

ISSN: 1306-6250

YASAMA

DERGİSİ

Sayı 38 • ÖZEL SAYI

KAMU PERSONEL SİSTEMİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Özel Sayısı - II

Askeri Personel Sisteminde Değişim
İpek Özkal Sayan, Erdem Özgür

Bir Sorun Olarak Yaşlanma:
Türk Kamu Personeline Etkisi
Üzerine Bir Değerlendirme
Gülçin Eroksal Ülger

Türkiye’de Personel Reform Politikalarının
Başlangıç Dönemi
Hatice Altunok

Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen
Yeni Değerlendirme Sistemi:
Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS)
Mehmet Saydam

YASAMA DERNEĞİ

www.yasader.org.tr

YASAMA
DERNEĞİ

Sayı 38 • ÖZEL SAYI

www.yasader.org.tr

YASAMA DERGİSİ

Hakemli bir dergidir.

TÜBİTAK ULAKBİM Hukuk veritabanında indekslenmektedir.

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR <i>Bilkent Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN <i>İstanbul Şehir Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Hüsnü ERDEM <i>Dicle Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hasan TUNÇ <i>Hasan Kalyoncu Üniversitesi</i>
Prof. Dr. A. İter TURAN <i>İstanbul Bilgi Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Mehmet TURHAN <i>Çankaya Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN <i>Ankara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Kemal GÖZLER <i>Uludağ Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA <i>Marmara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hikmet KAVRUK <i>Gazi Üniversitesi</i>

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	Dr. Mustafa ŞAHİN
Doç. Dr. Şeref İBA	Dr. Gamze ÇELİK
Dr. Günal SEYİT	Ercan DURDULAR

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ (*İnönü Üniversitesi*), Prof. Dr. Erdal ONAR (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA (*Marmara Üniversitesi*), Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ (*Anayasa Mahkemesi Üyesi*), Prof. Dr. Selin ESEN (*Ankara Üniversitesi*), Prof. Dr. Hasan TUNÇ (*Hasan Kalyoncu Üniversitesi*), Prof. Dr. Faruk BİLİR (*Kişisel Verileri Koruma Kurulu Başkanı*), Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (*Gazi Üniversitesi*), Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER (*Gazi Üniversitesi*), Prof. M. Kamil MUTLUER (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Fevzi DEMİR (*Yaşar Üniversitesi*), Prof. Dr. Yüksel METİN (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Doç. Dr. Ece GÖZTEPE (*Bilkent Üniversitesi*), Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY (*Gazi Üniversitesi*), Doç. Dr. Haldun YALÇINKAYA (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Doç. Dr. Hüseyin ÖZCAN (*İstanbul Üniversitesi*), Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ (*Ufuk Üniversitesi*), Doç. Dr. Aydın USTA (*İnönü Üniversitesi*), Doç. Dr. Yusuf TEKİN (*Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşarı*), Doç. Dr. Ahmet YILDIZ (*TBMM Yasama Uzmanı*), Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL (*Anadolu Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI (*Ankara Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. İlhan SAGSEN (*ODTÜ*), Yrd. Doç. Dr. Selim KANAT (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK (*Uşak Üniversitesi*).

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı 38 • ÖZEL SAYI

**“KAMU PERSONEL SİSTEMİ
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ”**
Özel Sayısı – II



YASAMA DERGİSİ
www.yasader.org.tr

Yasama Derneği Adına Sahibi

Habip KOCAMAN
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi

Sorumlu Yazı İşleri M¼d¼r¼ ve Edit¼r
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Kamu Personel Sistemi Sorunlar ve Ç¼z¼m Önerileri

Özel Sayı Edit¼rleri

Dr. Öğr. Üy. Hatice ALTUNOK, Arř. Gör. Fatma Gül GEDİKKAYA

Yasama Dergisi

Hakemli Bir Dergidir

Yasama Dergisi

KAMU PERSONEL SİSTEMİ

SORUNLAR VE Ç¼Z¼M ÖNERİLERİ 2. ÖZEL SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Arif ERENÇİN, Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER, Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN,
Doç. Dr. Mustafa LAMBA, Doç. Dr. Fatih DEMİR, Dr. Öğr. Üy. Mustafa ALTUNOK,
Dr. Öğr. Üy. F. Zeynep ÖZKURT, Dr. Öğr. Üy. Mustafa TAYTAK,
Dr. Öğr. Üy. Sezai ÖZTOP, Dr. Öğr. Üy. Abdullah AYDIN,
Dr. Öğr. Üy. Mustafa BİÇER

Yayın idare adresi: Menekře 2. Cad. No: 19/17 Kızılay/Çankaya Ankara

Görsel Uygulama Tasarım: Epos, Tel.: +90. 312. 232 14 70

Yayın Tür¼: Yaygın süreli

Basım Yeri: Peron Basım YAY. San. LTD. ŐTİ.

Meřrutiyet Mh. Konur Sk. 32/1

Kızılay - Çankaya / Ankara Tel: 0 312 418 82 30

Basım Tarihi: Temmuz 2018

(Sayı 38 • Temmuz-Ağustos-Eyl¼l-Ekim-Kasım-Aralık 2018)

© Yasama Derneği 2018

Web: http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

E-posta: fahribakirci@gmail.com

Yasama Dergisi, *Yasama Derneği'nin süreli yayını olup ücretsizdir.*

Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

İçindekiler

1. Askeri Personel Sisteminde Değişim <i>İpek Özkal Sayan, Erdem Özgür</i>	5
2. Bir Sorun Olarak Yaşlanma: Türk Kamu Personeline Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme <i>Gülçin Eroksal Ülger</i>	18
3. Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi <i>Hatice Altunok</i>	48
4. Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen Yeni Değerlendirme Sistemi: Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS) <i>Mehmet Saydam</i>	70

Askeri Personel Sisteminde Değişim

İpek Özkal Sayan*

Erdem Özgür**

Özet

Türkiye’de kamu personel alanı idari, adli, akademik ve askeri personel alanlarından oluşmaktadır. Askeri alan kendine has özellikleri sebebiyle diğerlerinden farklılaşmaktadır. Soğuk Savaş sonrası yaşanan dönemde dünya ordularındaki dönüşümle paralel olarak Türkiye’de askeri personel istihdamı profesyonelleşme ve uzmanlaşma kavramları özelinde değişmekte ve dönüşmektedir. Değişimin ve dönüşümün pek çok nedeni tanımlanmakla birlikte bu çalışmadaki temel amaç Türkiye’deki mevcut askeri personel istihdamının fotoğrafını çekebilmektir. Makalede mevcut literatürden farklı olarak son dönemdeki önemli düzenlenmelere değinilmiş ve askeri personel istihdamı bütüncül bir perspektiften, statü temelli bir yaklaşımla ele alınmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Askeri Personel, Türk Silahlı Kuvvetleri, Sözleşmeli Personel, Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatı, Milli Savunma Üniversitesi.

Abstract

Changing in Military Personnel System

Turkey in the field of public personnel administration, judiciary, academics and military personnel is composed of fields. The military area differs from the others due to its unique characteristics. Post-Cold War period experienced in the world in parallel with the conversion of military personnel employed in Turkey army professionalization and specialization in specific concepts are changing and return. Although the main purpose of this study change and transformation of many reasons defined to capture a snapshot of current military personnel employed in Turkey. In contrast to the current literature, important editions of the recent period have been addressed and

* Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim dalı, e-mail: ozkal@politics.ankara.edu.tr.

** Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Enstitü Sekreteri, eozgur@jandarma.gov.tr.

Makalenin gönderilme tarihi: 22.01.2018; Kabul tarihi: 26.03.2018.

the employment of military personnel has been tried to be addressed from a holistic perspective through a statutory-based approach.

Key Words: Military Staff, Turkish Armed Forces, Contracted Personnel, Gendarmerie and Coast Guard Organization, National Defense University.

Giriş

Türkiye’de kamu personel sistemi birbirinden farklı dört alan üzerine kurulmuştur. Bu dört farklı alan idari, adli, akademik ve askeri personel alanlarıdır. Yalnızca günümüzde değil, tarihsel gelişme çizgisi üzerinde izlendiğinde geçmişte de kamu istihdamının hemen hemen aynı alanlara bölünerek kurulduğu görülmektedir. İstihdam biçimlerindeki bu ayrım, Antik Yunan’dan günümüze devlet egemenliğinin kendini toplum içinde kurumlaştırma yöntemlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kullanılan unvanlar ve bu alanlarda istihdamın temel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, her birini düzenleyen ayrı tüzel metinler kabul edildiği görülmektedir (Güler, 2009: 91; Sayan, 2009).

Askeri personel alanı, bu dörtlü ayrım içerisinde kendine has özellikleriyle diğerlerinden farklılaşmıştır. Askeri alanın oluşumu asıl olarak insanların doğayı kontrol altına alarak tehlikelerinden korunma ve doğaya hükmetmeleri ile başlamış, devletin ortaya çıkmasıyla beraber farklı bir boyuta doğru evrilerek tarihsel süreç içerisinde sistemleşmiştir. Ayrıca geçmiş dönemlerden bugüne kadar güvenlik bağlamında ele alınan yaklaşımlar çerçevesinde de askeri sistem çeşitli evrelerden geçmiştir. Zaman içerisinde eli silah tutan herkesin asker sayıldığı milis sistemden profesyonel askerlik ve ordu sistemine geçilmiş ve bu alanda büyük bir değişim yaşanmıştır. Ancak modern devletin kurulmasından sonraki süreçte askerlik için en temel kırılma, İkinci Dünya Savaşının uluslararası siyasette meydana getirdiği değişimler ile teknolojik gelişmelerin bir araya gelerek güvenlik olgusunu geçmiş dönemlerden farklı bir boyutta dönüşüme uğratmasıyla gerçekleşmiştir.

Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle birlikte güvenlik algısının salt askeri boyutun ötesine geçerek, siyasi, iktisadi, sosyal ve çevresel yönleriyle bir bütün olarak değerlendirilmeye alınması, bunun yanı sıra 1990’lardan başlayarak ulus devlet rolünü de sorgulayan neoliberal yaklaşımlar (Özgür ve Erciyes, 2017: 84) askeri personel sistemi üzerinde de önemli değişim ihtiyaçları ortaya çıkarmıştır. Özellikle pek çok ülkede yeni kamu işletmeciliği yöntem ve teknikleri ile güvenlik örgütlenmelerinde yaşanan dönüşümlerde, söz konusu yapılara bir maliyet-etkinlik meselesi üzerinden yaklaşım, askeri yapılar küçültülmüş, daha fazla uzmanlık gerektirdiği ve harekât ihtiyaçlarını karşılamadığı düşünülen zorunlu askerlik uygulamasına yönelik yeni

düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Nitekim özellikle Batı ülkelerinde, erinden en üst rütbeli subayına kadar profesyonel askerlerin görev yaptığı profesyonel orduların teşkiline yönelik dönüşümler de bu kapsamda gerçekleştirilmiştir¹ (Özgen, 2011: 194).

Türkiye'deki askeri personel sistemi kendine has özellik gösteren bir yapıya sahiptir ve yukarıda bahsedilen değişimlerden kendi gerçekliği içerisinde etkilenmiş ve etkilenmektedir. Değişimin nedenleri farklı bir çalışmaya bırakılarak, bu çalışmada Türkiye'deki mevcut askeri personel istihdamının fotoğrafını çekebilmek üzerine odaklanılacaktır. Ancak mevcut sistemin kapalı ve kısmen izole bir özellik göstermesi nedeniyle, askeri personel alanında hem yeterli düzeyde akademik çalışma bulunmamakta, hem de alana ilişkin detaylı bir analiz yapılamamaktadır. Alana yönelik yürütülen tez çalışmalarında ise konuya genel savunma yönetimi başlığı altında değinilmekte ya da motivasyon, sicil veya terfi sistemi gibi personel yönetiminin belirli bir alanına odaklanılmaktadır. Yapılan bu çalışmada, mevcut literatürden farklı olarak son dönemdeki önemli düzenlenmelere değinilerek askeri personel istihdamı bütüncül bir perspektiften, statü temelli bir yaklaşımla ele alınmaya çalışılmıştır.

A. Askeri Personel Sistemi (*TSK Personel Sistemi*)²

Mevcut durumda Türk Silahlı Kuvvetlerinin Anayasa ve mevzuatla verilen görevleri, askeri ve sivil personel tarafından yerine getirilmektedir. Bu yapı içerisindeki en önemli grup askerliği bir meslek olarak yürüten subay, astsubay, erbaş ve er statüleri oluşturmaktadır. Bu grup diğer bir deyişle profesyonel askerlik hizmeti yapanlardır. Aynı yapı içerisindeki ikinci grupta ise zorunlu hizmet yükümlülüğünü yerine getiren ve 1076 Sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanununa³ tabi olan yedek subaylar ile 1111 sayılı Askerlik Kanununa⁴ tabi olan erbaş ve erler yer almaktadır.

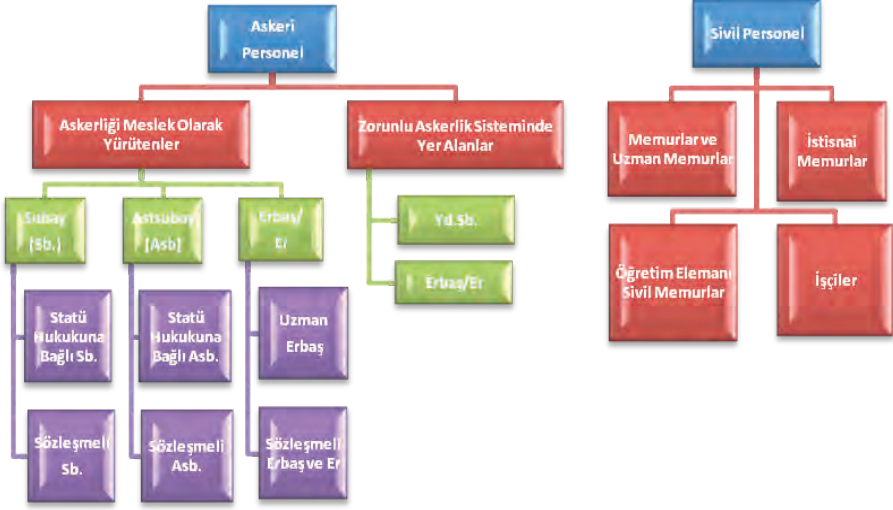
¹ Dünyada temel olarak 3 tip ordu yapılanması ile karşılaşmaktadır. Tam profesyonel ordular olarak nitelendirilebilecek olan ordu yapılarına ABD, İngiltere ve Fransa örneklerinde rastlanmakta, karma ordular olarak tanımlanabilecek olan yapılarla Almanya ve Meksika gibi ülkelerde karşılaşmakta, Türkiye, İran, Mısır, Çin gibi örneklerde de zorunlu askerlik uygulanan ordu yapıları görülmektedir (Akyürek, 2010, s. 6). Şüphesiz ki askeri yapılarda yaşanan dönüşüm zorunlu askerlik sistemi olan ordulardan profesyonel ordulara doğrudur.

² Askeri personel sistemine yönelik alan yazımında farklı veya benzer sınıflandırmalara rastlamak mümkündür. Burada yapılan sınıflandırmada ise mevzuatla yapılan temel ayrımlar ve özlük haklarına yönelik farklılıklar dikkate alınmıştır.

³ RG:09.07.1927, 628.

⁴ RG:12.07.1927, 631.

Tablo 1: TSK'da Personel İstihdamı



a. Askeri Personel İstihdamı

Huntington'un (1957) da belirttiği gibi savaşın yarattığı kaos ortamı, "şiddetin yönetimini bilen profesyonel bir meslek uzmanı yönetici kademesi"ne ihtiyaç duymaktadır. Profesyonel bir asker olarak subaylık da bu çerçevede ortaya çıkan bir statüdür ve dünya genelinde kademeli bir şekilde; "paralı askerlik" ve "aristokrat subaylık" sistemleri öncülüğünde oluşmuştur (Sığırı, 2006). Subaylığın geçmişi çok eski tarihlere ve hatta askeri sistemlerin başlangıcına dayansa da bugünkü anlamda subaylık mesleği modern devletin bir ürünüdür (Huntington, 1957). Profesyonellik kavramının ortaya çıkışı ortaçağın sonlarına dayanmakla birlikte, "subaylık" 19. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Orduların yönetim kademesini oluşturan bu yapıya Türk tarihinde çeşitli adlar verilmiştir. Modern dönemdeki subaylık mesleğinin ana çatısının ise II. Mahmut döneminde açılan Kara Harp Okulu ile şekillendirildiğini söylemek mümkündür.

Askerliği meslek olarak yürüten grup içerisinde ele alınan subaylık, günümüzde 1967 yılında çıkarılan 926 sayılı TSK Personel Kanununda⁵ düzenlenen bir statüdür. Subaylar, askerlik kurumu kapsamında emir komuta hiyerarşisinin üst kademedeki insan gücünü oluşturmaktadır. Bu kapsamda askerlik kurumunda yönetici olarak değerlendirilebilecek esas grup subaylardır. Aynı

⁵ RG:10.08.1967, 12670.

grup içindeki astsubaylık da 926 sayılı TSK Personel Kanununda düzenlenen bir statü olup, askeri hiyerarşi içerisinde rütbe gerektiren ara kademe insan gücü ihtiyacı için oluşturulmuştur. Bu gruptaki erbaş ve er statüleri ise 1986 yılında çıkarılan 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu⁶ ile istihdam edilen “uzman erbaş”lar ile 2011 yılında çıkarılan 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu⁷ ile “sözleşmeli erbaş ve er”lerdir. Askerliği meslek olarak yürüten ilk kademe insan gücü olarak değerlendirilmesi gereken erbaş ve er statüleri⁸ içerisinde yer alan bu istihdam biçimleri, TSK’nın profesyonel personel ihtiyacı olarak gösterilmektedir.

Askeri personel yapısının ikinci grubundaki zorunlu askerlik sistemi içerisinde yer alan statüler ise kısa ve uzun dönem askerlik ve asteğmenliklerdir. Zorunlu askerlik uygulamasının kökleri modern devletin kuruluşuna dayanmakta ve bugünkü anlamda ilk uygulamasına Fransız İhtilâli döneminde rastlanmaktadır. Türkiye’de kökleri Kapıkulu Ocaklarına kadar dayanan zorunlu askerlik sistemine⁹ ise 12 Mart 1914 tarihli ve 296 Sayılı Mükellefiyet-i Askeriye Kanun-u Muvakkatı ile başlamış, 1927 yılında yine zorunlu askerliği temel alan ve bugün hala geçerli olan 1111 sayılı Askerlik Kanunu ile sürdürülmüştür. Dönemsel olarak süresi kısalmakla birlikte, askere alma usul ve esaslarında önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir (Akyürek, 2010: 24). Genel olarak 12 aylık bir süreyi kapsayan zorunlu askerlik sistemi içerisinde lisans mezunu olan yükümlüler ihtiyaç doğrultusunda ya 6 aylık kısa dönem askerlik yükümlülüğünü ya da 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu çerçevesinde subay statüsünde asteğmen rütbesiyle 12 aylık yükümlülüğünü yerine getirmektedir.

⁶ RG: 25.03.1986,19058.

⁷ RG:22.03.2011, 27882.

⁸ Erbaş ve er kavramları zorunlu hizmet yükümlülüğü için kullanılsa da mevzuat gereği gerek uzman erbaşlar gerekse sözleşmeli erbaş ve erler de erbaş ve er statüsünde istihdam edilmektedir.

⁹ Kapıkulu ocakları ile oluşturulan ve daimi ordu yapıları olarak da kabul edilebilecek sistemde, asıl olarak nüfusun geneline yönelik ve belirli süreye tabi bir askerlik mükellefiyetinden farklı bir yapı ile karşılaşılmaktadır. Bu bağlamda belirli dönemlerde orduda yapılan ıslahat çalışmaları bulunsa da, süreye bağlı askerliğe 1843 yılında çıkarılan Kura Kanunnamesi ile rastlanmaktadır. Bu sistemde kura sonucu askere alınanlar için beş yıllık bir askerlik mükellefiyeti öngörülmüştür. Mükellefiyet-i Askeriye Kanun-u Muvakkatı ile ise zorunlu askerlik sistemi içerisinde Osmanlı soyundan erkekler dışında herkese mükellefiyet getirilmiş, belirli sınıflara göre iki ila beş yıl arasında bir askerlik süresi öngörülmüştür (Köksal; 1987).

b. Sivil Personel İstihdamı

Askeri personel sisteminin ikinci temel yapısı olan sivil personele ilişkin düzenlemeler ise 1961 yılında yürürlüğe giren 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanununda¹⁰ yer almaktadır. Ancak TSK bünyesinde sivil kamu personeli istihdamı bu dönemden önce de bulunmaktadır. Örneğin 1926 yılında çıkarılan 912 sayılı Ordu, Bahriye ve Jandarma Zabitan ve Memurin Hakkındaki Kanunda, 1938 yılında askeri hemşireler, hastabakıcılar ve ebeler hakkında çıkarılmış olan 3433 sayılı Kanunda¹¹ ve 1944 yılında çıkarılmış ve halen yürürlükte olan 5044 sayılı Askeri Öğretmeler Hakkındaki Kanunda¹² sivil personele ve özlük haklarına yönelik düzenlemelere rastlanmaktadır. Sivil personel statülerinin ilk olarak hangi amaçla TSK bünyesinde oluşturma ihtiyacı hissedildiğine yönelik net bir bilgi bulunmamasına karşın, özellikle asker şahıslar için düzenlenen atama rütbe ve hak ve yükümlüklerine bağlı kalımsız rütbe gerektirmeyen işler için bu statülerin oluşturulduğu bu zamana kadarki uygulama örneklerinden anlaşılmaktadır. Bugünkü durumda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olan sivil memurlar¹³ ve istisnai memurlar kamuda çalışan memurlarla aynı hak ve yükümlülüklerle sahip bulunmakta, bunun yanı sıra aynı zamanda disiplin işlemleri ve özlük hakları açısından 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu ile 926 sayılı TSK Personel Kanununda da çeşitli düzenlemelere tabi tutulmaktadır. TSK bünyesindeki askeri fabrikalar ve bakım merkezlerindeki görevlerde istihdam edilen işçiler ise İş Kanunu kapsamında görevlerini yerine getirmektedirler. Bununla birlikte son yıllarda silahlı kuvvetlerin kendi bünyesindeki üretim merkezlerinin azalmasıyla bu statüde personelin alımı neredeyse kalmamıştır. Son olarak bu kapsamda değerlendirilebilecek olan sivil personel grubunu ise askeri yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim elemanları oluşturmaktadır. Bu personel genel olarak mali ve özlük hakları ve sorumlulukları açısından 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa¹⁴ tabi olmasına karşın bazı özlük

¹⁰ RG: 09.01.1961, 10702.

¹¹ “Askeri Hastabakıcı ve Hemşireler Hakkında Kanun”, RG: 25.06.1938, 3943.

¹² RG:14.05.1947, 6606.

¹³ TSK bünyesinde 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen devlet memurları için yaygın olarak kullanılan sivil memur tanımlaması esas olarak rütbeli personelle aralarında bir ayrımı anlatmak için kullanıldığı değerlendirilmektedir. Bu çalışmada da sivil memur tanımlaması genel olarak kabul görmüş ayrımı anlatmak için kullanılmıştır.

¹⁴ RG:13.10.1983, 18190.

hakları subaylarla eşdeğer tutularak bir nevi diğer öğretim elemanlarından farklı bir statüye kavuşturulmuşlardır.¹⁵

B. Türkiye’de Askeri Personel İstihdamında Yaşanan Değişimler

Askeri kurumların tarihsel süreç içerisindeki değişimlerinin personel üzerindeki etkileri profesyonelleşme ve buna bağlı uzmanlaşma üzerinden ele alınabilir. Ancak bu noktada profesyonellik olgusu kendisine farklı bir yol çizmiştir. Ulus devlet anlayışının bir ürünü olan profesyonel askerlik (Huntington, 1957), feodal dönemden farklı olarak sadece bir sınıfa mensup olmayan ancak zaman içerisinde kendileri ayrı bir sosyal sınıfmış gibi ortaya çıkan bir konuma sahip olmuştur. Profesyonel askerler, kendisinden milletine ve ülkesine bağlılık beklenen bir birey, bir vatandaş ve asker olarak ortaya çıkmış, daha da önemlisi askerlik zamanla bir yaşam tarzına dönüşmüştür (Örs, 2006: 59). Modern dönemin askeri personel yapılarında ise büyük kitle orduları ve hiyerarşik yapılar için ara insan gücü kademeleri oluşturulmaya başlanmıştır. Zaman içerisinde ordulara biçilen ulusun özgün kimliğini, bağımsızlığını ve hâkimiyetini temsil etme rollerine ülkenin iktisadi, toplumsal yapısının yeniden örgütlenmesi işlevleri dolaylı veya doğrudan eklenmiş ve görevlerde bir nevi “rol genişlemesi” olarak ifade edilen (Perlmutter, 1980: 99) bir durum yaşanmıştır. Bu dönemde salt asker kişilerden oluşan askeri kurumlarda uzmanlaşmanın gerektirdiği sivil personel istihdamı da başlamış ve yine profesyonelleşmenin alt kademelere yansımaları olarak kabul edilebilecek profesyonel askerlik uygulamaları ortaya çıkmıştır. Ulus devletlerin toplumsal yapılarına bağlı olarak orduların da çeşitlendiği bu dönemde, profesyonel ve zorunlu askerlik sisteminin bir arada olduğu karma ordular veya doğrudan zorunlu askerlik uygulamasının olmadığı sözleşmeli ordular ortaya çıkmıştır. Türkiye’de de askeri personel alanında sözleşmeli istihdam profesyonel askerlik biçimi olarak uygulanmaktadır.

¹⁵ 3 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6318 sayılı Kanun ile TSK’nın yükseköğretim kurumlarında görevli sivil öğretim elemanlarının özlük haklarına yönelik olarak, disiplin ve cezai hükümler ile bu Kanunda düzenlenmemiş diğer hak ve yükümlülükler açısından TSK’da görevli sivil memurlara uygulanan mevzuat hükümlerinin düzenleneceği, TSK sosyal tesislerinden ve kamu konutlarından görevlendirildikleri kadro derecesindeki subaylar gibi istifade edebilecekleri, askeri personel ile aralarındaki protokol münasebetlerinin düzenlenmesinde de aynı esas uygulanacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine 694 sayılı KHK ile sivil öğretim elemanlarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere ilave olarak; 2547 sayılı Kanunda yer alan diğer disiplinsizlikleri işleyen sözleşmeli veya atamalı öğretim elemanlarına yükseköğretim mevzuatı uyarınca verilen disiplin cezaları uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Türkiye’de askeri alanda profesyonelleşme konusunda yapılan çalışmaların önemli bir dönüm noktası 25 Mart 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunudur.¹⁶ Dünyada orduların küçülmesi ve zorunlu askerlik sisteminin sorgulanmasına yönelik eğilimlerin olduğu bu dönemde, TSK bünyesinde askeri statü içerisindeki sözleşmeli statünün ilk uygulaması uzman erbaş statüsüyle gerçekleştirilmiştir. Subay ve astsubay olarak sözleşmeli personel istihdamına 21 Haziran 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4678 sayılı “Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun”¹⁷ ile başlanmıştır. Profesyonelleşme olgusu üzerinden hareket edilerek yedek subaylık yerine öngörülen sözleşmeli subaylık statüsü ile aynı zamanda küçük rütbelerdeki niceliksel personel ihtiyacının karşılanması ve yıllara bağlı terfi sistemi gereği üst rütbelerde oluşabilecek birikimin engellenmesi de öngörülmüştür. Sözleşmeli statüye yönelik olarak atılan en son adım ise, 22 Mart 2011 tarihinde yürürlüğe giren 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunudur.¹⁸ Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanan Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde; yükümlü personel statüsündeki erbaş ve erlerin 3 ay süreli temel askerlik eğitimini müteakip iç güvenlik birliklerinde görevlendirilmesi, bölgeye alışı, tam olarak tecrübe kazandıkları dönemde ise terhis edilmeleri önemli bir olumsuzluk olarak gösterilmiş, yükümlü erbaş ve erlerin yerine iyi eğitilmiş ve profesyonel asker statüsünde olan sözleşmeli personelin istihdam edilmesi öngörülmüştür.¹⁹

Ancak zaman içinde ilgili personelin 10-15 yıllık bir süre boyunca ihtiyaç sebebiyle sistem içinde tutulma gereksinimi dolayısıyla mevzuatta bazı değişiklikler yapılmıştır. 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununda yapılan değişiklik ile kanunun ilk halinde belirlenmiş yaş sınırı 31’den 52’ye çıkarılmış ve sözleşmeli subay ve astsubayların üst rütbelere geçmesi için gereken muvazzaflığa geçişin²⁰ şartları ve yıl aralıkları esnetilmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamıyla birlikte askeri personel sisteminde, statü ve istihdam şekli çeşitlenmekte, ancak bu durum TSK insan gücü yapısında kısmen karmaşık bir yapının oluşmasına sebebiyet vermektedir. Teknolojiye

¹⁶ RG: 25.03.1986, 19058.

¹⁷ RG: 21.06.2001, 24439.

¹⁸ RG:22.03.2011, 27882.

¹⁹ <http://www.basbakanlik.gov.tr> (e.t. 27.02.2018).

²⁰ Muvazzaflık sözleşmeli statünün karşılığında kullanılan bir tabir olup kamu personel sisteminde kadrolu pozisyon tabirini karşılamaktadır. Ayrıca sözleşmeli subayların binbaşı ve üstü, sözleşmeli astsubayların ise kıdemli üstçavuş ve üstü rütbelere çıkabilmesi için geçmesi gereken durumu da anlatmaktadır.

bağlı profesyonelleşme ve uzmanlaşma sebebiyle ara insan gücü kademesine ihtiyaç zaman içinde artmaktadır. Sözleşmeli istihdam ise asli statüye kıyasla daha kolay işe alındığı için daha çok tercih edilmektedir. Ancak bu uygulama mevcut yapıyı daha karmaşık bir hale getirmektedir. Nitekim görevlendirmelerde subayların ve astsubayların birbirlerinin görevlerinde veya uzman erbaşların astsubay görevlerinde kullanılmasına sistem içerisinde çok rastlanmaktadır. Bu ise her personelin kendi dışında görevlendirildiği statünün haklarını talep etmesine, en önemlisi ise erlerden başlayarak profesyonel askerlerin tamamının kendisini üst rütbeli gibi algılamasına neden olmaktadır.

Türkiye’de son dönemde askeri personel sisteminde ikinci büyük dönüşüm; Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının TSK bünyesinden çıkarılmasıdır. 668 sayılı KHK²¹ ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesine “*Jandarma Hizmetleri Sınıfı (JHS)*” ve “*Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı (SGHS)*” eklenerek 926 sayılı TSK Personel Kanununa tabi jandarma ve sahil güvenlik sınıfındaki tüm subay, astsubay ve Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan uzman jandarmalar yeni oluşturulan bu sınıflara geçirilmiştir. Yapılan değişimin en büyük sonucu jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki subay ve astsubayların askeri personel statülerinin kalkması ve memur konumuna geçmeleridir. Ancak yeni oluşturulan bu sınıfların her türlü özlük işlerinde öncelikle kendi teşkilat kanunlarındaki hükümler, bu kanunlarda hüküm bulunmayan hallerde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, nasıp ve terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından ise statü ve rütbelere göre 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa tabi personel hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu ise 657 sayılı Kanuna tabi ancak özlük haklarını başka personel kanunlarından alan bir memur sınıfı ortaya çıkarmıştır. Yani JHS ve SGHS personeli bir nevi görevde memur, mali ve özlük hakları açısından ise asker konumundadırlar. Yine bu düzenleme kapsamında geçmiş dönemlerde silahlı kuvvetler bünyesindeki harp okulları ve astsubay meslek yüksekokullarında bu sınıflara yönelik subay ve astsubay yetiştirmelerine son verilmiş, bu maksatla İçişleri Bakanlığına bağlı bir yükseköğretim kurumu olarak Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (JSGA) kurulmuştur. Kamuoyunda kısmen Milli Savunma Üniversitesi (MSÜ) ile birlikte olduğu sanılan JSGA, aksine tüm diğer üniversiteler gibi ayrı bir yapıya sahip ve MSÜ ile hiçbir bağı olmayan bir yükseköğretim kurumu olarak teşkil edilmiştir.

²¹ “Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname”, RG:22.03.2011, 27882.

Bu noktada MSÜ'nün kurulmasını da önemli bir dönüşüm olarak görmek gerekmektedir. Askeri personel sisteminin ve askeri yönetim kademesinin alt-yapısını ve aslında omurgasını oluşturan harp okulları, astsubay meslek yük-sekokulları ve harp akademilerinin TSK bünyesinden Milli Savunma Bakan-lığı çatısı altına alınması, gerek askeri personel sisteminin kendi iç dinamiği gerekse sivil gözetim açısından önemli bir değişimi sağlamıştır. Şüphesiz ki kısa vadeden ziyade orta ve uzun vadede etkileri hissedilecek olan bu düzenleme, askeri personel sisteminin yeniden şekillendirilmesini sağlayabilecek bir potansiyele sahiptir.

Diğer bir önemli değişim askeri sağlık sisteminin Sağlık Bakanlığına devredilmesi sonucu askeri tabiplik ve askeri yardımcı sağlık hizmetlerinde görevli personelin yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesindeki "Sağlık Hizmetleri Sınıfı"na geçirilmesidir. Söz konusu kararnamede, Gülhane Askeri Tıp Akademisi (GATA) ve asker hastanelerinin devri ile birlikte, bu hastanelerde bulunan TSK sağlık personelin neredeyse tamamı özlük hakları saklı kalmak kaydıyla devredilmiş, aynı sınıflarda olan ve birinci basamak askeri sağlık merkezlerinde kalan diğer TSK sağlık personeli ise eski sınıflarında ve askeri personel sistemi içerisinde kalmıştır.

Bir başka değişim de yukarıdakilere benzer şekilde, 6771 sayılı Kanunla 1982 Anayasasında yapılan düzenleme neticesinde askeri yargı sisteminin kaldırılması, bu kapsamda 694 sayılı KHK ile ise askeri hâkimlerin özlük hakları saklı kalmak koşuluyla adli personel sistemine dâhil edilmesi ve bu personelin de askeri personel sisteminden çıkarılmasıdır.²²

Söz konusu köklü değişimlerin aynı anda ve kısa bir sürede hayata geçirilmesi, yeni sistemin işlemeye başlamasıyla birlikte birçok düzenleme yapılmasını da beraberinde getirmiştir. Şüphesiz ki yeni düzen hem idari personel sistemi hem de askeri personel sistemi açısından önemli sorun alanları doğurmuştur. Ancak gerek düzenleme sonrası ihtiyaç duyulan değişimlerin hayata geçirilmesindeki hızlı reaksiyon gerekse sistemin içerisindeki sorun alanlarına yönelik çalışmaların proaktif bir anlayışla yürütülmesi, idare açısından bu dönüşümün gerektiği gibi yönetildiğinin bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çatısı altına alı-

²² 694 sayılı KHK ile 27.04.2017 tarihinden itibaren dört ay içinde; Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin askeri hâkim sınıfından Başkan, Başsavcı, İkinci Başkan, Daire Başkanı ve üyeleri ile diğer askeri hâkimler (yedek subaylar hariç) hakkında tercihleri ve müktesepeleri dikkate alınarak Hâkimler ve Savcılar Kurulunca bölge adliye ve bölge idare mahkemeleri ile diğer adli ve idari yargı mercilerine hâkim veya savcı olarak atanabilmeli düzenlenmiş, bu kapsamındaki-ler ile bunların emeklileri, Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı sosyal tesislerden geçiş tarihindeki emsali rütbe personeli gibi yararlanabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

nan jandarma ve sahil güvenlik personelinin özlük haklarına yönelik ikili ve kısmen karmaşık yapının değiştirilmesine yönelik hazırlanan “Jandarma ve Sahil Güvenlik Personel Kanunu Tasarısı”, bu kapsamdaki personelin mevcut ve gelecekteki yaşayacağı sıkıntıları aşması için ön alıcı bir çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç Yerine

Soğuk Savaş sonrası yaşanan dönemde dünya ordularındaki dönüşümle paralel olarak Türkiye’de askeri personel istihdamı profesyonelleşme ve uzmanlaşma kavramları özelinde değişmekte ve dönüşmektedir. Yaşanan en büyük değişimlerinden biri askeri alanda “sözleşmelilik” uygulamasının başlatılmasıdır. İdari alanda da mevcut olan bu istihdam biçimi zamanla “asli” bir çalışma biçimine dönüşme potansiyeline sahiptir. Ayrıca alana ilişkin pek çok problem de hala varlığını korumaktadır. Bu nedenle askeri personel sistemine ilişkin sorun tespitinin yapılması ve bu noktada çözüm önerileri aranması önemlidir.

Jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarındaki subay ve astsubayların askeri personel statülerinin kalkması ve memur konumuna geçmeleri tartışılması gereken diğer bir değişikliktir. Bu düzenlemeyle 657 sayılı Kanuna tabi ancak özlük haklarını başka personel kanunlarında mevcut olan yeni bir memur sınıfı ortaya çıkmıştır. Yeni personel hem memurdur hem de askeri niteliklere sahiptir. Alana ilişkin nasıl bir uygulamaya gidileceği önümüzdeki günlerde şekillenecektir.

Sonuç olarak askeri sistem ve özellikle askeri istihdam Türkiye’nin içinde bulunduğu gündem itibarıyla de hızla değişen alanlardan biri olmuştur. MSÜ’nün ve JSKA’nın açılması, harp akademilerinin TSK’nın bünyesinden çıkarılarak Milli Savunma Bakanlığı çatısı altına alınması, askeri tabiplerin, yardımcı sağlık personelinin ve askeri hâkimlerin statülerinin değiştirilmesi askeri sistemin tümüne etki eden önemli düzenlemelerdir. Elbette ki konunun siyasal, toplumsal, ekonomik, uluslararası pek çok boyutu olmakla birlikte personel yönetimi açısından bu değişikliklerin nasıl sonuçlar doğuracağı önümüzdeki dönemlerde takip edilerek daha net bir şekilde analiz edilebilecektir.

Kaynakça

- AKYÜREK Salih (2010), *Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu*, BİLGE-SAM Yayınları, Ankara.
<http://www.basbakanlik.gov.tr> (e.t. 27.02.2018).
- GÜLER, Birgül, Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2004) (Çev: K.Ugur Kızılaslan), *Asker ve Devlet*, Salyangoz Yayınları, İstanbul.
- KÖKSAL, Osman, *Mükellefiyeti Askeriye Kanun-u Muvakkati 29 Nisan 1930 (Osmanlı Devletinde Askere Almada Son Durum)*, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1987.
- ÖRS, Birsen (2006), "Uluslaşma, Orduların Değişen Rolü ve Sivil kontrol", *Atatürk Dergisi*, e-dergi.atauni.edu.tr.
- ÖZGEN, Cenk (2011), "Türk Silahlı Kuvvetleri'nde Profesyonelleşme Çalışmaları", *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 13 Sayı: 1, s.92-208.
- ÖZGÜR, Erdem ve ERCİYES, Erdem (2017), "*Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümleri İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları*", *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, cilt 6, sayı 1, s.77-107.
- PERLMUTTER, Amos (1980), "The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations and Achievements", *World Politics*, Vol.33, No.1, s 96-120.
- SAYAN, İpek Özkal (2009), *Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 64, Sayı:1, Ocak-Mart 2009, s.201-245.
- SİĞRI, Ünsal, *Geleceğin Askeri Liderliğine Dair Değerlendirmeler*, Harp Akademileri Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Güvenlik Stratejileri Dergisi, Yıl:2, Sayı:3, 95-114, (ISSN: 1305-4740), Haziran 2006.

Mevzuat

- 12 Mart 1914 tarihli ve 296 Sayılı Mükellefiyet-i Askeriye Kanun-u Muvakkatı.
- 7 Haziran 1926 tarihli ve 912 sayılı Ordu, Bahriye ve Jandarma Zabitan ve Memurin Hakkındaki Kanun.
- 09.07.1927 tarihli ve 1076 Sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu.
- 12.07.1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu.
- 25.06.1938 tarihli ve 3433 sayılı Askeri Hastabakıcı ve Hemşireler Hakkında Kanun.

- 14.05.1947 tarihli ve 5044 sayılı Askeri Öğretmeler Hakkındaki Kanun.
- 09.01.1961 tarihli 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu
- 23.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 10.08.1967 tarihli ve 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu.
- 06.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu.
- 13.10.1983 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu
- 25.03.1986 tarihli ve 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanunu.
- 22.03.2011 tarihli ve 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu.
- 03 Haziran 2012 tarihli ve 6318 sayılı Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 11 Şubat 2017 tarihli ve 6771 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 25 Ağustos 2017 tarihli ve 694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Bir Sorun Olarak Yaşlanma: Türk Kamu Personeline Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme

*Gülçin Eroksal Ülger**

Özet

Dünya nüfusu daha önce görülmediği bir biçimde yaşlanmaktadır. Bir başka deyişle, 65 yaş ve üstü yaş grubunun sayıca artması söz konusudur. Daha uzun süreli yaşam beklentisinin artması ve buna karşılık olarak doğum oranlarındaki azalma yaşlanmayı bir sorun haline getirmektedir. Yaşlanma sorunu, özellikle kendisini istihdam alanında hissettirmektedir. 1945 sonrasında doğum oranlarındaki artış neticesinde, şu anda mevcut çalışanların çoğu emekli olmaya çok yaklaşmışlardır. Bu nedenle, uluslararası kuruluşların yayımlanmış olduğu raporlarda, emekli sayısındaki en ciddi artışın ve buna bağlı olan istihdama ilişkin problemlerin en çok hissedileceği yıl olarak 2050 yılı belirlenmiştir. Emekli sayısındaki artışa karşılık, genç nüfusun hem sayısal anlamda azalması hem de kamu sektörünü daha az tercih etmeleri nedenleri ile yerlerinin doldurulamaması veya kamu hizmetlerinin sunumunda aksamların yaşanması olasıdır.

Günümüzde özellikle gelişmiş ülkeleri daha derinden etkileyen nüfusun yaşlanması sorunu, Türkiye’de çok daha yavaş bir görünüm arz etmektedir. Ancak 2050 yılına gelindiğinde Türkiye, en hızlı yaşlanan Avrupa ülkeleri arasında yüksek sıralara çıkacaktır. Dünya’da ve Türkiye’de yaşlanma sorununun şuan ki ve gelecekte olması beklenen durumunu analiz etmek, dünya örneklerinden yola çıkarak Türkiye’de kamusal istihdamının nasıl etkilenebileceğine, konu ile ilgili mevcut ve yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir değerlendirme sunmak bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda konu ile ilgili ulusal ve uluslararası raporlardan ve istatistiklerden yararlanılarak, Türkiye’de yaşlanma sorununun ele alınışı ve boyutu tartışılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Nüfus, Yaşlanma, Emeklilik, İstihdam, Türkiye.

* Öğretim Görevlisi, Bozok Üniversitesi Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu,
gulcineroksal@hotmail.com

Makalenin gönderilme tarihi: 12.02.2018; Kabul tarihi: 30.03.2018.

Abstract

Ageing As A Problem:

A Review About its Impact On Turkish Public Personnel

World population has been aging in an unprecedented scale. In other words, number of the people who over the age of 65 are increasing. Aging has become a problem as a result of increased longer life expectancy and on the other hand declining in the birth rates. Aging is a problem, especially in the field of employment. As a result of the increase in the birth rates after 1945, most of the current employees are very close to the retirement process now. That's why, international organisations reports set the year of 2050 as the most important year about aging. In the 2050 number of retirees increase dramatically and correspondingly employment problems about aging will be the most perceived. In return to increase in the number of retirees, declining number of young population and their lack of enthusiasm about working in the public sector, can cause not to be able to replace their positions or disruptions in the delivering of public services.

Developed countries faced with aging problem more deeply than other countries. Nowadays, Turkey still not facing with the problem as much as the developed countries. But as the year of 2050 Turkey will be one of the fastest aging country between European countries. The purpose of this study, analyzing the current and future status of aging problem in the World and Turkey; provide an assesment based on the other countries examples how public employment can be affected in Turkey and a review about current and necessary arrangements in Turkey. In this context, by using national and international reports and statistics, we try to discuss current and future status of aging problem in Turkey and how can government deal with the aging problem.

Key Words: Population, Aging, Retirement, Employment, Turkey.

Giriş

Yaşlanma “her canlıda görülen, tüm işlevlerde azalmaya neden olan evrensel bir süreç” iken; yaşlılık ise, “toplumsal roller, ekonomik durum, mental ve fiziksel aktivitelerdeki değişim ile ortaya çıkan bir yaşam dönemidir”.¹ Biyolojik olarak yaşlanma, hastalık risklerini artırmakla birlikte sosyal anlamda,

¹ Kalkınma Bakanlığı, “Yaşlanma, Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, 2014, s. 2, Ankara.

emekli olma, daha iyi bir evde yaşama gibi olumlu değişiklikleri de beraberinde getirmektedir. Yaşlı kişiler için kesin bir tipoloji oluşturmak mümkün değildir. 80 yaşını geçmiş olan bazı kişiler hala aktif bir şekilde hayatlarına devam edebilirken diğerleri bakıma muhtaç bir şekilde yaşayabilmektedirler.²

Dünya nüfusu, insanlık tarihinde daha önce görülmediği kadar hızlı yaşlanmaktadır. Bu yaşlanma süreci de, iki eğilim tarafından yönlendirilmektedir. Bunlardan ilki, yaşam beklentisinde artıştır. Küresel anlamda, yaşam beklentisindeki artış, iltihaplı ve bulaşıcı hastalıklara bağlı olan ölümlerin azaltılmasını ve aynı zamanda da daha sağlıklı bir yaşamı ifade etmektedir. İkinci eğilim ise, etkin doğum kontrolünün ve gelişmiş eğitimin bir sonucu olarak, doğum oranlarının ciddi bir şekilde düşmesidir. Doğum oranları, 1950-1955 döneminde kadın başına 5 çocuk iken, 2010-2015 arasında bu oran 2,5'a düşmüştür ve 2050 ye gelindiğinde ise daha da düşmesi öngörülmektedir.³

Dünya nüfusu hem boyut olarak hem de yaş dağılımı olarak bir değişim içerisinde. Yaklaşık 40 yıldır küresel nüfus oranlarında azalma söz konusu olsa da en yüksek azalma oranları, son dönemlerde karşımıza çıkmaktadır. Nüfusun yaşlanması yaşlı insan sayısında hızlı bir artışa sebep olmaktadır. 60 yaş ve üstü dünya nüfusunun dağılımı, 1950'li yıllarda %8'lik bir paya sahipken, 2050 yılında bu oranın %21'i bulması beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde yaşlanma çok daha önceleri baş göstermesine rağmen daha az gelişmiş ülkeleri de etkisi altına almaya başlamıştır.⁴

Bu veriler ışığında, Türkiye'de de yaşlanma sorunun başladığını söylemek yanlış olmaz. Bu sorun ile ilgili ilk kaygılar da, 2008 yılında dönemin Başbakanı olan Sayın Recep Tayyip Erdoğan tarafından dile getirilen "en az 3 çocuk"⁵ söylemi ile gündeme gelmiştir. Bu söylem sonrasında ise hem 10. Kalkınma Planı'nda hem strateji belgelerinde hem de resmi istatistiklerde demografik değişikliklere ilişkin olarak bir takım tespitler yer almaya başlamıştır.

Bu kapsamda çalışmamızın ilk bölümünde dünyada ve Türkiye'de yaşlanma sorunun mevcut ve gelecekte olması beklenen durumunu sayısal veriler

² WHO, "Ageing and Health", 2015, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs404/en/> Erişim Tarihi: 05.03.2018.

³ Carol T. Kulik, Susan Ryan, Sarah Harper, Gerard George, "Aging Populations And Management", *Academy of Management Journal*, C:57, No:4, 2014, s. 929.

⁴ BM, "World Population Ageing 2013", 2013, s. 11, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf>, Erişim Tarihi: 15.12.2017.

⁵ Hürriyet Gazetesi, 2008, <http://www.hurriyet.com.tr/erdogan-en-az-uc-cocuk-dogurun-840198>, Erişim Tarihi: 05.12.2017.

yardımla irdelemeye; İkinci bölümde, bir sorun olarak yaşlanmanın istihdam açısından ortaya çıkartmış olduğu sorunların neler olduğunu ele almaya; üçüncü ve son bölümde ise istihdama yönelik sorunlara çözüm önerilerinin uygulama boyutunu dünyadan örneklerle ele alarak Türkiye'deki durumu izah etmeye çalışacağız.

1. Dünya'da ve Türkiye'de Yaşlanmanın Boyutu

Nüfusun yaşlanması süreci, demografik bir dönüşüm olarak adlandırılmakla birlikte ölüm ve doğum oranlarındaki düşüşü ifade etmektedir. Yaşam beklentisindeki artışa karşılık doğum oranlarındaki düşüş, nüfusun yaş yapısını değiştirmekte ve yaşlı grupların ağırlıklı olduğu bir görünüm oluşturmaktadır. Dünya genel olarak yaşlanmaktadır. Türkiye'nin ile ilgili değerlendirme yapabilmek için öncelikle dünyadaki durumu ele almak ve verileri buna göre analiz etmek gereklidir.

1.1. Dünya'da Yaşlanma Sorununun Genel Görünümü

Demografik değişikliklere ilişkin uluslararası kaygılar ilk defa, Birleşmiş Milletler'in (BM) 1982 yılında Yaşlanma Üzerine Birinci Dünya Toplantısı'nda (First World Assembly On Ageing) Uluslararası Yaşlılık Hareket Planını kabul etmesiyle ortaya çıkmıştır. Daha sonrasında, toplantının ikincisi 2002 yılında yapılmış ve süregelen yaşlanma ile ilgili olan stratejiler yenilenmiştir.⁶ 2001 yılında benzer şekilde Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) yayınlamış olduğu raporda da nüfusun yaşlanması ile ilgili kaygılar yer bulmuştur. Bu rapora göre, devletlerin işe alma süreçlerinde yaşadıkları sıkıntıların en başında demografik nedenler gelmektedir.

Yaşlanma artık kritik bir problem haline gelmiş bulunmaktadır. Bunun ilk nedeni, yaşam süresi beklentisindeki artıştır. Son 50 yıldır, dünya genelinde doğumda yaşam beklentisi, yaklaşık 20 yıl artmış durumdadır. Önümüzdeki 50 yıl içinde de 10 yaş daha artacaktır.⁷ Şu andaki yaşam koşullarında her 4 yeni doğandan yaklaşık 3'ünün 60 yaşına kadar, 3 yeni doğandan yaklaşık 1'inin de 80 yaşına kadar yaşayacağı öngörülmektedir. Doğumda beklenen yaşam süresinin artması ile ilgili olarak 2017 yılı verilerine göre dünya nüfusunda 962 milyon kişi, 60 ve üstü bir yaşa sahiptir. Bu rakamın 2030 yılında 1,4 milyar, 2050 yılında ise 2,1 milyar kişiye ulaşması beklenmektedir. Başka bir deyişle, şu anda 8 kişiden 1'i 60 yaş ve üzeri olup yaşlı sayılırken, 2030'da

⁶ BM, "World Population Ageing: 1950-2050", 2001, s. iii, <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>, Erişim Tarihi: 15.12.2017.

⁷ BM, 2001, *a.g.k.*, s. 6-7.

6 kişiden 1'i yaşı olarak sayılacaktır. Ayrıca, 80 yaş ve üstü yaşa sahip olan kişi sayısı da hızlı bir şekilde artmaktadır. 2017'de 137 milyon olan bu sayının 2050'ye gelindiğinde 425 milyona yükselmesi öngörülmektedir.⁸

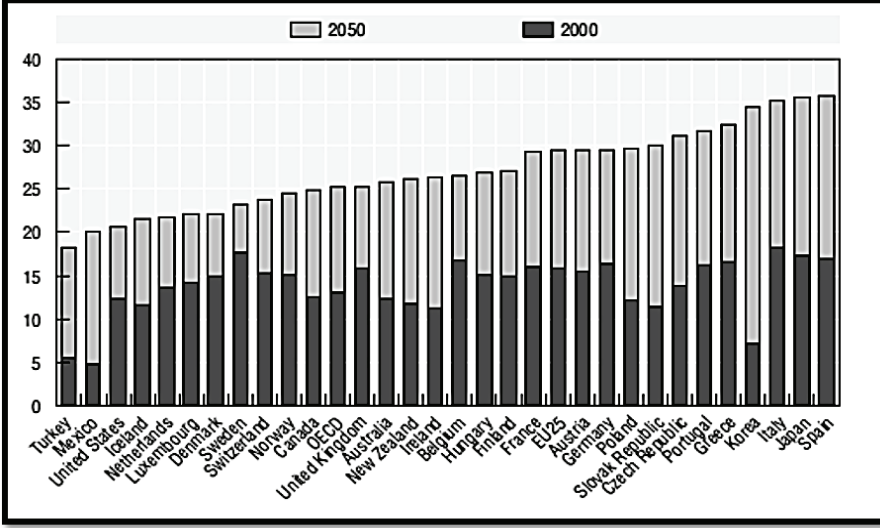
Yaşlanma bir sorun olarak, gelişmiş ülkelerde daha yoğunlukla hissedilmektedir. Gelişmiş ülkeler arasında Japonya, Almanya ve İtalya, nüfusun ortanca yaşının en yüksek olduğu ülkelerdir. Japonya'da tüm nüfusun %33'ü 60 yaş ve üstü iken, bu oranlar İtalya'da %29, Almanya'da da %28'dir.⁹ Japonya, %33 'lük oran ile gelişmiş ülkeler arasında en hızlı yaşlanan ülke olarak anılmaktadır. 2010 yılında Japonya nüfusunun yarısından fazlası 45 yaşından büyükken, 2050 yılında nüfusun ortanca yaşının 53'e kadar yükselmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte Avrupa da hızlı bir şekilde yaşlanmaktadır. 2050 ye kadar Avrupa'da Bosna-Hersek, Almanya, Malta, Sırbistan ve İspanya'da; diğer gelişmiş ülkelere bakıldığında ise, Güney Kore, Singapur, Tayland ve Hong Kong Özel Yönetim Bölgesi'nde, ortanca yaşın 50 veya daha fazla olabileceği tahmin edilmektedir.¹⁰

OECD'ye üye ülkelerde 65 yaş ve üstü nüfusun 50 yıl içerisinde beklenen değişimi yüzdeli olarak Tablo 1'de görüldüğü gibidir. Tablo 1 dikkatlice incelendiğinde 2050 yılına gelindiğinde özellikle Kore, Türkiye ve Meksika'da, şu anda az sayıda görünen 65 yaş ve üstü nüfusun hızlı bir şekilde artacağı öngörülmektedir.

⁸ BM (a), "World Population Ageing Report, 2017", 2017, s.2. http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Report.pdf, Erişim Tarihi: 05.12.2017.

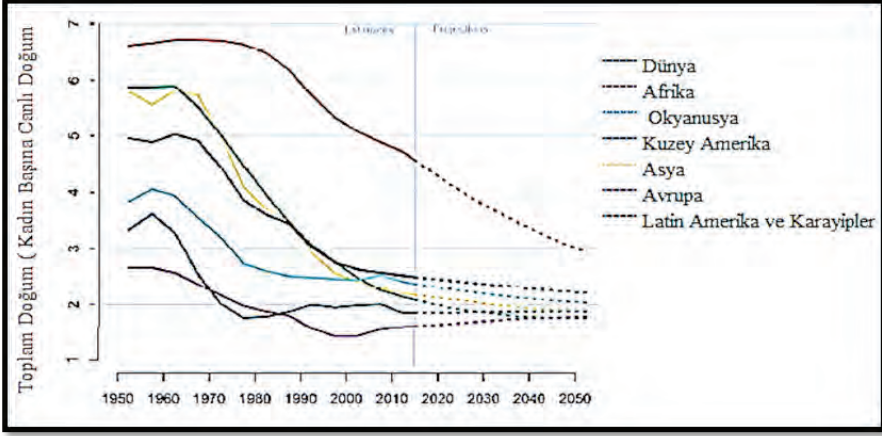
⁹ BM (a), 2017, *a.g.k.*, s. 3.

¹⁰ BM, 2013, *a.g.k.*, s.19.

Tablo 1. OECD Ülkelerinde 2000-2050 Yılları Arasında Öngörülen Nüfus Değişimi¹¹

Yaşlanmayı kritik bir problem haline getiren diğer husus doğum oranlarındaki düşüştür. Doğum oranları çok gelişmiş ve daha az gelişmiş ülkeler açısından önemli bir sorun haline gelmektedir. Özellikle, yaşam standartlarının artması, doğumda yaşam beklentisinin yükselmesi doğum oranlarında da ciddi bir azalmaya sebep olmuştur. Dünya ölçeğinde, 1950-1955 yılları arasında doğum oranı her bir kadın başına 5 canlı doğum iken, 2010-2015 döneminde bu oran 2,5 canlı doğuma düşmüştür. Tablo 2’de dünya ölçeğinde ki doğum oranlarında yaşanan ve yaşanması beklenen değişimleri görmek mümkündür. Ayrıca doğum oranlarındaki düşüşün karşılığı olarak yaşam beklentisinde artış da meydana gelecektir. OECD ülkeleri açısından, 65 yaşında olan kadınlar için ilave 21,3 yıl, erkekler için 18,2 yıldır. 2060-2065 yılları için kadınlarda 65 yaşına ilave 25,5 yıl, erkeklerde de 22,8 yıl olarak beklenmektedir.

¹¹ Elsa Pilichovski, Emmanuelle Arnould, Edouard Turkish, “Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources” OECD Journal on Budgeting, 2007, C:7, No: 4, s. 2.

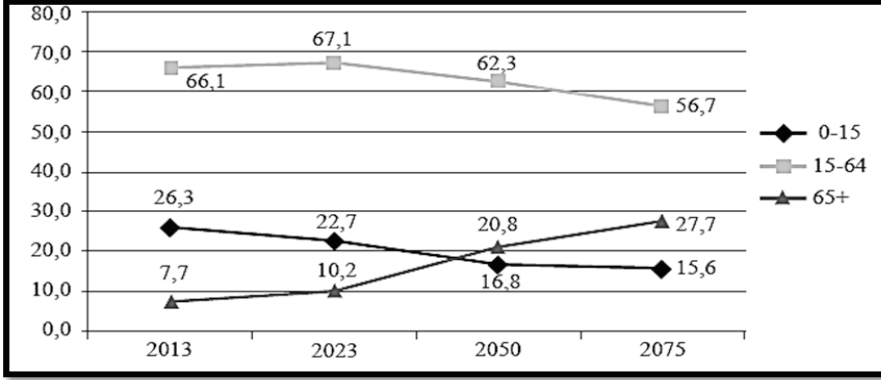
Tablo 2. Toplam Doğum Oranlarının Dünya Ölçeğinde Değişimi¹²

1.2. Türkiye’de Yaşlanma Sorununun Genel Görünümü

Genç nüfusun fırsatlarından önemli ölçüde yararlanan bir ülke olarak Türkiye, yaşlanma sorunu ile gerçek anlamda yüzleşmemiş ama kısa zaman sonra hızlı bir şekilde yüzleşecek olan ülkelerden birisidir. Tablo 1’e tekrar bakıldığında görüleceği üzere, Türkiye yaşlanma eğilimine girmiş ülkeler arasında yer almakla birlikte diğer ülkeler arasında konu açısından daha iyi konumdadır. Fakat bu durum yaşlanma sorununun Türkiye için de geçerli olmadığı anlamına gelmemelidir. TÜİK verilerine göre 2075 yılına kadar olan öngörülerde nüfus değişimini aşağıdaki tabloda görmek mümkündür. Buna göre, Türkiye de hızlı bir yaşlanma eğilimine girecektir. TÜİK’in yayımlanmış olduğu nüfus projeksiyonlarına göre 2018 yılı itibarıyla 60 yaş ve üzeri kişi sayısı yaklaşık 11 milyondur. 2023’te bu sayının yaklaşık 13 milyon; 2040’da yaklaşık 23 milyon; 2060’da yaklaşık 31 milyon ve 2080’de 33 milyon kişi olması beklenmektedir.¹³

¹² BM (a), 2017, *a.g.k.*, s. 42.

¹³ TÜİK, “Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Nüfus”, 2018, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1632, Erişim Tarihi: 02.03.2018.

Tablo 3. Türkiye’de Yaşa Göre Toplam Nüfusun Öngörülen Değişimi¹⁴

Yaşlanma sorununun devamlılık arz edeceğini başka bir şekilde daha ifade edebiliriz. Türkiye’de nüfusun ortanca yaşı 2017 yılında 31,7 iken bu rakamın 2080’de 45’e ulaşması beklenmektedir. TÜİK verilerine göre ortanca yaşta beklenen değişimi Tablo 4’te görüldüğü gibidir.

Tablo 4. Türkiye’de Öngörülen Ortanca Yaş Değişimi¹⁵

Yıl	Toplam
2012	30,1
2017	31,7
2023	33,5
2040	38,5
2080	45

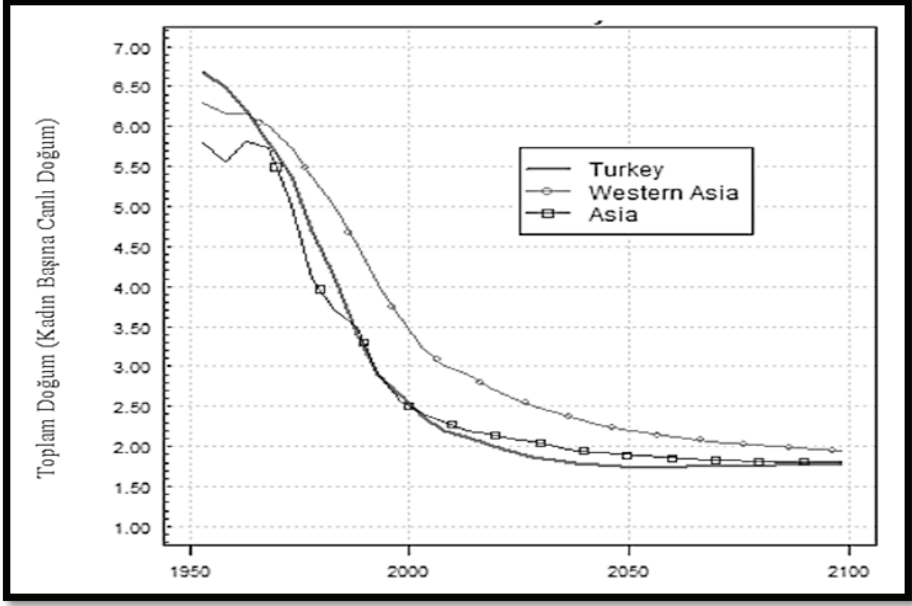
Ayrıca, Türkiye’de doğum oranlarında da ciddi bir düşme eğilimi ortaya çıkmıştır. Nüfus yapısındaki değişimi belirleyen doğum oranları, kadın başına canlı doğum sayısını ifade etmektedir. Bu anlamda Türkiye’de ki doğum oranlarının beklenen değişimini Tablo 5’de görmek mümkündür. Tablo 5’de verili BM verileri dikkate alındığında, doğum oranı 2’nin altına düşecektir. Ayrıca bu düşüş, hem Batı Asya hem de tüm Asya’dan çok daha sert bir düşüş olacaktır. Benzer şekilde TÜİK’in 2000-2025 yılları arasında kapsayan de-

¹⁴ TÜİK, “Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075”, TÜİK Haber Bülteni, No. 15844, 2013, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, Erişim Tarihi: 04.12.2017.

¹⁵ TÜİK, “Nüfus Projeksiyonları, 2018-2080”, TÜİK Haber Bülteni, No. 30567, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30567>, Erişim Tarihi: 02.03.2018.

mografik göstergelerine göre de, 2025 yılında gelindiğinde kadın başına canlı doğum oranı 2,9'a düşeceği öngörülmektedir.¹⁶

Tablo 5. Türkiye’de Doğum Oranlarının Öngörülen Değişimi¹⁷



OECD’nin yayımlamış olduğu verilere göre de Türkiye’de kadın başına canlı doğum oranlarında ciddi bir düşüşün yaşanacağını söyleyebiliriz. Bu düşüş, 2060 yılına gelindiğinde AB ülkeleri ortalamasının biraz üstünde, OECD ülkeleri ortalamasından da aşağıda olacaktır. Ayrıca doğum oranlarındaki azalmaya bağlı olarak doğumda yaşam beklentisi de artacaktır. Artan yaşam beklentisi açısından, doğuşta beklenen yaşam süresi, 2018 yılı için, 78,2 olarak TÜİK tarafından ilan edilmiştir. Bu oranın 2025 yılında 79,6 olması beklenmektedir.¹⁸

¹⁶ TÜİK, “Demografik Göstergeler, 2000-2025”, 2018, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1636, Erişim Tarihi: 02.03.2018.

¹⁷ BM (b), “World Population Prospects, 2017”, 2017, <https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/DemographicProfiles/>, Erişim Tarihi: 15.01.2017.

¹⁸ TÜİK, “Demografik Göstergeler, 2000-2025”, 2018, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1636, Erişim Tarihi: 02.03.2018.

Tablo 6. OECD, AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Toplam Doğum Oranlarının Değişimi¹⁹

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2030	2060
Türkiye	6,2	5,39	4,11	2,9	3,37	2,12	2,02	1,83	1,74
OECD	3,15	2,6	2,05	1,82	1,65	1,7	1,7	1,74	1,79
AB (28)	2,6	2,24	1,9	1,66	1,47	1,56	1,59	1,68	1,78

Bu konuda TÜİK aracılığıyla gerçekleştirilen nüfus projeksiyonlarından da bahsetmek yerinde olacaktır. Doğum oranları açısından, 2075 yılına kadar olan projeksiyonda 3 adet senaryo belirlenmiştir;²⁰

- Birinci senaryoya göre, doğurganlık hızı azalmaya devam edecek ve 2050 yılında 1.65’e düşecek ve ardından 2075 yılında 1.85’e yükselecektir.
- İkinci senaryoya göre, toplam doğurganlık hızı, 2020 yılında 2,11’e, 2050 yılında 2,5’e ulaşacak ve 2075 yılına kadar sabit kalacaktır.
- Üçüncü senaryoya göre, toplam doğurganlık hızı 2050 yılına kadar kademeli olarak 3’e ulaşacak ve 2075 yılına kadar sabit kalacaktır.

Hem TÜİK’in hem BM’nin hem de OECD’nin verilerini ortak değerlendirdiğimizde ise, birinci senaryonun Türkiye için en olası senaryo olduğu görülecektir.

2. Yaşlanan İşgücünün İstihdamına İlişkin Sorunlar

Nüfus yaşlandıkça işgücü de yaşlanmaktadır. Yukarıda ele alınan sayısal veriler doğrultusunda yaşlanma bir sorun alanı olarak ortaya çıkmış olup, devletlerin bu konudaki çabalarının da artışa geçtiği görülmektedir. Yaşlanma önemli bir sorun alanını teşkil etmekle birlikte, devletlerin yaşlanan nüfus ile ilgili olarak planlamalar yapması, oluşabilecek riskleri en aza indirmek veya ortaya çıkacak olan fırsatlardan en üst düzeyde yararlanabilmek için stratejiler belirlemesi gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki işgücü, özel sektördeki benzerlerine göre daha yaşlıdır yani, kamu çalışanlarının önemli bir kısmı emeklilik hakkı kazanmaya çok yakındır.²¹ Bunlar, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki nüfus

¹⁹ OECD, “Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators”, 2017, s.119, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en, Erişim Tarihi: 25.01.2018.

²⁰ TÜİK, 2013, *a.g.k.*

²¹ The Center for Organisational Research, “The Aging and Retiring Government

artışını ifade eden “Baby Boom” jenerasyonu, yani hali hazırda iş yaşantısında yer alan fakat emeklilik yaşına yaklaşmış olan kişilerden oluşmaktadır. Başka bir açıdan bakılacak olursa, kamusal işgücünde, emekliliğe en yakın olanların, yönetim kademesinde yer alan kamu görevlileri olduğu görülecektir. Şu anda çalışma hayatında büyük bir paya sahip olan yaş grubunun kısa zaman içerisinde emekliye ayrılacağı öngörüldüğünde, kamu hizmetlerinin aynı seviyede ve aynı kalitede sunulması gerekliliği, daha karmaşık bir yönetim görevi haline gelmektedir. Bu nedenlerle yaşlanma ve yaşlanan işgücüne ilişkin sorunlar daha çoğunlukla istihdam alanında hissedilmektedir.

OECD’nin 2001 yılında yayımlanmış olduğu rapora göre; çalışanların büyük bir çoğunluğu yakın zamanda emekli olacaktır ve OECD üyesi olan ülkelerin pek çoğunda kamu görevlilerinin 1/4’nden fazlası 50 yaş ve üzerindedir. Buna karşılık, çalışma hayatına işgücü olarak katılan kişi sayısı emekli olaklardan daha az olma eğilimindedir.²² 2001 yılında öngörülen bu gelişmenin bugün ne kadar doğru olduğunu görmekteyiz. OECD’nin 2017 yılı verilerine göre, 55-64 yaş aralığındaki çalışanların OECD üye ülkeleri ortalaması, toplam çalışanların %59,2’sini oluşturmaktadır. AB (28) için bu oran %57,2, G7 ülkeleri için ise %62,4’tür.²³ Bu veriler ve genel emeklilik yaşının genellikle 60-65 yaşları arasında olması bir bütün olarak dikkate alındığında, bu ortalamalara dâhil olan çalışanların 2020’li yıllarda emekli olması beklenmektedir. Emekli olmaya yakın olanların karşılığında işgücüne katılan 15-24 yaş aralığı ise oransal olarak daha düşük düzeydedir. OECD’nin 2017 verilerine göre 15-24 yaş aralığında çalışanların OECD ülkeleri ortalaması, toplam çalışanların %40,7’sini oluşturmaktadır. AB (28) için bu oran %33,8, G7 ülkeleri için ise %44,2’dir.²⁴ Yaklaşık %20’lik bir işgücü açığı ortaya çıkmış bulunmaktadır.

İşgücünden ayrılan sayısının, işgücüne dâhil olanların sayısından fazla olması nedeniyle, kamu sektörü yetenekli olarak görülen genç çalışanları cezbetmek ve elinde tutmak için daha çok maliyete katlanmak zorunda kalacaktır ve dolayısıyla ayrılan kişilerin yerine gelecek olanların daha az nitelikli olma-

Workforce”, https://www.accenture.com/tr-en/~media/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Indurties_17/Accenture-CPS-Age-Bubble-Executive-Summary.pdf, Erişim Tarihi: 10.12.2017.

²² Kırsı Aijala, “Public Sector- An Employer Of Choice? Report On The Competitive Public Employer Project”, <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>, Erişim Tarihi: 17.09.2017.

²³ OECD, “Employment Rate by Age Group (Indicator)”, 2018, doi: 10.1787/084f32c7, Erişim Tarihi: 27.02.2018

²⁴ OECD, 2018, *a.g.k.*

sı neredeyse kaçınılmaz olacaktır.²⁵ Nüfusun yaşlanması ve emekliye ayrılanların yerine gelecek olan kuşağın yani Y kuşağının²⁶ kamu sektöründe çalışmayı arzu etmemesi, devletlerin yetenekli kişileri çekmede daha farklı yollar izlemesini gerektirmektedir. Kamu sektöründe çalışmayı daha ilgi çekici hale getirmek, özel sektör ile olan ücret farklılıklarını gidermek, işe alımlarda esnekliğin artırılması gibi yollar buna örnek olarak gösterilebilmektedir.²⁷

Yaşlı olarak nitelendirilen kişilerin çalışma hayatında yer almaya devam etmeleri ve bununla ilgili tedbirlerin alınması son dönemde sıklıkla uluslararası kuruluşların raporlarında yer almaktadır. Hatta nüfusun yaşlanması sorununun hizmetlerin yürütülmesini etkilememesi için kısa dönemde alınacak ilk tedbir olarak yaşlı çalışanların çalıştırılmaya devam ettirilmeleri veya emekli olanların yeniden çağırılması akla gelmektedir. Buna rağmen, çalışma hayatında yer alan yaşlılar, işlerinde kalmak için pek çok sorunla mücadele etmek zorunda kalmaktadırlar. İşverenler açısından, yaşlı çalışanların teknolojik ve örgütsel değişikliklere adapte olamaması ve ücretle ve ücretle ilgili olmayan işçi maliyetlerinde yaşla birlikte artışların meydana gelmesi gibi olumsuz görüşler söz konusudur. Yaşlı çalışanlar açısından ise, yeniden eğitim fırsatlarından yoksunluk nedeniyle becerilerinde azalmanın meydana gelmesi söz konusudur. Ayrıca, sağlık, bakım sorumlulukları, zorlu çalışma koşulları ve çalışma saatlerindeki esnekliğin kısıtlılığı da bu becerilerin azalmasında rol oynamaktadır.²⁸

Yaşlı olarak nitelendirilen kişiler bir defa işgücünden ayrıldıktan sonra, yeniden iş bulma konusunda önemli sıkıntılar yaşamaktadırlar. İlk olarak, ülkeden ülkeye farklılık gösteren emeklilik yaşı ve bu yaşın zorunlu tutulması, emeklilik sonrası dönemde çalışma hayatında yer almak isteyen yaş grubunu işgücünden dışarıya itmektir. İkinci olarak, sağlık konusu, yaşlıların istihdamını etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. Yaşlanma, fiziksel değişimlerle ilişkilendirilmekle birlikte, ileri yaşla gelen görme bozuklukları, duyma kaybı, solunum ve kalp fonksiyonlarında sıkıntılar gibi sağlık sorunları nedeniyle de işverenler yaşlı çalışanları tercih etmemektedirler. Üçüncü ve

²⁵ Pilichowski vd., 2007, *a.g.k.*, s. 10.

²⁶ Y kuşağı ve kamu sektörünün bu kuşağı nasıl çekebileceği ile ilgili detaylı bilgi için bkz.: Gülçin Erokşal Ülger, “İşe Alma Sürecinde Yeni Eğilimler: İngiliz Kamu Personel Sistemi Örneği” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 22, 2017. s. 1645-1660.

²⁷ Hong Kong Efficiency Unit, “Ageing in the Public Service”, 2010, s. 16-17, http://www.eu.gov.hk/en/reference/publications/ageing_in_public_service.pdf, Erişim Tarihi: 10.12.2017.

²⁸ Hong Kong Efficiency Unit, 2010, *a.g.k.*, s. 8.

son olarak da yaşa bağlı ayrımcılık olan “Ageism” istihdamda önemli sorunlar ortaya çıkartabilmektedir. Bir kavram olarak Ageism, yaşa göre yapılan ayrımcılık ve bu nedenle ortaya çıkan eşitsizliktir.²⁹ Ageism, yaşlı kişilerin, eskimiş becerilere sahip olmaları, daha geç öğrenmeleri ve tatmin etmeyen çalışma performansı sergiledikleri düşüncelerine bağlı olarak, işyerinde iş ve işle ilgili faaliyetlerden dışlanmayı, işten çıkartılmayı, istihdam açısından da işe alınmamayı ifade etmektedir.³⁰

Toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun oransal olarak artış yaşaması devamında gelen yaşlı işgücündeki artış, aynı yaş grubundaki istihdamda azalmayı beraberinde getirmektedir.³¹ Yaşlı işgücünde meydana gelecek olan arz fazlası, işverenlerin bu arz karşısında talep göstermeleri ile düzene girebilecektir. Yaşlı çalışanlarla ilgili olarak talep arz dengesinin sağlanmasında; sağlık, eğitim ve öğrenme stratejilerinin oluşturulması önemli olarak görülmelidir. Bunun yanında, iş sağlığı ve güvenliği kapsamında yaşlı çalışanların korunmasına ve yaşlı ayrımcılığına yönelik yasal düzenlemelerin yapılması gereklidir.³²

3. Yaşlanan İşgücünün İstihdamına İlişkin Çözüm Önerileri ve Uygulama Örnekleri

Bugün 65 yaşında olan birisi, 16,6 yıl daha yaşayabilir durumdadır. Uzun ve sağlıklı yaşam beklentisi sonucunda yaşlı bireylerin çalışmak için fiziksel kapasitelerinin artması ve aynı zamanda eğitimde geçirdikleri sürelerin uzun olması yaşlı olarak nitelendirilen kişileri önemli bir kaynak haline getirmektedir.³³ Bu nedenle, kamu sektörünü ve kamu hizmetlerinin sunumunu etkilemesi beklenen yaşlanma sorununu fırsata dönüştürebilmek için başta uluslararası kuruluşlar olmak üzere devletler de bazı çözümler üretmeye çalışmaktadırlar.

²⁹ WHO, “Ageism” 2018, <http://www.who.int/ageing/features/faq-ageism/en/> Erişim Tarihi: 05.03.2018.

³⁰ Bianca Nogrady, “Age Discrimination: Older Australian Workers Viewed As Slow To Learn” <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2017/apr/20/age-discrimination-older-australian-workers-viewed-as-slow-to-learn>, Erişim Tarihi: 15.03.2018.

³¹ İbrahim Atilla Acar, İsmail Kitapçı, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”. Maliye Dergisi, No. 154, 2008, s. 82.

³² Yücel Uyanık, “Nüfus Yaşlanmasının İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkileri”, Gazi İİBF Dergisi, C. 19, No. 1, 2017, s. 88.

³³ AARP, “Productive Opportunity”, 2018, s. 7, <http://arc.aarpinternational.org/File%20Library/Full%20Reports/ARC-Report---Productive-Opportunity.pdf>, Erişim Tarihi: 08.01.2018.

OECD'nin 2006 yılında yayımlanmış olduğu 21 ülke incelemesini içeren raporunda, yaşlı kişilerin istihdamı ile ilgili olarak bir takım politikalardan bahsetmiştir. Bu politikalara;³⁴

- Finansal Teşvikleri Düzeltmek: Neredeyse tüm OECD ülkeleri, işi engelleyen ve işten emeklilik kararlarında esnekliği artırıcı reformları yürütmektedir. Bu reformların ortak özellikleri arasında, emekli aylığı değişim oranlarında kısıtlamaları, resmi ve erken emeklilik yaşlarında artışlar ve erken veya geç emeklilik için aylık yararlarına ilişkin olarak aktüeryal düzenlemeleri yapmak veya değiştirmek yer almaktadır.
- İstihdam Pratiklerindeki Değişimler: Reform düzenlemelerinde çalışanlar ana paydaş olarak yer almaktadır. Olumsuz çalışan davranışlarına karşı ülkeler, yaşa bağlı ayrımcılığı önleyen yasal düzenlemeler yapmakta ya da yaşlı insanların istihdamını teşvik eden bilgilendirme kampanyaları düzenlemektedirler. Bazı ülkelerde de zorunlu emeklilik artan bir şekilde sorgulanmaya başlanmıştır.
- Yaşlı İşçilerin İstihdamının Teşvik Edilmesi: Çalışanların büyük bir bölümü yaşlı sınıfa dahil oldukça, bu çalışanların becerilerinin güncel tutulması, istihdam hizmetlerine erişimin iyi olması ve daha iyi çalışma koşullarının sağlanması önemli bir hale gelmektedir. Bu zorlayıcı bir görevdir. Pek çok ülkede, yaşa ve beceriye dayalı eğitime katılımda eşitsizliği ortadan kaldırmanın ve yaşam boyu öğrenmeye yatırımın artırmanın ne kadar zor olduğu kanıtlanmıştır.
- Yaşlı Çalışanlarla İlgili Aşılamayan Mitler: Yaşlı çalışanlarla ilgili olarak ortaya atılan mitleri ortadan kaldırmak önemlidir. Çünkü bu mitler, reform çabalarını ayrıca da yaş dostu istihdam pratiklerinin uygulanmasını zora sokabilmektedir. İddialardan birisi, yaşlı çalışanlara göre olan işlerin sayıca az olmasının, genç çalışanlara daha fazla sayıda iş olması anlamına gelmesidir. Ancak, 2008 yılından yapılan bir araştırma sonucunda, yaşlıların gençlere herhangi bir etkisinin olmadığı tespit edilmiştir. Diğer bir iddia ise, yaş ile birlikte çalışma kapasitesinin sistematik bir şekilde azaldığına ilişkindir. Ancak pek çok araştırma göstermiştir ki, genç ve yaşlılarının her biri göreceli olarak güçlü olup iş gücüne katkı sağlamaktadırlar.

Bu politikalardan uygulanabilirliği açısından 2015 yılında, OECD, İstihdam, Çalışma ve Sosyal İlişkiler Konseyi, yaşlılık ve istihdam ile ilgili tavsi-

³⁴ OECD, Live Longer, Work Longer, 2006, s. 1-6, <http://www.oecd.org/employment/emp/36218997.pdf>, Erişim Tarihi: 05.01.2018.

ye kararları almıştır. Bu tavsiye kararları;³⁵

- a. **Çalışanların Kariyerlerinde Uzun Süre Kalmalarına ve Çalışmaya Devam Edebilmelerine Yönelik Teşvikler:** Bu teşvikler kapsamında, daha uzun yaşama beklentisindeki artışa bağlı olarak, daha geç yaşlarda emekliliği ödüllendiren emeklilik sistemlerinin kurulması; devlet tarafından desteklenen erken emeklilik uygulamalarının kaldırılması; yaşa ve unvana bakılmaksızın, tüm çalışanlar için işsizlik ve maluliyet yardımlarının düzenlenmesi tavsiye edilmektedir.
- b. **İşverenlerin Yaşlı Çalışanları Elleri Tutmalarına ve İşe Almalarına Yönelik Teşvikler:** Bu teşvikler kapsamında, işçi ve işveren temsilcilerinin işbirliği ve danışmanlığında, işe almada, yükselmede ve eğitim süreçlerinde yaşa bağlı ayrımcılığın ortadan kaldırılması için yasal düzenlemelerin yapılması, toplumsal bilinçlendirme kampanyalarının yapılması; çalışanların korunması hususunda, yaşlı çalışanların daha kaliteli işlere ulaşabilmesine imkan sağlanması, zorunlu emeklilik uygulamalarının özendirilmemesi hatta yasaklanması; yaşlı çalışanların yaşlarına göre değil verimliliklerine ve becerilerine göre değerlendirmeye tabi tutulması; yaşlanan işgücünü yönetmede iyi örnek olarak gösterilebilecek uygulamaların teşviki tavsiye edilmektedir.
- c. **İlerleyen Yaşlarda İstihdam Fırsatlarını Güçlendirmek Suretiyle, Çalışanları Desteklemek:** Bu kapsamda, çalışanların çalışma hayatları boyunca ihtiyaç duydukları eğitimlere katılımlarını artırmak; iş arayanlara etkin bir istihdam asistanlığı sağlamak ve tüm yaşlardaki çalışanlar için iş kalitesini artırıcı çalışma koşullarını oluşturmak tavsiye edilmektedir.

Yaşlanma sorununun genel görüntüsü ve yukarıda sayılan ilgili tavsiye kararları dikkate alındığında, kamu personel sistemini de yakından etkileyebilecek olan hususları şu şekilde sıralayabiliriz;

- İşe almada ve emeklilikte yaş hadlerinin düzenlenmesi
- Emeklilik sonrası işe dönüşte kolaylıkların sağlanması
- Çalışma koşullarının yeniden düzenlenmesi
- Yaş ile ilgili ayrımcılığın ortadan kaldırılması
- Yaşlanmanın bir sorun olarak görülmesi ve çözümü için planların ve stratejilerin oluşturulması

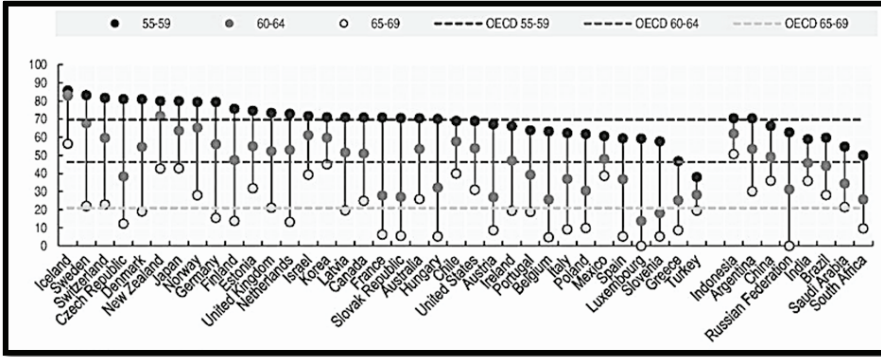
³⁵ OECD, “Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies” <http://www.oecd.org/els/emp/Ageing-Recommendation.pdf>, Erişim Tarihi: 27.01.2018.

Kamu personel sistemi açısından ilgili düzenlemeleri incelemek Türkiye’de ki durumun açıklanmasında faydalı olacaktır. Bu nedenle sırasıyla sayılan hususlara ilişkin örnek uygulamaları ele almak ve Türkiye’de ki durumu değerlendirmek gereklidir.

3.1. İşe Almada ve Emeklilikte Yaş Hadlerinin Düzenlenmesi

Nüfusun yaşlanması sorunu ile yüzleşen ülkeler, kamu hizmetlerinin sunumunda aksamaların yaşanmaması için genellikle, zorunlu emeklilik yaşını ve işe alma süreçlerinde de yaş kriterlerini değiştirmekte veya kaldırmaktadır. Tablo 7’de de görüleceği üzere, şuanda yaşlanmayı bir sorun olarak yaşayan ülkeler 60 yaş ve üstü çalışanları daha çoğunlukla istihdam etmektedirler. Türkiye ise verili yaş gruplarında OECD ortalamalarının altında kalmaktadır.

Tablo 7. Yaşa Göre İstihdam Oranları³⁶



OECD ülkeleri hesaplamalarında, 20 yaşındaki bir kişinin işe girmiş olduğu varsayılmakta ve buna göre çalışma ile ilgili veriler oluşturulmaktadır. Normal emeklilik yaşı, emeklilik ile ilgili tüm haklardan yararlanılabilecek yaş olarak tanımlanmaktadır. Bazı OECD ülkeleri emeklilik yaşının artırılması usulünü benimserken bazıları da zorunlu emeklilik yaşını tamamen ortadan kaldırmıştır. Danimarka mevcut emeklilik yaşını 2030’a kadar kademeli olarak 68’e çıkartmaya, Finlandiya 65 yaşa, Hollanda, 2022’de 67’ye çıkartma

³⁶ OECD, 2017, *a.g.k.*, s. 21.

kararı almışlardır.³⁷ Bu ülkelerin dışında, İrlanda, kamu sektörü için zorunlu emeklilik yaşını 65'ten 70'e çıkartmıştır.³⁸

Zorunlu emeklilik yaşını kamu sektörü açısından tamamen kaldıran ülkelere örnek olarak ise Birleşik Krallık verilebilir. Zorunlu emeklilik yaşı 65 iken, zorunlu olma hali ortadan kaldırılmış ve emekliliğe hak kazanılabilecek yaş olarak kabul edilmiştir. Birleşik Krallık ayrıca hizmete girme yaşı konusunda da sınırlama koymamıştır. Sadece kamu hizmetlerine giren kişinin uzun sayılabilecek bir süre kamu hizmeti sunabilmesini arzu etmektedirler.³⁹ Birleşik Krallık dışında, zorunlu emeklilik yaşını kaldıran ülkeler, Danimarka, Polonya, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve Birleşik Devletlerdir.

Türkiye'de ise işe giriş yaşı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile emeklilik yaşı ise 5110 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu ile belirlenmiştir. 657 sayılı kanunun 40. Maddesi uyarınca, devlet memuru olabilmek için genel kural 18 yaşını tamamlamış olmaktır. 18 yaş dışında kamu sektörüne ilk defa atanacaklar açısından 35 yaşını doldurmamış olma şartı da aranmaktadır. 5110 sayılı kanuna göre ise, kadınlar 58, erkekler ise 60 yaşına geldiklerinde emekli olabilmektedirler. Bu rakamlar, OECD ülkeleri arasındaki en düşük emeklilik yaşını ifade etmektedir. Türkiye'de zorunlu emeklilik yaşı ise 65 olarak belirlenmiş olmakla birlikte bu yaş meslek türüne göre de değişebilmektedir. Örneğin astsubayların 55, komiserlerin 56 yaşında emekli olmaları zorunludur. Benzer şekilde akademisyenler için de zorunlu emeklilik yaşı 67 olmakla birlikte, emekli öğretim üyelerinin emeklilik sonrası 75 yaşına kadar çalışabilme olanağı getirilmiştir. Emeklilik yaşının, yaşam beklentisindeki artışa göre, 2048 yılına kadar kademeli olarak artırılması ve nihayetinde yaş sınırlarında mevcut olan cinsiyet ayrımının da ortadan kaldırılması öngörülmektedir. Aşağıdaki tabloda kademeli geçişe ilişkin düzenlemeyi görmek mümkündür.

³⁷ OECD, 2017, *a.g.k.*, s. 21.

³⁸ Citizens Information, "Retirement Age", 2018, http://www.citizensinformation.ie/en/employment/retirement/older_people_and_working/retirement_age_in_ireland.html. Erişim Tarihi: 05.03.2018.

³⁹ GOV.UK, "Working After State Pension Age", 2018, <https://www.gov.uk/working-retirement-pension-age>, Erişim Tarihi: 05.03.2018.

Tablo 8. Türkiye’de Emeklilik Yaşları⁴⁰

Yıllar	Kadın	Erkek
2036-2037	59	61
2038-2039	60	62
2040-2041	61	63
2042-2043	62	64
2044-2045	63	65
2046-2047	64	65
2048-	65	65

3.2. Emeklilikten Sonra İşe Dönüşte Kolaylıkların Sağlanması

Yaşlanma sorununa çözüm olarak emekli olanların geri çağırılması kısa vadede etkili olabilmektedir. Bu nedenle ülkeler, emeklilik sonrası kişilerin çalışma hayatlarına devam edebilmelerine izin vermekle birlikte, emeklilik sonrası çalışmanın, emekli aylıklarının nasıl etkileyeceğine dair farklı düzenlemelere sahiptir. Bu düzenlemeler genellikle emekli aylığına hak kazanan bir kişinin yeniden iş hayatına dönmesi sonucunda aylığında belirli kesintilerin yapılmasını veya tamamen kesilmesini ya da herhangi bir kesintinin yapılmasını içermektedir.

Yunanistan, emeklilik sonrasında çalışan kişinin kazanmış olduğu gelir, emekli aylık sınırını aştığı takdirde, emekli aylığının %60’ını kesmektedir. Benzer şekilde Japonya’da da toplam gelir 460.000 JPY’ni aştığı zaman emekliliğe ilişkin yararlar kısıntılara başlanmaktadır. İspanya’da, 67 yaşından sonra çalışmaya devam edenlerin emekli aylıklarında %50’lik bir azaltma uygulanmaktadır. Bunlara karşılık, Avusturya ve Yeni Zelanda’da herhangi bir kısıtlama yoktur. Kişi emekli aylığını alırken aynı zamanda da çalışabilmekte ve aylıktan herhangi bir kısıntı yapılmamaktadır. Çek Cumhuriyetinde de herhangi bir kısıtlama bulunmazken, kısmi emeklilik şartıyla emekli aylıklarının yarısını alabilme imkânı sunulmaktadır.⁴¹

2016 yılına kadar Türkiye’de de emeklilik sonrası özel sektörde çalışanlardan sosyal güvenlik destek primi adı altında kesintiler yapılmakta ve bu kesintiler ciddi gelir kayıplarına sebep olabilmekteydi. 2016 yılında bu prim kesilmesi durdurulmuş olup, emekli olan kişilerin hem çalışabilmesine hem de emekli aylığını almaya devam edebilmesine imkân tanınmıştır. Kamu sektörü açısından ise, 657 sayılı kanun emeklilik sonrası geri dönme ile ilgi-

⁴⁰ İbrahim Attila Acar, İsmail Kitapçı, 2008, s. 93

⁴¹ OECD, 2017, *a.g.k.*, s. 23.

li düzenleme bulunmaktadır. 657 sayılı kanunun 93. maddesine göre; “T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli olanlardan sınıfında yazılı nitelikleri taşımakta bulunanlar kanunun 92’nci maddesi hükümlerine göre kurumlarda boş kadro bulunmak şartıyla yeniden memurluğa alınabilirler”. Ancak, bu hükmün uygulaması 21/04/2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 30. maddesi ile uygulanamaz kılınmıştır. Bu maddeye göre, “Cumhurbaşkanı tarafından atananlar, Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararnameyle atanan veya görevlendirilenler, Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılan seçimler sonucunda görev verilenler ile yükseköğretim kurumlarının öğretim üyeliğine yapılacak atamalar hariç olmak üzere, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı alanlar, aylıkları kesilmeksizin, genel bütçeye dahil dairelerin, katma bütçeli idarelerin, döner sermayelerin, kefalet sandıklarının, sosyal güvenlik kurumlarının ve bütçeden yardım alan kuruluşların kadrolarına açıktan atanamazlar;..... herhangi bir kadroda, pozisyonda veya görevde çalıştırılmazlar. Diğer kanunların bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz.” Bu düzenlemenin getirilmesindeki amaç, ilgili kanunun gerekçesinde “eğitim kurumlarından ve özellikle yükseköğretim kurumlarından mezun olan genç ve nitelikli kişilerin sayısının artmasına rağmen, kamu kurum ve kuruluşlarının personel alımlarının oldukça kısıtlı olması ve işsizlik sorunun yoğun olarak yaşandığı bu dönemde, tercihini emeklilik yönünde yapmış ve emeklilik haklarını elde etmiş kişilerin tekrar kamuda istihdamının önlenmesi öngörülmektedir.” şeklinde ifade edilmektedir.⁴²

3.3. Çalışma Koşullarının Yeniden Düzenlenmesi

İlerleyen yaşlarda ortaya çıkan sağlık sorunlarına bağlı olarak, yaşlı kişiler büyük, modern ve açık ofis sistemlerinde, gürültüden dikkat dağınıklığına kadar genel rahatsızlık problemleri yaşayabilmektedirler. Yaşlanma sorununa çözüm olarak görülen daha uzun süreli çalışmayı sağlayabilmek için, çalışma ortamlarının, ürünlerin ve hizmetlerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı söz konusudur. Bu nedenle yaşlı kişilerin istihdamında esnek çalışma modelleri daha sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Bu modellere örnek olarak evden çalışma, belirli süreli çalışma, mevsimlik çalışma ve yarı zamanlı çalışmayı örnek gösterebiliriz.⁴³

⁴² DPB, “ 6/1/2017 Tarih ve 80 Sayılı DPB Görüşü” http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/emekliist/1.pdf, Erişim Tarihi: 02.03.2018.

⁴³ Claudia Villosio vd., “ Working Conditions of an Ageing Workforce” 2008, s. 19, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lux-

Yaşın ilerlemesi ile ortaya çıkan çeşitli sağlık sorunları nedeniyle kişiler daha sıklıkla hastalık iznine ihtiyaç duymaktadırlar. Çalışma saatlerinde esnekliğin sağlanması ile bu ihtiyacın karşılanması kolaylaşmaktadır. Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde çalışanların esnek çalışmayı talep etme hakları bulunmaktadır. Burada kabul edilen esneklik sadece saatlerle ilgili olmakla birlikte işin kendisinde esneklik yapılmamaktadır. Bu sayede emeklilikle ilgili haklarda kayıplar yaşanmamaktadır.⁴⁴

Yaşı nedeniyle zorunlu olarak emekli olmuş bir kişi, iyi durumda olmasına rağmen, iş yaşamından dışarıya itilmektedir. Bu anlamda çalışmaya devam etmek istemesi normal karşılanmalıdır. Bu kişilerin kendi işlerini kurabilmeleri için olanakların verilmesi veya başka işlerde de çalışabilmesine olanak sağlanmalıdır. Bu çalışmaların da olabildiğince esnek düzenlenmesi gerekmektedir. Bu kişilerin işle ilgili olan deneyimleri ve bilgileri nedeniyle önemli bir kaynak olarak görülüp, iş yaşamının içerisinde yer almalarının sağlanması önem arz etmektedir. Günümüzde özel sektörde daha sıklıkla gördüğümüz sayılan yöntemleri, kamu sektörü açısından da genişletmek önemli bir konu haline gelecektir. Yarı zamanlı, mevsimlik ve belirli sürelerle çalışmayı sınırlı da olsa kamu sektöründe de görmek mümkündür.

Çalışanların yaşlı aile üyelerine bakma ihtiyaçlarının artması veya benzer şekilde çalışanların bakıma ihtiyaç duymaları, esnek çalışma koşullarının oluşturulması gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır. Özellikle işverenlerin, yaşlı çalıştırmaları halinde bu konuya özen göstermeleri beklenmelidir. Bunun yanı sıra, çalışma ortamının da işin niteliğine göre yaşlı dostu hale getirilmesi gereklidir. Özel sektörde daha fazla yaşlı kişinin çalışması nedeniyle özel sektör örnekleri bu konuda daha fazladır. Örneğin BMW, 2007 yılında, yaşlı çalışanlarının çalışma koşullarını geliştirebilmek için üretim hattında yaklaşık 70 değişiklik yapmış ve bu değişiklikler için önemli yaklaşık 51 bin dolar yatırım yapmıştır. Bu yatırıma, dizlere olan etkisini azaltmak için çimento olan yer kaplamalarını laminant parkelerle değiştirilmesi, ayağa olan baskıyı azaltmak için ortopedik ayakkabıların verilmesi, değiştirilebilir çalışma tablolarının oluşturulması, örnek olarak verilebilir.⁴⁵

emburg, https://www.hospeem.org/wp-content/uploads/2013/12/working_conditions_ageing_WF_May08.pdf, Erişim Tarihi: 07.03.2018.

⁴⁴ Vanessa Beck, Glynne Williams “Managing Older Workers: A report for Acas”, 2016, s. 8, <http://www.acas.org.uk/media/pdf/f/i/Managing-older-workers-a-report-for-acas.pdf>, Erişim Tarihi: 07.03.2018.

⁴⁵ National Healty Worksite, “Older Employees in the Workplace”, 2012, s. 5, https://www.cdc.gov/workplacehealthpromotion/tools-resources/pdfs/Issue_Brief_No_1_Older_Employees_in_the_Workplace_7-12-2012_FINAL508_1.pdf, Erişim Tarihi:

Kamu sektörü açısından, yarı zamanlı çalışma özendirilebilmektedir. Emeklilik sonrası çalışmada, yarı zamanlı çalışma neticesinde emeklilikle ilgili haklarda kayıplar yaşanmamakta, bu sayede gelir artırıcı faaliyetler yapılabilmektedir. Ayrıca şuanda çok popüler olmasa da ilerleyen yaşla artan bakım ihtiyacı nedeniyle evden çalışmaya olan ilgi artabilir durumdadır. Bu nedenle konut politikalarında da evden çalışmayı kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması düşünülmelidir. Evden çalışma veya diğer esnek çalışma modelleri yaşlı kişilerin işgücünde kalmalarına yardımcı olurken bakım gibi sorumluluklarını da iş-yaşam dengesi çerçevesinde kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle evlerin tasarımının yaşlılara ve evden çalışmaya uygun hale getirilmesi ve yüksek hızlı internet bağlantısı gibi ihtiyaç duyulabilecek teknolojilere erişimin kolaylaştırılması gerekli olacaktır.⁴⁶

Türkiye açısından konu ile ilgili düzenlemeler çok sınırlı düzeyde görünmektedir. Çalışma hayatında, herkes eşit koşullarda çalışmaktadır. Yaşlı çalışanlara özel bir ergonomik düzenleme bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra, kamu sektöründen emekli olan bir kişinin tekrar kamu sektöründe yer almak yerine özel sektörü tercih etmesi söz konusudur. Bu noktada esnek çalışma modelleri İŞKUR vasıtasıyla yaşlı kişiler açısından anlam kazanmaktadır. Son dönemde İŞKUR vasıtası ile kamu kurumları geçici personel istihdam etme yöntemini benimseyebilmektedir. İstihdam edilen bu personel arasında 60 yaş ve üstü kişiler de bulunmaktadır.⁴⁷

3.4. Yaş ile İlgili Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması

Yaşa bağlı ayrımcılık ya da Ageism, kişinin yaşından ötürü ayrıma tabi tutulmasını veya adil olmayan davranışlara maruz kalmasını ifade etmektedir. İstihdam açısından, işverenlerin iş ilanlarına yaş sınırları koyması veya belirli bir yaş grubuna yönelik ilanların hazırlanması bu konuda örnek olarak sayılabilirken; çalışma hayatı içerisinde, işverenin yaşlı bir kişiye iş vermeyi reddetmesi, aşağılama, küçük düşürücü bir ortam yaratma, yaş nedeniyle ay-

10.03.2018.

⁴⁶ UK Government Office For Science, “ Future of an Ageing Population”, 2016, s. 60 <https://www.gov.uk/government/collections/future-of-ageing>, Erişim Tarihi: 11.01.2018.

⁴⁷ İŞKUR, “ İşe Yerleştirme İstatistikleri”, 2014, http://www.iskur.gov.tr/Desktop-Modules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=319&did=28358&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2f-DesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=false&tmid=928&if=1, Erişim Tarihi: 10.03.2018.

rımcılığa maruz kaldığını belirten çalışana adil davranmama, emekli olması için baskı yapma gibi örnekler verilebilir.

Yaşa bağlı olarak yapılan ayrımcılık sadece yaşlılarla ilgili olmayıp, yaşlı kişileri hem fiziksel hem de psikolojik olarak etkilemektedir. Bu nedenle ayrımcılıkla ilgili düzenlemelerde mutlaka yaşla ilgili düzenlemelerin de yapılması gereklidir. Özellikle yaşlanma sorunu ile karşı karşıya olan ülkeler, yaşlı ayrımcılığı ile ilgili düzenlemelere sahiptirler.

Amerika bu konuda ilk düzenlemelerden birisini yaparak, 1967 yılında İstihdamda Yaş Ayrımcılığı Kanunu (The Age Discrimination in Employment Act) kabul etmiştir. 40 yaş ve üstü kişiler için uygulama alanı olan bu kanun, işe almada, işten çıkartmada, görevlendirmede, eğitimde ve çalışma ile alakalı diğer konularda ayrımcılık yapılamayacağını hüküm altına almıştır.⁴⁸ Birleşik Krallık da 2010 yılında Eşitlik Kanunu'nu (Equality Act) kabul ederek, ayrımcılığın türleri arasında yaşa bağlı ayrımcılığı da saymıştır. Yaşa bağlı olarak işe almama, daha az ödeme yapma gibi kriterler ile ayrımcılığın yapılamayacağını ifade etmiştir.⁴⁹

Türkiye açısından yaşlılara özel bir düzenleme bulunmamakla birlikte, 1982 Anayasası'nın Kanun Önünde Eşitlik başlıklı 10. Maddesi yaş kriterini saymaksızın "dil, din ırk ... ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin herkesin kanun önünde eşit" olduğunu ifade etmiştir. Fakat ilgili maddenin devamında yaşlılar için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılamayacağı belirtilerek, yaşlılara pozitif ayrımcılık uygulanabilmesinin yolunu açmıştır. Benzer şekilde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da memurlarına eşit davranma yükümlülüğünü amirlere vermekle, yöneticilerin astlarına karşı herhangi bir sebepten dolayı ayrımcılık yapamayacağını hüküm altına almıştır. Olumlu olarak nitelendirilebilecek bu hükümlere rağmen, kamu personelinin işe alınmasında 35 yaş sınırının hala pek çok kurum tarafından uygulanıyor olması, bu konuda bir çelişki oluşturmaktadır. Bu çelişki dava konusu haline de gelmektedir.⁵⁰

3.5. Yaşlanma ile İlgili Plan ve Stratejiler

Yaşlanmayı bir sorun olarak gören ve bu konuda önlem almak isteyen ülkeler, konu ile ilgili planlar hazırlamakta ve planlara bağlı olarak stratejiler

⁴⁸ US Equal Opportunity Commission, "Age Discrimination", <https://www.eeoc.gov/laws/types/age.cfm>, Erişim Tarihi: 08.03.2018.

⁴⁹ GOV. UK, " Discrimination: Your Rights", 2018, <https://www.gov.uk/discrimination-your-rights/discrimination-at-work>, Erişim Tarihi: 08.03.2018.

⁵⁰ Örnek karar için *bkz.*: Ankara 18. İdare Mahkemesi 2014/1531 Esas No'lu Kararı.

oluşturmaktadırlar. Herhangi bir sorun ile baş edebilmenin ilk yolu sorunun mevcut durumunu araştırarak ilerde olması beklenen durumu hakkında yargılar üretmektir. Öngörüler neticesinde çözüm önerileri oluşturmak kolaylaşmaktadır. Mevcut durumun analizi için Yasama düzeyinde komisyonların kurularak, üretilmesi gereken politikalar açısından bir açılımın gerçekleştirilmesi gereklidir. Bu açılımı sağlayabilmek için de istatistikî bilgilerin yeterli ve güncel olması beklenmektedir. Konu ile ilgili olarak çok detaylı çalışma yapan ülkelerden birisi Birleşik Krallık'tır. İlk olarak Lordlar Kamarası Kamu Hizmetleri ve Demografik Değişim Komitesi, 2012 yılında "Yaşlanmaya Hazır Mıyız? (Ready for Ageing?)"⁵¹ başlıklı bir rapor hazırlayarak, hükümete sunmuştur. Raporda mevcut durum analiz edilerek yaşlanma sorununa hazır olunmadığı, kısa dönemli bütçe döngüleri nedeniyle uzun dönemli bir hükümet politikasının oluşturulmadığı, nüfusun yaşlanmasına ilişkin olarak uzun dönemli stratejilerin oluşturulmasında çok küçük adımlar atıldığı, yaşlanmaya ilişkin yapılacak düzenlemelerin bütüncül bir anlayışı ve işbirliğini gerektirdiği önemle vurgulanmıştır. Rapor ve önerileri sonrasında hükümet, ilgili rapora istinaden bir cevap raporu hazırlamıştır. Bu raporda, ülkeyi yaşlanılabilecek en iyi ülkelerden birisi haline getirmeyi amaçladıklarını ve komitenin hazırlamış olduğu raporda hükümetten beklenen adımlara ilişkin reform çalışmalarının yürütüleceği ve bu çalışmaların neler olduğu yer almıştır.⁵² Devam eden dönemde ise hükümete ait Bilim Ofisi (Government Office for Science), yaşlanan nüfusun geleceğine ilişkin detaylı bir rapor hazırlamış ve yaşlanan nüfusa ilişkin temel bilgilerin yanı sıra her bir alan için (istihdam, sağlık, bakım vb.) ayrı ayrı gelecek senaryoları oluşturmuştur.⁵³

Türkiye açısından bakıldığında ise, 2050 yılında 65 yaş ve üstü nüfusun şu anki durumdan 3 kat daha fazla artacağı ve OECD ülkeleri arasında ikinci en hızlı yaşlanan ülke olacağı öngörülmektedir. Ülkede soruna ait olarak bir farkındalık mevcut olmakla birlikte ulusal güvenlikle alakalı riskler, genç işsizliği gibi daha öncelikli konular sebebiyle yaşlanma sorununa ilişkin adımların atılması yavaş olmaktadır. Hükümetin gündeminde yaşlanma ile ilgili konuların yer almaması, yaşlı kişilerin istihdamı ile ilgili çabaların göz ardı edilebilmesine yol açmaktadır. Bu nedenle, yaşlı kişilerin işgücüne katılma oranı,

⁵¹ Committee on Public Service and Demographic Change, "Ready for Ageing?", 2013, s. 89-92, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldpublic/140/14002.htm>, Erişim Tarihi: 10.02.2018.

⁵² Committee on Public Service and Demographic Change, "Government Response to Ready for Ageing?", 2013, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/Demographicchange/GovtResp.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2018.

⁵³ UK Government Office For Science, , *a.g.k.*, s. 50.

OECD ülkeleri ortalamasından düşüktür. 2015 verilerine göre Türkiye’de 65 yaş ve üstü kişilerin %11’u ya çalışmakta ya da aktif olarak iş aramaktadır.⁵⁴

Genç nüfus işsizliğinin 19,2 olduğu⁵⁵ ve bu nedenle de genç işsizliğini önlemeye yönelik politikalara ağırlık veren Türkiye’de, yaşlı işgücüne ilişkin olarak politika oluşturmaya başlanmış olmakla birlikte, bazı uygulamaların hayata geçirildiğini ve yaşlanmanın uzun dönemli etkilerinin azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu konudaki ilk belge 2007 yılında yayımlanan Yaşlanma Ulusal Eylem Planı’dır. Bu rapor kapsamında yaşlı nüfusun işgücüne katılımını destekleyen eylemler, mevcut olup bu eylemler arasında; emeklilik sonra çalışmayı etkileyen politikaların ortadan kaldırılması, yaşam boyu öğrenmenin sağlanması, eğitim programları ve istihdamı desteklemek üzere işte eğitimin gerçekleştirilmesi ve esnek emeklilik gibi yeni emeklilik sistemleri yaklaşımlarının desteklenmesi yer almıştır.⁵⁶

2013 yılında, Eylem Planı’na dair uygulama programı, Aile ve Sosyal politikalar Bakanlığı’na yayımlanmış ancak mevcut durumu ele alan bu rapor sadece sosyal hizmetlerle alakalı bir program olarak yer almıştır. 2016 yılında ise, Eylem Planı’na istinaden, emeklilik sonrası çalışanların ücretlerinden kesintiye sebep olan sosyal güvenlik destek primi kaldırılarak, yaşlı kişilerin işgücünde kalma sürelerinin uzatılması adına önemli bir adım atılmıştır. Bunun dışındaki eylem planı uygulamalarında yol kat edildiğini söylemek çok zordur.

2014-2018 yılları arasını kapsayan 10. Kalkınma Planı’nda da demografik değişikliklere ilişkin temel politikalar mevcuttur. Bu politikalar kapsamında doğum oranlarındaki düşüşün önüne geçilmesi gerekliliği vurgulanmış ve bunu gerçekleştirmek için kadınlara yönelik iş ve aile yaşamını uyumlaştıran imkânların sağlanacağı belirtilmiştir. Artan yaşlı nüfusa yönelik olarak da aktif hayat sürmesinin sağlanacağı politika olarak belirlenmiştir.

Sonuç

Dünya nüfusu hızlı bir şekilde yaşlanmaktadır ve Türkiye de nüfusun yaşlanması problemi ile kısa bir zaman sonunda yüz yüze gelecektir. Artan yaşam beklentisi ve azalan doğum oranları yaşlanma problemini ortaya çıkartan en temel faktörlerdir. Doğum oranlarında ki azalma Türkiye açısından da mev-

⁵⁴ AARP, “The Ageing Readiness and Competitiveness Report Turkey”, 2017, s. 11.

⁵⁵ TÜİK, “İşgücü İstatistikleri Aralık 2017”, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaber-Bultenleri.do?id=27692> Erişim Tarihi: 15.03.2018.

⁵⁶ DPT, “Türkiye’de Yaşlıların Durumu Ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı”, 2007, DPT yayınları, Ankara.

cut olmakla birlikte, yaşlanma sorununun Türkiye açısından farklı şekilde ele alma gerekliliği vardır.

Türkiye şuanda yoğun bir genç nüfusa sahiptir ve genellikle istihdama ve işgücüne ilişkin politikalar genç işsizliği üzerine odaklanmaktadır. Uluslararası alanda şu anda iş arayan, çalışma çağındaki genç nüfus kamu sektörünü değil kendi işini yapmayı tercih etmektedir. Türkiye’de ise diğer ülkelerin tam aksine genç nüfus, kamu sektörünü tercih etmeye devam etmektedir. Bu nedenle Türkiye’de ki yaşlılık ve yaşlanma sorununa ilişkin olarak düzenlemelerin yapılmasında bu durum daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Devletler, yaşlanma sorunu ile başa çıkabilmek için bir takım tedbirler almaktadırlar. İlk olarak yaşlanma sorunu karşısında devletler, hem çalışanların sayısını hem de çalışanların verimlilik seviyelerini artırmak için yollar aramaktadırlar. Bunu gerçekleştirmenin yolu 50-64 yaş aralığındaki kişilerin işgücüne katılımının artırılmasıyla ya da emeklilik yaşının yükseltilmesi ile sağlanabilmektedir. Dünyadaki uygulamalarda bu eğilim fazlasıyla dikkat çekicidir. Şuanda Türkiye’de mevcut emeklilik yaşı OECD ortalaması olan 65 yaşın altında olup, Türkiye bu yaş sınırına 2048 yılında ulaşacaktır.

İkinci olarak; uzun dönemde doğum oranlarını artırıcı tedbirler almak mümkündür. Fakat Japonya gibi ortanca yaşı çok yüksek ve doğum oranının ciddi anlamda düşük olduğu ülkelerde bu tedbir de işe yaramayabilmektedir. Türkiye’de ise doğum oranları 3 türlü senaryo ile ilişkilendirilmiş olup, en kötü senaryo uluslararası çalışmalar sonuçlarına göre de en geçerli senaryo haline gelmektedir.

Türkiye’de yaşlanma deyince sadece yaşlıların almış oldukları hizmetlerdeki gelişmeler dikkate alınmakta olup, yaşlı sınıfına giren bireylerin toplumsal yaşama adapte olmalarına yönelik tedbirlerden bahsedilmektedir. Ancak bu tedbirler içerisinde istihdam alanı çok küçük bir bölümü oluşturmaktadır. Mevcut emeklilik yaşının OECD ülkelerinden de düşük olması emekli olarak geçirilen süreyi artırmakta ve yaşlarına rağmen potansiyel iş yapma gücüne sahip olan kişileri çalışma hayatının dışına itmektedir.

Hâlihazırda genç nüfusun sayıca fazla olması ve bu gruptaki işsiz oranının yüksek seviyelerde seyretmesi, yasal düzenlemelerdeki eksiklikler yaşlı bireylerin istihdamında negatif etkiler yaratmaktadır. Özellikle kamu sektörü açısından genç istihdamını artırmak üzere yaşlı kişilerin yeniden memuriyete alınamamaları veya kamu sektöründeki iş ilanlarında yaş sınırının olması bu konuda etkili olmaktadır.

Dünyadaki uygulamalar arasında yer alan yarı zamanlı veya esnek çalışma modellerinin Türkiye açısından uygulanması da çok mümkün görünmemektedir. Özellikle yaş grupları bakımından şu anda 65 yaş ve üstü kişiler, teknolojik gelişmeleri takipte zorlanmakta hatta çoğunlukla teknolojiyi kullanama-

maktadır. Bu anlamda teknoloji ile iç içe olan mesleklerde yeniden işgücüne dâhil olma da mevcut durumda zorlaşmaktadır.

Ülkeler çoğunlukla esnek çalışma modeli üzerinde ilerlemektedirler. Buna yarı zamanlı çalışma, evden çalışma gibi çözümler aramaktadırlar. Örneğin İngiltere yayınlamış olduğu yaşlanma raporunda, teknoloji kullanımının da ötesine geçerek evden çalışmayı özendirici tedbirlerden bahsetmektedir. Hatta konuyu daha da ileriye taşıyarak evden çalışma için evlerin uygun olmadığını ve düzenlenmesi gerektiğini de ifade etmektedir. Türkiye’de kamu sektörü açısından esnek çalışma şu anda sadece kadınların doğum gibi nedenlerle işgücünden ayrılmalarını önlemek amacıyla sadece kadın çalışanlara tanınmıştır. Bunun dışında esnek çalışma ile ilgili düzenlemeler özel sektöre yöneliktir. Yaşlanan nüfus sayıca artmaya başladığında esnek çalışma bir seçenek olarak düşünülmelidir. Çünkü yaşlanmanın bir sorun olarak başlayacağı öngörülen dönem bugünün gençleri ile yaşanacaktır. Ülkemiz gençliği ise bilgi teknolojilerini kullanma bakımından ön sıralarda yer almaktadır.

Türkiye, yaşlanan nüfusun uzun dönemli etkileri konusunda farkındalığa sahiptir ancak, politika oluşturma aşamasına yeni geçilmiştir. İstihdama yönelik olarak oluşturulan yaşlanan nüfusla ilgili politikalar yetersiz görünmekle birlikte umut vaat edicidir. Örneğin Emeklilik yaşının kademeli olarak artırılması önemli bir adımdır. Bu sayede yaşlı kişiler iş yaşamında daha fazla sürelerde kalabilme imkânına sahip olacaklardır. Ancak unutmamak gerekir ki, yaşlanma sorunu ile yüzleşen ülkeler zorunlu emeklilik yaşını kaldırmış ve hatta daha uzun süreli iş yaşamında kalmayı teşvik edici emeklilik sistemleri geliştirmişlerdir. Türkiye’de de yaşlanma sorunu gerçekleşmeden bu konuda adımların atılması gereklidir.

Toplumsal yaşamda, yaşlılar önemli ve saygı duyulan kişilerdir. Ancak çalışma hayatında yaşlı denildiğinde, eğer yüksek eğitime sahip ve donanımlı değil ise, ağır iş yapan başka bir ifadeyle artık emekli olması gereken kişi akla gelmektedir. Bu nedenlerle pozitif veya negatif ayrımcılığa maruz kalabilmektedirler. Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu’na göre ayrımcılık yapılamayacağını anlıyor olsak da direkt yaşa bağlı ayrımcılığa ilişkin bir düzenlemenin yapılması gerekli görülmektedir.

Yaşlı kişilerin istihdamı konusunda da düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır. Devlet Memurları Kanunu konu ile ilgili düzenleme yapmış olmasına rağmen, başka bir kanun ile durumun uygulanamaz hale gelmesi, yaşlı nüfus politikaları açısından mevcut durumda olmasa bile ileriki dönemler açısından sorun yaratabilir durumdadır. Kademeli bir geçiş bu konu için de uygulanabilir. Her yıl yaşlanma ile ilgili araştırmalar yapılarak kamu personeli ihtiyacı dâhilinde belirli oranlarda yaşlı istihdamı sağlanabilir.

Dünya’da yaşlanma sorunu üzerine pek çok resmi çalışma yapılmakla

birlikte, Türkiye’de yapılan resmi çalışmaların azlığı dikkat çekicidir. Özellikle yaşlanma sorununu derinden yaşayan İngiltere, Japonya gibi ülkelerde yasama düzeyinde komisyonların oluşturulduğu ve politika üretiminde bu komisyonların yayınlamış olduğu raporların öncelikli olarak dikkate alındığı görülmektedir. Ayrıca, yaşlanma sorununun mevcut durumunu ve ilerleyişini görebilmek için istatistikî bilgilerin de güncel olması gereklidir. Ancak TÜİK’in toplam işgücüne ilişkin çalışma istatistikleri haricinde, kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları istatistikler yeterli değildir. Pek çok kamu kurum ve kuruluşu personeline ait cinsiyet ve eğitim tabanlı güncel verilere sahipken yaşa bağlı verileri yayınlamamaktadır. Bu da konu hakkındaki araştırmayı güçleştirici etkiler doğurmaktadır. Kamu personeline ait veriler Devlet Personel Başkanlığı’nca yayımlanmakla birlikte bu veriler arasında da yaşa ait istatistikî bilgiler yer almamaktadır. Yaşlanma sorunu ile ilgili olarak yapılmak istenen bilimsel çalışmaların değerlendirilebilmesi için bu verilerin de açık bir şekilde yayımlanması gereklidir.

Türkiye şu anda genç nüfusun fırsatlarından olabildiğince yararlanan bir ülke konumundadır ancak kalkınma planında ve strateji belgelerinde yer almasına rağmen yaşlanma sorununa ilişkin uzun dönemli adımların atılması gerekliliği vardır. Bunun için de öncelikle dünya örneklerinin araştırılması, Türkiye’ye özgü nitelikler dikkate alınarak kıyaslama çalışmalarının yapılması gereklidir. Bu sayede yaşanan nüfus bir fırsat haline dönüştürülebilecektir.

Kaynakça

- AARP, “Productive Opportunity”, 2018, <http://arc.aarpinternational.org/File%20Library/Full%20Reports/ARC-Report--Productive-Opportunity.pdf>, Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- AARP, “The Ageing Readiness and Competitiveness Report Turkey”, 2017, <http://arc.aarpinternational.org/home>, Erişim Tarihi: 08.01.2018.
- ACAR İbrahim Attila, KİTAPÇI İsmail, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim” Maliye Dergisi, No. 154, 2008, s. 77-98.
- AIJALA Kırsı, “Public Sector- An Employer Of Choice? Report On The Competitive Public Employer Project” , <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>, Erişim Tarihi: 17.09.2017.
- BECK Vanessa, WILLIAMS Glynne “Managing Older Workers: A Report for Acas”, 2016, s.8, <http://www.acas.org.uk/media/pdf/f/i/Managing-older-workers-a-report-for-acas.pdf>, Erişim Tarihi: 07.03.2018.

- BM (a), “World Population Ageing Report, 2017”, 2017, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Report.pdf, Erişim Tarihi: 05.12.2017.
- BM (b), “World Population Prospects,2017”, 2017, <https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/DemographicProfiles/>, Erişim Tarihi: 15.01.2017.
- BM, “World Population Ageing: 1950-2050”, 2001, <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>, Erişim Tarihi: 15.12.2017.
- BM, “World Population Ageing 2013”, 2013, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf>, Erişim Tarihi: 15.12.2017.
- CITIZENS INFORMATION , “Retirement Age”, 2018, http://www.citizensinformation.ie/en/employment/retirement/older_people_and_working/retirement_age_in_ireland.html. Erişim Tarihi: 05.03.2018.
- COMMITTEE ON PUBLIC SERVICE AND DEMOGRAPHIC CHANGE, “Government Response to Ready for Ageing?”, 2013, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/Demographicchange/GovtResp.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2018.
- COMMITTEE ON PUBLIC SERVICE AND DEMOGRAPHIC CHANGE, “Ready for Ageing?”, 2013, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldpublic/140/14002.htm>, Erişim Tarihi: 10.02.2018.
- DPB, “6/1/2017 Tarih ve 80 Sayılı DPB Görüşü” http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/emekliist/1.pdf, Erişim Tarihi: 02.03.2018.
- DPT, Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı, 2007, DPT yayınları, Ankara.
- EROKSAL ÜLGER Gülçin, “İşe Alma Sürecinde Yeni Eğilimler: İngiliz Kamu Personel Sistemi Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 22, 2017. s. 1645-1660.
- GOV. UK, “Discrimination: Your Rights”,2018, <https://www.gov.uk/discrimination-your-rights/discrimination-at-work>, Erişim Tarihi: 08.03.2018.
- GOV.UK, Working After State Pension Age”, 2018, <https://www.gov.uk/working-retirement-pension-age>, Erişim Tarihi: 05.03.2018.
- HONG KONG EFFICIENCY UNIT, “Ageing in the Public Service, 2010, http://www.eu.gov.hk/en/reference/publications/ageing_in_public_service.pdf, Erişim Tarihi: 10.12.2017.
- HÜRRİYET GAZETESİ, 2008, <http://www.hurriyet.com.tr/erdogan-en-az-uc-cocuk-dogurun-840198>, Erişim Tarihi: 05.12.2017.

- İŞKUR, “İşe Yerleştirme İstatistikleri”, 2014, http://www.iskur.gov.tr/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=319&did=28358&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&u-arn=Administrators&cd=false&tmid=928&ift=1, Erişim Tarihi: 10.03.2018.
- KALKINMA BAKANLIĞI, “Yaşlanma, Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, 2014, Ankara.
- KULIK Carol T., RYAN Susan, HARPER, Sarah, GEORGE Gerard, “Aging Populations And Management”, *Academy Of Management Journal*, C:57, No:4, 2014.
- NATIONAL HEALTHY WORKSITE, “Older Employees in the Workplace”, 2012, s. 5, https://www.cdc.gov/workplacehealthpromotion/tools-resources/pdfs/Issue_Brief_No_1_Older_Employees_in_the_Workplace_7-12-2012_FINAL508_1.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2018.
- NOGRADY, Bianca “Age Discrimination: Older Australian Workers Viewed As Slow To Learn”, 2017, <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2017/apr/20/age-discrimination-older-australian-workers-viewed-as-slow-to-learn>, Erişim Tarihi: 15.03.2018.
- OECD, “Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies”, 2015, <http://www.oecd.org/els/emp/Ageing-Recommendation.pdf>, Erişim Tarihi: 27.01.2018.
- OECD, “Employment Rate by Age Group (Indicator)”, 2018, doi: 10.1787/084f32c7, Erişim Tarihi: 27.02.2018.
- OECD, “Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators”, 2017, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en, Erişim Tarihi: 25.01.2018.
- OECD, *Live Longer, Work Longer*, 2006, <http://www.oecd.org/employment/emp/36218997.pdf>, Erişim Tarihi: 05.01.2018.
- PILICHOVSKI Elsa, ARNOULD Emmanuelle, TURKISH Edouard, “Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources”, *OECD Journal on Budgeting*, 2007, C:7, No: 4, s.1-40.
- THE CENTER FOR ORGANISATIONAL RESEARCH, “The Aging and Retiring Government Workforce”, https://www.accenture.com/tr-en/~media/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Indurties_17/Accenture-CPS-Age-Bubble-Executive-Summary.pdf, Erişim Tarihi: 10.12.2017.

- TÜİK, “Demografik Göstergeler,2000-2025”,2018, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1636, Erişim Tarihi: 02.03.2018.
- TÜİK, “Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075”, TÜİK Haber Bülteni, No. 15844, 2013, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15844>, Erişim Tarihi: 04.12.2017.
- TÜİK, “Nüfus Projeksiyonları, 2018-2080”, TÜİK Haber Bülteni, No. 30567, 2018 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30567>, Erişim Tarihi: 02.03.2018.
- TÜİK, “Yaş Grubu ve Cinsiyete Göre Nüfus”,2018, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1632, Erişim Tarihi: 02.03.2018.
- TÜİK, “İşgücü İstatistikleri Aralık 2017”, 2018, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27692> Erişim Tarihi: 15.03.2018.
- UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE, “Future of an Ageing Population”, 2016, <https://www.gov.uk/government/collections/future-of-ageing>, Erişim Tarihi: 11.01.2018.
- US EQUAL OPPORTUNITY COMMISION, “Age Discrimination”, 2018, <https://www.eeoc.gov/laws/types/age.cfm>, Erişim Tarihi: 08.03.2018.
- UYANIK Yücel, “Nüfus Yaşlanmasının İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkileri”, Gazi İİBF Dergisi, C:19, No. 1, 2017s. 72-94.
- VILLOSIO Claudia, PIERRO Dario Di, GIORDANENGO Alessandro, PASQUA Paolo RICHIARDI Matteo, “Working Conditions of an Ageing Workforce”, 2008, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg, https://www.hospeem.org/wp-content/uploads/2013/12/working_conditions_ageing_WF_May08.pdf, Erişim Tarihi: 07.03.2018.
- WHO, “Ageing and Health”, 2015, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs404/en/> Erişim Tarihi: 05.03.2018.
- WHO, “Ageism”, 2018, <http://www.who.int/ageing/features/faq-ageism/en/> Erişim Tarihi: 05.03.2018.

Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi*

Hatice Altunok**

Özet

İdari reformların önemli bir bölümünü personel sistemine ilişkin yenilikler oluşturur. Bu durum Türkiye’deki idarî reform çalışmaları için de aynıdır. İdari reformdan bahsedildiğinde mutlaka kamu personelini ilgilendiren unsurlara ilişkin reformlar da söz konusu olmaktadır. Personelin göreve alınması, değerlendirilmesi, yükselmesi, ücreti, sosyal hakları gibi pek çok unsur sık sık reform konusu olmaktadır. Bu reformların gerçekleştirilmesinde reform politikaları önemli bir aşaması olarak incelenebilir. Cumhuriyet dönemi personel reform süreçleri incelendiğinde bu alanda belirgin reform adımlarının atılması 1960’lı yıllarda başlamaktadır. Dolayısıyla Türk personel reform politikalarının başlangıç dönemi olarak nitelendirilebilir. Bu makalede söz edilen başlangıç dönemi Türkiye’de personel reform politikalarının kuruluş aşaması olarak ele alınmıştır. Devlet Personel Dairesi’nin kurulması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkarılmasıyla personel sistemini temellendiren reform politikası ortaya çıkmıştır. Çalışmada bu politikanın 1980’li yıllara kadar personel reformunu gerçekleştirme düzeyi incelenmiştir. Personel sisteminde reform yapılması konusunun bugün de gündemde olması nedeniyle geçmişten bazı özelliklere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Personel Reformu, Personel Reform Politikası, Devlet Personel Dairesi, Devlet Memurları Kanunu.

Abstract

Personel Reform Policies in Turkey: Foundations

A great deal of administrative reforms are associated with revisions in personnel system. The assumption can be regarded as true for the administrative

* Bu makale, yazarın “Türkiye’de Kamu Personel Reform Politikası Analizi” adlı doktora tezinden hazırlanmıştır.

** Dr. Öğr. Üy., Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,
hatice.altunok@ibu.edu.tr

Makalenin gönderilme tarihi: 28.03.2018 Kabul tarihi: 29.06.2018

reform efforts in Turkey. Any administrative reform includes elements that are concerned with public personnel. Reform subjects are generally consists personnel related issues such as staffing, evaluation, promotion, salary, social rights. These reform policies are significant parts of reform making process. Evaluation research on reform policies in Turkey underlines that the foundations of significant personnel reform efforts were initiated during 1960s, therefore can be regarded as initial period of reform policies in Turkey, as this study does. The establishment of the State Personnel Office and the enactment of the Law on Civil Servants numbered 657 led to a reform policy based on the personnel system. This study examines the level of implementation of personnel reform up to the 1980s. Due to the fact that the issue of reforming the personnel system is still on the agenda, some features of the past have been included.

Key Words: Personnel Reform, Personnel Reform Policy, State Personnel Office, Law on Civil Servants.

1. Giriş

Türkiye’de Cumhuriyet dönemi siyasi ve idarî tarihinin en önemli tartışma konularının başında *reform* kavramı yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarından itibaren yönetsel mekanizmanın yapısal ve işlevsel boyutları açısından yeniden düzenlenmesi için pek çok araştırma yapılmış, çeşitli yabancı ve yerli uzman raporları hazırlanmıştır. Bu çalışmaların yönetsel sistem merkezinde yürütülenleri en genel ifade ile *idarî reform* olarak adlandırılmaktadır. Kamu yönetiminin yapısal boyutu kamu kurum ve kuruluşları üzerinden incelenirken, işlevsel boyutu yürütülecek kamu hizmetinin niteliği ve bu hizmeti yürütecek olan beşeri unsur yani kamu personeli üzerinden incelenmektedir. İdarî reformların, sistemi işletecek olan kamu personeli merkezinde yer alan kısmına ise *personel reformu* adı verilmektedir.

Kamu personeli, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu yönetiminin ve daha genel ifade ile devletin görünen yüzüdür. Bu durum kamu personelinin yürütülen hizmetin başarı ya da başarısızlığının başlıca aktörü olarak kabul edilmesinin en önemli sebebidir. Oysa bir sistemi oluşturan temel unsurların, ihtiyacı karşılama kapasitesinin yetersiz olması durumunda sistemi yürütecek olan personelin tek başına sistemin yanlışlarını giderebilme imkânı oldukça sınırlıdır. Bu nedenledir ki, Cumhuriyet tarihi boyunca gerçekleştirilmek istenen idarî reform çalışmalarının en önemli bölümünü personel reformu konusu oluşturmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarıldığı günden itibaren en fazla değişikliğe uğrayan kanunlardan biri olarak kabul edilmekte ve bu durum yamalı bir boğça nitelemesi ile vurgulanmaktadır. Buradan ha-

rekette personel reformlarına ilişkin politikaların incelenmesinin önemli bir gereklilik olduğu söylenebilir. Tüm personel reform çalışmalarının politika boyutuyla incelenmesi bir makale sınırının ötesinde olacağından bu çalışmada 1980'e kadar olan süreci ele alınmıştır. Belirtilen dönem aynı zamanda 1960'lı yıllar yani personel sisteminin kurum ve mevzuat ayaklarının belirlendiği ve reform politikalarının uygulamaya geçtiği yılları ifade eder. Makalede bugünkü kamu personel sisteminin kuruluş aşamasının personel reformu konusundaki politikaları incelenmiştir. Türk personel sistemini temellendiren bu dönem politika oluşum süreci ve aktörler, reform politikasının oluşturulmasına yönelik adımlar ve personel reform politikasının gerçekleşme düzeyleri boyutlarıyla incelenmiştir.

2. Personel Reformunda Dağılık Yıllar (1924-1960)

1924 yılından 1960 yılına kadar geçen süre içinde yapılan çalışmalar esas itibarıyla Cumhuriyet'in temel yönetsel düzenleme ve süreçlerinin oluşturulması amacını taşımıştır. 1924-1960 arası yeni devletin örgütsel yapısının tamamlandığı ve yönetim modelinin belirlendiği dönem olarak nitelendirilebilir (Yaşamış, 2001: 18). Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte liyakat ve kariyer ilkelerini sağlama çabaları doğrultusunda ilk ele alınan konulardan biri '*memurluk rejiminin yeniden düzenlenmesi*' olduğu görülmektedir. Memurluk rejimini düzenleyen 1926 tarihli *Memurin Kanunu* aylıklar dışında memurluk rejiminin tüm öğelerini düzenlemiş ve kanun kırk dört yıl yürürlükte kalmıştır (Tutum, 1979: 15-16). Cumhuriyet'in kuruluşu ile yeterlik ve kariyer ilkeleri benimsenmekle birlikte, büyük ölçüde seçkinci memur anlayışı egemen olmuştur. Hukukî açıdan güvenceli, ekonomik yönden çekici bir devlet memurluğu statüsü oluşturulmuştur. Bu durum İkinci Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür (Canman, 1995: 248-249). Cumhuriyet'in kurulmasından sonra 31.03.1926 tarihinde yayınlanan ve uzun süre yürürlükte kalan *788 sayılı Memurin Kanunu* hukuk yönünden güvenceli ve ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü oluşturmuştur. Fakat merkezi bir personel biriminin olmaması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olması rasyonel bir personel sistemi kurulmasını engellemiştir. Bu Kanun memur olmanın genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiştir. Böylece hizmete alma kurumların takdirine bırakılmış ve uygulamada gelişigüzel yürütülmüştür. Merkezi bir denetim organı olmaması nedeniyle hizmete almada sınav ilkesi gereğince uygulanamamıştır. Diğer taraftan kamu görevlerinin sınıflandırılmamış olması ücret eşitsizliklerine yol açmış ve bazı kariyerler dışında memurların genel olarak adsız bir görev için hizmete alınmışlardır. Osmanlı'daki elit memur anlayışı bu dönemde de devam etmiştir (Ergun, Polat, 1978: 253-254). 788 sayılı Memurin Kanunu 1924 Anayasası'nın memuru, bir hükümet görevli-

si sayan ve memurlara ilişkin düzenleme yapılmasını da kanunlara bırakan hükümleri esas alınarak çıkarılmıştır (Ergun, 2004: 247). Cumhuriyet'in ilk anayasası olan 1924 Anayasası'nda yer alan 92'nci, 93'üncü ve 94'üncü maddelerinde memurlar ile ilgili hükümler bulunmakla birlikte Anayasa'da bu konuda herhangi bir tanım ya da tanımda esas olabilecek ölçüt verilmemiştir. Anayasa memurluğa ilişkin çerçevesinde, siyasal yeterliği olan her Türk'ün memur olma hakkına sahip olduğunu; memurların göreve atanma, yükselme ve her türlü özlük haklarının özel kanunla düzenleneceğini belirlemiştir (Şaylan, 2000: 25-26). Memurin Kanunu Cumhuriyet dönemi personel sisteminin oluşturulmasına yönelik reform adımı olarak nitelendirilebilir.

Türkiye'de ilk personel reformunun 1926-1929 yılları arasında yapıldığı söylenebilir. Literatürdeki bazı çalışmalar personel reformunu 1926 Memurin Kanunu ile başlatırken, bazı çalışmalarda ise 1929 Barem Kanununu esas alınmaktadır. Örneğin Mecdettin Akın 01.09.1929'u ilk personel reformunun yapıldığı tarih olarak belirtmektedir. Çünkü Cumhuriyet'in ilanından bu tarihe kadar Osmanlı'dan kalma kanun, tüzük ve kararnamelerle gerektiğinde yürürlüğe konmuş diğer kanunlar uygulandığını vurgulamaktadır (1972-73: 151). Aynı yazarın Onar ile birlikte başka bir çalışmasında ise ilk personel reformunun 1926-1929 yılları arasında gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Akın ve Onar'a göre bu reform, dönemin koşullarına göre gerçek bir reformdur. Çünkü yatay terfi sistemi hariç, sınıflandırma ve katsayı sistemine dayanmaktadır (Onar, Akın, 1971: 114).

3. Sistemi Temellendiren Reform Politikası

Türkiye'de personel reformu yapılması Osmanlı Devleti'nin son döneminden itibaren başlıca yönetsel ihtiyaçlar arasında yer almıştır. Cumhuriyet döneminde ise, bu alanda 1920'li yılların özellikle sonlarına doğru önemli çalışmalar yapılmıştır. 1930'lu yıllar ile birlikte sorun daha çok gündem oluşturmaya başlamış ve özellikle 1945 sonrası dönemde bu konuda pek çok yabancı uzmandan destek istenmiştir.

1960'lı yıllar personel sistemini düzenlemek için hem kurumsal hem mevzuat boyutlarında başlanan çalışmalar aynı zamanda kurucu role sahiptir. Bu reform politikası şekillenirken çoğunlukla personel reform çalışmalarının kaynağı olarak gösterilen yabancı uzman raporları önemli unsurlar arasında yer almıştır. 1960 sonrası dönemde özel olarak ele alınması gereken unsurlar ise personel sisteminin kurucu kanunu olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ve yürütücü kurum olan Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'dir. Bu unsurların reform sürecinde birer aktör olarak nasıl konumlandığı Türk personel sistemindeki reformların başlangıç yılları ve daha sonraki dönemlerin nasıl bir birikim üzerinde geliştiğinin görülmesi için önem taşımaktadır.

3.1. Personel Reformunu Gerçekleştirmek İçin Politika Oluşturma Süreci ve Aktörler

1966 tarihli Roger Gregoire'un hazırladığı raporda; Türkiye için personel reformunun 1950 öncesinden başlayıp 1965'lere kadar giden yaklaşık 15 yıllık bir dönemde gözde bir konu özelliğini taşıdığı (Gregoire, 1966: 12) belirtilmiştir. Bu rapordaki tespitin bugün de geçerliliğini koruduğu söylenebilir. Reform girişimiyle başlanan her dönemin kendine özgü bir hikâyesi bulunmaktadır. Örneğin, 788 sayılı Kanun ilk defa sistemi kurmayı amaçlamış, Osmanlı'dan kalan personel yönetimi anlayışını düzenlemek amacını taşımıştır. 1950'lerde artık bu alanda başka ülkelerdeki kurumsal ve mevzuat uygulamalarının nasıl olduğunun incelenmeye başlandığı ve bazı yeniliklere gidilmesi gerektiği fikri¹ gelişmiştir. 1960'larda ülkenin içinde bulunduğu genel değişimden hukuk ve idare de etkilenmiş, bu kapsamda personel sisteminin temel kanunu ve temel kurumu oluşturulmuştur.

Personel reformlarına yönelik ilk çalışmalar 1920'li yıllarda başlamıştır. 788 sayılı Kanun ve bununla ilişkili olarak yürürlüğe giren diğer düzenlemeler sistemin aksak da olsa belli bir biçimde işlemlerini sağlamıştır. Ancak özellikle 1945 sonrası ortaya çıkan koşullar (ekonomik, siyasal, yönetsel ve bilimsel) yeni ve güçlü bir personel reformu yapılması beklentisini yükseltmiş ve bu konuda pek çok rapor hazırlanmıştır. Bu raporlar ve diğer çalışmalar neticesinde yürütülen personel reformu hazırlıkları yasal ve kurumsal somut görünümünü 1960'lı yıllarda kazanmıştır.

Personel reformlarının başlangıcına 788 sayılı Kanun dönemine bakıldığında, bu kanunun uygulanmasında bazı kanun ve yorumlarla esasları ihlal edildiği, malî hükümlerin de dönemin şartlarına göre memurların ihtiyaçlarını karşılayamaz durumda olduğu görülmüştür. Bu nedenle memur statüsünün yeni baştan düzenlenmesi için bazı girişimlere başlanmıştır (Onar, 1966: 1095). Öte yandan 788 sayılı Kanun personel rejimini genel bir statü içerisinde düzenlemesi, personel yönetimi ilkelerine ve o dönemin şartlarına uygunluğu nedeniyle ileri bir kanun kabul edilmiş ve eski rejime göre reform kimliğini taşıyan (Adal, 1968: 42-43) bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

1950 yılında başlayan 1960'a kadar devam eden küçük denemeler olmakla birlikte 1950-1960 arası dönemde reform çalışmalarından ciddi bir sonuç

¹ 1958 tarihli incelemeye göre; dönemin barem kanunlarında yetersizlik söz konusudur, sistem bozulmuş ve genellik esası kaybolmuştur. Maaş ve ücretlerde de yetersizlik söz konusudur. Ücret hiyerarşisi kaybolmuş, keyfi ödemeler çoğalmış, ücretlerin konjonktürlü ilişkisinin kalmadığı ve sektörler arasında muvazenenin yok olduğu ifade edilmiştir. Devlet Personel Meselesi Hakkında Bir İnceleme, CHP Genel Sekreterliği Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1958, s. 56.

alınmamıştır (Taner, 1971: 46). 1960'lar reform kavramının çok kullanıldığı, buna yönelik bir politika oluşturulmaya çalışıldığı dönem olmuştur. 1960'lı yıllarla birlikte personel sistemi, reform çabalarının yoğunlaşmaya başladığı bir politika alanı haline gelmiştir. Bu politikanın oluşumunu gündeme getiren temel unsur ise çağın gereklerine uygun modern bir personel sistemi inşa etme ihtiyacı olmuştur. Bu problem ve ihtiyaç doğrultusunda 1961 Anayasası ve 657 sayılı DMK ile personel politikasının hukuksal inşası, Devlet Personel Dairesi (DPD) ile ise personel sistemine yön verecek kurumsallaşma tamamlanmıştır.

İlk olarak reform politikasının yürütücüsü ve bu politikayı somutlaştıran araçlarından biri olan DPD'nin kurulması fikri kabul edilmiştir. Bu fikre kaynaklık eden ilk yazılı kaynak Barker Raporu'dur (Mihçioğlu, 1987: 77). Bu açıdan bakıldığında rapor, reform politikasının oluşumuna kaynaklık eden metin olarak kabul edilebilir. Raporla merkezi bir personel örgütü kurulması önerilmiştir. DPD'nin kuruluş çalışmaları 1949 yılında Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerle ortaya çıkmış ve Barker Raporu ile birlikte merkezi bir personel örgütü kurulması yanında ABD'dekine benzer bir *görev sınıflandırması* önerilmiştir (Karadağ, 2000: 136). Bu konuda ikinci önemli yazılı bir belge ise 1951 tarihli Martin-Cush Raporu'dur (Mihçioğlu, 1987: 77). Bunların yanında Leimgruber, Chailloux-Dantel raporları da personel rejiminde merkezi bir kurumun oluşturulmasını önermişlerdir (Karadağ, 2000: 137).

Başlayan personel reformunun temel adımlarından diğeri ise 657 sayılı Kanunun hazırlanmasıdır. Bu Kanuna ilişkin tasarı hazırlanırken; DPD tarafından yapılan etütler (anketler, monografiler, görüşmeler), 1949-1959 arasında hazırlanmış olan yabancı uzman raporları, 1962 yılında DPD'de müşavir olarak çalışan OECD ve AID uzmanlarının çalışmaları ve raporları, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Personel Kanunu Tasarısı hakkındaki çeşitli raporlar ve görüşmeler, TBMM genel kurul ve komisyon görüşmeleri, Beş Yıllık Kalkınma Planı, basında çıkmış eleştiri ve görüşler, mesleki personel kuruluşlarının toplu istekleri ve devlet personelinin gelen isteklerden yararlanılmıştır (DPD, 1963: 4-5).

DMK tasarısının ortaya çıkması da DPD'nin kuruluşuna kaynaklık eden raporlarla olmuştur. James W. Martin ve Frank C.E. Cush'un hazırladıkları raporlarda yer alan öneriler doğrultusunda olmuştur (DPB, 1990: 7). 657 sayılı Kanunun hazırlanma aşamasında OECD uzmanı, Devlet Şurası üyesi ve Fransız personel reformunun kurucularından; Yunanistan, Kanada ve bazı farklı ülkelere de danışmanlık yapmış olan Roger Gregorie'da katılmıştır (Kayar, 2010: 21; Adal, 1968: 94). 657 sayılı Kanunun oluşumunda birçok farklı kurum ve uzmana ait bilgilerin hazırlık sürecinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Fakat bunun yetersiz olduğu yönünde de eleştiriler yapılmıştır. Örneğin, Sıddık Sami Onar, 657 sayılı Kanunun genel oluşumuna ilişkin görüşlerini;

“Türkiye’nin tarihi, sosyal ve idarî bünyesini bilmeden, bu noktaları tetkik etmeden ve edemeden bir takım fikirler telkin eden yapısı Türkiye’den tamamen farklı olan Amerika’yi numune tutan bazı uzmanlarla Birleşmiş Milletler’de çalışan bir Hollandalı sömürge mütehassısının düşünce ve telkinleri bu Kanunun hazırlanmasında mühim bir rol oynamıştır” şeklinde ifade etmiştir (Akin, 1972-73, 193; Onar, Akin, 1971: 110)

1949-1959 yılları arasında Devlet Personel Heyeti tarafından “Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler” hazırlanarak Bakanlar Kurulu’na sunulmuştur. Yabancı uzman raporlarına dayanılarak geliştirilen yeni personel düzenine ilişkin ilkeler Bakanlar Kurulu tarafından benimsenmiş ve 21 Mayıs 1963 günlü Resmi Gazete (RG)’de yayımlanmıştır. Kanun tasarısı da bu genel ilkeler esasında dayanılarak DPD’nde gizlilik içinde hazırlanmaya başlanmıştır (Mıhçıoğlu, 1987: 90). Bu gizlilik DPD’nin tasarıyı kapalı kapılar arkasında, gerekli danışma yapılmadan hazırlanmış olması eleştirisine yol açmıştır. Kanunla ilgili olarak görüş bildirmek üzere kendi girişimleriyle DPD’ye başvuran etkili bazı meslek kuruluşları temsilcileri, bu kurum yetkililerinden “sizi dinlemek zorunda değiliz” biçiminde yanıtlar aldıklarından, kapıların kapandığını belirtmişlerdir. O dönemde kuruluşları hızlı bir gelişim gösteren memur sendikalarına danışılması da, dışarı yansıyan bilgilere göre, işin özünü ilgili bir görüş ya da bilgi alışverişinden çok, kanun maddelerinin desteklenmesini sağlamak amacını taşıyan pazarlıklar niteliğini taşımıştır (Mıhçıoğlu, 1987: 91).

Personel reformu konusunda ön plana çıkan raporlardan biri de 1962 yılında koalisyon hükümeti döneminde Başbakan İsmet İnönü, DPD’ye verdiği emirle devlet personeliyle ilgili mevzuatın incelenmesini ve personelin envanterinin kısa zamanda bir rapor halinde sunulmasını istemesiyle hazırlanmıştır. Bu çerçevede 1962 Ocak sonunda devlet personelinin nakdi, hukukî, idarî statüleri, sosyal sorunlarını, yetiştirilmeleri, mahallî idareler personeli ve iktisadî devlet teşekkülleri personeli bölümlerini içine alan bir ön rapor hazırlanmıştır (Erkin, 1971: 6). Bu rapor hazırlanırken üniversitelere ve ilgili kamu kurumlarına gönderilmiş, bu çevrelerin belli ölçüde görüşleri alınmış, ayrıca yabancı uzmanların görüş ve tavsiyeleri de değerlendirilmiş ve sonuçlar *Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler* adı altında yeni bir rapor halinde hükümete sunulmuştur. Reform iddiasının yoğunlaşması bu tarihlere denk gelmektedir (Erkin, 1971: 6).

Devlet Personel Rejimi Hakkındaki Ön Rapor doğrultusunda, DPD çalışmalarını sürdürmüş ve hükümete önerilerini sunmuştur. Hükümet de sorunun kesin çözümü için ilgili daire ve komisyonlara gerekli emirler vermiştir. Sonunda 233 asıl, 19 geçici maddeden oluşan DMK tasarısı hazırlanarak 27 Ocak 1964 günü tartışmaya açılmıştır. Bu tasarı yalnızca genel ve katma büt-

çeli dairelerde çalışan devlet memurları için ana kanun niteliğinde sunulmuş, iktisadî devlet teşebbüsleri ve yerel yönetimleri kapsayan iki ana personel kanunu tasarısının daha hazırlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (Şaylan, 2000: 121-122). Bu süreçte Maliye Bakanlığı ve üniversitelerle ortak görüşmeler yapıldığı ve 1964 Şubat ayında konunun müsteşarlar düzeyinde de incelendiği belirtilmiştir. Teklifler raporu hükümetçe incelenmiş ve 657 sayılı Kanun tasarısı 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır (Erkin, 1971: 6). Erkin'in belirttiğine göre hazırlanan tasarı fazla tartışma konusu olmamış ve hızlı bir şekilde kanunlaşabilmiştir. Ağırlığın büyük ölçüde tüzük ve yönetmeliklere kaydırılması ve çalışmaların önemli kısmının tasarının kanunlaşmasından sonrasına bırakılması, konuya ilişkin etkili bir tartışma ortamının henüz meydana gelmemiş olması gibi nedenlere bağlanmıştır (1971: 43).

1960 sonrası dönemde kurulması istenen devlet personel rejimini düzenleme faaliyetini içeren DPD'nin hazırladığı çalışma, hükümet tarafından rejimin sistem ve esaslarını ülke gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde kurmak amacıyla bakanlıkların, dairelerin, üniversitelerin, kamu iktisadî devlet teşebbüslerinin ve valiliklerin görüşlerine sunulmuştur. Yeni personel rejimine ilişkin görüşler bu kurumlara gönderilen ön rapora yönelik kurumlar tarafından hazırlanmıştır ve 1963 tarihli "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Raporu Dair Kurumların Görüşleri" (DPB, 1963) olarak adlandırılmıştır.

Başbakanlık da Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor hakkında görüş belirtmiştir. Başbakanlığın görüşünde öncelikle yeni bir barem sisteminin kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ülke şartlarına göre asgari geçim haddinin tespit edilmesi, Echelle Mobile veya benzer bir sistemin ya da sıkı kontrollü altın rayıcı ile kayıtlı olabilecek bir sistemin kurulması önerilmiştir. Ayrıca devlet personelinin hukukî ve idarî statüleri, personelin hukukî garantileri, sosyal problemleri ve eğitimi konularının da düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtilmiştir (DPB, 1963: 6-7). Başbakanlık dışında bu rapora ilişkin bakanlıklar da görüşlerini bildirmişlerdir. Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Basın-Yayın ve Turizm Bakanlığı ücret sistemi, memurların eğitimi, atama işlemleri, sicil sistemi gibi konularda personel sistemine ilişkin çeşitli önerileri içeren görüşlerini bildirmişlerdir (DPB, 1963: 8-85). Ayrıca çeşitli kurumların ve meslek kuruluşlarının temsilcileri ile toplantılar yapılarak, maddeler üzerinde karşılıklı görüşlerin uzlaştırılmasına çalışılmıştır. İntikal hükümleri konusunda da benzer şekilde bütün bakanlıklarla ve özellikle Maliye Bakanlığı ile ortak çalışmalar yapılmıştır (Kantarcıoğlu, 1977: 35). Süreç ilerledikçe çalışmalar elden ele geçmiş, sonunda Maliye Bakanlığı, bir anlamda DPD'yi

de bir tarafa bırakarak asıl belirleyici rolü üstlenmiştir. Bir yetkili bu durumun nedenini şöyle açıklamıştır: “Biz ne yaparsak yapalım, mesele sonunda parasal konulara odaklanacaktır; bu noktada da temel aktör ise Maliye Bakanlığı’dır”. Sorunun bütün olarak bu yönüyle açıklanması mümkün olmamakla birlikte bu sözlerle bir gerçeklik payı bulunduğu söylenebilir. Yeni malî tedbirlere duyulan ihtiyaç Maliye Bakanlığı’nı ön plana çıkarmıştır (Erkin, 1971: 47).

Bakanlar Kurulu’nun 13.4.1964 tarihli ve 203 sayılı kararı ile kabul ettiği ilkeler tasarıya son şeklini vermeden önce bütün bakanlıklar, üniversitelerle tekrar ortak çalışmaya gidilmiştir. Tasarının bütün maddeleri ve bunların gerekçesi tek bir metin halinde bakanlıklara ve üniversitelere gönderilmiş ve buralardan görüş istenmiştir. TBMM’de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren DMK Tasarısı pek az değişiklikle 14.07.1965 tarihinde kabul edilmiş ve 12056 sayılı RG’de yayımlanmış ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmiştir (DPB, 1990: 10). Kanun toplam 239 esas, 24 geçici maddeden oluşmuştur. Kanunun 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 malî yılı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Yargıçlar ve savcılar, subaylar ve astsubaylar Kanunun kapsamı dışında bırakılmış, üniversite öğretim üyeleri ise malî hükümler bakımından Kanuna bağlı tutulmuştur. Yerel yönetimler ve kamu iktisadî kuruluşları için ayrı ayrı kanun çıkarılması gerektiği belirlenmiş ve bu görev DPD’ye verilmiştir (DPB; 1990: 10).

Kanunun daha sonra kapsamlı değişikliğe uğramasına neden olan 1327 sayılı Kanun için ise kurumların etkin birer aktör olarak yer almadığı dile getirilmiştir. Tasarıya son şekli verilmeden önce bütün bakanlıklar ve üniversitelerden görüş alındığı söylenmesine karşın; geleneklere bağlı ve modern personel yönetimi konularına yabancı olan kurumların meseleye fazla bir katkıda bulunduğunu söylemenin mümkün olmadığı yönündedir. Çünkü başta DPT olmak üzere bazı kuruluşlar konunun uzağında kalmışlar, sendikalar ise kuruluş çabası içinde olmuşlardır (Erkin, 1971: 10). Bu durum reform politikasının oluşturulması adına bu süreçte sendikaların birer aktör olarak yer almalarını engellemiştir. 657 sayılı Kanunun ve 1327 sayılı Kanunun incelendiği çalışmada Cahit Tutum da benzer eleştirilere ilişkin olarak; tartışmaya bilim çevrelerinin yeterli destek vermediği görüşlerine karşılık, bilim çevreleriyle diyalog kurulmaya çalışıldığını ileri sürmenin güç olduğunu ve kanunun bu çevrelerden özellikle uzak tutulmaya çalışıldığı belirtmiştir (1971: 57).

Sürecin şekillenmesinde yasama organında yapılan tartışmalar da politika oluşumu aşamaları açısından önem taşımaktadır. TBMM’nin 23.06.1965 tarihli 133’üncü birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek açık oyla kabul edilen Devlet Memurları Kanun Tasarısına ilişkin olarak reform çalışmalarının en önemlilerinden biri olduğu, devlet memurları rejiminin temelinden yeni bir düzenlemeyi öngördüğü (Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Mil-

let Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu, Dönem: 1 Toplantı: 4, 25.06.1965: 1-2) dile getirilerek DMK'nın kabulüne olumlu bir yaklaşım sergilenmiştir. Bu tartışmalarda Cumhuriyet döneminin Memurin Kanunu ve Barem Kanunlarının da devlet personelinin hukukî ve malî statülerinin tespiti bakımından önemli adımlar olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu kanunların, alanı bütünü ile kapsayan temel ilkeleri içermemeleri, merkezi değil kurumsal bir personel politikası yürütülmesine imkân vermeleri, değişen şartlara intibak yeteneklerinden yoksun olmaları neticesinde uygulamada yeterli olmadıklarına vurgu yapılmıştır (Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu, Dönem: 1 Toplantı: 4, 25.06.1965: 2).

DPD tarafından yapılan ön çalışmalar neticesinde yeni personel rejimine yönelik ilkeler belirlenmiş ve bunlar Bakanlar Kurulunca da benimsenerek yeni personel rejimi hakkındaki ilkeler olarak RG'de 21 Mayıs 1963 tarihinde yayınlanmıştır. DMK tasarısının, sözü edilen ilkeler esas alınmak üzere hazırlanacağı belirtilerek, tasarının hazırlanmasında faydalanılan kaynaklar olarak şunlar gösterilmiştir: hükümet temsilcilerinin belirttiklerine göre tasarının hazırlanmasında Fransa, İngiltere, Amerika, Almanya gibi devletlerin benzer çalışmalarından ve bu arada Osmanlı dönemindeki sistemin bazı kurumları. Bunların dışında OECD ve AID uzmanlarının raporlarından önce Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan personel kanunu tasarısından uzun vadeli planın hazırlanma aşamasındaki konuyla ilgili görüşlerden yararlandığı da belirtilmiştir (Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu, Dönem: 1 Toplantı: 4, 25.06.1965: 2). Tasarının genel prensiplerinden biri olan sınıflandırmanın ilk defa idarî yapımızda yer almadığı, daha önce Osmanlı'da uygulandığı ve bunu İngiltere'nin de bizden almış olduğu şeklinde bir değerlendirme de yapılmıştır.

Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına Sırrı Atalay CHP Cumhuriyet Senatosu Grubunun görüşlerini şöyle açıklamıştır (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem:1, Cilt:30, Toplantı:4, 113. Birleşim, 08.07.1965: 190-193); Osmanlı'nın son dönemlerinden ve Cumhuriyet'in ilk zamanında devlet memurlarının statüsünün düzeltilmesi için çeşitli tedbirlere başvurulmuş, Memurin Kanunu ve Barem kanunları bu arama için yapılan çabaların birer neticesidir. Fakat Memurin Kanunu ve Barem kanunları modern bir devletin ve hukuk devletinin karşılıklı olarak devlet iktidarı ile istihdam gücünü üzerinde taşıyan devlet memurunun karşılıklı olarak ilişkilerini iyi düzenleyen bir hüküm olarak görülmemiş ve bunu sağlamamıştır. Zamanla çeşitli ülkelere heyetler gönderilmiş, raporlar hazırlanmış, 1945'den itibaren devlet memur-

ları statüsünde değişiklik için çaba sarf edilmiş, bugün devlet memurunun statüsünü iyi bir şekilde düzenleyen hükümler olarak karşımıza çıkmıştır. DMK tasarısına ilişkin olarak ise bütün devlet memurlarını kapsamaması; silahlı kuvvetler, kamu iktisadî teşekküllerinin mensupları, mahallî idareler ve yargı organları mensuplarının bunun dışında olması, devlet memurunun tarafsızlığını sağlayacak hükümlerin yer almadığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Ayrıca kanun tasarısının çok sıkı bir merkezîyetçilik taşıdığı ve çok teferruat sayılabilecek hükümleri olduğunu belirtmiştir.

Adalet Partisi Grubu adına Ahmet Nusret'in görüşleri (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Cilt: 30, Toplantı: 4, 113. Birleşim, 08.07.1965: 194-195); 657 sayılı DMK'yı devlet personelinde yapılacak reformun ilk adımı olarak değerlendirmiştir. Bundan sonra çıkarılacak kanunlarla bu reform hareketinin tamamlanacağını, kanunun liyakat, sınıflandırma, kariyer sistemi gibi yenilikler getirdiğini ve devlet personel kanunu hukuk ilmine uygun hazırlandığını söyleyerek kanuna yönelik görüşlerini bildirmiştir.

Osman Saim Sarıgöllü, sınıflandırma konusunda bazı eleştirilerde bulunmuştur. Bunun Türk yönetsel yapısına uygun olmadığını öne sürmüştür. Kadir Kaplan'ın Kanunun 3'üncü maddesindeki temel ilkelere yönelik olarak sınıflandırma konusunda nelere göre sınıflara ayrılacağını sormuştur (Görevin gerektirdiği nitelik personel için mi, yoksa o memuriyet için mi olduğu). Bu konuların ayrıntılarının tüzüklere bırakılmış olmasının sakıncalı olduğunu belirtmiştir (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Toplantı: 4, Cilt: 30, 114. Birleşim, 09.07.1965: 231). Hasan Şükrü Adal, bu ilkelerin (kariyer-sınıflandırma-liyakat) reform ilkeleri olduğunu belirtmiştir. Bu tasarının bir reform karakterine sahip olduğunu savunan Adal, aynı zamanda bunun ana kanun olduğunu ifade ederek DMK'yı güçlü bir nitelikte tanıtmıştır (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 114. Birleşim, Dönem: 1, Toplantı: 4, Cilt: 30, 09.07.1965: 232). Adal, bu tasarıyla devlet memuru kavramının yerleştiğini ve bununla Anayasa Mahkemesi Başkanı'ndan kâtibine kadar herkesin (statüleri gereği ayrı kanunlara tabi tutulan sınıfların da) devlet memuru olduğunu belirtmiştir (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 115. Birleşim, Dönem: 1, Toplantı: 4, Cilt: 30, 09.07.1965: 309). Kanunun oluşumunda yeterince tartışılmadığı eleştirileri yapılsa da Adal, kanun tasarısının gecikmesinin sebebini bütün ilim, idare, bakanlık, kurum, üniversite, yerli ve yabancı uzmanlarla devamlı istişare edilmesi olarak göstermiştir (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 114. Birleşim, Dönem: 1, Toplantı: 4, Cilt: 30, 09.07.1965: 270).

3.2. Reform Politikasının Oluşturulmasına Yönelik Adımlar

İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması personel yönetiminde güçlükler ve imkânsızlıklarla dolu bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bunun yanında askere alınan memurların boş bıraktığı kadrolardaki görevlerin aksaması tehlikesi de ortaya çıkmıştır. Ekonomik, malî ve hukukî düzensizliğe bir son verme, yeni ve genel bir statü hazırlayarak personel rejimini günün ihtiyaçlarına uydurma çabaları 1939 yılında artmıştır. Parlamentoda özel bir komisyon çalışmış, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar teknik hazırlıkları yapmışlardır (Adal, 1968: 49). 1943'de milletvekilleri ve akademisyenlerden oluşan İdare ve Personel Rejiminde Reform Komisyonu kurulmuştur. 1944'de Memurlar Kanunu Layihası, 1948'de Memurlar Kanunu Ön Tasarısı hazırlanmış ancak bu çalışmalardan sonuç alınamamıştır (Ülker, 1997: 15). Bu tasarı 1946 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresi'nde de tartışmaya açılmıştır (Birinci İdareciler Kongresi, 1947: 29-79). Bu tartışmalarda idarî reformların esas şartlarından birinin memurların ve memurluk mesleğinin islahı ve teşkilatlandırılması için memur statüsüne ilişkin dağılık hükümlerin ve temel ilkelere bir arada yer almasının gereğine dikkat çekilmiştir. Kıdem, sicil, eğitim, tazminat gibi konular üzerinde görüşler dile getirilmiştir.

DMK'nın hazırlanması yolunda ilk dikkat çeken tasarı 1955 tarihli kanunlaşmamış tasarıdır. Bu tasarıya ilişkin bilgiler aşağıdaki gibi özetlenebilir. Sıdık Sami Onar'a göre 1954-1955 yıllarında memur statüsünde yapılmak istenilen reform görünüşte memurlara malî açıdan bazı eşit haklar sağlamak, refah sağlamak amacıyla yapılmak istenilmişse de aslında memurlar üstündeki siyasi baskıyı arttırmak amacını taşımıştır. Tasarının bazı yabancı uzmanların raporlarına göre düzenlendiği dile getirilmiştir. Alan çalışmasına ve ampirik çalışmalara dayanan bu raporlarda memurların çokluğundan, boş oturduklarından, kırtasiyecilikten, yetkilerinin açık ve etkili olmadığından bahsedilmiştir. Bu raporlarda durumun sebepleri araştırılmamış ve sorunlara çözüm bulmaya uğraşılmamıştır. Bazıları kendi ülkelerinin sistemlerini; sosyal ve hukukî yapıya, kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarına uyup uymadığını dikkate almadan tavsiyelerde bulunmuşlardır (Onar, 1966: 1102). Dolayısıyla 1955 tarihli DMK tasarısı yabancı uzmanların etkisiyle ve 788 sayılı Kanunun oluşturduğu rejime son vermek amacıyla hazırlanmış, 1965 yılında kanunlaşmıştır (657 sayılı kanun) (Güler, 2003: 48). 1955 tarihli DMK tasarısı, devlet teşkilatının tüm kademelerinde (görev ve memuriyet unvanı ne olursa olsun) birbirine benzer işler yapan tüm memur ve müstahdemlere aynı ücretin ödenmesini öngörmüştür. Tasarıda genel olarak ABD'de uygulanan personel sınıflandırma sistemi benimsenmiştir (Mihçioğlu, 1957: 99).

Tasarının gerekçesinde memur statüsünün köklü bir reform ihtiyacının mevcudiyeti, sonra en köklü reformun barem sistemlerinin doğurduğu eşit-

sizlik ve yetersizliğin kaldırılarak memurlara refah sağlamak amacına dayandığı belirtilmiştir (Onar, 1966: 1102-1103). Onar, Timur, Dönmezer, Sarıca, Duran ve Yaşa'dan oluşan komisyonun 1955 tarihli DMK tasarısı hakkında rapor hazırlamışlardır. Bu komisyon, (*Devlet Personel Kanunu*) tasarısının ülkenin gerçek ve ihtiyaçları ve hukukî rejimiyle uyumlu olmadığı için kanunlaştırılmaması yönünde karara varmıştır (Onar vd., 1955: 368).

1965'te kanunlaşan 657 sayılı düzenlemenin taslak olarak ortaya çıkmasında ise esas hareket noktası 1955 tarihli DMK tasarısına ilişkin öne çıkan değerlendirmeler ve yabancı uzmanların görüşleridir. Bu konuda görüş belirtenlerden biri de Ernest Kurnow'dur. Kurnow'a göre personel kadrolarının hizmet programlarına göre tanzim edilmesi, mevcut devlet personelinin özel yetenek ve uzmanlıklarının belirlenmesi için bir sayım yapılması gerekir. Devlet hizmetindeki uzmanlara verilen ücretlerin, özel sektöre göre aşağıda olduğunu belirtmiş, bundan dolayı önemli elemanların devlet hizmetini bırakıp özel sektöre geçmekte olduğu sorununun çözülmesi gerektiğine dikkat çekmiştir (1956: 53-55).

Hükümete sunulan yabancı uzman raporlarında reform konularının başında devlet memuriyeti yer almıştır. 1956'da hükümetin, Meclise *Devlet Personel Kanunu* projesini sunmasını, memuriyet reformunun zorunluluğunun tanınması açısından olumlu karşıladıklarını belirtmişlerdir. Bu kanun projesinin incelenmesine bir kaç yıl önce başlanmış ve birçok heyet veya kişilerden bu konudaki görüşleri sorulmuştur (DPB, 1963: 112). Sıdık Sami Onar, 1955 tarihli DMK tasarısı ve Devlet Memurları Kanununu ayrıntılı araştırmadan uzak incelemelerin ürünü olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir (1966: 1101).

Bu tasarısı, 1957 seçimlerinin araya girmesi üzerine komisyonlarda bile incelenmeden geçersiz kalmıştır. Tasarının içinde bulunduğu durum, köklü bir düşünsel hazırlığa, düzenli çalışmalara ihtiyacı personel reformunun gibi ele alınmadığından kaynaklanmıştır. Tasarı hakkında ilk çalışmalar yapıldığı, basında da konuyla ilgili haberlerin görünmeye başladığı 1955 yılında sınıflandırma konusunda ciddi bir hazırlık yapılmaması, ilgililerin bu düzenin niteliğiyle ülkemizde uygulama olanakları üzerinde görüşlerin yeterli olmadığı bilinmektedir (Mihçioğlu, 1987: 82). Tasarı kamuoyunda, devlet memurları arasında, üniversitelerde ve basında yeterli ilgiyi görmemiştir. Sadece malî hükümleri kapsayan, personel yönetiminde köklü bir reform niteliği taşımayan, güvence sistemini düzenlemeyen ve personel hukukun ilgilendiren diğer ana hükümleri aynı bırakan bir tasarısı olarak kalmıştır. İktidar partisinin kendi grubu içinde bile onaylanmayan bu tasarısı üzerine meclis tartışmaları yapılamamış, 1957 seçimlerinin gelmesiyle de konu kapanmıştır (Adal, 1968: 55).

3.3. Personel Reformu Politikasının Gerçekleşme Düzeyi

Personel reform politikasının somut bir görünüm kazanmasını 1961 Anayasası'nın kabulü, DPD'nin kurulması ve DMK'nın yürürlüğe girmesi sağlamıştır. DMK'nın çıkarıldığı dönemin genel özelliklerinde ilk dikkat çeken nokta 13 Aralık 1960'da 160 sayılı Kanunla kurulan ve 2 Mayıs 1961'de fiilen çalışmaya başlayan DPD'nin bu dönemde rejimin yeniden düzenlenmesi yönünde iddialı bir nitelikte kurulmuş olmasıdır. Fakat kurum görevlileri personel yönetimi alanında özel bir eğitime tabi tutulmamış, hükümetin reform isteklerinin çabukluğu ve zorlaması karşısında ülkenin sosyal yapısı ve mevcut şartları değerlendirilmeden hemen işe başlayıp sonuç alma çabasına girilmiştir. Dikkat çeken bir diğer nokta ise yabancı uzmanların tavsiyelerine uyulma çabasının belirginliğidir (Erkin, 1971: 7-9). Personel reformu kapsamında ciddi bir adım olarak nitelendirilen DPD'nin kurulması, reformun bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi plandaki yansımaları (Tutum, 1968: 296) olarak görülebilir. Çünkü DPD, bilindiği gibi hükümete görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, kanun tasarıları ve diğer mevzuat hazırlık ve revizyonları yapmak üzere oluşturulmuştur (Aktan, 1969: 6).

Bu dönemde devletin genel ve belirli bir personel politikasının olmaması eksiklik olarak görülmüştür. Bundan dolayı öncelikli olarak personel yönetiminin genel politikasını belirlemek ve personel meselelerini bir bütün halinde ele alınması amaçlanmıştır. Ayrıca bu işin gereği gibi yerine getirilebilmesi için de merkezi bir personel dairesinin kurulmasına ihtiyaç olduğu savunulmuştur (Aktan, 1969: 5). DPD'nin kurulmasına yönelik CHP'nin hazırlamış olduğu 1958 tarihli rapordaki ifadeler; personel idaresinin merkezleşmesinin modern devletlerin kabul ettikleri bir usul olduğu, koordineli ve ilmi şekilde personel yönetiminin böyle bir merkezi dairenin oluşumunu zorunlu hale getirdiği belirtilmiştir (Devlet Personel Meselesi Hakkında Bir İnceleme, 1958: 57). DPD üzerine bir inceleme de TODAİE bünyesinde yapılmıştır (Devlet Personel Teşkilatı İncelemeleri, 1961). Bu incelemede DPD'nin fonksiyonlarının neler olacağı, kapsamının neler olacağına ilişkin bilgiler sunulmuş ve bu kurumun TODAİE olan ilişkisine, TODAİE'nin DPD'nin görev alanına giren konulara nasıl katkı sağlayabileceği yönünde görüş ve öneriler bildirilmiştir.

Mihçioğlu'na göre, büyük beklentilerle kurulmak istenen bu örgüt amacına ulaşamamış, gerçek anlamda bir işlerlik kazanamamış, işlevini yerine getirebilecek başarı düzeyine ulaşamamıştır (1987: 101). Buna bağlı olarak kamu personel reformunu gerçekleştirmek üzere kurulan DPD'nin, kendisinden beklenen çalışmalarını gerçekleştirebilmesi için yeniden düzenlenmesi gerektiğinin yaygın bir kanaat olarak gündeme gelmiştir. Dairenin yeniden düzenlenmesine ilişkin ilk resmi görüşlerin 1973 Yılı İcra Planı'nda ve bunu takip eden diğer icra planlarında ifade edilmiş, Dördüncü Beş Yıllık

Kalkınma Planı'nda ise ayrıca yer verilmiştir. Bu düzenleme gerçekleşinceye kadar, kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmaların DPT'nin sorumluluğunda ve DPD'nin yakın işbirliği ile yürütüleceğinin ifade edilmesi (www.dpb.gov.tr) DPT'nin, DPD'nin görev alanına dâhil edilmeye çalışıldığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

DPD ile Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkiler de personel reformu konusunda ayrıca incelenmesi gereken bir boyuttur. Maliye Bakanlığı Cumhuriyet'in başlangıcından beri personel sorunlarından sorumlu bir kuruluş olarak dikkati çekmiştir. Bu genel sorumluluk DPD'nin kuruluşuna kadar devam etmiştir. DPD kurulduktan sonra sorumluluk büyük ölçüde merkez değişirse de, Maliye Bakanlığı, maaş ve kadro konularında yetkilerini korumayı sürdürmüştür. DPD'nin hazırladığı devlet memurları kanununun uygulamada büyük bir dirençle karşılaşması üzerine 1970'lere doğru personel sorunları ile doğrudan doğruya ilgilenmeye başlamıştır (Tutum, 1979: 230).

Türkiye'de 1960'lı yıllarda gerçekleştirilen personel reformunun ikinci önemli ayağı 657 sayılı Kanunun çıkarılmasıdır. TBMM'de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren DMK tasarısı pek az değişiklikle 14 Temmuz 1965 günü kabul edilmiş, 23 Temmuz 1965 tarih ve 12056 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tasarının TBMM ile Cumhuriyet Senatosu genel kurullarında görüşülmesi dokuz gün sürmüştür. Toplam 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan yasanın 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 malî yılı başından önce, 132 maddesi de 1966 malî yılı başından başlayarak yürürlüğe gireceği öngörülmüştür (Mıhçıoğlu, 1987: 92-93). 657 sayılı Kanunun yarım asırlık bir bekleyişten sonra, bu gecikmeyi telafi etmek istercesine, çok hızlı hazırlanıp çıkarılması, kanunun prematüre doğmasına yol açmıştır. Bundan hem kamu hizmetlerinden yararlananlar hem de kamu personeli etkilenmiştir (Aykaç, 1991: 83).

Uzun çalışmaların ürünü olan 657 sayılı Kanun *reform kanunu* olarak nitelendirilmiş, yeni yaklaşımlar da getirmiş ancak hemen uygulanamamıştır. Çünkü çerçeve kanun niteliğinde olmasına rağmen sistemin temelini teşkil eden sınıflandırma ilkesi, sınıf tüzüklerine bırakılmıştır. Ayrıca Genel Kadro Kanununu da çıkarılması da gerekmiştir (Güran, 1980: 59). 657 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesini düzenleyen 238'inci maddesi, hangi maddelerin kanun yayınlandığı tarihte, hangi maddelerin bu maddelerle ilgili kanunların yürürlüğe girdiği tarihte, hangi maddelerin ilgili tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılmasından sonra, hangi maddelerin bu kanun tüzük ve yönetmeliklerin çıkarıldığı tarihte, hangi maddelerin izleyen malî yılbaşından sonra yürürlüğe gireceğini göstermiştir (Aykaç, 1991: 60). Türk personel sisteminin temelini belirleyen 657 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren genellikle eleştirilmiş, iyi bir personel politikası oluşturulamaması yönündeki şikayetle-

rin neredeyse alışkanlık haline geldiği bir uygulama süreci yaşanmıştır.

1965 tarihi itibarıyla kurulmaya çalışılan sistemin uygulanmasına yönelik en önemli eleştirilerden biri kanunun hazırlık aşamasında İstanbul İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü 1965 yılında hükümete bildirdikleri görüştür. Buna göre; *uygulanmasının imkânsız derecede güç olduğu* belirtilmiştir. Aktarılanlara göre; bu görüş sonrası tasarı kanunlaşmamış, bazı revizyonlar yapılmış ancak bunlar esasa yönelik olmamıştır (Onar, Akın, 1971: 111). OECD Danışmanı M. Roger Gregoire'un sunduğu raporda şu hususlara yer vermiştir; *“Ankara’da yaptığım resmi ve özel görüşmeler, bütün görüşmelerde 657 sayılı Kanun tarafından kendilerine herhangi bir unvan verilen kişilerin büyük çoğunluğu (siyasetçiler, üniversite mensupları, memurlar) bu Kanunun uygulanamayacağına manidirler. Fakat bana göre bunlardan pek azı Kanunun ayrıntılı içeriğini, ana hatlarını ve varlık sebebini bilmektedir. Bu tepki, Kanun düzenlenirken onu yapanların açıklamalarının yetersiz olmasından ileri gelmiştir; bakanlıkların ilgili daireleri dahi tartışmalara çağrılmamıştır. Devlet Personel Dairesi’nin müstakbel çalışmaları için bundan ders alması gerekir”* (1966: 5-6).

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu öncelikle 31.07.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla % 55’i değişikliğe uğramış ve böylece uygulanmaya başlanmıştır. Çeşitli tarihlerde çok sayıda kanunla, kanun hükmünde kararname ile büyük ölçüde değişiklikler görmüş, kanunun orijinal metni hemen hemen ortadan kalkmış onun yerini yeni hükümler almıştır (Canman, 1985: 3).

Yeni bir tasarının hazırlanmasın da hâkim olan düşünceler 1327 sayılı Kanunun gerekçesinde şöyle belirtilmiştir (Erkin, 1971a: 47): 657 sayılı Kanunun kabulünden bu yana ortaya çıkan durumları değerlendirilerek gerekli görülen değişiklik yapmak; personel reformu kavramını günümüzün ekonomik ve sosyal şartlarına göre yeniden ele almak; gerek 657 sayılı Kanun kapsamı içinde, gerek kapsam dışındaki kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamaktır.

657’nin Kanununun 1965’teki halinde olan 3’üncü maddesindeki sınıflandırma *‘devlet için taşıdığı değere göre’* ibaresi kaldırılmıştır. Bu Kanuna göre; sınıflandırma; kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır’ şeklinde tanımlanmış ve sekiz sınıf belirlenmiştir.

657 ve 1327 sayılı kanunlar farklı izler taşımaktadır. 657 sayılı Kanun DPD’nin etkisini taşımakta, reform konusunda daha iddialı, köklü sistem değişikliğinin hemen ve bütünü ile uygulanmasını öngören, ancak pratik güçlükleri ve imkânları hesaba katmayan eksik bir düzenlemedir. 1327 sayılı Kanuna ise Maliye damgasını vurmuş, 657 sayılı Kanunun uygulamaya

geçirilmesini sağlayan bir araç olarak pratik olmayı reform düşüncesini tercih eden, barem anlayışının ve uygulama endişesinin ağır bastığı bir düzenleme olmuştur. Bu bakımdan hareket noktaları farklı bu iki düzenlemenin organik şekilde bütünleştirilmesi mümkün olmamıştır (Usta, 2006: 135-136). Dolayısıyla bundan sonraki süreç KHK gibi yeni araçlar eklenerek devam etmiştir.

657 sayılı Kanun 1327 sayılı Kanun ile yürürlüğe girdikten sonra da sürekli değişiklik konusu olmuştur. 1971 yılında anayasa değişikliği ile getirilen KHK uygulamasının ilkinin konusunu da DMK oluşturmuştur. 1972 yılında 1589 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na, 657 sayılı Kanun kapsamına giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylece devlet memurlarının istihdam ilkeleri ve yöntemleri, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak aksaklıkları konularının düzenlemesi, bakanlar kuruluna iki yıl süre ile tanınan kararname alanına bırakılmıştır. İki yıllık süre içinde çıkarılan 11 kararname ile 657 sayılı Kanunun 146 maddesinde değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma biçiminde değişiklikler yapılmıştır. Her değişikliğin, bir öncekine ters düşen yaklaşımlarla gerçekleştirilmesi sonucunda kanun metni birbirine yabancı hükümlerin karışımı haline gelmiştir (Şaylan, 2000: 124). 657 sayılı Kanun ve bu Kanunda bazı değişiklikler yapan 1327 sayılı Kanun gerçek bir reform kanunu sayılmadığı yönünde bir değerlendirme yapılmıştır. Gerekçe olarak ise personel reformunun, personel rejiminde sadece değişiklik yapmak anlamına gelmeyeceği, reformda düzeltici bir niteliğin hâkim olması gerektiği gösterilmiştir. Getirdiği yeniliklerin, tam olarak yenilik niteliği taşımadığı, geliştirilmeden terkedilmiş sistemlere tekrar dönüş olduğu (Onar, Akın, 1971: 115) şeklinde değerlendirmeler de olmuştur. Benzer şekilde, 657 sayılı Kanun ve 1327 sayılı Kanunun intibak hükümlerindeki sık değişiklik de bunun bir reform kanunun olmaktan çıktığı (Akın, 1972-73: 193) yönünde de eleştirilmiştir.

657 sayılı Kanunun çok fazla değişikliğe uğramış olması bile tek başına bu alanda önemli derecede aksaklığın olduğunu göstermektedir. Getirilen her düzenlemenin yakın bir gelecekte değişeceği fikri yaygın hale gelmiştir. Değişik partiler iktidara geldiğinde bu kanunun değişeceği sürekli ifade edildiğinden kanun belirli bir partinin kanunuymuş gibi bir kimlik kazanmıştır (Aykaç, 1991: 28). Bu kadar çok değişikliğe rağmen kanunun düzenleniş biçimi korunmuştur. Değişiklikler genellikle madde metinlerinde yapılmış; ya tam aksi hükümler getirilmiş ya da kanun maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Bu da yapılan değişikliklerin personel rejiminin düzenlenmesinde başka faktörlerin rol oynadığı izlenimini vermektedir (Aykaç, 1991: 59). DMK'nın uygulanamama nedenleri arasında kanun tekniği ile ilgili nedenler de dikkate alınmalıdır. Kanun gereğinden fazla ayrıntılı olarak hazırlanmıştır. Temel esasları tespit etmekten çok en küçük ayrıntılarına kadar konuyu

düzenlemek çabasına düşmüştür. Bu niteliği dolayısıyla kolay uygulanır bir metin olmaktan çıkmıştır (Tutum, 1968: 35). Kanunun uygulanmasına karşı etkili direnme hareketi gösteren belirli gruplar; mühendisler, doktorlar, öğretmenler olmuştur. Bu grupların kanunun uygulanmasını geciktirici nitelikteki davranışları iki yönde belirlemiştir. Bu gruplar bir yandan, sistem içinde kendilerine daha avantajlı bir statü sağlamaya çalışırken, öte yandan 657 sayılı Kanunun getirdiği sistemin kendi mesleklerinin gereklerine uymadığını iddia etmişlerdir (Tutum, 1968: 37).

657 sayılı Kanun ile personel reformu oluşturma çabaları başladığında teşkilat ve yöntem sorunlarını da içerecek şekilde ele alınması gerekirken, bu nokta tamamen ihmal edilmiştir. Personel reformu çalışmaları, teşkilat düzenlemesi çalışmalarından ayrı tutulmuştur. Reformun konusu büyük ölçüde ücret sorunu olarak düşünülmüştür. Personel reformu çalışmaları yapılırken teşkilat ve yöntem sorunlarına da çözüm aranması beklenmiş ancak bu yapılamamıştır. Teşkilat içindeki kademelerin, hizmet ve personel hiyerarşisi ile aralarındaki ilişkinin düzenlenmesine dikkat edilmemiştir (Canman, 1985: 5).

4. Sonuç

Çalışmanın konusu olan personel reform politikaları, idarî reform politikalarının bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu politikaların 1945 sonrasında yabancı uzmanlardan destek alınarak oluşturulduğu görülmektedir. Özellikle 1950'li yıllardan sonra Türkiye'de kamu yönetiminin dünyadaki gelişim yönünde bir yol izlemiş ancak reform olarak nitelendirilebilecek uygulamalar gelişmiş ülkelerdeki nitelikte olmamıştır (Leblebici, 2004: 18). Söz konusu reformlardan personeli ilgilendirenler çeşitli açılardan yerli ve yabancı uzmanların incelemesine konu edilmiş ve batı ülkelerinin deneyimlerinden etkilenmiştir. Osmanlı personel sistemi üzerine getirilen Cumhuriyet düzenlemelerinin yanında Batı Avrupa ve Anglo Sakson personel yönetimi sistemlerinin bazı bölümlerinin bir sentezinin amaçlanması çeşitli sorunlara yol açmıştır (Öktem, 1992: 85-86). Bu sorunlar personel reform politikalarının zayıf yönlerini ortaya çıkarmıştır. Personel yönetiminin kanunlaşma ve kurumlaşma süreci toplumsal gerçeklik gözönünde bulundurulmadan ve bu durumun da yeterince tartışması yapılmadan gerçekleşmiştir.

Türkiye'nin personel politikasının oluşturulmasını amaçlayan reform çabalarıyla ilgili olarak *"1960'lar sonrasında personel yönetimi için neredeyse tek referans ve öğrenme kaynağı ABD olmuştur"* (Üsdiken, Wasti, 2002: 1) tespiti de sistemin tanımlanmasına katkı sunmaktadır. Bu kaynak olma durumu reformlardan bahseden yazılarda yer alan batıda uygulanan modelleri ya da reformları ithal etme amacıyla özendirme çabalarıyla daha etkin hale gelmektedir. Buna karşın olması düşünülen ise başka ülkelerdeki uygulamaları

incelerken reform örneklerinin ithalinin özendirilmesi yerine uygulamaların ve başvuru kaynaklarının Türkçe bilgi dağarcığına kazandırılmasıdır (Öztaş, 2007: 72). Bu nedenle oluşturulacak personel sistemi başka ülkeleri taklit ve transfer yoluyla yerleştirilmeye çalışılmamalı, ülke gerçeklerine uygun bir nitelik taşımalıdır.

Bu çalışmada 1980'e kadar olan personel reform çalışmaları; reform politikalarının oluşturulma süreci ve aktörler, reform politikasının oluşturulmasına yönelik adımlar ve personel reform politikasının gerçekleşme düzeyi aşamalarında incelenmiştir. Öncelikle 1924 ve 1960 yılları arasındaki dönemde dağınık mevzuat görünümü ve 1926 tarihli 788 sayılı Memurun Kanunundan söz edilmiştir. İlk kapsamlı personel kanunundan sonraki süreç Türk personel sistemini temellendiren reform politikası şeklinde incelenmiştir. Personel reformları için belirlenen politika iki yönde gelişmiştir. Biri kurumsallaşma süreci, diğeri temel mevzuatı oluşturma çabasıdır. Bu ikisinin gerçekleşmesi 1980'e kadar olan dönemde personel reform politikalarının temel iki odağını oluşturmuştur. Personel reformunu gerçekleştirmek için politika süreci ve aktörler kısmında yabancı uzman raporlarının varlığına, bürokraside, akademi ve yasama organındaki tartışmalara dikkat çekilmiştir. Planlanan reformların gerçekleşmesine yönelik ilk adım memur kanunu için tasarıların oluşturulması ve bunlara ilişkin gelişmelerdir. 1960'da DPD'nin kurulması ile devlet memurları hakkında kanun için çalışmalar yoğunlaşmıştır. Bu arada DPD'nin işlevine yönelik eleştiriler sürmüştü ve beklentileri karşılayamayan bir kurum olduğu yönünde görüşler ortaya çıkmıştır. 657 sayılı Kanun kabul edildikten sonra da uygulanma sürecinin gecikmesi temel ilkelerine yönelik eleştiriler kanunun sürekli olarak yenilenme ihtiyacı ilkesinin temellerini atmıştır. Buraya kadar olan genel çerçeve ile bir bakıma Türk personel sisteminin reformlarında politika belirleme ve uygulama sorunu dile getirilmiştir.

Çalışmanın sınırının dışında kalan 1980'den sonra ise personel politikaları daha çok etken dikkate alınarak yürütülmüştür. Kamu yönetimi reformları ile yönetim ilkelerinin değişmesi personel sisteminde de değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. İstihdam şekilleri, değerlendirme yöntemleri gibi personel yönetim unsurları gittikçe karmaşık hale gelmiştir. Personel reform politikalarının başlangıç yıllarını ele alan bu çalışma ile hemen her dönemin en önemli reform konusu olan personel reformu konusunda politika yapıcı ve uygulayıcılar için tarihsel bir özet sunulmuştur.

Kaynakça

- AYKAÇ, Burhan. Kamu yönetimi ve personel reformu. *İnsan ve İş*, 2004, Sayı: 17.
- AYKAÇ, Burhan. Türk kamu personel yönetiminin yapısı, gelişimi ve aksayan yönleri. *Kooperatifçilik Dergisi*, 1991, Sayı: 92, Nisan-Mayıs-Haziran, 51-84.
- BERKES, Niyazi. *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. (Yay. Haz. Ahmet Kuyuş), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003.
- BERTUCCI, Guido. Unlocking The Human Potential For Public Sector Performance. *Public Personnel Management*, 2006, 35.3: 175-179.
- Birinci idareciler kongresi* (1947). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- CANMAN, Doğan. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 1988, Sayı:378, 137-157.
- CANMAN, Doğan. Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE, 1995.
- Devlet Personel Meselesi Hakkında Bir İnceleme. CHP Genel Sekreterliği Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1958.
- Devlet Personel Teşkilatı İncelemeleri (Türkiye)*. David M. Watters, İdari Reform Serisi, Ankara: TODAİE, 1961.
- Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni Ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu*, Dönem: 1 Toplantı: 4, 25.06.1965.
- ERGUN, Turgay ve POLAT, A. *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE, 1978.
- ERGUN, Turgay. *Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE, 2004.
- ERKİN, Vedat. Personel rejimini geliştirme çabaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 1971, 4-1, 41-56.
- ERKİN, Vedat. Türkiye'de personel rejimini geliştirmek amacı ile yapılan çalışmaların kronolojik etüdü ve genel değerlendirmesi. *1327 sayılı kanun açısından personel reformu sorunu*, Ankara: Sevinç Matbaası, 1971.
- FARAZMAND, Ali. Administrative reform and development: an introduction, *Administrative reform in developing nations*. (ed: A. Farazmand), America: Praeger Publishers, 2002.
- GREGOİRE, M. R. *Devlet personel dairesini ilgilendiren sorunlar hakkında rapor*, (Çev. Orhan Arkun-Yusuf Öztürk-Emel Yıldırım), Ankara: Devlet Personel Başkanlığı, 1966.

- GÜLER, Birgül, Ayman. *Kamu personeli sistem ve yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi, 2005.
- GÜRAN, Sait. *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul, 1980.
- Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 yılları arasında)*, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı, 1963.
- KANTARCIOĞLU, Selçuk. *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?*, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1977.
- KARADAĞ, Metin. Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı. *Amme İdaresi Dergisi*, 2000, 33/1, 153-163.
- KAYAR, Nihat. *Kamu personel yönetimi*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2010.
- KUHLMANN, S.; MANFRED, R. *Civil service in germany: characteristics of public empolment and modernization of public personnel management, modernisation of state and administration europu: a france-germany comparison*. Bordeaux: Goethe-Institut, 2004.
- KURNOW, Ernest. *Türkiye'de Bütçenin Hazırlanması*, (Çev. Sadun Aren), Ankara: Müşterek Yayınları, 1956.
- KUTLU, Önder. *Gelişmiş Ülkelerde Ve Türkiye'de Kamu Reformu Ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: Nobel Basımevi, 2004.
- LEBLEBİCİ, Doğan, Nadi. *Kamu Yönetimi: Dünyada Ve Türkiye'deki Gelişimi, Kamu Yönetimi Gelişimi Ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. K. Öktem Ve U. Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Kitabevi, 2004.
- MIHÇIOĞLU, Cemal. Personel idaresinin modern prensipleri ve devlet personel kanunu tasarısı üzerinde bazı düşünceler. *AÜ SBF Dergisi*, 1957, Cilt: 12 Sayı: 2.
- MIHÇIOĞLU, Cemal. Devlet personel dairesinin kuruluş yılları: anımsamalar, düşünceler”, *AÜ SBF Dergisi*, 1987, xIII/1-4, 1987, 75-114.
- ONAR, S. Sıddık ,TANER, T., DÖNMEZER, H. VE SARICA., S. Ragıp, DURAN, L., YAŞA M., 1955 Tarihli Devlet Memurları Kanun Tasarısı Hakkındaki Raporları, *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1955 cilt: xx, sayı: 1-4.
- ONAR, S.. Sıddık. *İdare hukukunun umumi esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1996.
- ONAR, S. Sıddık ve Akın, M. Yeni personel rejimi ve uygulaması. *Amme idaresi Dergisi*, 4/1, 1971, s. 109-118.
- ÖKTEM, M. Kemal. Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi*

Dergisi, 1992 Cilt:25, Sayı:2, 85-105.

ÖZTAŞ, Nail. Amerikan Yerel Yönetişim Reformları Üzerine, *Kamuda Sosyal Politika*, 2007, Cilt:2, Sayı:1.

ŞAYLAN, Gencay. *Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş kritik ve reform önerileri*, İstanbul: TESEV, 2000.

TANER, N. (1971). 657 ve 1327 sayılı kanunlarla getirilen sistemin temel nitelikleri ve yan ödemeler. *1327 sayılı kanun açısından personel reformu sorunu*, Ankara: Produktivite Kurumu, Sevinç Matbaası.

TUTUM, Cahit. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. *Türkiye'de kamu yönetimi*, (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

TUTUM, Cahit. Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 1968, 1/1.

TUTUM, Cahit. *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE, 1979.

USTA, Alaadin. *Kamu Ve Kamu Personeli*, Trabzon: Eser Ofset Matbaacılık, 2006.

ÜSDİKEN, Behlül; WASTI, S. Arzu. Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel Veya "İnsan Kaynakları" Yönetimi 1972-1999. 2002, *Amme İdaresi Dergisi*, 35/3, (1-37).

YAŞAMIŞ, F. Demir. Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları. *Türk İdare Dergisi*, 2001, Sayı:432, 1-32.

http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_RejimGY.html

Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen Yeni Değerlendirme Sistemi: Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS)

*Mehmet Saydam**

Özet

Sicil sisteminin kaldırıldığı 2011 yılından bu yana Devlet memurlarının geneline kapsayan bir değerlendirme sistemi mevcut değildir. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyesi ülkeler arasında kamu personelini herhangi bir değerlendirmeye tabi tutmayan tek ülke Türkiye'dir. Bu durumun sürdürülebilirliği tartışmalıdır. Üstelik sicil sistemi kaldırılırken, kamu kurum ve kuruluşlarına yürütmekte oldukları hizmetlerin özellikleri göz önünde bulundurularak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere kendi değerlendirme ölçütlerini belirleyebilme yetkisi getirilmiş; böylece kamu personelinin değerlendirilmesi bakımından kurumlar arası uygulama birliği zedelenmiştir.

Devlet Personel Başkanlığında (DPB'de) 2012 yılından itibaren, yeni bir değerlendirme sistemi üzerinde çalışmalara başlanmıştır. Bu çerçevede, değerlendirme sistemlerine ilişkin literatür ile yurt içindeki ve yurt dışındaki bazı uygulamalar incelenmiş; Türk kamu yönetiminin geneline uygun yeni bir değerlendirme sistemi kurgulanmaya çalışılmıştır. Yeni değerlendirme sisteminin hem kurumlar arası uygulama birliğini sağlaması hem de kurumsal uyarlamalara açık olması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu sistem, Devlet memurlarının ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT'lerde) görev yapan sözleşmeli personelin değerlendirme sistemini uyumlaştırmıştır. Kurgulanan sistemin nesnel, belirli, ölçülebilir, saydam, uzlaşma ve iş birliğine dayalı, işlevsel, çok yönlü ve vatandaş odaklı olması öngörülmüştür.

Bu çalışmada, DPB tarafından hazırlanan PBDS'ye ilişkin Genel Yönetmelik Taslağı irdelenecektir. Söz konusu değerlendirme sisteminin temel felsefesi, güçlü ve zayıf yönleri ele alınacaktır. Bu kapsamda, PBDS'nin temel ilkeleri, değerlendirilenler, değerlendiriciler, değerlendirme dönemleri, değerlendirme düzeyleri, değerlendirme konuları, değerlendirme süreçleri ve değerlendirme sonuçları analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, sicil sistemi, personel başarı değerlendirme sistemi, performans, motivasyon.

* Devlet Personel Uzmanı

Makalenin gönderilme tarihi: 12.01.2018; Kabul tarihi: 04.04.2018

*Abstract***The Recently Proposed Assessment System
for the Turkish Public Administration:
Personnel Achievement Assessment System (PAAS)**

There isn't an assessment system including all the civil servants since 2011, the year in which the system of personnel records (*sicil*) was abolished. Among all The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) member countries, Turkey is the only country which does not apply any performance assessment for the public employees. The sustainability of such a situation is debatable. Besides, while abolishing the previous system, the public institutions and organizations were embellished with the power to determine their own assessment criteria to evaluate the success, productivity and efforts of the personnel taking into consideration the scope of their own services. That destroyed the unity of application between the institutions in terms of personnel assessment.

State Personnel Administration (SPA) has started to work on a new assessment system since 2012. Within such a framework, the literature on assessment systems from both foreign countries and ours' has been reviewed and a new model for such a system which is more convenient for the Turkish public administration in general has been created.

It is emphasized that the new system has to maintain the harmony of application among the institutions and must be flexible for institutional adaptations. This system can harmonize the assessment system for the contracted personnel employed in the State Economic Enterprises and civil servants. It is presupposed to be objective, clear, measurable, transparent, based on reconciliation and collaboration, functional, multi-dimensional and citizen-oriented.

The purpose of this study is to analyze the draft of the General Bylaw on PAAS prepared by the SPA. The underlying philosophy as well as the strengths and weaknesses of the system are to be addressed. Moreover, the main principles of PAAS, the ones to be assessed and the assessors, as well as the methods, degrees, subjects, processes and results of assessment are covered within the analysis.

Key words: Public personnel, system of personnel records, personnel achievement assessment system, performance, motivation.

Giriş

Mevzuatımız, Devlet memurluğunu bir meslek olarak görmenin yanı sıra, Devletin temsilcisi hatta yer yer Devletin bizzatı kendisi olarak kurgulamaktadır. Bu anlamda memur sadece görevi başındayken değil özel hayatında da statü hukukunun bir parçasıdır.¹ Ancak statü hukukunun sendikalaşma, toplu sözleşme, grev hakkı gibi unsurlar bağlamında dönüşmesiyle birlikte, memurla Devletin farklı özneler oldukları düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Kuzey Amerika’da egemen olan kadro (iş sınıflama) sisteminin Avrupa’da yaygın olan kariyer (rütbe) sistemine nüfuz etmesiyle birlikte, verimlilik, stratejik insan kaynakları yönetimi, performans değerlendirme sistemi gibi kavramlar ve modeller ön plana çıkmıştır. Bu kavramlar ve modeller, çağdaş kamu yönetimi yaklaşımlarıyla da desteklenmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yirminci yüzyılın egemen bürokrasi anlayışı olan Weberyen bürokratik yapıya bir tepki olarak doğmuştur.² Bürokratik yapıya yönelen eleştiriler, devletin etkinlik alanının küçültülmesi gerektiği düşüncesiyle eş zamanlı olarak dile getirilmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, vatandaş/müşteri merkezli ve performans hedefleriyle uyumlu hizmet anlayışına dayalı olarak yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu yönetiminin geleneksel anlayışta yalnız siyasi liderliğe karşı olan sorumluluğu genişletilerek, halka karşı sorumluluk ilkesi de savunulmaktadır. Bu anlayışta bürokratlar yalnız kural ve yöntemlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçtan da sorumlu tutulmaktadırlar.³ Yönetişim, müşteri odaklılık, hesap verebilirlik, saydamlık, stratejik yönetim gibi ilkeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde ele alınmaktadır.

Kamu personelinin değerlendirilmesi olgusu, sadece çağdaş kamu yönetimi yaklaşımının bir sonucu değildir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında da kamu personelinin değerlendirilmesi ihtiyacı genel kabul görmekteydi. Bu iki yaklaşım arasındaki temel fark, değerlendirme yöntemlerinde, araçlarında ve sonuçlarında belirginleşmektedir.

¹ “Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar...” [657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) m.8.].

² Bekir Eryılmaz, “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına”, Liberal Düşünce, C. 4, S. 15 (Yaz 1999), s. 87.

³ Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 35-36.

1. Sicil Sistemi ve Öncesindeki Tezkiye Sistemi

1.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Dönemi'nde, 19 Nisan 1300 (1884) tarihinde yürürlüğe konulan “*Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaiüd Kararnamesi*”, memur sicilleri de dâhil olmak üzere, memurlarla ilgili birçok hususu düzenlemekteydi. Buna göre, amirler memurlarıyla ilgili olarak “ahlak sicili” dolduracaklardır.⁴

Adının tersine, bu sicil memurların yalnızca ahlaki durumlarını saptamaya yönelik bir belge değildir. Hatta değerlendirilecek nitelikler arasında, söz konusu kişinin ahlaki durumuna ilişkin özellikler hemen hemen hiç sayılmamakta; nesnel kabul edilebilecek birtakım konulara yer verilmektedir. Bunlar, memurun sahip olduğu nitelikler ve kişinin yeterliğine ilişkin üçüncü kişilerin görüşleridir. Ayrıca, memurun görevini yerine getirme biçimi ve tarzı da değerlendirilecek nitelikler arasında belirtilmiştir. Ancak, “*ahlak sicili*”nin yan kısmında yer alan açıklamalar bölümünde, memurun birlikte çalıştığı amirin, memurun tutum ve davranışları hakkındaki kanaatini kendi el yazısı ile belirtmesi olanaklı kılınmıştır. Ne var ki, bu bölüm için, amirin memuru hakkında değerlendirme yaparken uyması gereken hiç bir nesnel ölçüt bulunmamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu açıklama kısmında kendi durumu ile ilgili doğru beyanlar olmadığını gören bir memurun, dilekçe yoluyla amirden bu durumu düzeltmesini isteyebilme hakkı vardır. Bundan sonra amir, ya memurun dilekçesinde talep ettiği düzeltmeleri yerine getirecek ya da memurla ilgili olarak belirtmiş olduğu durumları kanıtlayacaktır. Ahlak sicili, ücretle ilişkilendirilmemiş olmakla birlikte, memurun terfi ettirilmesinde dikkate alınacaktır.

Osmanlı Devleti'nin son yıllarına rastlayan “*Sicilli Ahvali Memurin Nizamnamesi*”, 15 Mayıs 1330 (1914) tarihinde yürürlüğe girmiş olup; Ülkemizde kamu personelinin değerlendirilmesi konusunda ilk sistematik düzenlemeleri getirmiştir.⁵

⁴ Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, S. 1994/15, s. 41.; Aktaran: Ömer Yerlikaya, Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayımlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997, s. 60-62.

⁵ Ülkü Dicle, Yönetmelik Başarısının Değerlendirilmesi Türkiye Uygulaması, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayın No. 43, Ankara, 1982, s. 126-127.

1.2. Cumhuriyet Dönemi

1.2.1. Devlet Memurları Kanunu Öncesindeki Düzenlemeler

Cumhuriyet sonrasındaki düzenlemelerden, 31/03/1926 tarihli ve 788 sayılı “*Memurin Kanunu*”⁶ ve sonrasında yayımlanan 13/02/1927 tarihli ve 4721 sayılı “*Memurine Verilecek Sicil ve Hüviyet Varakaları Numunelerinin Kabulüne Dair Kararname*”⁷ ve 05/04/1934 tarihli ve 2/377 sayılı “*Memurların Gizli Tezkiye Varakaları Nizamnamesi*”⁸ Devlet memurlarının değerlendirilmeleri hakkında önemli bir yenilik getirmemiştir.⁹

Bununla beraber, 16/02/1938 tarihli ve 2/8119 sayılı “*Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaiütüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname*”¹⁰ Devlet memurlarının değerlendirilmesinde kapsamlı bir sistem getiren ilk düzenleme olarak kabul edilebilir. Bu Nizamname’nin ekinde 24 adet sorudan oluşan bir “*Mahrem Tezkiye Varakası*” bulundurmaktadır. Söz konusu Nizamname’de, tezkiye belgelerinin her yıl doldurulacağı, değerlendirilecek tüm sütunların doldurulmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. Diğer taraftan, tezkiye amirlerinin kimler olduğu unvanlar itibarıyla sayılarak saptanmıştır. Nitekim amirlerin tezkiye varakalarını (değerlendirme belgelerini) yılın ilk altı ayı içinde doldurması zorunluluğu da getirilmiştir. Ayrıca, kin veya özel amaçla değerlendirme belgelerini gerçeğe aykırı doldurdıkları anlaşılan amirlerin ve bu yönde görüş yazan müfettişlerin cezai sorumluluklarının olduğu belirtilmektedir.¹¹

Diğer yandan, 05/12/1947 tarihli ve 3/6657 sayılı “*Memurların Yeterliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük*”¹² memurların yeterliklerini tespit etmeye dönük fişlerden bahsetmektedir. Buna göre, terfilerde bu Tüzük hükümleri uygulanacak; görevde yükselmelerde söz konusu memurun mesleki bilgisi, başarılılığı, sicili, amirlerince ve müfettişlerce yapılan tezkiyeler esas alınacaktır. Anılan Tüzük, ilgili makamlarca her memur için bir tezkiye fişi ha-

⁶ 31/03/1926 tarihli ve 336 sayılı R.G.

⁷ 3. Tertip Düstur, C. 7, s. 84.

⁸ 26/04/1934 tarihli ve 2685 sayılı R.G.

⁹ Ö. Yerlikaya, *a.g.t.*, 1997, s. 62-77.

¹⁰ 07/03/1938 tarihli ve 3849 sayılı R.G.

¹¹ Mehmet Saydam, Performansa Dayalı Ücret Sistemleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayımlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 251-252.

¹² 17/12/1947 tarihli ve 13254 sayılı R.G.

zırlanmasını öngörmüştür. Memurun terfi süresinin bitmesine en geç bir ay kalınca bu fişler, memur hakkında gizli tezkiye kâğıdını doldurmakla yetkili amirlere verilecektir. Amirler, gereken incelemeleri yaptıktan ve ilgili memurun en yakın amirinin düşüncesini aldıktan sonra, memurun yeterliğine ilişkin kanaatlerini makama bildireceklerdir. Söz konusu makam, memurun sicilini, gizli tezkiye kâğıtlarını ve müfettiş raporlarını da dikkate alarak, uygun görürse memurun yeterliğini onayacaktır.¹³

Ayrıca, 01/12/1951 tarihli ve 3/13417 sayılı “*T.C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük*” hükümlerine göre, tezkiye belgeleri, gizli olup birinci ve ikinci tezkiye amirlerince her yılın ocak ayında Tüzük’e ekli örneğe göre doldurulacak; “*gizli ve kişiye özel*” kaşeli kapalı bir zarf içinde ilgili makama gönderilecektir. Tüzük’e bağlı gizli tezkiye belgesinde 10’u yeterlilikle, 17’si de memurun ahlak durumu ile ilgili toplam 27 soru vardır. Soruların tamamına yakını, ilgili memura ilişkin kötü bir durumu tespit etmeye dönük olup, bu durumları telafi etme çabası neredeyse hiç yoktur. Tezkiye belgelerini ilgili memur göremeyecek, bu belgeler memurların gizli dosyalarında saklanacaktır. Kasten gerçeğe aykırı sicil veren amirler hakkında yasal kovuşturma yapılacaktır. Anılan Tüzük’ün getirdiği önemli bir diğer düzenleme, tezkiye belgelerinde yer verilen ahlakla ilgili sorularda, hakkında olumsuz kanaat belirtilmiş olan memura, atamaya yetkili amir tarafından gizli olarak tebligat yapılması, daha sonraki tezkiye belgesinde de aynı biçimde olumsuz kanaat belirtildiği takdirde ise, ilgili memur veya hizmetlilerin ahlak nedeniyle emekliye sevk edilmelerine ilişkindir.¹⁴

1.2.2. Devlet Memurları Kanunu ve Sonrasındaki Düzenlemeler

14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı “*Devlet Memurları Kanunu*” (DMK)¹⁵ Devlet memurları ile ilgili sistematik bir düzenleme getirmiştir. Kanun, daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi, memurların değerlendirmelerinin sicil yoluyla yapılacağını öngörmüştür. DMK ile “*Tezkiye*” ifadesi yerine “*Sicil*”; “*Tezkiye Varakası*” terimi yerine ise, “*Sicil Raporu*” kullanılmıştır. DMK’nin mülga 111’inci maddesi; “*Devlet memurlarının ehliyetlerinin tesbitinde, kademelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır.*” hükmü-

¹³ M. Saydam, *a.g.t.*, 2005; s. 252.

¹⁴ Doğan Canman, Personelin Değerlendirilmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Kesimindeki Uygulama, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1 (Mart 1993), s. 174.

¹⁵ 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı R.G.

nü getirerek, sicilini önemini vurgulamıştır. DMK'nin 64'üncü maddesinde ise, kademe ilerlemesi şartları arasında “o yıl içinde olumlu sicil almış bulunması” yer alırken; derece yükselmesinin usul ve esaslarını düzenleyen 68'inci maddesinde, “sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğu saptanmış olması” koşuluna yer verilmişti. Söz konusu hükümler ışığında, sicil değerlendirmesinin Devlet memurlarının ilerleme ve yükselmelerinde önemli bir yere sahip kılındığını söylemek mümkündür.¹⁶ DMK'nin 64'üncü maddesine 29/11/1984 tarihli ve 243/9 sayılı KHK ile eklenen ikinci fıkrasında, “Devlet memurlarından 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır.” hükmü getirilmiş olup, böylece teşvik ediciliği kuşkulu da olsa bir ödüllendirme mekanizması işletilmiştir. Aynı Kanun'un 58'inci maddesinin önceki halinde, adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alan adayların sicil amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanacakları hükmü mevcuttu. Böylelikle, olumlu sicil alma koşulunun asli Devlet memurluğuna atanmak için bir ön şart olarak öngörüldüğünü de eklemek gerekir.

08/06/1986 tarihli ve 86/10985 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği”,¹⁷ eski tezkiye sistemine kıyasla pek çok yenilik getirmiştir. Özellikle sicil amirlerinin tespit edilmesi, gizli sicil raporlarının doldurulması, değerlendirilmesi, sicil amirlerinin sorumluluğu gibi konularda birçok yeni düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, Anılan Yönetmelik'te sicil raporunun, “sicil amirlerinin, mesleki ehliyetin belirlenmesini sağlayan soruları not usulüyle, şahsiyetle ilgili konuları mütalaa şeklinde değerlendirerek memurların mesleki ehliyetleriyle şahsi meziyet ve kusurlarını belirledikleri bu Yönetmeliğe ekli formu” ifade ettiği belirtilmiştir. Bahsedilen Form çerçevesinde, “Sicil Amirlerinin Memurun Genel Durum ve Davranışları Hakkındaki Düşünceleri (Şahsiyet Değerlendirmesi)”, sıralı sicil amirlerince memurlar hakkında saptanan iyi veya kötü alışkanlıkları ile kabiliyetleri dikkate alınarak yazıyla doldurulacaktır. Formun ikinci bölümü, “Sicil Amirlerinin Memurun Mesleki Ehliyeti Hakkındaki Notları (Görevde Gösterilen Başarının Değerlendirilmesi)” sıralı amirlerce 100 puan üzerinden değerlendirilecek 11 sorudan oluşmaktadır. Üçüncü bölümde yer alan ve yalnızca yönetici durumundaki memurlar için doldurulup 8 sorudan oluşan “Sicil Amirlerinin Memurun Yöneticilik Ehliyeti Hakkındaki

¹⁶ Nuri Tortop, Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Değerlendirilmesi ve İntibaklar”, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi, C. 3, S. 1 (1971), s. 247; Aktaran: Ö. Yerlikaya, a.g.t., 1997, s. 77.

¹⁷ 18/10/1986 tarihli ve 19255 sayılı R.G.

Notları” ile dördüncü bölümde yer alan ve 5 sorudan oluşan “*Sicil Amirlerinin Yurt Dışında Görevli Memurun Ehliyeti Hakkındaki Notları*” da yine sıralı amirlerce 100 puan üzerinden değerlendirilecektir. Hizmet özelliklerinin gerektirmesi ve DPB’nin olumlu görüşünün alınması kaydıyla, kurumlar sicil raporundaki memurların mesleki, ehliyetleriyle ilgili konularda en fazla iki soru daha ekleyebileceklerdir. Eklenen sorular da aynı şekilde puanlanacaktır. Amirler sorulara verdikleri notların toplamını soru sayısına bölerek ilgili memurun sicil notunu tespit ederler. Her bir sicil amirince bu şekilde saptanan sicil notlarının toplamının, sicil amiri sayısına bölünmesiyle de memurların sicil notu ortalaması bulunur. Sicil notu ortalaması, 60’tan 75’e kadar olanlar “*orta*”; 76’dan 89’a kadar olanlar “*iyi*”; 90’dan 100’e kadar olanlar “*çok iyi*” derecede başarılı olmuş ve olumlu sicil almış sayılırlar. Sicil notu ortalaması 59 ve daha aşağı olanlar ise “*yetersiz*” olarak nitelenmiş ve olumsuz sicil almış sayılmışlardır.

Yönetmelik eki Form irdelendiğinde, soruların memurların performans düzeyini ölçmek yerine, daha çok onların kişisel niteliklerini tespit etmeye dönük olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum, Türk kamu yönetiminde yıllardır uygulanan değerlendirme sistemlerindeki en önemli eksikliğin devam ettirilmesi anlamına gelmektedir.

Her kurumda, her memurun hangi sicil amirince sicil raporlarının doldurulacağı DPB’nin olumlu görüşü alınarak çıkarılacak özel yönetmelikle belirlenecektir. Sicil değerlendirmesinde birinci, ikinci ve üçüncü derecede yetkili sicil amirleri söz konusu olabilmektedir. DMK’nin 120’nci maddesinde ve Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği’nin 24’üncü maddesinde, iki defa üst üste olumsuz sicil alan memurların başka bir sicil amirinin emrine atanacakları; burada da olumsuz sicil almaları durumunda ise, memuriyetle ilişkilerinin kesilerek haklarında T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulanacağı düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu Yönetmelik, memur kütüğü, memur cüzdanı ve özlük dosyaları ile ilgili de ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.¹⁸

2. Sicil Sisteminin Kaldırılması ve Sonrası:

Kamu Görevlileri İçin Yeni Bir Değerlendirme Sistemine İhtiyaç Var mı?

2.1. Sicil Sisteminin Kaldırılmasının Nedenleri

Sicil sisteminin çağdaş anlamda bir personel değerlendirme sistemi olup olmadığı tartışmaları uzun süredir devam etse de sistem halen ayakta dur-

¹⁸ D. Canman, *a.g.m.*, 1993, s. 175-176.

maktaydı. Ancak sicil sisteminin kaldırılmasına giden yolda ortaya çıkan en önemli gelişme, 2003 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”¹⁹ olmuştur. Bu Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte oluşturulan “*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu*”, vermiş olduğu Emsal Kararlarda;²⁰ 4982 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, “*Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.*” amir hükmünü göz önünde bulundurarak, 4982 sayılı Kanun ile çelişen Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmasında, özlük dosyaları ve sicil raporlarının üçüncü kişilere karşı yine gizlilik ilkesi içinde korunmasının gerekli olduğuna; ancak ilgili kamu görevlisine karşı 4982 sayılı Kanun çerçevesinde açık olması gerektiğine oybirliği ile karar vermiştir. Ayrıca Kurul, belli bir konuda alınan Kurul kararının aynı konularda yapılan başvurularda, 4982 sayılı Kanun kapsamındaki bütün kamu kurum ve kuruluşları için emsal niteliğinde olup, başvurulara bu kararlar doğrultusunda işlem yapılması gerektiğini de belirtmiştir. Ne var ki gizli sicil raporlarının bilgi edinme hakkı çerçevesinde alenilik kazanmasıyla birlikte, birçok kurumda amirler ve memurlar arasında husumetler ortaya çıkmış; söz konusu husumetler pek çok davaya da konu olmuştur.

Sicil sisteminde nesnellığı sağlayacak etkin bir mekanizma bulunmamaktaydı. Yapılan değerlendirmelerin neden öyle yapıldığı konusunda amirler tarafından somut bir gerekçe bulunması gereksinimi çoğu zaman duyulmamaktaydı. Oysaki Danıştay’ın vermiş olduğu birçok kararda, sicil amirlerinin bu konuda daha özenli davranmaları gerektiği açıkça vurgulanmıştır. Danıştay söz konusu kararlarından birinde,²¹ “...yetkili sicil amirlerince düzenlenen sicil raporlarının doğurduğu hukuki sonuçların ağırlığı dikkate alındığında; her yıl için yeniden düzenlenmek suretiyle ilgili memurun o yıl içindeki mesleki bilgisini, deneyimini, tutum ve davranışlarını ortaya koyan ve tüm bu hususların değerlendirilmesinden sonra oluşan hukuki bir belge niteliği taşıyan sicil raporlarında, ‘Sicillerin Objektifliği’ ilkesi çerçevesinde yetkili sicil amirlerinin kanaatinin oluşmasına etki eden hususların somut bilgi ve belgeye dayandırılmasının bir zorunluluk arz edeceği tartışmasızdır. Sicil Raporunun, Sicil Amirlerinin Memurun Mesleki Ehliyeti Hakkındaki Notla-

¹⁹ 24/10/2003 tarihli ve 25269 sayılı R.G.

²⁰ 05/07/2004 tarihli ve 2004/12 sayılı E.K.; 25/10/2004 tarihli ve 2004/149 sayılı E.K., http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.bilgi edinmederlendi&web_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.293279&cont=basbakanlik.323110 (Erişim tarihi: 27/12/2017).

²¹ D.2.D., KT.12/01/2005, E.2004/5642, K.2005/116, DBİM.

rı bölümünde yer alan hususların gözlem ve kanaate dayandığı ve bunların cevaplandırılması sırasında da sicil amirlerinin memur hakkındaki olumsuz düşüncelerini muhakkak belgelendirmesi gerektiği memur sicil hukukunun genel ilkelerinden olup, yargısal içtihatlar da bu yöndedir. Ancak, memur hakkındaki olumsuz düşüncelerin sicilin tüm hanelerini ilgilendirecek şekilde her zaman belgelendirilmesi de mümkün olamamaktadır. Böylesi durumlarda, davalı idarenin sicilin olumsuz düzenlenmesine dayanak aldığı en az bir olmak üzere birkaç somut olayın ilgili olduğu hanenin dışındaki diğer haneleri de etkileyip etkileyememesi yönünden bir değerlendirme yapılması gerektiği zaman, sicil amirinin düşüncesinde neler yazdığı ve ilgisinin geçmiş yıl sicilleri gibi diğer karinelerle birlikte olayın ele alınarak bir yargıya varılmasının hukuka daha uygun olacağı kaçınılmazdır.” hükmünü vermektedir.

Danıştay, vermiş olduğu bir başka Kararda²² da, “Değerlendirme bir sistem olarak, personele ilişkin uygulamaların dayanağını oluşturmakta olup, personelin değerlendirilmesi ise; personelin yükseltilmesi, gelecekte göstereceği gelişme potansiyeli, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi, başarı durumunun ortaya çıkması, ödüllendirilmesi, ücretinin artırılması, görev yerinin değiştirilmesi, görevine son verilmesi, emekliye ayrılması gibi amaçlara hizmet etmektedir... Sicil ve başarı değerlendirme raporlarında, ‘Sicillerin Objektifliği’ ilkesi çerçevesinde yetkili sicil amirlerinin kanaatinin oluşmasına etki eden hususların somut bilgi ve belgeye dayandırılmasının bir zorunluluk arz edeceği tartışmasızdır...” demek suretiyle, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT’lerde) çalışan sözleşmeli personel için de aynı görüşünü yinelemiştir. Tüm bu gelişmelerin ışığında, 6111 sayılı Kanun’un²³ 25/02/2011 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte, “Yıllardır süren uygulamalar, Devlet memurları için gizli sicil raporu doldurulması suretiyle başarı ve başarısızlığın tespitinin mümkün olmadığını göstermiştir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamındaki başvurularla birlikte, gizli olması gereken sicil raporlarının aleniyet kazanması, çalışanlar ile idarecileri karşı karşıya getirmiş, bu alandaki idarî yargı davalarında büyük bir artışa yol açmıştır. Özellikle yılsonunun gelmesiyle sicil amirleri açısından bir külfet hâlini alan sicil değerlendirmesi, memurların yükselmesinde ve liyakatin tespitinde başlıca dayanak olma vasfını yitirmiş, bürokratik bir formaliteye dönüşmüştür. Gelineen noktada, gerek değerlendirme makamları, gerekse değerlendirilenler açısından inandırıcılığını ve güvenilirliğini yitirmiş olan sicil sisteminin kaldırıl-

²² D.2.D., KT.31/01/2005, E.2004/5878, K.2005/328, DBİM.

²³ 25/02/2011 tarihli ve 27857 sayılı R.G.

*masının kamu yararı açısından daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.*²⁴ şeklinde gerekçelendirilmek suretiyle sicil sistemine ilişkin tüm hükümler, DMK'den çıkarılmıştır.

2.2. Devlet Personel Başkanlığının

Değerlendirme Sistemindeki Yeri

1884 yılından beridir bir şekilde uygulanmaya devam eden tezkiye ve sicil sistemi, 2011 yılında ortadan kaldırılmıştır. Bundan dolayı, Devlet memurlarının geneline kapsayan bir değerlendirme sistemi halen bulunmamaktadır. DMK'nin 122'nci maddesine 6111 sayılı Kanun ile "*Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.*" fıkrası eklenmiştir. Her ne kadar bu fıkranın yer aldığı madde başlığı "*Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül*" olsa da, söz konusu değerlendirme ölçütlerinin başarı belgesi, üstün başarı belgesi veya ödül verilmesine ilişkin olmadığı açıktır. Ayrıca anılan maddede yalnızca "*değerlendirme ölçütleri belirleme*" hususu zikredilmişse de, kamu kurum ve kuruluşlarının bu yolla kendi değerlendirme sistemlerini kurgulama yetkisine sahip kılındığı düşünülmelidir. Zira bir kurumun kendi personeli için değerlendirme ölçütleri belirlemesinin; bu ölçütlerin kimlere, kimlerce, hangi dönemlerde, hangi konularda ve ne şekilde uygulanacağı saptanmadığı süreç, değerlendirme yapılabilmesi bakımından tek başına herhangi bir şey ifade etmeyeceği açıktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu şekilde kendi değerlendirme sistemlerini hayata geçirmeleri ise hiç kuşkusuz kamu yönetiminde uygulama birliğini ciddi ölçüde sarsacak niteliktedir. DPB'nin uygun görüş vermesi de tek başına uygulama birliğini sağlamaya yetmeyecektir. Zira anılan Başkanlığın kurumlarca görüşe sunulan değerlendirme ölçütlerinin kurumlar arası uygulama birliğine uygunluğunu denetleyecek ilke ve parametrelere sahip olması gerekmektedir.

2012 Yılı Programı'nda²⁵ yer alan 281 numaralı Tedbir; "*Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların performansını objektif ve saydam biçimde*

²⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss606.pdf> (Erişim tarihi: 30/12/2017).

²⁵ 18/10/2011 tarihli ve 28088 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 11/10/2011 tarihli ve 2011/2303 sayılı 2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı eki.

ölçen standartlar geliştirilecek, başarılı çalışanlar desteklenecek, ücretlendirmede performans da esas alınacaktır.” şeklinde olup, DPB bu tedbir için sorumlu kuruluş olarak saptanmış ve *“Kaldırılan sicil sisteminin yerine etkinlik ve verimlilik analizini de içeren yeni bir sistem oluşturulacak, kamuda performansı da dikkate alan bir değerlendirme sistemi teşkil etmek amacıyla Performans Değerlendirme Kılavuzu hazırlanacaktır.”* şeklinde açıklanmıştır. Daha sonraki yıllık programlarda da aynı veya benzer hükümlere yer verilmiştir. 2012 yılı itibarıyla DPB tarafından kamu personelinin genelini kapsayan yeni değerlendirme sistemine ilişkin çalışmalara başlanmıştır. Söz konusu çalışmalar, DPB'nin 2015, 2016 ve 2017 yıllarını kapsayan yeni bir Projesi olarak Kalkınma Bakanlığınca kabul edilmiştir.

2.3. Yeni Değerlendirme Sistemine İlişkin Tartışmalar

Kamu personelinin değerlendirilmesinin gerekli olup olmadığı hususunda çeşitli tartışmalar yürütülmektedir. Tartışmanın bir tarafında, kayırmacılık iddialarının yaygın olduğu Ülkemizde herhangi bir değerlendirme sisteminin hayata geçirilmesinin kamu yönetiminde mevcut durumdan daha fazla sıkıntılara sebebiyet vereceği yönündeki görüşler bulunmaktadır. Buna göre, değerlendirme sisteminin gerekip gerekmediği tartışmasının özü, *“Attığınız taş ürküttüğünüz kuşa (kurbağaya) değsin.”* atasözünde gizlidir. Başka bir deyişle, şayet uygulanacak olan değerlendirme sistemi hakkaniyet ve adalet duygusunu zedeleyecek, kıskançlık ve huzursuzluğa yol açacak, çalışma şevkini ve barışını bozacak veya azaltacaksa, memurun değerlendirilmemesi ehvendir.

İnsan faktörünün işin içinde olduğu her sistem, bahsedilen sorunlara ilişkin riskleri az ya da çok içinde barındırır. Bu durum bir ölçüde kaçınılmazdır. Ancak, getirilecek olan değerlendirme sisteminde, ortaya çıkabilecek sorunlar alt seviyede ve kontrol altında tutulabiliyorsa, bu sistemin uygulanmasıyla birlikte elde edilecek faydalar göz önünde bulundurularak memurun değerlendirilmesi tercih edilmelidir. Bu görüş ise tartışma konusuyla ilgili diğer tarafı işaret etmektedir. Buna göre, memuru değerlendirmedeğimiz sürece, o memurun belirli bir dönem içinde yaptığı işlerin miktarı ve kalitesi hakkında bilgi sahibi olamayız. Söz konusu memurun kurumsal hedeflere olan bireysel katkısını tespit edemeyiz. Aynı memurun farklı dönemlerdeki karşılaştırmalı durumundan da haberdar olamayız. İş başarısı ve yetkinliği değerlendirilmeyen kamu personeline dönük insan kaynakları ve kariyer planlaması yapılması olanaksızdır. Bu sistem, çalışanların birbirleriyle kıyaslanmasından çok, farklı dönemler itibarıyla kendileriyle kıyaslanması şeklinde yürütüldüğü sürece, personelin kendini tanıması ve geliştirmesine de olanak sağlayacaktır.

2.4. Kamu Personelinin Değerlendirmesine İlişkin Yurt Dışı Uygulamaları

Türkiye hariç olmak üzere, OECD üyesi 35 ülkenin tamamında, kamu personelinin geneline ilişkin bir performans değerlendirme sistemi uygulanmaktadır. OECD ülkelerinin tamamına yakınında ise performans değerlendirme sonuçlarının ücretlendirme, istihdam etme, sözleşme yenileme ve kariyer ilerlemesi gibi temel insan kaynakları faaliyetlerinde dikkate alındığı gözlemlenmektedir.²⁶ Gerek OECD ülkeleri özelinde gerek diğer ülkeler açısından bakıldığında genel kabul gören tek bir değerlendirme modelinin bulunmadığı, bu durumun şartlara bağlı olarak değiştiği sonucu ortaya çıkmaktadır.²⁷ Birreysel performans değerlendirmesi, OECD üyesi ülkelerin üçte ikisinde 360 derece değerlendirme modeli²⁸ kullanılarak yapılmaktadır. OECD üyesi ülkeler arasında performans değerlendirme sistemi açısından görülen farklılıklardan bir diğeri de sistemin kapsamına ilişkindir. Bazı ülkelerde tüm personel performans değerlendirme sisteminin kapsamı içinde yer almakta iken; bazı ülkelerde ise yalnızca yöneticilerin performans değerlendirmesinin yapılması yeterli görülmektedir.²⁹

2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD'nin insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirmesi sonuçlarını kullanma oranı, OECD ülkelerinin ortalama oranı seviyesindedir. Hemen hemen tüm çalışanlar için performans değerlendirmesi zorunludur. Amirler, değerlendirilen personel ile altı ayda bir performans görüşmesi yaparlar ve yıllık yazılı geri bildirimler verirler. Çıktılar, yetkin-

²⁶ OECD, The State of The Public Service, Paris, 2008, s. 52-53; Aktaran: Ahmet Tozlu, Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 37.

²⁷ Chartered Institute of Management Accountans (CIMA), London, 2011, s.2; Aktaran: A. Tozlu, *a.g.t.*, 2014, s. 39.

²⁸ Yöntem, çalışanın performansının; iş arkadaşları, varsa yöneticileri ve astları ile hizmet vermek suretiyle doğrudan veya dolaylı olarak iletişimde olduğu kişiler tarafından değerlendirilmesi esasına dayanmaktadır. Takım geri bildirim, çok boyutlu değerlendirme gibi isimlerle de anılan sistem 1990'lı yıllardan itibaren özellikle A.B.D. ve Batı Avrupa'da büyük şirketler tarafından kullanılan ve gittikçe yaygınlaşan bir uygulamadır. (İsmet Barutçugil, Performans Yönetimi, Kariyer Yayıncılık İletişim, İstanbul, 2002, s.203.)

²⁹ OECD, *a.g.r.*, 2008, s. 59-60; Aktaran: A. Tozlu, *a.g.t.*, 2014, s. 40.

likler ve iletişim becerilerine odaklanılan değerlendirilmede, olabildiğince adil ölçütler kullanılmaktadır.³⁰ Kurumlar ve daireler, politika ve işlevsel hedefleri özetleyen beş yıllık bir stratejik plan hazırlarlar. Performans hedefleri söz konusu stratejik planlar çerçevesinde belirlenmektedir. Performans sözleşmeleri oluşturma ve hedef belirleme konusunda kurumları desteklemek için Personel Yönetimi Dairesi (OPM) tarafından bir Performans Değerlendirme Şablonu geliştirilmiştir. Kurumlar ve daireler, üst düzey memurlar için performans sözleşmelerinin içeriğini ve şablonunu belirlemede özgürdür. Bu bağlamda OPM tarafından bazı kılavuzlar geliştirilmiştir. Örneğin OPM, hedeflerin %50'sinin ölçülebilir olması, kalan % 50'sinin ise nitel olması hususunu kurala bağlamıştır.³¹ Performans değerlendirme sonuçları, kariyer ilerlemesi ve ücretlendirme için büyük önem taşımaktadır. ABD, performans ödemesini OECD ülkeleri ortalamasından daha yüksek oranda kullanmaktadır. Bir defaya mahsus ikramiye ödemesi ve daimi ücret artışları şeklindeki performans ödemesi, çoğu çalışan için zorunludur ve temel ücretin %1 - %5'i kadardır.³²

2.4.2. Birleşik Krallık (İngiltere)

İngiltere'nin insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirmesi sonuçlarını kullanma oranı, OECD ülkeleri ortalamasının epeyce üzerindedir. Performans değerlendirmesi hemen hemen tüm personel için uygulanır. Değerlendirilen personel üst düzey yöneticilerle yıllık görüşme gerçekleştirir. Söz konusu personel için yıllık yazılı geri bildirim formu hazırlanır. Bazı dairelerde 360 derece değerlendirme modeli de kullanılmaktadır.³³ İngiltere'deki üst düzey kamu personeli, yöneticileriyle istişare edilerek geliştirilen, yıllık performans anlaşması yaparlar. Performans anlaşmalarında "çıktılar" ve "yetenekler" iki ana konuyu oluşturmaktadır. Çıktılar tarafı, Kamu Hizmeti Sözleşmeleri gibi belgelerde ana hatlarıyla belirtilen amaçlara ve hedeflere bağlanırken, yetenekler ilgilinin kişisel gelişimine odaklanmaktadır.³⁴ Performans değerlendirmesinde, üstlenilen görevler, çıktılarının zamanındalığı ve kalitesi, yetkinliklerdeki ilerleme, iletişim becerileri ve

³⁰ OECD, Human Resources Management Country Profiles: Germany, France, Italy, USA, UK, New Zeland, 2012.

³¹ Anne KETELAAR v.d., "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing, 2007, s. 58-59.

³² OECD, *a.g.r.*, 2012.

³³ OECD, *a.g.r.*, 2012.

³⁴ Anne KETELAAR v.d., *a.g.r.*, 2012, s. 54-55.

işin maliyet etkinliği gibi kapsamlı ölçütler kullanılmaktadır. Değerlendirme sonuçları kariyer ilerlemesi ve ücretlendirmede büyük önem taşır. Bununla birlikte İngiltere, ABD’de olduğu gibi, OECD ülkeleri ortalamasından daha yüksek oranda performans ödemesini kullanmaktadır. Performans ödemeleri çalışanların çoğu için söz konusudur ve daimi ücret artışları ile bir defa verilen ikramiye şeklinde gerçekleştirilir.³⁵

2.4.3. Almanya

Almanya’nın insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirmesi sonuçlarını kullanma oranı, ABD’de olduğu gibi, OECD ülkelerinin ortalama oranı seviyesindedir. Hemen hemen tüm çalışanlar için performans değerlendirmesi zorunludur. Performans değerlendirme diğer pek çok ülkenin aksine iki yılda bir yapılır. İki yılda bir üst düzey yöneticilerle bir görüşme gerçekleştirilir ve bu yöneticilerden yazılı geri bildirim alınır. Performans değerlendirmesinde, üstlenilen görevler, çıktılarının zamanındalığı ve kalitesi, yetkinliklerdeki ilerleme ve iletişim becerileri de dâhil olmak üzere, çok çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Değerlendirme, kamu hizmetinde kariyer ilerlemesi ve sözleşme yenilenmesinde yüksek, ücretlendirmede ise nispeten daha az önem taşımaktadır. Buna rağmen Almanya’da da OECD ülkeleri ortalamasından daha yüksek oranda performans ödemesi kullanılmaktadır. Performans ücreti çoğu çalışan için taban ücretinin % 6 - %10’unu ifade eden bir kerelik primler şeklinde gerçekleştirilir.³⁶

2.4.4. Fransa

Fransa’nın insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirmesi sonuçlarını kullanma oranı, İngiltere’deki gibi, OECD ülkeleri ortalamasının çok üzerindedir. Performans değerlendirmesi hemen hemen tüm çalışanlar için kullanılır. Değerlendirilen personel üst düzey yöneticilerle yıllık görüşme gerçekleştirir. Anılan personele yıllık yazılı geri bildirim de verilir.³⁷ Her ne kadar üst düzey kamu görevlileri ve program yöneticileri için hedefler bir yıldan fazla süreli olsa da, performans değerlendirmesi yıllık olarak gerçekleştirilmektedir. Bir yıldan uzun süreli hedefleri içeren bu sözleşmeler, belirli bir standarda bağlanmamıştır.³⁸ Değerlendirmede, üstlenilen görevler, çıktılarının zamanındalığı ve kalitesi, yetkinliklerdeki ilerleme ve ile-

³⁵ OECD, *a.g.r.*, 2012.

³⁶ OECD, *a.g.r.*, 2012.

³⁷ OECD, *a.g.r.*, 2012.

³⁸ Anne KETELAAR v.d., *a.g.r.*, 2012, s. 42-43.

tişim becerileri de dâhil olmak üzere geniş kapsamlı ölçütler kullanılmaktadır. Değerlendirme sonuçları, kariyer ilerlemesinde, ücretlendirmede ve sözleşmenin yenilenmesinde orta derecede önem taşımaktadır. Ayrıca Fransa'da da, OECD ülkeleri ortalamasından daha yüksek oranda performans ödemesi mevcuttur. Performans ödemesi çoğu devlet memuru için kullanılır ve daimi ücret artışları şeklinde gerçekleştirilir. Performans ücreti temel ücretin %11 - %20'sini kapsamaktadır. Performans sonuçları terfilerde de önemli ölçüde kullanılmaktadır.³⁹

2.4.5. İsveç

İsveç'in insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirme sonuçlarını kullanma oranı, OECD ülkeleri ortalamasının biraz üzerindedir. Hemen hemen tüm çalışanlar için değerlendirme zorunludur. Değerlendirilen personel ile üst düzey yöneticiler yıllık performans görüşmesi gerçekleştirirler. Bazı kurumlar ayrıca yazılı geri bildirim ve 360 derece değerlendirme modelini kullanır. Performans değerlendirmesinde, üstlenilen görevler, çıktıların zamanındalığı ve kalitesi, işin maliyet etkinliği ve yetkinliklerdeki ilerleme de dâhil olmak üzere çok çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Kariyer ilerlemesi ve ücretlendirme için değerlendirme sonuçları çok önemlidir. İsveç'te OECD ülkeleri ortalamasından daha yüksek oranda performans ödemesi söz konusudur; hatta İsveç bu alanda listenin en üstlerinde yer almaktadır. Performans ödemesi çoğu kamu çalışanı için kullanılır ve bir sonraki yıldaki ücret artışının % 80'ine tekabül eder ki bu, genellikle yılda %3 - %5 aralığındadır.⁴⁰

2.4.6. Rusya

Rusya'da kurumların ve neredeyse tüm çalışanların performans değerlendirmesinin yapılması yasal bir zorunluluktur ancak bu konudaki mevzuat hükümlerinin uygulanmasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Devlet memurları her üç yılda bir değerlendirmeye tabi tutulurlar. Rus kamu yönetiminde bireylerin performans değerlendirmesinde esas olarak çalışanların davranışlarının değerlendirilmesine ve almış buldukları hizmet içi eğitimlere odaklanılmıştır. Performans değerlendirmesi kariyer gelişimi için büyük önem taşır, ancak ücretlendirme veya sözleşme yenileme ile ilişkilendirilmez. Rusya, performans ödemesi olmayan altı OECD ülkesinden biridir. Bununla birlikte, özellikle önemli ve zor görevlerin yerine getirilmesi için bazı ikramiyeler söz konusudur.⁴¹

³⁹ OECD, *a.g.r.*, 2012.

⁴⁰ OECD, *a.g.r.*, 2012.

⁴¹ OECD, *a.g.r.*, 2012.

2.4.7. Güney Kore

Güney Kore'nin insan kaynaklarına ilişkin kararlarında performans değerlendirme sonuçlarını kullanma oranı, İsveç'te olduğu gibi, OECD ülkeleri ortalamasının biraz üzerindedir. Hemen hemen tüm kamu çalışanlarıyla, her altı ayda veya yılda performans görüşmesi yapılmaktadır. Yine aynı periyotlarla çalışanlara yazılı geri bildirim verilmektedir. Performans değerlendirme, üstlenilen görevler, çıktıların zamanındalığı ve kalitesi ile değerleri içeren çok çeşitli ölçütleri kapsar. Bir Koreli kamu görevlisinin sahip olması gereken değerlere, değerlendirmede büyük önem atfedilmektedir. Performans değerlendirme sonuçları özellikle ücretlendirmede büyük öneme sahiptir; kariyer gelişimi ve sözleşme yenilemesi içinse orta derecede önem taşır. Güney Kore, performans ödemesi hususunda OECD ülkeleri arasında en üstlerde yer almaktadır. Performansa dayalı ödemeler çoğu çalışan için, bir defaya mahsus ikramiyelere veya ücretlerde daimi artışlara tekabül etmektedir. Söz konusu ödemeler temel ücretin % 6 - %10'u kadar olabilmektedir.⁴²

2.5. Türkiye'de Kurumsal Düzeyde Uygulanan Değerlendirme Sistemleri

Türkiye'de kamu personeline dönük herhangi bir değerlendirme sisteminin mevcut olmadığını söylemek doğru değildir. Temel sorun, kamu personelinin genelini kapsayan ortak bir değerlendirme sisteminin bulunmamasıdır. Esasen kamu personelinin yarıya yakını kendi özel mevzuatına dayanılarak bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Örneğin sağlık personeli "*Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik*"⁴³ çerçevesinde bir performans değerlendirilmesine ve ödemesine tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte, halen kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personel de teşvik değerlendirmesine tabi tutulmakta ve bunun karşılığında teşvik ikramiyesi almaktadır. Teşvik ikramiyelerinin ödenmesi teorik olarak performansa bağlanmıştır. Ancak, uygulandığı diğer kurumlarda olduğu gibi yargı kararları⁴⁴ sonucunda süreklilik kazanan rutin bir ödeme halini almıştır.⁴⁵

⁴² OECD, a.g.r., 2012.

⁴³ 12/05/2006 tarihli ve 26166 sayılı R.G.

⁴⁴ D.11.D., KT.08/04/2003, E.2000/8963, K.2003/1623, DBİM vb.

⁴⁵ Mehmet Rauf Karslı, Devlet Eliyle Sanat ve Kamuda Sanatçı Olarak Çalışmak Devlet Tiyatroları ve Sanatçılar Üzerine Bir İnceleme, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İs-

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde 399 sayılı KHK kapsamında görev yapmakta olan sözleşmeli personelin de sicil ve başarı değerlemesi ile başarı ücreti uygulaması halen **“Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik”**⁴⁶ çerçevesinde sürdürülmektedir. 399 sayılı KHK'nin 27'nci maddesinde sözleşmeli personelin ücret unsurları arasında **“başarı ücreti”** de sayılmaktadır. Sicil ve başarı değerlendirmesi sonucunda sicil ve başarıları A (90 ve üstü) düzeyinde olanlara temel ücretlerinin yüzde 8'i, B (76-89) düzeyinde olanlara yüzde 4'ü, C (60-75) düzeyinde olanlara ise yüzde 2'si oranında başarı ücreti ödenmesi öngörülmüştür. Yine 399 sayılı KHK'nin 43'üncü maddesinde başarı düzeyi D (59 ve altı) olanlara başarı ücreti ödenmemesi ve başka bir sicil amirinin yanında, buldukları görevin temel ücreti tutarında bir ücretle altı ay daha denemek üzere yeni bir sözleşme yapılması öngörülmektedir. Ayrıca bu süre sonunda da sicil ve başarıları D düzeyinde olanların sözleşmelerinin feshedileceği hükme bağlanmıştır. KİT'lerden 2014 yılında alınan verilere göre başarı düzeyi oranı A düzeyi için %99.72'dir.⁴⁷ Açıkça görülebileceği üzere başarı ücreti, personel arasında herhangi bir ayrıma gidilmeden tüm personele yapılan standart bir ödeme unsuruna dönüşmüştür.

Vergi müfettişleri ve vergi müfettiş yardımcıları, **“Vergi Denetim Kurulu Performans Değerlendirme Sistemi Yönetmeliği”**⁴⁸ kapsamında değerlendirilmektedirler. Emniyet Genel Müdürlüğünde görev yapan personel, **“Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği”**⁴⁹ çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığında, aday öğretmenlere ilişkin olarak **“Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”**⁵⁰ kapsamında bir değerlendirme sistemi mevcut olup, adı geçen Bakanlıkça hazırlanan ve yayımlanan **“Öğretmen Strateji Belgesi 2017-2023”**⁵¹ çerçevesinde halen 12 ilde seçi-

tanbul, Aralık 2013, s. 82.

⁴⁶ 15/11/1990 tarihli ve 20696 sayılı R.G.

⁴⁷ İsmail Aydın, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücret Rejimi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayımlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 2016, s. 102-103.

⁴⁸ 11/01/2016 tarihli ve 29590 sayılı R.G.

⁴⁹ 04/07/2012 tarihli ve 28343 sayılı R.G.

⁵⁰ 17/04/2015 tarihli ve 29329 sayılı R.G.

⁵¹ 09/06/2017 tarihli ve 30091 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 31/05/2017 tarihli ve 2017/15 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı eki.

len pilot okullarda performans değerlendirme sistemi sınanmaktadır. Ayrıca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında başarı değerlendirme sistemine ilişkin pilot uygulamalar sürdürülmektedir.

Bunun yanı sıra, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü, İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü gibi birçok kurumda halen performans değerlendirme sistemleri uygulanmaktadır. Söz konusu düzenlemeler ve uygulamalar, değerlendirilenler, değerlendiriciler, değerlendirme konuları, ölçütleri, yöntemleri ve sonuçları bakımından birbirinden oldukça farklıdır. Daha önce değinildiği üzere, DMK'nin 122'nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hüküm çerçevesinde kurumsal uygulamaların hayata geçirilmesi halinde, değerlendirme sistemindeki karmaşa daha da artacaktır.

3. Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (Pbds):

Güçlü Ve Zayıf Yönleri

Personelin verimliliğini ya da performansını etkileyen pek çok faktör bulunmaktadır. Bunlar, cinsiyet,⁵² yaş,⁵³ yetenekler, moral durumu⁵⁴ gibi **“kişisel ve fizyolojik faktörler”**; büro malzemeleri,⁵⁵ iklim,⁵⁶ aydınlatma,⁵⁷ akustik,⁵⁸

⁵² Tartışmalı olmakla birlikte, kas hacminin ve solunum kapasitesinin erkeklere göre yaklaşık %20 kadar daha az olmasından dolayı, kadınların bedensel işlerde genel olarak dezavantajlı oldukları savunulmaktadır (Sermet Anagün, Ali E. Özkul, Serap Benligiray, Büro Sistemleri Tasarımı, Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 817, Eskişehir, 1996, s. 110.).

⁵³ 30 yaşından sonra iş yapabilme yeteneğinde düşüş görülmektedir. (S. Anagün, *a.g.e.*, 1996, s. 111.).

⁵⁴ Huzurlu bir iş ortamı (Turgay Biçer, “Güçlü Şirket”, Human Resources, Mayıs 1997, s. 13-14.).

⁵⁵ Ernst Neufert, Yapı Tasarımı Temel Bilgileri, (Çev. Abdullah Erkan), 29. Baskı, Güven Kitabevi, Ankara, 1977, s. 34-56.

⁵⁶ Uygun bir çalışma ortamı için bürolarda ortam sıcaklığının 20 derece C, nem oranının %40-50, hava akımının ise yaklaşık 150 mm/sn. civarında olması gereklidir. (Fikret Ar, Büro Yönetimi Teknikleri, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 22-36.).

⁵⁷ Bürolarda ideal aydınlatma yoğunluğunun en az 300 Lüks olması gerekmektedir. (Mustafa Öncer, “İşyeri Ortamında Çalışanların Performansını Etkileyen Fiziksel Çevre Koşulları”, Verimlilik Dergisi, S.2000/3, s. 146.)

⁵⁸ Kulak ve ruh sağlığı için gürültü düzeyi 45-50 dB.'i geçmemelidir. (F. Ar, *a.g.e.*, 1999,

emniyet ve güvenli ortam,⁵⁹ hijyen, estetik dekorasyon,⁶⁰ renkler,⁶¹ antropometri⁶² ve büro yerleşimi⁶³ gibi “*çevresel ve ergonomik faktörler*”, “*ücret ve ödüllendirme faktörü*”, “*bilgilenme ve benimseme faktörü*” gibi etmenlerdir. Bu faktörlerin tüm personel için eşitlenmesi mümkün değildir. Ancak kamu kurumlarınca sağlanabilecek etmenler bakımından bu koşulların olabildiğince temin edilmesi gerekmektedir. Değerlendirme sisteminin insani ve adil bir şekilde uygulanabilmesi bakımından bu husus göz ardı edilemez.

Personel değerlendirmesinde ikinci önemli nokta, iş yüküne ilişkindir. Adil bir değerlendirme sisteminde iş yükünün olabildiğince eşitlenmesi ve bu denk iş yükü üzerinden personelin değerlendirilmesi gerekir. Ancak bu ne kurumlar arasındaki ne de aynı kurum içinde yer alan birimler arasındaki iş yükü bakımından mümkündür. Hatta aynı birim içinde görev yapan personel bakımından bile iş yükünün denkleştirilmesi oldukça güçtür. Bu durum dikkate alınarak iş yükü fazla olan personele daha yüksek puan verilmesi, iş yükü az olan personele ise daha az puan verilmesi yönteminin benimsenmesi halinde de, ilgili personele daha az iş verilmesi suretiyle cezalandırılması durumu ortaya çıkabilecektir. Kaldı ki iş yükü sadece işin miktarı ile ilgili değil, işin zorluğu ve riski ile de bağlantılıdır. İş yükünün denkleştirilmesi, bir kamu hizmetinin yeterli sayıda ve uygun nitelikte kamu personeli tarafından yerine getirilmesini gerektirmektedir. Bu da kurumsal norm kadro çalışmalarının hayata geçirilmesini ve iş analizlerinin yapılmasını işaret etmektedir. Ancak kamu kurumlarının kendi insan kaynakları politikalarını hizmet gerekleri ve personel ihtiyaçları doğrultusunda belirleyebildikleri şüphelidir. Tüm bu koşullar göz önünde bulundurulduğunda, iş yükünün denkleştirilmesinin ne denli çetrefil bir konu olduğu görülecektir.

Bütün bu zorluklara rağmen DPB’de yeni personel değerlendirme siste-

s. 22-47.).

⁵⁹ Yangın, deprem vb. konularda.

⁶⁰ Resimler, biblolar, çiçekler vb.

⁶¹ M. Öncer, *a.g.m.*, 2000, s. 146.

⁶² Masanın çalışma yüzeyi ile göz arasındaki mesafe 27-30 cm. olmalıdır. Koltuğun oturma yüzeyi, minderli ve ön yüzey yuvarlatılmış, önden arkaya doğru 3-5 derece kadar eğimli ve yerden yüksekliği 38-54 cm. arasında ayarlanabilir; arkalık, oturma düzlemine 100-105 derece açılı ve 48-52 cm. yüksekliğinde, 32-36 cm. genişliğinde olmalıdır. (Hülya Kayıhan, vd., “Büro Çalışanlarında Çalışma Şartlarına Bağlı Ergonomik Risk Faktörlerinin Değerlendirilmesi”, *Verimlilik Dergisi*, S.4, s.99-108.).

⁶³ F. Ar, *a.g.e.*, 1999, s. 52-69.

mine ilişkin yoğun çalışmalar yürütülmektedir. Bahsedilen Başkanlıkça 8 - 9 Mart 2017 tarihlerinde akademisyenlerin, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından temsilcilerin katılımıyla Ankara'da gerçekleştirilen “*Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesi Toplantısı*”⁶⁴ çerçevesinde, anılan Başkanlıkça hazırlanan “*Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı*”⁶⁵ derinlemesine tartışılmıştır. Anılan Taslak daha önce de kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmuş olup Çalıştay sürecince masa çalışmaları ve panel eşliğinde her yönüyle irdelenmiştir.

3.1. Taslak Sistemin Temel Anlayışı

DPB tarafından hazırlanan Genel Yönetmelik Taslağı incelendiğinde, aşağıdaki birincil ve ikincil unsurlar ön plana çıkmaktadır.

3.1.1. DPDS'nin Birincil Unsurları

Önerilen sistemin adı, kapsamı, temel ilkeleri, kimlerin kimleri değerlendireceği hususu ile değerlendirme dönemleri, düzeyleri, konuları, süreçleri, sonuçları ve itiraz mekanizması, sistemin omurgasını oluşturmaktadır.

3.1.1.1. Değerlendirme Sisteminin Adı

Sistem temel olarak performans değerlendirme sistemini öngörmektedir ama “*performans*” terimi Taslakta kullanılmamaktadır. Bunun yerinde “*başarı*” sözcüğü yeğlenmiştir. Bu tercihin, özellikle kamu görevlileri sendikalarının bu sözcüğün rekabetçi ve iş güvencesini sarsıcı nitelikte bir eğilimi çağrıştırdığı yönündeki eleştirilerinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

3.1.1.2. Sistemin Kapsamı

Söz konusu Genel Yönetmelik, 657 sayılı DMK'ya tabi olarak istihdam edilen Devlet memurları ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi olarak çalışan sözleşmeli personel hakkında uygulanacaktır. Ancak kurumların özel kanunlarındaki düzenlemeler saklı kalacaktır (m. 2). Yani hâlihazırda kendi değerlendirme sistemini uygulamakta olan kurumların pek çoğu, kendi mevzuatında bu Genel Yönetmelik'e uygun değişiklikler yapmadığı

⁶⁴ <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/kamu-personelinin-basari-larinin-degerlendirilmesi-toplantisi> (Erişim tarihi: 03/01/2018).

⁶⁵ <https://www.memurlar.net/common/news/documents/593903/basari-degerlendirme-taslak.pdf> (Erişim tarihi: 04/01/2018).

sürece kendi sistemlerini uygulamaya devam edecektir. Bu durumda, Emniyet Hizmetleri Sınıfındaki, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfındaki, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfındaki, Jandarma Hizmetleri Sınıfındaki ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfındaki memurlar bu Genel Yönetmeliğin kapsamı dışında kalacaklardır. Hatta bazı kurumlardaki Genel İdare Hizmetleri sınıfına tabi personel de kapsam dışında olacaktır. Bununla birlikte, KİT’lerde görev yapan sözleşmeli personelin Devlet memurlarıyla paralel bir düzenlemeye tabi kılınması, kaldırılan sicil sisteminde de var olan paralellik göz önünde bulundurulduğunda, yerindedir.

3.1.1.3. Sistemin Temel İlkeleri

Başarı değerlendirme sisteminin temel ilkeleri, “*Adalet ve nesnellik*”, “*Saydamlık ve alenilik*”, “*Belirlilik*”, “*Katılımcılık ve uzlaşma*”, “*Stratejik planlar ve ilgili mevzuat ile uyumluluk*”, “*Ölçülebilirlik*”, “*İşlevsellik ve çok yönlülük*” olarak belirlenmiştir (m. 4). Bu ilkeler, çağdaş kamu yönetimi anlayışıyla örtüşmektedir. Kaldırılan sicil sisteminin işlevsiz hale gelmesindeki en önemli neden, Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde gizli sicil raporlarının alenilik kazanması iken öngörülen yeni sistemin güçlü yanı saydamlıktır. Burada bir çelişki söz konusu değildir. Mülga sicil sistemi katılımcı ve uzlaşmacı bir yaklaşımla kurgulanmamıştır. Sicil sistemi katı bir hiyerarşik yapının ürünüdür. Amir ve memur arasında iş birliği ve iletişim mekanizması söz konusu değildir. Böylesine kapalı ve sert bir sistemin sonuçlarının sonradan alenileşmesi doğal olarak sıkıntılara yol açmıştır. PBDS ise baştan sona açıklık üzerine inşa edilmiştir. Tüm süreçler şeffaf bir biçimde yürütülmektedir. Değerlendirilen personel, kimler tarafından, hangi konularda, hangi ölçütlerle, hangi dönemlerde, nasıl değerlendirileceğini sürecin başından itibaren bilmektedir. İlgili personel, kendisine ilişkin beklentilerden haberdardır ve hangi durumlarda puanlarında düşüş olacağını da bilmektedir. Hatta değerlendirileceği ölçütlerde ve oransal ağırlıklarda, ilgili personelin kendisi de söz sahibidir. Dolayısıyla belirlilik, iş birliği ve saydamlık, öngörülen sistemin adil bir biçimde yürütülmesinin en önemli araçlarıdır.

3.1.1.4. Değerlendirilenler

Değerlendirilenler, yönetici olanlar ve olmayanlar şeklinde iki kategoride ele alınmıştır. Genel olarak şube müdürü düzeyinin üzerindeki yönetici olarak tanımlanmışken, şube müdürlerinin, müdür yardımcılarının ve şeflerin de yönetici olarak kabul edilmesi hususu kurumların takdirine bırakılmıştır (m. 6). Kurumların, görev, yetki ve sorumluluklarındaki farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda, bu esneklik yerindedir.

3.1.1.5. Değerlendiriciler

PBDS’de başat değerlendirici “en yakın amir”dir. Değerlendirme konularına göre “*en yakın astlar*”, “*iş arkadaşları*” ve “*hizmetten yararlananlar*” da değerlendirici olarak belirlenebilecektir (m. 7). Değerlendiricilerin çeşitlendirilmesi, değerlendirme hatalarını azaltmak ve nesnelliği artırmak adına olumludur hatta elzemdir. Kaldırılan sicil sisteminde değerlendiriciler sıralı sicil amirleri olarak belirlenmişti. İkinci ve üçüncü sicil amirlerinin değerlendirilen personel hakkında doğrudan bilgi sahibi olması oldukça güçlü ve genelde birinci sicil amirinin görüşüne yakın görüşler beyan edilmekteydi. Bu işlevsiz yöntem yerine, ilgili personel ile birebir çalışan en yakın amirin, amir sıfatıyla tek değerlendirici kabul edilmesi akılcı bir tercihtir.

3.1.1.6. Değerlendirme Dönemleri

Değerlendirme dönemlerinin 1 yıllık veya 6 aylık olarak belirlenebilmesi (m. 8), kurumlara esneklik getirecektir. Bütçe dönemleri ve yıllık programlar dikkate alındığında, değerlendirme dönemlerinin kurumların çoğunda 1 yıl olarak uygulanacağı öngörülebilir.

3.1.1.7. Değerlendirme Düzeyleri

Değerlendirme düzeyleri ve düzey aralıkları, kaldırılan sicil sistemi ile halen KİT sözleşmeli personeli için uygulanan sicil ve başarı değerlendirme sisteminde öngörülen ile aynıdır. Değerlendirme düzeyleri “*çok iyi*”, “*iyi*”, “*orta*” ve “*yetersiz*” şeklinde nitelendirilmiştir. Buna göre A düzeyi 90-100 puan; B düzeyi 76-89 puan; C düzeyi 60-75 puan ve D düzeyi 0-59 puan aralığına tekabül etmektedir (m. 9).

3.1.1.8. Değerlendirme Konuları

Değerlendirme konuları, “*hedefler*”, “*görevler*” ve “*yetkinlikler*” olarak belirlenmiştir. (m. 10)

- **Hedefler** (m. 11), “*kurumların misyon, vizyon ve amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik, temel olarak stratejik planlarında ve yıllık performans programlarında yer alan, ilgili değerlendirme döneminde personelden gerçekleştirilmesi beklenen ve somut olarak ifade edilen stratejik görevler*” şeklinde tanımlanmıştır. Yani hedefler, sayısal veya oransal olarak ifade edilebilen ölçülebilir görevlerdir ve stratejik önemi haizdir. Hedefler, belirli bir sayıda kamu hizmetini gerçekleştirmek, bu kamu hizmetini belirli bir oranda artırmak veya kamusal bir sorunu belirli bir oranda azaltmak şeklinde tespit edilecektir. Yöneticilerin ilke olarak mutlaka hedefleri olacaktır. Bunun dışında kendilerine hedef verilen ama yönetici olmayan personel de söz konusu olabilecektir. He-

deflerin ölçütleri, “kalite”, “miktar”, “zaman” ve “kaynakların etkin kullanımı” parametreleri esas alınarak belirlenecektir. Hedef ölçütleri planlama sürecinde amirler ile personelin iş birliği içinde ve uzlaşmayla saptanacaktır. İlgili memur, amiriyle hedefin veya hedeflerin kaç tanesini, hangi hata payı içinde, ne kadar süre içerisinde ve ne kadar kaynak kullanarak yapabileceği konusunda dönem başında uzlaşacaktır. Söz konusu memur, saydamlık ilkesi gereği diğer memurların hedef ölçütlerini de bildiği için amirinden kendilerine hakkaniyetli ve adil davranmasını talep edebilecektir. Hedefler, söz konusu hedefi memurla uzlaşarak veren “en yakın amir” tarafından değerlendirilecektir.

- **Görevler** (m. 12), “personelin buldukları kadro veya pozisyonlarda yürütmeleri gereken ve hedef niteliğinde olmayan işler” olarak tanımlanmıştır ve rutin işleri ima etmektedir. Esasen görevi olmayan herhangi bir kamu personeli yoktur. Ancak her görevin mutlaka ölçülmesi de gerekmemektedir. Tüm görevlerin ölçülmeye çalışılması kurumlara çok büyük bir bürokratik yük getirecektir. Nitekim Genel Yönetmelik Taslağı kimlerin görevleri bakımından değerlendirilip değerlendirilmeyeceği hususunu kurumların takdirine bırakmıştır. Görevlerin ölçütleri “kalite”, “zaman” ve “kaynakların etkin kullanımı” parametreleri esas alınarak belirlenecektir. Görevler için “miktar” parametresi söz konusu değildir; çünkü dönem başında ilgili personele ne kadar iş verileceği belli değildir. Görevler, ortaya çıktıkça ilgili personele tevdi edilecek ve değerlendirilecektir. Her görev, işin adı aynı da olsa, aynı zorlukta değildir. Örneğin yönetmelik taslağı inceleme görevi, bir uzmanın görevi olabilir. Ne var ki bu uzmanın inceleyeceği yönetmelik tek maddelik bir çerçeve yönetmelik taslağı olabileceği gibi, onlarca maddelik müstakil bir yönetmelik taslağı da olabilir. Dolayısıyla yönetmelik inceleme işinin dahi kendi içinde tasnif edilmesi gerekecektir. Genel Yönetmelik bu hususta dörtlü bir zorluk tasnifi yapılmasını önermektedir. Bu tasnif sadece bir kez yapılacak, yeni bir görev ortaya çıktığında bu görevin hangi sınıfta yer alacağı belirlenecektir. Görevler de yine hedefler gibi “en yakın amir” tarafından değerlendirilecektir.

• **Yetkinlikler** (m. 13), “belirlenmiş olan hedef ve görevlerle bağlantılı olmak üzere, personelden göstermeleri beklenen, ölçülebilir veya gözlemlenebilir tutum, davranış, hareketler bütünü, bilgi ve beceri düzeyi” şeklinde tanımlanmıştır. Kaldırılan sicil sistemi de temelde yetkinlik esaslı bir değerlendirme sistemi öngörmekteydi. Tüm personelin yetkinlik değerlemesi mutlaka yapılacaktır. Yetkinlik değerlemesinde 360 derece değerlendirme modeli öngörülmüştür. En yakın amirin, iş arkadaşlarının, en yakın astların ve hizmetten yararlananların yapacağı yetkinlik değerlemesinde kullanılacak ölçütler, Taslağın eki formlarda ayrı ayrı yer almaktadır. Aday memurlar ve deneme süresindeki sözleşmeli personel yalnızca yetkinlik değerlemesine tabi tutulacaklardır. En yakın amirin yetkinlik puanına yüzdelik katkısı el-

linin altında ve diğer değerlendiricilerin bulunmaması durumu hariç olmak üzere seksenin üstünde belirlenemeyecektir. Görüldüğü üzere, en yakın amir yetkinlik değerlemesinde de en belirleyici değerlendirici konumundadır.

Kurumların yurtdışı, bölge ve il teşkilatının en üst yöneticilerinin hedef değerlemesinin merkez teşkilatının yetkili amirlerince yapılması; doğrudan merkeze bağlı taşra ve yurtdışı teşkilatları hariç olmak üzere, taşra ve yurtdışı teşkilatının en üst yöneticilerinin yetkinlik değerlemesinin ise illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar, yurtdışında büyükelçi ve daimi temsilciler tarafından yapılması öngörülmüştür. Böylece taşra teşkilatının merkez teşkilatıyla ve valilik - kaymakamlıkla olan değerlendirme ilişkisi açıklığa kavuşturulmuştur.

• **Vatandaş memnuniyeti** (m. 14) esasen bireysel başarı değerlendirmesinin bir unsuru olmamasına karşın, bir değerlendirme konusu olarak Genel Yönetmelik Taslağında yer almıştır. Vatandaş memnuniyetinde, hizmeti sunan personelin bireysel başarısı değil, bir bütün olarak kurumun veya birimin hizmet sunumu değerlendirilmektedir ve bu yönüyle yetkinlik değerlemesi içinde yer verilen hizmetten yararlananların değerlendirilmesinden farklıdır. Bireysel başarının doğrudan bir ögesi olmamasından dolayı başarı puanı içindeki oranı düşük tutulmuştur. Kurumun veya birimin hizmetlerinin o hizmetleri alan vatandaşlarca beğeni düzeyi, bir yönüyle tek tek tüm çalışanları ilgilendirmektedir. Olumlu kurumsal kültürün sonucu ve kurumsal aidiyetin gereği olarak, her personel çalıştığı kurumun genelinden sorumludur.

Kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinin, parça başı üretilen veya satılan malın ölçülmesinden farklı olduğu aşikârdır. Kamu hizmetlerini değerlendirilebilir kılan şey, verilen hizmetin miktarı, tamamlanma süresi, kalitesi ve hizmetten yararlananlarca beğenilmesidir. Bu parametrelerden süre ve miktar somut iken, kalite ve hizmetten yararlananların memnuniyeti soyut kavramlardır. Miktar ve süreye ilişkin ölçütler, iş analizleri ve/veya iş birliği çerçevesinde belirlenebilir ve nesnel bir biçimde puanlanabilir. Kalite ve memnuniyet ise gerçekleştirilen kamu hizmetinin algılanış şekliyle bağlantılıdır ve büyük ölçüde öznelidir. Nesnel ve öznel ölçütlerin birlikte değerlendirilmesi, amirin gözetim ve denetim yetkisi, hizmetten yararlananların kamu hizmetini yönlendirebilmesi gibi hususlar dikkate alındığında elzemdir. Sadece nesnel ölçütlerin dikkate alınması ya da sadece öznel ölçütlerin esas alınması değerlendirmeyi eksik kılacaktır ve değerlendirmenin adalet duygusu ile olan bağımlı zayıflatacaktır.

3.1.1.9. Değerlendirme Süreçleri

Değerlendirme süreçleri “Planlama”, “İzleme” ve “Değerleme” süreçlerinin döngüsü şeklinde kurgulanmıştır.

3.1.1.9.1. Planlama Süreci

Değerlendirme planlarının hazırlanmasında, amir ile personel iş birliği içinde bireysel başarı beklentilerini tespit edeceklerdir. Amirler, personeli arasındaki görev dağılımı ve iş yükünün dengeli bir şekilde yapılması hususunda bir üst amire karşı sorumlu kılınmıştır. Planlama süreci için 5 iş günü öngörülmüştür. Yöneticiler ve diğer personelin hedeflere ilişkin ölçütler hususunda amirleri ile uzlaşmaları esastır. En yakın amir ile personel arasında uzlaşma sağlanamaması halinde durum bir üst amire 2 iş günü içinde intikal ettirilecek; söz konusu anlaşmazlık bir üst amir tarafından 3 iş günü içinde karara bağlanacaktır. Böylece, bir üst amir memur bakımından hedef veren ve değerlendirme yapan değil anlaşmazlıkları karara bağlayan bir makam olarak konumlandırılmıştır. Bir üst amir memura değil, memurun en yakın amirine hedef verecek ve onu değerleyecektir. Herhangi bir nedenle planlama sürecine fiilen katılmayan amir veya personel, bilgi iletişim araçlarıyla sürece dâhil edilebilecektir. Sürece dâhil edilemeyen personelin, değerlendirme döneminin bitmesine iki aydan fazla süre bulunması kaydıyla planlamaları yapılacaktır. Amirin planlama sürecine dâhil olamaması halinde bir üst amir süreci yürütecektir (m. 15).

3.1.1.9.2. İzleme Süreci

İzleme sürecinde (m. 16, 17, 18) iki önemli mekanizma söz konusudur. Bunlardan birincisi “*izleme formu*”dur. İzleme formu, en yakın amirlerce doğru, tarafsız, adil ve objektif bir değerlendirme yapılabilmesi bakımından, ilgili amirin personel hakkında yetkinlik değerlemesine dayanak oluşturabilecek olumlu ya da olumsuz olarak kayda değer gördüğü durumlara ilişkin kendi gözlemine yer vereceği belgedir. Böylece en yakın amirlerce yapılacak yetkinlik değerlemesinde puan kırılmasının gerekçeli olması sağlanmıştır. En yakın amirler izleme formuna kaydettikleri bir gerekçe olmaksızın yetkinlik ölçütlerinden herhangi biri için puan kıramayacaklardır. İzleme sürecindeki diğer önemli mekanizma “*geri bildirim*”dir. En yakın amirler hedef, görev ve yetkinlik beklentilerinin gerçekleşme veya gerçekleşmeme eğilimi ve nedenleri hakkında bilgi vermek amacıyla değerlendirilenlere izleme süreci içinde en az bir defa yazılı geri bildirim vereceklerdir. Personelin talepte bulunması durumunda geri bildirimden sonraki 10 iş günü içinde görüşme yapılması esastır. Gerekli görülmesi halinde, değerlendirme döneminin sonu beklenmeden geri bildirim aşamasında gelişim planları hazırlanarak uygulamaya konulabilecektir. Böylece, ilgili personelin düşük performans sergilemesine neden olan hususa ilişkin eğitim ihtiyacının karşılanması için bir sonraki dönem beklenmeyecektir.

3.1.1.9.3. Değerleme Süreci

Değerlendirme sistemindeki üçüncü süreç değerlendirme yani puanlama sürecidir (m. 19, 20, 21, 22, 23). Değerleme süreci, başarı değerlendirme döneminin sona ermesine 10 iş günü kala başlayacaktır ve değerlendirme sürecinin başından itibaren 5 iş günü içinde başarı puanı tespit edilecektir. Planlama sürecinde olduğu gibi değerlendirme süreci de nispeten kısa tutulmuştur. Bunun nedeni, bu süreçte yapılmaya devam edilen hedef ve görevlerin değerlendirme dışı tutulmasını engellemektir. Aslında değerlendirme süreci olarak belirlenen 5 iş günü içinde yalnızca yetkinlik değerlemesi yapılmaktadır. Zira hedefler ve görevler tamamlanması ile birlikte en yakın amirce değerlendirilecek ve verilen puan ilgili personele bildirilecektir. Söz konusu hedef, istenilen miktarda, istenilen zamanda, belirlenen hata payı içinde ve varsa tahsis edilen kaynak miktarı kullanılarak tamamlandıysa, ilgili personel o hedeften tam puan alacaktır. Örneğin o yılın mart ayı sonunda tamamlanması gereken bir hedef, tamamlandığı tarihte en yakın amirce değerlendirilecek ve ilgili personel değerlendirme yapılan tarihte o hedeften kaç puan aldığını bilecektir. Yetkinlik değerlemesinde 360 derece değerlendirme modeli öngörüldüğünden 5 iş gününün yetersiz kalabileceği düşünülebilir. Ancak söz konusu değerlendirme hep en yakın çalışma arkadaşları arasında gerçekleşmektedir. Örneğin bir genel müdürlükte görev yapan bir daire başkanı yalnızca altında çalışan şube müdürlerini değerleyecek ve söz konusu şube müdürleri tarafından değerlendirilecektir. İş arkadaşı olarak da aynı genel müdürlükte görev yapan diğer daire başkanları da değerlendirilecektir. Dolayısıyla, yetkinlik değerlemesinde aktörler çeşitlendirilmiş olmakla birlikte sayı çok fazla artırılmamıştır. Değerleme sürecinin büyük ihtimalle elektronik ortamda yapılacağı da göz önünde bulundurulduğunda, bu sürecin 5 iş gününde tamamlanabileceği düşünülmektedir.

3.1.1.9.3.1. Başarı Puanı

Personele ait “başarı puanı”; yetkinlik puanı ile varsa hedef puanı, görev puanı ve vatandaş memnuniyeti puanının Yönetmelik ekinde belirlenmiş olan yüzdelik ağırlıklarına göre hesaplanacaktır. Başarı puanı hesaplanırken kesirler bir üst tam sayıya tamamlanır. Personelin kendi değerlendirmesini yapması da mümkün kılınmıştır ancak bu değerlendirmenin bir puan olarak başarı puanına katılması öngörülmemiştir (m. 24) Öz değerlendirmenin düşük bir oranda da olsa başarı puanının hesaplanmasında dikkate alınması düşünülebilir. Aksi takdirde öz değerlendirme sadece tarihe not düşme bakımından yapılmış bir paylaşımdan ibaret kalacaktır ki aslında bu bile önemsiz değildir.

Başarı puanının tespiti ile ilgili en önemli husus, Taslakta açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu husus, başarı puanının yüksek veya düşük olmasında ciddi

bir etmemdir. Taslak ekinde yetkinlik ölçütlerinin 100 puan üzerinden değerlendirileceği belirtilmiştir. Ancak puan aralıkları belirtilmemiştir. En yakın amir, yetkinlik ölçütlerinden biri veya birkaçına ilişkin olumsuz bir tutum veya davranış tespit ederek bunu izleme formuna kaydettiğinde, bu davranış kaç puanlık bir azalışa neden olacaktır? Puan aralıkları birer birer belirlendiğinde ilgili personelin puanı 99'a düşecektir. Puan aralıkları onar onar belirlendiğinde 90'a; yirmişer yirmişer belirlendiğinde ise 80'e düşecektir. Yanlış bir tutum veya davranışın negatif puan karşılığının ne olduğu kurumların takdirine bırakıldığında, ortaya çok farklı sonuçlar çıkabilecektir. Bunun için Taslakta puan aralıklarının standart hale getirilmesinde yarar vardır.

Ayrıca, en yakın astların, iş arkadaşlarının ve hizmetten yararlananların yapacakları yetkinlik değerlemesinde, verilen en yüksek ve en düşük puanların değerlendirme dışı tutulması tekniği de, değerlemenin tutarlılığı açısından tartışılmalıdır.

En yakın amir tarafından personel hakkında başarı değerlendirme formu tanzim edilecektir. Söz konusu formda, personelin başarı puanı, başarı puanını oluşturan yetkinlik puanları, varsa hedef ve görev puanları ile kendi değerlendirmesi yer alacaktır. İş arkadaşlarının, en yakın astların ve hizmetten yararlananların da değerlendirici olarak belirlenmesi halinde, her bir değerlendiricinin verdiği bireysel puanlar gizli tutulacaktır. Formda sadece her bir değerlendirici grubunun ortalama puanına yer verilecektir (m. 25). Genel Yönetmeliğin temel ilkesi ve omurgasının saydamlık olmasına karşın en yakın astların, iş arkadaşlarının ve hizmetten yararlananların tek tek vermiş oldukları puanların değerlendirilen personelden gizli tutulması, muhtemel husumetleri azaltmak adına yerindedir.

3.1.1.10. İtiraz Mekanizması

Başarı değerlendirme formu düzenlenmesiyle birlikte en yakın amir tarafından ilgililere tebliğ edilecektir. Personel, 2 iş günü içinde başarı puanına ilişkin olarak bir üst amire yazılı şekilde itiraz edebilecektir. Bir üst amir itirazları 2 iş günü içinde inceleyecek; itiraz konusunun ciddi olduğuna karar verirse en yakın amirden yeniden değerlendirme yapmasını yazılı olarak isteyecektir. En yakın amir bir üst amirin kararı doğrultusunda, değerlendirme döneminin sona ermesinden önce yeniden değerlendirme yapacaktır. En yakın amirin yapacağı yeni değerlemeye itiraz edilemeyecektir (m. 26). Burada tartışılması gereken husus, en yakın amirin bir üst amirin kararı doğrultusunda hareket etmesinin ne anlama geldiğidir. Bu hususta DMK'nin 11'inci maddesinde yer alan *"Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, memur*

bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.” hükmü belirleyicidir. Dolayısıyla bir üst amir en yakın amirden bir değerlendirme ölçütü bağlamında daha yüksek bir puan vermesinin uygun olacağına ilişkin yazılı bir istekte bulunduğu, bu isteğin en yakın amirce yerine getirilmesi gerekecektir. Garaz veya özel maksatla gerçeğe aykırı değerlendirme yaptıkları veya başarı değerlendirme formlarını gerçeğe aykırı doldurdukları anlaşılan değerlendiricilerin cezai sorumlulukları vardır. Kamu kurum ve kuruluşları, maddi hatalara ilişkin düzeltmeleri ise resen yapacaklardır.

İtiraz mercii olarak yalnızca bir üst amirin benimsenmiş olması, merkezi veya kurumsal bir itiraz komisyonunun öngörülmemiş olması, tartışmalı bir durumdur. Merkezi olmasa bile kurumsal bir itiraz komisyonunun varlığı, personelde güven duygusunu pekiştirebilecektir. Ancak itiraz komisyonlarının işlevsel olacağı kuşkuludur. Hedeflere ilişkin ölçütler belirli, uzlaşma ve iş birliği içinde tespit edilmiş iken, bu hedeflerin gerçekleşme durumuna göre verilecek puanlar da bellidir. Yetkinliklere ilişkin olarak da en yakın amirlerce ancak izleme formunda yer verilen somut olaylara dayalı olarak puan düşürülebilmektedir. Yetkinlik değerlemesinin diğer paydaşları olan iş arkadaşları, en yakın astlar ve hizmetten yararlananların verecekleri puanlar, ilgili personelin onlar tarafından algılanış biçimiyle ilgilidir. Bir komisyonun bu öznelere ve paydaşların yerine geçerek puan yükseltebilmesi makul olmayacaktır. Dolayısıyla bir üst amirin itiraz makamı olarak başarı puanını incelemesi yeterli görülebilir. İtiraz komisyonlarının ortaya çıkarabileceği bürokratik yük de ayrıca dikkate alınmalıdır.

3.1.1.11. Değerlendirme Sonuçları

Genel Yönetmelik Taslağının en tartışmalı düzenlemesi, değerlendirme sonuçlarıdır. Tespit edilen başarı puanı ve bu başarı puanının tekabül ettiği değerlendirme düzeyi insan kaynakları yönetiminin hangi alanlarında kullanılacaktır? Genel Yönetmelik Taslağı, sonuçlara ilişkin olarak doğrudan bir cezalandırma veya ücretlendirme mekanizması kurmamıştır. Yeni değerlendirme sisteminin hayata geçirilmesinin ilk yıllarında herhangi bir cezaya veya ücrete yansıtılması, sistemin ölü doğmasına yol açabilecektir. Nitekim buna ilişkin düzenlemelerin genel yönetmelikle değil kanunla yapılması icap eder.

Genel Yönetmelik Taslağı, birbirini takip eden üç başarı değerlendirme döneminde başarı puanı A ve B düzeyinde yer alan personelin bu durumunun görevde yükselmelerinde, göreviyle ilgili kişisel gelişim imkânlarının desteklenmesinde, yer değiştirme uygulamalarında, yurt dışı görevlendirmelerde ve insan kaynakları planlamasının diğer alanlarında esas alınacağını belirtmiştir (m. 27). Bu hüküm doğrudan uygulanabilir nitelikte değildir. Daha çok genel

bir ilke mahiyetindedir. Bu ilkenin hayata geçebilmesi için bazı yasal düzenlemelerin yanı sıra *“Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”*,⁶⁶ *“Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik”*⁶⁷ ve diğer birkaç mevzuatta değişiklik yapılması gerekecektir.

Sözleşmeli personelden başarı puanı A, B ve C düzeyinde olanlara 399 sayılı KHK'nin 43'üncü maddesi hükümleri çerçevesinde başarı ücreti ödemeye devam edilecektir (m. 28). Nitekim bu Genel Yönetmelik yürürlüğe girdiğinde, halen yürürlükte bulunan *“Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik”*⁶⁸ yürürlükten kaldırılmış olacaktır. PBDS ile ücret arasında doğrudan bağlantı kurulan tek düzenleme budur ve bu düzenleme esasen sözleşmeli personele ilişkin var olan uygulamanın devam ettirilmesidir. Bu durum, KİT'lerde 399 sayılı KHK'nin eki I sayılı Cetvelde yer alan kadrolarda istihdam edilen Devlet memurların başarı ücreti alamazken, II sayılı Cetvele tabi pozisyonlarda çalışan sözleşmeli personelin başarı ücretinden yararlanması şeklindeki kadim sorunun sürdürülmesi anlamına gelecektir.

Yönetim bilimi ile ilgili literatürde çok da fazla irdelenmeyen parasal ve formel olmayan ödüllerin, uygulamada çok etkili olduğu bilinmektedir. Motivasyonla ilgili olarak yapılan çeşitli araştırmalarda ele alınan çok sayıda potansiyel özendiriciden, çalışanlar tarafından en fazla motive edici olarak seçilen ilk beşinden dört tanesinin, hemen hiçbir maliyeti olmadan sağlanabilecek özendiriciler olması dikkat çekicidir. Gösterilen performansa bağlı olarak tüm yöneticiler tarafından kolaylıkla uygulanabilecek bu ödüller, *“Yöneticinin, iyi bir iş yapan çalışanı kişisel olarak kutlaması”*, *“Yöneticinin iyi performans gösterenlere teşekkür notu yazması”*, *“Yöneticinin iyi performans gösteren çalışanlara, bir toplantı sırasında takdir ve teşekkürlerini belirtmesi”*, *“Yöneticinin moral artırıcı ve kutlama amaçlı toplantılar düzenlemesi ve yüksek performanslı çalışanları onurlandırması”* gibi uygulamalardır.⁶⁹ Sistemin sonuçlarında, parasal ve formel olmayan ödüllendirme yöntemlerinden mutlaka yararlanılmalıdır.

C ve D düzeyinde başarı puanı alan personelin eksikliklerinin tespit edildiği alanlarda amir ile personel arasında görüşme yapılarak gelişim planlarının hazırlanması ve uygulanması zorunlu kılınmıştır. Gelişim planları, kurumla-

⁶⁶ 18/04/1999 tarihli ve 23670 sayılı R.G.

⁶⁷ 25/06/1983 tarihli ve 18088 sayılı R.G.

⁶⁸ 15/11/1990 tarihli ve 20696 sayılı R.G.

⁶⁹ İ. Barutçugil, *a.g.e.*, 2002, s. 248.

rın tabi bulunduğu hizmet içi eğitim mevzuatı çerçevesinde ilgili birimlerince yürütülecektir. PBDS'nin temel felsefesi, düşük performans sergileyen personeli cezalandırmak değil, ilgili personelin eğitim ihtiyaçlarını tespit ederek zayıf yönlerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktır.

Gelişim planları, ilgili personelin varsa hedef ve görev değerlemesi sonuçları ile yetkinlik değerlemesi sonucuna göre ortaya çıkacak olan eğitim ihtiyaçları çerçevesinde yürütülecektir (m. 29). Kurgulanan sistemde eğitim ihtiyacının sadece en yakın amirlerce tespit edildiği görülmektedir. Hedef ve görevler en yakın amirlerce puanlandığından bu husustaki eksikliklerin en yakın amirlerce tespit edilmesi doğaldır. Ancak yetkinlik değerlemesi salt en yakın amirlerce yapılmamaktadır. Duruma göre en yakın astlar, iş arkadaşları ve hizmetten yararlananlar da değerlemeye katkı sunmaktadırlar. En yakın amirin yapacağı yetkinlik değerlemesi 5 ölçüt ile 40 göstergeye dayandırılmıştır ve bu haliyle Taslak ekinde yer almıştır. En yakın amirin yapacağı yetkinlik değerlemesi gerekçeli olacak ve her bir göstergeye vereceği puan, belirlenmiş bulunan 5 ölçütten birine tekabül edecektir. Dolayısıyla en yakın amirin yapacağı yetkinlik değerlemesi sonucu değerlendirilen personelin hangi alanlarda geliştirilmesi gerektiği görülebilecektir. Ne var ki diğer paydaşların yetkinlik değerlemesi toplulaştırılarak yetkinlik puanı içinde eriyecektir. Söz konusu paydaşların hangi alanlarda eksiklik gördüğü ve dolayısıyla düşük puan verdiği bilinemeyecektir. PBDS, en yakın astlar, iş arkadaşları ve hizmetten yararlananların tek tek vermiş oldukları puanların gizli tutulmasını öngördüğünden, kişiler ifşa edilmeksizin sorular üzerinden bir istatistikî veri elde edilmesinde fayda olacaktır. Diğer bir yöntem de, Taslak ekinde yer alan, en yakın amirlerin yetkinlik değerlendirme göstergelerinin (13 gösterge), iş arkadaşlarının yetkinlik değerlendirme göstergelerinin (13 gösterge) ve hizmetten yararlananların yetkinlik değerlendirme göstergelerinin (7 gösterge) hangi ölçütlere karşılık geldiğinin Taslakta belirlenmesidir.

Biri son değerlendirme dönemine ait olmak üzere, birbirini takip eden üç başarı değerlendirme döneminin en az ikisinde başarı puanı D düzeyinde olan personelin görevinin veya görev yerinin değiştirilmesi öngörülmektedir. İlgili personelin başarısız olageldiği bir birimde çalışmaya devam etmek zorunda kalması makul değildir. Bu anlamda ilgilinin görev yerinin değiştirilmesi uygulaması, kaldırılan sicil sisteminde de var olan başka bir amirim emrine verilme uygulamasıyla paraleldir. Başarısızlığı tespit edilen personelin görevinin değiştirilmesi ise tartışmaya açık bir konudur. Başarısız olduğu görülen bir yöneticinin görevinden alınması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak yönetici konumunda olmayan personel bakımından görev değişikliğinin nasıl uygulanacağı belirsizdir. Zikredilen görev değişikliğinin söz konusu personelin kadro unvanında yapılacak bir değişikliği kapsayıp kapsamadığı da meç-

huldür. KİT sözleşmeli personele ilişkin -halen var olan- sözleşmenin feshine dair düzenlemeler dışında, PBDS'nin göreve son vermeye ilişkin bir sonucu bulunmamaktadır.

3.1.2. PBDS'nin İkincil Unsurları

Önerilen sistemde, çalışma gruplarının nasıl değerlendirileceği, hedeflerin nasıl değiştirilebileceği, görev yeri değişikliği durumunda değerlendirmenin nasıl yapılacağı, uygulamada eşgüdüm ve denetimin nasıl sağlanacağı, kurumlarca hazırlanacak ikincil mevzuat, sistemin standartlaştırılması hususlarına da yer verilmiştir.

3.1.2.1. Çalışma Grupları

Genel Yönetmelik Taslağı'nda, personelin yalnızca bireysel olarak değil bir çalışma grubu, komisyon veya ekip içerisinde görev ifa edebildiği de gözetilerek, takım çalışması için düzenlemeler getirilmiştir (m.30). Çalışma grubunun hedef ve yetkinlik değerlemesi yapılacaktır. Çalışma grubunun hedefine ilişkin olarak verilecek puan aynı zamanda grubu oluşturan her bir personelin puanı kabul edilecektir. Hedef değerlemesini grup yöneticisi yapacaktır. Grup yöneticisinin hedef değerlemesini ise çalışma grubunun kurulması talimatını veren amir yapacaktır. Grup yöneticisi en yakın amir; gruptaki personel ise birbirleri bakımından iş arkadaşı, grup yöneticisi bakımından da en yakın ast olarak yetkinlik değerlemesi yapacaktır. Böylece çalışma grubunun yetkinlik değerlemesinde de 360 derece değerlendirme modeli hayata geçirilmiştir. Çalışma grubundaki her personelin, çalışmaya katkı düzeyine bakılmaksızın aynı hedef puanını alması sonucu ortaya çıkabilecek adaletsiz durum, çalışma grubundaki her bir personelin diğerini iş arkadaşı olarak yetkinlik değerlemesine tabi tutmasının sağlanması ile dengelenmiştir.

3.1.2.2. Hedeflerin Değiştirilmesi

Teorik olarak personele değerlendirme planında yer almayan hedeflerin değerlendirme dönemi içinde yeni hedefler olarak verilmemesi veya personelin hedeflerinde dönem içinde herhangi bir değişiklik yapılmaması gerekir. Ancak kamu yönetiminde bunun tersi durumlarla sıkça karşılaşılmaktadır. Taslak, yeni hedeflerin de yine uzlaşma ve itiraz mekanizmaları çerçevesinde verilmesini öngörmüştür. Değerlendirme planlarında yer almayan hedefler, 100 tam puan üzerinden değerlendirilecektir. Değerlendirme planlarında yer almayan hedeflere ilişkin puanın yüzde onu, hedef puanına eklenecektir. Bu düzenlemeyle, önceki hedeflerini çeşitli sebeplerle hiç veya belirlenen ve uzlaşılan ölçütler düzeyinde yerine getiremeyen personele, yeni bir hedef almak

suretiyle puanını yükseltme olanağı sağlanmış da olmaktadır. Taslak, değerlendirme planlarında yer almayan hedeflerin, değerlendirme planında yer verilen hedef ve görevlerin ifasını zorlaştıracak ya da olanaksız hale getirecek olması durumunda, değerlendirme planlarında gerekli tadilatların yapılmasını da öngörmüştür (m. 31).

3.1.2.3. Görev Yeri Değişiklikleri

Genel Yönetmelik Taslağı, değerlendirme dönemi içerisinde gerçekleştirilecek görev yeri değişikliklerinde izlenecek yol haritasını da belirlemiştir (m. 32). Amir ya da personelin görevden ayrılması halinde, personelin hedef, görev ve yetkinliklerine ilişkin değerlemesi son çalıştığı en yakın amir tarafından yapılacaktır. Görev yeri değişiklikleri sebebiyle hedeflerini tamamlayamayan personel, yetkinlikleri ve değerlendiriliyorsa görevleri açısından değerlendirilecektir. Değerlendirme dönemi boyunca birden fazla amir emrinde çalışmış bulunan personelin yetkinlik değerlemesi son çalıştığı en yakın amir tarafından yapılacaktır. Bu değerlendirmede, önceki en yakın amirlerinin doldurmuş bulunduğu izleme formları dikkate alınacaktır. İzleme formları en yakın amir tarafından personelin ayrıldığı tarihi takip eden 10 iş günü içinde doldurulacak ve yeni görev yerlerine gönderilmek üzere insan kaynaklarından sorumlu birimlere teslim edilecektir. DMK'nin 86'ncı maddesine göre vekaleten veya aynı Kanun'un ek 8'inci maddesi gereğince kurumlar arası geçici süreli görevlendirme suretiyle görev yapan ya da kurumların özel kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde geçici süreli görevlendirilen personelin değerlendirilmesinde de bu usul benimsenmiştir.

3.1.2.4. Uygulamada Eşgüdüm ve Denetim

PBDS'ye ilişkin her türlü tereddüdü gidermeye, PBDS kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının değerlendirme uygulamalarını incelemeye, denetlemeye, değerlendirme sonuçlarını talep etmeye DPB yetkili kılınmıştır (m.34). Bu düzenleme, DMK'nin 231'inci maddesinde yer alan "*Devlet Personel Başkanlığı, kuruluş kanunlarına ve bütçe türlerine bağlı kalınmaksızın, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarına ve personeline ilişkin konularda, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarından talep eder. Kamu kurum ve kuruluşları bu bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür.*" hükmü; 217 sayılı "*Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*"nin⁷⁰ 22'nci maddesinde yer verilen "*Devlet Personel Başkanlığı Başkan ve uzmanları bu Kanun Hükmünde Ka-*

⁷⁰ 18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı R.G.

rarname'nin kapsamına dâhil kurumlarda, Başkanlığın görev alanına giren bütün konularda araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı takip ve denetlemeye, bu maksatla her türlü evrakın tetkikine yetkili olup kurumlar gerekli bilgi ve belgeleri vermek ve yeterli desteği sağlamakla yükümlüdür." hükmü ve ilgili diğer mevzuat hükümleri ile uyumludur. Anılan Başkanlığın PBDS uygulamalarını merkezi olarak yönlendirmesi, sistemin işlerliği bakımından çok önemlidir.

3.1.2.5. Kurumsal Düzenleyici İşlemler

Genel Yönetmelik, görevde yükselme mevzuatında olduğu gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının DPB'nin uygun görüşünü almak suretiyle kendi başarı değerlendirme kurumsal yönetmeliklerini yürürlüğe koymalarını öngörmektedir. Mahalli idarelere ilişkin usul ve esasların İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir ortak yönetmelikle; yükseköğretim kurumlarına ilişkin usul ve esasların ise Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca hazırlanacak bir ortak yönetmelikle düzenlenmesi benimsenmiştir (m. 35). Bu yöntem de görevde yükselme mevzuatına ilişkin usulle paralellik arz etmektedir ve uygulamada yükseköğretim kurumları ve mahalli idareler için çok daha işlevsel ve pratik bir seçenektir.

3.1.2.6. Sistemin Standartlaştırılması

Genel Yönetmelik Taslağı ekinde pek çok tablo ve form düzenlenmiştir. Bu tablo ve formlarda değerlendirme ölçütleri, göstergeleri, oranları ve ağırlıkları belirlenmiştir. Söz konusu ölçütler, göstergeler, oranlar ve ağırlıklar kurumlar için olabildiğince standart hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu yaklaşımın kamu kurum ve kuruluşları arasında uygulama birliğini sağlama kaygısıyla benimsendiği açıktır. PBDS'nin kamu yönetiminde uygulama birliği ile kurumsal esneklik arasındaki dengeyi ne ölçüde sağlayabildiği uygulamada görülecektir. Söz konusu ölçütlerin ve göstergelerin azaltılması ve kurumsal talepler doğrultusunda artırılabilmesi hususu tartışılabilir. Ancak söz konusu göstergelerin bir personeli tüm yönleriyle ele alacak şekilde kapsamlı olduğu hususu göz ardı edilmemelidir.

3.2. DPDS'nin Hayata Geçirilmesinin Ön Aşamaları

Bir mevzuatın iyi hazırlanmış olması, o mevzuatın uygulamasının da iyi olacağı anlamına gelmemektedir. PBDS'nin etkin bir değerlendirme sistemi olarak hayata geçirilebilmesi için iki husus hayati öneme sahiptir. Bunlardan birincisi kurumsal pilot uygulamalardır. Mevzuatın kurumsal pilot uygulamalar sayesinde sınanması ve elde edilecek veriler ışığında kurumsal mevzu-

atın, hatta gerekirse Genel Yönetmelik'in revize edilmesi en uygun yöntem olacaktır. Bu yolla uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlar önceden tespit edilerek söz konusu sorunların giderilmesi sağlanabilecektir.

İkinci önemli husus ise PBDS'nin bir yazılım ile desteklenmesidir. Mali ve teknik olanaklar çerçevesinde söz konusu yazılımın DPB tarafından merkezi olarak sağlanması ve kurumsal tüm bilgilerin bu ortak yazılım üzerinden girilmesi, sistemi çok daha işlevsel hale getirecektir. PBDS'nin elektronik ortamda yürütülmesi, nispeten karmaşık görünen değerlendirme sistemini son derece kolaylaştıracaktır. Sistemin üçüncü kişilere açık olmayan bilgilere ilişkin güvenliğinin de sağlanması gereklidir.

Sonuç

PBDS'nin kamu yönetiminde önemli bir eksikliği gidermek adına hazırlandığı ve yoğun bir çalışmanın ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Bu çalışma, performans değerlendirme sistemine ilişkin yöntem ve kavramlar üzerine inşa edilmiştir. Öngörülen sistemde saydamlık en belirgin tercihtir. Süreçlerin açık olması, ölçütlerin belirli olması, hedeflerin uzlaşa ve iş birliği içinde dağıtılması çok önemlidir ve sistemi işlevsel kılmaktadır. Hedeflerin ölçülebilir olması nesnelliğin sağlanması bakımından hayatidir. Hedefler daha çok stratejik planlardan ve yıllık performans programlarından geldiğinden, söz konusu mevzuatın da rasyonel bir şekilde hazırlanması gerekecektir. Stratejik planların ve yıllık performans programlarının rutin bir mevzuat olmaktan çıkıp işlevselleşmesiyle birlikte, stratejik insan kaynakları yönetimine geçişte önemli bir eşik de aşılmış olacaktır.

Öngörülen sistemde hedefler ve görevler en yakın amirlerce değerlendirilecektir. Yetkinlikler ise en yakın amirin yanı sıra, belirli oranlarda en yakın astlar, iş arkadaşları ve vatandaşlar tarafından da değerlendirilebilecektir. Böylece değerlendirme hataları en aza indirgenmeye çalışılmıştır. Açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, tasarlanan sistemde ilgili personel 100 puan üzerinden değerlendirilmeye başlanacak; önceden belirlenen ve bildirilen ölçütler dikkate alınarak, bu ölçütlerden olumsuz sapmalar doğrultusunda puan düşürülecektir. Bahsedilen sapmalar, en yakın amirlerce tutulan izleme formuna dayandırılacaktır. Bu sayede değerlemenin nesnel ve gerekçeli olması sağlanmıştır. Sonuçlara itiraz mekanizması da öngörülmüştür ve bir üst amir itiraz makamı olarak saptanmıştır. Ayrıca, iç ve dış denetim mekanizmaları da söz konusudur. Nitekim idarenin diğer tüm eylem ve işlemlerinde olduğu gibi, değerlendirme sonuçları da yargısal denetime tabidir.

PBDS bireysel hedeflerin iş birliği ve uzlaşmayla dağıtılmasını öngörmektedir. Hedeflerin ölçütleri ve oransal ağırlıkları da uzlaşmaya dayalıdır. Planlama süreci şeffaf bir biçimde yürütülecektir. Dolayısıyla birim ölçeğinde

personel arası iş yükü dağılımında adaletin sağlanması kolaylaşacaktır. Aynı zamanda, kurumların en üst yöneticileri kurumsal hedeflerin hangi personel tarafından yürütüldüğü ve bu hedeflerin hangi aşamada bulunduğu ve hangi düzeyde başarıldığı konusunda elektronik ortamda karar destek sistemine sahip olacaklardır.

PBDS, önemine binaen tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla paylaşılmış; kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarıyla birlikte derinlemesine tartışılmıştır. PBDS'nin kamu yönetimi kültürüne getirmeye çalıştığı saydamlık, belirlilik, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık, uzlaşma ve iş birliği gibi ilkeleri, bu sistemin hazırlanması ve hayata geçirilmesi aşamalarında da uygulamıştır. Kurgulanan sistem kayırmacılık veya *mobbing*'e zemin hazırlamanın aksine, halen var olma ihtimali bulunan söz konusu olumsuzlukları görünür hale getirecek ve bu yönüyle azaltacaktır. PBDS'nin kamu personelinin kendini geliştirmesine odaklandığı düşünülmektedir.

Bu sistemde kamu görevlileri birbirleriyle yarıştırmamaktadırlar. Yalnızca ilgili personelden rutin görevlerini ve/veya hedef niteliğindeki stratejik görevlerini kendisinin de kabul ve taahhüt ettiği şekilde, zamanında ve düzgün bir biçimde yerine getirmesi; bu görevleri yerine getirirken de zaten bir kamu görevlisinin göstermesi gereken tutum ve davranışları sergilemesi beklenmektedir. Dolayısıyla bu sistemde ilgili personelden, "Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlar"⁷¹ olmaları beklenmemektedir. Kamu görevlilerinin olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmaları elbette teşvik edilecek bir durumdur ve nitekim bu durumdaki personel "*başarı belgesi*", "*üstün başarı belgesi*" veya "*ödül*" ile taltif edilmektedir. Olağanüstü olumlu ve olumsuz davranışların saptanarak yalnızca bunların değerlendirilmesine dayanan "kritik olay tekniği"⁷² performans değerlendirme sistemleri içinde yer alan ve kullanılan bir yöntemdir ve bahsedilen taltif uygulaması bu yöntemle bağdaşmaktadır. Ancak PBDS, kamu görevlileri için makul başarı standartları getirmekte ve ilgili personelin bu standartların altında bir performans sergilemesi durumunda gerekçeli olarak puanının düşürülmesini

⁷¹ 657 s. DMK m. 122.

⁷² Ali E. Eke, "Başarı Değerleme ve KİT'ler İçin Öngörülen Yöntem", Verimlilik Dergisi, S. 1988/3, s. 115.

öngörmektedir. Bu yönüyle sistemin daha çok iş yapılmasını ve işlerin daha kısa sürede bitirilmesini teşvik etmediği savunulabilir. Oysaki kendisine tevdi edilecek iş miktarı doğrudan ilgili personelin inisiyatifinde değildir. Görev yapılan birimde yürütülen işler için gerekli sayıda personelin var olup olmadığı da çoğu zaman bilinmemektedir. Bu yönüyle ilgili personelden uzlaşılan ölçütlerden daha fazla iş çıkarmasının beklenmesi ve personelin çıkaracağı bu fazla iş üzerinden değerlendirilmesi büyük bir adaletsizliğe yol açabilecektir.

PBDS, dönem sonunda elde edilen başarı puanının, bu puanın karşılık geldiği düzeye bağlı olarak terfilerde, kişisel gelişim olanaklarının desteklenmesinde, yer değiştirme uygulamalarında, yurt dışı görevlendirmelerde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenerek karşılanmasında, görev ve görev yeri değişikliklerinde ve insan kaynakları planlamasının diğer alanlarında kullanılmasını tasarlamaktadır. Başarı puanının KİT'lerdeki uygulamanın sürdürülmesi dışında ücrete yansıtılmaması, PBDS'nin başlangıç aşaması için yerindedir. Başarının ücrete yansıtılması hususu, PBDS'nin kamu yönetiminde yerleşmesinden sonra ele alınmalıdır. Kaldırılan sicil sisteminde üç kez olumsuz sicil alan memurun memuriyetine son verilmesi öngörülmüşken, PBDS'de böyle bir uygulamaya yer verilmemiştir. Bu yönüyle sistemin iş güvencesine ilişkin gereksiz kaygılara yol açmaması olumludur. Ancak, 399 sayılı KHK'de yer alan sözleşmenin feshine ilişkin yaptırım sürdürülmektedir.

Sonuç olarak, kurumların özellikle personel/insan kaynakları birimlerine PBDS'ye ilişkin gerekli hizmet içi eğitimlerin verilmesi, uygulamayı kolaylaştıracak yazılım sistemlerinin geliştirilmesi gibi hususların dikkate alınması kaydıyla, PBDS'nin Türk kamu yönetiminde uygulanabilir nitelikte olduğu düşünülmektedir. Bu sistem yalnızca bir değerlendirme sistemi olarak ele alınmamalıdır. PBDS'nin hayata geçirilmesi ile birlikte, kamu yönetimi anlayışında ve kültüründe ciddi bir değişim ve dönüşüm yaşanacaktır. PBDS, çağdaş insan kaynakları yönetimi için çok önemli bir veri tabanı oluşturacaktır. PBDS, sadece sıralı amirlerin değerlendirici olduğu eski sicil sisteminden farklı olarak, tüm kamu personelini değerlendirmede etken özneler olarak kurguladığından, personel/insan kaynakları birimlerinin yanı sıra, kurum personelinin tamamının yeni sistem konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Tasarlanan sisteme özellikle üst yöneticilerin nesnel bir bakış açısıyla sahip çıkmasının sağlanması, sistemin iyi bir yazılım alt yapısıyla desteklenmesi ve pilot uygulamalarla sınanması çok önemlidir. PBDS'nin hayata geçirilmesi ve sorunsuz işleyebilmesi için merkezi bir kurum olarak DPB'nin kılavuzluğu, eşgüdümü ve yönlendiriciliği de belirleyicidir.

Kaynakça

- ANAGÜN, Sermet, ÖZKUL, Ali E., BENLİGİRAY, Serap, Büro Sistemleri Tasarımı, Anadolu Üniversitesi Yayınları No.817, Eskişehir, 1996.
- AR, Fikret, Büro Yönetimi Teknikleri, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- BARUTÇUGİL, İsmet, Performans Yönetimi, Kariyer Yayıncılık İletişim, İstanbul, 2002.
- DİCLE, Ülkü, Yönetimsel Başarının Değerlendirilmesi Türkiye Uygulaması, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayın No.43, Ankara, 1982.
- KARSLI, Mehmet Rauf, Devlet Eliyle Sanat ve Kamuda Sanatçı Olarak Çalışmak Devlet Tiyatroları ve Sanatçılar Üzerine Bir İnceleme, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, Aralık 2013.
- NEUFERT, Ernst, Yapı Tasarımı Temel Bilgileri, (Çev. Abdullah ERKAN), 29. Baskı, Güven Kitabevi, Ankara, 1977.
- BİÇER, Turgay, “Güçlü Şirket”, Human Resources, Mayıs 1997.
- BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK, B. COŞKUN, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.
- CANMAN, Doğan, “Personelin Değerlendirilmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Kesimindeki Uygulama”, Amme İdaresi Dergisi, C.26, S.1 (Mart 1993).
- EKE, Ali E., “Başarı Değerleme ve KİT’ler İçin Öngörülen Yöntem”, Verimlilik Dergisi, S.1988/3.
- ERYILMAZ, Bekir, “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına”, Liberal Düşünce Dergisi, C.4, S.15(Yaz 1999).
- KAYIHAN, Hülya, vd., “Büro Çalışanlarında Çalışma Şartlarına Bağlı Ergonomik Risk Faktörlerinin Değerlendirilmesi”, Verimlilik Dergisi, S.4.
- ÖNCER, Mustafa, “İşyeri Ortamında Çalışanların Performansını Etkileyen Fiziksel Çevre Koşulları”, Verimlilik Dergisi, S.2000/3.
- TORTOP, Nuri, “Devlet Memurları Kanununa Göre Memurların Değerlendirilmesi ve İntibaklar”, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi, C.3, S.1 (1971).
- AYDIN, İsmail, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücret Rejimi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayımlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 2016.
- KETELAAR, Anne, MANNING, Nick, TURKISCH, Edouard, “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences”, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing, 2007.

- OECD, "The State of The Public Service", Paris, 2008.
- SAYDAM, Mehmet, Performansa Dayalı Ücret Sistemleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayınlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.
- TOZLU, Ahmet, Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.
- YERLİKAYA, Ömer, Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayınlanmamış Devlet Personel Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997.
- http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.bilgiedinmedgerlendi&web_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.293279&cont=basbakanlik.323110
- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss606.pdf>
- <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/kamu-personelinin-basari-larinin-degerlendirilmesi-toplantisi>
- <https://www.memurlar.net/common/news/documents/593903/basari-degerlendirme-taslak.pdf>
- D.11.D., KT.08/04/2003, E.2000/8963, K.2003/1623, DBİM.
- D.2.D., KT.12/01/2005, E.2004/5642, K.2005/116, DBİM.
- D.2.D., KT.31/01/2005, E.2004/5878, K.2005/328, DBİM.
- 2012 Yılı Programı (18/10/2011 tarihli ve 28088 mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25/02/2011 tarihli ve 27857 sayılı Resmi Gazete).
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (24/10/2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete).
- Devlet Memurları Kanunu (23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete).
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (18/10/1986 tarihli ve 19255 sayılı Resmi Gazete).
- Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik (25/06/1983 tarihli ve 18088 sayılı Resmi Gazete).
- Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği (04/07/2012 tarihli ve 28343 sayılı Resmi Gazete).
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi

Hakkında Yönetmelik (15/11/1990 tarihli ve 20696 sayılı Resmi Gazete).

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (18/04/1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete).

Memurin Kanunu (31/03/1926 tarihli ve 336 sayılı Resmi Gazete).

Memurine Verilecek Sicil ve Hüviyet Varakaları Numunelerinin Kabulüne Dair Kararname (26/04/1934 tarihli ve 2685 sayılı Resmi Gazete).

Memurların Yeterliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük (17/12/1947 tarihli ve 13254 sayılı Resmi Gazete).

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği (17/04/2015 tarihli ve 29329 sayılı Resmi Gazete).

Öğretmen Strateji Belgesi 2017-2023 (09/06/2017 tarihli ve 30091 sayılı Resmi Gazete).

Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik (12/05/2006 tarihli ve 26166 sayılı Resmi Gazete).

Vergi Denetim Kurulu Performans Değerlendirme Sistemi Yönetmeliği (11/01/2016 tarihli ve 29590 sayılı Resmi Gazete).

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Dergide, Anayasa Hukuku, Parlamento Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Yönetim Bilimleri ve Yasama Süreci'ne ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına da yer verilebilir.
3. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, Yayın Kurulu'nun ön incelemesinden sonra ULAKBİM kriterleri gereğince iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir.
4. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Yazılar elektronik ortamda word dosyası olarak ve tercihen e-posta yoluyla gönderilmelidir. Yazıyla birlikte yazarın unvanı, görev yaptığı kurum, haberleşme adresi, telefon numarası ve e-posta adresi bildirilmelidir.
6. Makalelerin uzunluğu tercihen 3000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneği'nin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
9. Dergide yayımlanması için gönderilen çalışmalar yayımlansın ya da yayımlanmasın geri gönderilmez.
10. Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
11. Dergiye gönderilen yazılar için herhangi bir ücret ödenmez.

