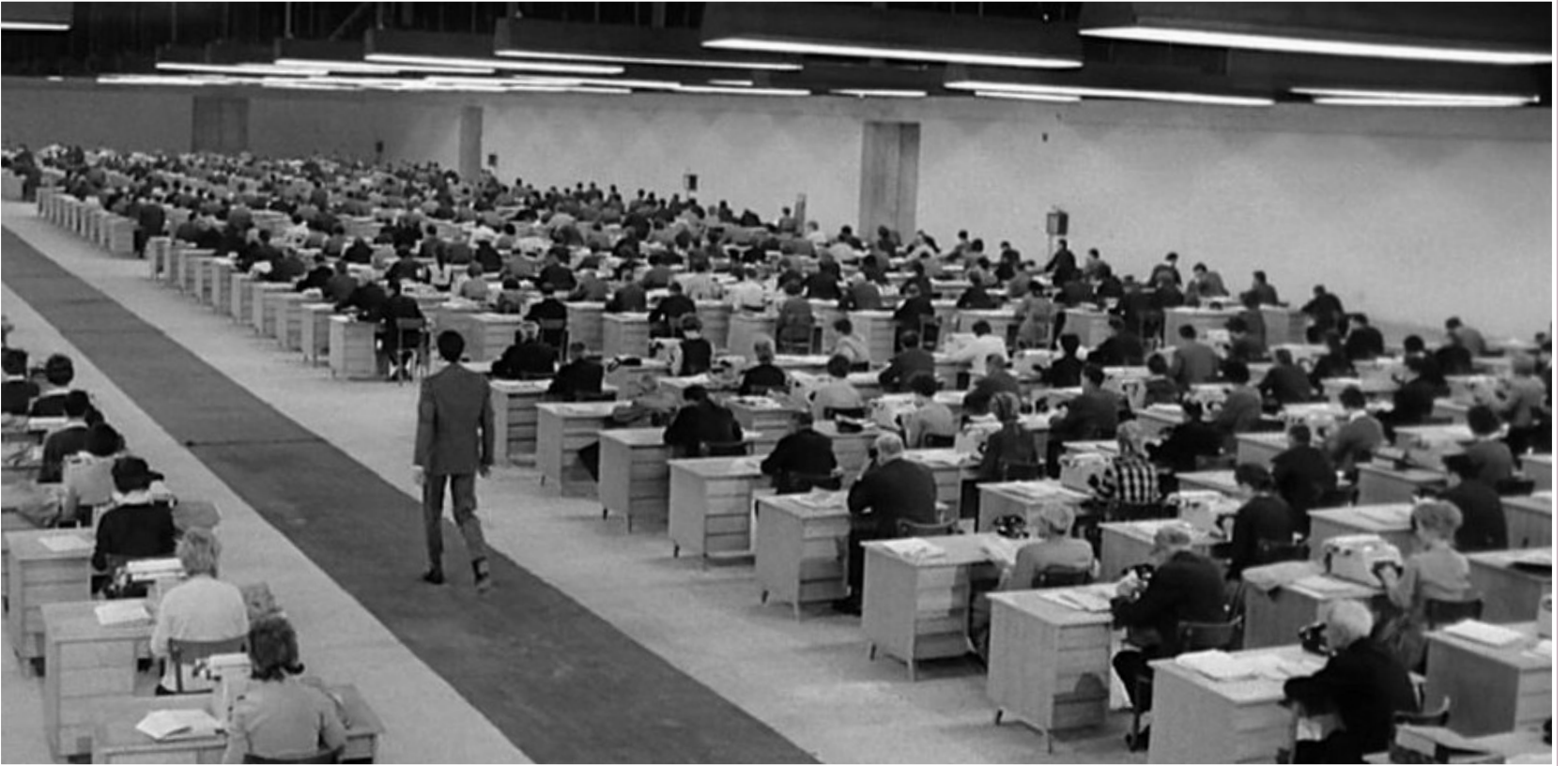




**LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR:
YÖNETİCİ ÖZETİ
SAYI: 15 • KASIM 2020**



**TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:
KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM İHTİYACI**

Prof. Dr. Muhittin Acar





LIBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 15, Kasım 2020

TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:
KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM
İHTİYACI

Prof. Dr. Muhittin Acar

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2020

Bu çalışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesi'nin 27 Haziran 2020 tarihli "Kamu Personel Rejiminde Yapısal Reform İhtiyacı" başlıklı çalıştayı sonucu elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No.160 D.10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

ozgurlukarastirmalari ozgurlukar

Tasarım ve Dizgi:
Serbest Kitaplar
serbestkitaplar.com



Prof. Dr. Muhittin Acar

Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesidir.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun olduktan sonra, Devlet Planlama Teşkilatı'nda Planlama Uzmanı olarak görev yaptı. Yüksek lisans eğitimini Carnegie Mellon Üniversitesi'nde 'üstün başarı' ödülüyle 1995 yılında, doktora eğitimini Southern California Üniversitesi'nde 'akademik başarı' derecesiyle 2001'de tamamladı. 2005'de doçent, 2011'de profesör oldu. 2016 yılında Hacettepe Üniversitesi'nden 'bilimsel başarı' ödülü aldı.

Başlıca araştırma ve danışmanlık konuları şunlardır: Kamuda iyi yönetim, saydamlık, hesapverebilirlik, yolsuzlukla mücadele ve etik; kurumlararası ve sektörlerarası koordinasyon, işbirliği ve ağbağlar; yerel yönetimlerde reform ve kapasite geliştirme; sivil toplum ve STK'lar.

Özgürlük Araştırmaları Derneği tarafından, National Endowment for Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı- Türkiye Ofisi'nin desteğiyle birlikte beş ana kurum/yapıda (Yasama, Yargı, Kamu İhale Rejimi, Kamu Personeli Rejimi ve Medya Bağımsızlığı) mevcut sorunların tanımlanması ve somutlaştırılması amacıyla "Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesi" başlatıldı. Bu proje kapsamında ilgili kurumlarda mevcut sorunların ve problemlerin tartışılmasının yanı sıra ivedilikle gerçekleştirilmesi gereken noktalara odaklanılmış ve yapısal reformlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmiştir. Prof. Dr. Muhittin Acar tarafından hazırlanan "Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı" adlı rapor, kamu personel rejimindeki mevcut sorunlar ve bu sorunların doğurduğu riskleri ilgili rejimin temelini teşkil eden anayasa-yasal ilkeler çerçevesinde ele almakta ve bu ilkeler ışığında değerlendirmektedir.

Kamu personel rejiminin yapısını ve işleyişini bir dizi etmen biçimlendirmektedir. Ülkenin ekonomik-mali yapısı ve sosyal dokusu, ülkedeki işgücünün demografik yapısı ve örgütlülük düzeyi, devletin temel nitelikleri, devlet-toplum ve siyaset-bürokrasi ilişkilerinin mahiyeti, ülkeyi yöneten kadroların devlete, demokrasiye ve değişime dair vizyonları ile kamu kurumlarına, hizmetlerine ve görevlilerine ilişkin yaklaşımları bunlardan başlıcalarıdır. Kamu personel rejimi yalnızca etkilendiği unsurlar açısından değil, etkilediği hususların çok ve çeşitli olması bakımından da önemli bir inceleme ve tartışma alanıdır. Kamu yönetiminin bir alt sistemi olarak kamu personel sistemi idari reformların seyrini ve sonuçlarını derinden etkileyebilmektedir.

Türkiye'deki kamu personel rejiminin temelini teşkil eden beş anayasal-yasal ilkeler ele alınmış ve söz konusu ilkeler ışığında değerlendirilmeler ya-

Özgür
bir
toplum
için...

pılmıştır: Yasallık, Eşitlik, Yeterlik, Kariyer ve Yansızlık. Yasallık ilkesi, kabaca “yasalara uygunluk” anlamına gelen *yasallık*, kısaca “hukukun evrensel ilkelere uygunluk” olarak tanımlanabilecek *hukukilik* kavramından daha dar kapsamlıdır. Dolayısıyla, yasallık ilkesi, kamu personel sisteminin kuruluş ve işleyişine dair değerlendirmelerde, karar ve işlemlerin meri mevzuata uygunluğunun yanı sıra, hukukun evrensel ilkeleri karşısındaki durumunun ele alınması bağlamında incelenmiştir. Anayasanın “kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlığı altında sıralanan 128. ve 129. maddeleri daha yakından incelendiğinde kamu idarelerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetleri için öngördüğü ana istihdam biçiminin memurluk olduğu, diğer istihdam biçimlerinin kullanımına ancak istisnai hallerde ve geçicilik şartıyla cevaz verdiği ileri sürülebilir. Ancak Türkiye’de uygulamaya bakıldığında istisnai ve geçici nitelikte olması lazım gelen sözleşmeli personel istihdamının son yıllarda giderek genişleme ve çeşitlenme eğilimi göstermiştir. Ayrıca, anayasaya göre memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili temel hususların ‘*yasa ile düzenleme yapma*’ olarak da adlandırılan ilke doğrultusunda kanunla yapılmalıdır. Ancak yaklaşık yarım asırdır kamu personel rejimine ilişkin düzenleme ve değişikliklerin gerçekleştirilmesinde esas alınan metot ve mekanizmaların bu ilkenin özüne uygun bir seyir izlediğini söylemek mümkün değildir. Bu tabloya son yıllarda ‘torba kanun’ ağırlıklı yasa yapım süreçleri ile ‘toplu sözleşme’ ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme eklendiğinde, TBMM’nin kamu personel rejiminin hukuki çerçevesinin belirlenmesine ilişkin etkisinin, Anayasanın öngördüğü orijinal rolün bir hayli uzağında kaldığı söylenmelidir.

Eşitlik ilkesi, kamu personel rejiminin yapısı ve işleyişinin yanı sıra kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sürdürülmesi noktasında da vurgulanması gereken bir ilkedir. Eşitlik ilkesi kapsamında “dezavantajlı grupların” lehine “pozitif ayrımcılık” imkanlarını genişletilmeli ve pratiğe daha çok dökülmelidir. Ayrıca, kadın-erkek eşitliğini sağlama konusunda devletin yükümlülüğünü artırmasına rağmen kamu personel sisteminde anılan doğrultuda kapsayıcı değişikliklerin gerçekleştirilmediği açıktır. Bilindiği üzere, kamu sektöründe (ve dahi özel sektörde) ‘*cam tavan sendromu*’ hala yakıcı bir hakikat ve sorun olarak ortada durmaktadır. Türkiye’nin yapısal reform konusunda eşitlik çerçevesinde “herkesi içeren bürokrasi” yaklaşımı derinleştirilmelidir.

Yeterlik (liyakat), kamu personeli rejiminin omurgasını oluşturan ilkelerdendir ve bu ilkenin uygulamadaki durumu, işe alımlarda ve yükselmelerde

kayırmacılık ve kabilecilikten ne derece uzak, yetkinlik ve kurumsallaşmaya ne kadar yakın olduğunu anlamak bakımından mihenk taşıdır. Yeterlik ilkesi, memurluk mesleğine giriş ile sınırlandıran dar bir bakış yerine, kamu personel sisteminin tüm yönlerini ve süreçlerini içerecek genişlikte ele alınmalıdır. Kamuda yeterlik ilkesi gözetilmez ve kısaca ‘en yeteneklilerin yönetimi’ anlamında Meritokrasi tesis edilmez ise bir müddet sonra kabaca ‘vasatın hâkimiyeti’ olarak tanımlanabilecek Mediyokrasi hükmünü yürütmeye başlar.

Kariyer ilkesi ise asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin daimî ve güvenceli kadrolarda çalışan memurlar için önemli bir kavramdır. Kariyer mevzuunun nirengi noktası, oyunun kurallarının hem hâlihazırda sistemin içinde bulunanlar hem de onlara katılmak isteyenler bakımından açık ve anlaşılır olmasıdır, herkese adil bir biçimde uygulanmasıdır. Kariyer; devlette devamlılık, kurumsal hafıza gibi kavramların, yeterlik ve öngörülebilirlik gibi ilkelerin tatbik (en azından takip ve test) edildiği önemli bir mecradır. Türkiye’nin kamu personel sisteminde geleneksel olarak “*kapalı kariyer sistemi*” ön planda olmuş olsa da yıllar içinde mevzuatta yapılan değişiklikler ve uygulamadaki gelişmeler ilgili sistemin dışına çıkılmasına neden olmuştur.

Yansızlık, kimi zaman da tarafsızlık olarak da adlandırılan bu ilkede “siyasi yansızlık” vurgusu yapılarak siyaset-bürokrasi ilişkileri ekseninde ve bilhassa üst düzey yöneticilerin seçilmesi/atanması/görevden alınması süreçlerine ilişkin kamu yönetiminde siyasallaşmanın-partizanlığın önüne geçilmesini ifade eder. Siyasi iklimin ve dilin nasıl dönüştürülebileceği ve kamu görevlilerinin siyasi kutuplaşmanın ve partizanlığın müsebbibi, muhatabı ve/veya mağduru olma riskini-olasılığını azaltılması adına yasal çerçeve ve kurumsal pratikler üzerine düşünülmesi ve buna göre mevzuat ve politikalar geliştirilmesi gereklidir.

Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı olduğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bizzat Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kişilerden, ortalama bir memur gibi mutlak bir siyasi tarafsızlık içinde görev yapmalarını beklemek pek gerçekçi değildir. Özellikle son aylarda Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapan bazı üst düzey yöneticiler ile muhalefet partilerine mensup kimi siyasetçiler arasında yaşanan polemikler, bu alanda bazı değişikliklere gidilmesi gerektiğini gözler önüne sermiştir. İlgili raporda yapılan değerlendirmeler ve gerçekleşen tartışmalar ışığında Kamu Personel Rejimine ilişkin yapısal reformlara dair değinilen önerilerden bazıları şunlardır: Türkiye’nin sağlam ve saydam *kurumlara*, bu

Özgür
bir toplum
için...

kurumları yönlendiren kaliteli ve öngörülebilir *kurallara* ve bunların tümünü etkili ve tutarlı bir biçimde işletecek *kadrolara* ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde reform meselesinin böyle bir çerçevede incelenmesi ve tartışılması yararlı olacaktır.

- ◆ ‘Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin’ memurlar eliyle yürütülmesine öncelik ve ağırlık verilmeli, sözleşmeli personel istihdamı ancak zorunlu hallerde, istisnai ve geçici olarak kullanılmalıdır.
- ◆ Memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili düzenlemeler “yasa ile düzenleme” ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmesine özen gösterilmelidir.
- ◆ Eşitlik ilkesinin gözetilmesini ve geliştirilmesini sağlayacak politikalara öncelik verilmelidir.
- ◆ Türkiye’de yargıya duyulan güveni, insan haklarını ve demokrasiyi geliştirmeye matuf reformlar, kamu personel rejiminde yasallık-hukukilik ilkesinin gözetilmesi imkân ve ihtimalini artıracaktır.
- ◆ Kamu görevlerine girişteki seçme ve yerleştirme süreçleri ile memuriyetin ilk kademelerindeki yükselmelerde keyfiliği-kayırmacılığı en aza indirecek şekilde açık ve adil yarışma sınavlarına, yansızlığı ve nesnelliği esas edinen değerlendirme süreçlerine ve yöntemlerine ağırlık verilmelidir.
- ◆ “*Meritokrasi yoksa Mediyokrasi hükmünü yürütür.*” düşüncesinden uzaklaşarak, yeterlik ilkesinin Anayasanın ve yasaların lafzına ve ruhuna uygun biçimde kamuda insan kaynakları süreçlerinin tümünde yaygınlaştırılmalı ve kamu yönetiminin her köşesinde yerleşik bir unsur haline gelmelidir.

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 15, Kasım 2020

TÜRKİYE'DE YAPISAL
REFORMLAR PROJESİ
**KAMU PERSONEL
REJİMİNDE REFORM
İHTİYACI**

Prof. Dr. Muhittin Acar



📍 Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

☎ (312) 213 24 00 🌐 www.oad.org.tr ✉ info@oad.org.tr

f [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) 🐦 [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)