TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI REFORMU

Yüksek Lisans Tezi

Emine İlkbal KILINÇ

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI REFORMU

Yüksek Lisans Tezi

Emine İlkbal KILINÇ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

Ankara-2020

TEŞEKKÜR

Tezimin hazırlık sürecinde büyük emekleri ve destekleri olan annem İlkay KÜÇÜK ve babam Yakup KILINÇ ile tezime danışmanlık yaparak bilgi, tecrübe ve deneyimlerini aktaran, yoğun iş temposu arasında zaman ayırarak tezimin her aşamasında destek sunan tez danışmanım Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN'a ve tezimin son şeklini almasında bana yol gösteren ve yardımcı olan hocalarım Doç. Dr. Tekin AVANER ile Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR I

İÇİNDEKİLER II

TABLOLAR LİSTESİ V

KISALTMALAR VI

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 5

KAVRAMSAL ÇERÇEVE 5

1.1. Kamu Personel Yönetimi ve Planlama 5

1.1.1. Kamu Personel Yönetimi 6

1.1.2. Planlama 10

1.1.2.1. Planlama Kavramı 11

1.1.2.2. Planlama Türleri 14

1.1.2.1.1. Kapitalist Planlama ve Sosyalist Planlama 14

1.1.2.1.2. Kalkınma Planlaması 18

1.1.2.3. Yönetsel Planlama 21

1.2. Stratejik Planlama 25

1.2.1. Strateji Kavramı 27

1.2.2. Stratejik Yönetim 28

1.2.3. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim 31

1.2.4. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama 34

1.3. İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynakları Planlaması 37

1.3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi 38

1.3.2. İnsan Kaynakları Planlaması 44

1.3.2.1. İnsan Kaynakları Planlaması Kavramı 47

1.3.2.2. İnsan Kaynakları Planlamasının Önemi 48

1.3.2.3. İnsan Kaynakları Planlamasının Amaç ve Kapsamı 50

1.3.2.4. İnsan Kaynakları Planlamasını Etkileyen Faktörler 52

1.3.2.5. İnsan Kaynakları Planlamasının Aşamaları 54

İKİNCİ BÖLÜM 56

TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARI VE İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI 56

2.1. 1980 Öncesi Dönem 57

2.1.1. Yabancı Uzman Raporları 60

2.1.1.1. Neumark Raporu (1949) 60

2.1.1.2. Thornburg Raporu (1950) 61

2.1.1.3. Barker Raporu (1951) 61

2.1.1.4. Martin-Cush Raporu (1951) 62

2.1.1.5. Leimgruber Raporu (1952) 62

2.1.1.6. Chaillaux-Dantel Raporu (1959) 63

2.1.2. Mevzuat Düzenlemeleri 63

2.1.3. Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu 66

2.1.4. Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu 70

2.1.5. MEHTAP Raporu 72

2.1.6. Yapılan Düzenlemeler 74

2.1.7. Kalkınma Planları 75

2.1.7.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) 76

2.1.7.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) 77

2.1.7.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) 79

2.2. 1980-2000 Yılları Arasındaki Dönem 81

2.2.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 88

2.2.2. Kalkınma Planları 92

2.2.2.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 93

2.2.2.2. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) 97

2.2.2.3. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 98

2.2.2.4. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 99

2.2.3. Yapılan Düzenlemeler 104

2.3. 2000-2018 Yılları Arasındaki Dönem 108
2.3.1. Kalkınma Planları 110
2.3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 111
2.3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 114
2.3.1.3. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 118
2.3.2. Yapılan Düzenlemeler 121

2.4. 2018 Yılı ve Sonrası 127
2.4.1. Görevli ve Yetkili Kurumlar 135
2.4.1.1. Devlet Personel Başkanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü) 137
2.4.1.2. Strateji ve Bütçe Başkanlığı 140
2.4.1.3. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü 142
2.4.1.4. İnsan Kaynakları Ofisi 143
2.4.2. Yapılan Düzenlemeler 146
2.4.3. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) 151

SONUÇ 154

KAYNAKÇA 161

ÖZET 167

SUMMARY 168

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Stratejik Yönetim ve Klasik Yönetim Kıyaslaması 30

Tablo 2. Tarihsel Yönetim Modelleri 39

Tablo 3. Kamu ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları 42

Tablo 4. İnsan Kaynakları Planlama Sürecinin Temel Aşamaları 55

Tablo 5. 1961 ve 1982 Anayasalarında Planlama Açısından Farklılıklar 86

Tablo 6. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı 133

Tablo 7. 1993-2018 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Statülere Göre Dağılımı 150

KISALTMALAR

a.g.e. : Adı geçen eser

a.g.m. : Adı geçen makale

AB : Avrupa Birliği

DPB : Devlet Personel Başkanlığı

DPD : Devlet Personel Dairesi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

Ed. : Editör

ILO : Uluslararası Çalışma Teşkilatı

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

OECD : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

R.G : Resmi Gazete

s. : Sayfa

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK : Türk Dil Kurumu

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

vb. : ve benzeri

vd. : ve diğerleri

GİRİŞ

Yönetim olgusunun ve yönetme faaliyetinin olduğu her yerde "kimin hangi işi yapacağı"nın tespit edilmesi, ast-üst yapısının belirlenmesi ve emir verme-itaat etme ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Yönetsel faaliyetlerin gerek devlet gerekse şirket yönetiminde ortak olan bu sistematiğinin yanı sıra, yönetim süreçleri bakımından da benzer bir ortaklık hali söz konusu olmaktadır.

Bu çerçevede, yönetim sürecinin başlangıcını oluşturan "planlama" aşaması, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde, diğer aşamalarda yapılacak olan faaliyetlerin gidişatı ile önemli duraklarını belirleyerek genel bir yol haritası çizmesi bakımından büyük bir önem arz etmektedir.

İçinde bulunulan dönemin şartlarında, geçmiş tecrübeler ve gelecek için tespit edilen hedefler çerçevesinde verilen kararlara dayanan planlama faaliyeti, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak, yönetsel organizasyonların maliyetlerinin düşürülmesini, devamlılığının sağlanmasını ve başarılı olmasını amaçlamaktadır.

Bu süreçte -insana bir kaynak olarak bakılması tarafımızca pek doğru bulunmuyor olsa bile, etkin ve verimli kullanılması gereken kaynaklardan birisi olan insan gücü/işgücü de planlama faaliyetlerinin önemli bir parçasını oluşturmakta ve bu nedenle organizasyonlarda "insan kaynakları planlaması" adı altında çeşitli politikalar geliştirilmektedir.

İlk olarak özel sektörde, işlerin yürütülmesi için nicelik ve nitelik olarak ihtiyaç duyulan işgücünün tespiti, seçimi ve işe alınması, hali hazırda istihdam edilen işgücünün niteliğinin arttırılması ve geleceğe yönelik ihtiyaç duyulacak olan işgücünün tespit edilmesi gibi hususları belirli bir program dâhilinde yürütmek için ortaya çıkan insan kaynakları planlaması, zaman içinde kamu sektöründe de benimsenmeye başlamıştır.

Aslında, insanın üretim sürecinde kullanılan bir kaynak olarak kabul edilmesi ve bu kaynaktan daha etkin faydalanabilmek için belirli bir plan ve program yapılması

gerektiği fikrinin, kamu sektöründe benimsenmesi çok daha eskiye dayanmakla birlikte, bu fikrin söylemsel olarak ön plana çıkması 1980'li yıllara tekabül etmektedir.

1980'li yıllardan itibaren Dünya'da yaşanan küreselleşme sürecinin getirdiği ekonomik, siyasi, sosyal ve yönetsel dönüşüm arayışları ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini gözden geçirmelerine ve yeniden yapılandırmalarına yol açmıştır. Söz konusu yeniden yapılandırma sürecinde, devletin rolünde ve kamu hizmeti anlayışında yaşanan fikir ve algı değişimlerinin kamu yönetimi alanına da yansıdığı görülmektedir.

Uluslararası düzeyde yaşanan bahsi geçen dönüşüm sürecinden ülkemiz de etkilenmiş ve içinde bulunulan sisteme ve döneme uyum sağlayabilmek için kamu yönetiminin işleyişine ilişkin pek çok hususta özel sektörden de esinlenerek yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmıştır.

Kamu yönetiminin yapısal, işlevsel ve örgütsel bakımdan yeniden düzenlendiği bu dönemdeki gelişmelerden, planlama mekanizması ve kamu personel yönetimi de nasibini almıştır. Bu kapsamda, planlamaya atfedilen rol ile planlama tarzı, amacı, uygulama biçimlerinde birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Ayrıca, kamu personel sisteminde de yeniden yapılanma arayışları gündeme gelmiştir.

Böylece, merkezi düzeyde yürütülen planlama çalışmalarının bir parçası olan personel planlaması hem isim hem de içerik bakımından birtakım değişikliklere uğrayarak "insan kaynakları planlaması" adı altında uygulamaya geçirilmeye başlamıştır.

Bu çalışmanın temel amacı; söz konusu yeniden yapılandırma süreci içinde uğradığı değişikliklerle, "insan kaynakları planlaması" adıyla yürürlüğe konulan, kamu personel sistemindeki planlama çalışmalarının yer aldığı kalkınma planları ile raporlar, mevzuat düzenlemeleri ve yapılan diğer çalışmalar aracılığıyla kamu personel sisteminde ve planlama anlayışında yaşanan dönüşümün tarihsel bir akış içinde incelenmesidir.

Çalışmanın konusu gereği, kamu otoritesi tarafından kalkınma planları aracılığıyla yürütülen planlama faaliyetleri, personel diğer bir adıyla insan kaynakları

planlaması özelinde ele alınmıştır. Özel sektördeki insan kaynakları planlaması ise çalışmanın kapsamı dışında olmasına rağmen, çalışma hayatı ve işgücüne yönelik olarak kalkınma planlarında yer verilen bazı hususlara da değinilerek bütüncül bir bakış açısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu tercihin bir nedeni de, özel kesim ile kamu kesiminin birbirinden ayrı yapılanmaları, politikaları, amaçları ve güdüleri olsa bile birbirlerini etkileyen ve özellikle yeniliklerin benimsenmesi hususunda zaman zaman birbirlerini takip eden bir özellik arz etmeleridir. Bizatihi personele ilişkin birtakım politikalar özel sektör öncülüğünde ilerlemiş; ilk uygulamalar özel sektörde hayata geçirildikten sonra başarılı olacağı düşüncesiyle kamu sektörüne aktarılmıştır.

Bu çerçevede; çalışmanın ilk bölümünde, tezin konusu gereği önemli olan kavramların tam olarak anlaşılabilmesi için bu kavramların kökeni, ortaya çıkışı ve tarihsel süreç içerisinde geçirdikleri değişimler hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde ise; Türk kamu yönetimindeki insan kaynakları politikası, kalkınma planları, raporlar ve mevzuat düzenlemelerine ve bu alanda faaliyet gösteren kurumların görev ve yetkilerine yer verilmek suretiyle, yaşanan dönüşüm süreci tarihsel bir bakış açışıyla ele alınmıştır.

Türk kamu yönetiminde insan kaynakları planlamasının ortaya çıkışının, tarihsel bir dönüşüm sürecinin ürünü olduğu ve içinde bulunduğu yapıdan bağımsız olmayacağı düşünüldüğünden, böyle bir yöntem tercih edilmiştir.

Bu minvalde; Türk kamu yönetiminde insan kaynakları planlamasına yönelik uygulamalar, ulusal ve uluslararası çapta ekonomik, siyasi ve toplumsal yapıdaki değişimler de göz önünde bulundurularak dört ana döneme ayrılarak incelenmiştir.

Yapılan tarihsel inceleme sonucunda; içinde bulunulan dönemdeki konjonktürün, gerek kamu personel rejimini gerekse planlama anlayışını şekillendirdiği

anlaşılmakla birlikte; farklı dönemlerdeki farklı anlayışlara rağmen ulaşılan noktanın genellikle benzer olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede; Türkiye'de planlama mekanizmasının en gözde olduğu dönemler ile en işlevsiz hale geldiği dönemlerde planlarda kamu personel yönetimi –yahut insan kaynakları alanına ilişkin hep benzer sorunların gündemde olduğu, ancak bu sorunların çözümüne ilişkin tam anlamıyla bir ilerleme kaydedilemediği gerçeğinden hareketle; söz konusu planlarda öngörülen politikaların çeşitli siyasal ve toplumsal nedenler yüzünden uygulamaya geçirilemediği varsayımına ulaşılmıştır.

Ayrıca, küresel düzeyde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin yansımaları çerçevesinde, kamu personel sistemindeki istihdam biçimlerine yönelik yapılan düzenlemeler ile siyasal ve toplumsal baskılar nedeniyle, yine istihdam biçimleri üzerinde gerçekleştirilen düzenlemeler birbirleriyle çelişkili bir görünüm arz etmekte ve bu durum da sistemi gittikçe karmaşık bir hale getirmektedir.

Bahsi geçen hususların inceleneceği bu çalışmada vurgulanmak istenilen temel husus ise, Türk kamu yönetiminde hiçbir dönemde etkin bir şekilde işleyen insan kaynakları planlaması mekanizmasından söz edilmesinin mümkün bulunmadığıdır. Söz konusu durumun, kamu personel yönetimine ilişkin karar süreçlerinin toplumsal ve siyasal kaygıların etkisi altında yürütülmesinden kaynaklanması olasılık dâhilinde bulunmaktadır.

Bu durumun daha iyi anlaşılabilmesi ve sürecin gelişiminin değerlendirilebilmesi için, kamu personel yönetiminde, gerek kalkınma planları gerekse diğer politika belgeleri aracılığıyla uygulanması öngörülen insan kaynakları politikaları ile uygulamada gerçekleştirilen kurumsal ve hukuksal düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde, çalışmanın esas konusu olan Türkiye'de insan kaynakları planlamasına yönelik yapılan çalışmaların ve uygulamaların temelinde yer alan kavramlardan bahsedilmesi planlanmaktadır.

Bu çerçevede, kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi kavramları ile planlama kavramı ve planlamanın türleri, insan kaynakları planlaması ve insan kaynakları planlamasının amacı, kapsamı, aşamaları gibi hususlara değinilerek çalışmanın üzerinde biçimlendiği ana kavramların gerek kavramsal gerekse tarihsel bakımdan incelenmesi ve tanımlanması hedeflenmektedir.

1.1. Kamu Personel Yönetimi ve Planlama

Devlet, yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yürütebilmek için personel istihdam etmek zorundadır. Gerek karar verici gerekse işveren olma sıfatıyla, söz konusu personele ilişkin olarak genel bir yapı kurarak; bu personelin hizmete alım süreçleri, mali ve sosyal hak ve ödevleri, görev ve yetkileri, terfi sistemi ve emekliliği gibi hususları önceden belirlenmiş bir kurallar sistemine oturtması gerekmektedir.

Merkezi düzeyde, yürütme erkinin teşkilatlanma ve kadrolama boyutuyla, yasama erkinin ise mali ve sosyal haklar ile unvanlara ilişkin düzenleme yapma boyutuyla söz sahibi olduğu kamu personel yönetim süreci, kurumsal düzeye de erk sahibi yöneticiler aracılığıyla aktarılmaktadır.

Planlama mekanizması da bahsi geçen süreçlerin, geçmişteki deneyimler, hali hazırdaki problemler ile geleceğe ilişkin hedefler temelinde ve belirli programlar

çerçevesinde gözden geçirilmek suretiyle, izlenecek olan yöntemlere ilişkin bir perspektif oluşturulmasını sağlamaktadır.

Bu çerçevede; birbiriyle yakından ilişkili olan ve esasında birbirlerini tamamlayan bu iki kavram ilerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.1.1. Kamu Personel Yönetimi

"Bir hizmet veya kuruluşun görevlileri, bir iş yerinde çalışanların tümü, devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişiler"[1] olarak tanımlanan *"personel"* kavramının kökeni Batı'dan gelen *"person"* sözcüğüdür.

"Person" kavramı da İngilizceye, 13. yüzyılda eski Fransızca yakın kök *"persona"*dan, Latince *"person"*dan gelmiştir. En eski anlamı bir oyuncunun kullandığı maske olan *"persona"* sözcüğü, zaman içinde insanı anlatan genel bir kavrama doğru evrilmiştir. Ancak, İngilizce'de, *"person"*ın, birey sözcüğünü karşılayan anlamı, oynanan yahut kabul edilen karakteri ifade eden kullanımları kadar eskiye dayanmaktadır.[2]

Kişi, birey anlamına gelen *"person"* sözcüğüne eklenen "-nel" ekiyle türetilen *"personnel"* sözcüğü, *"bir işe ya da örgüte bağlı çalışanlar"*[3] anlamında kullanılmış ve Türkçeye de "personel" olarak geçmiştir.

Personel yönetimi ise, örgütün görev alanı kapsamına giren mal ve hizmetleri, söz konusu örgüt ile istihdam ilişkisi kurmak suretiyle üreten kişilerden örgütün amaçları çerçevesinde faydalanma ve onların istihdam süreçlerine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapma işlevini ifade etmektedir. Bu çerçevede, personelin işe alımından,

[1] İnternet: https://sozluk.gov.tr/. Son Erişim Tarihi: 28/11/2019.
[2] Raymond Williams, *Anahtar Sözcükler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 281.
[3] Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 26.

emekliliğine kadar olan her türlü hak, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler personel yönetiminin kapsamına girmektedir.

Türkçede "personel idaresi" olarak da kullanılan bu kavram; *"devlet hizmetlerine en ehliyetli elemanların tedariki, bunların hizmet sırasında geliştirilip tekemmül ettirilmesi ve kendilerinden en iyi şekilde faydalanılması ile ilgili faaliyetler"*[4] şeklinde ifade edilmektedir.

Bu kapsamda, yürütülecek hizmetler hususunda en yetkin ve nitelikli olan kişilerin tespit edilerek istihdam edilmesi, bu kişilerin hizmetleri yürütürken de niteliklerinin arttırılmasına yönelik çalışmalar yapılması ve mesleki birikimleri ile emek güçlerinin üretim süreçlerine maksimum seviyede dâhil edilmesi amaçlanmaktadır. Personel yönetimi bu işlevi ile yönetim sürecinin en önemli kısımlarından birini oluşturmaktadır.

20. yüzyılda personel yönetimi işlevine yönelik olan yaklaşımlar sırasıyla; *"çalışma gücünü yönetme"*yi esas alan *"Taylorist yaklaşım"*, *"çalışma arzusunu yönetme"*yi esas alan *"insan ilişkileri yaklaşımı"* ve *"varoluşu çalışma için yönetme"*yi esas alan *"insan sermayesi yaklaşımı"* şeklindedir.[5]

Bahsi geçen yaklaşımlara bakıldığında; ilk olarak, işlerin standartlaştırıldığı bir yapıda, önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde, çalışanların üretim sürecine salt emek gücü ile katılımı ön plandadır. Ancak, devam eden süreçte, çalışanların emeklerinin yanı sıra, psikolojik ve sosyolojik yönleri de hesaba katılarak, bir bütün olarak üretim sürecine dâhil edilmeleri ve akabinde tüm varlıklarıyla üretim sürecinde bir kaynak ve sermaye olarak kabul edilmeleri söz konusu olmuştur.[6]

Bu meyanda, söz konusu başlığın esas konusu olan kamu personel yönetiminin, "personel" ve "personel yönetimi" kavramlarından bağımsız düşünülemeyecek olması

[4] Cemal Mıhçıoğlu, "Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler", *SBF Dergisi*, Sayı: 12 (2), 1957, s. 96.
[5] Güler, *a.g.e.*, 2005, s. 30-31.
[6] Güler, *a.g.e.*, 2005, s. 30-31.

ve bu kavramların kamu yönetimine ilişkin kısmını teşkil etmesi hasebiyle; "personel" kavramına ilişkin olarak genel bir çerçeve çizilmiş ve personel yönetiminin zaman içinde geçirdiği işlevsel dönüşümden kısaca bahsedilmiştir.

Öte yandan, kamu yönetimi disiplininin alt dalı olan kamu personel yönetiminin işlevi; *"devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında halk tarafından seçilerek değil, bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini incelemektir."*[7]

Kamu personeli, devletin bünyesinde kamu kurum ve kuruluşlarında belirli bir hiyerarşik ilişki içinde çalışan, belirli görevleri yerine getirmek suretiyle kamu hizmeti icra eden, bu hizmetin karşılığı olarak da geçimini sağlayabilecek bir gelir elde eden ve bu işi meslek olarak yerine getiren kişilerdir. Atama ile göreve gelen, belirli bir statü ilişkisi içerisinde ve belirli bir mesleki unvanla çalışan bu kişiler, hükümet politikalarının uygulayıcısıdırlar ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde devlet güvencesinden faydalanmaktadırlar.

Kamu personel yönetimi de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görev ve yetki sahibi olan söz konusu personelin, çalışma düzenlerini, hak ve yükümlülüklerini, ödev ve sorumluluklarını, toplumsal ve siyasal ilişkiler çerçevesinde ele almaktadır. Bu nedenle, hukuk, sosyoloji, siyaset bilimi ve hatta ekonomi ile yakından ilişkili bir disiplin alanıdır.

Bu kapsamda; *"sivil, askeri, adli, akademik tüm devlet kurumlarında, yasama, yürütme, yargı organlarının tümünde, yönetimin merkezi, mülki, mahalli tüm kademelerinde, atama işlemiyle bireysel olarak hizmete bağlanan, farklı istihdam türlerinde çalıştırılanları kapsayan kamu istihdam sisteminin tümü"*[8] kamu personel yönetiminin ilgi alanına girmektedir.

[7] Güler, *a.g.e.*, 2005, s. 45.
[8] Güler, *a.g.e.*, 2005, s. 51.

Yukarıda yer verilen açıklamadan, yürütülen kamu hizmeti yahut yerine getirilen kamusal işlevin konusuna bakılmaksızın göreve atama ile gelmenin esas alındığı görülmektedir. Atama ile herhangi bir göreve gelenler, hukuk sistemi tarafından korunan mesleki güvenceye sahip olmaktadır. Dolayısıyla, kanunlarda öngörülen belirli haller gerçekleşmediği sürece kişiler bu görevlerine devam etmektedir.

Ancak, seçimler aracılığıyla göreve gelenlerin, bu görevlerde kalma süreleri seçim dönemleri ile sınırlı olmakta ve tekrar seçilmemeleri halinde görevleri ile bağlarının kopması söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, bahsi geçen kişiler kamu personeli olarak değerlendirilmeyerek, kamu personel yönetiminin ilgi alanı dışında bırakılmaktadır.

Ayrıca, yakın zamana kadar olan çalışmalarda hizmet alım yöntemiyle kamu hizmetlerini yürüten alt işveren personelinin de kamu personeli olmadığı belirtilmektedir. Ancak, bu istihdam biçimine 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliği ile son verilerek; söz konusu personelin "sürekli işçi" statüsünde devlet tarafından istihdam edilmesi ile birlikte, kamu personeli olarak değerlendirilebileceği ve dolayısıyla kamu personel yönetiminin kapsamına gireceği düşünülmektedir.

Öte yandan, yetki sahibi bir makam tarafından atanmak suretiyle göreve getirilen ve temel uğraş olanı bu görevi olan kamu personelinin teşkilatlandırılma ve yönetilme süreçlerini inceleyen kamu personel yönetiminin içeriğini aşağıda yer verilen hususlar oluşturmaktadır: [9]

- "*Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak bir personel sisteminin kurulması* sorunu,
- *Hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personel sağlanması sorunu,*
- *Personelin istihdam koşullarının belirlenmesi; hak, ödev, yükümlülük ve örgütlenme sorunu,*

[9] Güler, *a.g.e.*, 2005, s. 52.

- *Personele yapılacak ödeme sistemini belirleme sorunu,*
- *Kamu hizmetine uygun bilgi, beceri, değer ve inanç setine ulaşmak üzere yetiştirme sistemi sorunu,*
- *Kamu personelinin bağlı olacağı emeklilik-sosyal güvenlik sistemi sorunu,*
- *Sistemin yönetimini örgütleme sorunu,*
- *Kamu personel yönetiminde üst kademe yöneticiliği sorunu."*

Kamu personel yönetiminin temel niteliklerini ise şu şekilde özetlemek mümkündür: Yönetim sistemi merkezcidir; yani yetkiler tepede toplanmıştır. Kararlar merkezde alınır. Yönetim sistemi kuralcı ve mevzuatçıdır; kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esastır. Gelenekçidir; yani, alışılageldiği gibi çalışmak, mevcudu korumak, yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere bağlılık esastır. Nihayet, seçkincidir, yani devlet memuriyeti sadece okumuş olanların mesleğidir, bu durumuyla da devlet hizmetine değer veren bir modeldir.[10]

Ancak, kamu personel yönetiminin, temelde kamu yönetiminin bir nevi uzantısı şeklinde geliştiği ve uygulanan kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde personel yönetiminin de geliştirildiği ve biçimlendirildiği göz önünde bulundurulmalıdır.[11]

Dolayısıyla, kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişim, kamu personel yönetimine de yansımakta; yetkilerin toplandığı ve kararların alındığı birim, uygulamalara dayanak oluşturan mevzuat, yönetim usulleri gibi hususlar içinde bulunulan dönemde hâkim olan anlayış çerçevesinde yeniden biçimlendirilmektedir.

1.1.2. Planlama

Amaç ve hedefler ile bunları gerçekleştirmek için izlenecek olan yöntem ve davranış biçimlerini gösteren planlar aracılığıyla gerçekleştirilen planlama faaliyeti,

[10] A. Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi,* TODAİE Yayını 260, Ankara, 1995, s.248.
[11] Mehmet Yılmazöz, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", *Maliye Dergisi,* S.157, 2009, s. 293-302.

yönetim sürecinin ilk aşamasını teşkil etmektedir. Diğer aşamalarda elde edilecek olan başarı, sürecin başlangıç noktasını oluşturan planlama faaliyetlerinin etkin bir şekilde tamamlanmış olmasına bağlı olmaktadır.

Siyaset bilimi, sosyoloji, iktisat, idare hukuku, anayasa hukuku ve yönetim bilimi alanlarının hepsiyle ilişki içinde olması nedeniyle, disiplinler arası bir kavram olan planlama, bu alanların her birinde belirli bir ortak çerçeve dâhilinde farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Örneğin; ekonomide planlama ile kararların merkez tarafından alınması ve uygulanmasını anlatan "merkezi planlama" ifade edilmekteyken; yönetim biliminde, örgütlerin bir hedef doğrultusunda yürüttükleri faaliyetleri anlatan "yönetsel planlama" kavramı kullanılmaktadır.

Ayrıca; planlama, işyeri, sektör, şehir, bölge, ulus düzeyinde ve hatta uluslararası düzeyde de yapılabilmektedir. Ancak bu çalışmada, ulus ölçeğinde yapılan planlama, bütünlüklü bir şekilde; yani iktisadi, siyasi ve sosyal boyutları içerecek şekilde ele alınacaktır. Ancak, zaman zaman diğer düzeylere ilişkin de değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1.1.2.1. Planlama Kavramı

"Plan", Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; *"bir işin, bir eserin gerçekleştirilmesi için uyulması tasarlanan düzen"* şeklinde tanımlanırken, "planlamak" için ise *"yapılacak bir işi belli plana göre düzenlemek"* tanımı kullanılmıştır.[12]

Planlama ile yapılacak olan çalışmanın gidişatı ve dikkat edilmesi gereken hususlar önceden belirlenerek, başlangıç ile sonuç arasında ilişki kurulması söz konusu olmaktadır. Sebep ve sonuç arasında oluşturulan bağlantı ile gerçekleşmesi muhtemel

[12] İnternet: http://sozluk.gov.tr/ , Son Erişim Tarihi:08/07/2019.

olan sorunlara ilişkin tahminler ve beklenmedik durumlara karşın alınması gereken önlemler de planlama aşamasında değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Planlama, bir amaç değil, sonuca ulaşmak için var olan kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmasını sağlayan bir araçtır. Dolayısıyla, hali hazırda mevcut bulunan kaynakların tespit edilmesi ve en etkin şekilde kullanılması için geleceğe yönelik, gerçekçi ve her türlü değişime uyum sağlayabilen kararların alınması gerekmektedir.[13]

Yani; planlama sürecinde, öncelikle ulaşılmak istenen amaçlar tespit edilmekte ve bu amaçlar çerçevesinde sonuca ulaşabilmek için; zaman, özne, yöntem ve bütçe gibi hususlar kararlaştırılmaktadır.

Genel itibariyle incelendiğinde ise planlama sürecinin şu özellikleri olduğu söylenilebilir:

- *"Planlama geleceğe yönelik bir etkinlik olması sebebiyle, büyük ölçüde gelecekte oluşması muhtemel koşullara ilişkin tahminlere dayanmaktadır.*
- *Planlama, bir kararlar sistemi olmakla birlikte; her karar bir plan değildir. Karar birtakım seçenekler arasından seçim yapmayı gerektirmekteyken, bu seçenekler geleceğe yönelik olmamakta ve bir etkinlik içermemektedir. Planlama ise kesinlikle geleceğe yöneliktir ve bir etkinlik içermektedir.*
- *Planlama, istenilen bir amaca ulaşabilmek için en uygun olan yöntem ve araçların seçilmesini hedeflemektedir."* [14]

Görüldüğü üzere; planlama sürecini, "ne", "nerede", "neden", "ne zaman", "kim tarafından" ve "nasıl" soruları çerçevesinde şekillenen geleceğe yönelik bir karar alma etkinliği olarak özetlemek mümkün bulunmaktadır.

Başarılı bir planlama süreci ile örgütsel kaynakların etkili, verimli, ekonomik ve rasyonel bir şekilde kullanılarak, minimum yahut optimum maliyetle, maksimum mal ve/veya hizmet üretiminin gerçekleştirilmesi söz konusu olacaktır. Bunun için,

[13] Osman Yozgat, *İşletme Yönetimi*, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı, İstanbul, 1983, s. 74.
[14] Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını No:241, Ankara, 1992, s. 221-222.

alternatifleri ve stratejileri iyi bir değerlendirmeye tabi tutarak, bunlar arasından doğru seçimin yapılabilmesi ve herhangi bir değişiklik ihtiyacının hâsıl olması halinde kolaylıkla diğer seçeneğe geçiş yapılabilme esnekliğinin her daim mevcut olması gerekmektedir.

Planlama faaliyetlerine devlet yönetimi açısından bakıldığında ise, doğrudan ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale niteliği taşıması söz konusu olduğundan, bunun nasıl ve hangi araç ve yöntemlerle gerçekleştirileceği gibi hususların netlik kazanması gerekmektedir.

Ancak, devletin belirli bir dönemdeki talepleri karşılamak veya sorunları ortadan kaldırmak için uyguladığı kısa dönemli ve sınırlı bir alana ilişkin olan politikalarının, planlama faaliyetinin kapsamına girmediği de belirtilmekte fayda bulunmaktadır.

Dolayısıyla, devlet tarafından yapılan planlama; toplumun tüm kesimlerini etkileyen, siyasi, ekonomik, sosyal ve yönetsel alanları her bakımdan düzenleyen ve belirli periyotlar halinde oluşturulan ve uygulanan faaliyetleri ifade etmektedir.

Kimi düşünürler, planlamadan bahsedilebilmesi için, üretimin toplumsallaşması ve rekabet ve kar güdüsüne yol açan özel mülkiyetin sona ermesi gerektiğini savunmaktadır. Çünkü tek bir merkezden kontrol edilmesi söz konusu olan bir toplumsal faaliyet olarak kabul edilen planlama ile kişisel değil toplumsal faydanın sağlanması esas alınmaktadır.[15]

Diğer bir görüşe göre ise; ulusal düzeyde sosyal ve iktisadi planlamayı esas belirleyen özne siyasi süreçler olmaktadır. Planlama, toplumun bilinçli bir şekilde yönlendirilmesi ve devletin de otoritesini bilinçli bir şekilde kullanarak müdahalede bulunmasıdır. Böylece, planlama aracılığıyla, en az kaynak kullanılarak, en düşük maliyetle, en çok ürün elde edilebileceği iddia edilmektedir.[16]

[15] Yalçın Küçük, *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.
[16] Seriye Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999.

Özetlemek gerekirse; planlama, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel yapının bir bütün olarak belirli amaçlar doğrultusunda yönetilmesidir ve modern devlete ilişkin bir mekanizmadır. Hem sosyalist sistemde hem de kapitalist sistemde mevcut olan söz konusu mekanizma; toplumsal yaşamın her alanına gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak etki etmekte olan modern devletin en önemli yönetim aracıdır.[17]

Ekonomik ve toplumsal yapının yönetilme biçimini belirleyen planlama anlayışı, modern devlete özgü bir yönetim aracı olmakla birlikte; sosyalist ve kapitalist sistemlerde, devlete atfedilen rolün farklı olması nedeniyle, birbirilerinden farklılık arz etmektedir.

1.1.2.2. Planlama Türleri

Planlamayı birçok şekilde türlere ayırmak mümkün olmakla birlikte; iktisadi ve toplumsal sisteme göre üç farklı türde planlamadan söz etmek mümkün bulunmaktadır. Bunlar; 20. yüzyılın ilk planlama örneği olan "sosyalist planlama", sosyalist planlamadan esinlenerek oluşturulan "kapitalist planlama*"* ve bu her iki planlama türünün bir nevi karışımı olan, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan "kalkınma planlaması" ya da diğer adıyla "karma ekonomik plan"dır.[18]

1.1.2.1.1. Kapitalist Planlama ve Sosyalist Planlama

Kapitalist ve sosyalist sistemlerdeki planlama anlayışını daha iyi değerlendirebilmek için, öncelikle bu iki ekonomik sistem arasındaki farklara kısaca değinmenin faydalı olacağı düşünülmektedir: [19]

[17] Barış Övgün, *Devlet ve Planlama,* Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s.120.
[18]Orhan Şimşek, "Türkiye'nin Planlama ile Tanışması: Devletçilik Dönemi Üzerine Bir İnceleme", *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı:3, 2016, s.3.
[19] İnternet: https://konupara.com/akademi/kapitalizm-ve-sosyalizm-farklari-7073/, Son Erişim Tarihi: 17/09/2019.

- *"Kapitalist sistemde bireylerin sınırsız özel mülkiyet hakkı bulunmaktayken, sosyalist sistemde tüm üretim araçlarının mülkiyeti kamuya aittir.*
- *Kapitalist sistemde hangi malların, kimler için, hangi yöntemlerle ve ne miktarda üretileceğine fiyat ve piyasa mekanizması tarafından karar verilmekteyken; sosyalist sistemde merkezi bir planlama otoritesi karar yetkisini haiz bulunmaktadır.*
- *Kapitalist sistemde kişi yararı ön planda olduğundan, kişiler kendi karlarını maksimize edecek şekilde çalışırlar. Sosyalist sistemde ise kamu yararı öncelikli olduğundan, toplumun çıkarları belirleyicidir.*
- *Kapitalist sistemde sermaye daha az kişide yoğunlaştığından, gelir dağılımında eşitsizlik ve adaletsizlik söz konusu iken; sosyalist sistemde eşitlik esas olduğundan, gelir dağılımının dengeli ve adil olduğu varsayılmaktadır.*
- *Kapitalist sistemlerde çok partili siyasi yapı mevcuttur ve planlar yol gösterici niteliktedir. Sosyalist sistemde ise tek partili siyasi yapı hâkimdir ve planlar genellikle emredici niteliktedir."*

Sosyalist planlama, 20. yüzyılın ilk planlama örneği olarak Sovyetler Birliği'nde uygulanmış ve başarılı olması sonucu kapitalist ülkelerin de dikkatini çekmiştir. Hemen hemen tüm dünyanın etkilendiği 1929 ekonomik buhranından Sovyetler Birliği'nin etkilenmemesi, kapitalist ülkelerin de planlamaya bakış açısını değiştirmiştir. "Merkezi planlama" olarak da adlandırılan sosyalist planlama, plan uygulamasının tek bir merkezden yürütüldüğü ve herkes tarafından uygulanmasının şart koşulduğu bir planlama türüdür.[20]

Kapitalist planlama ise, sosyalist planlamadan farklı olarak, süreklilik arz etmeyen, serbest piyasa sisteminin iyi işlemesini sağlama misyonu olan bir mekanizmadır. Asıl amacı, piyasa düzeninin kusursuz bir biçimde işlemesini sağlamak

[20] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 122.

olduğundan, ekonominin kendi kendini idare edebilecek noktaya geldiği durumlarda, planlama aracı devre dışı bırakılmaktadır.[21]

Öte yandan, kapitalist sistemde asıl amaç kar maksimizasyonu olduğundan, birbirleriyle rekabet halinde olan firmaların karar alma ve uygulama süreçlerinde birlikte hareket etmesi söz konusu olmamakta ve bu durum da merkezi planlamaya engel olmaktadır. Bireysel karar ve tercihler çerçevesinde şekillenen söz konusu sistemde, rehberlik edecek bir planlama mekanizmasına ancak belirli bir ölçüde ve daha çok kriz zamanlarında ihtiyaç duyulmaktadır.[22]

Bu ihtiyaç da genellikle, piyasada işlemekte olan fiyat mekanizmasının yetersiz kaldığı buhran durumlarında veya rekabet mekanizmasında herhangi bir sorun olması halinde ortaya çıkmakta ve devlet müdahalesi ile kriz olan hususlara ilişkin düzenleme yapıldıktan sonra piyasa yine kendi haline bırakılmaktadır. Dolayısıyla, devletin piyasaya sınırlayıcı herhangi bir müdahalesinden söz edilememektedir.

Piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanan plan; uygulanacak kamu politikalarına öncülük etmek, sektörler arası uyumu sağlamak ve ekonominin belirli alanları için uygun üretim ve yatırım hedeflerini tespit etmek gibi ekonomik temelli amaçlara hizmet etmektedir. Ekonomik hayata dolaylı bir şekilde müdahil olan devlet, birtakım kararları da girişimcilerin takdirine bırakmaktadır. Bu noktada asıl amaç, özel mülkiyeti olan, rekabet eden ve kar elde etmeye çalışan bireyler yerine plancı bir merkezi otoritenin getirilmesi değil; hali hazırda işlemekte olan piyasa sisteminin devletin bir nevi şemsiyesi altında devamlılığının sağlanmasıdır.[23]

Sıklıkla verilen pasta bölüşümü örneğinden yola çıkılarak; pasta paylaşımında daha büyük dilim almayı hedefleyen kapitalist anlayıştan farklı olarak, mevcut olan pastayı büyüterek, herkesin payının arttırılmasını öngören sosyalist anlayışta, kar maksimizasyonundan ziyade, üretimin arttırılması tercih edilmektedir. Bunun da ancak,

[21] Şimşek, *a.g.m.*, 2016, s. 4.
[22] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 121.
[23] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 122.

devletin, üretim araçları sahipliğini elinde tutmak suretiyle, üretim ve hatta bölüşüm sürecini kontrol altına alması ve piyasayı yönetmesi ile sağlanabileceği düşünülmektedir.

Sovyetler Birliğinde ilk ortaya çıkışı 1917 yılına kadar uzanmakla birlikte; esas olarak 1929 yılındaki Birinci Beş Yıllık Plandan itibaren sistemli bir şekilde uygulanmaya başlayan sosyalist planlama anlayışı üç aşamadan oluşmaktadır.

İlk aşamada, planlama birimi tarafından, ülkedeki bütün üretim birimlerinden geçmiş yılda gerçekleştirilmiş ve gelecek yıl için de planlanmış olan üretim göstergeleri talep edilmektedir. Ayrıca, üretim birimleri, diğer kuruluşlarla da görüşerek, kendi olanaklarının ve ihtiyaçlarının belirtildiği plan taslakları hazırlamaktadırlar. İkinci aşamada, hükümet ve planlama birimi tarafından, kuruluşlardan gelen planlar değerlendirilerek ilk plan taslağı oluşturulmakta ve tartışılmak üzere kamuoyuna sunulmaktadır. Üçüncü aşamada ise, kamuoyu tarafından tartışılarak kuruluşlara gönderilmiş olan planlar tekrar incelenerek, tek bir plan haline getirilmiş bir şekilde, sorumlu kuruluş olan *GOSPLAN'da*[24] toplanmakta ve son şekli verilerek hükümete sunulmakta ve süreç tamamlanmaktadır.[25]

Bahsi geçen aşamalardan oluşan sosyalist planlama tarzı ile devlet, üretim birimlerinden başlayarak, ekonomik sistemi kontrolü altına almakta ve oradan da aslında toplumsal ve siyasi alanlarda da belirleyici olma gücünü elinde tutmaktadır. Dolayısıyla, sosyalizmdeki plan mekanizması, "piyasa için yönetmek" değil; "piyasayı yönetmek" üzere kullanılmakta ve bu fonksiyonu ile kapitalist planlama anlayışındaki piyasanın rolünü üstlenmekte ve hatta onun yerine geçmektedir.

Bu iki sistemin planlama anlayışlarındaki bahsi geçen temel farklılığın esas nedenlerinden birinin, üretim araçları üzerindeki mülkiyet farklılığı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Sosyalist sistemde üretim araçlarının mülkiyetinin tüm topluma ait

[24] Sovyet planlama sürecinin merkezi koordinatörü olan kuruluş; Devlet Planlama Komitesi.
[25] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 127-129.

olması nedeniyle, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda ülke genelinde ve tüm alanlara ilişkin plan yapılmaktadır. Kapitalist sistemde ise, üretim araçlarının (fabrikalar, araziler, enerji kaynakları vb.) mülkiyeti özel kişilere ait olduğundan, merkezi ve tüm alanlara yönelik olacak bir şekilde planlama yapılması mümkün bulunmamaktadır. Yani; planlama anlayışları, genel olarak, üretim sistemleri temelinde şekillenmektedir.

Görüldüğü üzere, kapitalist sistemdeki planlama daha çok rehberlik etmek, tıkanıklıkları açmak üzerine kuruluyken; sosyalist sistemde ise doğrudan kontrol, müdahale ve direktif verme söz konusudur.

Dolayısıyla, kapitalist planlama, devletin geleneksel olarak nitelendirilen kamu hizmetlerini yürüttüğü, ekonomik ve toplumsal yapının da temel olarak piyasa tarafından belirlendiği gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Sosyalist planlama ise üretim araçları mülkiyetinin devlette olduğu; dolayısıyla devletin üretim ve bölüşüm ilişkilerinde söz sahibi olduğu, ekonomideki diğer aktörlerin rolünün ise tali olduğu ülkelerde uygulanmaktadır.

1.1.2.1.2. Kalkınma Planlaması

İkinci Dünya Savaşından sonra "kalkınma" ve "planlama" kavramları sıklıkla bir arada kullanılmaya başlamış ve kalkınma planlaması kavramı dünya çapında tartışılır hale gelmeye başlamıştır. Kapitalist ve sosyalist planlama modellerinin bazı temel özelliklerinin değişikliğe uğramış hallerinin bir araya gelmesiyle oluşmuş olan kalkınma planlaması anlayışı; temelde kapitalist planlamaya daha yakın olan, melez bir planlama modelidir.

Söz konusu planlama modelinden bahsedilmeden önce, kalkınma kavramına kısaca değinilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu sözcüğün fiil hali olan

"kalkınmak", durumunu düzeltmek, aşamalı bir biçimde gelişmek, ilerlemek olarak tanımlanmaktadır.[26]

Kalkınma, ekonomik büyümeyi de içine alan, yalnız sadece onunla sınırlı kalmayan, hem niceliksel hem de niteliksel bakımından toplumsal ve kurumsal yapıda dönüşüm ve gelişime yol açan ve sosyo-kültürel alanı da kapsayan bir kavramdır.

Kalkınma planlaması ise, ulusal düzeyde belirlenen ekonomik ve toplumsal hedefler çerçevesinde, bu hedeflere ulaşmak için uygulanması gereken politikalar ve yapılması gereken düzenlemeler hususunda yol gösterici olan ve zaman zaman emredici niteliği de bulunan bir yönetim mekanizmasıdır.

Kalkınma planlamasının esasında, kapitalist planlamanın, azgelişmiş ülkelerde kalkınma sürecinin ivme kazanması için uygulanan bir türü olduğu da düşünülmektedir.[27] Ancak, kalkınma planlamasının misyonu, yalnızca piyasa mekanizmasının düzgün işlemesi değil; azgelişmiş ülkelerin kalkınma sürecine rehberlik edilmek suretiyle, gerek toplumsal gerekse ekonomik ilerleme ve gelişmenin gerçekleştirilmesidir.

Böylece, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, bahsi geçen azgelişmiş ülkelerin, gelişmiş ülkelerin oluşturmakta olduğu ekonomik sisteme sorunsuz bir biçimde uyum sağlaması hedeflenmiştir. Başka bir ifadeyle, kalkınma planları aracılığıyla ve çeşitli adlar altında sermaye transfer etmek suretiyle, azgelişmiş ülkelerin gerek ekonomik gerekse toplumsal yapılarının uzaktan bir kontrol mekanizmasıyla yönlendirilmesi ve yeniden biçimlendirilmesi söz konusu olmuştur.

Diğer taraftan, kalkınma planlaması ile esas kontrol altında tutulmak istenilenin azgelişmiş ülkelerdeki siyasi yapı olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Gelişmiş kapitalist devletler, Sovyetler Birliği'ndeki planlama anlayışının azgelişmiş ülkeleri etkisi altına almasından ve sosyalist sistemin bu ülkelere yayılmasından çekinmiştir.

[26] İnternet: https://sozluk.gov.tr/. Son Erişim Tarihi: 14/01/2020.
[27] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 130.

Daha açık bir ifadeyle, azgelişmiş ülkelerin kapitalist sisteme eklemlenebilmesi ve bu sistem içinde kalabilmesi için geliştirilen modellerden birisi de kalkınma planlaması anlayışı olmuştur.[28]

Bu kapsamda, gelişmiş ülkeler, azgelişmiş ülkelerdeki kontrolü, ulusal düzeyde merkezi otoriteyi ve plan mekanizmasını güçlü kılmak suretiyle gerçekleştirmiş; karar ve yönetim süreçlerinde onlar aracılığıyla söz sahibi olmuşlardır.

Ancak, gelişmiş ülkelerin, kalkınma planlaması aracılığıyla, azgelişmiş ülkelerin ekonomik ve toplumsal yaşamının bütünsel olarak yeniden oluşturulacak şekilde planlanması gibi bir saikle hareket etmediğini savunanlar da bulunmaktadır. Asıl amaçlananın, iktisadi alana ilişkin belirli harcamaların yapılması olduğundan; tavsiyelerin daha çok ekonomik programlama temelinde ilerlediği de belirtilmektedir.[29]

Bu çerçevede, azgelişmiş ya da diğer bir adıyla gelişmekte olan ülkelerde, piyasa mekanizmasının kendi haline bırakılmasının kalkınma için gerekli kaynakların etkin dağılımını sağlayamayacağı ve yatırımların bu şekilde arttırılamayacağı savunulduğundan; merkezi otoritenin müdahalesi reddedilmemekte ve hatta gerekli olduğu belirtilmektedir. Üretim araçlarında özel mülkiyet kabul edilmekle birlikte; devlet, kalkınma süreci için faydalı olan bireysel girişimin geliştirilmesi için piyasaya müdahale etmektedir.[30]

Ancak, devletin ekonomik sistemdeki rolü sadece bireysel girişimin desteklenmesi ile sınırlı kalmamış; devlet, üretici kuruluşları aracılığıyla doğrudan üretim sürecinde aktif bir rol almıştır. Ülkemizdeki kamu iktisadi teşebbüsleri örneğinde olduğu gibi, bahsi geçen kuruluşlar yalnızca üretim birimleri değil; hem ekonomik ve sosyal kalkınma bakımından hem de kalkınma planlamasının uygulanması bakımından önemli aktörler olmuşlardır.[31]

---

[28] Ergun Türkcan, "Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği", *Mülkiye Dergisi*, C:21, S:196, 2007, s. 40.
[29] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 133.
[30] Gülten Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2010, s. 278.
[31] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 132.

Görüldüğü üzere; kalkınma planlaması anlayışı; sosyalist planlama ile müdahale düzeyi ve müdahale araçları bakımından, kapitalist planlama ile de piyasa karşısında aldığı konum bakımından farklılık arz etmektedir. Söz konusu planlama şekli; ne piyasadan tamamen bağımsız hareket edilecek şekilde topyekûn merkeziyetçiliği ne de tamamen piyasa kontrolünü savunmaktadır.

Kalkınma planlamasında; hem piyasa hem merkezi otorite, hem müdahale hem serbest bırakma, hem kamu mülkiyeti hem de özel mülkiyet mevcut bulunmaktadır. Bu nedenle bahsi geçen her iki modele de belli noktalarda benzerlik göstermekte, belli noktalarda ise bu modellerden ayrılmaktadır.

Bahsedilen tüm hususların yanı sıra, kalkınma planlaması ile asıl amaçlanan toplumun topyekûn bir şekilde kalkınmasının sağlanmasıdır. Bu da sadece ekonomik ilerleme ile değil, her alanda toplu ve köklü bir gelişme ile mümkün olacaktır.

Bütünsel kalkınma da denilen bu anlayışta; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelir dağılımı, doğal kaynaklar gibi pek çok alana ilişkin olan hedefleri gerçekleştirebilmek için, ihtiyaçlar ve tercihler çerçevesinde planlar hazırlanmakta ve bu planlar aracılığıyla ekonomik, dengeli ve adaletli bir kalkınma sürecinin sağlanması hedeflenmektedir.[32]

1.1.2.3. Yönetsel Planlama

Yönetsel planlamayı açıklamadan önce, yönetim kavramından kısaca bahsedilmesi uygun olacaktır. Kişilerin kendisi dışındaki bir otoritenin iradesini kabul etmesi ile kurulan bir egemenlik ilişkisine dayanan yönetimin özü; işbölümü, otorite ve hiyerarşi kavramlarından oluşmaktadır.

[32] Övgün, *a.g.e.*, 2010,s. 137.

Başka bir ifadeyle, yönetim; toplumsal işbölümü ile kurulan ekonomik yapı temelinde, otorite ile meşruiyet kazanmakta ve otoriteyi kademeli hale getiren hiyerarşi ile toplumsal ve yönetsel yaptırımını oluşturmaktadır.[33]

Herhangi bir yerde yönetme olgusundan ve dolayısıyla yönetim ilişkisinden bahsediliyorsa; ölçeği, konusu, yeri önemli olmaksızın, orada bir işbölümü ilişkisi kurulmuş olması gerekmektedir. Çünkü yönetme ve yönetilme ilişkisi ancak, basitçe ifade edilmiş şekliyle, "kimin hangi işi yapacağı" tespit edildikten sonra kurulabilecektir. Üretim süreçlerinde kurulan işbölümü ilişkisinin temelini ise üretim ölçeğinin büyümesi ve çeşitlenmesi neticesinde kafa ve kol emeğinin ayrılması oluşturmaktadır.

Bahsi geçen ayrım ile birlikte üretim bireysel düzlemi aşarak toplumsal bir hal almış ve emir verme-itaat etme ilişkisine dayanan "otorite" olgusu ortaya çıkmıştır. Böylece, erk sahibi olan kişiler tarafından konulan kurallar aracılığıyla, onların otoritesi çerçevesinde kurulmuş olan işbölümü ilişkisinin devam ettirilmesi söz konusu olmuştur.

İşbölümü ilişkisinin bireysel düzlemi aştığı yapılarda, otorite ilişkisi de ancak hiyerarşik bir yapının oluşturulması ile kurulabilecektir. Yönetim olgusunun karmaşıklaşmaya başladığı böyle yapılarda, ast ile üst arasındaki emir-komuta zincirinin kademeli bir şekilde işlemesini sağlayan hiyerarşi olgusu; üst kademede olanın otoritesini kullanırken sahip olduğu yetkiler ile ast olanın yerine getirmesi gereken ödevlere meşruiyet kazandırmaktadır.

Bahsedilen hususları biraz daha somutlaştırmak gerekirse; toplumsal yapının her alanında kendine özgü bir işbölümü, otorite ve hiyerarşi ilişkisi kurulmakta; bu ilişki devlet yönetimine "bürokrasi", işletme yönetimine ise "dev şirket" olarak yansımaktadır. Dolayısıyla, yönetsel faaliyetlerin her alanda ortak olan bazı evrensel kural, unsur, yapı ve araçları olduğunu ve bunların hem kendi aralarında hem de

[33] Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 88-89.

dışarıdaki sistemle karşılıklı ilişki kurduğunu ve bu kapsamda yönetim sürecinin dinamik bir şekilde işleyen aşamalardan oluştuğunu söylemek mümkün bulunmaktadır.[34]

Yönetim bilimlerinde planlama aşaması, yönetim süreçlerini düzenleyerek, hem başlangıcı hem de sürdürülebilirliği sağlaması bakımından önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir. Henri Fayol da yönetimi bir süreç olarak görmüş ve bu sürecin aşamalarını, "planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm ve denetim" olarak sıralamıştır.[35]

Fayol'dan esinlenen, ancak onun oluşturduğu kavramsal yapıyı biraz daha geliştiren Luther Gulick ise, yönetimin; "planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ve bütçe hazırlama" aşamalarından oluştuğunu savunmuştur.[36] Yönetimin evrensel ilkeleri olarak kabul edilen ve yönetim sürecinin aşamalarını sıralayan bu ilkeler "PÖPAYED"[37] olarak kısaltılmıştır.

Söz konusu ilkelerin, yönetim sürecinde, kendi aralarında ve diğer bileşenlerle olan etkileşimleri nedeniyle bu sıralama kimi zaman yer değiştirebilmektedir. Ancak, diğer ilkelerin sıralaması değişkenlik gösterse de, sürecin başlangıcının planlama ilkesi olduğu kabul edilmektedir. Planlama, örgütlerin amaçlarını gösteren bir yol haritası niteliği taşıdığından; planlama aşamasının başarıyla tamamlanması, diğer aşamalara da yansımaktadır. Dolayısıyla, bu ilk aşama örgütler için büyük bir önem arz etmektedir.

Örgütlerdeki yönetsel planlama ile emek verimliliğini arttırmak, en az girdiyle en çok çıktıyı üretmek, teknolojik gelişmeleri üretim süreçlerine uygulamak, örgütün amaçları ile ihtiyaçlarını ortak bir noktada buluşturmak ve işyeri sorunlarına en uygun çözümleri bulmak amaçlanmaktadır.[38]

Yönetsel planlama, bir örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için yürüttüğü örgüt içi ve örgüt dışı faaliyetlerin planlanmasını anlatmaktadır. Dolayısıyla, yönetsel planlama,

[34] Fişek, *a.g.e.,* 2005, s. 261.
[35] Henri Fayol'dan aktaran Kurthan Fişek, *a.g.e.,* 2005, s.259
[36] Gulick'ten aktaran Kurthan Fişek, *a.g.e.,* 2005, s.259.
[37] İngilizcesi: PODSCORB.
[38] Fişek, *a.g.e.,* 2005, s. 262.

yalnızca örgüt içindeki ilişkileri değil, örgütün çevre ile olan ilişkilerini de planlamaktadır. Bu nedenle örgütlerde iki yönlü bir planlama yapılmaktadır:[39]

Örgütün iç ilişkilerinin planlanması; personel eğitimi, verimliliği arttırma çalışmaları, iletişim süreçlerinin etkinleştirilmesi ve birimler arasındaki bilgi alışverişinin kurulmasına yönelik olarak önceden tespit edilen faaliyetleri ve bu faaliyetlerin koordinasyonunun sağlanmasını kapsamaktadır.

Örgütün dış ilişkilerinin planlanması ise kendi içinde; girdilerin, çıktıların ve üst-sistem ilişkilerinin planlanmasını içermektedir. Bunların, örgütün yürüttüğü işler ile uyumlu olacak ve değişimlere uyum sağlayabilecek nitelikte olacak bir biçimde planlanmasını ifade etmektedir.

Örgütün dış çevre ile olan ilişkilerinin başarılı bir şekilde planlanması devamlılığın sağlanması için büyük bir önem arz etmektedir. Mal ve/veya hizmet üretiminde kullanılan faktörler ile bunlar kullanılarak ortaya çıkarılan ürünlerin güncel koşullara ve taleplere uygun olması için önceden planlanması ve sürekli olarak kontrolden geçirilmesi gerekmektedir.

Somut bir örnek ile bu süreci daha iyi açıklamak mümkün bulunmaktadır. Nüfus artışıyla birlikte, belediyenin yürüttüğü su ve elektrik hizmetlerinden faydalananların sayısı sürekli olarak arttığı için, hizmetlerin niteliği, yürütülme şekilleri ve bu hizmetlerin karşılığı olan ödemelerin tahsil edildiği faturalama süreçlerinin teknolojik gelişmeler de takip edilerek sürekli olarak yenilenmesi söz konusu olmaktadır. Bahsi geçen yenilenme çalışmalarının da ekonomik ve sosyolojik koşullar da göz önünde bulundurularak, belirli dönemler halinde yapılan planlamalar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

[39] Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *a.g.e.*, 1992, s. 226-228.

Son tahlilde, üst kademeden alta, ilke ve yönerge; alt kademeden üste bilgi ve öneri akışı ile oluşturulan yönetsel planlama, örgütlerin, en az girdiyle, en çok çıktıyı üretme amaçlarına ulaşmak için kullandıkları bir araç niteliğindedir.

Bu amaçlarına ulaşmak için kullandıkları yönetsel planlama mekanizmasının başarılı olabilmesi için; ekonomideki nesnel yapılar ile eldeki kaynak ve olanakların optimum noktada birleşimini sağlaması zaruridir. Ayrıca, örgütsel gerçeklikten kopmaksızın, olası ihtiyaçlar doğrultusunda bilimsel ve teknolojik gelişmelere uyum sağlayabilecek esnekliği göstermesi gerekmektedir.[40]

Yukarıda bahsedilenleri özetlemek gerekirse; örgütlerin ölçeği ne olursa olsun (aile şirketlerinden, dev tekellere, kamu kurumlarından, bankalara kadar) yönetsel planlama aracılığıyla; örgüt içindeki bilgi paylaşımının yapılması, yürütülen faaliyetlere ilişkin seçeneklerin belirlenmesi ve bu seçenekler arasından en uygun olanının saptanması, öngörülebilirlik ile tesadüfi problemlerin minimuma indirilmesi ve örgütün yaptığı ve yapmaya karar verdiği her işi kapsayacak şekilde bir nevi fotoğrafının çekilerek, öz-denetiminin sağlanması söz konusu olmaktadır.

1.2. Stratejik Planlama

Yönetim biliminin tarihsel gelişimine bakıldığında; ilk olarak, bilimsel yönetim olarak da adlandırılan geleneksel (klasik) yaklaşımların, ardından insan ilişkileri yaklaşımı olarak da adlandırılan davranışçı yaklaşımların, sonrasında ise sistem yaklaşımlarının ön plana çıktığı görülmektedir.[41]

20. yüzyılın başından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı çerçevesinde, yönetim süreçlerinde rasyonellik arayışları

[40] Fişek, *a.g.e.*, 2005, s. 263-267.
[41] İnternet: http://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanekonomisi_f430f.pdf. Son Erişim Tarihi: 03/10/2019.

söz konusu olmuştur. Bu dönemde temel amaç, minimum maliyetle, maksimum üretmek ve sürümden kazanmaktır.

1950'li yıllardan itibaren ise rekabetin artması ile birlikte gelişmiş ülkeler üretim temelli ekonomi anlayışından, tüketimi odak noktasına alan ve dolayısıyla, tüketici tercihlerine göre üretim yapan ve ürünleri çeşitlendiren bir anlayışa doğru yönelmeye başlamıştır. 1960'lı yıllar ile birlikte, tüketim toplumu ve pazarlama anlayışı gelişmiş, işletmeler ticari fonksiyonlarını geliştirmek için pek çok yenilikler yapmıştır.

1970'lerden itibaren ise, işletme yönetiminde strateji kavramı ön plana çıkmıştır. Pazarlardaki gelişmeler rekabeti yoğunlaştırmaya başlamıştır. Rekabetin giderek artan baskısı sonucu işletmeler yatırım ve pazarlama alanlarında stratejik hedefler belirlemeye başlamıştır. Stratejik yönetim yaklaşımı, işletmenin değişen koşullara uyum sağlayabilme becerisinin arttırılması için araştırma-geliştirme faaliyetlerine yoğunluk verilmiştir.[42]

Yönetim yaklaşımının yıllar içinde geçirdiği dönüşümün ardından, 1970'lerden itibaren işletme yönetiminde ön plana çıkan stratejik yönetim anlayışı ve bu anlayışın uygulama aracı olan stratejik planlama, 1980'li yıllar ile birlikte kamu yönetiminde de tartışılmaya başlanmış ve 1990'lı yıllardan itibaren de yavaş yavaş uygulamaya geçirilmesi söz konusu olmuştur.

Bu çerçevede, stratejik planlamanın kamu yönetimindeki yansımalarından bahsedilmeden önce, strateji kavramı, stratejik yönetim ve stratejik plan kavramları ile bunlar arasındaki ilişkiye kısaca değinilmesinin, ardından da kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarının incelenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

[42]Nezahat Güçlü, "Stratejik Yönetim", *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, C:23, S:2, 2003, s. 65.

1.2.1. Strateji Kavramı

Askeri bir kavram olan ve Türkçe karşılığı tam olarak olmayan strateji, savaşta başarılı olmak için yürütülecek askeri harekâtın planlanması ve uygulanmaya geçirilmesini ifade etmektedir. Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğünde ise; *"Bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askerî güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı, sevkülceyş"* olarak tanımlanmaktadır.[43]

Literatürümüze askeri bir kavram olarak giren strateji sözcüğü, zaman içinde günlük konuşma dilinde, işletme yönetiminde ve hatta kamu yönetiminde de kullanılmaya başlamıştır. Stratejiden söz edildiğinde, geleceğe yönelme, planlanmış hareketler ve yöntemler ile önceden tespit edilmiş hedefler akla gelmektedir. Yönetim bilimi alanında strateji ise özel bir şirketin yahut kamu kurumunun hedefine ulaşmak için izleyeceği yol ve yöntemleri ifade etmektedir.[44]

Esasında, strateji kavramının gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe görünür hale gelmesini, rekabetin artmasıyla eş zamanlı olarak ilerleyen bir süreç olarak değerlendirmek mümkündür. Rakipler karşısında avantajlı konuma geçerek üstünlük sağlamak isteyenler için başvurulan bir mücadele taktiği olarak ifade edilen strateji kavramının popülerlik kazanması 1970'li yılların sonrasına tekabül etmektedir.

Örgütlerin kuruluş amaçlarının belirlenmesi, bu amaçlara ulaşmak için seçilecek yöntemlerin ortaya konulması ile örgütlerin geliştirilmesi ve devamlılığının sağlanması için izlenecek yol haritası olan strateji; amaçları gerçekleştirmek için alternatifleri belirleme, değerlendirme ve bunlar arasından uygulanabilir olanları seçme işlemidir.

Örgüt içinin ve dışının sürekli olarak analiz edilmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi ile rekabet üstünlüğü elde edilmesi

[43] İnternet: https://sozluk.gov.tr/, Son Erişim Tarihi: 01/10/2019
[44] Hüseyin Özgür, "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s. 209.

amaçlanmaktadır. Bunun için, karar süreçlerinde, üstünlükler, zayıflıklar, fırsatlar ve tehditler kapsamlı bir şekilde değerlendirilmelidir.

Kamusal örgütler açısından ise strateji, kurumun kendi içindeki görev dağılımında meydana gelebilecek karışıklıkları çözümleyerek kurumsal amaçları belirlemektedir. Böylece, kurumun, diğer kurumlarla ve devlet teşkilatı ile uyum içinde olmasını ve gerçekleşmesi muhtemel değişiklikleri kontrol altına alarak hızlı bir şekilde uymasını sağlayan ve böylece kurumun hizmetlerini etkin bir şekilde yürütmesine olanak tanıyan kararlar bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Kurumun yürüttüğü kamu hizmetlerinin niteliğinin, üretkenliğinin ve verimliliğinin arttırılması ile kaliteli hizmet üretiminin sürekliliğinin sağlanacağı ve geleceğin öngörülmesi ile dinamik ve gelişmelere açık bir yapının kurulacağı düşünülmektedir. Ancak, bunun için, kurumun yapısının, kültürünün ve çalışanlarının iyi analiz edilmesi ve altyapının bu çerçevede oluşturulması elzemdir. Bu noktada en büyük rol çalışanlara düşmekte olup; onların yetkin ve yeterli olmaları, uygulanan stratejiyi desteklemeleri ve kurum içinde birbirleriyle eşgüdümlü çalışmaları gerekmektedir.

1.2.2. Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, bir organizasyonun gerek iç ve dış çevresi gerekse bunların birbirleri ile olan ilişkisinin analiz edilerek, uzun dönemli hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için uygun eylem biçimlerinin belirlenmesi ve uygulanması süreci olarak tanımlanmaktadır.[45] Bu düşüncenin temeli, herhangi bir zamanda ve çevrede, örgütlerin hayatta kalabilmelerini tesis edecek özelliklerin belirlenmesi ve bunu sağlayacak olan planların geliştirilmesine dayanmaktadır.

İçinde bulunduğumuz dönemin sürekli değişen yapısına uyum sağlayabilmek için örgütlerin uzun dönemli bir bakış açısıyla gerekli stratejileri uygulamaya koyması

[45] İsmet Barutçugil, *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi,* Kariyer Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 131.

gerekmektedir. Günlük rutin çalışmalar haricinde, uzun dönemli ve örgütün yapısıyla uyumlu hedefler oluşturulmalıdır. Bu sürece rehberlik edecek manevralar, modeller, pozisyonlar ve perspektifler geliştirilerek, örgütün amaçları bu doğrultuda tespit edilmelidir.

Stratejik yönetim; özel sektör, kamu sektörü ve gönüllülük esasına dayanan sektördeki tüm yapılarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin tespit edilmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin belirlenmesine olanak tanıyan bir yönetim aracıdır. Bu tanım içerisinde; vizyon, misyon, strateji ve aksiyon unsurları bulunmaktadır.[46]

Görüldüğü üzere, stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrol edilmesini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle; yoğun bir rekabet ortamında, rakipler ile yarışabilmek için yapılması gerekenlerin ve izlenecek olan stratejilerin tespit edilmesini, uygulanmasını ve sonuçlarının takip edilmesini gerektirmektedir.

Bu çerçevede, stratejik yönetimin özellikleri şu şekilde özetlenmektedir:

- *"Organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, karlılık ve verimliliğinin yükseltilmesi için stratejiler, taktikler ve aksiyon planları oluşturulur.*
- *Stratejik yönetimde ekip çalışması önemlidir. Üst yönetim tarafından belirlenen stratejik planlar daha alt kademelerdeki görevliler tarafından uygulanır ve izlenir.*
- *Organizasyonun sahip olduğu kaynaklar, güçlü ve zayıf yönler, dış çevredeki fırsatlar ve tehlikeler tespit ve analiz edilir.*
- *Organizasyonun gelecek ile ilgili faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması, kontrol edilmesi ve problemlerin belirlenmesi ve çözümüne imkân sağlar.*

[46] Coşkun Can Aktan, "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama"*, Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz-Ağustos, 2008, s.5.

- *Stratejik yönetim stratejilerin oluşturulması ve seçiminde rekabet ve portföy analizlerinden yararlanır."* [47]

Yukarıda genel özelliklerine yer verilen stratejik yönetim anlayışının, hali hazırda var olan koşullar ve gerçekleşmesi muhtemel olan olasılıklar çerçevesinde, gerek yönetim ve planlama anlayışı, gerekse uyum ve esneklik bakımından klasik yönetim anlayışından daha üstün olduğu ve bu nedenle de daha "başarılı" bir yönetme tarzı olduğu belirtilmektedir. Aşağıda yer verilen karşılaştırma tablosunun da bahsi geçen düşünce temelinde oluşturulduğu görülmektedir:

Tablo 1. Stratejik Yönetim ve Klasik Yönetim Kıyaslaması[48]

	Klasik Yönetim	**Stratejik Yönetim**
Odak Noktası	Amaçlara bağlı hedeflerin gerçekleştirilmesi ve günlük problemin çözümü	Uzun dönemli gelişme problemleri ve yeni amaç ve stratejiler
Amaçları	Gelişmiş tecrübelere dayalı bir düşünceye uygun bir karlılık	Geleceğe yönelik karlılık ve büyüme
Sınırlamaları	Mevcut kaynaklar ve çevre	Muhtemel kaynaklar ve çevre
Sonuçları	Etkinlik, verimlilik ve denge	Büyüme, gelişme ve süreklilik
Bilgi Kaynağı	İşletme birimine ait işlem ve kayıtlar, mevcut şartlar	İşletme, bölümler ve gelecekteki fırsat tahminleri
Veri Yapısı	Çok fazla sayıda olmayan bölüm verileri	Çok sayıda, değişik ve çok kaynaklı
Organizasyon Yapısı	Bürokratik, durgun	Yenilikçi ve esnek
Liderlik	Geleneksel, görev yönelimli	Değişimlerden etkilenir, açık
Problem	Acil, kısa dönemli, somut, aşağı yukarı benzer nitelikler	Tehir edebilir, uzun dönemli, soyut, birbirinden farklı
Problem Çözme	Tepki niteliğinde ve geçmiş tecrübelere dayanarak	Katılımcı, yeni çözüm yolları arayarak
Zaman, Risk	Kısa vadeli, düşük risk	Uzun vadeli, yüksek risk

[47] Aktan, "a.g.m.", s. 6.
[48] Murat Türk, *Stratejik İnsan Kaynakları Yaklaşımı Olarak Doğru Ölçeği Bulma,* Nobel Kitabevi, Adana, 2006, s. 14.

Söz konusu karşılaştırma tablosunda yer verilen bazı hususlar özellikle uygulanabilirlik yönünden tartışmalı olmakla birlikte, dünyada yaşanan birtakım gelişmeler neticesinde klasik yönetim anlayışının pek çok noktada yetersiz kalması sonucu yeni arayışların ortaya çıkması ile stratejik yönetim anlayışının popülerlik kazanmaya başladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2.3. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim

Küreselleşme ile birlikte tüm dünyada artan rekabet karşısında stratejik yönetimin ön plana çıktığı görülmektedir. 1980'li yıllardan önce, daha çok özel sektörde faaliyet gösteren çok uluslu şirketler ve büyük holdingler tarafından uygulanan stratejik yönetim, zaman içinde hem kamu sektöründe yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Çünkü klasik (geleneksel) yönetim anlayışının, içinde bulunulan dönemin rekabetçi, değişken ve ekonomik bakımdan sancılı olan yapısında, işlevsellikten uzak, statükocu ve değişime ayak uyduramayan bir özellik sergilediği düşünülmüştür. Bu çerçevede, kamu örgütlerinin temel amacı olan, topluma en iyi hizmeti, en verimli ve etkin şekilde sunmak için gerekli olan yöntem ve politikaların ancak stratejik yönetim aracılığıyla gerçekleştirilebileceği fikri benimsenmeye başlamıştır.

Aslında, stratejik yönetimin kamu yönetiminde de uygulanmasının gerektiğini savunan düşünceler, yeni kamu yönetimi, diğer adıyla kamu işletmeciliği anlayışının ortaya çıkışıyla eş zamanlı olmuştur. Bu anlayışın temel derdi, işletme yönetiminde uygulanan tekniklerin, kamu yönetimine aktarılması; diğer bir ifadeyle, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların belirsizleştirilerek, gerek yapısal olarak gerek de işleyiş bakımından kamusal alanı piyasaya yaklaştırmaktır.

Özellikle 1970'li yılların ortasından itibaren artan kamu harcamalarının etkisiyle mali krizler yaşanmaya başlayınca, geleneksel kamu yönetimi anlayışı kırtasiyecilik, hantallık, merkeziyetçilik, katı hiyerarşik yapı ile işleyiş gibi özellikleri olduğu

iddiasıyla çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Tüm dünyada devletin klasik dar sınırlarına dönmesi, verimlilik temelinde örgütlenmesi, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamuya uyarlanması gibi düşünceler gündeme gelmiştir.[49]

Bu çerçevede, yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kuruluşlarının girişimci bir şekilde rekabet ortamına uyum sağlaması, bürokratik süreçleri azaltması, piyasa odaklı ve kar amaçlı faaliyetler yürütmesi, girdiler yerine çıktılara odaklanması, kurallar yerine hedefler belirlemesi, kamu hizmetlerinde bireyi merkeze alacak şekilde esneklik sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi, devletin ve vatandaşların rolleri ile yönetim tekniklerinin ve araçlarının yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Tabi ki söz konusu süreç, uluslararası gelişmeler çerçevesinde gündeme gelmiş ve hatta uluslararası aktörler tarafından yürütülmüştür.

Bahsi geçen yaklaşımın temel özelliklerini dört grupta incelemek mümkündür.[50]

- *"Kamunun örgüt yapısı, büyük ölçekli değil optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez ile geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi bir yapıda olmalıdır.*
- *Devlet faaliyetleri sınırlandırılarak, kamu malları ve hizmetlerinin yürütülmesinde piyasa mekanizmasından daha fazla yararlanılmalı ve devlet, kamu hizmetleri konusunda kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında hakemlik görevi üstlenmelidir.*
- *Kamu politikaları ilgili aktörlerin katılımı ile müzakereci bir yaklaşımla kararların belirlenmeli ve böylece topluma da söz sahibi olma hakkı tanınmalıdır.*
- *Son olarak, işletme yönetiminin ilke ve yöntemlerinin kamu yönetimine uygulanmalıdır."*

[49]Mehmet Boztepe, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:20, S:3, 2018, s. 193.
[50] Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi,* Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 47-50.

Böylece, içinde bulunulan dönemin gerektirdiği yeniliklere ve değişimlere uyum sağlayabilmek, toplumun taleplerini karşılayabilmek ve hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği temin edebilmek için geleneksel yönetim biçimlerinden vazgeçilerek, yeni kamu yönetimi yaklaşımının araçlarından birisi olan stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu çerçevede, kamu örgütlerinde stratejik yönetimin sağlayacağı faydalar şu şekilde sıralanmaktadır:[51]

- *"Devlet ile toplumun uyumlu olmasını ve politikaların uzun dönemli olmasını sağlar.*
- *Kamu yönetiminin kendi kendisini ve toplumu değerlendirmesini ve geleceğe yönelik tahminlerde bulunmasını sağlar.*
- *Kamu yöneticilerine işlevleri ve durumları hakkında bilgi verir.*
- *Kamu yönetiminde ortak amaca yönelme ve tutarlılık söz konusu olur.*
- *Faaliyetler belirli bir alana sevk edilir ve planlar için çerçeve oluşturulur.*
- *Kamu yönetiminin kalitesi arttırılır."*

Ancak, ilk bakışta kamu hizmetlerinin niteliğinin arttırılması, ulaşılabilirliği ve öngörülebilirliğini sağlamak için stratejik yönetim anlayışının gerekli olduğu düşünülse bile; kar güdüsü ile faaliyetlerini yürüten özel sektör için geçerli olan yöntemler, temel amacı kamu yararı olan kamu sektörüne uyarlandığında ya geçersiz olmakta ya da pek çok sıkıntıyı beraberinde getirmektedir. Stratejik yönetim anlayışı da temel savları bakımından etkileyici görünmekle birlikte; kamu yönetimindeki uygulanabilirliği tartışmalı olan ve çoğu zaman yazılı belgeler dışında somut bir karşılığı olmayan bir yönetim tarzı olarak görülmektedir.

[51] Şafak E. Çomaklı, Kenan Mehmet Ekici ve Tarık Zeki Şahım, *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim,* A-C Yayınevi, Ankara, 2007, s. 185-186.

1.2.4. Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama

1970'li yıllardan sonra ortaya çıkan neoliberal politikalar çerçevesinde kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel olarak yeniden yapılandırılması süreci, yönetim anlayışının yanı sıra planlama anlayışını da dönüştürmüştür. Kamu yönetiminde geleneksel yönetim anlayışının yerine stratejik yönetimin benimsenmesi ile stratejik planlama da ön plana çıkmıştır.

Çünkü stratejik planlama ve stratejik yönetim arasında yakın bir ilişki ve etkileşim bulunmakta olup; stratejik planlama, stratejik yönetimin bir unsuru olarak, yönetim stratejisinin belirlenmesinde yol gösterici olmaktadır. Hatta her ne kadar farklı olsalar da, zaman zaman bu iki kavramın birbirlerinin yerine kullanıldığı bile görülmektedir. Dolayısıyla, stratejik yönetimin başarısında, stratejik planlama sürecinin etkin bir şekilde işleyip işlemediği belirleyici olmaktadır.

Kamu yönetiminde stratejik planlamanın ön plana çıktığı döneme gelene kadar, 1950'li yıllarda örgütler tarafından geleceğe yönelik tahminlerde bulunabilmek için planlama yapılarak faaliyetler sürdürülmüş, 1960'lı yıllarda ise bunlar yetersiz hale gelmiş ve daha bütünsel, kapsamlı, kapsayıcı ve uzun dönemli planlar yapılmaya başlamıştır.

1970'li yıllarda bunların yanı sıra izlenecek yönün belirlenmesinin gerekli olduğu düşünülerek, stratejik planlama dönemi başlamıştır. 1980'lerde de devam eden bu süreçte, stratejilerin sonuçlarının değerlendirilmesi ve alınan geribildirimlerle örgütün kendisini yeniden biçimlendirmesinin gerekli olduğu konuşulmaya başlamıştır. 1990'larda hızlı bir şekilde değişen koşullar içinde, bu hıza uygun şekilde değişip kendini yeniden üretebilecek bir yapıya ihtiyaç olduğu ortak görüşüyle stratejik planlama yapılması anlayışı ön plana çıkmıştır.[52]

Kamu yönetiminde stratejik planlama ile mevcut durumun değerlendirilmesi, gelecekte ortaya çıkması muhtemel olasılıkların tahmin edilmesi, hedeflerin

[52] Güçlü, "a.g.m.", s. 72-73.

belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşmak için izlenecek yol, yöntem ve stratejilerin tespit edilmesi ve ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesinin mümkün olacağı ileri sürülmektedir. İçinde bulunulan hızlı değişim sürecine ancak stratejik planlama ile adapte olunabileceği ve hatta adaptasyonun ötesine geçilerek söz konusu sürece yön verilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Bu yöntem ile kamu hizmetlerinin belirli bir plan ve program çerçevesinde geliştirilen politikalara ve önceden hazırlanan bütçelere uygun olarak sunulacağı; böylece, bu hizmetlerin sonuçlarının değerlendirilmesinin de daha etkili bir şekilde yapılabileceği iddia edilmektedir. Ayrıca, yöneticilerin ve hizmeti yürütenlerin hesap verme sorumluluğunun olması ve hizmetlerden faydalananların da dâhil olduğu katılımcı bir sürecin oluşturulmuş olması sayesinde kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılacağı belirtilmektedir.

Öte yandan, stratejik planın yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programlarının ve uygulama sonuçlarını veren faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanıyor olmasının da kamu yönetiminde saydamlığın tesis edilmesine katkı sunacağı düşünülmektedir.[53]

Stratejik planlamanın kamu kesimi için faydaları ise genel itibariyle şu şekilde özetlenmektedir: [54]

- *"Plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yardımcı olur.*
- *Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasının başlangıç noktasını oluşturur.*
- *Kurumların kısa vadeli ve anlık işlere odaklanmak yerine orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlar.*

[53] Volkan Erkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler,* DPT 2759, Ankara, 2008, s.48.
[54] Sait Aşgın, Selen Görgün ve Ümit Altay, *Kamuda Stratejik Planlama,* İçişleri Bakanlığı Yayın No: 606, SGB:1, Ankara, 2006, s. 11.

- *Sürekli gelişme, yeni gelişmeler çerçevesinde kendini yenileme ile hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin arttırılması anlayışı benimsenir.*
- *Performans göstergelerinin oluşturulması ile kurumların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerinin, etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde şekillenmesini temin eder.*
- *Süreçlere uyum sağlamış bir şekilde denetim ve takibi kolaylaştırır.*
- *Düzenli olarak veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandırır.*
- *Kurumlarda katılımcı yönetimi geliştirir."*

Stratejik planlamanın faydaları yukarıdaki şekilde sayılmakla birlikte; ne yazık ki bu sayılanların uygulamadaki karşılığı bu kadar net olmamaktadır. Hedeflerin belirlenmesi, analizlerin yapılması, sürecin takip edilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi gibi hususlar kamu kesimi bakımından pek de kolay olmadığından, stratejik planlamanın kamu yönetimi süreçlerine ilişkin bahsedilen rolü yerli yerine pek de oturamamaktadır.

Diğer taraftan, stratejik planlama ihtiyacının ortaya çıkışının temelinde, hizmet sunulan kitlenin memnuniyetini sağlama, değişime ayak uydurabilme ve rekabet edebilme yatmaktadır. Kamu hizmetlerinin içinde bulunulan dönemin teknolojik ve toplumsal değişimleri çerçevesinde kendini yenilemesi ve bu hizmetlerden yararlanacak olan vatandaşların memnuniyetinin sağlanması gerekmektedir. Ancak, özel sektörde stratejik planlamaya ihtiyaç duyulmasının en önemli nedenlerinden birisi olan rekabet kavramının, kamu sektöründe herhangi bir karşılığı bulunmamaktadır. Bu da uygulamada ve sonuç almada birtakım eksikliklere yol açan temel faktörlerden biri olarak sayılmaktadır.

Sonuç itibariyle, stratejik planlamanın kamu kesimi bakımından uygulanabilirliği ve etkinliği, özel sektörde olduğu kadar net ve açık değildir. Bu nedenle, stratejik planlamaya, ekonomik, toplumsal ve siyasi alanların içinde bulunulan dönemin gereklerine göre yeniden düzenlenmesi sürecinde bir nevi kurtarıcı rolünün atfedilmesi pek de mantıklı görünmemektedir.

1.3. İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynakları Planlaması

1980'li yıllardan itibaren küreselleşme eğilimleri, liberal politikalar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sonucu pek çok ülkede kamu yönetiminde ortaya çıkan reform sürecinin "yeni kamu yönetimine geçiş" olarak ifade edildiğini daha önce de belirtmiştik. İnsan kaynakları yönetimi ve insan kaynakları planlaması kavramları da bahsi geçen geçiş sürecinin personel yönetimine yansımalarını temsil etmektedir.

Söz konusu geçiş sürecinin ana unsurları daha esnek, etkin ve etkili bir kamu yönetiminin oluşturulması şeklinde sıralanmakta ve şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, kalite ve yurttaş odaklılık gibi kavramlar öne çıkmaktadır.

Bu çerçevede, bahsi geçen yeni kamu yönetimi anlayışının, insan kaynakları yönetimine ilişkin genel bakış açısını da içeren temel noktalarını aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkün bulunmaktadır: [55]

- Sonuçlara ulaşmaya ve yöneticilerin kişisel sorumluluğuna daha fazla önem veren bir anlayışla geleneksel kamu yönetiminden uzaklaşılarak; süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime geçilmesi,
- Kuruluşları, personeli ve iş ortamlarını ve şartlarını daha esnek hale getirmek için klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşma çabasının ön planda olması,
- Tasarruf, verimlilik ve etkinlik kavramlarını temel alan kurumsal ve kişisel hedeflerin tespit edilmesi ve performans göstergeleri ile bunların başarılarının ölçülebilmesine olanak tanınması,
- Üst düzey yöneticilerin siyasi olarak tarafsız olmak yerine mevcut hükümetin programlarına destek olması,
- İdarelerin faaliyetlerinin pazar ekonomisi kurallarınca test edilmesi ve bazı hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektöre gördürülmesi.

[55]Kadir Akın Gözel, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, 2003, s. 197.

Bu çerçevede, kamu personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimine geçişin, esasında kamu yönetiminde yaygınlık kazanmaya başlayan bu "yeni" anlayışın, kamu personel sistemine yansımalarını ifade ettiği anlaşılmaktadır. Kamu personel yönetimine ilişkin politika belirleme süreçlerinden, istihdam şekillerine kadar bu yeni anlayış çerçevesinde yapılan düzenlemeler "insan kaynakları yönetimi" olarak kavramsallaştırılmış; "insan kaynakları planlaması" da bahsi geçen yeni yönetim anlayışının en temel uygulama araçlarından birisi olarak öngörülmüştür.

1.3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi konusuna geçilmeden önce, 20. yüzyılda yönetim anlayışında yaşanan değişimler ve bu değişimler ekseninde ortaya çıkan yönetim yaklaşımlarından tekrar bahsedilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Çünkü insan kaynaklarının yönetimine ilişkin fikirlerin ortaya çıkışının temelinde, yönetim anlayışının zaman içinde geçirdiği bu dönüşüm yatmaktadır.

Söz konusu yönetim yaklaşımları pek çok kaynakta şu şekilde gruplandırılmaktadır:[56]

- *"Bilimsel yönetim yaklaşımı:* Frederick Taylor ve ardıllarının yaptığı bilimsel çalışmalar sonucunda, işveren değerlendirmelerinin sübjektif kriterlerden uzaklaştırılarak bilimsel standartlara dayandırılması ve her iş belirli bir performans standardının tespit edilmesi esasına dayanmaktadır.
- *İnsan ilişkileri yaklaşımı:* Bu yaklaşım, çalışanların verimliliğinin yalnızca ekonomik teşviklerle sağlanamayacağını öngören Hawthorne'un çalışmaları doğrultusunda, verimliliğin arttırılması için sosyal ve psikolojik etkenlerin de dikkate alınması gerektiğini savunmaktadır.
- *İnsan kaynakları yaklaşımı:* 1970'lerde ortaya çıkan bu yaklaşımda insan kaynağının diğer üretim faktörlerinden farklı olduğu belirtilerek;

[56] Sibel Gök, *XXI. Yüzyılda İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım Yayın, Ankara, 2006, s. 8.

organizasyonun etkinliğinin arttırılması ve her bir çalışanın gereksiniminin karşılanması hedeflenmekte; ayrıca, bu iki unsurun birbiriyle koordineli olması gerektiği belirtilmektedir.

Bahsi geçen yönetim modellerinin temel varsayımları, politikaları ve beklentilerinin yer verildiği aşağıdaki tablonun incelenmesi ile yönetim anlayışının belirli bir zaman dilimi içinde geçirdiği dönüşümün ve hali hazırda benimsenen yönetim tarzının öne çıkan hususlarının tespit edilmesi mümkün bulunmaktadır.

Tablo 2. Tarihsel Yönetim Modelleri[57]

	GELENEKSEL MODEL	**İNSAN İLİŞKİLERİ YAKLAŞIMI**	**İNSAN KAYNAKLARI YAKLAŞIMI**
VARSAYIMLAR	- alışmak aslında insanların pek çoğu için hoş değildir. - İşçilerin ne yaptıkları, onu yaptıklarında ne kazandıklarından daha az önemlidir. - Yaratıcılık ve özyönetim gerektiren işler nadiren istenir ya da idare edilebilir.	- İnsanlar faydalı ve önemli olduklarını hissetmek isterler. - İnsanlar bireysel olarak tanınmayı ve ait olmayı arzu ederler. - Sosyal ihtiyaçlar, paradan çok daha fazla önemlidir.	- Çalışmak aslında hoş olmayan bir şey değildir. İnsanlar hedeflerin belirlenmesinde katkıda bulunmayı ve paylarının olmasını isterler. - İnsanların pek çoğu, şimdiki işlerinin gerektiğinden çok daha fazla yaratıcılık, öz yönetim ve öz denetim sorumluluğunu yerine getirebilirler.

[57] Hodgetts ve Kroeck'ten aktaran Sibel Gök, *a.g.e.*, s.15.

Tablo2. (Devam) Tarihsel Yönetim Modelleri[58]

	GELENEKSEL MODEL	İNSAN İLİŞKİLERİ YAKLAŞIMI	İNSAN KAYNAKLARI YAKLAŞIMI
POLİTİKALAR	- Yöneticinin temel görevi, altında çalışanları yakından gözlemlemek ve kontrol etmektir. - Yönetici görevleri basitleşmeli, tekrar etmeli ve çalışmaları kolayca öğrenilebilir hale getirmelidir. - Yönetici iş programlarını ve prosedürlerini ayrıntılı tespit etmeli, metanetli ve adaletli uygulamalıdır.	- Yöneticilerin temel görevi, her çalışanın yararlı ve önemli olduğunu hissetmesini sağlamaktır. - Yönetici çalışanlarını bilgilendirmeli ve uygulamalar ile ilgili şikâyetleri dinlemelidir. - Yönetici rutin meselelerde, çalışanlarına bazen öz yönetim ve öz denetim yapmaları için izin vermelidir.	- Yöneticinin temel görevi, kullanılmayan insan kaynaklarının kullanımını sağlamaktır. - Yönetici tüm çalışanların yeteneklerini ortaya çıkarabilecekleri bir çevre oluşturmalıdır. - Yönetici önemli konularda çalışanın tam katılımını, öz yönetim ve öz denetimini sürekli geliştirmesini teşvik etmelidir.
BEKLENTİLER	- Eğer ücretler iyi ve işveren adil biriyse, insanlar çalışmayı hoş görebilir. - Eğer görevler yeterince kolaysa ve insanlar yakından denetleniyorlarsa, standartlarının üzerinde üretimde bulunacaklardır.	- Yöneticiler ile bilgi paylaşılması ve iş programı kararlarında kendilerine başvurulması, ait olma ve önemli olduklarını hissetme temel ihtiyaçlarını tatmin edecektir. - Bu ihtiyaçların tatmin edilmesi moralleri arttıracak ve formal otoriteye karşı direnç düşecek; alt kademe çalışanlar isteyerek işbirliği yapacaklardır.	- Yöneticilerin etki alanının genişlemesi, öz yönetim ve öz denetimlerde, hızlı ve verimli çalışmalarında direkt artışa yol açacaktır. - Çalışanların kapasitelerini tam kullanmaları sonucunda iş tatmini artabilir.

[58] Hodgetts ve Kroeck'ten aktaran Sibel Gök, *a.g.e.*, s.15.

Bu çerçevede; küresel düzeyde rekabet olgusunun ön plana çıkmasıyla birlikte, mal ve hizmet üretim süreçlerinde, rekabeti arttırıcı unsur olan insan öğesinin önem kazanması söz konusu olmuştur. Makineler aracılığıyla tek tip yapılan üretimin yerini, insanın gerek fiziksel gerekse entelektüel emeği ile farklılaştırmak suretiyle zenginleştirdiği ürünlerin alması ile birlikte; sürecin temel bileşeni haline gelen insan unsurundan en verimli şekilde faydalanmanın yolları aranmaya başlamıştır.

İnsan kaynakları yönetimi de bahsi geçen arayışın bir sonucu olma suretiyle, ihtiyaç duyulan personel sayısının ve niteliklerinin tespit edilmesi ve bu personelin istihdam edilmesi, söz konusu personelin iş süreçlerine uyumunun sağlanması için gerekli eğitimlerin verilmesi, motivasyonunun arttırılması, performansının yükseltilmesi ve gelecekte yürütülecek hizmetlere ilişkin olarak yetiştirilmesinin sağlanması gibi unsurları içermektedir.

Ayrıca, bütün personelin, yapılan işler ve yürütülen hizmetlerden sorumlu oldukları kabul edilerek; kendi amaç ve hedefleri ile bağlı bulundukları şirket ya da kurumun amaç ve hedeflerinin özdeşleştirilmesi ve yaratıcılık, üretkenlik ve yüksek performansı temel alan bir yaklaşımla personelin değerlendirmeye tabi tutulması gibi ilkeleri barındırmaktadır.[59] Böylece, personelin etkili ve verimli kullanılması ile minimum girdi ile maksimum çıktının elde edilmesi hedeflenmektedir.

Dolayısıyla, mal ve hizmet üretiminde kar ve rekabet güdüsünü esas alan özel sektörün istihdam politikalarını oluştururken insan kaynakları yönetiminin ilke ve esaslarını temel alan bir bakış açısına sahip olması söz konusu olmaktadır.

Ancak, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte özel sektörde uygulanılan yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılması ile insan kaynakları yönetimi anlayışının kamu kesiminde de uygulanması gerektiği yönünde anlayışın yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir.

[59] Çomaklı, Ekici, ve Şahım, *a.g.e.,* 2007, s. 167.

İnsan kaynakları yönetiminin, kamu kurumlarında da uygulanması ile personelin hantallığının son bulacağı, verimliliğinin arttırılacağı, kamuoyu nezdindeki algının düzeleceği, kamusal maliyetlerin düşürüleceği ve son kertede kurumların gerek özel sektör ile gerekse uluslararası düzlemde rekabet etme gücünün arttırılacağı ileri sürülmüştür.

Ancak, faaliyetlerini kar güdüsü ile yürüten özel sektör ile kamu yararı çerçevesinde hizmet üreten kamu sektörü arasındaki bu temel farklılık nedeniyle, personele ilişkin hususlarda merkeze alacakları konular da birbirinden farklı olmaktadır. Dolayısıyla, salt insan kaynakları yönetimi anlayışının uygulanması ile bu iki sektörün rekabet paritesinin arttırılması pek de mümkün görünmemektedir.

Bu kapsamda, insan kaynakları uygulamaları bakımından kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farkların özetlendiği aşağıdaki tablo aracılığıyla bahsedilen durumun daha iyi anlaşılması mümkün bulunmaktadır:

Tablo 3. Kamu ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları[60]

İK Uygulamaları	**Kamu Sektörü**	**Özel Sektör**
Planlama	Devlet bütçesine bağlı; merkezi ve biçimsel planlama.	Zorunlu değil; her organizasyon yapısına göre plan yapabilir.
Kadrolama	Personel alımına ilişkin hususlar mevzuatla belirlendiğinden, personel ihtiyacının karşılanması uzun sürebilir. Görevler ve görev tanımları belirlenmiştir.	Kuralları kendi belirlediği için personel ihtiyacı kısa sürede karşılanır. Personelin yürüteceği işler ihtiyaç durumuna göre değişebilir.
Değerlendirme-Ödüllendirme	Personel terfilerinde kıdem kriteri çok önemlidir. Ücret, maaş ve diğer haklar kanunlarla belirlendiğinden yöneticiler ve insan kaynakları birimi bu alanda söz sahibi değildir.	Performansa önem verilmektedir. Ücret ile diğer mali ve sosyal haklar piyasa koşullarına göre pazarlık ile belirlenebilir. İnsan kaynakları birimi bu alanda çeşitli stratejiler geliştirebilir.
Yetiştirme-Geliştirme	Önceden belirlenmiş esas ve usullere göre yürütüldüğü için değişim ihtiyaçları zamanında karşılanmayabilir.	Hedef ve amaçlara uygun ve ihtiyaçları karşılayacak şekilde oluşturulur.

[60] Ömer Sadullah, *İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 42.

Görüldüğü üzere; kamu sektörü ve özel sektörde, gerek personel alım yöntemleri, gerekse personelin yetiştirilmesi, değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi bakımından tamamen farklı yöntemler uygulanmakta ve insan kaynakları yönetimine ilişkin sürecin aşamaları birbirinden farklı ilerlemektedir.

Bu çerçevede; kamu kurumlarında yapılan insan kaynakları çalışmalarının şu aşamalardan oluştuğu belirtilmektedir: [61]

- Kurumun amaçları ve görevleri esas alınarak, birimlerde bu amaçlara uygun olmayan görevlerin ayıklanması, bazı birimlerin kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi ve yeniden kurulması gibi ihtiyaçların tespit edilmesini sağlayan örgüt analizinin yapılması,
- Yürütülen hizmetlerin en önemli yönlerinin belirlenmesi ile söz konusu hizmetlerin tanımlanması ve çözümlenmesi için iş analizinin yapılması,
- Hizmetleri yerine getirirken yapılan iş ve işlemlerin standart zamanlarının saptanması ve işleyişin belirlenmesi için gereken iş etütlerinin yapılması,
- İşlerin basitleştirilmesi, genişletilmesi ve zenginleştirilmesi anlamına gelen iş tasarımının gerçekleştirilmesi,
- Düzenlemesi yapılan işlerin son aşaması olarak devamsızlıkların ve çıkışların ortalamalarını saptayan iş tasarımının gerçekleştirilmesi,
- Hizmetleri yürütecek olan kadroların nitelik, çeşitlilik ve sayısını belirlemek için en uygun norm kadroların tespit edilmesidir.

Bahsi geçen aşamalar, daha çok özel sektöre uygun olduğundan, kamu sektöründeki insan kaynakları yönetimi sürecini tam anlamıyla karşılamamakla birlikte; söz konusu aşamaların, sürece ilişkin genel bir çerçeve oluşturuyor olması nedeniyle, dikkate alınmasında herhangi bir sakınca bulunmadığı değerlendirilmektedir.

[61]Kamil Ufuk Bilgin, "Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması", *Amme İdaresi Dergisi*, C:37, S:2, 2004, s. 130-143.

1.3.2. İnsan Kaynakları Planlaması

Daha önce de bahsedildiği üzere; 1980'li yıllarda değişmeye başlayan dünya düzeninin yönetim yaklaşımlarına olan yansımaları sonucunda, personel yönetimi olarak bilinen klasik anlayışın yerini insan kaynakları yaklaşımı almaya başlamış ve insan unsurunun üretimin en önemli bileşeni olduğu hususunda uzlaşmaya varılmıştır.

Teknolojik gelişmelere ayak uydurmanın ve dünya pazarında güçlü bir konuma ulaşmanın ancak nitelikli personel istihdam etmekle başarılabileceği fikrinin ülkemiz tarafından da kabul görmeye başlaması ile insan kaynakları yönetiminde planlamanın hem özel sektör hem de kamu sektörü bakımından öneminin artması söz konusu olmuştur.[62]

Planlama, yönetsel süreçlerin her aşamasında olduğu gibi insan kaynakları yönetiminde de büyük bir önem arz etmektedir. İnsan kaynakları planlaması, işin niteliklerine uygun olan personelin seçilmesi ve istihdam edilmesi ile birlikte hem verimliliğin arttırılmasını hem de personel maliyetlerinden tasarruf edilmesini sağlamaktadır.

Ancak, "insan" unsuru, fizyolojik, psikolojik ve sosyo-kültürel özellikleri nedeniyle yönetim süreçlerinin diğer bileşenlerine göre planlama ve yönetme bakımından çeşitli zorlukları bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle, insan kaynaklarının planlanması sürecinde rol alan ve sürece etkide bulunan uzman ve yöneticilerin tecrübeleri sürecin etkinliğinin sağlanabilmesi bakımından büyük bir önem arz etmektedir.

İnsan kaynakları planlamasının anahtar noktalarından birisi; belirli bir işi yürütmek için, yetkin ve yeterli sayıda personelin istihdam edilmesidir. Bunun için, birimler arası iş yoğunluğunda değişiklik olması halinde, personelin çalıştığı birimin, geçici veya kalıcı olarak değiştirilmesi de mümkün bulunmaktadır. Böylece, herhangi bir birimde personel atıl bir halde dururken, diğer bir birimde personelin yoğun iş yükü altında görev yapmasının önüne geçilmiş olmaktadır.

---

[62] Neslihan Okakın ve Müjdat Şakar, *İnsan Kaynakları Yöneticisinin El Kitabı,* Beta Yayınları, İstanbul, 2015, s.22.

Öte yandan, özel sektörde ortaya çıkan ve benimsenen insan kaynakları yönetiminin, kamu sektöründe bire bir uygulanmasının mümkün bulunmadığı gözden kaçırılmamalıdır. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin bahsi geçen temel hususlarda benzer araçlar kullanmayan bu iki sektörün, insan kaynakları planlamaları da doğal olarak birbirinden farklı olmaktadır.

Bu kapsamda; kamu sektöründe merkezi ve kurumsal düzeyde yapılan insan kaynakları planlamasının, personelin hizmete alımına kadar olan aşamaları aşağıdaki şekildedir:

- Yürütülmekte olan ve gelecekte yürütülmesi planlanan kamu hizmetleri için gerekli olan personel sayısının belirlenmesi,
- Hali hazırda istihdam edilen personel sayısının tespit edilerek, personel eksiği yahut fazlasının ortaya çıkarılması,
- Personel ihtiyacı olması durumunda, bütçe ve kadro imkânları doğrultusunda yapılacak personel alımlarının oluşturulması,
- Personel fazlası olması durumunda, fazlalık olan sektörlerde (eğitim, sağlık sektörü vb.) ve kurumlarda (Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı vb.), bu fazlalık dengelenene kadar personel alımlarının mümkün olduğunca yavaşlatılması,
- Personel ihtiyacı olan kurumların, bütçe ve kadro imkânları doğrultusunda personel alımının uygun bulunması halinde, mevzuatta belirtilen diğer aşamaların tamamlanarak ilgili personelin atamalarının yapılmasıdır.

Genel olarak bu şekilde özetlenen süreç, uygulamada biraz daha farklılık gösterebilmektedir.

Öte yandan, personelin hizmete alınması, diğer bir ifadeyle ilgili kamu kurumuna atama işlemi gerçekleştirildikten sonra ise; öğrenim durumu, sahip olduğu sertifikalar, varsa özel bilgi, yetenek ve donanımları çerçevesinde herhangi bir birimde göreve başlatılması söz konusu olmaktadır.

Ardından, hem mesleğine ilişkin temel bilgilerini hem de yürüttüğü hizmete ilişkin yetkinliklerini arttırmak için bir eğitim süreci başlatılmaktadır. Kimi durumlarda söz konusu eğitimlerin yanı sıra, birtakım uygulamalı eğitimler de verilebilmektedir. Ayrıca, personelin gerek mesleki gelişimini sağlamak gerekse motivasyonunu daimi kılmak için dönem dönem farklı türde eğitimler de yapılabilmektedir.

Temel noktaları bakımından özetlenen kamuda insan kaynakları planlamasının başarılı bir şekilde yapılması, ülke genelinde refah seviyesinin arttırılması, kamu hizmetlerinin herhangi bir aksama olmaksızın, etkin bir şekilde yürütülmesi için olmazsa olmaz bir ihtiyaçtır.

Bunun sağlanabilmesi için, kurum ölçeğinde yapılan insan kaynakları planlamasının, ülke çapında yapılan kalkınma planları ve bu planların insan kaynakları kısmı ile uyumlu olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, insan kaynakları planlamaları makro düzeyden mikro düzeye doğru belirlenmeli; ülke çapında yapılan planlar, sektörel ve kurumsal düzeye aktarılmalı ve kurumlar insan kaynakları yönetimlerini bu planlar çerçevesinde yürütmelidir. Ayrıca, bütün bunlar yapılırken, kar ve rekabet güdüsü temelinde ve salt verimlilik ekseninde hareket edilmemelidir.

Ancak, temelde özel sektörde ortaya çıkan ve zaman içinde yaygınlık kazanmaya başlayan insan kaynakları planlaması anlayışının, bu sektörde hali hazırda uygulandığı haliyle kamu sektörüne aktarılması durumunda, sadece yazılı belgelerde kalacağı ve uygulamada herhangi bir karşılığının olmayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, planlama yapılırken kamusal alanın, kamu hizmetlerinin ve kamu yararının merkeze alınması yerinde olacaktır.

Yukarıda insan kaynakları planlamasının ortaya çıkış süreci ve kamu kesiminde yapılan insan kaynakları planlaması uygulamaları hakkında yapılan kısa değerlendirmenin ardından; bu bölümde, insan kaynakları planlaması kavramının tanımı, önemi, amaçları ve kapsamı, aşamaları ile kamu yönetiminde insan kaynakları ve planlama hususlarına değinilecektir.

1.3.2.1. İnsan Kaynakları Planlaması Kavramı

Planlama, her konuda olduğu gibi, insan kaynaklarının yönetiminde de belirleyici ve gerek süreci gerekse sonucu etkileyen bir aşamadır. Yürütülecek olan iş ve işlemlerin gerçekleştirilmeden önce her aşamasının zihinde canlandırılarak bir anlamda prova edilmesi ile amaçların, koşulların ve ulaşılmak istenilen sonuçların başlangıçta bir izdüşümünün oluşturulması söz konusu olmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde planlama, basit bir işten en karmaşık olan faaliyete kadar öngörülebilirlik sağlaması bakımından örgütün başarısının vazgeçilmez bir bileşeni olmaktadır.

İnsan kaynakları yönetiminin en önemli hususlarından birisi olan "planlama" aşaması için, "insan gücü planlaması", "işgücü planlaması", "personel planlaması" gibi kavramlar da kullanılmakla birlikte; bu çalışmada "insan kaynakları planlaması" kavramı tercih edilecektir.

İnsan kaynakları planlaması kavramı, örgütün sahip olduğu mevcut insan kaynaklarını en akılcı biçimde kullanmayı ve gelecekteki insan gücü kaynağını nitelik ve nicelik yönünden kararlaştırmayı amaçlayan örgütsel öngörü olarak tanımlanmaktadır.[63]

Esasında, insan kaynakları planlamasının temelini, örgütün personel ihtiyacının tespit edilmesi ve bu ihtiyacın çeşitli yollarla karşılanması süreci oluşturmaktadır. Ancak, daha geniş olarak bakıldığında ise, gelecekte ihtiyaç duyulacak olan personelin nicelik ve nitelik bakımından tahmin edilmesi ve bu tahminler çerçevesinde gerekli hazırlıkların yapılması da insan kaynakları planlamasının bir parçasını oluşturmaktadır.

Ayrıca, hali hazırda istihdam edilmekte olan personelin daha etkin ve verimli hale getirilmesi ile yeteneklerinin arttırılması için gerekli olan hizmet-içi eğitim, kurs, değerlendirme gibi çalışmaların yürütülmesine ilişkin karar süreçleri de insan kaynakları planlamasının kapsamında bulunmaktadır.

---

[63] Burhan Aykaç, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması*, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 1999, s. 93.

İnsan kaynakları planlaması, ihtiyaçların tahmin edilmesi ve program planlaması olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. İhtiyacın belirlenmesi, süreci etkileyen değişkenlerin kapsamındaki belirsizlik nedeniyle çok sayıda tahmin yapılmasına ihtiyaç duyulması ve bu durumun tahminlerin gerçekleşme ihtimalini azaltması nedeniyle, sürecin en zor ve önemli kısmını oluşturmaktadır.[64]

Dolayısıyla, burada kilit nokta, doğru nicelik ve nitelikteki personelin doğru zamanda ve doğru işte değerlendirilmesini sağlamaktadır. Ayrıca, nicelik ve nitelik bakımından var olan personel arzıyla, örgütün hali hazırda ihtiyaç duyduğu ve gelecekte ihtiyaç duyacağı personelin uyumlu hale getirilmesi ve herhangi bir personel açığının ortaya çıkması halinde, bunu karşılamak için uygun stratejilerin belirlenmesi de bahsi geçen öngörü sürecinin bir parçası olmaktadır.

Söz konusu sürecin en zayıf noktası tahmine dayalı değişkenlerin sayısının çok fazla olmasıdır. Sürecin ilk aşamasının temel hususlarını, dış koşulların analizi, gelecekte ihtiyaç duyulacak ve temin edilecek insan kaynağı ile bunlara ilişkin tahminler oluşturmaktadır. İkinci aşama ise, performans yönetimi, kariyer yönetimi, performans değerlendirmesi, yönetimde devamlılık, ödüllendirme yapısı, kariyer planlaması gibi konulardan oluşmaktadır. Her iki aşamada da dolaylı ve doğrudan etkileyen tüm faktörlerin göz önünde bulundurularak, değerlendirme sonuçlarının isabetlilik derecesinin arttırılması hedeflenmektedir.[65]

1.3.2.2. İnsan Kaynakları Planlamasının Önemi

"İnsan kaynakları planlaması" olarak kavramsallaştırılmış olan, belirli bir plan ve program çerçevesinde gerçekleştirilen insan kaynakları yönetimi, verimlilik ve karlılığı etkileyen en önemli ögelerden biri olması hasebiyle, örgütlerin geleceği bakımından büyük bir önem arz etmektedir.

---

[64] Halil Can, Şahin Kavuncubaşı ve Selami Yıldırım, *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi,* Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s.94-100.

[65] Nuri Tortop, Burhan Aykaç B, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti, Ankara, 2007, s. 98.

Ayrıca, iş ile personelin en etkin bir biçimde eşleştirilmesini amaçlayan bu süreç içerisinde, hem işe alınacak personelin hem de hali hazırda çalışmakta olan personelin işyeri ile uyumunun sağlanması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu süreç sadece giderleri azaltarak tasarrufu sağlayan bir etken olarak değerlendirilmemelidir. Personel ihtiyacının önceden belirlenmesi ile eksik ya da fazla personel istihdamının önüne geçilmesinin mali avantajlarının yanı sıra, yürütülen işin gerektirdiği niteliklere uygun personel seçiminin, işyerinin uzun dönemdeki başarısı için vazgeçilmez olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Bu çerçevede, örgütlerde sistematik bir şekilde insan kaynakları yapılmasını gerekli kılan etmenleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür: [66]

- İnsan kaynakları planlamasının örgütün gelecekte ortaya çıkacak olan insan kaynağı ihtiyacını açık bir şekilde ortaya koyması,
- İnsan kaynakları planlamasının örgütteki işlerin içeriğine, beceri düzeyine ve gerekli personel sayısına etki etmekte olan; pazar, rekabet, teknoloji gibi çevresel değişimlere uyum göstermesini kolaylaştırması,
- Yüksek bilgi ve beceriye sahip personel sayısının sınırlı olması nedeniyle, bu personelin aranıp bulunması ve geliştirilmesinin uzun bir zaman alması,
- İnsan kaynakları planlamasının çağdaş örgütler için gerekli olan stratejik planlamanın bir parçası olması,
- Personel sağlama, seçme ve transfer etme gibi başlıca insan kaynakları işlevlerinin tasarlanması ve yerine getirilmesi için temel bilgileri sağlamasıdır.

Böylece, örgütteki insan kaynağını maliyet unsuru olmaktan çıkararak, mal ve hizmet üretimindeki başlıca faktör haline getiren insan kaynakları planlaması, mevcut kaynağın rasyonel kullanımını sağlaması bakımından büyük bir öneme sahiptir.

[66] Can, Kavuncubaşı ve Yıldırım., *a.g.e.*, 2001,s. 87.

Öte yandan, işyeri ile ülke ölçeği uyumlu olursa, istihdam politikalarına katkı sağlayarak işsizliğin azaltılmasına olumlu etkide bulunacaktır. Bu noktada devreye giren kalkınma planları aracılığıyla, üretimin beşeri unsuru olan insan kaynaklarının ülke düzeyinde planlanması söz konusu olmakta olup; ilerleyen bölümlerde bu hususta da bahsedilecektir.

1.3.2.3. İnsan Kaynakları Planlamasının Amaç ve Kapsamı

Örgütün sahip olduğu insan kaynaklarından rasyonel biçimde faydalanılmasının bir aracı olan insan kaynakları planlaması, belirli bir zaman ve yerde en uygun nitelik ve sayıdaki çalışanın istihdam edilmesi ile personelin bilgi, beceri ve yeteneklerinden maksimum düzeyde faydalanılmasını amaçlamaktadır.[67]

Dolayısıyla, gelecekteki personel ihtiyacının tespit edilmesinin yanı sıra, hali hazırda istihdam edilen personelin işe alımından, mali ve sosyal hakları, eğitimleri, kariyer planlamaları ve hatta emekliliklerine kadar uzanan bir sürecin planlanması söz konusu olmaktadır.

Ayrıca, insan kaynakları planlaması aracılığıyla, örgütün faaliyet alanı çerçevesinde, yeterli sayıda kalifiye personeli istihdam edebilmek, hali hazırda istihdam edilen personelin en uygun alanlarda çalışmalarını sağlayarak verimliliklerini arttırmak, belirli periyotlarla eğitimler düzenleyerek personelin hem mesleki gelişimini sağlamak hem de motivasyonunu yüksek tutmak mümkün bulunmaktadır.

Bu meyanda, genel hatlarıyla insan kaynakları planlamasının amacı; [68]

- İnsan kaynağının yararlılığını arttırmak,
- Personel hareketliliği ile örgütün gelecekteki etkinliğini birleştirebilmek,
- Yeni personel temininde ekonomik olabilmek,

[67] Aykaç, *a.g.e.*, 1999, s. 94
[68] Werther ve Davıs'ten aktaran Neslihan Okakın ve Müjdat Şakar, *a.g.e.*, 2015, s. 22.

- İnsan kaynakları yönetimi bilgi temelini, diğer birimler ve faaliyetler ile uyumlu olacak şekilde genişletmek,
- İşgücü piyasasından, personel taleplerini etkin bir şekilde yapabilmek,
- İnsan kaynaklarının diğer alanları ile koordine bir şekilde çalışabilmektir.

Böylece, insan kaynakları ihtiyaçlarının sistematik olarak tespit edilmesi, bu ihtiyaçlarda yaşanan değişikliklerden karar verici erklerin haberdar edilmesi, insan kaynaklarına yönelik bir bilişim sistemi kurularak, personel hareketlerinin takip edilmesi, raporlanması ve buradan hareketle ihtiyaçlar, gereklilikler ve sorunlar doğrultusunda politika belirlenmesi ve son kertede örgüt ölçeğinde belirlenen politikaların makro düzey ile uyumlu olmasının sağlanması söz konusu olmaktadır.

Bunun yanı sıra, insan kaynakları planlaması ile çalışanların örgüt içindeki ve dışındaki değişimlere uyum sağlayacak biçimde yetiştirilmesi ve var olan bilgi birikimlerinden gelen tecrübeleri aracılığıyla her türlü ekonomik, siyasi, sosyo-kültürel gelişmeler karşısında, örgütün yaşanan değişimlere ayak uydurabilmesi bakımından aktif bir rol alması hedeflenmektedir. Çünkü içinde bulunduğumuz çağda yaşanan teknolojik gelişmeler nedeniyle, değişimin süreklilik kazanmış olması, çalışanların da bu sürekliliğe ayak uyduracak biçimde belirli aralıklarla yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır.

Dolayısıyla, insan kaynakları planlaması, devamlılık arz eden, geçmişten gelen bilgi birikimi ile geleceğe yönelik tahminlerde bulunulan, uzun soluklu bir süreçtir. Gerek ülke düzeyinde, gerekse genel olarak özel sektör ve kamu sektörü düzeyinde yapılan planlamanın yanı sıra, söz konusu sektörleri oluşturulan işyerleri ve kuruluşlar özelinde de planlama faaliyetleri yapılmaktadır. İnsan kaynakları planlamasının ülke çapında etkin bir hale getirilebilmesi için, bahsi geçen planlama ölçeklerinin birbiriyle uyumlu halde yürütülmesi gerekmektedir.

1.3.2.4. İnsan Kaynakları Planlamasını Etkileyen Faktörler

İnsan kaynakları planlaması, geçmiş dönemlerdeki verilerle, geleceğe yönelik tahminlerin yapıldığı ve dolayısıyla yalnızca içinde bulunulan dönemi değil, geçmiş ve geleceği de kapsayan, süreklilik arz eden bir süreçtir. Geçmişteki veriler ışığında alınan isabetli kararlar aracılığıyla örgütün gelecekte istediği noktaya ulaşmasını sağlaması bakımından, örgütün varlığını sürdürebilmesi ve değişime ayak uydurabilmesi için insan kaynakları planlamasının etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir. Söz konusu planlama sürecini etkileyen hem içsel hem de dışsal pek çok faktör bulunmaktadır.

İnsan kaynaklarının planlaması sürecine etki eden içsel faktörler; "iş analizi, örgüt kültürü ve yönetim tarzı ile işgücü beceri envanteri"[69] olarak sayılmaktadır.

Bunlar; işler ile bu işlerin nasıl yapılacağı ve aralarındaki bağlantılar, karar alma ve uygulama süreçleri, ihtiyaç duyulan personel sayısı ve bu personelin kişisel ve mesleki niteliklerinin tespit edilmesi hususlarında, insan kaynakları planlaması sürecine katkı sunmaktadırlar.[70]

Görüldüğü üzere, örgütlerin iç dinamikleri insan kaynakları planlamasında büyük bir etkiye sahiptir. Bunlardan bir kısmı yönetsel kararlarla belirlenmekte, bir kısmı ise örgütün istihdam politikaları çerçevesinde tespit edilmekte ve dönem dönem değişikliklere uğramaktadır. Ancak, örgüt içinde belirlenen yahut oluşturulan dinamikler haricinde örgüte dışarıdan etki eden birtakım dinamikler de bulunmakta olup; bunlar da insan kaynakları planlamasında gözden kaçırılması halinde pek çok sıkıntıyı beraberinde getirme riski olan etkenlerdir.

[69] M. Şerif Şimşek ve H. Serdar Öge, *Stratejik ve Uluslararası Boyutları ile İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. .64-65.
[70] Şimşek ve Öğe, *a.g.e.,* s. 64-65.

İnsan kaynaklarının planlaması sürecine etki eden bahsi geçen dışsal faktörler ise; işgücünün yapısı, yasal düzenlemeler, sendikalar, ekonomik ve coğrafi koşullar ile rekabet koşulları ve teknoloji olarak sıralanmaktadırlar.[71]

Söz konusu dışsal faktörler; örgütün gelecekte ihtiyaç duyacağı işgücünü oluşturan personelin kişisel özellikleri ve mesleki yeteneklerinin belirlenmesi, personelin çalışma saatleri, mali ve sosyal haklarının tespiti gibi hususlarda belirleyici olmaktadır.[72]

Bu çerçevede, ülke ekonomisinde meydana gelecek değişiklikler çalışanların sayısını ve maaşını doğrudan etkileyeceğinden planlama faaliyetlerinde öncelikli olarak dikkate alınmaktadır. Ayrıca, ülkenin coğrafi konumu nedeniyle göç alması yahut göç vermesi işgücü arzını doğrudan biçimlendirmekte ve sektördeki rekabet koşulları da doğrudan etkili olan temel bir husus olarak dikkate alınmaktadır. Son olarak, teknolojide ortaya çıkan hızlı gelişmeler de gerek mal ve hizmet üretiminde çeşitlilik yaratması gerekse bazı mal ve hizmetlerin üretimini ortadan kaldırması ile örgütlerin yapısal ve işlevsel özelliklerini doğrudan etkileyen bir dışsal faktör olarak sayılmakta olup; insan kaynakları planlamasının teknolojik gelişmeler ile uyum içinde yürütülmesi örgütlerin varlığını sürdürebilmesi için zorunlu hale gelmektedir.

Söz konusu dışsal etkenler, örgüt içinde belirlenmemekle birlikte; ulusal yahut uluslararası düzeyde erk sahibi olan otoriteler tarafından verilen kararlar çerçevesinde oluşturulan politikalar olması hasebiyle, örgütün insan kaynakları planlamasına çeşitli şekillerde yansımaktadır. Bir nevi etki-tepki mekanizması ile ilerleyen bu yansıma sürecinde örgütün insan kaynakları planlamasının öngörülebilirliği sağlaması ve değişen koşullara uyum sağlama bakımından esnek olması, örgütün devamlılığı için kaçınılmaz bir gereklilik haline gelmektedir.

[71] Dursun Bingöl, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım-Yayım-Dağıtım A.Ş, İstanbul, 1996, s. 53-66.
[72] Bingöl, *a.g.e.*, s. 53-66.

1.3.2.5. İnsan Kaynakları Planlamasının Aşamaları

İnsan kaynakları planlamasının aşamaları ile ilgili farklı görüşler olmakla birlikte; bazı yazarlar sürecin üç aşamadan oluştuğu konusunda hemfikirdir. Bu aşamalardan ilki; hali hazırda istihdam edilen işgücünün özelliklerinin belirlenmesi, ikincisi; örgütün mevcut işlerini yerine getirebilmek için ihtiyaç duyduğu işgücünün tespit edilmesi ve son aşama ise bahsi geçen aşamalarda yapılan hesaplamalar sonrasında ortaya çıkan çalışan eksik ya da fazlanın belirlenmesi şeklindedir.[73]

Başka bir kaynakta ise bahsi geçen sürecin; amaç belirleme, mevcudun belirlenmesi ve ihtiyacın tahmin edilmesi ve ihtiyacın karşılanması için etkin bir insan kaynakları programının geliştirilmesi ve belirli periyotlarla değerlendirilmesi ve gözden geçirilmesi olmak üzere dört aşamadan oluştuğu belirtilmektedir.[74]

Burada temel olan, örgütün faaliyetlerini yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu insan gücünün hem nicelik hem de nitelik (mesleki kalifikasyon) olarak tespit edilmesidir. Bu süreçte, mevcut olan ve ihtiyaç duyulan arasındaki farkın minimuma indirilmesi başarılı bir insan kaynakları planlaması yapıldığının göstergesi olmaktadır.

Hizmet üretimi ve yürütümünde yeterli sayıda ve gerekli mesleki donanıma sahip personelin istihdam edilmesi, bütçede personele ayrılan maliyetin aşılmadan hizmet kalitesinin yükseltilmesinin en önemli önkoşuludur. Yürütülen işin niteliğine uygun olmayan ve eksik yahut fazla personel istihdam edilmesi halinde ise optimum düzeyden uzaklaşılacağı için hizmet üretiminde hem maliyet hem de nitelik bakımından olumsuz bir durum ortaya çıkması söz konusu olacaktır.

Öte yandan, örgütte olması gereken personel miktarının belirlenmesi sürecinde, devreye giren pek çok farklı değişken de bulunmakta olup; bunların kapsamlı analizlerinin yapılması ve çeşitli tahmin teknikleri üzerinde çalışılması gerekmektedir.

---

[73] Aykaç, *a.g.e.*, 1999, s. 104.
[74] Öznur Yüksel, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 72.

Bahsi geçen tahmin sürecinin altı aşamadan oluştuğu kabul edilmektedir. Bu aşamalar sırasıyla şu şekildedir: Çevresel ve örgütsel koşulların anlaşılması, mevcut insan kaynaklarının envanterinin hazırlanması, ihtiyaç duyulan insan kaynaklarının analiz edilmesi, tahmin edilen insan kaynağının sağlanması, gelecekte ortaya çıkacak personel ihtiyacının tahmin edilmesi ve diğer ihtiyaçların tahmin ve temin edilmesidir.[75]

Bu aşamaların her birinin alt aşamaları bulunmakta ve yine onlar da kendi içlerinde birkaç alt başlıktan oluşmakta olup; aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak yer verilmektedir:

Tablo 4. İnsan Kaynakları Planlama Sürecinin Temel Aşamaları[76]

ÖRGÜTÜN AMAÇLARI, PLANLARI Stratejik planlama, kamu politikası, sosyal trendler, ekonomik koşullar, teknoloji, pazar koşulları, örgütün güçlü ve zayıf yönleri, planlanan dönemde öngörülen çıktı miktarı.
MEVCUT İNSAN KAYNAKLARININ DURUMU Amaçların envanteri, işe göre gruplandırılmış personel sayısı, birimler, örgütsel düzey, yerleşim durumu, yaş, eğitim düzeyi, yapılan hizmet-içi eğitim, başarı derecesi.
İNSAN KAYNAKLARI TAHMİNİ a) Mevcut işgücü: İstifalar, işe son verme, yükselme, planlanan dönemde işten ayrılmalar. b) İşgücü ihtiyacı: Nakil planları ve plan döneminde personel ihtiyacının tahmini c) Personel ihtiyacı ile mevcut personel sayısının karşılaştırılması: (a) ile (b) nin karşılaştırılması sonucu kesin personel fazlalığı veya ihtiyacının belirlenmesi.
TAMAMLANAN PLANLAR İşe alma, personel seçimi ve yerleştirme, başarı değerlendirme, kariyer planlaması, nakil, terfi, işe son verme, eğitim ve geliştirme, güdüleme ve ödül.
KONTROL VE DÜZELTME Görülen ilerlemenin ölçülmesi, planla karşılaştırılması, düzeltici işlemlerin yapılması, aksamaların görülmesi halinde insan kaynakları planlarının örgüt planlar doğrultusunda değiştirilmesi, amaç envanterlerinin, tahminlerin ve gerçekleşen planların yenilenmesi.

Yukarıdaki tabloda verilen aşamaların alt başlıklarının her biri kendi içerisinde ayrıntılı olarak incelenmesi gereken hususlar olmakla birlikte; çalışmanın esas konusu kamu kesiminde insan kaynakları planlaması olduğundan, genel bir kavramsal çerçeve çizilmesi için söz konusu hususlara kısaca değinilmiştir.

[75] Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, *a.g.e.*, 2007, s. 102.
[76] Dale S. Beach'ten aktaran Burhan Aykaç, *a.g.e.*, s.106.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARI VE İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI

Türkiye'de planlama deneyimi temel olarak üç süreçten meydana gelmektedir. Bunlar; 1930'ların sanayi planları, 1960-1980 yılları arasında kalkınma planları ve 1980'li yıllar ile başlayan ve 2000'li yıllarda da devam eden şirket temelli stratejik planlar şeklindedir.[77] Bu üç dönemin planlama anlayışları ve yöntemleri arasında büyük farklar bulunmaktadır.

Türkiye'de planlama çalışmaları temel olarak, 1960'lı yıllardan başlayarak, beş yıllık dönemler itibariyle hazırlanan ve günümüze kadar süregelmiş olan kalkınma planları aracılığıyla yürütülmektedir. İnsan kaynakları planlaması da merkezi düzeyde hazırlanan kalkınma planları aracılığıyla yapılmakta ve kurumsal düzeyde uygulamaya konulmaktadır.

Sonuncusu 2019 yılı itibariyle hazırlanmış ve uygulamaya konulmuş olan kalkınma planlarının sayısı on birdir. Bahsi geçen kalkınma planları ile ekonomik, sosyal ve kültürel hususların yanı sıra; sektörel değerlendirmeler, kamu hizmetlerine ilişkin konular ve istatistiksel verileri de içeren geniş ölçekli tespitler, durum analizleri, hedefler ve yapılan diğer çalışmaların bir araya toplanması söz konusu olmaktadır.

Ancak, bahsi geçen konuların hepsine değinilmesi çalışmanın kapsamını aşacağından; planlarda, kamu yönetiminde insan kaynakları politikalarına yönelik olan hususlardan bahsedilecektir.

Ayrıca, kalkınma planlarında yer verilen amaç, hedef ve politikaların yanı sıra, yayınlanan önemli raporlar, yürürlüğe konulan mevzuat ve bunların hazırlanması ve

[77] Cengiz Ekiz ve Ali Somel, "Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi", *A.Ü SBF-GETA Tartışma Metinleri,* No:81, 2005, s.1.

uygulanması sürecinde görev ve yetki sahibi olan kurumların genel yapıları incelenecektir.

Söz konusu hususlara ilişkin yapılacak olan inceleme; yaşanan dönüşüm sürecindeki önemli dönüm noktaları çerçevesinde tarihsel olarak dönemlere ayrılarak, belirli başlıklar altında ele alınacaktır.

2.1. 1980 Öncesi Dönem

Planlama kavramının cumhuriyet döneminde ortaya çıkışı belirli kırılmaları temsil etmektedir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren Batı kapitalizmi ile ilişki halinde olma durumu, İzmir İktisat Kongresi ile de belirginleşmiş; Kongre sırasında, ülkenin bağımsızlığına ilişkin bir tehlike olmadığı sürece, yabancı sermayeye önyargılı davranılmayacağı belirtilmiştir.

Ancak, 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'dan sonra "devletçilik" ve onun bir nevi aracı olarak görülen planlama bir nevi zorunlu bir tercih olmuştur.[78] Ayrıca, yeni inşa edilen bir ülke ve toplum tasarısının planlama yoluyla gerçekleştirilebileceği düşünülmüştür.

Böylece, uluslararası işbölümünde azgelişmiş ülkeler için uygun görülen hammadde tedarikçisi olmak rolü yerine, devletçi ekonomi politikaları ile planlama mekanizmasını pekiştirmek suretiyle, hızlı bir sanayileşme sürecinin başlatılması hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için planlama mekanizmasının tercih edilmesinin önemli bir nedeni de Sovyetler Birliği'nin planlı ekonomisi sayesinde 1929 yılında yaşanan krizden etkilenmemesi olmuştur.[79]

Bu dönemde, komünizm yahut kapitalizmin ekonomik modellerini benimsemek yerine, ulusal kaynaklara dayanan bir ekonominin yaratılması ve planlı ekonomi

[78] Selime Yıldırım, "Devlet Planlama Teşkilatına Sosyalist Planlama Açısından Bir Bakış", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 17 (29), 2015, s. 26-28.
[79] Şimşek, *a.g.m*, 2016, s. 18.

politikaları ve karma ekonomik sistem ile devletçilik ilkesi temelinde bağımsız bir yapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.[80]

Böylece, 1930'lu yıllarda ulusal bağımsızlığı korumak suretiyle hızlı bir kalkınma gerçekleştirebilmek için daha çok korumacı ve devletçi iktisat politikaları uygulanmıştır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi artmış, devlet aracılığıyla sanayileşme anlayışı hâkim olmuştur. Bu anlayışın somut bir göstergesi olarak da, Devlet Sanayi Ofisi (1932), Sanayi Kredi Bankası (1932), Sümerbank (1933)[81] gibi kurumlar ile bazıları günümüzde bile varlığını sürdüren kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuştur. Devlet bunlar aracılığıyla gerek üretim gerekse bölüşüm süreçlerinde aktif bir şekilde rol almıştır.

Ulusal düzeydeki ilk plan 1933 yılında hazırlanan Beş Yıllık Sanayi Planı'dır. Ardından 1938 yılında hazırlanan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı ise İkinci Dünya Savaşı nedeniyle sekteye uğramıştır.[82] Adlarından da anlaşılacağı üzere; bu planlar, ekonomik, toplumsal ve siyasi yapıya yönelik kapsamlı düzenlemeler içermeyen, sadece sanayileşme amacı için hazırlanmış olan planlardır. Gelişmiş ülkeler için bir nevi hammadde deposu olmak yerine, ulusal kaynakları kullanarak sanayileşmeyi sağlamak ve kendi kendini idame ettiren bir ekonomik sistem yaratmak hedeflenmiştir.

Akabinde 1946 ve 1947 yıllarında da planlar hazırlanmıştır. 1946 yılında hazırlanan "İvedili Kalkınma Planı"nda sanayileşerek kalkınma politikası benimsenmiş ve ekonomik ve toplumsal gelişmede kamu sektörü ön plana çıkarılmıştır. 1947 yılındaki "Türkiye İktisadi Kalkınma Planı" ise kalkınma programcılığı anlayışı ile hazırlanmıştır. Bu anlayış çerçevesinde; ekonominin tarım sektörü öncülüğünde yapılandırılarak, hem dış borçların vadesinde ödenmesi hem de gelişmiş ülkelerin tarım ürünlerine yönelik ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır. Ayrıca, ekonomik ve

[80] Ali Nejat Ölçen, *Kemalizmin Ekonomisi*, Güldikeni Yayınları, 2000, s. 178.
[81] Sümerbank; Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankasının birleştirilmesiyle kurulmuştur.
[82] Ergun ve Polatoğlu, *a.g.e.*, 1992, s. 230.

toplumsal hayata doğrudan devletin müdahalesi gerekli görülmemiş ve kamu sektörünün belirli sınırlara oturtulması fikri ön plana çıkmıştır.[83]

1940'lı yılların sonundan başlayarak 1950'lerde de devam eden söz konusu "kalkınma programcılığı" anlayışının dönemin iktidar partisi tarafından da benimsendiği ve ekonomik gelişmede tarım sektörüne ağırlık verildiği görülmektedir. Devletçilikten uzaklaşılarak daha liberal bir duruş sergilenmesi ve planlama olmaksızın da özel sektör öncülüğünde kalkınmanın gerçekleştirilebileceğinin düşünülmesi ile kamu sektörünün özel girişimi destekleme rolünün ön plana çıkarılarak, devletin işlevlerinin görece sınırlandırılması söz konusu olmaktadır.

Yine bu yıllarda, siyasi ve ekonomik atmosferin de etkisiyle kalkınma çabasının ön plana çıkmış olduğu görülmektedir. O dönemki ekonomik sıkıntıları aşmak için uluslararası kuruluşlarla yapılan temasların da bir sonucu olarak 1958 yılında Koordinasyon Bakanlığı kurulmuş; 1959 yılında ise Tinbergen ve ekibi Türkiye'ye gelerek plan hazırlıklarına başlamıştır. Ancak bu plan, Türkiye'ye, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından yapılan yardımların belirli bir program çerçevesinde yürütülebilmesi için hazırlanmış olması nedeniyle, 1930'lu yılların sanayi plancılığından farklı bir nitelik arz etmektedir.

Bu çerçevede, söz konusu yıllardaki planlama mekanizmasını genel hatlarıyla toparlamak gerekirse; 1930'larda devletçilik ilkesi temelinde, ulusal kaynaklarla sanayileşme hedeflenmekteyken, hazırlanan planlar belirli sektörlere ağırlık verilmesi nedeniyle bütüncül olamamıştır. 1940'lı yıllardan itibaren ise genel olarak uluslararası etkilere göre hazırlanan kalkınma planları ve akabinde yabancı uzmanlara hazırlattırılan raporlar ön plana çıkmaya başlamış ve temel amaç önceden belirlenmiş olan sektörlere yönelik olarak sağlanan dış borçların etkili bir şekilde yönlendirilmesi olmuştur.[84]

[83] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 172-173.
[84] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 176-177.

Öte yandan, bir sonraki başlıkta daha ayrıntılı değinilecek olan, yabancı uzman raporlarında, Türkiye'de merkezi bir planlama örgütüne ihtiyaç duyulduğunun belirtildiği görülmektedir. Kurulması düşünülen bu örgütten beklenti, ekonomik gelişmenin belirli bir program dâhilinde ilerlemesidir. Diğer bir ifadeyle, alınan kredilerin geri ödemelerinin yapılabilmesini sağlamak için ekonomik yapının kontrol altında tutulmasıdır.[85]

Dolayısıyla, cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmaya çalışılan bağımsız ekonomik yapıdan ve bu yapı çerçevesinde planlama mekanizmasına atfedilen rolden biraz uzaklaşıldığı görülmektedir. Söz konusu yıllarda yabancı sermayenin desteğini reddetmek söz konusu olmamakla birlikte, ulusal kaynaklar aracılığıyla sanayileşerek kalkınma fikri benimsenmişken, zaman içinde kalkınma sürecinde uluslararası kaynakların temel alınması ve onların öncülüğünde sürecin yürütülmesi anlayışının ön plana çıkmaya başladığı anlaşılmaktadır.

2.1.1. Yabancı Uzman Raporları

Planlı dönem öncesinde 1950'li yıllarda yabancı uzmanlara hazırlattırılan raporlarda da kamu personel yönetimine ilişkin çeşitli tespitler ve değerlendirmeler bulunması nedeniyle, bu raporlardan kısaca bahsedilmek suretiyle, yapılan değerlendirmeler hakkında genel bir fikir edinilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.1.1.1. Neumark Raporu (1949)

İstanbul Üniversitesinde öğretim üyesi olan Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan bu rapor, *"Devlet Daire ve Müesseselerinin Çalışma*

[85] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 233.

Esasları Hakkında Rapor" adıyla Başbakanlığa sunulmuştur. Raporda, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurların sayısının fazla olduğu ve ihtiyaç duyulandan fazla olan personelin tasfiye edilmesi gerektiği, böylelikle yeterli sayıda personelle daha verimli çalışılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca, personel sisteminde yaşanan sorunların çözülmesi için, çeşitli bakanlık, genel müdürlük ve şubelerin birleştirilerek teşkilatlanmaya ilişkin bir yeniden yapılanmaya gidilmesi, ücret politikalarının düzenlenmesi, hizmet içi eğitime önem verilmesi, işe giriş ve yükselmelerde sınav sisteminin uygulanması önerilmiştir.[86]

2.1.1.2. Thornburg Raporu (1950)

ABD Dışişleri Bakanlığında petrol müşaviri olan Max Weston Thornburg'un 1949 ve 1950 yıllarında yaptığı iki çalışmayı kapsayan bu raporun personel yönetimiyle ilgili tavsiyelerin yer aldığı kısmında; kamu personeli sayısının azaltılması ve niteliğinin yükseltilmesi, iyi yetişmiş ve uzman personelin istihdam edilebilmesi için liyakate önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu temin edecek biçimde tekrar düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.[87]

2.1.1.3. Barker Raporu (1951)

Türk hükümeti ile Dünya Bankasının finanse ettiği 13 kişilik bir Kurul tarafından hazırlanarak 1951 yılında hükümete sunulan bu raporda, Türk kamu yönetiminde yetki devrinin acil olarak gerçekleştirilerek, yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere daha fazla verilmek suretiyle yeniden dağıtılması gerektiği belirtilmektedir.

[86] Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Basım Dağıtım, Bursa, 2010, s. 13-14.
[87] Aytül Güneşer Demirci, *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s. 90.

İlaveten, bütün kamu personelini kapsayacak şekilde personel politikalarını belirlemek ve uygulamaları tek elden yürütmeyi temin etmek amacıyla, merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulması ve ihtiyaç duyulan uzman personelin yetiştirilmesi için üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulmasının sağlanması önerilmektedir. Yine bu raporda, memur maaşları, emeklilik rejimi, sınıflandırma gibi hususlara ilişkin öneriler de yer almaktadır.[88]

2.1.1.4. Martin-Cush Raporu (1951)

1951 yılında James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan raporda, tüm kamu personelini kapsayan merkezi nitelikli bir personel dairesi kurulması ve personelin işe alımını belirleyen merkezi bir sınav uygulamasının başlatılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu raporda tüm memurlara eşit bir şekilde yaklaşılması, dengeli ve adil bir ücret sisteminin kurulması gibi öneriler de yer almaktadır.[89]

2.1.1.5. Leimgruber Raporu (1952)

Hükümetin isteği üzerine, Profesör Leimgruber idari teşkilat ve personel konuları üzerinde yaptığı çalışma ve incelemeleri 1952 yılında rapor haline getirerek Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına göndermiştir. Söz konusu raporda, ülkenin idari teşkilatlanması incelenmekte ve özellikle bakanlıklar üzerinde durulmaktadır Ayrıca, personelin hukuki statüsü, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolardaki aşırı doluluk ve sınıflandırma konuları hakkında da birtakım değerlendirmeler yer almaktadır.[90]

---

[88] Kayar, *a.g.e.*, 2010, s. 14.
[89] Gencay Şaylan, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2010, s.110.
[90]Selçuk Kantarcıoğlu, *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?"*, DPT Yayın No:34, Ankara, s. 24.

2.1.1.6. Chaillaux-Dantel Raporu (1959)

Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığındaki heyet tarafından yapılan çalışmalar 1959 yılında rapor haline getirilmiştir. Söz konusu raporda, kamu hizmetini yerine getirenlerin mesleki niteliklerini etkileyen unsurlar üzerinde durulmaktadır. Bu kişilerin mesleki olarak yetişmeleri için önlem alınmadığı ve bu durumun özellikle orta kademedeki memurlar için sorun oluşturduğu belirtilmektedir. Rapora göre, öncelikle, hukuki statünün düzenlenmesi gerekmektedir Ayrıca, maaş ve ücretlerin de fiyat değişimlerine göre ayarlanamamasının memurların satın alma güçlerini kaybetmelerine yol açtığına da değinilmektedir.[91]

Sonuç olarak, 1949-1959 yılları arasında hazırlanan söz konusu raporlarda kamu personel sisteminde değişiklik yapılması vurgulanan hususları;

- Memur sayısının azaltılması ve uzman personel istihdam edilmesi,
- Dengeli ve adaletli bir ücret sisteminin kurulması,
- Hizmet içi eğitimin yaygın hale getirilmesi,
- İşe alma ve yükselmelerde sınav sisteminin uygulanması,
- Yetki devrinin yapılması,
- Devlet teşkilatına yönelik düzenlemeler yapılması ve merkezi düzeyde personel dairesi kurulması,

şeklinde özetlemek mümkündür.

2.1.2. Mevzuat Düzenlemeleri

Bu dönemde, 1949 yılında çıkarılan emeklilik rejiminin tek elde toplanmasını ve merkezi olarak düzenlenmesini öngören 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu önem arz etmektedir. Söz konusu Kanun ile müstahdemlere de emeklilik hakkı tanınmış, kamu

[91] Kayar, *a.g.e.*, 2010, s. 16.

görevlilerinin emeklilik hakları genişletilmiş ve bazı KİT'lerin, Merkez Bankası çalışanlarının, il özel idareleri ile belediye memurlarının tekaüt sandıkları da Emekli Sandığına devredilmiştir.[92]

Yine aynı yıl çıkarılan 5439 sayılı Kanun ile bir bakanlığın görev alanına giren herhangi bir hizmeti yerine getirmek için, orada bakanlık teşkilatı olmasa bile, memurların çalıştırılması mümkün hale getirilmiştir. Böylece, memurların kadroları ile yurt içinde bakanın karar verdiği yerde çalıştırılabilmeleri söz konusu olmuştur.[93]

Öte yandan, 1954 yılında çıkarılan 6422 sayılı Kanun ile, yaş şartı olmaksızın, yirmi beş yılını doldurmuş olan memurların idare tarafından resen emekliliğe sevk edilebilmesi hükmü; 6435 sayılı Kanun ile ise askerler ve hakimler dışındaki memurların, hiçbir gerekçe gösterilmeden ve disiplin soruşturması yapılmadan hizmetle ilişkisinin kesilebilmesi imkanı getirilmiştir.[94]

1949-1955 yılları arasında yapılan söz konusu düzenlemelerin, memuriyet güvencesini zayıflattığı görülmektedir. Ancak, bu düzenlemeleri savaş sonrasındaki genel belirsizlik ortamının kamu personel rejimine geçici yansımaları olarak kabul etmek mümkündür.

Ayrıca bu dönemde, yabancı uzman raporlarındaki öneriler de dikkate alınarak, "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor", "Devlet Personeli Hakkında Rapor", "Devlet Personel Kanunu Tasarısı gibi çalışmalar yapılmış ve 1956 yılında "Devlet Personel Kanunu Tasarısı" meclise sunulmuştur.[95] Söz konusu tasarıda öncelikle hedeflenen Devlet Personel Dairesinin kurulması olmuştur.

1965 tarihinde yayınlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun altyapısını kuran bu Tasarı ile "eşit işe eşit ücret, iş tanımlama, performansa göre ücretlendirme gibi düzenlemeler yapılması planlanmış ve kariyer ilkesi çerçevesinde belirlenen Türk

[92] Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2012, s. 409-410.
[93] Aslan, *a.g.e.*, 2012, s. 411-412.
[94] Aslan, *a.g.e.*, 2012, s. 412.
[95] Ş. Ekşi, "Türk Kamu Personel Sisteminde Neden Reform?", Eyüp Günay İşbir (Ed.), *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, TODAİE Yayın No: 372, Ankara, s. 320

kamu personel rejiminin sınıflandırma (kadro) ilkesi" çerçevesinde şekillendirilmesi hedeflenmiştir. [96]

Görüldüğü üzere; 1960 yılına kadar yürürlüğe konulan sanayi planları, yabancı uzmanlara hazırlattırılan raporlar ve yapılan mevzuat düzenlemeleri genel olarak değerlendirildiğinde, söz konusu çalışmaların belirli alanları kapsadığı ve kurumsallaşmış bir planlama anlayışının henüz söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

Ancak, ilerleyen yıllarda, özellikle de İkinci Dünya Savaşından sonra azgelişmiş ülkelerin kalkınma sürecine rehberlik edilmek suretiyle, gelişmiş ülkelerin oluşturmakta olduğu ekonomik sisteme adaptasyonlarının sağlanmasını hedefleyen kalkınma planlaması anlayışının yaygınlık kazanmaya başlaması ile Türkiye'de planlama mekanizmasının kurumsallaşmasına yönelik çalışmaların hızlandığı görülmektedir.

Bu çerçevede, planlı dönemin hukuki altyapısının kuruluşu ve bahsi geçen çalışmaların ivme kazanması bakımından 1961 Anayasası önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Mezkûr Anayasanın *"İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni"* başlıklı 41 inci maddesinde;

> *"İktisadi ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.*
> *İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği öncelikleri yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir."*[97] hükmü bulunmaktadır.
> Anılan Anayasanın *"Kalkınma Plânı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı"* başlıklı 129 uncu maddesinde ise; *"İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.*
> *Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek*

[96] Ekşi, "a.g.m.", s. 320.
[97] 334 sayılı Kanun, RG: 20 Temmuz 1961, 10859.

esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir."[98] hükmüne yer verilmiştir.

1961 Anayasasının mezkûr hükümleri, bu yıllarda planlama mekanizmasına atfedilen rolün ciddiyetini göstermesi açısından önemlidir. Bu dönemde planlama faaliyetlerinin merkezi bir şekilde yürütülmesini sağlamak için gerekli kurumsal altyapının oluşturulmuş olması ve kalkınma planlarının beş yıllık dönemler itibariyle sistematik bir şekilde hazırlanmaya başlaması söz konusu olmuştur. Ayrıca, yine bu yıllarda, kamu personel yönetimine ilişkin gerekli düzenlemelerin ve çalışmaların da merkezi bir kurum tarafından yerine getirilmesi için gerekli kurumsal altyapı oluşturulmuş ve mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır.

2.1.3. Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu

Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması gerekliliğinden ilk olarak, 1951 yılında hazırlanan Barker Raporunda bahsedilmiş; ardından Martin ve Cush Raporunda, Leimgruber Raporunda ve Chailloux-Dantel Raporunda da bu ihtiyaç gündeme getirilmiştir. 1956 yılında hazırlanan Devlet Personel Kanunu Tasarısı ile Devlet Personel Dairesinin kuruluşu ve görevleri düzenlenmiş, ancak bu tasarı kanunlaşamamıştır.

Bu çalışmalarda yer alan önerilerin de dikkate alınmasıyla, "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun"[99] ile Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Personel Dairesi' kurulmuştur. Böylece, o döneme kadar Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan kamu personel yönetimini düzenlemek, koordine etmek ve bu alana ilişkin çeşitli çalışmalar yürütmek görevi Devlet Personel Dairesine (DPD) verilmiştir.

Aynı Kanunun gerekçesinde Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gerektiren sebepler şöyle sıralanmıştır:

[98] 334 sayılı Kanun, RG: 20 Temmuz 1961, 10859.
[99] 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, RG: 17/12/1960, 10683.

- *"Amme sektöründe çalışanlara ödenecek ücretin, gördüğü hizmetle mütenasip olması ve hizmetin gerektirdiği vasıf ve meziyetler, çalışma şartları ve mahalleri, işin tehlike derecesi gibi daha önceden tespit edilmiş objektif kıstaslara istinat ettirilmesi,*
- *Muadil hizmeti gören memurlara muadil ücret ödenmesi,*
- *Kadroların bitaraf ve salahiyetli bir merciin tetkikinden sonra tasdike tabi tutulmak suretiyle mahiyeti bakımından yekdiğerinin aynı olan vazifeler için farklı derece tespitinin önüne geçilmesi,*
- *Ücretlerin fiyat konjonktürünü takip etmelerini mümkün kılacak hükümlerin getirilmesi,*
- *Bakanlıkların muvazene ve adalet hizmetlerini bir tarafa bırakarak kendi mensuplarının vazifesini ıslah için ilave menfaatlar temini maksadı ile bozduğu ücret hiyerarşisinin düzeltilmesi*."[100]

Bu Kanuna göre Devlet Personel Dairesi, başkan ve üyelerden oluşan Devlet Personel Heyeti, bir genel sekreter ile ona bağlı olan teknik şube ve bürolardan meydana gelmektedir. Bakanlar Kurulu, başkan ile genel sekreteri kendiliğinden, kurul üyelerini ise gösterilecek[101] iki aday arasından yapılacak seçimle atayacaktır. Beşinci üye ise memurlar tarafından seçilecek ikişer temsilciden oluşacak bir kurulun belirleyeceği iki memur aday arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilerek atanacaktır.

Dairenin, personel rejimini düzenlemek görevini yerine getirebilmesi için, o dönemki mevzuata göre genel müdürlük ve yüksek seviyedeki müşavirlik görevleri için tahsis edilmiş olan 3'üncü ve 4'üncü dereceli kadrolar tahsis edilmiş ve bu kadrolarda uzman istihdam edilmiştir. Dolayısıyla, personel rejiminin yüksek nitelik isteyen bir

[100] İnternet: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c004/mbk_00004054ss0167.pdf, Son Erişim Tarihi: 26/11/2019.
[101] Maliye, Milli Savunma, Milli Eğitim Bakanlıkları ile Yüksek Murakebe Heyeti tarafından aday gösterilmektedir.

uzmanlık işi olduğunun kabul edildiği ve bu işi yürütecek olan uzmanlara önem verildiği görülmektedir.[102]

Genel ve özel bütçeli kurum ve kuruluşlar, il özel idaresi, belediyeler, iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi teşekkülleri, özel kanunlarla kurulan banka ve kuruluşları üzerinde yetki sahibi olan Daire, görevli olduğu alan ve kapsam itibarıyla bir nevi üst kurum niteliği taşımaktadır. 160 sayılı Kanun ile Daireye verilen görevler: [103]

- *"Belirlenen ölçütlere göre memuriyet ve hizmetleri gruplandırmak suretiyle kurumların benzer işleri için eşit ücret prensibini yaşama geçirmek,*
- *Memur ve hizmetli kadro unvanlarını standart hale getirmek,*
- *Personelin işe alınma ve terfileri için gereken yeterlik koşulları ile çalışma yöntemlerinin rasyonelleştirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemek,*
- *Ülke genelindeki iktisadi, sosyal ve mali gelişmeleri izleyerek maaş, ücret ve diğer özlük haklarda yapılması gereken düzeltmeleri hazırlamak,*
- *Kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmetin gereklerine uygun bir düzeyde tutulması için gerekli düzeltmeleri yapmak,*
- *İhtiyaç fazlası olan personeli ihtiyaç duyulan boş kadrolara yerleştirme usul ve esaslarını belirlemek,*
- *Kurumlarınca açıkta bırakılacak personele ilişkin işlemleri düzenlemek,*
- *İç ve dış gezi günlükleriyle sürekli görevle yurtdışında bulunan memurların maaşlarına uygulanacak ödeme oranlarını belirlemek,*
- *Genel personel kayıtlarını tutmak ve kamu görevlileri hususunda sayısal veriler toplamak,*

[102] Aysel Ersan, "Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı", *Amme İdaresi Dergisi*, C:7 S:4, 1971, s. 103.
[103] 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, RG: 17 Aralık 1960, 10683.

- *Görev alanına giren konularla personel rejimini düzenlemeye ilişkin kanun tasarıları, tüzük ve yönetmelik taslakları hazırlamak,*
- *Kamu personelinin hak ve yükümlülüklerini, bunlara uygulanacak disiplin sistemini belirleyerek bütün kurumlarda uygulama birlikteliğini sağlamak,*
- *Personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun teknikleri belirlemek,*
- *Personelin ödüllendirilmesine ilişkin hususları incelemek,*
- *Sonradan ortaya çıkacak ihtiyaca göre doğrudan ya da Dairenin teklifi üzerine Dairenin kadrolarını ve giderlerini artırmamak şartıyla verilecek diğer işleri görmektir."*

Devlet Personel Dairesi kuruluşunun ardından 1962 yılında "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" adıyla geniş bir rapor hazırlamaya başlamış, hazırlık sürecinde yabancı uzmanların da görüşleri alınmıştır. Bu çerçevede, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatından (OECD) gelen Van Mook ile Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı tarafından gönderilen Kaliforniya Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher tarafından çeşitli raporlar hazırlanmış; bu raporlarda mevcut sistemin aksaklıkları ve düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanları belirtilmiştir. DPD tarafından hazırlanan ve kurumlardan görüş talep edilen söz konusu Rapor çerçevesinde Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler hazırlanmış ve bunlar 21/05/1963 tarihli ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Söz konusu Tekliflerde; kariyer ilkesi, sınıflandırma sistemi, liyakat sistemi, ücret sistemi ve sosyal haklar gibi konulara değinilmiştir.[104]

[104] Samet Pehlivan, *Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Yeni Sistem Arayışları.* Uzmanlık Tezi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 94-102.

2.1.4. Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu

Yabancı uzman raporlarından da anlaşıldığı üzere, Türkiye'de merkezi bir planlama örgütünün kurulması, ekonomik, siyasi ve toplumsal gerekliliklerin yanı sıra ulusal düzeyi aşacak çapta talep edilen ve desteklenen bir adım olarak kabul edilmektedir.

Ancak, diğer ülkeler tarafından Türkiye'den talep edilen planlama örgütü, ekonomik ve toplumsal hayatın kapsamlı bir şekilde kalkınmasını görev edinen bir örgüt değil; ülkenin ekonomik gelişmesinin programlı bir şekilde ilerlemesini sağlamak suretiyle, verilen kredilerin geri ödemelerinin düzenli bir şekilde yapılmasını temin edebilmek için bir nevi kontrol aracı olacak bir örgütsel yapılanmadır.[105]

Fakat, 91 sayılı Kanun[106] ile Başbakanlığa bağlı ve genel bütçeye dâhil merkezi bir kuruluş olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) verilen aşağıdaki görev ve yetkiler incelendiğinde, Kurumun bahsi geçen iktisadi planlama misyonunu bir miktar aştığı görülmektedir: [107]

a) *"Ülkenin doğal, beşerî ve iktisadî her türlü kaynak ve imkânlarını tespit ederek, takip edilecek iktisadî, sosyal ve kültürel politikayı ve hedefleri tayinde hükümete müşavirlik yapmak,*
b) *Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadî, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için görüş ve tekliflerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak,*
c) *Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak,*

[105] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 232-233.
[106] 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG: 5 Ekim 1960, 10621.
[107] 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun

d) Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda görüş ve tekliflerde bulunmak,

e) Kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını takip ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde kalkınma planlarında ve yıllık programlarda usulüne uygun olarak değişiklikler yapmak,

f) Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı takip etmek,

g) Kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı takip ve koordine etmek,

h) Kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, milletlerarası ekonomik kuruluşlarla münasebetlerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak,

i) Kalkınma planı ve yıllık programları bölgesel veya sektörel bazda hazırlamak ve diğer özel çalışmalar yapmak üzere Müsteşarın teklifi ve ilgili Devlet Bakanının onayı ile geçici olarak çalışma grupları kurmak."

Adı geçen Kanunla DPT'ye verilen görevlere bakıldığında; yalnızca ekonomik sistemi değil, sosyal, kültürel ve toplumsal konuları da kapsayan bir kalkınma planlaması anlayışının ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, devletin, planlama mekanizması aracılığıyla ekonomik ve toplumsal yapının yeniden biçimlendirilmesine ilişkin politikalar üretmeyi ve bu politikaları çeşitli programlar çerçevesinde uygulamaya koymayı hedeflediğini söylemek mümkündür.

DPT'nin de bu süreçte ülkenin bütün fiziki ve beşeri kaynaklarını belirleyerek, hükümetin uygulayacağı politikalara yol gösterecek planları hazırlamak, bu planların

uygulanmasını koordine etmek, ihtiyaç halinde planları gözden geçirerek tekrar düzenlemek gibi çeşitli görevleri bulunmaktadır.

Öte yandan, görev ve yetki sahibi olduğu alan itibariyle Türk kamu yönetiminde temel kurumlardan birisi olan DPT, müsteşarlık ve kurul şeklinde örgütlenmiştir. Müsteşarlık, kendisine bağlı olan daireler aracılığıyla, ulusal ihtiyaçlar çerçevesinde kapsamlı bir kalkınma gerçekleştirilmesi ve kamu ve özel sektörde planların uygulanmasının koordinasyonunun sağlanması hususlarında görevlidir. Yüksek Planlama Kurulu ise bürokrat ve siyasetçilerden oluşmakta ve başlıca ekonomik ve sosyal politikaların tespitinde rol almaktadır.[108]

Ulusal düzeyde, bahsi geçen şekilde ilerleyen süreç, küresel düzeyde ise gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan çeşitli ekonomik ve yapısal destekler ile yönlendirilmiştir. Böylece, gelişmiş ülkelerin, azgelişmiş ülkelerin karar ve yönetim süreçlerinde, planlama mekanizmasının da desteğiyle söz sahibi olmaları ve belirledikleri rol dağılımı çerçevesinde azgelişmiş ülkelerin küresel sisteme adaptasyonlarının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Diğer taraftan, bütün bu çalışmaların kurumsal temelini oluşturan ve ulusal planlamanın örgütlü bir şekilde yürütülmesinde en önemli aktör olan DPT'nin yapısında zaman içinde yaşanan değişim ve dönüşüm süreci ile planlama anlayışında yaşanan farklılaşmanın birbirine paralel olarak ilerlediğini de gözden kaçırmamak gerekmektedir.

2.1.5. MEHTAP Raporu

Bakanlar Kurulu'nun kararıyla[109] Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dâhil kurumlar arasında merkezi hükümet işlevlerinin paylaşımını belirlemek ve bu

[108] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 237.
[109] 13/02/1962 tarihli ve 6/209 sayılı Karar.

paylaşımın kamu hizmetlerinin verimli şekilde yürütülmesin temin edip etmediğini incelemek ve tavsiyelerde bulunmak üzere, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile kurumların işbirliği ile bir araştırma yapılması kararlaştırılmıştır.[110]

1962 yılında başlatılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 24 Nisan 1963 tarihinde hükümete sunulmuş, söz konusu projede merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunlar değerlendirilirken, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri değerlendirme dışında bırakılmıştır.

Söz konusu Raporun "Personel" başlıklı bölümünde; ülkemiz gibi devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin yoğun ve memur sayısının fazla olduğu ülkelerde, kamu personel yönetiminin önemli bir husus olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, devlet yönetiminin başarısının, nitelikli personele sahip olmakla mümkün olduğu ve devlet yönetiminin düzenlenmesinin, öncelikle personel sisteminin düzenlenmesine bağlı olduğu savunulmaktadır.[111]

Ancak, Türkiye'de personel yönetiminin, kurumsal düzeyde farklı birimler tarafından uygulanması ve bu durumun modern personel yönetiminin ihtiyaçlarına uygun olmaması nedeniyle; Devlet Personel Dairesinin kurulduğu ve böylece personel sisteminin düzenlenmeye çalışıldığı söylenmektedir. Ayrıca, kamu personel yönetiminin başlıca unsurları, personel görevlerinin dağılımı ve personel rejiminin düzenlenmesine yönelik esaslar gibi başlıklar altında çeşitli tespitler yapılmakta ve ihtiyaç duyulan düzenlemelere ilişkin öneriler getirilmektedir.[112]

[110] TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara, 1966, s. 8.
[111] TODAİE, *a.g.e.*, 1966, s. 70-75.
[112] TODAİE, *a.g.e.*, 1966, s. 70-75.

2.1.6. Yapılan Düzenlemeler

1945-1980 yılları arasında; personel konuları, teşkilat yapılarının yeniden düzenlenmesi, idari işlem süreçlerinin basitleştirilmesi gibi hususlara yönelik olarak yapılan düzenleme çalışmaları; temel olarak idari yapıdaki azgelişmişliği aşarak, modern devlete uygun bir idari yapı ve işleyiş kurulmasını amaçlamaktadır.[113]

Bu çerçevede, söz konusu dönemde, kamu personel sistemine ilişkin olarak yürürlüğe giren en önemli düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur.[114] Anılan kanun ile kamu personel sisteminin en temel istihdam biçimi olan memuriyet rejiminde hizmete girişten hizmetin sona ermesine kadar olan bütün aşamaların temel çerçevesi oluşturulmuştur.

Daha açık bir ifadeyle; söz konusu Kanun ile hizmete giriş, adaylık dönemi ve asli memurluğa atanma, değerlendirme, ilerleme ve yükselme, hizmet içi eğitim, mali ve sosyal haklar, yükümlülükler ve yasaklar, disiplin, görevden uzaklaştırma, yargılanma usulü ve memuriyetin sona ermesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yaşam boyu istihdam ilkesi çerçevesinde, güçlü bir güvence sistemi ile liyakat esasına göre istihdamı esas alan bu Kanun ile meslek olarak kabul edilen memurluğun, hükümet karşısındaki konumunun hukuki bir temele oturtulması mümkün kılınmıştır.

Böylece, kamu personel sistemine ilişkin olarak, gerek 1950'li yıllarda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda tespit edilen gerekse MEHTAP Raporunda yer verilen sorun alanlarından olan, maaş rejimi, hizmet içi eğitim, işe alma ve terfi sistemi gibi hususların tek bir yasal çerçeve altında düzenlenmesi söz konusu olmuştur.

Ayrıca, bu dönemde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu[115] da yürürlüğe girmiştir. 657 sayılı Kanun ile 788 sayılı Memurin Kanunu ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun yürürlükten

[113] Barış Övgün, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü,* Nika Yayınevi, Ankara, 2013, s. 14.
[114] RG: 23 Temmuz 1965, 12056.
[115] RG: 17 Haziran 1965, 12025.

kaldırılmış; ancak 3656 sayılı Kanun 1970 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir. 657 sayılı Kanunun tam olarak uygulanması da 1970 yılında yürürlüğe giren 1327 sayılı Kanun ile olmuştur.

Diğer taraftan, 1978 yılında "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar"[116] ile 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi çerçevesinde; önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde çalıştırılmak üzere istihdam edilecek olan sözleşmeli personelin[117] hizmete girişi, hakları, yasakları ve yükümlülükleri, sözleşme süreleri ve sözleşmenin feshi hususlarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

2.1.7. Kalkınma Planları

1960 ve 1980 yılları arasında dört tane Beş Yıllık Kalkınma Planı yapılmıştır. Toplumun ortak kabulünün ve kurumsal alt yapısının gerçekleşmiş olması nedeniyle; bu dönemin kalkınma planlamacılığının "altın devri" olduğu da söylenilmektedir. Ancak, 1960'larda ön plana çıkan sosyal planlama olgusu, 1970'lerde yerini iktisadi büyüme önceliğine bırakmaya başlamıştır. Bu yıllarda, birtakım ekonomik sebeplerin de etkisiyle plancılık anlayışı bir nevi gerileme dönemine girmiş ve 1980'li yıllardaki neoliberal etkilerle birlikte iyice arka planda kalmaya başlamıştır.[118]

Bu kapsamda, 1960 ve 1980 yılları arasında hazırlanan kalkınma planları, çalışmanın konusu gereği, insan kaynakları planlamasına ilişkin hususlar minvalinde ele alınacaktır. Dolayısıyla; çalışmanın konusu kamu kesimi ile sınırlı olduğundan, genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmakla birlikte, özel sektörde uygulanan insan kaynakları politikalarına yer verilmemiştir.

---

[116] BKK: 6 Haziran 1978, 7/15754.
[117] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 23 Temmuz 1965,12056.
[118] Ekiz ve Somel, "a.g.m.", 2005, s. 13-14.

2.1.7.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)[119]

Söz konusu planda, işgücünün eğitimi, niteliklerinin artırılması ve dengeli dağılımı gibi konulara değinildiği görülmekte olup; kamu hizmetleri hakkında genel hususlardan bahsedilmekle birlikte, kamu yönetiminde uygulanan personel politikalarına ilişkin herhangi bir başlığa yer verilmemektedir.

Bu çerçevede; işsizlik sorununu çözmek, çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek, personeli etkin bir şekilde kullanmak, personel dağılımındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak gibi genel hedeflerden bahsedilmiştir.

İşgücü ihtiyacının karşılanması ve işgücünün dengeli dağılımı gibi hususların çözülmesi için, yabancı uzmanlar aracılığıyla alınan teknik yardımlar ile planların hazırlanmasında bir ilişki kurulmuş ve teknik yardım programlarının uygulanması, uygulamanın denetlenmesi ve değerlendirilmesine önem verilmiştir. Söz konusu yardım programlarında, yapılması gereken araştırma, proje hazırlama ve özellikle yeni geliştirilen sektörlerde yüksek seviyede danışman sağlama ve eleman yetiştirme üzerinde durulmuştur.

Öte yandan, devletin istihdam ettiği teknik personelin dağılımında dikkatli davranılması ve her tip elemanın kendi alanında çalışmasının sağlanması, kurumlardaki personelin tam kapasite ile kullanılması için gerekli esnekliği sağlayacak bir personel düzeninin kurulması gerektiği belirtilmiştir.

Son olarak, araştırma çalışmalarının geliştirilebilmesi için çok sayıda araştırma personeline ihtiyaç bulunduğundan bahisle, söz konusu personelin yurt dışında yetiştirilmesi için dış yardım ve burslardan geniş ölçüde faydalandırılması için gerekli tedbirlerin alınmasının zaruri olduğuna değinilmiştir.

[119]T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara, 1963.

Görüldüğü üzere; mezkûr planda, genel olarak, işgücü ihtiyacı ve işgücü dağılımı hususlarından bahsedildiği; ancak, kamu personel sistemine ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmediği anlaşılmaktadır.

2.1.7.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)[120]

Mezkûr planda, istihdam ile ekonomik ve sosyal gelişme arasındaki ilişkiden ve kalkınmadaki en önemli unsurun işgücü olduğundan bahsedilmektedir. Ayrıca, ayrıntılı bir şekilde olmamakla birlikte, kamu hizmetlerini yürüten personele ilişkin birtakım problemlerde de yer verilmekte; 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kamu kesiminde görev yapanlar ilişkin düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu Kanunun genel anlamda işgücü politikalarıyla bağdaşmadığı belirtilmektedir.

Ayrıca, istihdam, çalışma sorunları, işgücü, eğitim ve hizmet içi eğitim konularına değinilmekte ve kalkınmada en önemli unsur olarak kabul edilen ülkedeki insan gücü kaynağının, ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için etkili ve verimli kullanılmasının amaçlandığı ileri sürülmektedir.

Çalışma hayatının düzenlenmesi için 1946 yılında kurulan Çalışma Bakanlığının ve bu Bakanlığa bağlı olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumunun da gerekli işlevleri yerine getiremediği ifade edilmektedir. Ayrıca, sendikalaşma oranına ilişkin verilere yer verilerek, önceki yıllarda başlayan sendika hareketlerinin ise güçlendiği belirtilmektedir.

Diğer taraftan, kamu hizmetlerinde görevli olanlar arasında çalışma şartları, güvenlikleri, hizmet içi eğitimleri ve teşkilatlanmaları bakımından adaletsizlik olduğu dile getirilmektedir. 1965 yılında Devlet Memurları Kanunu ile kamu personelinin bir bölümü için çalışma şartları düzenlenmiş olsa bile, mezkûr Kanunun ülkedeki insan

[120] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara, 1968.

gücü politikasına uygun olmadığı iddia edilmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarında çalışanların eğitim seviyelerinin düşük olduğuna dair veriler sunularak, hizmet içi eğitimin gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Kamu sektöründe personel rejiminin yetersiz olması, insan gücü eğitiminin belirli bir yoğunlukta sağlanamaması ve insan gücü kullanılmasındaki görev ve yetki karışımı, teşkilatlanma bozuklukları gibi nedenlerin bu konuda yetersizliklere yol açtığının üzerinde durulmaktadır.

Bu kapsamda kamu sektörüne ilişkin uygulanması öngörülen insan kaynakları politikaları aşağıdaki şekildedir: [121]

- Her kurumun teşkilat yapısı, görev, yetki ve işlevlerine göre düzenlenecek; kurumların ilerideki üretim ve hizmet kapasiteleri ile teknolojik değişimleri göz önünde bulundurarak personel ihtiyaçları hesaplanacak ve istihdam fazlası olanlar başka kurumlara gönderilecektir.
- Güncel durumda ve gelecekte ortaya çıkacak personel ihtiyaçlarının kapatılması ve personelin niteliğinin yükseltilmesi için hizmet içi eğitim programları hazırlanacaktır. Yöneticilik kadrolarına atanacaklar için ise belirli bir öğrenim şartı ile ehliyet, liyakat ve tecrübe aranacaktır.
- Bölgelerarası insan gücü dağılımındaki dengesizliği gidermek için kamu sektöründe ücret tespitinde çalışma yerinin bulunduğu bölgeler göz önünde bulundurularak, mahrumiyet bölgeleri için teşvik edici özel imkânlar sağlanacaktır.
- Kamu sektöründeki yöneticilerin modern sevk ve idare yöntemleri çerçevesinde eğitilmesi, personel politikalarının uygulanması bakımından zorunlu olduğundan, kısa ve uzun süreli ve devamlı şekilde eğitim programları düzenlenecek; Milli Prodüktivite Merkezi bu çalışmaları destekleyecektir.

[121]T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, Ankara, 1973.

- Kamu organlarının, çalışmalarının etkisini artırmak için faaliyetlerini devamlı olarak değerlendirecek ve yöneticilere tavsiyelerini bildirecek organizasyon ve metot birimleri kurmaları sağlanacaktır.

2.1.7.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)[122]

Diğer kalkınma planlarına göre daha detaylı olan bu planda, genel istihdam politikalarının yanı sıra kamu kesimindeki personelin sayısı, çalışma şartları, ücretleri ve sosyal haklarından bahsedilmekte ve "Kamu Kesimi Reformu" başlığına yer verilmektedir.

Mezkûr planda, işgücü yapısı, insan gücü ve eğitim konuları ile bu alanlarda yaşanan sorunlar ve sorunlara ilişkin çözüm önerilerine değinilmekte ve kamu sektöründe çalışanların çalışma şartlarına yönelik olarak, örgütlenme özgürlüğü, toplu sözleşme ve grev hakkı gibi önemli hukuki gelişmeler olduğu; ayrıca, kamu personelinin ücretleri, çalışma şartları ve sosyal hakları gibi hususların Devlet Memurları Kanunu ile düzenlendiği ifade edilmektedir.

Öte yandan, kalkınmaya paralel olarak kamunun görevlerindeki değişmelere uygun kanun ve teşkilat değişikliklerinin sağlanamamış olması hasebiyle, kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin, ortak kararlar alıp yürütecek hale gelemediği belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, kamu personeli sayısındaki gereksiz artışlar ile verimlilikle doğrudan ilgisi olmayan ücret artışlarının, kalkınmaya katkıda bulunması beklenen işgücü ve kaynakların yanlış kullanılarak israf edilmesine yol açtığı ileri sürülmektedir.

İlaveten, mezkûr planda "Kamu Kesimi Reformu" başlıklı bir bölümde; planlı dönemdeki gelişmeler, sorunlar, ilkeler ve tedbirlere yer verilmektedir. Bu çerçevede, planlardaki hedeflerin ve kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesinin, kamu yönetiminin

[122]T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *a.g.e.*, 1973.

etkinlik ve verimliliğine bağlı olduğu; hükümetlerin bu nedenle planlı dönemde kamu yönetimini yeniden yapılandırma kaygılarının olduğu düşünülmektedir.

Söz konusu bölümde; 657 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklere rağmen eksiklikleri olduğu, pek çok kurumun kuruluş kanununun olmadığı, yetişmiş personelin yanlış değerlendirildiği, yönetici kadrolarına atamanın objektif kriterlere bağlanmadığı belirtilmektedir. Sonuç olarak kamu kesiminin ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel gelişmesine yetişemediği tespitinde bulunulmaktadır. Bahsi geçen sorunların, nitelikli personel ile yetkin yönetici istihdam etmek ve etkin ve verimli işleyen bir yapı kurmak için başlatılacak olan kapsamlı reform çalışmaları ile çözülebileceği savunulmaktadır.

Ayrıca, planlı dönemde yapılan düzenlemelerden birisi olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, meslek, sınav, liyakat, ücret ve özlük işleri gibi konularda birtakım yenilikler getirmiş olmasına rağmen, beklenen sonucu vermediği iddia edilmektedir.

Pek çok kamu kurumunun kuruluş kanunu olmadığı, olanların ise görevleri göz önünde bulundurulmadan kanunlaştırıldığı ve kurumlar ile birimlerin işleyişinde görev alanlarının iyi tespit edilmemiş olması nedeniyle planlı ve programlı işleyişte sorunlar yaşandığından bahsedilmektedir. İlaveten, kamu kurumları ve bu kurumlarda çalışan personelin kendini geliştirmediğinden, nitelikli insan gücünün yanlış kullanıldığından, yönetici kadrolarına atanma usulünün belirli objektif kriterlere bağlanmadığından, verimli çalışılmadığından ve hizmetlerin aksadığından söz edilmektedir.

Bahsi geçen sorunların çoğunun haber alma, planlama, karar verme, uygulama, izleme ve denetleme gibi yönetim tekniği kurallarına uyulmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bunun da kamu kesiminin, ülkenin iktisadi, sosyal ve kültürel gelişmesinin gerisinde kalmasına ve kalkınma sürecinde öncü olamamasına yol açtığı belirtilmektedir.

Söz konusu sorunların çözülmesi için; kamu kesimini, kalkınmanın öncüsü, sosyal ve kültürel bütünleşmenin kurucusu olacak şekilde, hizmetleri süratli, nitelikli ve ekonomik bir şekilde yapacak düzeye ulaştırmak, kamu kuruluşlarını kendini yeniden üretebilen, dinamik ve etkin bir yapıya kavuşturmak ve nitelikli bir yönetici kadrosu ve personel istihdam etmek amacıyla kamu yönetiminde reform çalışmalarına başlanılacağı ifade edilmektedir.

Esasları hükümet tarafından tespit edilecek söz konusu reformların, merkez ve taşra yönetimini, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini, yapısı, işleyişi ve personeli ile kapsayacak şekilde bütünsel bir bakış açısıyla ele alması hedeflenmektedir.

2.2. 1980-2000 Yılları Arasındaki Dönem

1970'li yılların sonu itibariyle dünyada hâkim olan neoliberal politikalar öncülüğünde yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal değişiklikler kamu sektöründe de birtakım reform arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu reform arayışları, bazı kamu mallarının özelleştirilmesi, kamu tarafından yürütülen birtakım hizmetlerin özel sektöre açılması, kamu personeli sayısının azaltılması ve özel sektöre özgü yönetim şekillerinin kamu sektörüne uyarlanmasına yönelik çalışmalar yapılması gibi politikaların uygulanmasına neden olmuştur.

Bütün bu çalışmaların altyapısını ise neoliberal politikaların kamu yönetimine yansıması olan "Yeni Kamu Yönetimi"[123] anlayışı oluşturmaktadır. Bahsi geçen anlayışın temeli devletin ekonomik ve toplumsal hayata ilişkin mevcut rolünün büyüklüğünün sorgulanarak, bu rolünün küçültülmesi için çalışma biçimleri ile hizmet yürütme şekillerinde birtakım değişiklikler yapılması üzerine kuruludur.

Diğer bir ifadeyle, esasında, küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan rekabet ortamında, özel sektörde maliyetleri azaltarak verimlilik ve etkinliği tesis etmek

[123] Söz konusu yaklaşım bazı kaynaklarda "Yeni Kamu İşletmeciliği" olarak adlandırılmaktadır.

suretiyle devamlılığı sağlayabilmek için aranan yeni yönetim tekniklerinin, etkin ve verimli çalışmadığı düşünülen kamu yönetiminde uygulanması gerektiğinin savunulmaya başlaması, yeni kamu yönetimi anlayışının yönetim tekniklerine ilişkin temel kabullerinin ön plana çıkmasına neden olmuştur.[124]

Dünyada yaşanan bu dönüşüm sürecinin temsilcilerinden olan İngiltere'de kamu sektörüne yönelik reform arayışlarının, etkinlik ve verimliliği arttırma ile savurganlığı azaltma üzerinde yoğunlaşması ile kamu sektörünün yapısı ve yönetiminde de birtakım değişiklikler yaşanması söz konusu olmuştur. Bu değişiklikler ile birlikte, geleneksel kamu sektörü yapılanmasından, özel sektör benzeri bir yapılanmaya doğru geçiş sürecinin yaşanması ile kamu hizmetlerinde "faydalananlar", "müşteriler", "kullanıcılar" gibi kavramlar kullanılmaya başlamıştır.[125]

Dünyada yaşanan bu dönüşüm sürecinden Türkiye de etkilenmiş ve küresel düzlemde hâkim olan anlayışın yansımaları birtakım politika değişiklikleri ve bu değişikliklerin uygulanması için hazırlanan reform çalışmaları aracılığıyla kamu yönetimine de yansımıştır.

İktisadi, siyasi, yönetsel ve örgütsel alanlarda yaşanan bahsi geçen politika değişiklikleri kamu personel sistemini ve planlama anlayışını da doğrudan etkilemiştir. Dolayısıyla, bu dönemdeki kamu personel sistemi ve planlama anlayışını incelemeden önce söz konusu sürece ilişkin olarak siyasi, ekonomik, örgütsel ve yönetsel olarak genel bir değerlendirmede bulunulmasının ülkenin genel durumu hakkında bütüncül bir bakış açısının oluşturulması bakımından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye'de temel dönüşümün başladığı kırılma noktasını esasında 1980 yılında hazırlanan ve "24 Ocak Kararları" olarak bilinen kararlar oluşturmuştur. "Daha az devlet daha çok piyasa" ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının,

[124] M. Zahid Sobacı, "Türk Kamu Yönetiminin Sorunlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Değerlendirilmesi", *Liberal Düşünce*, C:10, S:38-39, 2005, s. 161.
[125] Kadir Akın Gözel, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:75, S: 438, 2003, s. 206-207.

uluslararası kuruluşlara olan bağımlılığın da artmasının etkisiyle, ülkemize yansımaları bir hayli fazla olmuştur.[126]

Türkiye'yi dünyada oluşturulmaya çalışılan serbest piyasa ekonomisi ile eklemlendirmeyi amaçlayan bu kararların uygulanması, IMF, OECD ve Dünya Bankası kredileriyle de desteklenmiştir. Söz konusu uluslararası aktörlerle ilişkilerde ön plana çıkarılan hususların, kamu istihdamının çok fazla yoğun olması, bütçede personel harcamalarının miktarının çok yer tutması, ücret sisteminin doğru işlememesi gibi problemler olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, "24 Ocak Kararları" ile uygulanmak istenilen politikaların temeli olan ihracat ve dışa açılmanın ön koşulu, Türkiye'nin dünya kapitalizmine uyumlanmasıdır. Ulusal pazar yerine dış piyasa için üretim yapılması ve uluslararası alanda rekabet edebilecek şekilde bir ücret seviyesi tespit edilmesi öngörülmektedir.

Dolayısıyla, sistemin temelini oluşturan hususlar; ücretlerin baskı altına alınması, emeğin istihdam koşullarının değiştirilmesi, liberalizasyon ve serbestleşme şeklindedir. Kısaca, liberalizasyon, emeğin çalışma şartlarının yeniden düzenlenmesi ve devletin yeniden yapılandırılması üzerine kurulmuş olan söz konusu süreç kamu personel rejimini de biçimlendirmiştir.[127]

Böylece, 1983'e kadar süren askeri rejim döneminde ihracat teşvikleri ve serbestleşmeye dayanan neoliberal politikalar izlenmiş, ücretler düşürülmüş ve ihracatta düşük fiyat ile avantaj elde edilmiştir. Söz konusu anlayış ile uyumlu bir hukuki altyapının kurulması için ise 1982 Anayasası yürürlüğe girmiş ve akabinde pek çok alanda[128] yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır.[129]

Görüldüğü üzere, içinde bulunulan siyasi, ekonomik ve sosyal çevre, yönetim yapısını da etkilemekte ve hatta söz konusu siteme şekil vermektedir. Dünya

[126] Seriye Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003, s. 118.
[127] Aslan, *a.g.e.*, 2012, s. 452-453.
[128] Siyasi partilere ilişkin kanun, sendikalar, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt kanunları, dernekler kanunu vb.
[129] Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe,* TODAİE Yayını, Ankara, 2005, s. 299-300.

ekonomisinde küresel olarak, sınırlı kamusal yükümlülükler temeline dayanan ve imalat yerine hizmet sektörünü ön plana çıkaran bir anlayış söz konusu olmuştur. Bu değişimin kamu yönetimine yansımaları ise şöyle açıklanmaktadır:[130]

- *Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi:* Günümüzde "devletin küçülmesi" ve 'özelleştirme' gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski sınırlar ortadan kalkmakta ve bu alanda bir 'füzyon' olayı yaşanmaktadır. Daha önceleri kamu tarafından yürütülen birçok hizmet, özel kesime devredilmiş, bazıları ise ortaklaşa ya da devletin gözetimi altında özel kesimce yürütülmektedir. Ancak bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken, diğer yandan devletin müdahale etmesi istenen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır.
- *Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması:* Yeni işletmecilik anlayışı, kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler olmasını değil sadece kurumun ya da programın teknik yöneticisi olmalarını öngörmektedir. Bunun bir sonucu olarak bürokrasinin üzerindeki siyasal denetimin artırılması istenmektedir. Bürokrasinin üzerindeki siyasi denetimin artırılması eğilimleri siyaset-yönetim arasında yeni bir denge kurulması arayışını yansıtmaktadır.
- *Şeffaf ve dürüst yönetim:* Şeffaf ve dürüst yönetim başlığı altında özellikle 'açıklık' ve 'etik standartlar' gibi konular dile getirilmektedir. Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil, aynı zamanda 'etik' bir olgu olarak da değerlendirilmektedir. Bunun anlamı, kamu görevlilerinin gerek hizmet içinde gerek dışında en yüksek bir davranış standardı göstermek zorunda olmalarıdır.

[130] Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C:4, S:2, 1994, s.44-45.

Görüldüğü üzere, ekonomik nedenlerin yanı sıra, bunların siyasal ve yönetsel sistemi etkilemesi, yeni dünya düzenine uymayı kabul eden siyasi yapının yönetsel yapıyı da serbest piyasa ekonomisinin gereklerine uygun bir hale getirmek için gerekli düzenlemeleri yapmaya hazır olması ve ülkenin hali hazırdaki kamu personel sisteminin yapısal sorunlarının sıklıkla eleştirilmesi sonucu kamu personel sisteminde de topyekün dönüşüm sürecine girilmesi söz konusu olmuştur.

Kamu personel sistemindeki sorunların ve ihtiyaçların tespit edilerek, dönüşüm sürecinde sistemin yeniden kurgulanması için en uygun araçlardan birisi olan planlama anlayışının da içinde bulunulan dönemin yönetim anlayışı çerçevesinde değişikliğe uğradığı anlaşılmaktadır.

Diğer bir ifadeyle, ekonomi politikası tercihlerinde yaşanan bahsi geçen değişimlerin de etkisiyle, planlama, devletin temel görevi olmaktan çıkarılmıştır. Devletçilikten uzak, mikro düzeyde planlamaya geçilmiş ve serbest piyasa mekanizması çerçevesinde bir yapılanma sürecine girilmiştir.[131]

Böylece, devletin ekonomik ve toplumsal alana ilişkin gerekli kararları veren ve bu kararların uygulanmasında aktif bir şekilde rol oynayan hali yerine, karar verirken gerek özel sektörü gerekse sivil toplum yapılanmasını göz önünde bulundurmak suretiyle, rekabet mekanizmasına zarar vermeksizin, planlama sürecinde daha edilgen ve koordine edici bir konuma yerleşmeye başladığı görülmektedir.

Söz konusu rol değişimi mevzuata da yansıtılmış ve 1982 Anayasasının "Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı 166 ncı maddesinde;

> *"Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayiin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.*
> *Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler*

[131] Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,* TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s.84.

öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişarî nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir." hükmüne yer verilmiştir.[132]

Görüldüğü üzere; Türkiye'de yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşüm ile planlama mekanizmasına atfedilen rolün geçirdiği dönüşümün neredeyse özdeş biçimde ilerlediği ortadadır. Bu özdeşlik ve devletin bu süreçteki rolünde yaşanan değişim, 1961 Anayasası ile 1982 Anayasasında planlama hususuna ilişkin yapılan düzenlemelerin farklılığından daha iyi anlaşılmaktadır.

Tablo 5. 1961 ve 1982 Anayasalarında Planlama Açısından Farklılıklar[133]

1961 Anayasası	**1982 Anayasası**
Devletin ödevidir.	Devletin görevidir.
Temel haklar ve ödevler bölümünde yer almaktadır.	Mali ve ekonomik haklar bölümünde yer almaktadır.
Planlama, ekonomik ve toplumsal hayatı bir bütün olarak kapsamaktadır.	1982 Anayasasında, planlamanın ekonomik boyutu öne çıkmaktadır.
DPT, Anayasal bir kuruluştur.	DPT'ye Anayasada yer verilmemektedir.

İlaveten, 1980'ler ile birlikte kanun hükmünde kararnamelerle ülke genelinde yapılan düzenlemelerden Devlet Planlama Teşkilatı de nasibini almış; zaman içinde planlamaya ilişkin görevleri etkisiz hale gelmiştir. Devletin sosyal amaçlara yönelik

[132] 2709 sayılı Kanun, RG: 9 Kasım 1982, 17863.
[133] Övgün, *a.g.e.,* 2010, s. 238.

olarak plan yapması, neoliberal ekonomi mantığıyla uyuşmadığı için, bu süreç esasında dünyadaki gelişmeler ile eş zamanlı gelişmiştir.[134]

Bu çerçevede, bahsi geçen yıllar itibariyle, DPT hem kurumsal yapısı hem de görev ve yetkileri bakımından bir nevi dönüşüm sürecine girmiştir. Ekonomik ve sosyal politikaların tespitinde hükümete yardımcı olma ve koordinasyonu sağlama görevi zaman içinde kurumlara görüş verme ile sınırlı hale gelmiştir. Dolayısıyla, planlamaya ilişkin sahip olduğu görev ve yetkilerin aşınması ve hatta takip eden yıllar ile birlikte neredeyse sönümlenmiş bir hal alması söz konusu olmuştur.

Öte yandan, içinde bulunulan değişim ve dönüşüm sürecinde, yapılan mevzuat değişiklikleri de göz önünde bulundurulduğunda, DPT için öngörülen yeni görev alanının, özel sektör için belirsizlikleri gidererek, daha rahat bir yapı oluşturmak ve uluslararası örgütlerle kuvvetli ilişkiler kurmak suretiyle geleceğe yönelik stratejiler belirlemek olduğu anlaşılmaktadır.[135]

Diğer bir ifadeyle, planlama yerine ulusal ve uluslararası düzeyde piyasa ile ilişkilerin koordine edilmesi için gerekli araştırma ve geliştirme çalışmaları ile projeleri yürütmekle görevli bir kurum halini aldığını söylemek mümkün görünmektedir.

Yine söz konusu dönemin gerekleri çerçevesinde, mevcut yapılanması ve işleyişi ile görevlerini yerine getirmekte yetersiz kaldığı düşünülen Devlet Personel Dairesinin de teşkilat yapısının ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı hâsıl olmuş; Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu ihtiyaç tekrar dile getirilmiştir.

Böylece, 1984 yılında Devlet Personel Dairesi Başkanlığı yeniden yapılandırılarak, "Devlet Personel Başkanlığı" adı ile yine Başbakanlığa bağlı bir şekilde tekrar oluşturulmuştur. [136] Bu düzenleme ile heyet, heyet başkanı ve genel sekretere bağlı teknik şube ve bürolardan teşkil edilmiş olan mevcut yapının yerini

[134] Ekiz ve Somel, "a.g.m.", s.17.
[135] Övgün, *a.g.e.*, 2010, s. 246-247.
[136] 08/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

Başkanlık makamı ve söz konusu makama bağlı daire başkanlıklarından oluşan yeni bir yapı almıştır.

Bu yapıda Başkanlığın görevlerinin kariyer ilkesi temelinde hizmete alınan uzmanlar tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Gerekli teknik donanıma sahip uzman personel ile kamu personel sistemine ilişkin genel hususların tespit edilmesi ve bu hususlara ilişkin olarak uygulamada ortaya çıkan sorunların çözülmesinde etkili bir mekanizma oluşturulması amaçlanmıştır.

2.2.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Kamu yönetimini geliştirmek ve düzenlemek için yapılmış olan çalışmaların uygulamalarını araştırmak ve bunların eksik yönlerini ve sorunlarını belirleyerek, gerekli tedbirleri almak, Türkiye'nin Avrupa Topluluklarına katılmak için yapması gereken çalışmaları belirlemek için, 1988 yılında, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)" hazırlanmıştır.[137]

KAYA öngördüğü amaçlar ve bu amaçlar düzleminde ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğini taşımaktadır. KAYA'nın amacı; kamu hizmeti gören merkezi yönetimin, merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir[138]

[137] TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991, s. 3.
[138] Ergun ve Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş,* TODAİE, Ankara, 1992, s. 21.

Bu proje kapsamında yürütülen çalışmalar sonucunda kamu personel rejiminin mevcut sorunlarının şunlar olduğu belirtilmiştir:

- *"Personele sağlanan mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluklar, sosyal hak ve yardımlardaki dağılımın dengesizliği ve sınırlayıcı mevzuat hükümleri gibi nedenler nitelikli personel istihdamını zorlaştırmaktadır.*
- *Mevcut personel sistemi geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsediğinden, ayrı özellikleri olan meslek ve uzmanlık dalları özelliklerini yitirmiş şekilde bir araya getirilmiştir.*
- *Kamu personelinin öğrenim durumlarına göre hizmete giriş dereceleri ile yükselme süreleri, daha az öğrenim görenlerin aleyhine olmaktadır.*
- *Kadrolar hizmetten kopuk olduğundan ve kadro analizleri, kadronun iş gerekleri ile kadroyu işgal edecek personelde aranacak nitelikler ve personelin mali hakları önceden belirlenmediğinden kamu kesiminde yerinde istihdam gerçekleştirilememekte ve kadro sayısındaki artışlar önlenememektedir.*
- *Üst düzey yöneticilik kadrolarına yapılan atamalar açık ve nesnel ölçütlere bağlanmadığından yozlaşma gibi sorunlara yol açmaktadır.*
- *Kamu görevlilerinin yıllara göre aylık ve ücretlerindeki nominal artış yıllık enflasyon oranının çok gerisinde kalmakta ve bunlar artan reel gelirden yeterince pay alamamaktadırlar.*
- *Kamu görevlilerinin ülke düzeyinde uyumlu ve dengeli dağılımını sağlayacak teşvik edici öğeler bulunmamaktadır.*
- *Kamu görevlileri kapalı ve gizli olan sicil sistemi aracılığıyla değerlendirilmektedir. Personelin değerlendirilmesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler geliştirilmemiş olduğundan ve değerlendirme yöneticilerin inisiyatifinde olduğundan nesnelliğine ilişkin sorunlar yaşanmaktadır.*

- *Personelin yükselmesi amacından sapmış bir görüntü sergilemektedir. Yükseköğrenim görmüş ve olumlu sicil almış personel için gereksiz yere unvanlı kadrolar ihdas edilmesi, kurumların teşkilat yapısını ve hiyerarşisini bozmaktadır.*
- *Hizmet içi eğitim için ayrılan mali olanakların sınırlılığı, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personel azlığı, hizmet içi eğitimi özendirici öğelerin yetersizliği gibi nedenler söz konusu çalışmalarda tıkanıklara yol açmaktadır."*[139]

Bu sorunlara yönelik olarak sunulan çözüm önerileri ise şunlardır:

- *Merkezi sınav sistemi, belirli ortak görev unvanlı kurumlar arası kadrolara açıktan personel alımında uygulanmalıdır. Görevleri gereği vatandaşlarla doğrudan ilişkide bulunan personelin seçiminde yapılan mülakatlarda psikolog da bulundurulmalıdır.*
- *Kamu personel sisteminde ölçü biriminin sınıf mı yoksa meslek mi olacağına karar verilmelidir. Eşit işe eşit ücret verilmesi amaçlanıyorsa, kurulacak sınıflar dar kapsamlı olmalıdır. Bunun için de hizmet özellikleri belirlenmeli ve görevlerin güçlük, önem ve sorumluluk dereceleri belirlenerek, benzerlik gösteren görevler açıklığa kavuşturulmalıdır. Amaç, hizmete personel alma işleminde bir örneklik sağlamak ise geniş kapsamlı sınıflar kurulmalıdır.*
- *Sınıf kurarken, benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği benzer yetişme nitelikleri temel alınmalıdır. Bu sınıfların gerektirdiği personel nitelikleri ile yetki ve sorumluluk dereceleri saptanarak, hizmetlerin devlet için taşıdığı önem ve öncelikler göz önünde bulundurularak sınıflandırma planı yapılmalı ve bu plan maaş ve ücret sistemi için temel oluşturmalıdır. Sınıflar*

[139] TODAİE, *a.g.e.*,1991, s. 199-201.

oluşturulduktan sonra kendi içlerinde güçlük ve sorumluluk dereceleri saptanmalıdır.

- *Öğrenim durumlarına göre personelin hizmete giriş ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli; daha az öğrenim görenlerin aleyhine olan ölçüsüz fark giderilmelidir.*
- *Kamu görevlilerine çeşitli adlar altında verilen tazminat ve zamlar kaldırılarak; her kamu hizmeti için güçlük, sorumluluk, temsil ve risk derecelerine göre değişen görev tazminatı sistemi getirilmelidir.*
- *Aylık gösterge tablosu yeniden düzenlemelidir. Mali hakların dengeli olması için katsayı belirlenirken enflasyon oranı, ulusal gelir artışı, tüketici fiyat endeksleri, genel ekonomik durum, ortalama konut kiraları, giyecek, yiyecek, yakıt ve ulaşım giderleri, kültür etkinlikleri ve tasarruf gibi etmenler dikkate alınarak; fiyat hareketlerini yakından izleyen esnek bir maaş sistemine geçilmelidir.*
- *Personel değerlendirmesinin nesnel ve yansız olarak yapılması için performansını ölçecek birtakım nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmesi gerekmektedir. Çağdaş personel değerlendirme sisteminin temeli olan zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle ölçüm yapan performans standartları ülkemizde de uygulanmalıdır.*
- *Kamu hizmetlerinin etkinliğinin arttırılmasında personel yeterliliğinin yükseltilmesi büyük önem taşımakta olup; bunun için hizmet içi eğitime önem verilmesi gerekmektedir.*
- *Uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevler ve bu görevlerde sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin özellikleri belirlenmeli ve aynı ya da benzer görevlerde hem kadrolu hem de sözleşmeli personel çalıştırılması uygulamasına son verilmelidir.*

- *GAP ve benzeri büyük projelerde çalıştırılacak personelin yetiştirilmesi özel bir programla ve uygulamalı olarak ele alınmalı ve personele ayrıcalıklar sağlanmalıdır.*
- *Emekli aylığı ve ikramiyelerinde iyileştirme sağlanmalıdır.*[140]

1988 yılında hazırlanan KAYA'da kamu personel rejimine ilişkin tespit edilen sorunlar incelendiğinde; 1960'lı yıllardan itibaren hazırlanan raporlar, kalkınma planları ve diğer çalışmalar ile mevcut sorunların çözümünde pek de bir ilerleme sağlanamadığı ve hatta personel sayısının artması ve çeşitlilik kazanması ile sorun alanlarının da artış gösterdiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, söz konusu sorunların çözümüne ilişkin getirilen önerilerin, daha önce kalkınma planlarında belirtilen hedefler ve uygulanması öngörülen politikalar ile uyumlu olduğu ve hatta daha kapsamlı ve önemli düzenlemeler içerdiği görülmektedir.

2.2.2. Kalkınma Planları

1980'li yıllar itibariyle kabul görmeye başlayan, devletin ekonomik ve toplumsal alana ilişkin karar verme ve politika belirleme süreçlerindeki rolünün piyasa lehine sınırlandırılması anlayışı bahsi geçen yıllarda hazırlanan kalkınma planlarına da yansımıştır. Bu bakış açısı çerçevesinde, devletin hâkimiyet kurduğu alanlardan özel sektöre alan açacak şekilde geri çekilmeye başlaması, kalkınma planlarında gerek işlevsel gerekse biçimsel açıdan değişikliklere yol açmış ve anılan değişim planların kamu personel rejimine ilişkin kısımlarına da yansımıştır.

Bu kapsamda, söz konusu dönemde hazırlanan planlarda, kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde işlemesi için yapılması gereken reform çalışmalarına ve kamu personel sisteminin çağın gereklerine uygun bir hale getirilmesi için istihdam

[140] TODAİE, *a.g.e.,* 1991, s. 201-210.

biçimleri, ücret rejimi, iş tanımları, başarı değerlendirmesi gibi hususlara ilişkin yapılması gereken çalışmalara yer verildiği görülmektedir.

2.2.2.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)[141]

Bu planda, istihdam yapısı, insan gücü ve çalışma yaşamına ilişkin politikaların yanı sıra, kamu yönetimindeki sorunlar ile mevcut yapının yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin politikalara da yer verilmektedir.

Bu çerçevede; idari yapının gözden geçirilmesi, bakanlıklar arası uzmanlaşmanın sağlanması, istihdam biçimlerindeki görev ve nitelik ayrımlarının netleştirilmesi, kurumlar arasındaki yasal dayanak farklılıklarının giderilmesi, personelin dengeli dağılımının sağlanması, kamu yöneticilerinin niteliklerinin artırılması için Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsünün yeniden düzenlenmesi ve Devlet Personel Dairesinin tekrar yapılandırılması gibi çalışmaların yapılacağı belirtilmektedir.

Mezkûr planda, istihdam yapısı, insan gücü, çalışma yaşamı başlıklarına yer verilmekte; ayrıca ilerleyen bölümlerde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ile kamu hizmetlerine ilişkin politikalardan bahsedilmektedir.

Bu kapsamda, çalışma yaşamına ilişkin politikalar kısmında kamu kesimine ilişkin aşağıdaki hususlara yer verilmektedir:

- İşçiler ile kamu görevlilerinin ekonomik haklarını ve toplumsal güvenliklerini düzenleyen yasal çerçevedeki farklılığın giderilmesi,
- Memurların ve emeklilerin yaşam koşullarının geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması ve kamu görevlilerinin yükselme ve yetenekleri açısından demokratik kurullar oluşturulması, Memur Yardımlaşma Kurumunun yönetiminin Kamu görevlileri tarafından üstlenilmesi sağlanması,

[141] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara, 1979.

- Toplu sözleşme ve grev haklarının, Anayasa çerçevesinde, toplumsal gereksinimlere, demokratik gelişmenin gereklerine ve kamu görevinin özellikleri de göz önünde tutularak çalışanların yararına uygun bir biçimde genişletilmesi.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin politikaların yer aldığı bölümde ise zaman içinde değişen ekonomik ve toplumsal yapı ile nüfus artışı nedeniyle, cumhuriyetin kuruluş yıllarında merkez ve taşra yönetim birimleri ile oluşturulan yapının sınırlarının aşıldığı ve mevcut yapıya uygun bir şekilde ekonomik yönetim ile kamu yönetiminin eşleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı büyük öneme, bugüne kadar yürürlüğe konan üç planda da yer verilmiş olmasına rağmen, yapılan çalışmaların istenilen düzeye ulaşamadığına ve bu dönem içinde önce MEHTAP Raporu diye anılan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu"nun hazırlandığına ve ardından Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yerel Yönetimlerle ilgili çalışmaların yapıldığına değinilmektedir.

Gelişmekte olan ve dış aktörlerden etkilenen bir toplumda kamu yönetiminin işlevlerinin eskiye oranla çok artmış olduğu, bu nedenle yeniden düzenleme tekniklerine olan ihtiyacın da arttığı, ancak kamu yöneticilerinin bu hususa gereken önemi vermedikleri ve bu alanda eşgüdüm sağlanamadığından bahsedilmektedir.

657 sayılı Kanunda uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapılan değişikliklerle, bu Kanunun büsbütün sistemsiz bir görünüm kazandığı; destek hizmetlerini yürüten birimlerin eşgüdümsüz çalışması nedeniyle, bazı kurumlarda bu hizmetlerin meslek personeli tarafından yürütülmesi ile nitelikli insan gücünün gereksiz kullanımının söz konusu olduğundan şikâyet edilmektedir.

Bahsi geçen sorunların çözülmesi için; kamu yönetiminin işlevlerinin yeniden tanımlanmasının, bu işlevlerin yönetim birimleri ve kademeleri arasında uyumlu bir

biçimde dağıtılmasının ve söz konusu işlevlerin hangi kademe ve birimlerce üstlenileceğinin belirlenmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Yapılacak olan düzenlemelerin idari yapının bütününü kapsaması, tüm birimler arasında uyumlu bir işleyiş sağlanması, kurumlara yol gösterilmesi, yapılan işlemlerin takip edilmesi, incelenmesi ve eksikliklerin tespit edilmesi işlemlerinin yürütülmesi için Devlet Personel Dairesinin, "merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi" olacak şekilde tekrar düzenleneceği; bu süreçte söz konusu çalışmaların DPT'nin sorumluluğu ve DPD'nin desteği ile yürütüleceği söylenilmektedir.

Bu plan döneminde, bakanlıklar, genel müdürlükler ve yönetim birimlerinin az sayıda ve kritik önemde işlevler üzerine eğilmeleri ve çağdaş işbölümünün gereklerine uygun olarak uzmanlaşmalarının sağlanacağı, özellikle merkezi örgütü oluşturan bakanlıkların ve taşra birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyecek bir çerçeve kanun düzenleneceği ve bu süreçte, karar alma, planlama, iletişim, izleme, denetleme, işbirliği ve eşgüdüm gibi işlevlerin yerine getirilmesinde çağdaş yönetim tekniklerinin kullanılacağı vaat edilmektedir.

Kamu yönetiminin kalkınmanın gerekleri ile uyumlu, etkin ve ekonomik bir işlerliğe kavuşturulması için çağdaş ve demokratik yöntemlerle örgütlenecek nitelikli personelin varlığına ihtiyaç duyulduğundan bahisle; personel rejiminin yeniden gözden geçirilerek, gerekli düzenlemelerin yapılacağı, nitelikli personelin kamu yönetiminde kalıcılığını özendirici önlemlerin, tüm kamu görevlilerinin yararlanacağı sosyal ve ekonomik tedbirlerin alınacağı ve kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kuralların uygulanacağı ifade edilmektedir.

Öte yandan, istihdam şekillerine ilişkin sorunun, ücret sistemi ve çalışma koşullan, çalışanların bütünlüğü ve emeğin eşit değerlendirilmesi ilkeleri göz önünde tutularak inceleneceği ve çözüme bağlanacağı; ülkedeki emek piyasasının koşullan

içinde iyi eleman bulabilme, yetiştirme ve hizmette tutabilme olanaklarının devlete de tanınmasını amaçlayacak aşamalı çalışmaların yapılacağı ve kamu görevlilerine özgü belli bir sorumluluk düzeyinin altında yapay bir nitelik kazanan işçi - memur ayrımının belirgin bir görev kategorisi dışında zamanla giderilmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Kamu personeli sayısındaki ihtiyaç duyulmayan fazlalığın önleneceği ve bu personelin nakledilmesinin olanaklarının tespit edilerek; personelin dengeli dağılımının sağlanacağı öngörülmektedir.

TODAİE'nin, yöneticilerin güncel yönetim tekniklerini öğrenmesi için gerekli eğitimi verebilecek bir şekilde tekrar düzenlenmesi ve ihtiyaç halinde farklı eğitim birimlerinden de destek alınabileceğinden; ayrıca, personelin eğitim gördüğü alanlarda çalıştırılmasına özen gösterileceğinden bahsedilmektedir.

Plan ve programların tam olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla, bunlar aracılığıyla verilen hedef ve görevleri, karar alma ve uygulama aşamalarında geciktiren, yavaşlatan yetkilileri sorumlu kılacak biçimde mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılacağı da iddia edilmektedir.

Ekonomik faaliyetler yürüten kamu girişimlerinde yöneticilerin, belirli bir göreve atanma ve azledilme hallerinde öznel değerlendirmelerin söz konusu olduğundan ve sık sık değişiklik olmasından şikâyet edilmektedir. Ayrıca, kamu kurumlarında uygulanan personel rejimlerinin de birbirinden farklı olduğuna ve bu durumun bir taraftan personel mobilitesine, diğer taraftan ise aynı işi yapanlara farklı maaş verilmesine neden olduğu tespitinde bulunulmaktadır.

2.2.2.2. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)[142]

Mezkûr planda, istihdama ilişkin genel hususların dışında, kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında, kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin ve kaliteli bir şekilde yürütüleceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, personel ve ücret sisteminin yeniden düzenleneceğinden, kadro ve unvan standardizasyonu ile insan gücü planlamasının kurumların yürüttükleri hizmetlere göre yapılacağından ve görev ve sorumlulukları yerine getirmeme halinde uygulanacak yaptırımların belirleneceğinden bahsedilmektedir.

Çalışma hayatına ilişkin birtakım ilke ve politikaların olduğu kısımda; "eşit prodüktif emeğe eşit ücret" ilkesi ile ücretlendirmede verimlilik ve liyakat değerlendirmelerinin birlikte uygulanacağı, sendikal haklara ilişkin düzenlemelerin yapılmaya devam edileceği, işçi-memur ayırımının çözüleceği ve bunların ücretleri arasında bir denge kurulacağı belirtilmektedir.

Diğer taraftan, kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması esas alınarak, kamu yönetiminin yeniden düzenleneceği ve bürokratik işlemlerin basitleştirilerek, hizmetlerin ekonomik, etkin ve kaliteli bir şekilde yürütüleceği ifade edilmektedir.

Bu çerçevede; personel ve ücret sisteminin; günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuşturulacağı, kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacağı ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirileceği ve kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumlulukların kesin sınırları ile tespit edilerek, sorumluluktan kaçmanın müeyyidesinin belirlenmesine özellikle önem verileceği ilave edilmektedir.

---

[142] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1985.

Ayrıca, kamu hizmetleri başlığı altında harita, tapu ve kadastro hizmetleri ile güvenlik hizmetleri yürüten kurumlarda, personel ihtiyacının yeterli düzeyde karşılanmasına özen gösterileceği ve teknik personel istihdamı ile bu personelin hizmetin bilfiil yapıldığı alanlarda çalışmalarını özendirici ekonomik ve sosyal tedbirlerin alınacağı söylenilmektedir.

2.2.2.3. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)[143]

Bu planda çalışma hayatına ilişkin genel konuların yanında, kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar ile çeşitli kamu hizmetlerine ilişkin hususlara da yer verilmekte; kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik, iş tanımları, iş değerlendirmeleri, liyakata dayalı ücret sistemleri ve hizmet içi eğitimi kapsayan bir insan gücü planlama sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği belirtilmektedir. Ayrıca, yöneticiler tarafından modern yönetim tekniklerinin kullanılması ve kalkınmada öncelikli yörelerde nitelikli personelin istihdam edilmesinin teşvik edileceği ifade edilmektedir.

Öte yandan, kamu kurumlarında, zaman içindeki gelişmelere açık, kuruluşların amaçlarıyla uyumlu olan ve iş tanımları, iş değerlendirmeleri, liyakata dayalı ücret sistemleri ve hizmet içi eğitimi kapsayan bir insan gücü planlaması sistemi oluşturulması amaçlanmaktadır. Kamuda etkinlik ve verimliliğin yükseltilmesi için her kademedeki yöneticilerin modern yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlayıcı tedbirlerin alınacağı ve kalkınmada öncelikli yörelerde nitelikli elemanların istihdamının, ücret ve çalışma şartlarında iyileştirmeler yoluyla destekleneceği ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminin, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette

[143] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1990.

birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacağından ve hizmetlerin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirileceğinden bahsedilmektedir. Bunun için de, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikasının uygulanması; dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sisteminin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Ayrıca, güvenlik ile harita, tapu ve kadastro hizmetlerine ilişkin belirlenmiş olan hedefler, ilkeler ve politikalar ile yargıdaki hakim ve savcı açığının kapatılması ve söz konusu personelin eğitimi ve meslekte kalıcılığının sağlanması için öngörülen düzenlemelere ilişkin bilgi verilmektedir.

2.2.2.4. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)[144]

Bu planda, insan kaynaklarının geliştirilmesi hususu ve kamu kesiminde etkinliğin arttırılması hususu proje bazlı olarak ele alınmaktadır.

Kamu kesiminde ücret adaletini sağlayan, aynı unvanlarda bulunanların ücret farklılıklarını gideren, eşit işe eşit ücret ilkesini benimseyen yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilerek, devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği, hangi faaliyetlerde yol gösterici ve izleyici olacağı hususunun netleştirilerek, teşkilat yapısının bu karar doğrultusunda küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdam edilerek dengesiz dağılımın düzeltilmesi ve kamuda atipik çalışma biçimlerine imkân tanınması, performansın temel alınması konularından bahsedilmektedir.

[144]T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1996.

Ayrıca, söz konusu sorunların çözülmesi için geniş kapsamlı bir kamu personeli reformu hazırlanarak uygulamaya konulacağı belirtilmekte ve personel kanunları arasındaki farklılıkların tek bir çerçevede toplanacağı ilave edilmektedir.

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması ve toplumsal ve bireysel refah düzeyinin artmasının, insan kaynaklarının etkili bir şekilde geliştirilmesi ve değerlendirilmesine bağlı olduğundan bahisle; genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahip olan ülkemizde, iyi yetiştirilmiş insan kaynağının, bir taraftan ülkemizin rekabet gücünün artırılmasını sağlarken, diğer taraftan Avrupa Birliği'nin yarattığı katma değerden daha fazla pay alabilmeyi mümkün kılacağı savunulmaktadır.

Bu çerçevede, kamu kesimindeki işgücü verimliliği ortalamasının uluslararası standartlara göre düşük olduğu, İş ve İşçi Bulma Kurumunun istihdam hizmetlerini yeterince geliştirememiş olması nedeniyle, İş Kurumu olarak yeniden düzenlenmesine yönelik kanun tasarısının sevk edildiği ve özelleştirme sonucunda işsiz kalacak olanlara yeni istihdam imkânları sağlamaya yönelik İşgücü Uyum Projesi ve işsizlere eğitim yoluyla istihdam sağlamayı hedefleyen İstihdam ve Eğitim Projesinin 1994 yılında uygulanmaya başladığı belirtilmektedir.

Ayrıca, çalışma hayatı mevzuatının Avrupa Birliği'ne uyum şartları da dikkate alınarak Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) normlarına uygun bir şekilde geliştirilmesine yönelik çalışmalara devam edildiği, kamu görevlilerine sendikal hakların tanınmasına yönelik çalışmaları yapıldığı, işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasını dikkate alacak, yaygınlaşmaya başlayan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek, ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuatı oluşturma çalışmalarının devam ettiği ifade edilmektedir.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması projesi ve kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması çalışmaları başlığında ise; devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale

getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği önemini muhafaza ettiğinin üzerinde durulmaktadır.

Kamu personeli arasında ücret, ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar açısından dengenin sağlanması, aynı unvanda bulunan personel bakımından kurumsal ve sektörel düzeydeki ücret farklılıklarının giderilmesi ve hiyerarşiyi bozmayan, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat, aleniyet ve eşit işe eşit ücret ilkesini getirecek, mevzuatta kodifikasyonu sağlayacak yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması ihtiyacının devam ettiği belirtilmektedir.

Bu kapsamda, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin esas olacağı ifade edilmektedir.

Kamu personel rejimindeki problemlerin sonlandırılması için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketinin hazırlanarak uygulamaya konulacağı; kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdamın gözden geçirileceği, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insan gücü planlaması yapılacağı ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanarak, mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insan gücü envanterinin çıkarılacağından bahsedilmektedir.

Ayrıca, mevcut ücret sistemleri yürürlükten kaldırılarak, ücret ile ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar arasındaki adaletsizliğin giderileceği, kamu personeli arasında ücret, sosyal hak ve yardımlar bakımından kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulmasının sağlanacağı ve gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak devletin asli ve sürekli işlerini gören memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın kesin hatlarla belirleneceği iddia edilmektedir.

Devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanınarak, bunun hangi alanlarda ve hangi ölçülerde mümkün olacağının belirlenmesi, mevzuatta kodifikasyona gidilerek, memur statüsündeki kamu personelinin mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada düzenlenmesi, böylece temel ilkelerde aynılık ve ücret aleniyetinin sağlanmasının temin edilmesi düşünülmektedir.

Yönetici olacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunu kazandırılmasının temin edilmesi, atanmaları, nitelikleri, ücretleri ve görevden alınmaları hususlarında özel düzenlemeler yapılması, bu görevlerde gerekli performans hedeflerine ulaşamayanların öğrenim ve niteliklerine uygun diğer kamu görevlerine, eski ücretleriyle ücret eşitliği gözetilmeksizin nakledilebilmelerinin sağlanması planlanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle ekonomi ve maliye yönetiminde, geniş anlamda hizmet üretimine dönük, yaratıcı işlevleri gören kamu kurumları ve birimleri açısından hukuki-rasyonel bürokrasi modeli yerine rasyonel-üretken bürokrasi modelinin benimsenmesi hedeflenmektedir.

Yürürlüğe konulacak yeni çalışmalarda; aylık ve ücretlerin asgari tutarının vergi dışı bırakılması ve kamu çalışanlarına uygun bir yaşam standardı sağlayacak bir düzeyde olması, hizmet üretimine dönük yaratıcılık ve özel nitelikler gerektiren işlerde çalışanların ücretlerinin ise özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde olmasının sağlanması, ayrıca performansın, ücretin belli bir yüzdesi olarak değerlendirilmesi ve

çalışma aylığı ile emekli aylığı arasındaki dengesizliğin giderilmesi amacıyla, sosyal güvenlik reformu ile kamu personel reformu arasında uyumlu bir ilişki kurulması amaçlanmaktadır.

Hizmet üretimine dönük işlerde, kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet üretimiyle ilgili net hedefleri belirleyerek, çalışmalarını bir proje çalışması şeklinde yürütmelerinin esas olacağı; proje yürütenlere, harcama üst sınırı ve işin süresi bildirilerek, belli başarı standartları tespit edilmekle birlikte, bu hedeflere ulaşmak için takip edilecek yol konusunda geniş takdir hakkı bırakılarak ve çalışanların performanslarının elde edilen sonuca göre değerlendirileceği belirtilmektedir.

Ayrıca, kamu yönetiminde çağdaş yönetim teknolojisinden bilinçli bir biçimde yararlanılması amacıyla, özellikle bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verileceği ve Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenleneceği de ilave edilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen amaç, ilke ve politikaları gerçekleştirmek için yapılacak olan birtakım hukuki ve kurumsal düzenlemelere de yer verilerek; kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarının gözden geçirileceği, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi ve yerel yönetime ilişkin kanunlarda düzenlemeler yapılacağı, performans ölçülmesine ilişkin denetim sistemine geçilebilmesi için ilgili mevzuatın gözden geçirilerek, kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir kanunun yürürlüğe konulacağı belirtilmektedir.

Bunların yanı sıra; kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için personel kanunlarında yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin tek ve ortak bir Kanunda yer almasının sağlanması düşünülmektedir. Öte yandan, memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın netleştirilmesi için Anayasanın ilgili maddelerinde değişiklik yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yeniden düzenlenmesi öngörülen personel rejimi kanununda, ücret ile ek ödemeler sosyal hak ve yardımlar arasında adaletsizliğin giderilmesine, kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına ve eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulmasına özen gösterileceği, hizmet üretimine dönük yaratıcı işlevleri gören kamu kurum ve birimlerinde rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni personel rejiminde ayrı bir sınıf oluşturulacağı, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının özel olarak düzenleneceği belirtilmektedir.

Öte yandan, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu, asli ve sürekli hizmetlerini gören memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın yapılabilmesi amacıyla Anayasanın İlgili maddelerinde değişiklik yapılması ve memurların örgütlenme hakkından tam anlamıyla yararlanabilmeleri için gerekli yasal düzenlemelerin tamamlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Son olarak; adalet ve güvenlik gibi özel nitelikli hizmetleri yürüten kurumların teşkilat yapılarının gözden geçirilmesi, personel açığının kapatılması, mevcut personelin niteliğinin ve verimliliğinin artırılması için gerekli çalışmaların yapılması gibi hususların üzerinde durulmaktadır.

2.2.3. Yapılan Düzenlemeler

1980'li yıllara kadar uygulanan reform paketlerinde temel alınan idari azgelişmişliği aşarak modern devlete uygun bir idari yapı tesis etmek ve son kertede kalkınma sürecini hızlandırmak amacı, 1980'li yıllar itibariyle farklı bir yöne ilerlemeye başlamıştır.

Söz konusu yıllarda yapılan çalışmalarda, ekonomik ve toplumsal gelişme önünde büyük bir engel olarak kabul edilen geleneksel sistemin yerine yenilikçi bir modelin inşa edilmesi amacı ön plana çıkmaktadır. Öncelikle ekonomik merkezli olarak

başlatılan çalışmalar, sonrasında devletin nesneleştirilmesi ve neticede devletin ciddi bir şekilde değişim ve dönüşüm sürecine sokulması ile kamu yönetiminde de kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecinin yaşanmasına neden olmuştur.[145]

Bu noktada belirtilmesi gereken diğer bir husus da, "neyin nasıl yapılacağını" tespit etme amacını taşıyan planın değişmesinin aslında amacın da değiştiğini göstermesidir. Planlama devletin hem oyunun kurallarını belirlediği hem de bu kuralları bizzat oynadığı bir mekanizma iken, artık özelleştirmeler yoluyla devletin oyuncu olmaktan çıkarak, kuralları piyasayı temel alarak düzenlediği bir hale bürünmüştür.[146] "Düzenleyici devlet" kavramında somutlaşan söz konusu husus, içinde bulunulan dönemde yapılan reform çalışmalarının, mevzuat düzenlemelerinin ve diğer bütün çalışmaların anahtar sözcüğü olarak nitelendirilmektedir.

"Yapısal uyarlanma dönemi" olarak da adlandırılan söz konusu yıllar itibariyle "kalkınma" kavramı yerine "demokratikleşme" kavramının popülerlik kazanmaya başladığı ve demokratikleşmenin de "küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme" aracılığıyla sağlanabileceği fikrinin ön plana çıktığı görülmektedir.[147] Dolayısıyla, bu dönemde kamu yönetiminde gerek idari işleyişe gerekse personel rejimine ilişkin yapılan tüm düzenlemelerin genel olarak bu anlayış ile "serbestleşme" temelinde yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, bürokrasinin siyasallaştırılması, tekçi hale getirilmesi ve personel rejiminin yükselme sistemi, ücret sistemi ve istihdam türüne yapılan müdahalelerle eritilmesi suretiyle, sistemin çözülme sürecine sokulduğu düşünülmektedir.[148]

Anılan eleştirilerde genel itibariyle haklılık payı bulunmakla birlikte; bu dönemde kamu personel sistemine ilişkin yapılan düzenlemelerin ortak yanının, memuriyet statüsü üzerine kurulu olan söz konusu rejimin, bu yapısının dönüştürülmeye

[145] Övgün, *a.g.e.*, 2013, s. 14-15.
[146] Övgün, *a.g.e.*, 2013, s. 56.
[147] Güler, *a.g.e.*, 1996, s. 25-26.
[148] Güler, *a.g.e.*,1996, s. 116-125.

başlaması olduğu değerlendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, "serbestleşme" temelinde yürütülen çalışmaların kamu personel sitemine yansımalarını "esnekleşme" kavramıyla ifade etmek de mümkün bulunmaktadır.

Bahsedilen dönüşüm süreci; memur istihdamının daraltılması, memurluk rejiminin törpülenmesi ve memurluk rejiminin iç süreçlerinin esnekleştirilmesi şeklinde özetlenmektedir.[149] Böylece, hem memur istihdamının oransal olarak azaltılması hem de mali ve sosyal hakları ile tabi oldukları rejimin diğer aşamalarının yapısal bir değişim yaşaması söz konusu olmuştur.

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması ve bazı kamu hizmetlerini yürütmek üzere geçici personel ve alt işveren işçisi istihdam edilmesi ile memurluk üzerinden yükselen tek tip istihdam uygulamasının farklılaşmaya başladığı görülmektedir.

Bu çerçevede; sözleşmeli personel istihdamının; kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı[150], teşkilat kanunları çerçevesinde düzenleyici ve denetleyici kurumlarda sözleşmeli personel istihdamı, kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel istihdamı[151] şeklinde oluşturulmaya başlayan yeni tipleriyle pek çok kuruma yayılmaya başladığı anlaşılmaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı ile belli başlı kurumların önemli kadrolarında hem memur güvencesine sahip hem de ayrıcalıklı mali haklardan faydalanan, nitelikli ve alanında uzmanlaşmış personelin kamu hizmetlerinde görevlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu bakış açısı, kamu personel sisteminin genel yapısını bozucu bir görünüme yol açmış olsa bile, içinde bulunulan dönemde ön plana

[149] Aslan, *a.g.e.,* 2012, s. 490-494.
[150] 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:22 Mart 1991,20822. Söz konusu istihdam biçimi mezkur KHK nın 40 ıncı maddesi ile DPT'de ortaya çıkmış ve daha sonra başta Başbakanlık ve bağlı kuruluşları olmak üzere diğer kurumların teşkilat kanunlarına da benzer hükümler konularak bu istihdam biçimi yaygınlaştırılmıştır.
[151] 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:29 Ocak 1990, 20417 (Mükerrer).

çıkan, nitelikli ve alanında uzman personel ihtiyacının karşılanmasına yönelik tedbirlerin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Ancak, diğer sözleşmeli personel türlerinin de ortaya çıkması ve yaygınlık kazanması ile rejimin iyice karmaşık bir hale geldiği, sözleşmeliliğin temel bir istihdam biçimi olarak benimsenmeye başladığı görülmektedir.

Öte yandan, söz konusu dönemde yaşanan bir diğer gelişme de 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı kısmına yapılan ekleme ile *"yardımcı hizmetler sınıfına dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikli hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi"*[152]nin yolunun açılmış olmasıdır.

Bahsi geçen düzenleme ile ortaya çıkan alt işverenlik uygulaması aracılığıyla, bazı kamu hizmetlerinin yürütümünden devletin çekilmesi ve bu hizmetlerin piyasaya açılması ile kamu istihdamının dışına çıkarılması söz konusu olmuştur.

Kamu hizmetlerinde alt işverenlik uygulamasının tercih edilmesinin nedenlerini şöyle sıralamak mümkün bulunmaktadır: [153]

- *"Ekonomik şartlar ve teknolojik gelişmeler daha fazla uzmanlaşmaya dayalı işbölümünü kaçınılmaz hale getirdiğinden, mal ve hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler ile asıl işin bir bölümünde uzmanlık gerektiren işleri alt işverene vermek maliyeti düşürmekte ve sorunları azaltmaktadır.*
- *Piyasada uzmanlaşmanın artmış olması nedeniyle bazı hizmetlerin konularında uzmanlaşmış olan firmalardan satın alınarak karşılanmasının daha verimli olacağı düşünülmektedir.*
- *Kadro yetersizliği ve serbest kadroları kullanamama gibi nedenlerle kurumlar istihdam eksikliklerini bu yöntemle gidermektedirler*

[152] 318 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:31 Mart 1988, 19771 (Mükerrer).
[153] Şule Nizam, *İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi ve Kamu Kurumlarında Alt İşverenlik Uygulamaları.* Uzmanlık Tezi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2014, s. 91-92.

- *Yüksek işçi ücretleri nedeniyle, bazı hizmetlerin piyasadan sağlanması ya da piyasaya gördürülmesi maliyeti azaltmaktadır.*
- *Alt işveren işçilerinin çalışmaması, verimsiz çalışması ya da kurallara uymaması durumunda işten çıkarılması ve yerine başka birinin bulunması daha kolay olduğundan, ikameleri de daha kolay olmaktadır."*

Ancak, bahsedilen nedenlerin bir kısmının gerçeklik payı olsa bile, bu tercihin altında yatan temel sebebin, içinde bulunulan dönemin getirdiği küresel rekabet ortamında piyasaya yeni iş alanları açmak suretiyle, sermayenin desteklenmesi olduğu değerlendirilmektedir.

2.3. 2000-2018 Yılları Arasındaki Dönem

2000'li yıllar itibariyle kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının hâkim olması ile birlikte planlama mekanizmasının işlevinde, örgütlenmesinde ve uygulama süreçlerinde birtakım değişimler ve dönüşümler yaşanmıştır.

Planlama mekanizmasının işlevsel dönüşümü ile devletin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara ilişkin politika üretmek suretiyle, her alanda söz sahibi olma anlayışı yerine, özellikle ekonomik alanda özel sektör lehine alan açacak ve özel girişimi teşvik edecek şekilde politikalar uygulaması söz konusu olmuştur. Böylece, ulusal kaynaklara dayanan ve etkin bir merkezi planlama mekanizması aracılığıyla topyekûn kalkınma sürecini yürütme görevi, yerini uluslararası piyasalar ile uyumlu ilişkiler kurarak bu ilişkiler çerçevesinde aktarılan kaynaklar ve uygulanması gereken uyum politikalarının koordinasyonunu sağlama görevine bırakmaya başlamıştır.

Planlamanın örgütlenmesinde ise hem yerel hem de merkezi düzeyde birtakım değişiklikler öngörülmüştür. Bahsi geçen değişiklikler ile DPT'nin gerek merkezi gerekse yerel düzeyde planlama mekanizmasına ilişkin görev ve yetkilerini başka

aktörlerle paylaşmasının ve stratejik planlama anlayışına uygun bir şekilde planlama süreçlerinin her kurumun kendi karar mekanizması aracılığıyla mikro ölçekte yürütülmesinin uygun görüldüğü anlaşılmaktadır.

Bu bakış açısıyla; DPT'nin isim, yapı ve görev bakımından değiştirilerek, stratejik planlama anlayışına uygun biçimde yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırlanan kanun tasarısı[154] ile planlama konusundaki görev ve yetkilerinin daraltılmasının ve Maliye Bakanlığı'nın yetkilerinin arttırılmasının öngörüldüğü sonucuna varılmaktadır.[155]

Akabinde, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile stratejik planlama anlayışı yasal bir çerçeveye de oturtularak, Maliye Bakanlığının koordinasyonunda ve kurumların bünyesinde kurulan strateji geliştirme birimleri aracılığıyla uygulamaya geçirilmiştir.

Böylece, bu birimler aracılığıyla, stratejik planlar ile performans programlarının hazırlanması ve koordine edilmesi, performans ölçütlerinin tespit edilmesi, iç denetim sisteminin kurulması gibi çalışmaların yapılması söz konusu olmuştur. Bahsi geçen çalışmalar ile Maliye Bakanlığı ön plana çıkarılmış, DPT'nin planlama süreçlerindeki rolü etkisiz hale gelmeye başlamıştır.[156]

Bahsi geçen değişim sürecinin yanı sıra, planlama mekanizmasının yerelleşmesinin ve bölgeselleşmesinin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu kapsamda; yerel yönetimler için stratejik plan hazırlığı zaruri hale getirilmek suretiyle, bu birimlerin belirli bir çerçeve dâhilinde, hedeflerini, çalışmalarını ve faaliyetlerini kendilerinin oluşturması amaçlanarak, politika belirleme süreçlerinin merkezden yerele aktarılması söz konusu olmaktadır. Ayrıca, kalkınma ajanslarının kurulması da benzer

[154] 2000 yılında hazırlanmış olan ve DPT'nin adının "Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu" olarak değiştirilmesini öngören söz konusu Tasarı kanunlaşmamıştır.
[155] Övgün, *a.g.e.,* 2010, s. 249-250.
[156] Övgün, *a.g.e.,* 2010, s. 265-266.

bir bakış açısını yansıtmakta olup; planlama süreçlerinde bölgesel düzeyin ön plana çıkmasına yol açmıştır.[157]

Planlama ölçeğinde yaşanan bu değişim; kalkınmadan ziyade rekabet edilebilirliği ön plana çıkarmıştır. Özellikle uluslararası yatırımcılar bakımından bölgelerin cazip hale getirilmesi, bu yatırımcıların da paydaş olduğu projeler ile kaynak yaratılması ve bu kaynaklar aracılığıyla bölgelerin ekonomik gelişmelerinin sağlanması gibi hedeflere ulaşabilmek için çalışmalar yürütülmüştür.

Yapılan bu düzenlemeler, özellikle 2000'li yıllar itibariyle, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan kalkınmasını sağlamak üzere merkezi düzeyde karar alma, politika belirleme ve bunların uygulanması sağlama amacını taşıyan kalkınma planlaması anlayışından uzaklaşıldığını göstermektedir.

2.3.1. Kalkınma Planları

Stratejik planlama anlayışının benimsenmesi ile planlama mekanizmasında ortaya çıkan değişimler kalkınma planlarına da yansımıştır. Bu dönem hazırlanan kalkınma planlarında devletin özel sektörün önüne engel olarak çıkması muhtemel belirsizlikleri gidermeye yönelik politikalar uygulaması ve kamu sektöründe etkin ve verimli bir şekilde işleyen bir yapının kurulmasını sağlamak için kamu harcamalarının azaltılması, teşkilat yapısının sadeleştirilmesi, kamu personelinin daha üretken hale getirilmesi gibi hususlara vurgu yapıldığı görülmektedir.

Bu çerçevede, kamu yönetiminde insan kaynakları, idari teşkilatlanma ve işleyişe ilişkin bütünsel ve köklü reform ihtiyacının söz konusu olduğu belirtilmekte ve içinde bulunulan dönemin popüler kavramlarından olan performans değerlendirme, verimlilik, hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcılık gibi hususların kamu

[157] 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 8 Temmuz 2006, 26074.

yönetiminde benimsenmesine ve uygulanmasına yönelik politikaların geliştirilmesi gerektiğinden söz edilmektedir.

2.3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)[158]

Mezkûr planda, istihdam ve işgücü ilişkin genel konuların yanı sıra, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin hususlardan da bahsedilmektedir. Kamu personel sistemine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış olsa da, ihtiyaç duyulan reformun gerçekleştirilemediği ve köklü bir değişim ihtiyacının devam ettiği belirtilmektedir. Devlet teşkilatının fonksiyonel hale getirilmesi, ücret sisteminin düzenlenmesi, esnek ve hızlı işleyen bir mekanizmanın kurulması, norm kadro çalışması yapılması, istihdam biçimleri arasındaki ayrımın netleştirilmesi, elektronik bilgi yönetimine önem verilmesi ve ombudsman sisteminin kurulması gibi konulara değinilmektedir.

Hedef ve politikalardan bahsedilen bölümde; kamu kesiminin rolünde yaşanan değişimler ile birlikte, eğitim seviyesi yüksek, bilimsel araştırma ve geliştirmeye önem veren insan gücünün yetiştirilmesinin, üretimde verimlilik ve ileri teknoloji kullanımını esas alan ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasının önem kazandığı belirtilmektedir.

İnsan gücünün, bilgi toplumunun gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmış olarak yetiştirilmesi, üretken bir şekilde değerlendirilmesi ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesinin esas olduğu düşüncesiyle; kamu kesiminde modern yönetim bilimi ve teknikleri çerçevesinde insan gücünün niteliğinin yükseltilmesine ve verimli istihdamına özen gösterileceği, eğitim ve sağlık personelinin sayı ve nitelik olarak geliştirileceği ve dengeli dağılımının sağlanacağı ileri sürülmektedir.

[158]T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.

Ayrıca, çalışma hayatına ilişkin planlanan, uygulanan ve gerçekleştirilemeyen düzenlemelere de yer verilmektedir. Devlet memuriyetine merkezi sınavla giriş uygulamasının 1999 yılında başlatıldığı, kamu istihdamı için büyük bir önem arz eden Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında norm kadro çalışmalarında önemli gelişmelerin sağlandığı, ancak bu çalışmaları kamu kesiminin tamamına yaygınlaştırma gereğinin sürdüğü, kamu istihdamındaki karmaşayı ve ücret adaletsizliğini giderecek devlet personel rejimi reformunun gerçekleştirilemediği ifade edilmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dâhil olmak üzere işgücü piyasası ve çalışma hayatı ile ilgili kurumların yeniden yapılandırılmasının zorunlu hale geldiği, çalışma hayatı mevzuatının uluslararası norm ve kurallara uygunluğunun sağlanacağı, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu esnekliklerin yaratılacağı, ve norm kadro çalışmaları ve devlet personel rejimi reformunun tamamlanacağı belirtilmektedir.

Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam ettiğini; bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermenin öncelikli olduğu düşünülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olmasının örgütsel etkililiği zayıflattığından bahisle; halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Kamu kesimindeki ücret adaletsizliğinden şikâyet edilerek, bunun nedeninin asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki dengenin asıl ücret aleyhine değişerek, çok sayıda ödeme türünün ortaya çıkmış olması, mali ve sosyal hak ve yardımların tek ve ortak bir kanunda yer almayarak, münferit düzenlemelerle önemli hususların hüküm altına alınması ve ücret sisteminin giderek daha da karmaşık bir yapıya dönüşmüş olmasının

önemli bir sorun olduğu söylenilmektedir. İlaveten, kamu kurumlarının görev alanları ve yöneticileri ile personelin yetki ve sorumluluklarının pek de açık olmayan bir şekilde kanunlar ve yönetmelikler ile düzenlenmiş olmasının, eylem ve takdir alanını sınırladığı ve inisiyatif kullanmalarını engellediği düşünülmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda, verimlilik ve performansın temel alınması, ihtiyaç duyulan sayıda ve nitelikte personelin istihdam edilmesi ve performanslarının ölçülmesi, hesap verilebilirlik ve saydamlığın temin edilmesi, politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesine özen gösterileceği ifade edilmektedir.

Personel rejimi konusunda ise norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcuttaki karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi ve sendikal hakların geliştirilmesinin esas alınacağı belirtilmektedir. Ayrıca, taşra ve yurtdışı teşkilatlarına ilişkin düzenlemeler yapılarak; yurtdışı teşkilatlarında istihdam edilecek olan personelin seçiminde niteliği esas alan bir sistem kurulması planlanmaktadır.

Kurumların kadro ve pozisyon ihdas işlemlerinin, norm kadroları çerçevesinde yapılması ve böylece dengeli dağılım tesis edilerek, yapılan hizmetlere göre kadroların ihdas edilmesi öngörülmektedir.

Anayasanın 128'inci maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulması; memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi düşünülmektedir.

Araştırma-planlama-koordinasyon birimlerinin yeniden düzenlenerek güçlendirilmeleri suretiyle, yetki ve görevlerini hukuki düzenlemeler doğrultusunda etkin şekilde yerine getirebilmelerinin sağlanması, kurum içerisinde düzenli ve süratli

bilgi akışının sağlanması için elektronik bilgi yönetimine önem verilmesi ve kamu hizmeti sunumunda niteliğin artırılması için performans yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi yeni yaklaşımlardan faydalanılması planlanmaktadır.

Bahsi geçen hususları gerçekleştirmek için yapılması gereken hukuki ve kurumsal düzenlemelere de yer verilmektedir. Bu kapsamda; başbakanlık, bakanlıklar ve Bakanlar Kuruluna ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılması, ombudsman sisteminin kurulması, kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilmesi, maaş sisteminin tek bir kanunda hüküm altına alınmasının sağlanması, memurlar ile diğer kamu görevlileri arasındaki sınırların netleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması amaçlanmaktadır.

2.3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)[159]

Bu planda, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık ve vatandaşa yakınlık ile devletin ticari mal ve hizmet üretimini piyasaya bırakması gerektiği anlayışı çerçevesinde; kamu kesiminde insan kaynakları planlaması yapılarak, dengesiz dağılımın giderilmesi, norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılması, personelin niteliklerinin yükseltilmesi, performans temelli değerlendirme sisteminin uygulanması, uzman personelin farklı kurumlarda görevlendirilmesini sağlayan esnek çalışma modellerinin benimsenmesi ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılması gereğinden söz edilmektedir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliğine üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanmış olan bu planın; küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bir dönemde, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği

[159] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.

dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olduğu ve "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlandığı belirtilmektedir.

Planın ilkesel olarak; insan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı ile kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaşa en yakın birimlerce hizmet sunmak suretiyle, vatandaş memnuniyetini esas alan, devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirildiği bir yapı kurmayı hedeflediği iddia edilmektedir.

Bu kapsamda; kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması için; kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, adalet sisteminin iyileştirilmesi, güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Ayrıca, küreselleşme sürecinin ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini önemli ölçüde etkileyerek gerek organizasyon gerekse iş yapma biçimlerini değiştirdiğinden bahisle; geçmişte üretim sürecinden belirleyici olan ucuz işgücü ve hammadde bolluğu gibi geleneksel faktörlerin yerini, etkin piyasa mekanizmasına sahip olma, gelişmiş bir teknolojik, kurumsal ve ticari altyapıya kurma ve pazarın değişen ve gelişen tercihlerini yakından izleyebilmenin aldığı düşünülmektedir. Uzmanlaşmaya ağırlık veren, mal ve hizmet üretiminde bilgi yoğun ve yüksek katma değer gerektiren bu yapıda nitelikli işgücü yetiştirilmesi için eğitim olanaklarının geliştirilmesinin en temel hususlardan birini oluşturduğu düşünülmektedir.

Öte yandan, Avrupa Birliğine tam üyelik müzakerelerinin başlaması ile yaşanacak olan kapsamlı bir yenilenme ve reform sürecinde; meclisin karar alma

aşamalarının hızlandırılması, yapılan kanuni düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması ve uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi hedeflenmektedir.

Bu çerçevede, yeniden yapılanma çalışmalarının hızlandırılması, çalışma hayatının esnek bir yapıya kavuşturulması, bürokrasinin azaltılması, çatışmaların düzeltilmesi, koordinasyon yapısının güçlendirilmesi, kamuda nitelikli personel sayısının artırılması ve personelin eğitilmesi ve yetiştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması öngörülmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılmasına ilişkin olarak ise kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulmasının bir gereklilik halini aldığı ifade edilmektedir.

Ayrıca, kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi ile adalet sisteminin iyileştirilmesi güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi planlanmaktadır.

Kamu yönetiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi başlığı altında şu tespitlere yer verilmektedir:

- Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir.
- Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması

ve ücret dengesizliği kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

- Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinememesine yol açmaktadır.
- Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışma sürdürülmektedir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması için; kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi ile adalet sisteminin iyileştirilmesi ve güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi hususlarına öncelik verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılarak, tüm kamu kurumlarının görev alanları ile teşkilat şemalarının eşleşmiş hale getirilmesinin gerçekleştirilmesi, politika belgeleri arasındaki uyum ve ilişki güçlendirilmesi öngörülmektedir. Böylece, sürecin rasyonelleştirilmesi, performans anlayışı çerçevesinde düzenlenmesi, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanması planlanmaktadır.

Öte yandan, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi için yerine getirilmesi planlanan hususlar şöyle özetlenmektedir:

- Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların yetkin bir seviyeye ulaştırılması ve değişen koşullara uyum sağlaması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacaktır. Bu kapsamda hazırlanacak programlar ile çalışanlar sürekli bir şekilde eğitim, öğretim ve geliştirme süreçlerinden geçirilerek, işlerini verimli bir şekilde yürütecek gerekli bilgi ve beceriye kavuşturulacaktır.
- Personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilecek ve uygulanacaktır.
- Kamu personelinin uymaları gereken mesleki etik kurallarını ayrıntılı olarak gösteren yasal düzenlemeler yapılacaktır.
- Kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığı ve yetkinliği geliştirilecektir.
- Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami seviyede faydalanılarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla, farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkân tanıyacak esnek çalışma modelleri benimsenecek, ilgili mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecektir.

2.3.1.3. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)[160]

Bu planda, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin durum analizi yapılmakta ve kamuda stratejik yönetim ve insan kaynakları politikalarından bahsedilmektedir. Bu çerçevede, kamu personel sisteminde yaşanan gelişmeler (sendika hakkı, izin hakkı vb.), istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, kısmi zamanlı ve esnek çalışma imkânının getirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, personel dağılımının düzenlenmesi ve hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yapılması ile sektöründe

[160]T.C Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara, 2013.

hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin artırılmasını sağlayacak olan yeni bir insan kaynakları modelinin oluşturulması öngörülmektedir.

Dünyadaki hâkim eğilimlerin, özel sektörün daha etkin olduğu bir ekonomik düzeni beraberinde getirmesiyle, kamu sektörünün artan oranda düzenleyici faaliyetlere, denetim işlevlerine ve koordinasyona yöneldiği ve buna bağlı olarak planlama anlayışının da değişim gösterdiği; ancak, etkileri devam eden küresel krizin, izlenecek politikalar ve alınacak tedbirler konusunda kamu sektörünün stratejik bir yaklaşımla hareket etmesinin önemini ortaya koyduğu belirtilmektedir.

Kalkınma planlarında yer verilen politikaların etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi için, kurumsal düzeydeki stratejik planlar ile kalkınma planları arasında gerekli bütünlük ve uyumun sağlanabilmesi amacıyla kapsayıcı bir anlayışın benimsendiği ileri sürülmektedir.

Kamuda stratejik yönetime ilişkin olarak; kamu idareleri tarafından orta vadeli amaç ve hedeflerin somutlaştırılarak faaliyetlerin bu amaç ve hedefler doğrultusunda belirlendiği, bütçelendirildiği, uygulandığı ve performansının ölçüldüğü stratejik yönetim döngüsünün temel araçları olan stratejik planların, performans programlarının ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırılma sürecinin tamamlandığı belirtilmektedir.

Kamuda stratejik yönetim politikalarına ilişkin olarak ise; yönlendirmeden sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyonun güçlendirileceği, bütçe uygulamaları ve performansının izlenebilirliğini artıracak şekilde mevcut değerlendirme ve raporlama sisteminin geliştirileceği, iç kontrol sistemleri ve iç denetim uygulamalarının tüm kamu kurumlarında uygulamaya geçirileceği, Sayıştay tarafından performans denetimi yapılacağı, stratejik yönetim uygulamasının idare türüne özgü modellerle iyileştirileceği, ilgili mevzuatın yeniden gözden geçirileceği ifade edilmektedir.

Kamuda insan kaynakları başlığında; toplu sözleşme yapma hakkının tanınması, izin haklarının iyileştirilmesi, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye

olma hakkı verilmesi gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlandığı; sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sistemi getirilmesinin öngörüldüğü, özel sektörden kamu sektörüne geçişi teşvik edecek kolaylıkların getirildiği belirtilmektedir.

Bunların yanı sıra; kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakate dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu görevlilerinin kariyer planlamasının yapılması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişimlerinin artırılması ihtiyacının devam etmekte olduğu söylenilmektedir.

Kamu sektöründe, işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesinin temel amaç olduğu, kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamuda insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesinin hedeflendiği eklenmektedir.

Bahsi geçen hedeflerin gerçekleştirilmesi için, kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modelinin oluşturulması öngörülmektedir. Bu çerçevede; işe alım sürecinin, liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilmesi, personelin niteliklerine uygun kariyer planlamasının yapılması, kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamının teşvik edilmesi, performans sisteminin oluşturularak; hizmet, personel, ücret ilişkisinin daha sağlıklı hale getirilmesi, esnek çalışma modelinin geliştirilmesi, kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanının oluşturulması, hizmet içi eğitim uygulamasının uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülmesi ve kamu personelinin dengesiz dağılımının giderilmesi yönünde politikalar geliştirilmektedir.

Diğer yandan; insan kaynaklarına yönelik olarak bahsi geçen hususlar çerçevesinde, 2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için "Öncelikli Dönüşüm Programları"nın tasarlandığı görülmektedir. Söz konusu programlar arasında, "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı" ve "Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı" na da yer verilmekte olup; programların amaç ve kapsamları ile ulaşılmak istenilen hedefler, bileşenler ve koordinatör ve sorumlu kuruluşlara yer verilmektedir.

2.3.2. Yapılan Düzenlemeler

2000'li yıllarda da sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması ve alt işveren uygulamalarının kapsamının genişletilmesine yönelik düzenlemelerin devam ettiği; sözleşmeli personel istihdamının, ortaya çıkış amacını aşarak, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetlerin yürütülmesine ilişkin görevlerde[161] başvurulan ve pek çok kurumda temel istihdam yöntemi haline gelen bir durum arz ettiği görülmektedir.

2003 yılında yürürlüğe giren 4924 sayılı Kanun[162] ile Sağlık Bakanlığında, personel temin edilesinde zorluk çekilen yerler ve hizmetler için sözleşmeli personel istihdamına imkân sağlayan bir düzenleme yapılmış ve temel bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin sözleşmeli personel tarafından yürütülmesi, yüksek ücretler verilmek suretiyle cazip hale getirilmiş ve bu alanda memur istihdamı oransal olarak daraltılmıştır.

[161] 657 sayılı Kanunun 4/A maddesi, bu görevlerde memur istihdam edilmesini öngörmektedir.
[162] 4924 sayılı Kanun, RG: 24 Temmuz 2003, 25178.

2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren kanunlar[163] aracılığıyla ise yerel yönetimlerde belirli uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren hizmetlerin yerine getirilmesi için sözleşmeli personel istihdam edilebilmesi mümkün kılınmıştır.

Akabinde, 2008 yılında, kamu kurumlarının büyük ölçekli bilgi işlem birimlerinde sözleşmeli personel istihdam edilebilmesine olanak sağlayan bir düzenleme yapılmıştır.[164] İçinde bulunulan bilgi teknolojileri çağında, kamu hizmetlerinin de elektronik ortamdan yürütülmeye başlaması ile birlikte, bu alanda yapılan yatırımların artması ve kalifiye personel ihtiyacının ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Yürütülen sosyo-ekonomik bakımdan geniş kapasiteli hizmetlerin, piyasadan karşılanması halinde maliyetlerinin daha yüksek olduğu da göz önünde bulundurularak, gerek ekonomik nedenlerle gerekse bilgi güvenliğini sağlamak için oluşturulmuş olan bu istihdam türünü alanında yetkin ve donanım sahibi olan kişiler için cazip hale getirmek için ayrıcalıklı mali haklar öngörülmüştür.

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasına ilişkin diğer bir uygulama ise; Sağlık Bakanlığında sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfında[165], Diyanet İşleri Başkanlığında din hizmetleri sınıfında[166] ve Milli Eğitim Bakanlığında öğretmen[167] olarak görev yapacak olan personele ilişkin istihdamda güçlük çekilen yerlerde, bu personelin sözleşmeli olarak istihdam edilmesi ve belirli bir süre görev yaptıktan sonra[168], bulundukları yerde memur kadrosuna atanmasına cevaz veren kanuni düzenlemelerdir.

---

[163] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 23 Temmuz 2004. 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG:13 Temmuz 2005, 25874. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG:4 Mart 2005,25745. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG:11 Mart 2005,25842.

[164] 5793 sayılı Kanun, RG:6 Ağustos 2008, 26959. Mezkur Kanun ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 6'ncı madde çerçevesinde kamu kurumlarında sözleşmeli bilişim personeli istihdam edilmektedir.

[165] 663 sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 45/A maddesi.

[166] 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 10/A maddesi.

[167] 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesi.

[168] İlk haliyle dört yıl sözleşmeli olarak görev yapıldıktan sonra, bulunulan yerde iki yıl daha memur kadrosunda görev yapılmasını öngören bu sistem; daha sonra üç yıl sözleşmeli olarak görev yapıldıktan sonra, bulunulan yerde bir yıl daha memur kadrosunda görev yapılması şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Öte yandan, 2003 yılında yapılan bir düzenleme ile alt işverenlik uygulamalarının da kapsamının genişletildiği görülmektedir. Mezkûr düzenleme[169] ile 657 sayılı Kanunun yine 36 ncı maddesinin "Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" bölümüne; *"Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir."*[170] şeklinde ikinci bir paragraf eklenmiştir.

Görüldüğü üzere; 1980'li yıllar itibariyle yaygınlaşmaya başlayan sözleşmeli personel ve alt işveren işçisi istihdamı, 2000'li yıllarda da kapsam ve sayı itibariyle genişleyerek devam etmiştir. Bir yandan memur statüsünde istihdam sürdürülse bile, kamu hizmetlerinin yürütümünde memuriyet üzerine kurulu tek parçalı istihdam yapısı parçalı hale gelmiştir.

Ayrıca, değinilmesi gereken diğer bir konu da 2011 yılında yürürlüğe giren çok sayıda kanun hükmünde kararname ile gerek kamu personel sisteminde gerekse kurumların teşkilat yapılarında yapılan düzenlemelerdir.

Anılan kanun hükmünde kararnamelerle beş tane yeni bakanlık[171] kurulmuş ve bazı bakanlıklar birleştirilmek, bazıları ise ayrıştırılmak suretiyle yapı ve isim olarak değişime uğramıştır. Ayrıca, bakanlıkların kuruluş esaslarında birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler ile 3046 sayılı Kanun çerçevesinde, ana hizmet, yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimleri şeklinde oluşturulmuş olan ve doğrudan kamu hizmeti sunan klasik bakanlık örgütlenmesi; atipik, esnek, belirli bir standardı bulunmayan ve kamu hizmetlerini doğrudan sunmak yerine taşere eden ve uygulamayı

[169] 4924 sayılı Kanun,m.11, RG: 24 Temmuz 2003, 25178.
[170] 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, RG: 23 Temmuz 1965,12056.
[171] Bu bakanlıklar; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığıdır.

denetleyen bir yapıya evrilmiştir.[172] Bakanlıklarda ara kademelerden oluşan ve belirli bir hiyerarşik temele dayanan teşkilat yapısının, özellikle "şube müdürü" kademesini kaldırmak suretiyle ve uzmanlık temelinde yeniden teşkil edilmesi söz konusu olmuştur.

Öte yandan, 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[173] ile devlet bakanlığı uygulamasına son verilmiş, bu bakanlıkların yürüttüğü hizmetlerin bir kısmı başbakan yardımcılıklarına devredilmiştir. Başbakan tarafından görevlendirilecek olan başbakan yardımcılıklarında sayı sınırlaması kaldırılmış ve bakan yardımcılığı uygulaması getirilmiştir.

Ayrıca, Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlara ilişkin kurumlarda yapılan değişiklik ile Başbakanlık teşkilatı yeniden düzenlenmiştir.[174] Söz konusu işlem ile Devlet Personel Başkanlığı ise o dönemki adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmıştır.

Kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkileri bakımından bakanlıklar üstü bir pozisyonda konumlanması gereken Devlet Personel Başkanlığının, faaliyetlerini bir bakanlığın bağlı kuruluşu olarak yürütmesi, sahip olduğu görev ve yetkilerin kullanımında birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmiştir.

İlaveten, Başbakanlığa bağlı olan Devlet Planlama Teşkilatı kapatılarak, Kalkınma Bakanlığı adıyla yeniden kurulmuştur.[175] Böylece, bütüncül planlama anlayışının temsilcisi olan DPT'nin, Kalkınma Bakanlığının içinde eritilmesi söz konusu olmuştur.

Ancak, doğası gereği hükümetin genel siyasetinden özerk bir araştırmayı ve elde edilen verileri serbestçe sunabilmeyi gerektiren planlama faaliyetinin bir bakanlık çatısı altında örgütlenmesi sürecin işleyişi bakımından birtakım sakıncaları da gündeme getirmiştir.

---

[172] İpek Özkal Sayan ve Aytül Güneşer Demirci ''Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi'', A. Argun Akdoğan (ed.), *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Alter Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 200.
[173] 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 8 Haziran 2011, 27958 (mükerrer).
[174] Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem, 8 Temmuz 2011, 27988.
[175] 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:8 Haziran 2011, 27958 (mükerrer).

Söz konusu sakıncalar aşağıda sıralanmıştır: [176]

- Bu yapılanmayla "müsteşarlık yapısı ortadan kaldırılmakta ve planlama örgütü bakanlık çatısı altına alınmaktadır. Bir başka deyişle özel bir konuda oluşturulan ihtisas birimi yapısına son verilmektedir." Siyasî bir kimlik taşıyan bakanın, planlama çalışmalarını, Başbakana "kendine uygun" haliyle aktarması planlamada hedeflenenden farklı noktalara gelinmesine sebep olabilir.
- Planlama faaliyetlerinin (DPT'nin üstlenimiyle) Başbakanlığa bağlanmamış olması, emir ve komutasına girdiği bakanın "görünmeyen başbakan yardımcısı" ya da koalisyon hükûmetlerinde "Başbakan alternatifi" olarak etkinleşmesine sebep olabilir.
- DPT'nin Başbakanlık bünyesinde bir uzmanlık kuruluşu olmasının beraberinde getirdiği kendine özgü görevlerinden kaynaklanan özerk nitelik, Kalkınma Bakanlığının doğrudan hiyerarşik kuruluşu haline geldiğinde kalkmış olacak ya da en dar seviyeye inecektir. DPT'nin planlama işlevleri giderek, sıradan, bir bakanlık faaliyetine dönüşmüş olacaktır.
- DPT'nin Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılması sonucunda, bakanlığın görevleri haline dönüşen; hükümete danışmanlık yapmak ve hükümete görüş vermek ve/veya teklifte bulunmak gibi görevlerin, Kalkınma Bakanlığını "icracı bakanlık" olarak görülmek yerine, "Bakanlar Kurulu iradesine tabi 'bağlı bakanlık'" haline getirmiş olabileceği ihtimal dahilindedir.
- Planlama, ekonomik, sosyal, kültürel, idari ve benzer konularda çok yönlü araştırma gerektiren ve her birisi bir bakanlığın görev alanına giren faaliyetlerdir. Görevleri itibarıyla tüm bakanlıklarla işbirliği içinde olması gereken DPT'nin, "Başbakanlığa bağlanması" gerekmektedir.

[176] R. Cengiz Derdiman, "Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukuki Sonuçları", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:19, S:4, 2015, s. 217-218.

- Planlama faaliyetlerinin, Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı sorumluluğuna esas olan hükûmetin genel siyasetinin hazırlanmasındaki etkinliği; bakanlar üstü karar vermeyi gerektirmesi ve bir koordinasyon faaliyeti olması, (DPT'nin) Başbakanlığa bağlanmasını gerektirmektedir.

Planlama faaliyetlerinin işleyişine ilişkin bahsedilen bu örgütsel sakıncaların yanı sıra, Kalkınma Bakanlığı, esasında, merkezden yerele aktarılan ve karar alma ile uygulama süreçlerini yerelleştiren yeni planlama anlayışında kalkınma ajansları için bir nevi şemsiye görevini üstlenen bir yapı olarak öngörülmektedir.[177]

Her biri kendi bölgesinin ekonomik ve toplumsal bakımdan büyümesi ve gelişmesinden sorumlu olan ve bu amaç için gerekli kaynakları yaratmak ve kullanmak için gerek özel sektörle gerekse uluslararası kuruluşlarla uyumlu bir ilişki kurmayı amaçlayan kalkınma ajansları ile merkezde bulunan güçlü bir planlama örgütünün bir arada varlık göstermesi pek mümkün bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, planlama süreçlerinin bakanlık çatısı altında yürütülecek olması, örgütsel bir değişim ve bu değişimin yaratacağı sakıncaların ötesinde, planlama mekanizması ve bu mekanizmanın içerdiği temel işlevlerin aktarılıyor olması bakımından önemli bir dönüşümü temsil etmektedir.

Diğer taraftan, 2011 yılında yürürlüğe giren ve kamu personel sisteminin yapısına ilişkin önemli değişikler getiren 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[178] ile önceden sınırlı olan uzman ve uzman yardımcısı unvanlı personel istihdamının diğer kurumlar nezdinde de yaygınlık kazanması ve "eşit işe eşit ücret ilkesi" çerçevesinde söz konusu personelin maaşlarının kurumları fark etmeksizin eşitlenmesi söz konusu olmuştur.

Yapılan düzenleme ile pek çok kuruma, unvanı kurumun görev alanı ile özdeşleşmiş uzman kadroları ihdas edilmiştir. Uzmanlığın göreve değil kuruma bağlanması, hemen hemen tüm bakanlıklara uzman ve uzman yardımcısı kadrolarının verilmesi ve

[177] Övgün, *a.g.e.*, 2013, s. 57.
[178] 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:2 Kasım 2011,28103 (mükerrer).

bütün uzmanların maaşlarının eşitlenmesi ile uzman unvanının, "belli bir işte bilgi, görüş ve yetenekleri ile kompetan" olma özelliğini yitirdiği görülmektedir.[179]

Öte yandan, 2011 yılında yürürlüğe giren diğer bir mevzuat düzenlemesi olan 6111 sayılı Kanun ile kamu personel sisteminde başarı değerlendirme aracı olarak kullanılan sicil sistemi kaldırılmıştır.[180] Kamuda personel sisteminde yükselme ve hizmetle ilişiğin kesilmesinde temel bir ölçüt olarak kabul edilen ve sistemin liyakat ve kariyer ilkesine uygun bir şekilde yönetilmesini sağlayan sicil sistemi sona erdirilmiş, ancak bu sistemin bir parçası olan özlük dosyası uygulaması muhafaza edilmiştir.[181]

Uygulamada birtakım sıkıntıları mevcut olsa bile, personelin değerlendirilmesine ilişkin genel bir çerçeve oluşturan sicil sistemi kaldırıldıktan sonra, bu alanda bir boşluk oluşması söz konusu olmuştur. Bu sistemin yerine getirilmesi planlanan "performans değerlendirme sistemi"ne ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmış, kurumlarla görüşmeler gerçekleştirilmiş ve bütün bunlar çerçevesinde mevzuat taslakları hazırlanmıştır. Ancak, bahsi geçen sistem uygulamada karşılığını bulamamış ve 2011 yılı itibariyle kamu personel sisteminde başarı değerlendirmesini sağlayacak herhangi bir yapı kurulamamıştır.[182]

2.4. 2018 Yılı ve Sonrası

2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte, bu sistemin gerekleri çerçevesinde devlet teşkilatlanmasında kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş; ayrıca kamu personel sisteminde de bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Bu dönemde yapılan pek çok düzenlemenin temelinde hükümet sistemi değişikliği olması nedeniyle; çalışmanın bu kısmında Cumhurbaşkanlığı Hükümet

[179] Sayan ve Demirci, *a.g.e.,* 2012, s. 197-199.
[180] 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G:25 Şubat 2011, 27846.
[181] Sayan ve Demirci, *a.g.e.,* 2012, s. 187-188.
[182] Personelin başarısının değerlendirmesine ilişkin performans değerlendirme sistemini kullanan yalnızca birkaç kurum bulunduğundan; söz konusu sistem genel anlamda uygulamada karşılığını bulamamıştır.

Sistemine geçiş ile birlikte oluşturulan yeni kurumlar ve bu kurumlar arasındaki görev ve yetki dağılımı ile mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde kamu personel sisteminde yapılan değişiklikler ele alınacaktır.

Bu çerçevede, Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin[183] akabinde, yapılan seçimler sonucunda[184], parlamenter rejim temelinde işleyen mevcut yapı sona ermiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir.

Bahsi geçen yeni sistem öncesinde, 2007 yılında halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliğinin ardından, 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilmesine kadar, yürütme kuvvetinin tepesinde cumhurbaşkanının bulunduğu, ancak siyasal sorumluluğun başbakanın başında olduğu hükümet tarafından kullanıldığı klasik parlamenter sistem uygulanmıştır. 2014 yılı itibariyle uygulanan, halk tarafından seçilmiş olan başbakanın ve cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullandığı bir nevi yarı-başkanlık olarak adlandırılabilecek olan sistem ise yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte sona ermiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde; yürütmeye ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığı makamında birleştirilmekte ve yasama ile ilişkileri yeniden tanımlanarak, yürütmenin yasamadan doğan bir organ olması durumuna son verilmektedir. Ayrıca, yürütme organına, yüksek yargıda görev yapacak hâkimlerin belirlenmesi ve genel olarak yargının yönetimi konusunda karar verecek makamda yer alacak üyeleri belirleme yetkisi tanınmaktadır.[185]

Anayasal çerçevesi tespit edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari, siyasal ve sosyal alanda düzenleme yapma yetkisini haiz olan yürütme organı –yani cumhurbaşkanı, yasal bir dayanağa ihtiyaç olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle söz konusu alanlarda hareket kabiliyetine sahip olmaktadır.

---

[183] 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11 Şubat 2017, 29976.
[184] 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri yapılmıştır.
[185] M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, C:75, S:3, 2017, s.28

Bu bağlamda, yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütme organının mevcut yapısına ilişkin tespitler şu şekilde sıralanmaktadır:[186]

1- Yürütme organı yasamadan bağımsız kılınmıştır. Böylece; yürütme organının oluşumunda yasama söz sahibi değildir, yasama organının yürütmenin program, işlem ve faaliyetlerini denetleme imkânı yoktur ve yasama organı (nitelikli çoğunlukla) ve yürütme organı (tek başına) diğerinin görevine kendi görevine de son vermek şartıyla karar verebilir.
2- Yürütme yetkisi kolektif bir organ olan hükümet (bakanlar kurulu) tarafından değil cumhurbaşkanı tarafından kullanılacaktır; hükümetin varlığına son verilmiştir ve cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların amiridir.
3- Yürütme, devlet yetkisi olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, sosyal ve ekonomik haklar alanında yürütme tarafından belirli düzenlemeler yapılabilir ve idari teşkilatlanma konusunda yürütmeye yetki tanınmakla "kanuni idare ilkesi"nin alanı daraltılmıştır.

Söz konusu sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi nedeniyle meşruiyetinin daha fazla olduğu, yürütmenin ikili yapısına son verilmesi ile hesap sorulacak makamın netlik kazandığı ve mevzuat düzenlemelerinin daha açık ve anlaşılır olması ile şeffaf bir düzenin kurulmasının öngörüldüğünden bahisle; ülkenin demokratikleşme sürecinin hızlanacağının düşünüldüğü belirtilmektedir.[187]

Ancak, yeni hükümet sisteminin, içinde bulunulan dönemin popüler kavramlarından olan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılığın uygulanabilirliği bakımından, bahsedildiği kadar elverişli bir yapıda olup olmadığı tartışmaya açık bir husus olarak kabul edilmektedir.

[186] Ardıçoğlu, "a.g.m.", 2017, s. 28.
[187] Ceren Demir, Özkan Çohadar, Görkem Gök, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi", *Strategic Public Management Journal,* S:3, 2017, s.150.

Bu kapsamda, yeni hükümet sisteminin anayasal ve yasal altyapısının oluşturulması için yapılması öngörülen düzenlemeler, 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerin ardından, kanun hükmünde kararnameler, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı kararları ve genelgeleri aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[188] ile sistemde köklü bir değişiklik gerçekleştirilerek, kurumların teşkilat kanunları lağvedilmiştir. Yeni hükümet sistemi ise ilk Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kurulmaya başlamış ve devam eden süreçte yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeniden yapılandırma süreci sürdürülmüştür.

Yeni sistem ile birlikte hukuk sistemimize giren, normalar hiyerarşisinde kanun ile yönetmelik arasında kendisine yer bulan ve Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecek olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özellikleri şunlardır:

- Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir.
- Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilir.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaz.
- Aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hale gelir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

Bunların yanı sıra, olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanı ise şu şekildedir:

- Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenebilir.

[188] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 9 Temmuz 2018, 30473 (3. Mükerrer).

- Kanun hükmündedir.
- Resmî Gazetede yayımlandıkları aynı gün Meclis onayına sunulan kararnameler, üç ay içinde (savaş ve mücbir sebeplerle Meclisini toplanamaması hâli hariç olmak üzere) Meclis tarafından görüşülüp, karara bağlanmadığı takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar.
- Şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.

İdari teşkilatlanma bakımından cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hüküm altına alınabilecek olan hususlar ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması düzenlenir.
- Kamu tüzelkişiliği kurulur.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri düzenlenir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir

Görüldüğü üzere; yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır. Böylece, yürütmenin, yasamanın tekelinde olan, ilk elden "kural koyma" yetkisi ile donatılması söz konusu olmaktadır. Ancak, söz konusu asli düzenleme yetkisinin, Anayasada yer verilen konu itibariyle sınırlar içinde kullanılabilecek bir yetki olması hasebiyle, "genel düzenleme" yetkisini de içinde barındırdığını söylemek mümkün bulunmamaktadır. [189]

[189] Ardıçoğlu, "a.g.m.", 2017, s. 49-50.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, partili cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, devletin başı olarak yürütme erkini kendisinde toplamakta ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak suretiyle yetkilerini kullanmaktadır. Bu çerçevede cumhurbaşkanı; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevlere ilişkin hususlar ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olan ve kanunda açıkça düzenlenmiş olan hususlar haricindeki konuları düzenlemek için cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini haiz bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile devlet teşkilatının düzenlenmesinin mümkün kılınması ile birlikte yürütme kanadında bir nevi yeniden yapılandırma söz konusu olmuştur. Bahsi geçen kararnameler aracılığıyla, bakanlıklar kurulmuş, Cumhurbaşkanlığının ve bakanlıkların teşkilat yapısı düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları yapılandırılmıştır.

Bu kapsamda, yeni hükümet sistemi ile birlikte, yukarıda hukuki ve teknik bakımdan özellikleri ile yetki alanından bahsedilen cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılan düzenlemelere yer verilmesi uygun olacaktır.

Öncelikle, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde teşkilat kanunları kaldırılan ancak faaliyetleri süren bakanlıkların teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemeler yapılmış ve bu bakanlıkların teşkilatları oluşturulmuş, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Akabinde, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[190] ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir.

[190] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.

Tablo 6. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı[191]

CUMHURBAŞKANI	
Cumhurbaşkanlığı Makamı	Özel Kalem Müdürlüğü Başdanışman ve Danışman Özel Temsilci
İdari İşler Başkanlığı	Başkan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Müdürlüğü Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
Politika Kurulları	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Ekonomi Politikaları Kurulu Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Hukuk Politikaları Kurulu Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Sosyal Politikalar Kurulu Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Diyanet İşleri Başkanlığı İletişim Başkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Türkiye Varlık Fonu Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

[191]Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Social Sciences Research Journal,* C:7, S:3, 2018, s. 61.

Tablo 6. (Devam) Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı[192]

CUMHURBAŞKANI	
Bakanlıklar	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Ticaret Bakanlığı Maliye ve Hazine Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Adalet Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Milli Savunma Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Ofisler	Dijital Dönüşüm Ofisi Finans Ofisi İnsan Kaynakları Ofisi Yatırım Ofisi

Görüldüğü üzere, mevcut durumda, teşkilat yapısı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı" adı altında tek bir çatı altında oluşturulmuş; bazı kurumlar kapatılmış, bazıları ise birleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca; ofis ve politika kurulları gibi daha önce uygulaması olmayan birtakım yeni yapılar oluşturulmuş ve ofislerin ürettiği projelerin kurullar tarafından politikalaştırılarak, bakanlıklar tarafından yürütüleceği bir sistem öngörülmüştür.

Söz konusu değişiklikler ile birlikte; kamu personel sistemine ilişkin karar verme, plan hazırlama, politika belirleme, belirlenen politikaları çeşitli araçlarla

[192]Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Social Sciences Research Journal,* C:7, S:3, 2018, s. 61.

uygulama, uygulamayı takip etme, sorunları çözme ve yaptırımları belirleme gibi görev ve yetkileri kullanan kurumlarda da birtakım değişiklikler yaşanmıştır.

Ayrıca, kalkınma planları aracılığıyla merkezi düzeyde planlama faaliyetlerini yürütmekte olan Kalkınma Bakanlığı lağvedilmiş; yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve kapatılan Bakanlığın bazı birimleri de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Bu çerçevede; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu personel sistemine ilişkin bahsi geçen düzenlemeleri yapma hususunda görevli ve yetkili olan kurumlara kısaca değinilerek, bahsi geçen alanda söz sahibi kurumlar arasındaki rol paylaşımı anlaşılmaya çalışılacaktır.

Ancak, gerek yeni sisteme adaptasyon sürecinin hala devam etmekte olduğu gerekse uygulamada yaşanan birtakım aksaklıklar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sistemin işleyişinin tasavvur edildiği kadar hızlı, pratik ve kusursuz olmadığını söylemek mümkün bulunmaktadır.

2.4.1. Görevli ve Yetkili Kurumlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, yeni kurumların kurulması ve bazı kurumların kapatılması sonucu kurumlar arası görev ve yetki dağılımında birtakım değişiklikler yaşanmıştır:[193]

Öncelikle, başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılması ile kamu politikasına ilişkin karar süreçlerinde temel aktörlerin değişmesi söz konusu olmuştur. Parlamenter sistemde başbakanın başkanlık ettiği bakanlar kurulunun yerine, yeni sistemde cumhurbaşkanının tek başına karar verici pozisyonda olduğu görülmektedir.

[193] Elvettin Akman, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", *Paradoks Ekonomi,* Sosyoloji ve Politika Dergisi, C:15, S:1,2019, s.39.

İkinci olarak, bakanlıkların da hükümetin genel politikası çerçevesinde kendi görev alanlarına ilişkin politikalar belirlemek suretiyle sisteme yön verme yetkilerini, diğer aktörlerle paylaşmaları söz konusu olmuştur.

Üçüncü olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde komisyonlarda ve genel kurulda tartışılarak hazırlanan ve böylece farklı kesimlerin de politika yapım sürecine dâhil edilmesini sağlayan kanun tasarıları kaldırılarak, kanun teklifi uygulamasının benimsenmesi, TBMM'nin politika belirleme süreçlerine ilişkin gücünü zayıflatmıştır.

Dördüncü olarak, bürokrasinin üst kademe yöneticilerinin cumhurbaşkanı tarafından kolaylıkla atanabilmesi ve görevden alınabilmesi ile kamu politikasına ilişkin uygulamalarda söz konusu bürokratların rolü belirli ölçüde sınırlamıştır.

Bahsi geçen aktörlerin rollerine ilişkin yaşanan değişimin yanı sıra, sisteme yeni aktörlerin dâhil edilmesi söz konusu olmuş ve bu çerçevede politika belirleme ve uygulama süreçlerinde görevli ve yetkili olan kurumlar bakımından birtakım değişiklikler yaşanmıştır.

Yeni aktörler ile kast edilen cumhurbaşkanı yardımcıları[194] ve başkanlıklar ile kamu politikalarının özellikle hazırlık süreçlerinde etkili olması beklenen politika kurulları ve ofislerdir.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, politika yapım ve uygulama süreçlerinde cumhurbaşkanına yardımcı olacak temel mekanizma olarak öngörülmüştür. Parlamenter sistemdeki başbakan yardımcılığı makamına tekabül ettiği düşünülse bile, siyasi kimliği olmaması ve bürokratik kimliğiyle ön plana çıkması hasebiyle nitelik bakımından anılan makamdan farklıdır. Başkanlıklar ise cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kendi görev alanları çerçevesinde hizmet yürütecek olan kurumlardır.

[194] Su anda bir tane cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmakla birlikte, birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanması mümkün bulunmaktadır.

Politika kurulları, görevli oldukları alanlarda politikalar ve uzun vadeli stratejiler geliştireceklerdir. Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen hususlara ilişkin araştırmalar yaparak raporlar hazırlayacaklar ve sisteme yön vereceklerdir.

Böylece, mevcut sistemde, ofisler politikalara ilişkin hazırlık süreçlerinden, kurullar ise politika geliştirmekten sorumlu iken, bakanlıklar da bu politikaların uygulamaya geçirilmesi bakımından yetki sahibi olacaktır.

Görüldüğü üzere, yeni hükümet sisteminin yönetim modelinde, başkanlık sistemiyle yönetilen diğer ülkelerden de esinlenerek, siyaset ve yönetimin merkezine yerleşen cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma, uygulama ve değerlendirme kapasitesinin artırılmaya çalışılması söz konusudur. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı yapının içinde ofis ve kurulların oluşturulmasının ve politika belirleme süreçlerinde bu yapılara önem verilmesinin nedeni budur.[195]

Bu kapsamda, söz konusu değişiklikler ve yenilikler ile birlikte kamu personel sistemi ve planlama konusunda hali hazırda görev ve yetki sahibi olan kurumlara kısaca değinilerek; yeni oluşturulan sistemde bu alanlara ilişkin politika belirleme, karar alma, alınan kararları uygulama, uygulamayı takip etme ve soru ve sorunları çözme gibi hususlardaki yetki dağılımı genel bir çerçevede içinde incelenecektir.

2.4.1.1. Devlet Personel Başkanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü)

1960 yılında kurulan, 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanan Devlet Personel Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname aracılığıyla kapatılmış; 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkanlığa verilmiş olan görevlerin bir yıl süreyle

[195] Mehmet Zahid Sobacı, Nebi Miş, Özer Köseoğlu, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", *Perspektif,* S:206, 2018, s.6.

yürütüleceği ve sürenin bitiminde Başkanlığın Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devrinin ilgili makam tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 74 üncü maddesi ile Devlet Personel Başkanlığının bazı görevleri Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiş olup; bu görevler şunlardır:

- *"Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,*
- *Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak,*
- *Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,*
- *Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,*
- *Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*
- *Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek,*
- *Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,*

- *Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek,*
- *İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan kamu görevlilerinin aylıklarına uygulanacak ödeme misillerini tespit etmektir."*

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddesinde öngörülen bir yıllık süre tamamlandıktan sonra yaklaşık altı aylık bir sürecin ardından devir işlemleri tamamlanan kurumun, yukarıda sayılan görev ve yetkilerini, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının birimlerinden birisi olan Çalışma Genel Müdürlüğünün bünyesinde, genel müdür yardımcısına bağlı daire başkanlıklarından oluşan bir teşkilatlanma ile yürütmesine karar verilmiştir.

Ancak, kuruluşundan itibaren görev alanı itibariyle bakanlıklar üstü bir konumda olan ve bu nedenle Başbakanlığa bağlanmış olan kurumun, 2011 yılı itibariyle bir bakanlığın bağlı kuruluşu olarak teşkilatlandırılması bile sahip olduğu görev ve yetkilerin kullanılmasında birtakım sıkıntıları beraberinde getirmiştir.

Kurumların kadroları ile ilgili işlemlerin yapılması, teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin mevzuat taslaklarına görüş verilmesi, personel alım ve yerleştirme işlemlerinin esaslarının belirlenmesi, personelin eğitimine ilişkin genel düzenlemelerin yapılması ve uygulamanın takip edilmesi gibi önemli görev ve yetkilerin yürütüleceği mevcut yapılanmada ise bir bakanlık teşkilatının içinde bakanlıklar üstü görev ve yetkilerin kullanılması söz konusu olacaktır.

Bahsi geçen hususlar nedeniyle, hali hazırda uygulamada yaşanan sıkıntıların yanı sıra, ileriki başlıklarda da değinileceği üzere, kamu personel sistemine ilişkin söz sahibi olan kurumların sayısındaki artış da göz önünde bulundurulduğunda, yeni hükümet sistemi ile birlikte gerçekleşmesi öngörülen çok aktörlü yapıya son verilmesi, bürokrasinin azaltılması ve hızlı karar alınması gibi hedeflerin kamu personel rejimi

bakımından en azından şimdilik gerçekleşmesinin pek olası olmadığı değerlendirilmektedir.

2.4.1.2. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan Kalkınma Bakanlığının, bazı görevleri ve bu görevleri yürüten birimleri Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına aktarılmış; devredilmeyen görevleri ve personeli ise 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın teşkilatlanmasında yer almıştır.[196] Ayrıca, yeni hükümet sistemi ile birlikte kapatılmış olan Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)'nun bütçeyle ilgili görevleri ve personelinin bir kısmı Başkanlığa devredilmiştir.[197]

Başkanlık, mezkûr Kararname çerçevesinde; Cumhurbaşkanlığınca belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, cumhurbaşkanlığı yıllık programıyla sektörel plan ve programların, ilgili kamu idareleriyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanması ve makro dengelerin oluşturulması ile görevlidir.[198]

İlaveten; yine Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin bütçenin hazırlık süreçleri, hazırlanması, uygulanması ve uygulamaya ait işlemlerin yapılması hususlarında yetki sahibidir.

---

[196] 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 24 Temmuz 2018, 30488.

[197] Ancak, kapatılan BÜMKO, 7 Ağustos 2109 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 43 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü" adı altında yeniden kurulmuş ve anılan genel müdürlük kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemekle görevlendirilmiştir.

[198] 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

Öte yandan, kadro ihdas tekliflerin incelenmesi, sürekli işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonlarının unvan değişikliği, birimler arası aktarmaları, boş olanlarının açıktan atama amacıyla kullanılması hususlarında Çalışma Genel Müdürlüğü (mülga Devlet Personel Başkanlığı) ile birlikte görüş bildirme ve memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin hususlara ilişkin müşterek teklif hazırlama yetkisini haizdir ve kurumlar yapılan bu işlemleri anılan Başkanlıklara bildirmekle yükümlüdür.[199]

Başkana bağlı üç tane başkan yardımcılığının altında genel müdürlükler ve bu genel müdürlüklerinin altında teşkilatlanmış daire başkanlıklarından oluşan Başkanlığın, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkileri Bütçe Genel Müdürlüğü[200] tarafından, planlamaya ilişkin görev ve yetkileri ise Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü[201] tarafından yürütülmektedir.

Ancak, Başkanlığın, ne tam anlamıyla Kalkınma Bakanlığı'nın ne de mülga BÜMKO'nun yerine geçemediği düşünülmektedir. Gerek yeni kurulmuş olması sebebiyle kurumsal kültürün yerleşmemiş olması, gerekse kuruluş aşamasında farklı kurumlardan nakil suretiyle personel devşirilmiş olması ve mülga Kalkınma Bakanlığında görev yapan nitelikli personelin bir kısmının farklı kurumlara aktarılması nedeniyle, personel sayısı da yetersiz olan Başkanlığın öngörüldüğü kadar etkin bir yapıda olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkilerinin de bu alanda söz sahibi olan diğer kurumlarla birlikte koordineli bir şekilde kullanıldığı göz önünde

[199] 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.
[200] Kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkiler, Bütçe Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi (I,II ve III olmak üzere üç adet), Mevzuat Düzenlemeleri Koordinasyon Dairesi ve Kamu Personel Verileri Analiz Dairesi tarafından yürütülmektedir.
[201] Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri; Makro Plan ve Programlar Dairesi, Planlar ve Programlar İzleme ve Değerlendirme Dairesi, Kurumsal Stratejik Planlama ve Performans Programı Dairesi, Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler Maliye Politikaları Dairesi, Sosyal Güvenlik, Fon ve Döner Sermayeler Dairesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Dairesi aracılığıyla yerine getirilmektedir.

bulundurulduğunda, oluşan çok aktörlü yapı sebebiyle, sistemin işlerliğinde birtakım sorunlara ve gecikmelere neden olduğu görülmektedir.

2.4.1.3. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

Yeni Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kurulan İdari İşler Başkanlığına geniş yetkiler verilmiş ve daha önce en yüksek devlet memuru olarak belirlenmiş olan Başbakanlık Müsteşarının yerine İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan İdari İşler Başkanına esas olarak devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemesini temin edecek ilkelerin belirlenmesi, TBMM ve kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve eşgüdümün sağlanması ile güvenlik ve terörle mücadele konularında görev ve yetki verilmiştir.[202] Söz konusu görev ve yetkileri ise kendisine bağlı olarak kurulan birimler aracılığıyla yerine getirmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede, İdari İşler Başkanlığına bağlı birimlerden biri olarak kurulan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne; "devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini sağlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili politikaların tespiti için gerekli çalışmaları yapmak veya yaptırmak, kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak, üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atamalar hakkında gerekli işlemleri yapmak ve üst kademe yöneticilerinin bilgilerini toplamak ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili işlemleri yapmak" gibi konularda birtakım görev ve yetkiler verilmiştir.[203]

Öte yandan, söz konusu Başkanlığa bağlı diğer bir birim olan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün; "bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan

[202] Turan, "a.g..m", 2018, s. 62-63.
[203] Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8 inci maddesinde düzenlenmiştir.

mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı Programına uygunluğu açısından incelemek ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak"[204] görevleri çerçevesinde kamu personel mevzuatına ilişkin genel düzenlemeleri yaparak kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve kurumların personel mevzuatına ilişkin hazırladıkları taslaklara görüş vermek hususlarında yetkili olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, İdari İşler Başkanlığına bağlı olarak teşkilatlanan bahsi geçen genel müdürlükler, kamu personel rejimine yeni aktörler olarak dâhil olmuşlardır. Üstelik Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapmaları ve kurumlar üstü bir yapıda olmaları hasebiyle karar alma ve uygulama süreçlerinde diğer aktörlerden daha etkili bir görünüm arz etmektedirler.

Ancak, aktörlerin sayısının arttırılmasının yanı sıra, yeni sistemin uygulamasının tam olarak oturtulamamış olmasının da etkisiyle, kurumlar kamu personel mevzuatının hazırlık süreçlerinde ve bu mevzuatın uygulanması konusunda yaşadıkları tereddütler konusunda görüş alacakları kurumu tespit etmekte karışıklık yaşamakta ve bu durum da süreci yavaşlatarak birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir.

2.4.1.4. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeniliklerinden biri olarak nitelendirilebilecek olan ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Politikalara temel olacak projelerin geliştirilmesinde kritik bir işlev üstlenmesi beklenen dört adet ofisten bir tanesi de İnsan Kaynakları Ofisidir.

[204] Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7 nci maddesinde düzenlenmiştir.

Başlangıçta, insan kaynaklarına ilişkin hususlarda kamu ve özel sektöre yönelik projeler oluşturmak ve oluşturulan projelerin takibini yapmak gibi görevleri gerçekleştirmek üzere daha minimal bir yapı gibi öngörülmüş olan Ofisin, teşkilat yapısı ve görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile genişletilmiştir.[205]

Mezkur düzenleme sonrası, İnsan Kaynakları Ofisi; "Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkararak, ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetleri yürütmek, vizyon ve hedefler çerçevesinde insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfi için projeler yürütmek, küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, verimliliğin arttırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak, kamuda kariyer ve performans yönetimi gibi modern insan kaynağı yönetim modellemelerinin hayata geçirilmesi ve liyakat ve yetkinliğin artırılması için projeler geliştirmek" ile görevli ve yetkili kılınmıştır.[206]

Ayrıca, söz konusu Kararname ile Ofise bağlı hizmet birimleri oluşturulmuş olup; bunlar; "İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı"[207] şeklindedir.

"İnsanı yaşat ki devlet yaşasın"[208] sloganını esas alan Ofisin, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme ve kalkınma için beşeri kaynakların etkin bir şekilde değerlendirilmesi için gerekli politika ve plan süreçlerinin yürütülmesini sağlamak için kurulduğu anlaşılmaktadır.

---

[205] 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24 Ekim 2019, 30928.

[206] İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527 nci maddesinde düzenlenmiştir. 24 Ekim 2019 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mezkur maddeye birtakım ilaveler yapılmak suretiyle Ofisin görev alanları genişletilmiştir.

[207] Yeni kurulan daireler ve bu dairelerin görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 527/E maddesinde hüküm altına alınmıştır.

[208] İnternet: https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri. Son Erişim Tarihi: 02/12/2019.

"Üni-Veri", "TalentforBIZ", "Kamu-Veri" ve *"Bölgesel Kariyer Fuarları"* gibi projeler aracılığıyla; kalkınma planlarında insan kaynakları planlamasına yönelik olarak şimdiye kadar hedeflenen ancak uygulamaya geçirilemeyen hususların gerçekleştirilmesinin amaçlandığı tahmin edilmektedir.

Söz konusu projelerle, üniversiteler, kamu ve özel sektör kurumları ile meslek odalarının işbirliği ile işgücü talebi ve arzının uyumlu hale getirilmesi, başta işgücü ihtiyacı olan alanlar için olmak üzere, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve yeteneklerine uygun alanlarda istihdam edilmesi, yurtdışındaki yüksek nitelikli işgücü için ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi ve kamu kurumlarında istihdam edilen personelin insan kaynakları süreçleri hakkında fikirlerinin alınmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.[209]

Ancak, bahsi geçen hususlara yönelik olarak bazı çalışmalar[210] yapılmış olsa bile, insan kaynakları alanında gerek planlama gerekse süreçlerin iyileştirilmesi bakımından sonuçlanmış yahut devam etmekte olan somut bir çalışmanın söz konusu olmadığı görülmektedir.

Bu durumun ofis yapılanmasının Türk kamu yönetimi bakımından yeni bir uygulama olması nedeniyle tam anlamıyla işlerlik kazanması için belirli bir zamana ihtiyaç duyulmasından kaynaklanıyor olması olası olmakla birlikte; İnsan Kaynakları Ofisi'nin görev alanı itibariyle de birtakım netleşmeyen hususlar olduğu ve kamu yönetiminde insan kaynakları süreçlerindeki hali hazırdaki çok aktörlü yapıda kendisine işlevsel bir yer bulmasının pek mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Öte yandan, insan kaynakları yönetimi süreçlerine ilişkin politikalar belirlenirken özel sektör ile kamu sektörünün birbirlerinden farklı işleyişleri, yapılanmaları ve amaçları olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Bu

[209] İnternet: https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri. Son Erişim Tarihi: 02/12/2019.
[210] 11 Haziran-26 Temmuz 2019 tarihleri arasında yapılan ve her yıl tekrarlanması öngörülen "Kamu Çalışanı Anketi" bu çalışmalardan bir tanesidir.

çerçevede; tek yanlı bir bakış açısıyla politika belirlenmesi, diğer sektörde uygulanamaması, uygulansa bile sonuç alınamamasına yol açacaktır.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda; adı geçen Ofis'in –en azından şimdilik görevli olduğu alanlara ilişkin gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflerin biraz uzağında olduğu düşünülmektedir.

2.4.2. Yapılan Düzenlemeler

2018 yılı itibariyle yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin kamu personel rejimine getirdiği hükümler aracılığıyla sözleşmeli ve iş mevzuatına tabi istihdam biçimlerine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Ancak söz konusu istihdam şekillerinden bahsedilmeden önce, 2017 yılının sonu itibariyle alt işverenlik ve geçici işçilik statülerine son verilen sürece değinilecektir.

Daha önceki başlıklarda bahsedildiği üzere; 1988 ve 2003 yıllarında, kamu kurumlarında yardımcı hizmetler ile yardımcı sağlık hizmetlerinin üçüncü şahıslar tarafından ihale yoluyla yürütülmesinin mümkün kılınması ile birlikte, bu hizmetlerde alt işveren işçisi istihdamı yaygınlık kazanmıştır.

Ancak, 2017 yılının sonunda yapılan mevzuat düzenlemesi ile[211] söz konusu istihdam biçimine son verilmiş ve belirtilen kamu kurumlarının merkez ve taşra teşkilatları ile mahalli idarelerde 04/12/2017 tarihi itibariyle çalışmakta olan alt işveren işçilerinden ilgili mevzuatta hüküm altına şartları taşıyanların, on günlük süre içinde başvurmaları halinde, gerekli şartları taşıyıp taşımadıklarına ilişkin inceleme ve sınav sürecinin tamamlanmasının ardından doksan günlük süre içinde, daha önce çalışmakta oldukları teşkilat ve birimde ihdas edilmiş sayılan sürekli işçi unvanlı kadrolara atanmaları öngörülmüştür.

[211] 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 24 Aralık 2017, RG:30280. Mezkûr KHK ile 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 23 üncü ve geçici 24 üncü madde ile söz konusu istihdam biçimine son verilmiştir.

Böylece, düzenleme ile kamu kurumlarında ilk olarak yardımcı hizmetler sınıfı ile başlayan, ardından sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına ve mahalli idarelere de sıçrayan alt işverenlik uygulamasının son bulması ile söz konusu hizmetlerin yürütümünde piyasaya açılan alan kapatılmıştır.

Öte yandan, kamu personel sisteminde memurluk statüsü dışındaki istihdam biçimlerinden bir diğeri olan ve "bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kişiler olarak tanımlanmış olan"[212] geçici personel istihdamına da 2017 yılının sonunda son verilmiştir.[213]

Bu çerçevede, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinde, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığında, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığında ve üniversitelerde canlı model olarak istihdam edilen geçici personel ile özelleştirme uygulamaları nedeniyle istihdam edilen geçici personel[214], daha önce çalışmakta oldukları teşkilat ve birimde, hizmetlerini aynı şekilde yürütmek üzere, sözleşmeli personel pozisyonlarına atanmıştır.

1980'li yıllar itibariyle başlayan ve devam etmekte olan parçalı ve güvencesiz istihdamın benimsenmesi süreci ile çelişkili gibi görünen söz konusu düzenlemelerin temelinde birtakım sosyo-ekonomik ve siyasi kaygılar[215] yatmakta olup; bu şekilde istihdam edilen personelin "kadro talebi" yönündeki baskıları bu süreçte belirleyici olmuştur. Gerek destek hizmetleri gerekse asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütümünde yaşanan metalaşmaya son verdiği için olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmekle birlikte; hem kamu personel sisteminin genel yapısı açısından hem

[212] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (mülga) 4/C maddesi. RG: 23 Temmuz 1965,12056.
[213] 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 24 Aralık 2017, RG:30280. Mezkûr KHK ile 657 sayılı Kanunun 4/C maddesinde yapılan değişiklik ile geçici personel istihdamı son bulmuştur.
[214] Özelleştirme uygulamaları nedeniyle iş akitleri feshedilen ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de geçici personel olarak istihdam edilmekteydi.
[215] Alt işveren işçilerine kadro verilmesi hususunun partilerin seçim vaatleri olarak sıklıkla gündeme geldiği görülmektedir. 2018 yılında gerçekleşecek olan genel seçimler öncesinde söz konusu personelin sürekli işçi kadrolarına atanmasına ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılması, gelen taleplerin oluşturduğu baskının, hem vaatlerin gerçekleştirilmesi hem de seçimlerdeki oy kaygısının etkisiyle daha fazla görmezden gelinememesinin bir sonucudur.

de toplumun bazı kesimleri bakımından adaletsizliklere neden olduğu yönündeki eleştirilerden dolayı birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmiştir.

Aynı şekilde, kamu personel sistemindeki parçalanmış ve farklılaştırılmış yapının diğer bir göstergesi olan ve ortaya çıkış amacından uzaklaşarak, geçici ve mevsimlik olmayan işlerin yürütümünde başvurulan bir yöntem haline gelen geçici personel uygulamasına son verilmesinin, sistemin işlerliği açısından faydalı olsa bile, yine birtakım toplumsal ve siyasi kaygılar ile yapıldığı düşünülmektedir.

Bahsi geçen düzenlemeler ile kamu personel sistemindeki istihdam biçimlerinde bir nevi sadeleşme gerçekleştirilmiş; ancak, diğer yandan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de personel çeşitliliği arttırılmıştır. Kurumların bu şekilde personel istihdam edebilmesinin önkoşulu, teşkilatlanmalarına ilişkin cumhurbaşkanı kararnamelerinde buna cevaz veren bir hüküm olmasıdır.

Mezkûr KHK'da hüküm altına alınan istihdam şekillerinden ilki; idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdamıdır. Söz konusu personel, kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın istihdam edilmekte ve bu personele ilişkin tüm ihtilafların iş mahkemelerinde görülmesi öngörülmektedir.[216]

İkincisi ise; özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebilen yerli veya yabancı personeldir. 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen söz konusu personelden, kısmi zamanlı olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmemekte ve işsizlik sigortası primi yatırılmamaktadır. Kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu statüde çalıştırılma, sözleşme bitiminde kamu kurum ve

[216] 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 178 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 23 üncü maddede düzenlenmiştir.

kuruluşlarında herhangi bir pozisyon, kadro veya statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmemektedir.[217]

Bir diğeri de memur istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetlerin 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın yürütülmesi için idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilen personeldir.[218]

Dördüncüsü ise; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetleri yürütmek üzere iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personeldir. Bu kapsamdaki personel iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edildiğinden, söz konusu personele ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülecektir.[219]

Sonuncusu da; bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzman, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzman olarak istihdam edilen personeldir.[220]

Görüldüğü üzere; kurumların teşkilatlanmalarına ilişkin cumhurbaşkanı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla bahsi geçen şekillerde personel istihdam edebilmesi mümkündür. Bunun dışında net bir sınır çizilmediği görülmekte, ayrıca bu şekilde istihdam edilen personelin nitelikleri, işe alınma ve çalışma usul ve esasların kurumlar tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenmesinin de koordinasyon sürecinin etkin işlememesi halinde, farklı uygulamalara yol açabileceği düşünülmektedir.

İlaveten, kamuda "kariyer meslek" olarak bilinen ve gerek bilgi ve donanımı gerekse yürüttüğü görevler bakımından çekirdek bürokrasiyi oluşturan personelin iş

[217] 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 178 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 26 ncı maddede düzenlenmiştir.
[218] 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 178 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 27 inci maddede düzenlenmiştir.
[219] 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 178 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 28 inci maddede düzenlenmiştir.
[220] 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 178 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 31 inci maddede düzenlenmiştir.

mevzuatı hükümlerine ya da idari hizmet sözleşmesi esaslarına tabi olarak istihdam edilmesinin, bu kadroların varlık nedeni ile çeliştiği değerlendirilmektedir.

Son kertede, kamu personel sisteminde istihdam biçimleri üzerinden işleyen değişim sürecinin genel durumunun sayısal veriler çerçevesinde incelenmesinin, genel durum hakkında daha somut bir görünüm sağlayacağı düşünüldüğünden son yirmi beş yılda personel sayılarında yaşanan değişimin bulunduğu tabloya yer verilmiştir:

Tablo 7. 1993-2018 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Statülere Göre Dağılımı[221]

Yıl	Memur	Sözleşmeli P.	Geçici P.	İşçi	Geçici İşçi	Toplam
1993	1.562.411	258.488	-	523.576	320.443	2.664.918
1994	1.564.296	261.760	-	529.335	285.028	2.640.419
1995	1.568.445	197.150	-	457.276	376.741	2.608.621
1996	1.580.739	232.011	-	448.483	405.508	2.666.741
1997	1.610.271	230.283	-	462.692	464.511	2.767.757
1998	1.677.584	233.082	-	391.606	481.044	2.783.316
1999	1.676.068	237.728	-	377.741	455.588	2.747.125
2000	1.675.952	182.004	-	363.022	462.274	2.683.252
2001	1.730.333	200.327	-	431.511	379.301	2.741.472
2002	1.744.766	196.384	-	401.245	398.472	2.740.867
2003	1.762.157	147.516	-	409.019	310.821	2.629.513
2004	1.764.492	132.350	-	415.715	270.677	2.583.234
2007	2.070.207	165.557	69.849	317.265	209.585	2.832.463
2008	2.077.190	236.575	18.367	404.041	79.789	2.815.962
2009	2.087.652	279.136	18.590	422.645	33.950	2.841.973
2010	2.100.335	294.085	16.904	392.024	30.270	2.833.618
2011	1.955.685	279.382	21.872	353.484	15.572	2.625.995
2012	2.156.382	158.240	20.897	349.762	17.725	2.703.006
2013	2.286.912	129.683	22.772	336.991	19.263	2.795.621
2014	2.420.253	96.571	23.417	331.367	17.845	2.889.453
2015	2.489.668	107.110	23.220	317.223	22.742	2.959.963
2016	2.481.389	123.987	21.042	307.793	24.695	2.958.906
2017	2.449.538	163.800	20.363	295.716	24.875	2.954.292
2018	2.430.101	213.225	19.838	293.020	24.482	2.980.666

[221] Bu tablo hazırlanırken, 1993-2010 arası veriler için "Onur Ender Aslan'ın Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi" kitabından faydalanılmıştır. 2011-2018 arası veriler ise Devlet Personel Başkanlığına aittir.

Görüldüğü üzere, yirmi beş yıllık periyodun farklı dönemlerinde yürürlüğe giren kanun veya kanun hükmünde kararnamelerle statüler arası geçiş yapıldığından, personel sayılarında dönemsel olarak büyük artışlar ve azalışlar söz konusu olmuştur. Ancak, kamu görevlisi ve memur sayısı genel olarak artış eğilimindedir.

Öte yandan, 2008 yılında geçici personel sayısındaki azalmanın nedeni, Türkiye İstatistik Kurumunda görev yapan geçici personelin iş akitlerine 2007 yılı itibarıyla son verilmesidir. 2018 yılı itibarıyla geçici personelin, sözleşmeli personel pozisyonlarına atanması söz konusu olmuştur.

2.4.3. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)[222]

Yeni hükümet sisteminin ilk kalkınma planı olan On Birinci Kalkınma Planında, "iyi yönetişim" başlığının altında, kamuda stratejik yönetim ve insan kaynaklarına ilişkin amaçlar, politikalar ve tedbirler düzenlenmektedir. Kamuda kaliteli hizmet sunan, uyum yeteneği yüksek ve verimli personel yapısının oluşturulması için gerekli hukuki düzenlemelerin yapılacağı, İnsan Kaynakları Ofisinin kapasitesinin artırılacağı, personel birimlerinin insan kaynakları yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılandırılacağı, kamuda etik bilincinin yerleştirileceği, personelin dijital becerilerinin geliştirileceği, eğitim programlarının artırılacağı ve uzaktan eğitim çalışmalarının yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir.

Mezkûr planın hazırlık süreci, bakanlıklar başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları ve toplumun diğer kesimlerinden çok sayıda temsilcinin katılımı ile gerçekleşmiş ve bu plandaki gelişmelerin izlenmesi ve değerlendirilmesinin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda gerçekleştirilmesi ve her yıl bir rapor şeklinde Cumhurbaşkanına sunulması öngörülmüştür.

[222] Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara, 2019

Söz konusu planda öncelikle dünya ekonomisindeki makro gelişmeler ve küresel gelişmeler ile bunların Türkiye ile etkileşimine ve plan öncesinde Türkiye'deki ekonomik ve sosyal gelişmelere yer verilmektedir. Ardından, planın vizyonu, temel amaç ve ilkeleri; "istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan, güçlü toplum, yaşanabilir şehirler, sürdürülebilir çevre, hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetişim" olmak üzere beş eksende toplanmaktadır.

Hukuk devleti ve demokratikleşme ilkelerinin Devleti oluşturan tüm kurum ve kuruluşlarda güçlü bir şekilde egemen kılındığı; kamu yönetiminde katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin her düzeyde hayat bulduğu iyi yönetişim anlayışının pekiştiği hedef ve politikalar ele alınmaktadır.

İstihdam ve çalışma hayatı başlığında; dijital dönüşüm ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasasına yansımalarının izlenerek gerekli çalışmaların düzenli olarak yapılması, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik esnek çalışma biçimlerinin etkinleştirilmesi, özel politika gerektiren grupların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırılması, mesleki eğitimin yaygınlaştırılarak, uluslararası işgücü politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması gibi politika ve tedbirlere yer verilmektedir.

Kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan itibaren yönetim sürecinin tüm aşamalarında hayata geçirilmesi, performans denetimlerinin etkinleştirilmesi ve iç kontrol sistemleri ile iç denetim uygulamalarının etkinliğinin güçlendirilmesi için, ilgili birimlerin kapasitesinin güçlendirileceği, gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı ve gerekli çalışmaların yürütüleceği belirtilmektedir.

Öte yandan, kamu işletmelerinin, düşük maliyetle daha verimli üretim yapması için teşkilat yapılarında, iş süreçlerinde ve işgücünde verimliliği artırmaya yönelik projeler uygulamaya konulacağı ve istihdam edilecek personel sayısı özellikli durumlar

haricinde artırılmayacağı ve yerel yönetimlerde insan kaynağının uzmanlaşma düzeyi ve kapasitesinin arttırılması için eğitimler verileceği söylenilmektedir.

Kamuda insan kaynaklarının amaç, politika ve tedbirlerine yer verilen başlıkta; Topluma kaliteli hizmet sunan, değişen koşullara uyum yeteneği yüksek ve daha verimli bir kamu personel sistemi oluşturulmasının hedeflendiği ifade edilmektedir.

Bu çerçevede; kamuda insan kaynağının temini, etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunumu ve çalışan memnuniyeti artırılmasına yönelik hukuki düzenlemeler yapılacağı, kurumların insan kaynakları yönetimi konusunda kapasitelerinin güçlendirileceği, kurumlardaki personel birimlerinin insan kaynakları yönetimi anlayışıyla yapılandırılacağı, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin kapasitesinin artırılacağı, kamuda etik bilincinin yerleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılacağı, personelin dijital dönüşüm ve teknolojik gelişmelere uyumlarının sağlanacağı, personele yönelik hizmet içi eğitimlerin düzenleneceği ve bu eğitimlerin uzaktan eğitim sistemleri kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürüleceği ifade edilmektedir.

SONUÇ

İçinde bulunulan dönemin şartlarında, geçmiş tecrübeler ve gelecek için tespit edilen hedefler çerçevesinde verilen kararlara dayanan planlama faaliyeti, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe, sürecin sonunda ulaşılmak istenilen hedefler temelinde, en uygun yöntem ve araçların seçilmesi suretiyle, sürecin diğer aşamalarında yürütülecek faaliyetler ve verilecek kararlar hakkında bir yol haritası çizilmesini sağlamaktadır.

Planlama, yönetim sürecinin başlangıcını oluşturması ve sahip olunan kaynakların ulaşılmak istenilen hedefler doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılmasına ilişkin bir mekanizma olması bakımından özel sektörde ve kamu sektöründe yönetsel faaliyetlerin temelini oluşturmaktadır.

Yönetsel faaliyetlerin temel kaynaklarından biri olan personel/insan kaynağı da bu süreçte hem kararların alınması hem de uygulanmasında en önemli aktör olması bakımından, planlama faaliyetlerinin hem subjesi hem de objesi olmak suretiyle mühim bir parçasını oluşturmaktadır.

Bu çerçevede; ilk olarak özel sektörde ortaya çıkmış olan insan kaynakları planlaması; işlerin yürütülmesi için nicelik ve nitelik olarak ihtiyaç duyulan işgücünün tespiti, seçimi ve işe alınması, hali hazırda istihdam edilen işgücünün niteliğinin arttırılması ve gelecekte ihtiyaç duyulacak olan işgücünün tespit edilmesi gibi hususlara ilişkin karar süreçlerini önceden oluşturulmuş belirli bir program dâhilinde yürütmeyi hedeflemektedir.

Bu yaklaşım kamu yönetiminde; kamu hizmetlerini yürütmek için en uygun personelin istihdam edilmesi ve bu personelin hizmette bulundukları sürede kendilerinden en uygun şekilde faydalanılmasını sağlayacak şekilde eğitilmeleri ve geliştirilmelerine yönelik işlemler olan “kamu personel yönetimi” kavramında karşılığını bulmaktadır. Ancak, söz konusu kavram, personelin işe alımından,

emekliliğine kadar olan tüm istihdam süreçlerinde, her türlü hak, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler yapma işlevini de ifade ettiğinden, planlama bu işlevin yalnızca bir boyutunu oluşturmaktadır.

Temel olarak kamu yönetiminin bir parçasını oluşturan kamu personel yönetimi, ekonomik, toplumsal ve siyasi yapı tarafından belirlenmekte ve bu yapıdaki değişimler ve gelişmeler çerçevesinde yeniden kurgulanmaktadır. Böylece; kamu personel rejiminin genel yapısı ile karar vermeye yetkili merciiler, karar verme ve uygulama şekilleri gibi hususlar içinde bulunulan dönemde hâkim olan anlayışın gerekleri çerçevesinde yeniden biçimlendirilmektedir.

Dolayısıyla; gerek 1980'li yıllara kadar süregelen kamu personel yönetimi anlayışı gerekse bu anlayışın yıllar içerisinde yeniden biçimlendirilmiş ve adlandırılmış olan hali, tamamen dönemin genel yapısının kamu personel rejimine yansımaları sonucu ortaya çıkmıştır. Bu nedenle; Türkiye'de kamu personel yönetiminde insan kaynakları planlamasının ortaya çıkışının altında yatan sebebi de bu şekilde açıklamak mümkün bulunmaktadır.

Bu kapsamda; 1980'li yıllardan itibaren Dünya'da yaşanan küreselleşme sürecinin getirdiği ekonomik, siyasi, sosyal ve yönetsel dönüşüm arayışlarının, devletin rolünde ve kamu hizmeti anlayışında yarattığı algı değişimleri ile birlikte ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde ortaya çıkan yeniden yapılandırma sürecinde, ülkemizde de kamu yönetiminin işleyişine ilişkin pek çok hususta özel sektörden de esinlenerek yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmıştır.

Söz konusu süreç ile birlikte, kamu personel yönetiminde, insan kaynakları yönetimi ve insan kaynakları planlaması gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamış; planlama anlayışında da birtakım değişiklikler yaşanmıştır.

Böylece, merkezi düzeyde yürütülen planlama çalışmalarının bir parçası olan personel planlaması hem isim hem de yöntem bakımından birtakım değişikliklere

uğrayarak “insan kaynakları planlaması” adı altında uygulamaya geçirilmeye başlamıştır.

Ancak, bahsi geçen isim ve yöntem değişiminin içerik bakımından niteliksel bir farklılık yaratıp yaratmadığı tartışmalı olmakla birlikte; yapılan değerlendirmeler sonucunda ciddi bir değişim ve farklılaşmanın gerçekleşmediği sonucuna varılmıştır.

Başka bir ifadeyle, Türk kamu yönetiminde kavramsal olarak ifade edilme şekli ne olursa olsun, personel yahut insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar her dönemde mevcuttur. Zaman içinde yönetim tarzına ilişkin ortaya çıkan değişim rüzgârları ile birlikte bu alanda da söylemsel olarak bazı değişiklikler ve birtakım yeni kavramlar gündeme gelmiş olsa bile “öz”e ilişkin radikal bir değişimin olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada; kamu personel sisteminde ve planlama anlayışında yaşanan dönüşüm, kalkınma planları ve raporlar gibi politika belgeleri ile hukuki ve kurumsal düzeyde yapılan diğer çalışmalar çerçevesinde tarihsel bir akış içinde incelenmiştir. Çalışmanın konusu gereği, kamu otoritesi tarafından kalkınma planları aracılığıyla yürütülen planlama faaliyetleri, personel diğer bir adıyla insan kaynakları planlaması özelinde ele alınmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde, kamu personel yönetimi ve planlama konusu, planlama kavramı, planlama türleri ve yönetsel planlama kavramları üzerinden incelenerek, Türkiye’de planlama deneyimlerinin başlangıcından ve zaman içinde geçirdiği değişimden bahsedilmiştir. Akabinde, 1980’li yıllar itibariyle kamu yönetiminde de tartışılmaya başlanılmış olan stratejik planlama uygulamaları, strateji, stratejik yönetim, kamu yönetiminde stratejik yönetim ve kamu yönetiminde stratejik planlama kavramları çerçevesinde ele alınmıştır.

Bahsi geçen kavramların incelenmesinin ardından, insan kaynakları yönetimi ve insan kaynakları planlamasının ortaya çıkış süreci hakkında kısa bir inceleme yapılarak;

insan kaynakları planlaması kavramının tanımı, önemi, amaçları, kapsamı ve aşamalarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise; Türk kamu yönetimindeki insan kaynakları politikası, bu alanda faaliyet gösteren kurumların görev ve yetkileri ile kalkınma planları, raporlar, mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde tarihsel bir bakış açışıyla ele alınmıştır.

Öncelikle; 1980 öncesi dönemdeki planlama çalışmaları ve kamu personel sistemine ilişkin hususlar, yabancı uzman raporları ve mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Söz konusu döneme planlama ve kamu personel yönetimi faaliyetlerinin merkezi olarak tek elden yürütülmesini temin etmek amacıyla kurulan kurumlar damgasını vurmaktadır. Bu nedenle, söz konusu kurumların görev, yetki ve faaliyetleri ile mevzuat düzenlemeleri, kalkınma planları ve diğer çalışmalar ele alınarak, bahsi geçen dönem hakkında genel bir fikir edinilmesi amaçlanmıştır.

1980-2000 yılları arasındaki dönemde ise dünyada iktisadi, siyasi, yönetsel ve örgütsel alanlarda yaşanan politika değişimlerinin ülkemizi de etkisi altına almasıyla birlikte, kamu personel sisteminde ve planlama anlayışında ortaya çıkan değişim arayışlarına değinilmiştir. Sürecin daha iyi anlaşılması için ise söz konusu dönemdeki genel durum hakkında kısa bir bilgi verildikten sonra; kalkınma planları, raporlar ve mevzuat düzenlemeleri aracılığıyla, planlama anlayışında ve kamu personel sisteminde gerçekleşen dönüşüm somutlaştırılmaya çalışılmıştır.

2000-2018 yılları arasındaki dönemde ise, 2000 yılı itibariyle stratejik planlama anlayışının benimsenmesi ile planlama mekanizmasının amaç, örgütlenme ve işleyişinde ortaya çıkan dönüşüme değinilmiştir. Ayrıca, planlama ve kamu personel yönetimi işlevlerinin geldiği durumu daha iyi değerlendirebilmek için 2011 yılında yürürlüğe giren kanun hükmünde kararnameler ve diğer düzenlemeler temelinde bir

değerlendirme yapılmış ve kalkınma planları ile mevzuat düzenlemelerinden bahsedilmiştir.

Son olarak; 2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte değişen devlet teşkilatı, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetki sahibi olan kurumlar çerçevesinde ele alınmıştır. İlaveten, bu dönemde kamu kesimindeki insan kaynakları politikaları, yapılan mevzuat düzenlemeleri ve yeni sistemin ilk kalkınma planındaki hususlar aracılığıyla değerlendirilmiştir.

Dört ana döneme ayrılmak suretiyle yapılan tarihsel inceleme neticesinde; planlama anlayışının ve kamu personel yönetiminin içinde bulunulan ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemin bir parçası olması hasebiyle, bu alanlardaki gelişmelerden bağımsız düşünülemeyeceği ve sürekli bunların etkisi altında yeniden biçimlendiği anlaşılmıştır. Ancak; her ne kadar isim, biçim ve yöntem değiştirilse de elde edilen sonucun hep benzer olduğu kanısına varılmıştır.

Diğer bir ifadeyle; Türkiye'de planlama mekanizmasına kurtarıcı gözüyle bakıldığı yıllarda da, işlevsiz olması nedeniyle yöntem değişikliğine gidilerek uygulanması gerektiği savunulan yıllarda da kamu personel sistemi bakımından hep aynı sorunların mevcut olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, personel planlaması yerine insan kaynakları planlaması kavramının kullanılmasının, isim değişikliğin ötesine geçemediği, planlama süreçlerinde ve bu sürece katılan aktörlerde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının da uygulamada herhangi bir somut iyileştirmeye yol açmadığı düşünülmektedir.

Kamu personel yönetiminde hep benzer sorunların gündemde olduğu, ancak bu sorunların çözümüne ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilemediği gerçeğinden hareketle; planlama mekanizmasının söz konusu alanda etkin işlemediği varsayımına ulaşılmıştır.

Bu durumun, planların hazırlık aşamalarını da içine alan süreçlerde yapılan hatalardan yahut planların uygulamaya geçirilmesi esnasında karşılaşılan zorluklardan kaynaklanıyor olması olasıdır. Ancak, genel duruma bakıldığında, hazırlık aşamalarında birtakım eksiklikler bulunsa bile esas sıkıntının uygulama aşamasında ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Çünkü Türkiye'de kamu personel yönetimine ilişkin uygulanan politikalar, olması gerektiğinin aksine toplumsal baskılar ve siyasi kaygılar temelinde alınan günübirlik kararlar çerçevesinde belirlenmektedir. Uzun bir çalışma ve araştırma sürecini gerektiren, sorun ve ihtiyaç tespiti ile bunlar için alınacak tedbirleri kapsayan herhangi bir karar alma süreci söz konusu olmamakta, olsa bile uygulamaya birebir yansıtılması mümkün bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, ulusal ve uluslararası gereklilikler göz önünde bulundurularak hazırlanan planlarda, raporlarda ve diğer politika belgelerinde öngörülen hedeflerin tamamen zıttı olan uygulamalarla karşılaşılması da sıklıkla söz konusu olmaktadır.

Özellikle seçim dönemlerine yakın tarihlerde görülen bu tür uygulamaların, (sosyal atamaların sayısının arttırılması, alt işveren işçilerinin sürekli işçi kadrosuna atanması, geçici personelin sözleşmeli personel pozisyonlarına atanması, sözleşmeli personele kadro verilmesi vb.) herhangi bir altyapı kurulmadan, ihtiyaç, fayda ve maliyet analizi yapılmaksızın, toplumsal baskılar çerçevesinde gerçekleştirildiği ve bu alandaki sorunlara yönelik herhangi bir çözüm getirmekten ziyade yeni sorunlar yaratmak üzerine kurulu olduğu görülmektedir.

Çalışmada vurgulanmak istenen temel husus ise, kamu personel yönetimine ilişkin karar süreçlerinin bahsi geçen etkilerin altında yürütülüyor olması nedeniyle, Türk kamu yönetiminde etkin bir şekilde işleyen insan kaynakları planlaması mekanizmasından söz edilmesinin mümkün bulunmadığıdır.

Bu çerçevede; Türkiye'de kamu yönetiminde insan kaynakları planlamasına yönelik kapsamlı bir çalışma ve uygulamanın hiçbir dönemde söz konusu olmadığı; uygulanan politikaların ya uluslararası gereklilikler ya da siyasi ve toplumsal etkiler ile belirlendiği, dolayısıyla hazırlanan planlar, raporlar ve projelerin genellikle yazılı birtakım kaynaklar olmaktan öteye gidemediği görülmektedir.

Geçmiş dönemlerdeki bu durum göz önünde bulundurulduğunda; kamu personel yönetimine ilişkin karar süreçlerinin bahsi geçen etki ve baskılardan azat edilmedikçe, Türk kamu yönetiminde insan kaynakları planlaması yapılmasının ve yapılması halinde uygulamaya geçirilmesinin gelecek dönemlerde de mümkün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akman Elvettin, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Cilt:15, Sayı:1, 2019.

Aktan, Coşkun Can, "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama", *Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz-Ağustos, 2008.

Ardıçoğlu, M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt:75, Sayı:3, 2017.

Aslan, Onur Ender, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi,* İmge Kitabevi, Ankara, 2012.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe,* TODAİE Yayınları, Ankara, 2005.

Aşgın, Sait, Görgün, Selen ve Altay Ümit, *Kamuda Stratejik Planlama,* İçişleri Bakanlığı Yayın No: 606, SGB:1, Ankara, 2006.

Aykaç, Burhan, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması* (1. Baskı), Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 1999.

Barutçugil, İsmet, *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi,* Kariyer Yayıncılık, İstanbul, 2004.

Bilgin, Kamil Ufuk, "Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, 2004.

Bingöl Dursun, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım-Yayım-Dağıtım A.Ş, İstanbul, 1996.

Boztepe, Mehmet, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:20, Sayı:3, 2018.

Can, Halil, Yıldırım, Selami ve Kavuncubaşı, Şahin, *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi,* Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

Canman, Doğan, *Çağdaş Personel Yönetimi,* TODAİE Yayını, Ankara, 1995.

Çomaklı, Şafak E., Ekici, Kenan Mehmet ve Şahım, Tarık Zeki, *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, A-C Yayınevi, Ankara, 2007.

Demir Ceren, Çohadar Özkan ve Gök, Görkem, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi", *Strategic Public Management Journal*, Sayı:3, 2017.

Demirci-Güneşer Aytül, *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.

Derdiman, Cengiz R., Başbakanlık ve Bakanlık Teşkilatlarında Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yapılan Değişiklikler ve Hukuki Sonuçları", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:4, 2015.

Ekiz Cengiz ve Somel Ali, "Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi", *A.Ü SBF-GETA Tartışma Metinleri,* No:81, 2005.

Ekşi, Şeyma, Türk Kamu Personel Sisteminde Neden Reform?, (Edt. Günay İşbir E.) *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, TODAİE Yayın No: 372, Ankara, 2013.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu Aykut, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını No:241, Ankara, 1992.

Erkan, Volkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler,* DPT 2759, Ankara, 2008.

Ersan, Aysel, *Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:4, 1971.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi,* Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011.

Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

Gök, Sibel, *XXI. Yüzyılda İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Basım Yayın, Ankara, 2006.

Gözel, Kadir Akın, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", Türk İdare Dergisi, Sayı: 438, 2003.

Güçlü, Nezahat, "Stratejik Yönetim", *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt:23, Sayı:2, 2003.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara, 1996.

Kantarcıoğlu, Selçuk, *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?''*, DPT Yayın No:34, Ankara, 1977.

Kayar, Nihat, *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Basım Dağıtım, Bursa, 2010.

Mıhçıoğlu, Cemal, Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler, *SBF Dergisi*, Cilt:12, Sayı:2, 1957.

Nizam, Şule, *İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi ve Kamu Kurumlarında Alt İşverenlik Uygulamaları.* Uzmanlık Tezi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2014.

Okakın, Neslihan ve Şakar Müjdat, *İnsan Kaynakları Yöneticisinin El Kitabı,* (3. Baskı), Beta Yayınları, İstanbul, 2015.

Ölçen, Ali Nejat, *Kemalizmin Ekonomisi,* Güldikeni Yayınları, 2000.

Övgün, Barış, *Devlet ve Planlama,* Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Övgün, Barış, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü,* Nika Yayınevi, Ankara, 2013.

Özgür, Hüseyin, *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim,* Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

Pehlivan, Samet, *Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Yeni Sistem Arayışları.* Uzmanlık Tezi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2013.

Sadullah, Ömer, *İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş,* Beta Yayınevi, İstanbul, 2008.

Sayan, İpek Özkal ve Demirci, Aytül Güneşer, ''Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi'', A. Argun Akdoğan, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Alter Yayıncılık, Ankara, 2012.

Sezen, Seriye, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003.

Sobacı, Mehmet Zahid, "Türk Kamu Yönetiminin Sorunlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Değerlendirilmesi", *Liberal Düşünce*, Cilt:10, Sayı:38-39, 2005.

Sobacı, Mehmet Zahid, Miş Nebi ve Köseoğlu Özer, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", *Perspektif*, Sayı:206, 2018.

Şaylan, Gencay, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. TESEV Yayınları, İstanbul, 2010.

Şimşek M. Şerif ve Öge H. Serdar, *Stratejik ve Uluslararası Boyutları ile İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.

Şimşek, Orhan, "Türkiye'nin Planlama ile Tanışması: Devletçilik Dönemi Üzerine Bir İnceleme", *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı:3, 2016.

Tortop Nuri, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin. ve Özer, Mehmet Akif, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara, 2007.

Turan, Menaf, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Social Sciences Research Journal*, Cilt:7, Sayı:3, 2018.

Tutum, Cahit "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı:2, 1994.

Türk, Murat, *Stratejik İnsan Kaynakları Yaklaşımı Olarak Doğru Ölçeği Bulma,* Nobel Kitabevi, Adana, 2006.

Türkcan, Ergun, "Kalkınmanın Geçmişi ve Geleceği", *Mülkiye Dergisi*, Cilt:21, Sayı:196, 2007.

Williams, Raymonds, *Anahtar Sözcükler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

Yıldırım, Selime, "Devlet Planlama Teşkilatına Sosyalist Planlama Açısından Bir Bakış", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 17 (29), 2015.

Yılmazöz, Mehmet, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", *Maliye Dergisi*, Sayı:157, 2009.

Yozgat, Osman, *İşletme Yönetimi*, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı, İstanbul, 1983.

Yüksel, Öznur, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004.

Resmi Kaynaklar

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1990.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1985.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara, 1963.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara, 1979.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara, 1968.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, Ankara, 1973.

T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1996.

T.C Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara, 2013.

TODAİE (1966), *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu,* TODAİE Yayını, Ankara.

TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor*, Ankara, TODAİE Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara, 2019.

İnternet Kaynakları

İnternet: http://sozluk.gov.tr/ , Son Erişim Tarihi:08/07/2019.

İnternet: https://sozluk.gov.tr/, Son Erişim Tarihi: 01/10/2019.

İnternet: https://konupara.com/akademi/kapitalizm-ve-sosyalizm-farklari-7073/, Son Erişim Tarihi: 17/09/2019.

İnternet:https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c004/mbk_00004054ss0167.pdf, Son Erişim Tarihi: 26/11/2019.

İnternet: http://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanekonomisi_f430f.pdf. Son Erişim Tarihi: 03/10/2019.

İnternet: http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus. Son Erişim Tarihi:25/11/2019.

İnternet: https://sozluk.gov.tr/. Son Erişim Tarihi: 28/11/2019.

İnternet: https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri. Son Erişim Tarihi: 02/12/2019.

İnternet: https://sozluk.gov.tr/. Son Erişim Tarihi: 14/01/2020.

ÖZET

Türkiye'de kamu yönetiminde 1960'lı yıllar ile birlikte popülerlik kazanmış olan planlama ve kamu personel yönetimi kavramları, dünyada yaşanan gelişmeler ile birlikte devlete atfedilen rolde ve kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan değişimler çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır.

Bu çalışmada; söz konusu yeniden yapılandırma süreci içinde uğradığı değişikliklerle, "insan kaynakları planlaması" adıyla yürürlüğe konulan, kamu personel sistemindeki planlama çalışmalarının yer aldığı kalkınma planları ile raporlar, mevzuat düzenlemeleri ve yapılan diğer çalışmalar aracılığıyla, kamu personel sisteminde ve planlama anlayışında yaşanan dönüşüm süreci tarihsel bir akış içinde incelenmektedir.

İki bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde; kamu personel yönetimi ve planlama kavramlarının, insan kaynakları yönetimi ve insan kaynakları planlaması kavramlarına evrilme süreci kavramsal ve tarihsel bir bakış açısıyla incelenmiştir. İkinci bölümünde ise; Türkiye'de kamu yönetiminde tarihsel dönemler itibariyle, insan kaynakları planlaması adı altında oluşturulan politikalar ile yapılan düzenlemeler, kamu personel rejiminin geçirdiği dönüşüm çerçevesinde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Personel, kamu personeli, plan, kalkınma planı, insan kaynakları planlaması

SUMMARY

Planning and public personnel management concepts that have gained popularity in public administration in Turkey by 1960s have been restructured within the framework of the changes occured in the role attributed to the state and public administration understanding with the developments realized in the world.

In this study, restructuring process is examined in historical flow with the changes it has undergone, the development plans and reports including the planning activities in public personnel system which was put into effect under the name of "human resources planning" and the transformation in understanding of the public personnel system and planning through legislative arrangements and other studies.

In the first part of the study which consists two parts, the evolving process of concepts of public personnel management and planning to the concepts of human resources management and human resources planning is examined from a conceptual and historical perspective. In the second chapter, policies established and regulations made under the name of human resources planning are discussed as of historical periods of public administration within the framework of the transformation of public personnel regime.

Key words: Personnel, public personnel, plan, development plan, human resource planning.