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

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SÜRECİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

**Yüksek Lisans Tezi**

**Ecem ÖZAYAN ERBAŞ**

Ankara-2020

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

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SÜRECİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

**Yüksek Lisans Tezi**

**Ecem ÖZAYAN ERBAŞ**

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

Ankara-2020

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**ANABİLİM DALI**

**Ecem ÖZAYAN ERBAŞ**

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SÜRECİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

**Yüksek Lisans Tezi**

Tez Danışmanı

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

**Tez Jürisi Üyeleri**

| **Adı ve Soyadı** | **İmzası** |
|---|---|
| 1. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN | **.....** |
| 2..Doç.Dr. Ozan ZENGİN | **.....** |
| 3. DoçDr. Tekin AVANER | **.....** |

**Tez Sınavı Tarihi**

12/06/2020

**Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.**

**T.C.**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN **danışmanlığında hazırladığım "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sürecinde Kayyum Uygulamalarının Denetimi (Ankara.2020)**" adlı yüksek lisans** ☒ **- doktora/bütünleşik doktora** ☐ **tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.**

**Tarih:** 08/07/2020

Ecem ÖZAYAN ERBAŞ

# ÖNSÖZ

Türkiye'deki kariyer uzmanlık sisteminin dönüşümünü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş düzenlemeleri üzerinden analiz etmeyi planlayan bu çalışma, kariyer mesleklerin hem toplumsal hem de hukuki düzlemde geldiği son noktayı göstermektedir.

Kamu personel sistemleri, tarihsel, hukuki ve siyasal-yönetsel boyutları ile birlikte ele alındığı takdirde kamunun yönetimi süreciyle ilgili olarak sahip olunan sınırlı bilgi zenginleştirilebilmektedir. Bu çalışma da, kariyer uzmanlık sistemi özelinde kamu yönetiminin bir alt disiplini olan kamu personel sistemine ait bilgi birikimini zenginleştirmek amacıyla, yeni hükümet sistemi düzenlemeleri sonrasında Türkiye'deki kariyer uzmanlık sisteminde ortaya çıkan değişimi kariyer uzmanlık sisteminin tarihsel, hukuki ve yönetsel boyutlarıyla temellendirilip incelemiş ve kamu personel sisteminde bir farkındalık yaratmayı hedeflemiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında politika belirleme, strateji geliştirme, plan ve programlar hazırlama gibi işlevleri yerine getirmek amacıyla merkez teşkilatlarında görev almaları planlanmış kariyer uzmanların, yeni yönetim sistemine geçişle birlikte yapılan hukuki düzenlemeler sonrasında bu işlevlerinden uzaklaştırılarak "nitelikli memur" gibi kullanıldıkları ve "uzmanlık" vasfının gereklerinin bir kenara atıldığı savından hareketle kariyer uzmanlık sisteminin, CBHS düzenlemeleri çerçevesinde incelenmesi hususu akademik çalışmalara daha yeni konu olmaktadır.

Temmuz 2018'de yapılan hükümet sistemi değişikliğinin kariyer uzmanlık sisteminde yarattığı dönüşüm literatürde henüz yeni incelenen bir alan olduğundan, söz konusu değişikliklerin ortaya çıkardığı sonuçların gözlemlenmesindeki bu meşakkatli sürece katkısı olan herkese tek tek teşekkür etmek isterim.

Öncelikle tez danışmanım ve hocam Sayın Doç. Dr. İpek Özkal Sayan'a çok teşekkür ederim. Tez sürecinin başından sonuna kadar beni sevecenlikle ve sabırla dinledi, yönlendirdi ve tezin kurgusal açıdan tez olması için en büyük desteği sağladı. Tezin içerik, kurgu ve özellikle mevzuat kısmıyla ilgili teorik ve pratik bilgilerini benden esirgemeyen, tecrübe ve uzmanlık deneyimlerini aktaran, yoğun iş temposu arasında zaman ayırarak tezimin hem yazımında hem de düzeltme aşamasında büyük emekleri olan değerli üstadım Strateji ve Bütçe Uzmanı Sayın Abdullah METLİ'ye sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tezimin her aşamasına şahitlik eden çok kıymetli çalışma arkadaşlarıma yapıcı eleştirilerinden dolayı çok teşekkür ederim.

Son teşekkürlerden biri tabii ki, bu zorlu sürece birlikte göğüs gerdiğimiz, her zaman yanımda olan, en umutsuz olduğum anlarda beni teşvik ve motive eden, hayatımı kolaylaştıran sevgili eşim Sercan'a. Diğer teşekkür ise hayatım boyunca beni her alanda destekleyen, varlıklarından güç aldığım sevgili aileme. Bana öğrettikleri değerler için sonsuz teşekkür ederim.

# İÇİNDEKİLER

**Sayfa No:**


ÖNSÖZ ..... i
İÇİNDEKİLER ..... iii
KISALTMALAR DİZİNİ ..... vi
TABLOLAR DİZİNİ ..... vii
ŞEKİLLER DİZİNİ ..... viii
GİRİŞ ..... 1
BİRİNCİ BÖLÜM ..... 8
KARİYER SİSTEMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ ..... 8
1.1. KAMU PERSONEL SİSTEMİ ..... 8
1.1.1. Kamu Personel Sistemini Oluşturan Unsurlar ..... 14
1.1.1.1. Kamu Yönetimi Yaklaşımları ..... 15
1.1.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ..... 16
1.1.1.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ..... 21
1.2. KARİYER SİSTEMİ ..... 28
1.2.1. Kariyer Sisteminin Özellikleri ..... 28
1.2.2. Kariyer Sisteminin Unsurları ..... 32
1.2.2.1. Sınıflandırma ..... 33
1.2.2.2. Kadro ..... 35
1.2.2.3. Sınav, Sertifikasyon ve Liyakat ..... 37
1.2.2.4. Uzmanlaşma-Tecrübe-Eğitim-İlerleme/Yükselme ..... 39
1.2.3. Kariyer Sisteminin Tarihsel Gelişimi ..... 41
1.2.3.1. Kariyer Sistemi Düşüncesinin Filizleri (İlk Dönemler) ..... 43
1.2.3.2. Parlamenter Yönetim Geleneğinde Kariyer Sistemi: İngiltere Örneği ..... 50
1.2.3.3. Başkanlık Yönetimi Geleneğinde Kariyer Sistemi: ABD Örneği ..... 60
İKİNCİ BÖLÜM ..... 70
TÜRKİYE'DE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ ..... 70
2.1. MEMURLUK REJİMİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ ..... 70
2.2. KARİYER UZMANLIĞIN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL SÜREÇTEKİ DÖNÜŞÜMÜ ..... 76

2.2.1. İlk Kariyer Meslek Grubu: Hesap Uzmanlığı....76
2.2.2. Kariyer Uzmanlıkların Çeşitlenmesi (1960-2000) ....79
2.2.3. Bakanlık Yapısındaki Dönüşüm ve Kariyer Uzmanlık Anlayışının Değişimi (2002- Temmuz 2018) ....85
2.2.3.1. Kariyer Uzmanlıkların "Nitelikli Memurlara" Dönüşümü (2011 Kırılması)....88
2.3. KARİYER UZMANLIKLARIN STATÜSÜNDEKİ DEĞİŞİM ....97
2.3.1. Merkez Kariyer Uzmanları ....98
2.3.1.1. Merkez Uzmanlığa Giriş ....99
2.3.1.2. Uzman Yardımcılığı Süreci....102
2.3.1.3. Özlük Hakları ....103
2.3.1.4. Kariyer Yolu....107
2.3.2. Taşra Kariyer Uzmanları ....107
2.3.2.1. Taşra Uzmanlığına Giriş ....109
2.3.2.2. Uzman Yardımcılığı Süreci....110
2.3.2.3. Özlük Hakları ....111
2.3.2.4. Kariyer Yolu....111
2.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ VE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ (TEMMUZ 2018 SONRASI) ....112
2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sisteme Geçiş Süreci ....113
2.4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Rejimi ve Kariyer Uzmanlık Sistemi ....118
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.... 124
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ DÜZENLEMELERİNİN KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNDE YARATTIĞI DÖNÜŞÜM.... 124
3.1. KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN KIRILMA DÖNEMLERİ ....124
3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİYLE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNDE YAPILAN DÜZENLEMELER VE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN AŞINDIRILMASI....127
3.2.1. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının İhdas Usulünde Esnekleşme....128
3.2.2. Kariyer Uzmanlık İstihdamının Yaygınlaştırılması: Statüter Rejimden Sözleşmeliliğe....137
3.2.3. Kariyer Uzmanlıklarda Mobilizasyon: Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme....142

3.2.4. Kariyer Uzmanlıklara Kariyer Dışı Atama: Görevi Sona Eren Üst Kademe Yöneticileri ..... 148
3.2.5. Kapatılan/Birleştirilen Kamu Kurumlarında Kariyer Uzmanların Diğer Kurumlara Dağıtılması ..... 162
3.2.6. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Başkanlıklara Kariyer Uzman Geçişleri ..... 169
3.2.7. Kariyer Uzmanlık Alımlarında Bir İstisna: Kurum İçi Özel Uzmanlık Sınavları ..... 175
SONUÇ ..... 183
KAYNAKÇA ..... 197
ÖZET ..... 211
ABSTRACT ..... 212

# KISALTMALAR DİZİNİ

**ABD** : Amerika Birleşik Devletleri

**a.g.e.** : Adı geçen eser

**a.g.m.** : Adı geçen makale

**CBHS** : Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

**Çev.** : Çeviren

**Ed.** : Editör

**DPB** : Devlet Personel Başkanlığı

**DPD** : Devlet Personel Dairesi

**DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı

**GATS** : Hizmet Ticareti Genel Anlaşması

**IMF** : Uluslararası Para Fonu

**KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**KPSS** : Kamu Personeli Seçme Sınavı

**KYTK** : Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

**MEHTAP** : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

**OECD** : İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı

**ÖSYM** : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

**TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

**YDS** : Yabancı Dil Sınavı

# TABLOLAR DİZİNİ

**Sayfa No:**

**Tablo1:** İşe Yönelik ve Kişiye Yönelik Kariyer Sistemleri ..... 13
**Tablo 2:** Fordist Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği ..... 19
**Tablo 3:** Geleneksel Kamu Yönetimi- Yeni Kamu Yönetim Karşılaştırması ..... 24
**Tablo 4:** Post-Fordist Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği ..... 25
**Tablo 5:** İngiltere'de Memur-Kamu Çalışanı Ayrımı ..... 51
**Tablo 6:** İngiltere'de Kariyer Memurların Dönüşümü ..... 58
**Tablo 7:** ABD Kamu Personeli Dağılımı Tablosu ..... 61
**Tablo 8:** Yabancı Uzman Raporları ..... 80
**Tablo 9:** Kariyer Uzmanlıkların Yaygınlaşması ..... 83
**Tablo 10:** Bakanlık Yapısındaki Değişen Örgütlenme Modeli ..... 87
**Tablo 11:** Kariyer Mesleklerin Yıllar İtibariyle Sayısal Görünümü ..... 89
**Tablo 12:** Bakanlıklarda Asli İşi Yapan Unvanlar ile İhdas Edilen Kariyer Uzmanlıklar ..... 90
**Tablo 13:** Kariyer Uzman ve Uzman Yardımcıları Ücret ve Tazminat Göstergeleri .. 105
**Tablo 14:** Taşra Kariyer Uzmanlıkları ve İstihdam Edilmeye Başladıkları Tarihler .. 108
**Tablo 15:** Merkez ve Taşra Kariyer Uzmanları Karşılaştırma Tablosu ..... 112
**Tablo 16:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Kariyer Uzman İstihdam Edileceği Öngörülen Kurumlar ..... 134
**Tablo 17:** Ek 23 Modelini Uygulayan Bağlı/İlgili Kuruluşlar ..... 140
**Tablo 18:** Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğine göre Geçici Görevlendirme Usulleri ..... 144
**Tablo 19:** 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin I ve II Sayılı Cetvellerinde Yer Alan Kadro/Pozisyon/Görevler ..... 153

# ŞEKİLLER DİZİNİ

**Sayfa No:**

**Şekil 1:** Kariyer Sisteminin Unsurları ..... 33
**Şekil 2:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ..... 115

# GİRİŞ

Kamu personel sistemi, bir ülkede devletin sunacağı kamu hizmetlerinde görevli insan gücünün nerde, nasıl ve ne zaman kullanılacağının planlamasını yapan sistemdir. Kamu personel sistemi bu planlamayı, kendini oluşturan unsurların etkisiyle meydana getirmektedir.

Kamu personel sistemini; bir ülkenin kamu yönetimi yaklaşımları ile ülkenin kamu yönetimini şekillendiren yönetimsel yaklaşımlar etkilemektedir. Bu doğrultuda ülkenin kamu personel sistemi söz konusu unsurlar çerçevesinde ayrı yöntemlere ve ilkelere göre biçimlenmektedir.

Literatürde çok farklı "kamu personel sistemi" tanımları olmakla birlikte, günümüz ülkelerinin kamu personel sistemleri kariyer sisteminden türemiş, ancak ülkeler kendi iç dinamiklerinin veya dış etkenlerin etkisiyle zaman içinde farklılaşan kendi kariyer sistemlerini oluşturmuşlardır. Kariyer sistemi, personelin belirli bir meslekte uzmanlaşmasını öngören, personelin mesleğe alımından emekliliğine kadar geçen sürecin yazılı kurallara bağlandığı, personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerle kariyer basamaklarından kıdem esasına göre yükseldiği bir kamu personel sistemidir.

Türkiye'de uygulanmakta olan kariyer sisteminde ise, sistemin söz konusu özelliklerinden yola çıkılarak meslekte uzmanlaşan, planlama yapan, politika üreten, strateji geliştiren, hedef gösteren ve bunun karşılığında görece yüksek maaş rejimine ve avantajlı emeklilik rejimine tabi, yurtdışında eğitim imkânları olan bir uzman meslek grubu oluşturulmuştur. Kariyer uzmanlar denilen bu meslek personelinin oluşturduğu sistem, Türkiye'de 2000'li yıllardan beri "kariyer uzmanlık sistemi" olarak adlandırılmaktadır. Bu sebeple çalışmada Türkiye'deki kariyer sistemiyle ilgili bahsedilen hususlardan kariyer uzmanlık sistemi anlaşılacaktır.

Ülkelerin kamu personel sistemlerinde meydana gelen değişimleri ya kamu yönetimi yaklaşımlarında yaşanan dönüşüm üzerinden ya da siyasal ve yönetsel sistem değişiklikleri üzerinden okumak mümkündür. Öyle ki, köklü bir parlamenter yönetim geleneğini sürdüren İngiltere'nin kamu yönetiminde 1980'lerde esnekleşme hareketleri başlamış ve 19. yüzyıldan beri süregelen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı terk edilerek yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçilmeye başlanmıştır. İngiltere'nin parlamenter yönetim anlayışında görülen bu değişim kamu personel sistemine de yansıyarak, kariyer sisteminin bozulmamış ve saf örneğini yansıtan İngiliz kariyer sistemi uygulamalarında farklılaşmalar meydana getirmiştir. Diğer bir ifadeyle İngiliz kamu personel sisteminin dönüşümüne neden olan etkenler, İngiliz kamu yönetimi yaklaşımında meydana gelen değişimlerin etkisiyle gerçekleşmiştir.

Öte yandan, kurulduğu günden beri başkanlık sistemiyle yönetilen Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) 19. yüzyılda yeni bir yönetim anlayışına gidilerek pozitivist ve pragmatist ilkeler çerçevesinde kurgulanmış bir yönetime geçilmiştir. Kayırmacılığın zirve yaptığı, siyasal iktidarın liyakat ve ehliyet ilkelerini göz ardı ederek oluşturduğu yöneticiler grubuyla demokrasinin temel ilkelerinin zedelendiği gözlemlenince 19. yüzyılda reform hareketlerine hız veren ABD, kurguladığı yeni yönetsel anlayışın etkisiyle liyakat esaslı bir kamu personel sistemi oluşturmuştur. Böylece kamu personel sisteminde siyasal ve yönetsel değişime bağlı olarak dönüşüme uğrayan, liyakat ve ehliyet temelli bir kamu personel sistemi kurgulayan ABD'deki bu değişim İngiltere'de kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişim etkisiyle oluşmuş olan dönüşümün farklı bir örneğini yansıtmaktadır.

Türkiye'nin kamu personel sisteminde yaşanan dönüşüm ise iki dönem itibariyle analiz edilmesi gerekmektedir. 1980'lerde geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişin etkisiyle incelenecek ilk dönemde kamu yönetimi yaklaşımında meydana gelen değişim Türk kamu personel sisteminde ilk

kırılmanın oluşmasına neden olmuş, Türk kamu personel sisteminde esnekleşme uygulamaları artmış ve 2000'li yıllarda değişen örgütlenme anlayışıyla da bu uygulamalar çeşitlenmiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin sonucunda kariyer uzmanlık sistemi de değişmeye başlamış, kariyer uzmanlıklar sayıca artmış, hemen hemen istihdam edilmedikleri kamu kurum ve kuruluşu kalmamıştır. Türk kamu personel sistemindeki dönüşümün ikinci dönemi ise 2000'li yılların başından itibaren kendini hissettirmeye başlayan ve 2018 yılında hayata geçirilen siyasal ve yönetsel değişimin etkisiyle parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CBHS) geçilmesiyle yaşanmış, siyasal ve yönetsel hayatta yaşanan bu köklü değişime paralel olarak Türk kamu personel sisteminde çeşitli kırılmalar meydana gelmeye başlamıştır. CBHS'nin genel ilke ve hedefleri doğrultusunda hukuki alanda yapılan düzenlemeler uygulamada, genelde kamu personel sisteminde özelde kariyer uzmanlık sisteminde köklü değişikliklere sebebiyet vermiştir. Yapılan düzenlemelerle merkezde politika belirleme, strateji geliştirme, plan ve programlar hazırlama gibi görevlerin tevdi edildiği, bulundukları kamu kurum ve kuruluşunun beyin takımı olarak planlanmış kariyer uzmanlıklar, hükümet sistemi değişikliği sonrası yapılan düzenlemelerle hat birimlerde görev alan nitelikli memurlara dönüştürülmüş, kariyer uzmanlıkların kamu yönetimi teşkilatlanmasındaki nitelikli konumları sarsılmıştır.

Türkiye eksenli kariyer uzmanlık sisteminde yaşanan bu dönüşümler sonucunda parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş yapmış bir ülke olarak Türkiye'nin kamu personel sistemi ve özelinde kariyer uzmanlık sistemi, İngiliz tarzı kariyer sisteminden Amerikan tarzı kariyer sistemine evirilmeye başlamıştır. Çünkü İngiltere'de kurgulanan kariyer sistemi, değişim yaşamadan önce kariyer sisteminin tüm özelliklerini yansıtan, bozulmamış ve diğer kamu personel sistemleriyle etkileşime girmemiş saf haldeki kariyer sistemi özelliklerini taşırken, ABD'deki liyakat esaslı kariyer sistemi esnek uygulama modellerini içinde barındıran bir kariyer sistemi olarak

İngiliz tarzı kariyer sisteminin araçlarını kendi iç dinamiklerine göre yeniden yorumlayarak ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirmiş bir kamu personel sistemidir.

Çalışma, tarihsel arka plan araştırmasıyla birlikte yürütülmüştür. İlk olarak kariyer uzmanlık sisteminin dünyadaki tarihsel gelişimine yer verilmiş, devamında Türkiye'de nasıl ve ne zaman ortaya çıktığı, 2000'li yıllardan itibaren tüm bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarında nasıl yaygınlaştığı, CBHS'ye geçişin kariyer uzmanlık sistemindeki dönüşümü hızlandırarak kariyer meslekleri görev tanımlarından nasıl uzaklaştırıp önemsizleştirdiği bu çalışmada ele alınmıştır.

Çalışmanın yazımında olgusal analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada, bilimsel araştırma tekniklerine uygun olarak alan yazın taraması yapılmış ve araştırma evrenini oluşturan kamu kurumlarındaki kariyer uzmanlıkların tarihsel gelişim çizgisini gösteren mevzuat taraması yapılmıştır. Mevzuat taramasında çalışmanın konusu gereği, daha çok CBHS'ye geçiş sürecinde ve geçiş sonrasında yürürlüğe giren Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinde durulmuştur. Aynı zamanda dünya örneklerinden özellikle İngiltere ve ABD kamu personel sistemi uygulamaları ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Bu kapsamda İngiltere, kamu yönetimi yaklaşımındaki değişimin kamu yönetimi geleneğini ve beraberinde kamu personel sistemini etkilemesiyle ön plana çıkan bir örnek olması, ABD ise siyasal ve yönetsel değişikliklere bağlı olarak yaşadığı dönüşümün kamu personel sistemine de yansıması sebebiyle diğer ülkelerden farklılaşan bir örnek olması sebebiyle tercih edilmiştir. Türk kamu personel sisteminin değişim dönemleri ise bu ülkelerin yaşadığı değişimler üzerinden benzerlikler ve farklılıklar ortaya konularak açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın temel varsayımı, Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin 1980'lerden beri yaşadığı dönüşümü, CBHS'nin temel ilke ve hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin hızlandırdığı ve kariyer uzmanlık sisteminin temel dinamiklerini değiştirerek Türk kamu personel sisteminde İngiliz tarzı kariyer

sisteminden ABD tarzı kariyer sistemine doğru bir kayışın yaşanmaya başladığıdır. Bu çerçevede, söz konusu varsayım CBHS'ye geçiş sürecinde ve sonrasında kariyer uzmanlık meslekleriyle ilgili Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılan düzenlemeler hem mevzuattaki teorik hem de uygulamadaki pratik boyutuyla ele alınarak değerlendirilecektir.

Üç ana bölümden oluşan bu çalışma hazırlanırken bazı zorluklarla da karşılaşılmıştır. Öncelikle, Türkiye'nin siyasal ve yönetsel sistem değişikliğine bağlı olarak karşılaşılan dönüşümü, çalışmada yer verilen İngiltere ve ABD kamu personel sistemlerindeki değişim ve dönüşümü açıklayan kuramlar üzerinden açıklamak konusunda bazı sıkıntılar yaşanmıştır. Bu durum, Türkiye'deki siyasal ve yönetsel sistem değişikliğine bağlı olarak yaşanan dönüşüm sonucu ortaya konulan mevzuat ile mevzuatın uygulamasının birbiriyle uyuşmamasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanı sıra çalışmanın hazırlık evresinde karşılaşılan bir diğer sorun ise Türkiye'de mevcut alan yazında, kariyer kavramıyla birlikte kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılmış çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Ayrıca, kariyer uzmanlık sisteminin CBHS düzenlemeleri çerçevesinde incelenmesi hususu akademik çalışmalara daha yeni konu olmaktadır. Bu yüzden yeni hükümet sistemi kapsamında yapılan hukuki düzenlemelerin ve buna bağlı olarak uygulamalarının değerlendirilmesi konusu henüz çalışılmaya muhtaçtır. Dolayısıyla çalışmada, yeni hükümet sisteminde kariyer uzmanlık sistemiyle ilgili olarak yapılan hukuki düzenlemelerin uygulamalarına odaklanılmış, uygulamada gözlemlenen sorunlar ve ortaya çıkabilecek muhtemel problemler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak kariyer sistemi ele alınmış, kariyer sisteminin kavramsal ve tarihsel çerçevesi oluşturulmaya çalışılmış, aynı zamanda İngiltere ve ABD örnekleri incelenmiş, Türkiye'de uygulanan kariyer sistemle kıyas yapılabilmesi için sistemlerin benzerlikleri ve farklılıkları analiz edilmiş ve ikinci bölüme zemin hazırlanmıştır.

İkinci bölümde, Türkiye'deki kariyer uzmanlık sistemi ayrıntılı biçimde incelenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde, hesap uzmanlarının istihdamıyla 1945 yılında oluşmaya başlayan kariyer uzmanlık sisteminin 1960-1980 döneminde yaygınlaşması,1980'li yıllarda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının etkisiyle bir dönüşüm sürecine girmesi, söz konusu yaklaşımın devam eden etkisiyle 2000'li yıllarda nerdeyse her kamu kurum ve kuruluşunda istihdam edilmeleriyle nicel olarak çoğalmaları ve nihayet siyasal ve yönetsel bir değişim yaşayan Devlet aygıtında CBHS'ye geçişle yeniden teşkilatlanan kamu yönetiminin yeni örgütsel kriterlerine uygun olarak şekillenmesi üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde CBHS'ye uyum sağlamak amacıyla yayımlanan 703 sayılı KHK ve sonrasında yürürlüğe giren ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kariyer uzmanlık sisteminde yapılan hukuki düzenlemelere yer verilerek, bunların uygulamada doğurduğu/doğuracağı sonuçlar ve sorunlar üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümünde ise, yeni hükümet sistemi kapsamında kariyer uzmanlık sisteminde yaşanan dönüşüm süreci ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme sonucunda Türkiye'deki kariyer uzmanlık sisteminin siyasal ve yönetsel sistem değişikliğinden hangi boyutlarda etkilendiği tespit edilmiş, İngiltere ve ABD örneklerinden yola çıkılarak kariyer uzmanlık sisteminin hangi ülke örneği uygulamalarına evirildiğinin analizi yapılmıştır.

Kariyer uzmanlık sisteminin hem tarihsel hem de yapısal olarak temel dönüm noktaları çerçevesinde ele alınması ve sisteme ilişkin genel bir perspektif sunulması sistemin daha iyi anlaşılması için gereklidir. Bu çalışma da, CBHS'nin genel ilke ve hedefleri kapsamında kariyer uzmanlık sisteminde yapılan birtakım önemli düzenlemelerin bir arada bulunduğu ve tezin temel varsayımı olan yeni hükümet sistemi temelinde yaşanan dönüşümün yanı sıra, söz konusu dönüşümün ve sonuçlarının kamu

personel sistemindeki uygulamaları doğrultusunda somutlaştırıldığı bir çalışma olması bakımından önemlidir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# KARİYER SİSTEMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

## 1.1. KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Kamu yönetimi disiplininin bir alt dalı olarak kamu personel yönetimi, devlet tarafından kamu kurum ve kuruluşlarında halk eliyle seçilerek değil, bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini ifade eder.[1]

Kamu personel yönetimi olgusu mevzuat, teşkilat ve insan unsurlarından oluşan üçlü sacayağı üzerinde yükselmektedir. İnsan unsuru, kamu yönetiminin hem yürütücüsü hem de yöneticisi konumunda bulunmaktadır. Bunun yanı sıra insan, kamu hizmeti sunulan kitlenin hedef olgusudur. Kamu personel sistemi ise kamu yönetimi yapısı içerisinde bulunan insan unsuruna ilişkin hakların ve yükümlülüklerin belirlenmesi sürecidir.[2]

Kamu personel sisteminin, kamu personel yönetiminin hukuksal ve beşeri boyutlarını içerdiği ve bunu devlet örgütlenmesini oluşturan sistemi inceleme aracı olarak kullandığı görülmektedir.[3] Kamu personel sisteminin devlet örgütlenmesini oluşturan sistemi incelemesi, kamu personel sisteminin tarihsel ve toplumsal kuruluş özelliklerini belirlemesi ve bu özelliklere göre biçimlenen teknik mekanizmaları tanımlamasıyla gerçekleşmektedir. [4] Dolayısıyla kamu personel sistemi, tüm idari teşkilatı içine alan bir devlet politikası olarak görülmektedir. Bu devlet politikası

---

1 Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara, Ekim 2013, s.45

2 Devlet Personel Başkanlığı, **"Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı",** Ankara, 2017, s.9

3 B. Ayman Güler, 2013, s.12

4 Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Said Matbaası, İstanbul,1968

mevcut işgücünün zamana, coğrafyaya ve teşkilatlanmaya göre planlanmasını içermektedir.

Kamu personel sistemi, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli personelin işe alınması ve hizmet gereklerine uygun olarak yararlanılması için gerekli yönetsel düzenlemeleri içermektedir. Bunun yanı sıra kamu personel sistemi, kamu personelinin kim olduğunu, bunun devlet kişiliği, mesleki kişilik ve bireysel kişiliği temsil etme özelliklerinin birbiriyle nasıl dengelenebileceğini, bunların istihdamının nasıl sağlanacağını, örgütlenmesini ve yönetilmesinin kurgulayan bir çalışma alanını ifade etmektedir.[5]

Kamu personel sistemi, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren yani kamu hizmeti sunan personelin bağlı olduğu temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların tamamından müteşekkildir. Kamu personel sisteminde var olan söz konusu unsurlar, hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, ücret yapısı, haklar, ödevler, yükümlülükler, istihdam biçimleri, hizmete alma, yükselme gibi konuları içermektedir. Kamu personel sistemi doğrudan doğruya toplumsal değerler ve devlet yapısına göre kurulur. Bu nedenle kamu personel sisteminin teknik özelliklerinin doğru anlaşılması, kurulması ve işletilmesi için gerekli ölçütler, öngörülen personel sisteminin kendi içinde değildir. Bahsi geçen ölçütler, toplum ve devlet yapılanmasının içindedir.[6]

Kamu personel sistemi, bir ülkede devletin sunacağı kamu hizmetlerinde görevli insan kaynağının nerde, nasıl ve ne zaman kullanılacağının planlamasını yapan sistemler olarak görülmektedir. Kamu personel sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilecek personelin planlamasını makro düzeyde yaparak uygulamasını kurumların kendisine bırakmaktadır. Kurumların da sistemin çizdiği bu sınırlar

[5] B. Ayman Güler, 2013, s.10

[6] B. Ayman Güler, 2013, s.6

dâhilinde mevzuatta gösterildiği şekilde personel yönetimi fonksiyonunu yerine getirdikleri gözlemlenmektedir.

Kamu personel sistemi, devletin asli ve sürekli görevleri ile tali ve yardımcı görevlerini yerine getiren personelin bağlı olduğu temel politikalar, kurallar, haklar ve yükümlülükler, ödevler ve sorumluluklar, yasaklar ile istihdam biçimleri gibi birçok teknik ve kuralın bir bütünü olarak ifade edilir.[7]

Ülkelerin kamu yönetimi uygulamalarının sağlam bir zeminde şekillenebilmesi için her şeyden önce "Nasıl bir kamu personel sistemi olmalıdır?" sorusuna yanıt bulması gerekliliği üzerinde durulmuştur.[8] Kamu personel sisteminin nasıl olması gerektiği sorusu, ancak ülkelerin kamu personel sistemlerini oluşturan unsurların tespit edilmesiyle cevap bulabilir.

Literatürde kamu personel sistemlerinin sınıflandırılmasına dair çok farklı görüşler mevcuttur. Birgül Ayman Güler, personel sistemlerini kuruluşu bakımından iki farklı modele ayırmaktadır. Bunlardan biri, 19.yüzyıldan bu yana Kıta ve ada Avrupası'nda görülen, kişi ya da personel odaklı sınıflandırmaya dayalı, hayat boyu meslek anlayışı mantığıyla oluşturulmuş "kariyer (rütbe tabanlı) sistemi" iken, diğeri 20.yüzyıldan bu yana ABD, Yeni Zelanda ve Kanada'da belirgin şekilde görülen sınıflandırmaya dayalı, kadroların ödev, yetki ve sorumluluklarının dikkate alındığı ve ücret rejiminin kadroya sıkı sıkıya bağlı olduğu "kadro (iş sınıflama) sistemidir". [9]

Alanyazında genel olarak kariyer (rütbe tabanlı) sistemi hayat boyu devlet memuriyetinin hâkimiyeti, memuriyete girişte aranan özel şartlar, kıdeme bağlı ilerleme ve yükselme, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki keskin ayrım gibi faktörlere

---

7 Cahit Tutum**, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi**, 1980, 13 (3), s.95

8 J. M Shafritz, D. H Rosenbloom, N. C Riccucci, **"Personnel Management in Government"** (5 b.), 2001 New York: Marcel Dekkers.41

9 B. Ayman Güler, 2013, s.190-242

yapılan vurgu ile tanımlanırken, kadro (iş sınıflama) sistemi memuriyete girişte esneklik, her görev ve pozisyon için sınav şartı, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geçişkenliğin kolaylığı, performans bazlı değerlendirme ve bireysel değerlerin ön planda tutulduğu bir sistem olarak görülmektedir. Kariyer (rütbe tabanlı) sistemi, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile bütünleşmişken, kadro (iş sınıflama) sistemi ABD merkezli ve Fordist yönetim anlayışıyla birlikte anılmaktadır.

Kamu personel sistemlerini kariyer sistemi ve kadro sistemi şeklinde ikiye ayıran genel kanının aksine alan yazında pek çok yazar bu ayrıma karşı çıkarak kamu personel sistemlerine daha geniş bir perspektiften yaklaşılması gerektiğini düşünmektedir. Örneğin Süha Oğuz Albayrak, personel sistemlerinin kariyer ve kadro sistemi biçiminde ayrılmasına ve kariyer sisteminin statü hukukuna, kadro sisteminin de özel hukuk alanına hapsedilmesine eleştirel bir yaklaşım sergilemektedir. Böyle bir sınıflandırmanın dünyadaki tüm kamu personel sistemlerini açıklamada yetersiz kalacağından bahsederek, ülke uygulamaları üzerinden çeşitli örneklerle bu tezini desteklemektedir.[10]

Hasan Şükrü Adal ve Hayrettin Kalkandelen personel sistemlerini "sınıflandırma" ve "liyakat" şeklinde ayrı birer sistem olarak ele alırken, Nuri Tortop sınıflandırma ve kariyer sistemlerini birlikte ele alarak birbirini tamamlayan parçalar olarak nitelendirmiştir.[11]

Uğur Ömürgönülşen ise personel sistemlerini sadece kariyer sistemi üzerinden tanımlayarak "açık kariyer sistemi" ve "kapalı kariyer sistemi" şeklinde bir ayrıma gitmiştir. Açık kariyer sistemi; yoğun iş tanımlama ve sınıflandırması temelinde oluşturulmuş, ülke genelinde uzmanlık ve teknik yeterlik ölçen çok kapsamlı ve liyakate

---

10 Süha Oğuz Albayrak, **Kariyer Uzmanlık Sistemi,** TODAİE Yayınları, Ankara, 2016, s.72-73

11 Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s.91-107

dayalı bir sınavla her düzeydeki kamu personelinin belirlendiği, yöneticilik vasfının olup olmadığı değerlendirmesinin ön planda tutulduğu, örneği daha çok Amerika Birleşik Devletleri'nde görülen bir personel sistemidir. Kapalı kariyer sistemi ise; özellikle İngiltere ve Türkiye gibi ülkelerde gözlenen, genç yaşta belirli bir kariyerde göreve atanıp, o kariyer içinde ilerleme ve yükselme imkânına sahip kamu görevlilerinin yaşam boyu istihdamını öngören ve bir meslek olarak memurluktan emekli olunabilen bir sistemdir.[12]

Bilal Eryılmaz, Doğan Canman ve Ahmet Nohutçu'ya göre; kamu kurumlarındaki kariyer sistemi "işe yönelik kariyer sistemi" ve "kişiye yönelik kariyer sistemi" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yazarlar, işe yönelik kariyer sistemini açık kariyer sistemi ya da kadro sistemi olarak tanımlarlarken, kişiye yönelik kariyer sistemini kapalı kariyer sistemi ya da rütbe sistemi şeklinde kategorize etmektedirler.[13]

---

12 Uğur Ömürgönülşen, **"Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi"** Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri Ed. Koray Karasu, İmge Kitabevi, 2009, s.383

13 B. Eryılmaz, 2001, s.180, Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1995, s. 85, Ahmet Nohutçu, **İdare Hukuku**, 2006, s.152-153

**Tablo1:** İşe Yönelik ve Kişiye Yönelik Kariyer Sistemleri[14]

| | **İŞE YÖNELİK KARİYER SİSTEMİ** | **KİŞİYE YÖNELİK KARİYER SİSTEMİ** |
|---|---|---|
| **AVANTAJLAR** | ✓ Siyasi kayırmacılığın asgari düzeye çekilmesi,<br>✓ Eleman alımının ihtiyaçlara ve objektif kriterlere göre belirlenmesi,<br>✓ Her kademeye dışarıdan alım yapılmasına imkan sağlanması,<br>✓ Eşit işe eşit ücret anlayışının uygulanabilmesi, | ✓ Personeli farklı alanlarda kullanabilme esnekliğinde dolayı yöneticilerin elinin rahat olması,<br>✓ Personelin, şartları önceden belli olan bir sisteme dahil olup yükselebilme imkanının olması,<br>✓ Farklı kurum ve görevlere geçiş mümkün olduğundan geniş ve nitelikli bir yönetici portföyünün sağlanması,<br>✓ Çalışanlara yüksek güvence sağlanması, |
| **DEZAVANTAJLAR** | ✓ Ayrıntılı iş analizleri ve göre tanımları gerektirdiğinden, yoğun bir emek uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulması,<br>✓ Sistemin kurulması ve uygulanmasının yüksek maliyetli olması,<br>✓ Kadro sınıflandırmalarının çok keskin ve net şekilde yapılmasından dolayı, birimler arası geçişlerin çok rijit olması, | ✓ Personelin belli bir alanda daha çok uzmanlaşmasının engellenmesi,<br>✓ Kıdem ve tecrübenin esas alınmasından dolayı ilerleme ve yükselmede yetenekli gençlerin önünün kimi zaman kapanması,<br>✓ İş güvencesinin, personelin kişisel gelişiminin önünde engel teşkil etmesi |

Tüm bu bakış açıları bir arada değerlendirildiğinde hem kariyer sisteminin hem de kadro sisteminin aslında tek bir sistemden, kariyer sisteminden doğduğunu, buradaki farklılaşmanın kariyer sisteminin genel olarak odağına insanı/personeli, kadro sisteminin ise odağına işi/görevi esas almasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Çünkü kariyer sistemi kıdem esaslı ve tecrübeye dayalı uzmanlaşmayı, kadro sistemi ise o an yapılacak olan işi, görevi esas alır.

[14] Erdoğan Kaygın, Yunus Zengin, **Kariyer, Temel Kavramlar, Yönetimi, Güncel Konular**, Eğitim Yayınevi, 2019, s.212-213

Türkiye'deki kamu personel sistemi de sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerinde yükselen bir kariyer sistemi olarak kurgulanmıştır. Ancak Türkiye'de değişen kamu yönetimi yaklaşımları ile siyasal ve yönetsel değişim hareketlerinin etkisiyle çeşitli kırılmaların etkisinde kalan kariyer sistemi ilk kurgulandığı halinden oldukça uzaklaşmıştır. 1980'lerden sonra geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişle birlikte ilk değişimlerini yaşamaya başlayan Türk kamu personel sistemi, 2000'li yıllarda kendini göstermeye başlayan ve nihai halini 2018 yılında alan siyasal ve yönetsel sistem değişikliğinin somut halini yansıtan CBHS'ye geçiş düzenlemeleriyle birlikte ikinci dönüşümünü yaşamaktadır.

### 1.1.1. Kamu Personel Sistemini Oluşturan Unsurlar

Ülkelerin kamu personel sistemlerinin oluşum sürecinin altında birçok unsurun etkisi yer almaktadır. Kamu personel sistemlerinin oluşumunu etkileyen ilk önemli unsur "kamu yönetimi yaklaşımlarıdır". Ülkenin toplumsal yapısını oluşturan ve onu zaman içinde değişime sürükleyen "siyasal ve yönetsel değişiklikler"[15] ise kamu personel sistemlerinin oluşumunu etkileyen ikinci önemli unsurdur.

Siyasal sistemler ve siyasal rejim tercihleri o toplumun yazılı ve yazısız kural, norm, ilkelerinden oluşur. Siyasal sistemler ve rejimler toplumu oluşturan tüm bireylerle etkileşim halinde olan bir yapıdan beslenir ve dönemsel değişimlerden etkilenerek bir dönüşüm yaşarlar. Bu dönüşüm o ülkenin idari, siyasi, sosyal ve iktisadi yapılarının temelden değişimine neden olmaktadır. Örneğin, dönemsel değişimler devlet işlevlerinin genişlediği İkinci Dünya Savaşı sonrasıysa, çalışmalar genişleyen kamuda istihdam sorunlarını çözmeye odaklanmakta, devletin toplumdaki rol ve işlev

[15] D. H. Rosenbloom**, "Politics and Public Personnel Administration: The Legacy of 1883" in David H. Rosenbloom**, ed., Centenary Issues the PendletonAct of 1881. New York: Marcel Dekkar, 1982, Inc.

bakımından daraldığı 80'li yıllar sonrasıysa, bilimsel-teknik gelişmeler dikkate alınarak ve işgücünde gerek duyulan bilgi ve becerinin değiştiği inancından hareket edilerek sayıca küçük ancak nitelik olarak üst seviyede bir personel yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kamu personel sistemi, sorunun teknik boyutunu oluşturur ve bu teknik yapının doğru kurulması ve işletilmesi için ihtiyaç duyulan ölçütlerin aranacağı yer, öngörülen personel sisteminin kendisinden ziyade toplum ve devlet yapılanmasının içerisinde olmalıdır.[16]

Kamu personel sistemlerinin oluşumuna yön veren kamu yönetimi yaklaşımları çalışmanın bütüncül olarak ifade edilebilmesi amacıyla bu bölümde ayrıntılı şekilde ele alınacaktır. Ancak kamu personel sistemlerin oluşuma yön veren ikinci unsur olan siyasal ve yönetsel değişimler yukarıda da bahsedildiği gibi ülkeyi oluşturan bireylerle etkileşim halinde olan, dönemsel değişimlere açık bir yapı olduğundan ve dönüşümünde ülkeler arasında bir standardı olmadığından ayrıca bir başlık altında incelenmeyecektir. Bu unsur, Türkiye'de Temmuz 2018 dönemi itibariyle yaşanan siyasal ve yönetsel değişime bağlı olarak oluşturulan kariyer uzmanlık sistemindeki dönüşümün analizinde Türkiye'ye ait dinamikler ekseninde açıklanacaktır.

#### 1.1.1.1. Kamu Yönetimi Yaklaşımları

Ülkelerin kamu personel sisteminin oluşumunda rol oynayan ilk husus mevcut kamu yönetimi yaklaşımlarıdır. Kamu personel sistemini temelden etkileyen kamu yönetimi yaklaşımları, belli bir dönemde bazı durumlar ve koşullar altında devletlerin neden böyle davrandığını açıklayan argümanlardır. Kamu personel sisteminde kırılma yaratan iki temel kamu yönetimi yaklaşımı mevcuttur. Bunlardan biri 19.yüzyılda Frederick F. Taylor, Henri Fayol ve Max Weber'in düşünceleriyle şekillenmiş

[16] P. Keuleers, **Key İssues for Consideration When Assisting Civil Service Personnel Management Reforms in Developing Countries**, 2004, New York: UNDP, s.34

"geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı", diğeri ise 1980'lerden itibaren yaşanılan küreselleşme süreci, teknolojik gelişmeler ve bilgi çağının etkisiyle oluşmuş "yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıdır".

1980'li yıllardan itibaren değişen dünya düzenine paralel olarak hemen her ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Söz konusu ihtiyaç sonucunda ekonomik, kültürel, toplumsal, siyasal ve yönetsel yapılarda yaşanan değişim ve dönüşüme kamu yönetiminin uyum sağlaması sürecinde, ülkelerin kamu yönetimi anlayışlarında da değişiklikler gözlemlenmiştir. Bu kapsamda kamu yönetiminde 19.yüzyıldan beri hâkim olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı 1980'lerde yerini yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına bırakarak değişen dünya düzenine ayak uydurmaya çalışmıştır. Kamu yönetimi anlayışında yaşanan bu değişimler kamu personel sistemlerinde de önemli etkiler meydana getirmiştir.

#### 1.1.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı Frederick Taylor, Wodroow Wilson gibi düşünürlerden etkilenmiş ama esas olarak Max Weber'in bürokrasi teorisine göre örgütlenmişlerdir. Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Max Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Ayrıca, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında kendi örgütleri olan bürokratlar aracılığıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır.[17]

Geleneksel kamu yönetiminin bir bilim olması gerektiğini ilk olarak Wodroow Wilson, 1887 yılında ''The Study Of Administration (Yönetimin İncelenmesi)'' isimli

[17] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001, s.39-41

makalesiyle savunmuştur.[18] Wilson söz konusu makalede, kamu yönetimi disiplinini siyaset biliminden ayrı bir disiplin haline getirmek amacıyla ‘’siyaset- yönetim ayrılığı’’ ilkesine vurgu yapmıştır.[19] Weber’in yanı sıra Taylor da, literatüre kazandırdığı “bilimsel yönetim ilkeleriyle” geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına aşağıdaki katkıları sağlamıştır[20]:

- ✓ Yönetim, yapılacak olan her iş için bir iş bölümü ve bir birim oluşturmalıdır.
- ✓ Yönetim, işçi alırken bilimsel olarak seçmeli, aldığı işe göre eğitmeli ve işçiyi bu doğrultuda geliştirmelidir.
- ✓ Yönetim, işçilerin bilimsel yöntemlere uygun olarak çalışmasını sağlamalıdır.
- ✓ Yönetim, eşit ve dengeli bir biçimde iş sorumluluğunu yöneticiler ve işçiler arasında paylaştırmalıdır.

Max Weber ise, bürokratik örgütlenme modeline dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışını bürokrasi, katı hiyerarşi, merkeziyetçilik, gizlilik ve kurallara aşırı bağlılık gibi ilkelere dayandırmıştır. Weber, “ideal tip bürokrasi” modelini formüle etmiş ve bu modelin bürokraside en etkili ve en rasyonel örgütlenme şekli olduğuna ilişkin bir düşünce geliştirmiş ve bu ideal tip örgütlenme modelini rasyonellik, etkinlik ve verimlilik temeline dayandırmıştır.[21]

1980’li yıllara gelinceye kadar etkisi görülen geleneksel yönetim anlayışının temel esasları şu şekilde sıralanabilir:

- Geleneksel yönetim anlayışı, Max Weber’in bürokrasi modeline uygun olarak örgütlenmiştir.

---

18 Hasan Hüseyin Çevik, **Kamu Yönetimi,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, 2. Baskı, s.54

19 B. Eryılmaz, 2001, s.45

20 Hasan Hüseyin Çevik, 2012, s.54-55

21 B. Eryılmaz, 2001, s.49

- Devletin mal ve hizmet üretiminde doğrudan müdahalesi olmalı ve kendi örgüt eliyle yürütmesi gerekmektedir.
- Kamuda idari ve siyasi işlerin birbirinden bağımsız olması ve ayrılması gerekmektedir.
- Güçlü bir bürokrasi oluşturulması ve çalışanların üst düzey bürokratlara göre işleyen bir nitelik taşıması sağlanmalıdır.[22]

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında hâkim olan kamu personel rejimi Onur Ender Aslan tarafından Fordist kamu personel rejimi olarak adlandırılmaktadır.[23] Fordizm, standart sanayi üretiminin kitlesel üretime dayandığı, idari nitelikli işlerle beden gücü gerektiren işlerin Taylorist bir yönetim anlayışıyla belirlendiği katı bir iş bölümüne dayanan bir üretim biçimini ifade eder. Ancak Fordizm, sadece üretim biçimi olarak tanımlanmaz, Fordizmin kendine uygun bir devlet anlayışı ve toplumsal yaşam biçimi vardır.[24]

Fordist kamu personel rejiminin özünü, Weberci düşünce ve bu düşüncenin tamamlayıcısı olarak "statü hukuku" oluşturmaktadır. Fordist kamu personel rejiminde, memurların statüsü, gelişkin bir iş güvencesi ile desteklenmiş ve ayrıntılı objektif kurallara bağlanmıştır. Kamu personel yönetimi, merkezi olarak yapılanmış, merkezi personel birimleri ya bağımsız bir komisyon biçiminde devletin üst yönetimine bağlı olarak ya da merkezi idare içerisinde bir birim olarak kurulmuştur. Personel alımı merkezi olmakla birlikte, istisnai olarak ilgili kurumların merkezi olarak belirlenen ilkelere göre kendilerinin de alım yapabilmeleri mümkündür. Ayrıca, oluşturulan sınıflandırmaya uygun olarak, diploma koşulu, memurun gireceği kadronun yer aldığı

---

22 Bekir Parlak, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, 2011, Alfa Yayıncılık, Bursa, 2. Baskı.

23 Onur Ender Aslan, **Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, Mart 2012, Ankara,s. 87-157.

24 Ayda Eraydın, **"Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler",** 1992, (Aktaran: Yılmaz, A.) Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim. Türk İdare Dergisi, Yıl 82(466), 177.

sınıf ile bağlantıyı sağlamıştır. Böylece eğitim ile kadro arasında, sınıflandırma aracılığıyla bir ilişki kurulmuş ve oluşturulan kariyer düzeniyle memurun içinde yer aldığı sınıfta, eğitim ve kıdemi ile sınavı temel alan bir kariyer ilerlemesi öngörülmüştür. Memurun yükselmesinde kıdem ve sicil aracılığıyla gösterdiği başarı ve bazen de yapılan sınavlar esas alınmıştır. Bunun yanı sıra, memurun hizmet içi eğitimine ve sendikal haklarına da önem verilmiştir. Memurun doğrudan sınıf ve derecesi ile ilgili olan maaş rejimi, bütün memurlar için tek tiptir.[25]

Fordist kamu personel rejiminin genel özellikleri aşağıda gösterilmektedir:

**Tablo 2:** Fordist Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği[26]

| UNSURLAR | AÇIKLAMA |
|---|---|
| **Genel Statü** | Gelişkin statü güvencesi. Memurun yaşam boyu istihdamı temel ilke. Rejimin asli unsuru memurdur. |
| **Düzenleme** | Merkezi. Tüm kamu personeli için tek-ortak bir rejim var, kurumlar arası farklılaşma istisnai. Memurluk üzerinden tekçi istihdam. |
| **Hizmeti Yerine Getiren Birimin Adı ve İşlevi** | Personel Birimi. Hizmet kurum tarafından yürütülmektedir. Hizmet bütüncül olarak, birim tarafından yerine getirilmektedir. Birim, kurumun destek hizmetleri arasındadır. |
| **İşe Alma** | Sınavla işe alma genel kural ve rejime yaygın. İşe alma merkezi düzeyde ya da merkezin güçlü kontrolü altında. Memur, eğitim düzeyine göre, katılacağı sınıf içinde sınava tabi tutulur. |
| **Yükselme** | Kariyer içerisinde, eğitim ve kıdem temelinde, kısmen sınav temelinde düzenli yükselme. |
| **Maaş** | Maaş rejimi; tek biçimli, dayanışmacı, göreli eşitlikçi. Bütün memurlar için ortak maaş rejimi. Maaş, kıdem ve eğitim temelinde idare tarafından tek taraflı ya da toplu görüşmeyle sendikalarla birlikte, genel fiyatlar düzeyine göre belirleniyor. Yelpaze açık değil, göreli içsel eşitlik söz konusu. |
| **Değerlendirme** | Sicil değerlendirme düzeni oluşturulmuştur. Değerlendirme, yükselme ilerleme için kriterdir, sistem memuru disipline etme üzerine kurulmuştur. |
| **Hizmetiçi Eğitim** | Genel, merkezi ve hizmet içi eğitimden sorumlu kurum aracılığıyla kamusal hizmet içi eğitim. |
| **Sendikacılık ve Toplu Sözleşme** | İdare ile sendikalar arasında maaş ve diğer iş konularına ilişkin toplu görüşme/sözleşme düzeni uygulanmaktadır. Bu süreç örgütlülük düzeyini yükseltmektedir. |
| **Emeklilik** | Emeklilik hakkı memur dışındaki sürekli olmayan kamu görevlilerine de tanınmıştır. Emeklilik hakkının içeriğinde genişleme yaşanmıştır. |

[25] O. E. Aslan, 2012, s.150-155

[26] O. E. Aslan, s.2012:152

- **Statü Hukuku**

Statü hukuku, memurun kamu personel rejiminin bütün aşama ve süreçlerinde kaynağını objektif hukuk kurallarından alan nesnel düzenlemelere bağlı olarak çalıştırılmasıdır. Statü rejiminde memur istihdamı, anayasadan başlayan tüzel düzenlemelerle objektif kurallar çerçevesinde yapılır. Ayrıca genel ve bütün memurlar için geçerli niteliktedir ve memurun idare karşısında güvencesini oluşturur. Sözleşme hukukundan farklı olarak, kurallar devlet tarafından tek taraflı düzenleme biçiminde konulur. Memurun kariyer düzeni çerçevesinde istihdamı esas olduğundan; hizmete alınmasından ilerlemesine, hizmetten ayrılmasına ve emekliliğine kadar olan bütün bir sürecin kuralları önceden belirlenmiş durumdadır.[27]

Statü hukukunda, taraflar eşit olmadığından, tarafların karşılıklı olarak serbest iradeleriyle kurulan hukuki ilişki değil, Devletin tek taraflı olarak koyduğu kuralların çalışanlar tarafından kabulü ile kurulan bir ilişki söz konusudur. Kanunlar ve diğer hukuki kurallar ile önceden belirlenmiş olan "statüler", başka bir deyişle "genel hukuki durumlar" vardır ve bunlara girmek ile çıkmak kişilerin isteğine bağlı olmakla birlikte; kişilerin bu statülerin koşullarını belirleme ya da müzakere etme imkanı yoktur. Dolayısıyla, statü hukukunda, akdilik ve iradilik yerine, kanunilik ve nizamilik (kuralcılık) vardır.

Bu çerçevede, statü hukukunda kanundan kaynaklanan objektif durum ve koşullar ortaya çıkmadığı sürece kariyer düzeni içinde yaşam boyu istihdam esastır. Memurun, geçici ve kısa süreli olarak ya da amirin takdirine göre hizmetle ilişkisinin kesilmesi değil; zamana bağlı olmaksızın, kaynağını kanunlardan alan objektif durum ve koşullar ortaya çıkana kadar görevine devam etmesi söz konusudur. Böylelikle, memur idare karşısında günübirlik düzenlemelere karşı korunmakta ve çalışma rejimi kişisellikten arındırılmış, genel, soyut ve gayrişahsi bir nitelik kazanmaktadır.

[27] O. E. Aslan, 2012, s.133-141

Ayrıca; işe giriş, yükselme, maaş ve her türlü ödemeler gibi rejimin diğer unsurları da amirin sübjektif takdirine değil, kanunlar ile önceden belirlenmiş objektif koşullara bağlıdır. Bu unsurlardan herhangi birinin verilip verilmemesinde ya da hangi düzeyde verileceğinin belirlenmesinde amirin takdiri esas alınamaz. Aksi uygulamalar statü hukukunun doğasına aykırı olacaktır.

Statü hukukunun temel niteliklerinden birisi de memurların kendileri ile ilgili olarak tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gidebilmeleridir. Yasama tarafından ihdas edilen rejimin, yürütme tarafından uygulanması ve yargının da yapılan işlemleri kontrol etmesi üzerine kurulu olan hukuk devletinde; memurların kendi statüleri üzerinde tesis edilen her türlü idari işleme karşı idari yargı yoluna başvurabilmesi, statü hukukunun en önemli öğelerindendir.

#### 1.1.1.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına doğru meydana gelen değişimin adıdır.[28] Yeni kamu işletmeciliği zihniyeti, 1980'li yıllarda ilk olarak İngiltere ve ABD'de uygulanmaya başlamıştır.[29]Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, 1980'li yıllardan itibaren, egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu yetersizliklere bir tepki olarak doğmuştur.[30] Bu anlayışın ortaya çıkışında özel sektörde yaşanan değişimler, geleneksel

---

28 B. Eryılmaz, 2001, s.50

29 Recep Emre ERİÇOK, **"Küresel Kriz Sonrasında Kamu Yönetiminde Anlayış Değişimi''**, Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm 2011, (Ed. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.161

30 Veysel BİLGİÇ, **"Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı",** Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara,2003, s.25.

kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler, ekonomik dönüşümler ve yeni sağ düşüncesi büyük ölçüde önem taşımaktadır.[31]

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimini, piyasa toplumunun kucağında (onun eşitsiz, mücadeleci, rekabetçi, değişken, "kuralsız/serbest" ortamında) zaman ve mekân açısından evrensel olduğunu düşündüğü işletmeci tekniklerle verimli şekilde yönetmeye çalışmak biçiminde kısaca tanımlanabilir.[32] Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıyla çıktı odaklı bir anlayış gelişmiş, hizmetlerin sunumunda esnek uygulamalara, kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik ile ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmış, performans bu dönüşümün anahtarlarından biri olmuştur.[33]

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı daha esnek, etkin ve etkili bir kamu yönetiminin saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkililik, kalite ve yurttaş odaklılık gibi unsurlarla oluşturulması fikrine dayanır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile birlikte kamu yönetiminde uzun yıllar hüküm sürmüş olan katı, hiyerarşik, bürokratik ve merkeziyetçiliğe dayalı olan anlayış yerini daha esnek, müşteri odaklı ve piyasa temelli bir yönetim yapısı anlayışına bırakmıştır.[34]

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, kamunun örgüt yapısı, büyük ölçekli değil en uygun büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi bir yapıda olmalıdır.

---

31 B. Eryılmaz, 2001, s.51

32 Ozan Zengin, **"Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar"**, Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform, (Ed. Barış Övgün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını- 5 Ekim 2009, Ankara, s.5

33 Veysel Eren, **"Performans Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş"**, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2006, s.131-153

34 Bekir PARLAK, Mehmet Zahid SOBACI, **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, 2008, Bursa, 2. Baskı, s.190.

Bunun yanı sıra yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına göre devlet faaliyetleri sınırlandırılmalıdır. Bu kapsamda, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında devletin ve buna paralel olarak bürokrasinin doğrudan rol alması yerine piyasa mekanizmasından daha fazla yararlanma ve devletin hakemlik rolünün geliştirilmesi öne çıkmaktadır. Devlet, kamu hizmetleri konusunda tek başına hareket etmek yerine, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında katalizörlük görevini üstlenmektedir. Öte yandan kamu işletmeciliği yaklaşımı, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu politikalarının belirlenmesinde ilgili aktörlerin katılımı ile müzakereci bir yaklaşımla kararların belirlenmesi ve böylece toplumun yetkilendirilmesine doğru bir geçişi öngörmektedir. Son olarak, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı işletme yönelimli hareket etmekte ve işletme yönetiminin ilke ve yöntemlerinin kamu yönetimine uygulanmasını vurgulamaktadır.[35]

[35] B. Eryılmaz, 2001, s. 47-50

**Tablo 3:** Geleneksel Kamu Yönetimi- Yeni Kamu Yönetim Karşılaştırması[36]

| | GELENEKSEL YÖNETİM | YENİ YÖNETİM |
|---|---|---|
| **YAPI** | • Katı Örgüt Yapısı<br>• Merkeziyetçi<br>• Katı Hiyerarşi<br>• Geniş Merkez<br>• Hizmet Devleti<br>• Büyük Ölçekli Yapı<br>• Bürokrasi Yönetimi | • Esnek Örgüt Yapısı<br>• Adem-i Merkeziyetçi<br>• Yumuşak Hiyerarşi<br>• Dar Merkez-Geniş Çevre<br>• Minimal Devlet<br>• Küçük Ölçekli Yapı<br>• Piyasa Yönelimli |
| **ROLLER İLKELER POLİTİKALAR** | • Yönetim (Administration)<br>• Örgüt Merkezli<br>• Kurallara Bağlı Yakından Kontrol<br>• Sevk ve İdare<br>• Sabit Ücret<br>• Bürokrat Tipi Yönetici<br>• Az Yetkili Yönetici<br>• Gizlilik<br>• Hizmetlerde Nicelik<br>• Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme<br>• Kapalı Enformasyon Kanalları<br>• Yetkiyi Toplayan<br>• Risk Almakta İsteksiz<br>• Kuralcı ve Kırtasiyeci<br>• Girdi ve Süreç Odaklı<br>• Birey Yönetimli | • İşletme (Management)<br>• Müşteri- Vatandaş Merkezli<br>• Performans Hedefli Denetim<br>• Yönetişim<br>• Performansa Bağlı Ücret<br>• Girişimci Yönetici<br>• Yetkilendirilmiş Yönetici<br>• Şeffaflık<br>• Hizmetlerde Kalite<br>• Çok Yönlü Değerlendirme<br>• Açık Enformasyon Kanalları<br>• Yetkiyi Paylaşan<br>• Risk Almaya İstekli<br>• Vizyon Sahibi ve Esnek<br>• Çıktı ve Sonuç Odaklı<br>• Ekip Yönetimli |

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında hâkim olan kamu personel rejimi Aslan'a göre Post-Fordist kamu personel rejimidir.[37] Post-Fordist kamu personel düşüncesinde Weber'in bürokratik hiyerarşik modeline karşı çıkılmakta ve kamunun teşkilat yapısının, büyük ölçekli değil, en uygun büyüklükte, esnek, yumuşak bir hiyerarşide, dar ve az elemanlı ve adem-i merkeziyetçi bir yapıda olması gerektiği savunulmaktadır.[38]

[36] B. Eryılmaz, 2001, s.52

[37] O. E. Aslan, 2012, s.161-296

[38] B. Eryılmaz, 2001, s.47

1980 sonrasında yaygınlık kazanmaya başlayan Post-Fordist kamu personel rejimiyle katılığın ve standardizasyonun yerini "esneklik" almaya başlamış ve buna paralel kamudaki istihdam modellerinde esnekleşme uygulamaları gözlemlenmiştir. Bu kapsamda statü hukuku esnetilerek çok parçalı, daha az güvenceli, performansın etkili olduğu bir kamu personel rejimi oluşmuştur.

Post-Fordist kamu personel rejiminin genel özelliklerinin aşağıda gösterilmektedir:

**Tablo 4:** Post-Fordist Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği[39]

| UNSURLAR | AÇIKLAMA |
|---|---|
| **Genel Statü** | Memur, iş güvencesine sahip değildir. Belirli süreli sözleşmelerle işe alınmakta ve işini koruması amirinin değerlendirdiği performansına bağlı olmaktadır. Belirli sürenin sonunda ya da yetersizliği nedeniyle idare, memurun görevine son verebilir. Performans ile iş güvencesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur. |
| **Düzenleme** | Adem-i merkezi-kurumsal. Her kurum kendi personel rejimini kendisi düzenliyor, merkezde genel ilkeler belirleniyor, yüksek oranda kurumlar arası farklılaşma var. Parçalı ve çoklu istihdam. |
| **Hizmeti Yerine Getiren Birimin Adı ve İşlevi** | İnsan Kaynakları Birimi. İnsan kaynakları birimi bütünüyle danışsal bir nitelik kazanmıştır. |
| **İşe Alma** | İşe alma kurumsal düzeyde yapılmaktadır. İşe alma süreçleri metalaşmış, kurumlar işe alma hizmetini piyasadan satın alabilmektedir. |
| **Yükselme** | Eğitim ve kıdem geride olmak üzere, başarı temelinde yükselme. Aşağı derecede olanların, başarılı olma koşuluyla hızlı yükselebilme mekanizması oluşturulmuştur. |
| **Maaş** | Maaş rejimi, farklılaşmış, eşitsiz, rekabetçi. Rejim, tek biçimli değil, kurumsal ve bireysel bazda değişiyor. Maaş düzeyi ve yıllık artış memurun performansına göre belirleniyor. Kıdem ve eğitim maaş üzerinde doğrudan etkili değil, 'başarı' temel kriter. Yelpaze çok açık, bunun yanında yoğun içsel eşitsizlik söz konusu. |
| **Değerlendirme** | Önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre kurumların performansı ölçülmekte, bu kurumsal performansı temel alan bireysel performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmektedir. |
| **Hizmetiçi Eğitim** | Kurumsal düzeyde, yerelleşmiş ve metalaşmış. Hizmetiçi eğitim piyasadan doğrudan satın alınmakta. Yalnızca üst yöneticiler için merkezi, kurumsal hizmetiçi eğitim verilmekte. |
| **Sendikacılık ve Toplu Sözleşme** | Toplu görüşme/sözleşmenin yerini bireysel performansa göre maaşlandırma almış, örgütlülük düzeyi düşmüştür. |
| **Emeklilik** | Emeklilik hakları daratılmış, kamusal olmaktan çıkarılarak piyasaya devredilmiştir. |

[39] O. E. Aslan, 2012, s.301-302

- **Esneklik**

Fordist kamu personel rejiminde hakim olan statü ilkesinin yerini, Post-Fordist kamu personel rejiminde esneklik ilkesi almıştır. Bu çerçevede, statü hukukunda kurulan yapının esneklik temelinde bir dönüşüm yaşanması söz konusu olmuştur. Bu dönüşüm aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Statü hukukundaki yaşam boyu güvenceli istihdam ilkesi esnetilerek, sözleşmeli ve daha az güvenceli istihdam anlayışı benimsenmiştir. Memurun görevine devam etmesi performansı ve amirinin takdirine bağlı olmuş, görece özerk olan konumu zayıflamıştır.
- Statü hukukundaki tekçi istihdam yapısı esnetilerek, çok parçalı bir yapı kurulmuştur. Bu durum hem merkezden belirlenen genel bir kamu personel rejimi yerine kurumlar düzeyinde farklılık gösteren bir rejimin ortaya çıkmasına hem de farklı statülerde personel istihdamına neden olmuştur.
- Statü hukukundaki önceden belirlenmiş olan objektif kurallar çerçevesinde istihdam ilkesi esnetilerek; yere, zamana ve kişiye göre değişebilen ve amirin takdirinin belirleyici olduğu bir yapı kurulmuştur.
- Statü hukukundaki eğitim ve kıdem esasında yükselme anlayışı esnetilerek, performansın etkili olduğu bir yükselme sistemi öngörülmüştür.
- Statü hukukundaki katı maaş sistemi de esnetilerek; performansa göre belirlenen ve aynı statüdeki personele farklı maaşların verilebilmesini mümkün kılan bir yapı kurulmuştur.

Yukarıda bahsedilen kamu yönetimi yaklaşımları ve bu yaklaşımları yansıtan kamu personel rejimleri, ülkelerin kamu personel sisteminin oluşumunu tarihsel süreç içerisinde etkilemiştir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının katı bürokratik hiyerarşisi, güçlü merkeziyetçiliği ve kamunun egemenliğinin kamu personel sistemindeki yansıması kıdem ve liyakat temelli yasal güvenceli istihdam iken,

günümüzün kamu yönetimi yaklaşımı olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının esnek yönetim anlayışı, piyasa ve rekabet odaklı hizmet ifasının kamu personel sistemindeki yansıması yatay örgütlenen, uzmanlaşma ve performans odaklı, başarıya ve göreve uygunluğa göre istihdam olarak karşımıza çıkmaktadır.[40]

1980'li yıllarda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişle birlikte ülkelerin kamu personel sistemlerinde yaşanan dönüşüm, Türkiye'deki kariyer uzmanlık sistemini de etkilemiş ve 1980'lerden itibaren sistemin bir dönüşüm sürecine girmesine neden olmuştur. Bu kapsamda kariyer uzmanlık sisteminde esnekleşme uygulamaları artmış, hemen hemen her kurumda kariyer uzmanlık istihdamı çeşitlenerek yaygınlaşmış, iş güvencesi olmayan statülerde kariyer uzman istihdamına yönelim olmuş, kamu kurumları kendi uzmanlık rejimlerini oluşturmaya başlamış, kamu personel rejiminin genel ilkelerinden sapmalar gözlemlenen kurumlarda kariyer mesleklere alımlar çeşitlenmeye başlamış, maaş rejiminde farklılaşmaya gidilmiş ve böylece hem kamu personel sisteminde hem de kariyer uzmanlık sisteminde çok parçalı bir yapı oluşmuştur.

1980'lerde kamu yönetimi yaklaşımlarında yaşanan değişimle kariyer uzmanlık sisteminde başlayan dönüşüm süreci, Temmuz 2018'de parlamenter sistemden bir tür başkanlık sistemi olan CBHS'ye geçişle yaşanan siyasal ve yönetsel sistem değişikliğinin temel ilke ve hedefleri çerçevesinde uygulamaya konulan hukuki düzenlemelerle ikinci bir kırılma yaşamış, 1980'lerde görülmeye başlanan esnekleşme uygulamaları daha da artmış ve kariyer uzmanlık sisteminin başka bir yöne evirilmesine yol açmıştır. Böylece Türk kamu personel sistemindeki değişimi, 1980'li yıllarda kamu yönetimi yaklaşımlarında yaşanan değişim üzerinden okuma ihtiyacı hâsıl olmuşken,

[40] Bilal Eryılmaz, **"Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına",** Liberal Düşünce,1999 4(15),s. 8-84.

2000'li yıllarda siyasal ve yönetsel sistem değişikliği üzerinden analiz etme ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

## 1.2. KARİYER SİSTEMİ

Genel anlamda kariyer, bir mesleği, kişinin hayat boyu gerçekleştirdiği faaliyetleri, kişinin girdiği meslekte kademeli olarak ilerlemesine ya da hayattaki başarı derecesine veya toplum tarafından saygın olarak kabul edilen bir statüyü çağrıştırmaktadır. Kariyer, kamu yönetiminde bir meslek olarak veya yüksek dereceli kadro olarak değerlendirilirken, özel sektörde ağırlıklı şekilde meslek hayatındaki başarı olarak değerlendirilmektedir.[41] Bu yüzden kariyer sistemi ne sadece kamu sektörüne ne de sadece özel sektöre özgü bir yükselmeyi ifade eder. Kariyer, kullanıldığı sektörün ait olduğu personel rejimini nitelememektedir. Diğer bir anlatımla kariyer sisteminin, hem statü hukuku personel hükümleri hem de özel hukuk personel hükümleri açısından uygulanabilir unsurları vardır.

Çalışmanın bu bölümünde kariyer sisteminin özellikleri ve unsurları üzerinde durulacaktır. Böylece kariyer sisteminin kavramsal çerçevesi çizilecek ve ikinci bölümde ele alınacak olan Türkiye'de uygulanan kariyer uzmanlık sisteminin özelliklerine zemin oluşturulacaktır.

### 1.2.1. Kariyer Sisteminin Özellikleri

Kariyer kavramı Latince carrus (at arabası) ve carrera (yol); Fransızca carriere (koşu yolu, arena); İngilizce career (meslek, meslek hayatı) sözcüklerinden

[41] İsmail Gökdeniz**, "Özel Sektör ve Kamu Yönetiminde Kariyer Planlaması",** KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 19 (32), 2017, s. 123-131

gelmektedir.[42] Kariyer içinden bir düzeyden daha üst düzeye yükselmek düzenli ve yavaş ilerleyen bir süreçtir.

Statü hukuku temelli kamu personel rejimi özelinde kariyer, çalışanların belirli bir meslek dalında, o mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve edinimlerine bağlı olarak önceden belirlenmiş basamakları yine önceden belirlenmiş kurallar esasında tırmanarak ilerlemeleri/yükselmeleridir.[43] Kariyer, kamu personelinin haklarını, güvencelerini, yükümlülüklerini, güvenliklerini ve tüm hizmet koşullarını nesnel kurallarla belirten statülere göre çalışarak ve yetişerek, idari hiyerarşide yükselmesi olarak ifade edilir.[44] Başka bir tanıma göre kamu kesiminde kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesini ifade etmektedir. Amacı yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır.[45]

Literatürde kariyerin memurluğun bir meslek durumuna getirilmiş hali olarak tanımlandığı da görülmektedir. Kariyerin amacı, yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve onları hizmette alıkoymaktır. Buna göre yetenekli kişileri hizmete almak yetmemekte, bu kişilere kariyer yapma olanağı da vermek gerekmektedir. Hizmetin etkinliği de ancak böyle sağlanabilmektedir.[46]

Kariyer sisteminin ön şartları güvenlik, istikrar, yükselme fırsatı ve esneklik olarak sayılmıştır. Kişiler devlet memurluğunu kariyer olarak seçebilmek için liyakatli ve kusursuz oldukları sürece teminata sahip bulunduklarını ve haksız, kanunsuz olarak kendilerine dokunulmayacağını bilmeleri gerekmektedir. 657 sayılı Kanun bir kariyer

---

42 Cavide Uyargil, Zeki Adal vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.264

43 A. Hayrettin Kalkandelen**, Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972, s.112

44 Nuri Tortop, **Halkla İlişkiler**, Nobel Akademik Yayıncılık, 2013, s.102

45 B. Eryılmaz, 2001, s.249

46 D. Canman, 1995, s.63

teşekkülü için bu en önemli şartı çiğnediğinden bahsederek kariyer kavramının uygulamasına eleştirel yaklaşımlar da mevcuttur.[47]

Kariyer sistemi, sınıflandırma sisteminin bir parçası olarak, görevi/işi değil memuru temel alan kariyer rejimi üzerine kurulmuştur. Kariyer sistemine dahil olan memur, hizmetteki kıdem yılı esas alınarak hizmet içi eğitim ve tecrübe ile ilerleme ve yükselme imkanı bulmaktadır. Memuriyet kapalı bir kariyer sistemidir. Kapalı kariyer sisteminde memurluğa atanma dışarıya kapalıdır, memur sisteme en alt basamaktan başlar ve yukarı doğru ilerler. Başka bir anlatımla kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesidir.[48]

Kariyer kavramının tanımlarından yola çıkılarak kariyer sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir[49]:

- Kariyer sistemi hem sınıflandırma hem de liyakat sistemlerinin dikkate alınması ile oluşmuştur. Sınıflandırma ile hizmetler, görev alanlarına göre kategorize edilerek bu hizmet sınıflarında istihdam edilecek unvanlar kolayca belirlenir. Belirlenen bu unvanlarda istihdam edilecek personelin niteliklerinin ve görev tanımlarının belirlenmesi kolaylaşır ve böylece somut ihtiyaca göre liyakat esaslı bir alım gerçekleştirilebilir.
- Kariyer sistemi, personelin işe girişinden emekliliğine kadar olan sürecin önceden yazılı kurallara bağlandığı bir sistemdir. Meslek personeli, statü hukuku gereği işe girişten emekliliğe kadar geçen süreçte hangi kurallara tabi olduğunu bilir ve ona göre sisteme girer.

---

47 Ersal İlal, **"Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu"**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1966, 32(2-4), s.749-781

48 Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016,s. 320

49 E. Kaygın, Y. Zengin, 2019, s.211

- Kariyer sistemine dâhil edilen personelin, önceden belirlenmiş meslek dalında veya tanımı önceden yapılmış görevde uzmanlaşması esastır. Uzmanlaşmanın, toplumsal işbölümü ve ayrımlaşmayla işlerin ve mesleklerin iyi sınırlanmış ve derinlemesine bilgi, beceri ve deneyim gerektiren alanlara bölünmesi şeklindeki tanımından yola çıkılarak kariyer sistemindeki uzmanlaşma da istihdamı sağlayan kurumun görev tanımları doğrultusunda yapmış olduğu işbölümlerinden birinde derinlemesine bilgi sahibi olan, tecrübe ve donanımına başvurulan personelin varlığıyla mümkün olur.
- Kariyer sisteminde, kariyerin başlangıcından sonuna dek hizmet içi eğitimler esastır. Hem hizmete girişte hem de kariyer yolunda ilerlerken eğitime ihtiyaç duyulur. Eğitimin içeriği ve türü kariyer sisteminde kural koyucular tarafından tespit edilir. Yaşam boyu kariyere sahip olunabilmesi, meslek hayatı boyunca alınan eğitimlerle mümkündür. Diğer bir deyişle, kariyer basamaklarında yükselebilmek için kariyer sisteminde mesleğin gerektirdiği eğitimleri almak ve bunlarda başarılı olmak gerekir.
- Kariyer sistemi sürekli çalışmayı ve çalışarak üst derecelere ulaşmanın yolunu açan kıdemde ilerlemeyi gerektirir. Kariyer sistemine dâhil olmuş olan personel, çalıştığı yıllar itibariyle kıdem atlayarak bu süreçlerde kazandığı bilgi ve tecrübeyle mesleki gelişimini sağlar.
- Kariyer sisteminde personelin neredeyse her ilerleme ve yükselme adımı sınav ve sertifikasyona dayandırılmıştır. Hizmete girişte ve hizmet içi yükselmede mesleki öğrenim derecelerinin yanı sıra yapılan kurum içi sınavlarla veya belgelendirmelerle ilerleme ve yükselme sağlanır.[50]

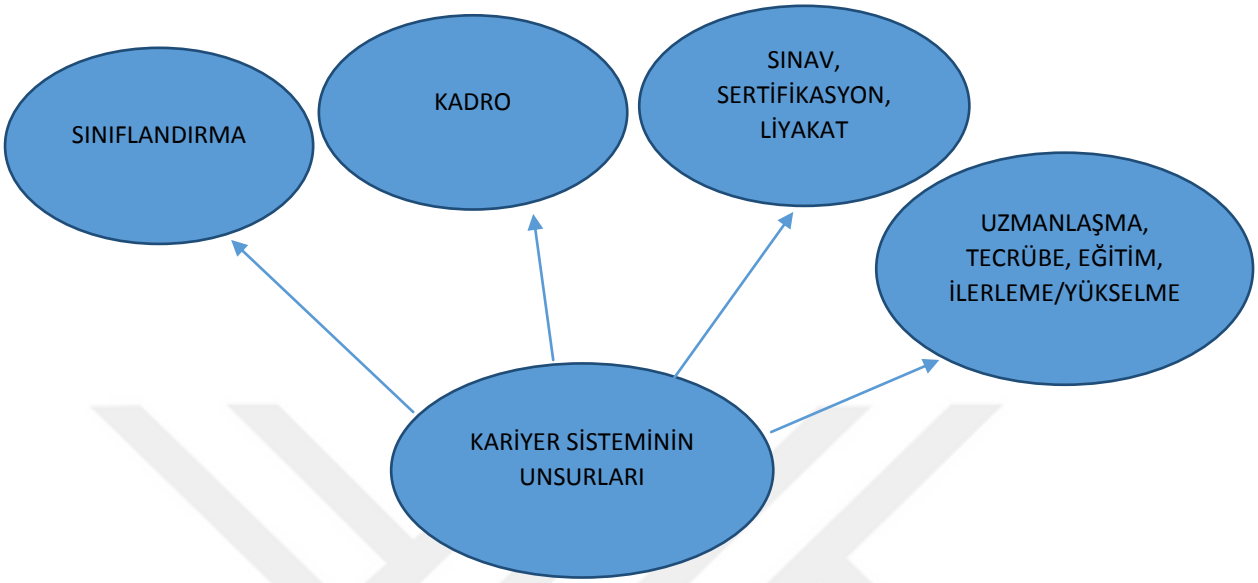
[50] S. O. Albayrak, 2016, s.68-73

- Kariyer sistemine tabi personelin ücretlendirmesi mesleki özelliklere veya görevin konumuna göre yapılır. Ücret sistemi gösterge ve katsayı esasına göre düzenlenmiştir. Ücret sadece kıdem ve öğrenim durumu gibi faktörlere bağlı olarak hesaplanmaz, görevin özellikleri, görevi yapan personelin nitelikleri ve hizmetin nasıl ifa edildiği hususları da ücretin hesaplanmasında etkendir.
- Kariyer sistemi, sosyal ve hukuki olarak bir güvenlik sistemine dayanır. Ancak bu yaşam boyu bir iş güvencesi anlamına gelmemektedir. Burada önemli olan husus personelin hizmete başlarken, hangi şartları yerine getirirse kariyer basamaklarının ne şekilde çıkacağını biliyor olmasıdır. Dolayısıyla güvenlik sistemi yaşam boyu iş güvencesiyle ilgili değil, hizmete girişten emekliliğe kadar geçen sürede kariyer basamaklarını önceden görebilmeyle ilgilidir.

### 1.2.2. Kariyer Sisteminin Unsurları

Kariyer sistemi sınıflandırma, sınav ve kadro unsurları üzerine kurulmuş bir modeldir. Bu unsurların yanı sıra, uzmanlaşma, eğitim, ilerleme ve yükselmenin ise kariyer sisteminin hem özelliklerini hem de üzerinde kurgulandığı sistemin önemli yapıtaşlarını oluşturduğu düşünülmektedir. Aslında tüm bu sayılan unsurlar birbirlerinin içine geçmiş vaziyette ve biri olmadan diğeri varlığını sürdüremeyecek şekilde kurgulanmıştır. Nasıl ki kadro, sınıflandırma, derece, kademe ve görev unsurlarını içinde barındırmak zorundaysa, liyakat da kamu hizmetlerine girerken eşit imkânlar sağlanarak ehliyetli kişinin işe seçiminde uygun sınavların yapılmasını, ilerleme ve

yükselmede veya görevin sona ermesinde liyakatli davranmayı zorunlu kılmaktadır.[51] Aşağıda bu unsurlar genel başlıklar altında açıklanmaya çalışılacaktır.




**Şekil 1:** Kariyer Sisteminin Unsurları

### 1.2.2.1. Sınıflandırma

Sınıflandırma, işin niteliğine ve o işte çalışacak personelde aranan kriterlere göre hizmetlerden ve görevlerden benzer nitelikte olanların aynı grupta toplanması olarak tanımlanmaktadır.[52] Kapalı kariyer sisteminde sınıflandırma, hizmet alanları ve eğitim düzeyi ekseninde personel odaklı, açık kariyer sisteminde ise görevin gerektirdiği ödev, yetki ve sorumluluk ekseninde iş odaklı olarak yapılmıştır.[53]

Benzer başka bir tanıma göre sınıflandırma, kamu personelinin, özellikleri itibariyle işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması

---

51 S. O. Albayrak, 2016, s. 67-73

52 Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Hukuku**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No:2701, Eskişehir 2014, s.41

53 B. Eryılmaz, 2016, s.320-325

amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır.[54]

Sınıflandırma, aslında Amerikan kadro (iş sınıflaması) sisteminin tanımlayıcı kavramlarındandır. Buna karşılık sınıflandırma, Avrupalı modeli olan kariyer (rütbe) sisteminde de yeri olan bir kavramdır. Kariyer sisteminde sınıflandırma, herhangi bir sistem kurabilmek için, ortak özellikleri olanları bir araya toplayarak düzenleme ve farklı olanları gruplara ayırarak tanımlama işlemidir. Sınıflandırma, kadrolamaya değil, kariyer sisteminin bütününe, hizmet alanlarını gösteren geniş sınıflara, bunun içindeki derecelendirmeye ait genel bir düzenlemeden ibarettir. Bu anlamda sınıflandırma hem modern devletlerde hem de modern öncesi devletlerde kullanılan ve işleme konulan bir kavramdır. Avrupalı kariyer sistemi bir sınıflandırma üzerinde yükselmektedir ancak sınıflandırma kendine has anlamını Amerikalı kadro sisteminde bulmaktadır.[55]

Sınıflandırma, benzer hizmeti yerine getirecek benzer nitelikteki personel arasında ilişki kurmak ve uyum sağlamaktır. Dolayısıyla geniş anlamda sınıflandırmayı, hizmete alma, yetişme, yükselme, ücretlendirme vb. gibi koşullar bakımından aynı konumda bulunan personel ile benzer nitelikler bakımından bir araya getirilmiş hizmetler toplamı olarak tanımlamaktadır.[56]

Albayrak sınıflandırmanın ortaya çıkışını Taylor'ın geliştirdiği bilimsel yönetim anlayışındaki "iş standartları geliştirme" arayışına dayandırmaktadır. Esasen Amerikan kadro sisteminin temeline dayandırıldığı Taylorcu bilimsel yönetim yaklaşımı literatürde kariyer sistemine farklı bir bakış açısı kazandırmıştır. Emeğin ve işin değersizleştirilmesi ve niteliksizleştirilmesi görüşüne dayanan bilimsel yönetim yaklaşımında Taylor, gelecekte sistemlerin kıymetli olacağını, bu sebeple kişilerden

---

54 G. Yıldız, 2019, s.416

55 B. Ayman Güler, 2013,s. 191-192

56 S. O. Albayrak, 2016, s.3-74

ziyade sistemin işleyişine önem verilmesi gerektiğini savunmuştur. İşbölümü ve uzmanlaşmanın ön plana çıktığı anlayışta maksimum performansla çalışılabilmesi için iş analizleri yapılarak işi en küçük parçalarına ayırmanın, çalışanlara direktifler vermenin önemi üzerinde durmuştur.[57]

Bilimsel yönetimin bu fikirlerinin hayata geçirilmesi için hizmetlerin sınıflandırılmasının kaçınılmaz bir son olduğu savunularak, personelin sahip olması gereken niteliklerden, yürütecekleri görevlere, çalışma koşullarından, ücretlendirmeye kadar bilimsel yönetimin tüm süreçleri sınıflandırma üzerine inşa edileceğini, bu yüzden sınıflandırma ilkesinin Amerikan kökenli olduğunu, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde uygulandığı ifade edilmiştir.[58]

Kariyer (rütbe) sınıflandırmasında temel noktanın, görev ve sorumluluklar değil, o görevi yerine getirecek olan personelin nitelikleri olduğu görülmektedir. Bu sınıflandırma statü hukukuna zemin hazırlamaktadır. Tipik uygulaması İngiltere'de görülen bu sistem, ayrıca Almanya, Fransa, İtalya gibi ülkelerde de uygulanmaktadır.

Kadro (iş) sınıflandırmasında ise esas alınan "yapılan iş"tir. Bu yüzden personelin değil, kadroların sınıflandırılması ve personelin işin niteliğine uygun olması beklenmektedir.

#### 1.2.2.2. Kadro

Geniş anlamıyla kadro, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan bir mekanizma, dar anlamıyla ise belli amaçlara yönelik örgüt birimlerine kamu

[57] S. O. Albayrak, 2016, s. 173-175

[58] S. O. Albayrak, 2016, s.173-175

hizmetlerinden düşen bölümler olarak tanımlanmaktadır. Yani kadro, görev, birim, kişi ve ücret sarmalıyla çevrelenmiş teşkilatın tamamlayıcısı ve en küçük birimidir.[59]

Kamu personeli ile kamu hizmetini birbirine bağlayan ve kamu yönetiminin belli amaçlara ulaşmasında bir araç olarak kabul edilen kadronun; yürütülecek kamu görevinin nitelik ve sınırları, görev, görevin ait olduğu birim, görevin karşılığı olan ücret ve görevi yerine getiren personel unsurlarıyla çevrelenmiş olduğu görülmektedir.[60]

Kadronun kariyer sisteminde bir personel tarafından işgal edilmeye hazır bir sandalye veya koltuk gibi ifade edildiği görüşler de mevcuttur. Bu sandalye veya koltuğu rahatlık derecesinin kendini kullanacak personelin önemine ve yapacağı işin cinsine göre değişeceği, koltuğun yerinin belli ve sabit olmadığı, istenilen yerde kullanılabileceğini savunulur.[61]

Sınıflandırma ilkesi gibi kadroyu da esasen Amerikan kadro (iş sınıflaması) sisteminin kavramlarından biri olarak gören görüşler mevcuttur. Hatta literatürdeki bu görüşlere göre kadro, kadro sisteminin kurucu yapıtaşıdır. Ancak Avrupalı kariyer sisteminde kadro, yalnızca personeli hizmete bağlayan bir araç, personelin kariyer sistemi içindeki yerini işaret eden bir unsurdur. Kadro, bireyin üstleneceği görevi ve görevin gerektirdiği nitelikleri gösteren iş tanımı, görev yeridir. Kadro kaldırılsa da, personelin hizmetle ilişkisi memurluk sistemi içinde devam eder. Memurun varlığı kadrosuna değil, memurluk statüsüne bağlanmıştır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, hizmet kariyer düzenidir.[62]

Kadroyla ilgili olarak söz konusu görüşün aksine bazı yazarlar kadroyu, kariyer sisteminin yapıtaşı olarak görmekte, kadroyu görev yeri olarak nitelemektedir. Bu

---

59 Aysel Ersan, "**Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması"**, Amme İdaresi Dergisi

60 Aysel Ersan, **"Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirilmesi Yönetimiyle Kadro Derecelendirilmesi",** Devlet Personel Dairesi Yayımı, Ankara, No:30, 1974, s.12

61 A. H. Kalkandelen**,** 1972, s.115

62 B. Ayman Güler, 2013, s.195-197

görüşte, kamu çalışanına gördürülecek hizmetin kadroyla somutlaştığından ve her kadronun işe alınacak potansiyel bir personel demek olduğundan bahsedilmektedir. Sunulacak kamu hizmetinin ayrıntılı biçimde tanımlanıp analizi yapıldıktan sonra, görevlerin özelliklerine göre, o görevleri yerine getirecek sınıflar oluşturulmakta ve her bir sınıfta o görevleri yerine getirecek personel kadroları kullanılarak çalıştırılmaktadır. Örgütler hizmet özellikleri ve gereği olarak kadro sayılarını ve unvanlarını değiştirebildiklerinden kadronun esnek olduğunu savunulmaktadır. Kadronun, personelin görev yerini gösterdiği ve her kadronun bir mali yük göstergesi olmasından dolayı kadronun bütçenin ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilir. İstihdamın niteliğine göre değişiklik gösteren kadronun personele göre değil görevin özelliklerine göre belirlenmesinin kadroyu kişiden bağımsız kıldığı belirtilir.[63]

#### 1.2.2.3. Sınav, Sertifikasyon ve Liyakat

Kariyer sisteminde kadroyla belirlenen görev tanımlarının kamu hizmetine dönüştürülmesi için istihdam edilen personelin, ilgili görevin niteliklerine uygun olarak seçilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetine alınacaklarda veya terfi etmek suretiyle üst kademe kadrolara yükseltileceklerde yapılacak işin niteliğine uygun kişi seçiminin liyakat ilkesinin bir gereği olduğu söylenmektedir. Liyakate dayalı doğru bir tercih yapmak ise onca aday arasından sınav ve sertifikasyon ölçümüyle sağlanmaktadır.

Liyakat, meslekte ilerlemenin ya da yükselmenin performans ve verimlilik kriterleri esas alınarak yapılması olarak ifade edilir. Başka bir tanımda liyakat, devlet kadrolarındaki münhallerden mümkün olduğu kadar geniş bir kütlenin haberdar edilmesi ve müracaat edecek vatandaşların müsabaka imtihanına tabi tutularak en

[63] S. O. Albayrak, 2016, s.10-114

ehliyetli olanların işe alınması gerekliliği şeklinde tanımlanmıştır.[64] Diğer bir tanımlamada liyakat, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyinin esas alınması şeklinde ifade edilmiştir.[65]

Liyakat sistemi; kamu hizmetine girişin ve hizmet içinde her türlü görevlendirme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk, yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistem olarak görülmektedir.[66]

Liyakat sisteminin karşısında kayırmacılık sistemi yer almaktadır. Kayırmacılık sisteminde siyasal iktidar, kamu görevlerine kendi yandaşlarını, kendine politik sadakat gösterenleri getirmektedir. Kayırmacılık sistemi 1829-1883 yılları arasında ABD'de etkili olmuş bir tür personel sistemidir.[67]

ABD'de uygulanmakta olan "liyakate dayalı açık kariyer sisteminin" her düzeydeki görev için açık yarışma ve yeterlik sınavı, genel akademik bilgiden çok uzmanlık ve teknik bilgi ölçen sınav uygulamalarının en başarılı örneklerinden biri olduğu ifade edilir. ABD'deki liyakat sistemine göre kamu görevlileri daha üst düzey bir göreve geçmek için bir üst pozisyonun gerektirdiği sınavı geçmek zorundadır. Yani her pozisyon farklı bir sınavı geçmeyi gerektirir ve İngiltere veya Türkiye örneklerinde olduğu gibi yaşam boyu kariyer basamaklarını kıdem esaslı tırmanma anlayışı yoktur.[68]

---

64 Cemal Mıhçıoğlu, "**Türkiye'de Memuriyete Girişe Liyakat Prensibi",** SBF Dergisi, C: XIII, No:1, Mart 1958, s.109-116

65 Mehmet Yılmazöz, **"Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu",** Maliye Dergisi, (157), 2009, s.293- 302

66 B. Ayman Güler, 2013,s. 142

67 Murat Önder, "**Yönetsel Yapı İncelemeleri Amerika Birleşik Devletleri"**, Nobel Yayıncılık, Kasım 2018, s.59-106

68 Uğur Ömürgönülşen, **"Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi"** Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri Ed. Koray Karasu, İmge Kitabevi, 2009, s.360-380

Liyakat, mesleğe girişte ve meslekte ilerlemede her zaman uygulanması gereken bir ilkedir. Temmuz 2018 itibariyle CBHS'ne geçilmesiyle birlikte bazı unvanların Cumhurbaşkanı onayıyla, bazı unvanların da Cumhurbaşkanı kararıyla atanması liyakat tartışmalarını yeniden gündeme getirmiştir. Bu tarz siyasal atamaların arttığı 19. yüzyıl ABD'sinde demokrasinin zarar görmemesi için yönetsel bir değişime gidilerek kayırmacılık sisteminden liyakat sistemine geçilmesinin, Türkiye'de de yeni hükümet sisteminde oluşturulan siyasi atama usulünün liyakat ilkesi ekseninde yapılıp yapılmadığının yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini doğurduğu belirtilmektedir.

Sertifikasyon yani belgelendirme de, kariyer sisteminin önemli unsurlarından bir diğeridir. Bu kapsamda, personelden kariyerinin her aşamasında kendini geliştirecek yabancı dil belgesi, yüksek lisans diploması, bilişim belgesi, hizmet içi eğitim belgesi vb. belgeler istenebilir.[69] Bu belgeler sayesinde kariyer uzmanların mesleklerinin her aşamasında kendilerini geliştirme ve niteliklerini arttırma fırsatı yakalayabildikleri gözlemlenmiştir.

#### 1.2.2.4. Uzmanlaşma-Tecrübe-Eğitim-İlerleme/Yükselme

Literatürdeki bir tanıma göre "uzman", "Belli bir konuda, belli bir işte bilgisi ve becerisi çok olan kimse, belli bir konu üzerinde çalışmış ve derinleşmiş olan kimse, mütehassıs" anlamına gelmektedir. Tanımdan görüldüğü üzere uzman, sınırlandırılmış bir konuda, konunun ayrıntılarına hâkim olan, o konuda kendisine danışılan kimseleri ifade etmektedir.[70] Bu kapsamda kariyer sisteminde personelin, hayatı boyunca uğraşacağı ve yükseleceği mesleğe girip, bu meslek dalında uzmanlaşmasının esas alınacağı belirtilmiştir. Bu sayede kamu hizmetinde süreklilik sağlanarak kurumsal

69 S. O. Albayrak, 2016, s.93

70 Rauf Karslı, **"Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı"**, Vergi Dünyası, Ekim 2013, S:386, s.93

hafızanın oluşturulacağı ve kamu örgütlerinin bu kurumsal hafızayı nesilden nesle aktarıp tecrübe birikimi sağlayacakları ifade edilmektedir.[71]

Personelin hangi hizmetlerin hangi meslekler eliyle gördürüleceği, görev tanımları, hizmetin gerekleri gibi konularda yapılan sınıflandırmayla, işe alım esnasında yapılan sınav sonucuna göre sisteme alınarak sistemde kendine biçilen görevde yıllar boyunca çalışarak alanında uzmanlaşması sağlanır. Sınırlandırılmış belli bir konuda uzun yıllar hizmet eden personelin bu süreçte kazandığı tecrübe, kendisinden sonra sisteme dâhil olan uzman adayları için yol gösterici niteliktedir. Kariyer sisteminde usta-çırak ilişkisine dayanan yetişme sürecinde uzman personel, yardımcılık evresinde olan uzman adaylarına bilgi ve tecrübelerini aktararak hizmet içi yetiştirilmelerine katkı sağlar. Usta-çırak ilişkisine dayalı bu eğitim sürecinin yanı sıra uzman adayı, hizmet içi eğitimlerle mesleki olarak ilerleme kaydeder ve böylece hizmette süreklilik esası doğrultusunda mesleki gelişimi ve hizmet içi ilerlemesi/yükselmesi sağlanır.

Yukarıda başlıklar halinde açıklanan kariyer sisteminin unsurlarının yanı sıra "hizmet yararı gereği" kariyer sisteminin unsurlarını; tek taraflı statüye tabi olma, uzmanlaşma, hizmet süresi boyunca kıdem esaslı (hiyerarşik) çalışma, liyakate dayalı olma, devamlı ilerleme ve yükselmeye bağlı bir ücret sistemi ve güvence rejimi şeklinde açıklayan görüşler de mevcuttur.[72]

Görüldüğü üzere kariyer sistemi, memuriyet mesleğinde uzmanlaşmayı ve mesleğin ayrıntılı bir şekilde kurallara bağlanmasını gerektirmektedir. Bu durum, kariyer sistemi içinde meslekte uzmanlaşan, planlama yapan, politika üreten, strateji geliştiren, hedef gösteren ve bunun karşılığında görece yüksek maaş rejimine ve avantajlı emeklilik rejimine tabi, yurtdışında eğitim imkânları olan bir uzman meslek grubu oluşturmuştur. Kariyer uzmanlar denilen bu meslek personelinin oluşturduğu

---

71 H. Ş. Adal,1968, s.133

72 H. Ş. Adal, 1968, s.133-136

sistem, Türkiye'de 2000'li yıllardan beri "kariyer uzmanlık sistemi" olarak adlandırılmaktadır.

Literatürde kariyer uzman, kariyer uzmanlık, kariyer meslekler gibi kavramların net tanımları bulunmamakla birlikte, personel mevzuatında da bu kavramlara açıkça yer verilmemiştir. Kariyer uzmanlıkların nitelikleri ve diğer meslek gruplarından farklılaştığı yönler 3/5/2002 tarihli ve 24744 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı ikinci maddesinde geçen; "*a) A Grubu Kadrolar; Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına,*

*...*

*atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavları kapsar."* hükmünden yola çıkılarak anlaşılmaktadır. Personel hukukunda, söz konusu yönetmelikte geçen bu hükümler doğrultusunda; kariyer mesleklerin neler olduğu ortaya koyulmuş ve kariyer uzmanlar ile denetim elemanlarından oluşan bu mesleklerin nitelik ve atanma şartları ile diğer özlük hakları belirlenmiştir. Bu kapsamda, çalışmada geçen Türkiye'deki kariyer sistemle ilgili hususlar "kariyer uzmanlık sistemini" ifade edecektir.

### 1.2.3. Kariyer Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Ülkelerin kamu personel sistemi, kamu yönetimi yaklaşımları ile siyasal ve yönetsel değişikliklerin etkisiyle oluşmaktadır. Bu etkiler zamanla kamu personel sistemlerinde de bir dönüşüm yaşanmasına zemin hazırlamaktadır.

Kariyer sistemi de tarihsel süreç içerisinde farklı ülkelerde farklı gerekçelerden dolayı dönüşümler geçirmiştir. İngiltere bu dönüşümü kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişimler üzerinden yaşarken, ABD yönetsel bir değişim anlayışının etkisiyle kayırmacılık sisteminin son bularak liyakat esaslı bir kariyer sistemine geçişle hayata geçirmiştir.

Türkiye ise ilk dönüşümü İngiltere gibi 1980'li yıllarda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçişle birlikte, ikinci dönüşümü ise Temmuz 2018 itibariyle parlamenter sistemden başkanlık sistemine yapılan geçişle yaşamıştır. CBHS'ye geçişle beraber teşkilatlanma ve buna paralel olarak kamu personel sisteminde yaşanan dönüşüm, kariyer sisteminde de birtakım değişimler meydana getirmiştir. Türkiye, İngiltere ve ABD'nin kamu personel sistemlerinde meydana gelen köklü değişimi, siyasi ve yönetsel tarihinin farklı evrelerinde yaşamıştır.

Aşağıda öncelikle kariyer sistemi fikrinin ortaya çıkışı, tarihsel gelişimi devlet, bürokrasi ve kamu görevlisi tartışmalarının yapıldığı modern dönemin ilk düşünürlerinin fikirlerinden yola çıkılarak anlatılmaya başlanacak, sonra parlamenter sistem uygulayıcısı İngiltere'de değişen kamu yönetimi anlayışının etkisiyle ortaya çıkan kamu personel sistemi özelindeki kariyer sistemdeki dönüşüm ile başkanlık sistemi uygulayıcısı ABD'de yaşanan yönetsel değişim anlayışının etkisiyle ortaya çıkan kamu personel sistemi özelindeki kariyer sistemdeki dönüşüm ele alınarak çalışmanın sonunda Türkiye'de parlamenter sistemden başkanlık sistemine giden yolda İngiliz tarzı kariyer sisteminden Amerikan tarzı kariyer sistemine doğru adım atılıp atılmadığı değerlendirilecektir.

### 1.2.3.1. Kariyer Sistemi Düşüncesinin Filizleri (İlk Dönemler)

Kişi ya da personel odaklı sınıflandırmaya dayalı, belirli bir meslek dalında sürekli ilerleme öngören kariyer sisteminin ortaya çıkışında, 17.yüzyıldan bugüne dek süren kamu görevlileri ve bürokrasi hakkındaki tartışmaların ilk düşünürlerinden olan Hobbes, Hegel ve Weber'in görüşlerinin büyük önemi vardır.[73] 16. ve 17.yüzyıllarda yaşamış olan Thomas Hobbes, Leviathan adlı eserinde devletin nasıl olması gerektiği üzerinde durmuş ve devletin kişiliğini temsil yetkisi ile konumlandırılacak kamu görevlisi kimdir sorusunu da araştırmıştır. Hobbes'un kamu görevlisi kimdir sorusuna verdiği cevap şu şekildedir:[74]

> "Bir kamu görevlisi, belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir. Egemenliğe sahip olan her kişi veya meclis, birisi doğal diğeri kamusal olan iki kişiliği temsil eder veya daha yaygın söylendiği gibi, iki sıfata sahiptir: bir monark sadece devletin değil aynı zamanda bir insanın kişiliğine sahiptir; bir egemen meclis de sadece devletin değil, aynı zamanda meclisinde kişiliğine sahiptir. Bunlara doğal yoldan hizmet edenler kamu görevlileri sayılmaz; kamu görevlileri onlara kamu islerinin yönetiminde yardım edenlerdir. Bir aristokraside veya demokraside, sadece meclisin rahatlığı amacıyla meclise hizmet eden kapıcılar, bekçiler ve diğer memurlar ve ayrıca bir monarkın ikametgahının kahyaları, vekilharçları, hazinedarları veya diğer görevlileri de, bir monarşide kamu görevlileri sayılmazlar."

Hobbes'un kamu görevlisi tanımından anlaşıldığı üzere, kamu görevlisi devleti temsil eder ve bunlar kamu hizmetlerini görürler, destek hizmet veren "yardımcılar" grubu ise kamu görevlisi kapsamına girmez. Hobbes'a göre kamu görevlisi denilen sınıf sekiz gruba ayrılır:[75]

- **Genel Yönetimden Sorumlu Kamu Görevlileri;** bütün ülkenin ya da bir kısmının genel yönetim sorumluluğu verilen görevlilerdir. Bu görevliler yetkilerini egemen adına kullanırlar. Ancak bu durum egemenliğin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Örneğin, bir monark ya da egemen

---

[73] Aytül Güneşer Demirci, **"Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi",** Doktora Tezi, Ankara 2009, s.10

[74] Thomas Hobbes, **Leviathan** (Çev: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993, s.174.

[75] T. Hobbes, 1993,s.175-180

meclis, ülkenin bir kısmının ya da bir eyaletin yönetimini bir valiye, vekile ya da yöneticiye verebilir. Bu durumda o eyalette yaşayan herkes, valinin egemen adına yaptığı her şeye uymak zorundadır. Genel yönetimden sorumlu kamu görevlileri, egemenin iradesine dayanmayan hiçbir hakka sahip değillerdir.

- **Ekonomiden Sorumlu Kamu Görevlileri;** vergiler, harçlar, kiralar, para cezaları ya da diğer kamu gelirleri ile ilgili olarak, bunların hesaplarını tutma ve tahsil etme yetkisine sahip görevlilerdir.
- **Askerler;** kaleleri, limanları korumak, asker toplamak, onları yönetmek yetkisine sahip olan kamu görevlileridir. Komuta yetkisine sahip olmayan bir asker, devlet için savaşsa da devletin kişiliğini temsil etmez.
- **Halkı Eğiten Kamu Görevlileri;** öğretme yetkisine sahip, halkı egemen güce olan görevleri konusunda eğiten görevlilerdir. Halka neyin doğru neyin yanlış olduğu bilgisini kazandırmaya çalışan, din konusunda halkı eğiten, böylece halka barış içinde yaşamayı öğreten ve halkın düşmanlarına karsı direnç göstermesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bunu kendi yetkileri ile değil egemenden aldıkları yetki ile yaparlar. Otoriteyi kurma görevi, Hobbes tarafından eğitimden sorumlu kamu görevlilerine verilmiştir.
- **Yargı Yetkisi verilmiş Kamu Görevlileri;** mahkemede egemenin kişiliğini temsil eden görevlilerdir. Kendilerine yargı yetkisi verilmiş kamu görevlilerinin verdiği hüküm egemenin hükmüdür. Bütün yargıçlar egemen güce sahip olanın vekilleridir.
- **İcra Yetkisi kullanan Kamu Görevlileri;** verilen kararların yürütülmesini sağlamak, egemenin emirlerini yayımlamak, kargaşalıkları bastırmak, suçluları yakalamak, cezaevine koymak ve barışın korunmasına hizmet eden diğer işleri yapmak için egemenden yetki almış olan görevlilerdir.

- **Yurt Dışında Görev yapan Kamu Görevlileri;** kendi egemenlerinin kişiliğini yabancı devletler önünde temsil eden görevlilerdir.
- **Halktan gelen şikâyetleri dinleyen Kamu Görevlileri;** halkın dilekçelerini ya da diğer sorunlarını kabul etmekle görevlendirilen görevlilerdir.

Hobbes bu sınıflandırmayla devletin üstlendiği tüm görevleri kategorize ederek, hizmetin önemine göre gruplandırmıştır.

17.yüzyıl düşünürlerinden bir diğeri olan Hegel ise 1821 yılında yaptığı bir çalışmasında devlette karar alma mekanizmalarıyla bu kararları uygulayan mekanizmaların farklı olduğunu, kanunları düzenleme işinin hükümetin yani yürütmenin olduğunu ve bu alanın hem yargıyı hem de kamu yönetimini kapsadığını söylemekteydi. Hegel'e göre sivil toplum, bireysel çıkarların çatıştığı bir alandı ve bunu engellemek devletin görevidir. Devletin evrensel çıkarının ve yasallığın korunması, özel hakların devletin çıkarına bağlı kılınması, hükümetin ve kamu görevlilerinin yetkisi altındadır. Ancak bu sistemin doğru ve iyi bir şekilde isleyebilmesi yüksek mercilerin gözetimi ve denetimi ile mümkündür.[76]

Kamu görevlisi devlet ilişkisi, iki taraflı rızaya ve karşılıklı taahhüde dayanmaktadır. Ancak bu aradaki ilişki sözleşme ilişkisi değil, statü ilişkisidir. Kamu görevlisinin yapmakla yükümlü olduğu hizmet geçici değil süreklidir. Kamu görevlisi tüm maddi ve manevi çıkarlarını bu görev sayesinde sağlayabilecektir. Kamu görevlileri, kamu görevini yerine getirirken, bir himayeye ihtiyaç duymaktadırlar. Bu durum yerine getirdikleri kamu görevinin öneminden kaynaklanmaktadır. Devlet çıkarını savunan kamu görevlisinin üzerinde herhangi bir etki olmaması için yüksek bir

---

[76] Georg Wilhelm Friedrich Hegel, **Hukuk Felsefesinin Prensipleri** (Çev: Cenap Karakaya), Sosyal Yayınları, İstanbul, 1991, s.236-237.

koruma sistemi getirilmelidir. Türk kamu personel yönetiminde "memur güvencesi" ilkesinin temelinde de bu düşünce yatmaktadır.[77]

Hegel, birey ve görevin birbirine kaynaması durumunda bireyin görevi kötüye kullanmasının da söz konusu olabileceğini, bu nedenle hiyerarşik bir sorumluluk düzeni yaratarak hem iç denetimin hem de dış denetimin sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Ancak bu denetimler sayesinde, kamu görevlileri sınıfının toplum içinde aristokratlar gibi ayrı bir sınıf olmasına ve bu sınıfın, kültür ve yeteneğinin toplum içinde bir keyfilik ve tahakküm aracı haline gelmesine engel olunacaktır.[78]

Hobbes ve Hegel'in bu düşünceleri, 19. ve 20. yüzyıl Batı Avrupa bürokrasisinin kamu personel sisteminin temelini oluşturur. Bu düşüncelere göre kamu görevlisi devletin özel çıkarlarını yerine getirecek kişi olarak liyakat esasına göre seçilen, mesleğini ömür boyu icra edecek ve bunun için de mesleğinde uzmanlaşacak, ayrıca bunları yaparken bir denetim mekanizmasına tabi tutulacak kişi olmalıdır.[79]

19.yüzyılın ikinci yarısından 20.yüzyılın ortalarına kadar etkili olan kamu yönetiminin geleneksel anlayışını geliştiren Max Weber, bürokratik örgütlenme modelini ortaya atarak, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrasın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımını savunmaktadır.[80]

Weber'in geleneksel kamu yönetimi anlayışında bürokrasinin; katı hiyerarşi, merkeziyetçilik, gizlilik ve kurallara aşırı bağlılık şeklinde örgütlendiği görülmekte olup; temel özellikleri aşağıda sıralanmıştır:[81]

---

77 A. Güneşer Demirci, 2009, s.13

78 G. W. F. Hegel, 1991, s.204-241

79 B. Ayman Güler, 2013, s.70

80 Kurthan Fişek**, Yönetim**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.110.

81 Al, H. (2002), "**Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", Doktora Tezi,** Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 25-34.

- ***Büyük ve Merkeziyetçi Örgütlenme:*** Dönemin hakim anlayışına uygun olarak kamu kesimi örgütleri büyük ve merkeziyetçi yapılar olarak ortaya çıkmıştır.
- ***Katı Hiyerarşik Örgütlenme:*** Geleneksel bürokratik model, katı hiyerarşik bir nitelik gösterir. Weberyen anlayışa göre, büyük ve merkeziyetçi örgütlenmeler için hiyerarşik yapılanma kaçınılmazdır. Katı hiyerarşik yapının bireysel girişimi ve katılımı engellediği ve aşağıdan yukarıya doğru haber akışına engel olduğu, üst makamlardan gelen emirlere kayıtsız uymaya yol açtığı belirtilmektedir.
- ***İş Bölümü ve Uzmanlaşma:*** Geleneksel yönetim anlayışını şekillendiren Weber'in teorisinin temel özelliklerinden birisi iş bölümü ve uzmanlaşmadır. Uzmanlaşma, işbölümünün bir sonucudur. İş bölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işte kısa zamanda uzmanlaşmaktadırlar.
- ***Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu:*** Geleneksel bürokratik anlayışta memurların rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir. Amaçların gerçekleştirilebilmesi için resmi görevlerin belirli bir biçimde dağıtılması, kurallara bağlanması, yetkilerin kullanılması sistematik hükümlerle sağlanmaktadır. Bu yönetim anlayışının öngördüğü biçimsellik, yönetim yapısının sürekliliğini, çalışanların uyması gereken kuralları, çalışanların statüsünü sağlar; eşgüdümü ve denetimi kolaylaştırır.
- ***Mekaniklik ve Gayrişahsilik:*** Klasik örgüt teorisinin etkisi altında kalan ve insan unsuru dışındaki faktörler üzerinde yoğunlaşan geleneksel yönetim anlayışı rasyonel, objektif ve düzen içinde çalışan makine modeline benzemektedir.

- ***Gizlilik ve Kapalılık:*** Geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerinden birisi de gizlilik ve dışa kapalılıktır. Yönetimin kapalı olması, bürokratik yapının niteliği gereği dışa kapalı olduğu düşüncesinden hareketle kabullenilmiştir. Gizlilik ilkesi ise yönetimin tarafsızlığının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.
- ***Meslekleşme:*** Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetimi yapısı ve işleyişinde önemli bir yer tutan meslekleşme olgusuna değinmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde işler amatör görevliler tarafından değil, yaptıkları işi meslek edinmiş görevlilerce yürütülmektedir.
- ***Tekelcilik:*** Sanayi toplumunun temel özelliklerinden birisi olan tekelcilik anlayışı kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu anlayış doğrultusunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir. Geleneksel anlayışta, kamu yönetiminin özel yönetimden farklılığı vurgulanırken tekellik ve rekabetin yokluğu dikkat çekicidir. Geleneksel anlayış, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rekabete ve piyasaya şüpheyle bakmış, kamu hizmetlerinin sunumunda tekelliği normal, rekabeti olağandışı olarak algılamıştır.
- ***Kamu Yönetimi, Yönetimin Özel Bir Biçimidir:*** Geleneksel anlayışın temel özelliklerinden birisi de, kamu yönetiminin, yönetimin özel bir biçimi olması ve özel sektör yönetiminden oldukça farklı niteliğe sahip olmasıdır. Bu anlayışa göre kamu yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar. Bu anlayış kamu yönetiminin yapı ve işleyişi ile personel sisteminin farklı statüde düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Kamu personelinin işe alma, terfi ve ücret sistemlerinden değerlendirilmesine kadar birçok alanda, özel sektörden farklılık göstermiştir.

Özellikleri bu şekilde tanımlanan bürokrasinin asli unsuru ise memurdur. Weber'e göre memurluk bir meslektir. Bu mesleğe sahip olabilmenin en önemli koşulları, insanın uzun bir süre tüm çalışma kapasitesini gerektiren düzgün belirlenmiş bir eğitimden geçmesi ve ise alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı özel sınavlardan geçmesidir. Mesleğe giren memurun meslekte yükselmesi kıdeme ya da liyakat esasına göre önceden belirlenmiş kariyer ilkesine göre gerçekleşir. Memurun amacı kariyer edinmektir. Weber'e göre ömür boyu memuriyet bir kural olmalıdır. Keyfi işten çıkarmalara ve kayırmacılığa karşı yasal teminatlar geliştirilerek memurun her türlü kaygıdan uzak sadece işine odaklanması sağlanmalıdır. Kamu görevlilerinin aldığı düzenli parasal karşılık (aylık) yapılan ise göre değil, statü yani rütbeye göre belirlenir.[82]

Ayrıca, modern bürokratik yapıda memurun yükümlülüğünün sınırları kanunla belirlenmiştir. Bu sınırların dışına çıkan memurun suç işlemiş sayılması ve cezalandırılması gerekmektedir. Ayrıca memur makamına ve kurumuna sadakat göstermeli, meslek sırlarını asla açıklamamalıdır.[83]

Weber'in ortaya attığı bürokratik örgütlenme modeliyle kamu yönetimine profesyonel bir açısı getirilmiş, memuriyet bir meslek olarak görülmüş ve kamu hizmetlerinin gördürülmesinde iş bölümü ve uzmanlaşmanın önemi vurgulanarak kamu yönetiminin bir alt prensibi olarak kamu personel sistemlerinden kariyer sisteminin oluşumuna zemin hazırlanmıştır.

---

82 Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986,s.194-200

83 Nermin Abadan, **Bürokrasi,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s.58.

### 1.2.3.2. Parlamenter Yönetim Geleneğinde Kariyer Sistemi: İngiltere Örneği

İngiltere'de Kıta Avrupası'nın aksine memurluk rejimi yoktur. Bu yüzden memur ya da diğer kamu görevlisi gibi tanımlamaları yapmak oldukça güçtür.[84] Memurluk rejimi olmadığından kamu personelinin hizmete alınmasını, hizmet içinde ilerleme ve yükselmesini, hak ve yükümlülüklerini, göreve son verme ve emeklilik gibi konuları düzenleyen memuriyete dair herhangi bir kanun da mevcut değildir.[85] Bu yüzden kamu çalışanları özel sektör çalışanları ile aynı hukuki düzenleme esaslarına göre çalışmaktadırlar.

İngiltere'de sayıları beş milyonu aşan kamu personelinin tanımını yapmak, yukarıda bahsedilen gerekçelerden dolayı oldukça güçtür.[86] İngiltere'deki kamu personelini iki farklı kategoride ele almak mümkündür. Bunlardan ilk grup, Kraliyet'e bağlı, merkezi yönetime dâhil kurumlarda çalışan "kariyer memurlardan" oluşurken, ikinci grup bunların dışında kalan "kamu çalışanlarından" teşekkül etmektedir.[87]

---

84 Hülya Eşki Uğuz, **"İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme Ve Disipline İlişkin Düzenlemeler"**, Sayıştay Dergisi, S:78, s.131, 2010

85 Ahmet Hamdi Aydın, Sibel Gök**, "İngiltere'de Kamu Personel Sisteminde Değişim: Geleneksel Westminster Modeli'nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru",** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 5, S: 2, 2016**,** s.21-38

86 Ş. Uzun, **"Büyük Britanya Yönetim Sistemi",** Sayıştay Dergisi, 2003, s.621

87 Koray Karasu, **"İngiltere'de Kamu Yönetimi" Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** Ed. Koray Karasu, İmge Kitabevi, 2009, s.246

**Tablo 5:** İngiltere'de Memur-Kamu Çalışanı Ayrımı[88]

| **KARİYER MEMURLAR (%9)** | **KAMU ÇALIŞANLARI (%91)** |
|---|---|
| Üst Düzey Yöneticiler | Sağlık Çalışanları |
| Uzmanlar | Teknik Hizmet Personeli |
| Denetim Görevlileri | Askerler, Polisler |
| | Öğretmenler |
| | Hakim ve Savcılar |
| | Yerel İdare Personeli |
| | Mali İşlerle Uğraşanlar |
| | KİT ve Bağımsız Kurul Çalışanları |

Yukarıdaki tabloya göre merkez yönetime dahil kurumlarda çalışanlar kariyer memurlar, bunun dışında kalanlar kamu çalışanıdır.[89] Bunun yanı sıra ne kariyer memurların ne de kamu çalışanlarının ömür boyu iş güvencesinden söz edilemez.

- **Kariyer Memurlar (Civil Servants)**

Kariyer memurlar toplam kamu görevlilerinin %9'unu oluşturur.[90] Kariyer memur grubu, sadece üst düzey kamu görevlilerinin ya da uzmanlıkların oluşturduğu mesleklerden teşekkül etmez. Alt düzey görevlerde çalışanlar da kariyer memur olabilirler.[91] Günümüzde sayıları yaklaşık 450.000 olan kariyer memurların %40'ı alt düzey memur, %26'sı orta düzey memur, %24'ü orta üst düzey memur, %9'u üst düzey memur ve sadece %1'i en üst düzey memurlardan oluşmaktadır.[92]

---

88 Devlet Personel Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi, İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Ankara 2016,s. 23

89 http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/definitions/, erişim: 18/12/2019

90 Devlet Personel Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi, a.g.e.,2016:23

91 S. O. Albayrak, 2016, s.146

92 Civil Service Statictics Statistical Bulletin Tables, http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery=civil+servant, erişim: 18/12/2019

Kariyer memurların sınıflandırılmasında önemli olan merkezi yönetime dâhil kurumlarda belli mesleklerde çalışıyor olmalarıdır. Merkezi yönetime dâhil olup kariyer memur istihdam eden kurumlar şunlardır:[93]

- Kraliyet dairesi (crown)
- Parlamento
- Doğrudan parlamentoya bağlı olarak görev yapan kamu kurumları (Ulusal Denetim Ofisi, Ombudsman, Seçim Kurulu vb.)
- Bakanlıklar (Başbakanlık, Başbakan Yardımcılığı ve 24 bakanlık dâhil)
- Özel statülü kamu kurumları

Kariyer memurları kamu çalışanlarından ayıran en önemli özellik hizmete girişte özel prosedürlere ve ayrı özlük haklarına tabi olmalarıdır. Bunun dışında kamu çalışanları ile benzer hukuki statüye sahiptirler.[94]

İngiltere kamu personel sistemi 1980'li yıllara kadar geleneksel bir yapıda iken, 1980 sonrasında değişen kamu yönetimi anlayışlarının etkisiyle esnek bir yapıya kavuşmuştur. Geleneksel kamu personel sisteminin karakteristiğini yansıtan kariyer memurlar dört temel ilke üzerinde yükselir:[95]

- Siyasal yansızlık (political neutrality): Kamu görevlisinin, siyasal sorumluluğu taşıyan bakana önerilerde bulunması, bakanın vereceği karar ne olursa olsun bunu "sadakat ve liyakatle" gerçekleştirmeye çalışmasıdır. Kamu görevlisinin görevi, siyasal yönelimi ne olursa olsun "o günün hükümetine" hizmet etmektir.
- Süreklilik (permanence): Kamu görevlilerinin hükümetlerle birlikte değişmemesi, kamu görevliliğinin bir meslek ya da kariyer olmasıdır.

93 S. O. Albayrak, 2016, s.147

94 S. O. Albayrak, 2016, aa147-148

95 K. Karasu, 2009, s.254-255

Süreklilik, sadece kamu görevlilerinin güvenceli bir statüye sahip olmasına anlamına gelmemektedir. Bu ilkenin yaşam bulması ile birlikte hükümet politikalarının sürekliliği ve devlette "sürekliliği olan bir hafızanın" oluşması da sağlanır.

- Tekbiçimlilik (unity): Merkezi işe alma, ücret sistemi ve yükselmelerde merkez tarafından belirlenmiş standartların uygulanması, bütün kamu personelinin aynı kural ve standartlara tabi olmasıdır.
- Anonimlik (anonimity): Bakanın, önerdiği yönelti seçeneklerinden dolayı kamu görevlisine karşı herhangi bir siyasal tutum takınmaması, kamu önünde ve parlamentoda kamusal hizmetlerle ilgili sorunlara kişisel olarak muhatap olmasıdır.

Bu temel ilkeler İngiltere'nin kariyer bürokrasisinin genel özelliklerini yansıtır. Yazılı olmayan bu ilkelerin yanı sıra 1996 yılında yürürlüğe konulan Kariyer Memurlar Kanunu (Civil Service Code) ile dört temel değer daha belirlenmiştir:[96]

- Bütünleşme (integrity): Kariyer memurun yürüttüğü kamu hizmetiyle bütünleşmesini, kamu yararını kişisel yararının üzerinde tutmasını ifade eder. Memur görevini ifa ederken kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanır, açık ve şeffaf davranır, kişisel menfaatten uzak durur.
- Dürüstlük (honesty): Kariyer memur, tüm kamusal eylem ve işlemleri doğruluk esasında yürütür, yanlış yapılmış olanlar varsa bunları da derhal düzeltme yoluna gider. Etik davranış ilkelerine uygun davranır.
- Objektiflik (objectivity): Kararları somut bilgi ve belgeler üzerinden alır. Kararında konunun esasına uygun davranır ve karara yardımcı olacak uzmanlık bilgisine ve profesyonel danışmanlığa imkân tanır.

[96] http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civilservice-code-2010.pdf, erişim:18/12/2019

- Tarafsızlık (impartiality): Kariyer memur kararlarında dürüst, adil ve eşitlikçi davranır; kararlarına bütünleştiren ve çeşitliliğe önem veren kariyer memur refleksini yansıtır, ayrımcı davranmaz.

Bu temel ilkeler bakıldığında kariyer sisteminin İngiltere'de ortaya çıkması ve olgunlaşması hiç de şaşırılacak bir durum değildir. Kariyer memur grubu sayesinde memuriyet profesyonel bir meslek halini almış ve merkezileşmeye önemli katkı sağlamıştır.[97]

Yukarıda değinilen ilkelerin İngiltere kamu personel sistemine yerleşmesinde yani modern anlamda kariyer memurluğun ortaya çıkışında iki raporun etkisi büyüktür. Bunlardan biri 1853-1854 yıllarında kıdemli Hazine Uzmanı Sir Charles Trevelyan ve daha sonra Hazine Bakanlığı yapacak olan Sir Stafford Northcote'un kariyer memurluk konusunda yaptıkları kapsamlı bir çalışmanın sonuç raporu olan Northcote-Trevelyan Raporudur. Parlamentoya sunulan rapor, döneme egemen olan kayırmacılık sistemine karşı kamu yönetimine olan güvenin tazelenmesi ve verimliliğin artması gerektiğini belirterek bu hususun merkezi bir kamu örgütlenmesi kurulmasıyla gerçekleşebileceğini, bunun için de kariyer memurluğa alımların herkese açık yarışma sınavı ile liyakat esaslı yapılmasını, kariyer memurlukların tek biçim haline getirilmesini, belirli okul mezunlarının entelektüel işlerde, öğrenimi olmayan ya da düşük öğrenimli kimselerin mekanik işlerde çalıştırılmasını öneriyordu.[98] Bu öneriler zaman içinde uygulamaya konularak bugünün kariyer memurluk sistemini oluşturmuştur.

Kariyer memurluğun ortaya çıkışında etkili olan ikinci rapor ise 1968 yılında Lord Fulton başkanlığında bir komite tarafından hazırlanan Fulton Raporudur. Raporda,

---

97 S. O. Albayrak, 2016, s.153

98 S. Northcote, C. Trevelyan, Report on the Organization of the Permanent Civil Service, House of Commons, London, 1854, http:/www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf, erişim:18/12/2019

İngiliz kamu personel sisteminin 19.yüzyılın ikinci yarısında Northcote-Trevelyan Raporuna göre yapılandırıldığı, ancak bunun günün koşullarına ayak uyduramadığı belirtilmekteydi.[99] Kariyer memurların işe alınması ve merkezi personel politikalarının belirlenmesi amacıyla Kariyer Memurluk Dairesi (Civil Service Department) ve Hazine Bakanlığı içinde örgütlenmiş Kariyer Memurlar Komisyonu kurulmasını öneren raporda Northcote-Trevelyan Raporunda başlatılan mekanik iş ayrımından sonra sınıflandırmanın oldukça karmaşık bir hal alması ve buna bağlı personel hareketliliğinin azalması eleştirilmekteydi. Ayrıca kariyer memurlara verilen hizmet içi eğitimin yetersiz kaldığını ifade ederek bu eğitimlerin geliştirilmesi be buna yönelik bir özel eğitim kurumunun kurulması gerektiği vurgulanmaktaydı.[100]

Fulton Raporunun önerilerinin bir kısmı hayata geçirilmiş bir kısmı uygulama alanı bulamamıştır. Örneğin; Kariyer Memurlar Komisyonunun kurulmasıyla işe alma açık sınav koşuluna bağlanmış, standartlaştırılmış ve merkezi hale getirilmiştir. 1968 yılında Kariyer Memurluk Dairesi kurularak Başbakanlık altında örgütlenmiştir. 1981 yılında Blair Hükümeti döneminde Kurul idaresi yeniden Hazineye geçmiştir. Böylece personel yönetimi Başbakanlık ve Hazine Bakanlığı arasında parçalı bir yapı oluşturmuştur. Kariyer memurların merkezi bir kurum tarafından eğitimlerini sağlamak üzere 1970 yılında Kariyer Memurlar Okulu (Civil Service College) kurulmuştur. Fakat bu kurum 2000 yılında statüsünü yitirerek Kabine Bürosuna bağlı bir birime dönüştürülse de 2005 yılında Fransa'daki Ulusal Yönetim Okulu (ENA)'na benzer yapıda bir kurum kurulma iradesi gösterilmiş ve Ulusal Yönetim Okulu (National School of Government) kurulmuştur. Ancak bunların yanı sıra, üst düzey görevlere atanma hususunda 1972 yılında düzenleme yapılmışsa da generalistler bu pozisyonları

---

99 Cahit Tutum, **Fulton Raporu,** Amme İdaresi Dergisi, c.2, S.1,1969, s.58-79

100 Lord Fulton, The Civil Service: Vol 1 Report of the Committee 1966-1968, London 1968, http://www.policy.manchester.ac.uk/media/projects/policymanchester/civilservant/fulton1.pdf, erişim:18/12/2019

tekellerinde tutmaya devam etmişlerdir.[101] Raporda önerilen ayrıntılı sınıflandırma yerine genel meslek sınıflandırma sistemine geçiş hiçbir zaman uygulama bulamamıştır.[102]

1970'lerde Fulton Raporundaki önerilerin somut örnekleri kamu personel sistemi alanında net bir şekilde gözlemlenirken, 1980'lere gelindiğinde tüm dünyada önemli bir etki yaratan yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla iktidar olan muhafazakâr Margaret Thatcher hükümeti kamu yönetiminde piyasa odaklı, işletmeci ve verimlilik/etkililik merkezli politikalar benimseyerek "Next Steps (Sonraki Adımlar)" denilen reformları başlatmıştır.[103] Bu reform hareketlerine göre kamu yönetiminde temel amaç, artık politika üreten birimlerle icracı birimlerin örgütsel olarak ayrılarak daha hızlı ve daha kaliteli hizmet sunmaktır. Etkili ve verimli hizmet sunmak için devletin küçülmesi gerekmektedir. "Devlet yalnızca, yalnızca bir devletin yapabileceklerini yapmalıdır"[104] anlayışıyla kamu yönetiminde reform yapmak amacıyla birçok komisyon hazırlanmış ve raporlar sunulmuştur.

Bu raporlardan çıkarılan sonuçlara göre; kamu yönetiminde kariyer memurlar politika yapıcı tarafta yer almalı, karar almalı yani kamu yönetiminin beyin takımını oluşturmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunulması noktasında ise başka birimler oluşturularak merkezin bu görevi yerele aktarılmalıdır. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin sunumunda görev almak üzere "next steps agencies" denilen görece özerk kurumlar kurulmuştur.[105]

---

101 J. Greenwood, Robert Pyper, David Wilson, **"New Public Administration in Britain",** Routlege, London 2002, s.84

102 S. O. Albayrak, 2016, s.155

103 K. Karasu, 2009, s.204

104 Michael Duggett**, "Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar', (Çev. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), Amme İdaresi Dergisi,** C:35, S:2, Haziran 2002, s.6

105 Devlet Personel Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi, a.g.e.,2016:23

Sonraki adımlar reformlarıyla kariyer memurluk sisteminde; işe alımda merkeziyetçilik azaltılmış, ücret rejiminde kıdem esaslı ücret yerine performansa dayalı ücret rejimine geçilmiş ve işe alma, ücretlendirme, terfi, eğitim, göreve son verme, çalışma saatleri, derece ve sınıflandırma sistemi gibi birçok hususta yetki ilgili kurumlara devredilmiştir.[106]

Yukarıda söz edilen reformlarla 1980'lerden sonra İngiltere'nin kariyer memurluk değerlerinde çözülmeler yaşanmaya başlamıştır. Temelde dört ilke üzerine kurulmuş merkezi personel sistemi yerini yine merkezin belirleyici olduğu ancak standartları olmayan ve kayırmacılığa olanak tanıyan bir sistem almıştır.[107]

1980'li yıllarda İngiltere kamu personel sisteminde yaşanan diğer önemli gelişme, kariyer bürokrasisinin yerini sözleşmeliliğin alması olarak görülmektedir. Liberal ekonomik politikaların etkisiyle performansa dayalı değerlendirme anlayışı ile görece özerk kurumlardaki genel müdürlerin kariyer memur olması zorunluluğu ortadan kaldırılmış ve sözleşmeli olarak istihdam edilmeye başlamışlardır.[108]

Sözleşmeliliğin yaygınlaşmasında "fast stream" denilen ve hizmet sınıfı esasına göre değil, işe ve kişisel özelliklere göre görev ve sorumlulukların belirlendiği yöntem etkili olmuştur. Personelin farklı kurumlarda görev alabilmesini sağlayan bu sistem, kamu personel isteminde personel hareketliliğini arttırmıştır. İngiltere'de halen sınırlı sayıdaki kadrolar dışında fast stream sistemi uygulanmaktadır.[109]

1980'lerin muhafazakar hükümetlerinden sonra 2000'li yıllarda yine bir muhafazakar lider olan David Cameron hükümeti iktidara gelmiş ve 2012 yılında yeni bir kariyer memurluk sistemi reform planı açıklamıştır. Plan genel olarak; kariyer memurluk sisteminin hızlı çalışan, yatay örgütlenmiş, çıktı odaklı, hesap verebilir, daha

106 The Civil Service Reform Plan, a.g.e., s.49

107 K. Karasu, 2009, a.259

108 S. O. Albayrak, 2016, s.163-166

109 K. Karasu, 2009,s. 265

kapasiteli, piyasa odaklı, daha küçük ve performans odaklı olması gerektiğini savunarak sözleşmeli istihdamı öngörmekteydi.[110]

**Tablo 6:** İngiltere'de Kariyer Memurların Dönüşümü[111]

| 1970'li Yıllar | 1990'lı Yıllar |
|---|---|
| Yaklaşık kariyer memur sayısı: 750.000 | Yaklaşık kariyer memur sayısı:500.000 altında |
| Örgütlenme: Bakanlık tipi- merkezi | Örgütlenme: Bakanlık dışı- özerk kurumlar |
| İşe alım: Merkezi | İşe alım: Kurumsal inisiyatif |
| Ücret rejimi: Tekçi, merkezi | Ücret rejimi: Parçalı, kurumsal |
| Ulusal toplu sözleşme | Performansa dayalı sözleşme |
| Ömür boyu iş güvencesi | Süreli sözleşmelilik, yaygın personel mobilizesi |
| Yönetsel hesap verebilirlik ve performans değerlendirme yok | Yönetsel hesap verebilirlik ve performans değerlendirme var |
| Weberyan katı bürokratik yapı | İşletmeci odaklı esnek bürokratik yapı |

Görüldüğü üzere, İngiltere'de 19.yüzyıldan günümüze kadar gelen süreçte iktidara gelen hükümetlerin değişen kamu yönetimi yaklaşımlarının etkisiyle uygulamaya koyduğu farklı politikalar gereği olarak kariyer sisteminde bir dönüşüm yaşanmıştır. 1980'lere kadar kariyer sistem işe almada merkeziyetçiliğin rol aldığı, yükselme ve mali haklar açısından merkezin belirlediği ilke ve standartların esas alındığı, geleneksel ilkeler üzerinde yükselen bir yapıya sahipti. 1980 sonrasında ise merkezin, personelle ilgili birçok düzenleme yetkisi ilgili kurum ve kuruluşlara verilmiş, sözleşmeli istihdam giderek artmış, fast stream sistemiyle kurumlar arası personel hareketliliği artarak kariyer sistemi büyük oranda törpülenmiştir.

[110] The Civil Service Reform Plan, June 2012, http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf, erişim:18/12/2019

[111] **Peter Barbies, "An Era of Change"**,The Civil Service in An Era of Change, (ed.Peter Barbies), Dartmouth, England, 1997, s.3

- **Kamu Çalışanları (Public Servant)**

İngiltere'de merkezi yönetim ya da yerel yönetimlerde çalışmakta olup da kariyer memurlar dışında kalanlar kamu çalışanları olarak adlandırılırlar.[112] İngiltere'de kamu çalışanları özel sektör çalışanları ile aynı statüde görev yaptıklarından kamu çalışanının kim olduğu konusunda net bir tanım yapılamamaktadır. Kamu çalışanı özel sektör çalışanı ayrımında çalışılan kurumun sermayesinin kime ait olduğu, kurumun nasıl örgütlendiği veya statüsünün ne olduğu hususlarında ziyade kurumda son sözü kimin söylediği önemlidir.[113]

Merkezi yönetim dışında kalan ve kamu çalışanı istihdam eden kamu kurumları şunlardır:[114]

- Bakanlık dışı kamu örgütleri (Non-deparmental public bodies-NDPBs)
- Ulusal sağlık hizmetleri (The national health service)
- Silahlı kuvvetler (The armed forces)
- Kamu iktisadi teşebbüsleri (Public corporations)
- Yerel yönetimler (Local authorities)

Kamu çalışanları, kamu personelinin yaklaşık olarak %91'ini oluşturmakta ve bu kesimin büyük bir kısmı ulusal sağlık servisinde, eğitim hizmetlerinde ve yerel yönetimlerde görev yapmaktadırlar.[115] İngiltere özellikle sağlık ve eğitim hizmetlerinin yerel yönetimlere gördürülmesi usulünü benimsemiştir. Bu yüzden bu alanda çalışan kamu çalışanları sayıca fazla olduğundan, 1980'li yıllardan beri yaşanan neo-liberal

---

112 S. O. Albayrak, 2016, s.166

113 Jonathan Cribb, Richard Disney, Luke Sibieta vd., The Public Sector Worforce: Past, Present and Future, The Instute For Fiscal Studies Briefing Note, February 2014, s.4, http://www.ifs.org.uk/publications/7113, erişim: 20/12/2019

114 Hülya Eşki Uğuz, a.g.m., s.133

115 Public Sector Employment Q3, 2014, Statistical Bulletin, s.2, http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pse/public-sector-employment/q3-2014/stb-pse2014-q3.html, erişim:20/12/2019

dönüşüm gereği sözleşmeli olarak istihdam edilmektedirler. Bu dağılıma bakıldığında, kariyer memurların sayıca daha az, daha nitelikli, özlük hakları daha yüksek bir sınıfı oluşturdukları görülmektedir.[116]

Parlamenter bir yönetim geleneğini yansıtan İngiltere'de 1980'lerde yaşanmaya başlayan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçiş süreci kamu personel sistemi özelinde kariyer sistemini de etkilemiş kariyer sisteminden kopuşlar meydana getirmiştir.

#### 1.2.3.3. Başkanlık Yönetimi Geleneğinde Kariyer Sistemi: ABD Örneği

17. ve 19. yüzyıl arasında Fransa ve Prusya'da egemen olan yönetim bilimi geleneğinden sonra piyasa odaklılık ve iktisadilik üzerine kurulu kamu yönetimi anlayışıyla tarihin kamu yönetimi yazınına yön veren ABD, yönetim-siyaset ve demokrasi-verimlilik arasındaki ilişkiyi sanayi kapitalizminin gereklerine uygun olarak düzenlemiştir. Amerikan iç savaşının bitmesinin hemen ardından pozitivist ve pragmatist bir anlayışla her alanda yükselişe geçen ABD, personel rejiminin yapılandırılması odaklı bir yaklaşımla personel alanında büyük reformlar gerçekleştirmiştir.[117]

Federal bir yönetim yapısına sahip olan ABD'de kamu personeli federal düzeyde çalışanlar ile eyaletler (yerel) düzeyinde çalışanlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Buna göre ABD'de 2006 yılı itibarıyla kamu kurumunda çalışan sivil memur sayısı 18,7 milyona yaklaşmış olup bu çalışanların 2,4 milyonu federal devlette, 4,3 milyonu eyaletlerde, yaklaşık 12 milyonu ise yerel yönetim birimlerinde çalışmaktadır. Federal kamu personeli, toplam kamu personelinin %13'ünü; toplam işgücünün ise %2'den

---

116 The Civil Service Reform Plan, a.g.e., s.12

117 Ozan Zengin, **"Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri**", Mülkiye Dergisi, C:35, S:273, 2011, s.44-45

küçük bir kısmını oluşturmakta olup; toplam işgücü içindeki payı son 30-40 yıldır azalmaktadır.[118]

**Tablo 7:** ABD Kamu Personeli Dağılımı Tablosu[119]

| YÖNETSEL BİRİM | KAMU PERSONELİ SAYISI | YÜZDE |
|---|---|---|
| Federal Devlet | 2.792.736 | 15 |
| Eyaletler | 4.312.054 | 23 |
| Yerel Yönetimler | 11.933.783 | 62 |
| Toplam Kamu Çalışanı | 19.038.573 | 100 |

ABD'nin kadro sistemiyle bütünleşmiş kamu personel sistemi 18.yüzyıldan itibaren şekillenmeye başlayarak çok kez kırılma yaşamış, 19.yüzyılda büyük bir dönüşüm yaşayarak liyakat esaslı kariyer sistemine geçmiştir.[120] ABD'deki bu dönüşüm, hem kayırmacılıktan liyakat esaslı kariyer sistemine geçişin vurgulanması bakımından hem de saf kariyer sisteminin bazı araçlarını kendi değerlerine ve ülke yönetimine göre yeniden yorumlaması bakımından iyi bir örnek teşkil etmektedir.

ABD'de kayırmacılık sisteminden liyakat esaslı kariyer sistemine geçiş süreci aşağıdaki aşamalardan geçerek günümüzde uygulanmakta olan halini almıştır:

- **Centilmenler Dönemi (1789-1829)**

ABD'nin bağımsızlığını kazanmasıyla başlayan ve Başkan Washington'un uygulamalarını içeren bir dönemdir. Bu dönemde personel seçiminde, bilgi birikimi, uzmanlık veya beceriden ziyade nepotizm de denilen kan bağına göre kişilerin tercih edilmesi ve üst yöneticiye sadakatin ön planda olması önem arz etmektedir. Personelin

118 U. Ömürgönülşen, 2009,s.374

119 S. O. Albayrak, 2016, s.122

120 M. Önder, 2018, s.95

seçkin bir aileden ve iyi eğitim görmüş beyaz erkeklerden seçilmesi yaygın bir uygulamaydı.[121]

- **Kayırmacılık Dönemi (Yağma/Ganimet Sistemi) (1829-1883)**

1829 yılında Andrew Jackson'ın başkanlığıyla başlayan ve Amerikan kamu personel sisteminin bir dönemine damgasını vurmuş, siyasal iktidarın, kamu görevlerine kendi yandaşlarını, politik olarak kendisine daha sadık olanları getirmesi uygulamasıdır. Bu sistemde siyasal iktidar, liyakat ve ehliyet ilkelerini tamamen göz ardı ederek politik açıdan kendisiyle daha iyi anlaşabileceğini düşündüğü kişileri kamu görevlerine atar. Her ne kadar bütün siyasi atamalar başkan tarafından yapılmasa da, bu uygulama ilk defa Andrew Jackson döneminde yaygınlaştırılmıştır. Hatta Jackson, kamu görevlerini sıradan Amerikan vatandaşlarına açmayı vaat etmiş, bu uygulamaları demokrasiyi geliştirme aracı olarak görmüştür.[122]

Elli yılı aşkın bir süre Amerikan kamu personel sisteminde etkili olan kayırmacılık sistemi, kamu görevlerine niteliksiz kişilerin atanmasına ve personelin kısa sürede çok sık değişmesine, liyakatsizliğe ve böylece halkın devlete olan güveninin azalmasına sebep olmuştur. Kayırmacılık sisteminin devletin sorunları karşısında yetersiz kalması ve halkı ayrımcılığa sürüklemesi sonucu sistem değişikliğini zorunlu hale getirmiştir.[123] Böylece ABD'de yeni bir kamu yönetimi anlayışının benimsendiği bir döneme girilmiştir.

- **Reform Dönemi (1883-1906)**

1883 yılında "Kamu Personel Kanununun (Pendleton Act)" kabul edilmesi ve "Kamu Personeli Komisyonunun" kurulmasıyla kayırmacılık dönemine son veren

---

121 Michael E. Milakovich, George J. Gordon, **Public Administration in America**, Wadsworth, Eleventh Edition, Boston, USA, 2013, s.287

122 U Ömürgönülşen, 2009, s.376

123 M. Türker, **"Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler"**, Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999,s.467

dönemdir. 1881 yılında dönemin ABD Başkanı James Garfield'e yapılan suikastın ardından kamu bürokrasisinde yolsuzlukların ortadan kaldırılmaya başlandığı, liyakat temelli bir kamu personel sistemi oluşturulmaya çalışılan bir dönem olmuştur.[124]

Kamu personeli komisyonu kurulmasını öngören Kamu Personel Kanununun yayımlanmasıyla başkan tarafından yapılan siyasi atamalara %10 barajı getirilerek liyakat sistemi kurulmaya başlamış, kamu hizmetine girişte açık yarışma sınavı uygulamasına geçilmiştir. Açık yarışa sınavı uygulaması sayesinde tüm vatandaşlara kamu hizmetine girmede eşit hak sağlanmıştır. Kamu personeli komisyonu bürokrasideki siyasi baskıyı azaltmaya yönelik çalışmalar yapmıştır. Eşitlikçilik ve idealizm fikirleri üzerinde yeniden kurulan kamu yönetimi anlayışı zamanla federal düzeyden eyaletler ve yerel yönetim düzeyine de yayılmıştır.[125]

- **Bilimsel Yönetim Dönemi (1906-1937)**

Amerikan kamu personel sisteminde yapılması beklenen reformların temeli, bilimsel yönetim anlayışının kurucularından Frederick W. Taylor zamanında atılmıştır. ABD'de, Taylor'un öğretilerinden yola çıkarak bilimsel ilerlemecilik ve verimlilik ekseninde, liyakat sistemine uygun bir kamu personel sistemi oluşturmanın gerekliliği bu dönemde yaygın biçimde kabul görmüştür. Özellikle kamu personel sistemiyle özdeşleşmiş olan "pozisyon sınıflandırmasının" temelleri bu dönemde atılmıştır.[126]

Liyakat sistemi esas olarak tarafsızlık, yönetsel etik, bilimsel yönetim ve verimlilik ilkelerine dayanmaktadır. 1900'lerde federal işgücünün sadece %45'i liyakat ilkesine göre istihdam edilirken, 1930'da bu oran %80 olmuştur.[127]

---

124 S. O. Albayrak, 2016, s.125

125 M. E. Milakovich, G. J. Gordon, 2013,s. 287

126 U. Ömürgönülşen, 2009, s.378

127 M. E. Milakovich, G. J. Gordon, 2013, s.287-288

- **Yönetsel İşletmecilik Dönemi (1937-1955)**

1929 yılı Büyük Buhranının hemen ardından ekonomide etkili olan devletin daha çok rol üstlendiği ve müdahaleci davrandığı Keynesyen politikaların etkisiyle devletin yönetimdeki etkinliği de yeniden sorgulanmaya başladı. Devletin müdahaleci ve baskın rolü kamu personel yönetiminde kendini "istihdam yaratan devlet" algısına çevirdi. Böylece bilimsel işletmeci anlayışı kar maksimizasyonu anlayışından uzaklaşılarak devletin yönetimde etkinliğini artıracak politikalar izlenmeye başladı. Wilson'un temellendirdiği siyaset-yönetim ayrımının aslında var olmadığının, kamu personelinin de kamu politikaları oluşturma sürecinde daima var olduğunun dillendirildiği bir dönem olan yönetsel işletmecilik döneminde üst düzey yöneticilerin daha çok inisiyatif almaları gerektiği vurgulanmıştır.[128]

- **Meslek (Profesyoneller) Dönemi (1955-1995)**

Reform döneminde kurulan ve çalışmalarını bağımsız olarak yürüten Kamu Personeli Komisyonunun 1955 sonrası uygulamaya koyduğu liyakate dayalı federal memurluklara giriş sınavı ile kamu personelinin bir meslek olarak kamu yönetiminde yetişmesi imkânı ortaya çıkmıştır. Döneme de adını veren meslek olgusu, bir yükseköğretim gerektiren, kişiye yaşam boyu çalışma olanağı sunan ve uzmanlık yani profesyonellik gerektiren bir iştir. Bu dönemde üniversite eğitimine verilen önem artmış ve hizmette yükselmede biçimsel eğitim giderek ağırlık kazanmıştır.[129]

1974 yılında Profesyonel ve Yönetsel Kariyer Giriş Sınavı (Professional and Administrative Career Examination "PACE") uygulamasına geçilmiş, mesleki bilginin yanında yetenek ve becerilerin de ölçülmesi hedeflenmiştir. Ancak sınavda tüm kesimlerden aday bulunmadığı eleştirisi sonrası PACE kaldırılarak yerine B skalası (Schedule B) adlı sınav uygulaması getirilmiştir. Daha çok giriş seviyesi niteliğinde ve

[128] U. Ömürgönülşen, 2009, s.378

[129] M. E. Milakovich, G. J. Gordon, 2013, s.288

düz memur olarak tabi edilen grubun seçimi için kullanılan sınavın dışında, nitelikli memur seçiminde farklı sınav uygulamaları da getirilmiştir.[130]

Meslek döneminde ABD kamu personel rejimi daha çok sistemin teknik sorunlarıyla ilgilenmiştir. Bu sebeple 1972 yılında çıkarılan bir kanun ile ABD'nin bir iç sorunu olan ırk ve cinsiyet ayrımının kamuya personel alımında önüne geçilmesi amacıyla İstihdamda Fırsat Eşitliği Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission) kurulmuştur. Komisyonun fırsat eşitliği ihlallerine karşı işlemi ortadan kaldırıp sorumluları cezalandırabilme yetkisi vardır.[131]

Bunun yanı sıra, 1978 yılında çıkarılan Kamu Personeli Reform Kanunuyla Kamu Personeli Komisyonu, Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (the Merit System Protection Board) ve Personel Yönetim Dairesi (Office of Personnel Management-OPM) kurulmuştur. Liyakat Sistemini Koruma Kurulu, personel alımında ve personelin terfiinde liyakat esaslarının uygulanması ile ilgili düzenlemelerde bulunmak, buna aykırı davrananlar hakkında soruşturma yürütmek ve karara bağlamak görevlerini yürütürken, OPM federal düzeyde kamu personel rejimine yönelik politika üretme, personelin işe alınması, üst düzey yönetici seçimi gibi konularda görevler üstlenmiştir.[132]

OPM, kurumlar tarafından kendisine bildirilen personel ihtiyacı doğrultusunda boş kadroları ülke çapında ilan etmekte ve ilana başvuranlardan uygun nitelikleri taşıyanlar merkezi sınava alınmaktadır. Sınavda en yüksek puanı alan üç aday personel ihtiyacı olan kuruma bildirilir. Kurum bu üç aday arasından kendisine uygun olan adayı

130 S. O. Albayrak, 2016, s.131-132

131 U. Ömürgönülşen, 2009, s.379-380

132 M. E. Milakovich, G. J. Gordon, 2013, s.288

seçer ve diğer iki adayın adaylıkları başka yerleştirmeler için OPM tarafından korunmaktadır.[133]

OPM'in bu çalışma usulü personel alımlarında bürokrasi yarattığı, süreci uzattığı ve kamuyu hantallaştırdığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin yanı sıra dünyada hızla gelişen internet teknolojisiyle birlikte kamu hizmetlerinin elektronik ortamda görülmeye başlaması, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi modelinin yaygınlaşmasıyla kamuda nitelikli uzman personelin önem kazandığı yeni bir döneme girilmiş oldu.[134]

- **1995 Sonrası Dönem**

İnternet teknolojisi ve endüstri 4.0 hareketinin gelişip yaygınlaşması sonucu, kamu hizmetinin sunumunda elektronik tabanlı sistemler ortaya çıkmış ve sonuç odaklı, hızlı, şeffaf, açık ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Buna paralel olarak yüksek teknolojiyi kullanabilen, alanında uzman, nitelikli personele olan ihtiyaç artmış, böylece 1995 sonrasında ABD kamu yönetiminde uzmanlaşma dönemi başlamıştır. Kamu kurumlarının sonuç odaklı ve piyasa merkezli örgütlenmeleri artmıştır. Ayrıca son dönemde kamu personel rejiminin de özel sektör mantığıyla yeniden kurgulanması fikri ağır basmaktadır.[135] Bu anlayış, kamu personel rejiminde merkeziyetçiliğin azaltılarak yetki devrine yer veren küçük ve işletme tipi kamu örgütlenmelerinin oluşturulması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu eleştiriler

133 U. Ömürgönülşen, 2009, s.379

134 S. O. Albayrak, 2016, 129

135 James S. Bowman, Jonathan P. West, **"Ending Civil Service Protections in Florida Government",** Review of Public Personnel Administration, Vol.26, No:2, June 2006, s.139

ışığında kamu yönetiminde son dönemde yapılan reformlarla ulaşılmak istenen amaçlar şunlardır:[136]

- Merkeziyetçi bir yapı yerine ademi merkezi bir personel rejiminin oluşturulması,
- İş güvenceli, liyakat esaslı açık kariyer sistemi yerine esnek istihdamın tercih edilmesi,
- Performans esaslı ücretlendirmenin yapılması,
- Verimlilik ve esneklik ekseninde bir teşkilatlanma biçiminin oluşturulması.
- Merkezi işe alma, terfi, yer değiştirme gibi merkezin egemen olduğu süreçlerde merkezin yetkilerinin azaltılarak kurumların üst düzey yöneticilerine yetki devrinin yapılması
- Kamu kurumlarının bilişim teknolojisini kullanımlarının arttırılması
- Kamuda istihdam edilecek personelin inovasyon becerisi yüksek, teknik bilgi ve beceriyle donanımlı, nitelikli ve alanında uzman olmasına önem verilmesi.

Dünyada 1980'li yıllardan itibaren neo-liberal politikaların etkisiyle devletçi anlayıştan kopuşlar başlamış piyasa odaklı yaklaşımlar önem kazanmıştır. Bu doğrultuda ABD kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin işleyişine çeşitli eleştiriler getirilerek özel sektör gibi çalışan bir kamu sektörü inşası başlamıştır. Özel sektör gibi çalışmayı sağlayan en önemli reform adımı kamu personel rejiminin "esnek istihdam (At-Will Employment)" adı altında yeniden düzenlenmesidir.[137]

---

136 Jungin Kim, J. Edward Kellough, **"At Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors"**, Review of Public Personnel Administration, Vol.34, No:3, September 2014, s.219

137 Jerrel D. Coggburn, **"At-Will Employment in Government, Insight from the States of Texas",** Review of Public Personnel Administration, Vol.26, No:2, June 2006, s.158-77

Esnek (At-Will) istihdam, hem işveren olarak kamu kurumlarına hem de çalışana işten çıkma-çıkarma ve çalışma disiplininin sağlanmasın konularında büyük inisiyatifler vermektedir.[138] İdare ya da personel karşılıklı hiçbir yükümlülük altına girmeden sözleşme imzalarlar ve her iki taraf da istediği zaman bir sorumluluğu olmadan sözleşmeyi feshedebilmektedir. Taraflar daha en başta bunu gönüllü olarak taahhüt etmektedirler.[139]

Bu sistemde personel performans odaklı çalışmaktadır. Aranılan performans kriterlerini sağlamayan personelle çalışmaya devam edilmemekte ve her çalışan için faklı performans kriterleri geliştirilmektedir. Ücretlendirme için de performans esaslı bir sistem oluşturulmaktadır. Böylece ABD'nin liyakat esaslı açık kariyer sisteminde "eşit işe eşit ücret" için oluşturulan sınıflandırma ilkesi büyük ölçüde esnetilmektedir.[140]

ABD'nin daha çok güney eyaletlerinde uygulanan esnek istihdam modelinde amaç etkili ve verimli çalışmaktır. Taylorcu bir anlayışla geliştirilen ve hem ücret rejiminde hem de istihdam biçiminde esnekleşme meydana getiren bu istihdam tipi federal düzeyde daha yeni yaygınlaşmaya başlamıştır.[141]

Esnek istihdam modelinin yanı sıra, sözleşmeli sayısının hızla artması ve üst düzey yöneticilerin karar alma mekanizmalarında daha aktif rol oynamaları da özel sektör gibi çalışan kamu sektörü oluşturma çabasının bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. ABD kamu personel sistemindeki tüm bu çabalar statükocu anlayıştan sıyrılıp geçici statüde, esnek, sınırlı, iş güvencesiz ve sözleşmeli personel

---

138 R. Paul Battaglio, Stephen E. Condrey, **"Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases"**, Review of Public Perseonnel Administration, Vol.26, No:2, June 2006, s.121

139 J. Kim, J. Edward Kellough,2014, s.219

140 J. Kim, J. Edward Kellough, 2014, s.220

141 Süha Oğuz Albayrak, "**ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi"**, Mülkiye Dergisi, 2016, 40(2), s,43-66.

istihdamıyla kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulup sunulmayacağının tartışmasını ortaya atmaktadır.[142]

Görüldüğü üzere ABD kamu personel sisteminde 19. yüzyılda yaşanmaya başlayan yönetsel anlayış değişikliğinin etkisiyle liyakat ve ehliyet esaslı bir kariyer sistemi kurulmuş, bir başkanlık yönetimi olan ülkenin kendine has iç dinamiklerinin etkisiyle yönetim anlayışındaki değişim kamu personel sistemine de yansıtılmıştır. Böylece İngiliz kariyer sistemindeki dönüşüm kamu yönetimdeki yaklaşım değişikliğine bağlı olarak açıklanabilirken, Amerikan kariyer sistemindeki dönüşüm yönetsel değişime bağlı olarak açıklanmaktadır.

[142] S. O. Albayrak, 2016, s.60

# İKİNCİ BÖLÜM

# TÜRKİYE'DE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ

Çalışmanın bu bölümünde, birinci bölümde kavramsal çerçevesi çizilen ve unsurları belirtilen kariyer uzmanlık sisteminin Türkiye'de ne zaman ve nasıl ortaya çıktığı ile nasıl yaygınlaştığı üzerinde durulacaktır. Bu bölüm kariyer uzmanlığın yaygınlaşmasının ve yaşamaya başladığı dönüşümün bir tesadüf olmadığını, yeni hükümet sisteminin ilke ve hedefleri doğrultusunda yapılan düzenlemelerle kariyer uzmanlık sisteminde sonun başlangıcına gelindiğini kanıtlayacaktır.

## 2.1. MEMURLUK REJİMİNDE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türk kamu personel sistemi kariyer sisteminin esasları üzerinde yükselen, ancak bazı dönemlerde hazırlanan raporlardan ve kanuni düzenlemelerden görüldüğü üzere kadro sisteminin de bazı araçlarını kendine entegre etmiş bir sistemdir. Bu minvalde, 1965 yılında hazırlanan ve 1974 yılında yapılan yasal değişikliklerle büyük ölçüde değişime uğrayan memurluk rejiminin temel Kanunu olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kariyer sistemini üç temel ilke üzerinden kurgulamıştır.

657 sayılı Kanunun temel ilkelerinin 1-Sınıflandırma, 2- Kariyer, 3- Liyakat şeklinde sıralanmış olması ve ilk sırada kadro sisteminin araçlarından biri olan sınıflandırmanın, ikinci sırada da kariyer sistemine adını veren ilke olan kariyer ilkesinin bulunması, kadro sisteminin de araçlarını kullanan bir kariyer sisteminin varlığını ortaya koymaktadır.

1950'lerden itibaren hazırlanan raporlar ve yasa taslakları kadro sisteminin araçlarının kullanılmasında politikacı ve bürokratların oldukça ısrarlı davrandıklarını

göstermektedir. Ayrıca son dönemlerde gündemde olan ve kullanım alanı genişleyen norm kadro uygulamasının da kadro sisteminin araçlarından faydalanıldığının yansımasıdır.[143]

Türk kariyer sisteminin üç temel ilkesinden biri olan kariyer söz konusu Kanunda*; "Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır."* şeklinde tanımlanmıştır. Bu doğrultuda Türk kamu personel sistemi için kariyer, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini ifa etmesi olarak tanımlanabilir.[144]

657 sayılı Kanun ile önerilen sistemin Amerikan tarzı sınıflandırma ilkesine dayanan bir kariyer sistemi olduğu savunulmaktadır. Söz konusu Kanunun temel ilkelerini sıralayan 3. maddesi sınıflandırma ilkesini; *"Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır."* şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımdan yola çıkılarak sınıflandırmanın amacının personel arasında görevlerin düzenli bir şekilde dağıtılması, ödevlerin belirtilmesi ve hiyerarşik bir yetki-sorumluluk sistemi kurulması olarak yorumlanabilir. Türkiye'de 657 sayılı Kanunla görev tanımları Taylorcu anlayışa göre yapılmış ve sınıflandırma ilkesi üzerine kurulu bir kariyer sistemi inşa edilmek istenmiştir.[145]

Türk kamu personel sisteminde sınıflandırma, 657 sayılı Kanuna tabi çalışan memurların kamu hizmetlerinin niteliğine göre on iki hizmet sınıfına ayrılması şeklinde yapılmıştır. Bu ayrıma göre;

---

143 B. Ayman Güler, 2013, s.190-198

144 Günay Yıldız, **"Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma",** Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:8, S:15, 2019, s.420.

145 S. O. Albayrak, 2016, s.73-80

- Genel idare hizmetleri sınıfı: Yönetim, yürütme, büro ve benzeri hizmetleri gören ve diğer sınıflara girmeyenleri,
- Teknik hizmetler sınıfı: Mühendis, mimar, kimyager ve benzeri teknik ve meslek unvanlarına sahip mesleki ve teknik elemanları,
- Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı: Sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim görerek yetişenler, bu hizmet sahasında çalışanlar ve bunlara yardımcı olanları,
- Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı: Eğitim ve öğretim hizmetlerinde görevlendirilen öğretmenleri,
- Avukatlık hizmetleri sınıf: Baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı yerlerinde temsil yetkisi olan avukatları,
- Din hizmetleri sınıfı: Dini eğitim görmüş ve dini hizmet yapanları,
- Emniyet hizmetleri sınıfı: Emniyet hizmetlerini yürüten polis, komiser, emniyet amiri, emniyet müdürü, polis müfettişi gibi memurları,
- Jandarma hizmetleri sınıfı: Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları,
- Sahil güvenlik hizmetleri sınıfı: Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları,
- Yardımcı hizmetler sınıfı: Her türlü yazı ve dosya dağıtmak, toplamak, iş sahiplerini karşılamak, yol göstermek, hizmet yerlerini temiz tutmak, ısıtmak, aydınlatmak gibi görevleri yapanları,
- Mülki idare amirliği sınıfı: Vali, kaymakam ve bu sıfatı kazanmış olup farklı yerlerde görev yapanlar ile maiyet memurlarını,
- Milli istihbarat hizmetleri sınıfı: Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında ve emrinde çalıştırılanlardan tespit edilmiş olan görevleri yapanları,

kapsamaktadır.

Türkiye'nin kariyer sistemine uyumlaştırılan kadro sisteminin bir diğer aracı da *"kadro"* unsurudur. Türk kamu yönetiminde kadro, belirli bir sınıf içinde yer alan görev grupları için öngörülmüş görevlerin özeti ve bütünleşmiş halini yansıtmaktadır.

657 sayılı Kanunun 33.maddesinde geçen; *"kadrosuz memur çalıştırılamaz."* hükmüne istinaden, Türk kamu yönetiminde personel, sisteme kadrosuyla bağlanır ve her türlü özlük hakkı bulunduğu kadroya göre belirlenir.

Türk kamu personel sisteminde kadro rejimi, CBHS'den önce 657 sayılı Kanun ve 190 sayılı KHK ile CBHS'ye geçişle birlikte 657 sayılı Kanunun yanı sıra 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Her iki kadro yapılanmasında da, kadro-görev ilişkisi ön plana çıkmaktadır.

Kadro rejimimizde kadronun ayrılmaz parçaları olarak nitelendirilebilecek iki unsur olan *"kademe"* ve *"derece"*, 657 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde düzenlenmiştir. Kademe, memurun ilerlemesini gösteren bir unsurdur. Kademe, bir derecenin içinde üç tane (üç yıl hizmet süresi anlamına gelir) olmak suretiyle, memurun her hizmet yılı için ilerlemesini ifade eder. Kademe 657 sayılı Kanunda*; "derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, devlet memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımıdır."* şeklinde ifade edilmiştir.

Derece ise 657 sayılı Kanundaki tanımına göre, memurluk sisteminde görevin önemi ve sorumluluğunda artışı içeren yükselme adımıdır. Mezkûr Kanuna göre *bir üst dereceye yükselebilmek için personelin, üst derece görevin gerektirdiği niteliklere sahip olması, bulunduğu derecede en az üç yıl çalışmış olması ve olumlu sicile sahip olması* gerekmektedir. Bu üç ölçüt sayesinde yükselme, deneyim ve yeterlilik koşullarına bağlanmıştır.

Memurların sisteme dâhil olmaları, görecekleri hizmetin niteliği doğrultusunda ilgili hizmet sınıfına girmelerini müteakip öğrenim durumuna göre belirlenmiş derece ve kademelerden gerçekleşmektedir. İlerleme ve yükselme de yine bu işe girişte başlanılan derece ve kademeden itibaren 657 sayılı Kanunda gösterilen derece ve kademelere kadar mümkün olmaktadır. Türkiye'deki kariyer sistemine göre; hem sisteme dâhil olmak hem de sistem içinde ilerleme ve yükselme ise çeşitli sınavlarla sağlanmaktadır.

Türk kamu personel sisteminde kariyer sistemini oluşturan görev tanımlarına uygun personelin seçilmesi, sisteme dâhil olan personelin görevde yükselmesi veya görev değiştirmesi gibi konularda *"sınav"*, bir seçme aracı olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de uygulanmakta olan sınav sistemi önce merkezi bir sınav olan KPSS ile ön eleme yapılan, ardından kurumların düzenlediği özel yarışma sınavlarıyla mesleğe özel bilginin ölçüldüğü ve bunun sonucunda sözlü sınav veya mülakatla yapılan bir değerlendirmeyle nihayete erdiği bir yapıya dayanır.

Sınavla personel seçme sisteminde en önemli husus elbette liyakat esaslı tercihlerin yapılmasıdır. 657 sayılı Kanun liyakati; *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."* şeklinde tanımlamıştır. Liyakat ilkesi Türkiye'deki memurluk rejimini düzenleyen temel Kanunun yapıtaşlarından biri olduğundan sisteme dâhil olacak personelin seçiminde bu ilkeye uygun davranılması, kariyer sisteminin devamlılığı için oldukça önemlidir.

Kariyer sistemine girişte yapılan sınavların yanı sıra belli dönemlerde farklı isimler altında yapılan sınavlarla da personel, sistem içinde ilerleme ve yükselme imkânı bulmaktadır. Hizmet içi bu sınavlar kariyer uzmanlıklar için *"yeterlik sınavı"* iken, diğer memurlar için *"görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarıdır"*.

Görüldüğü üzere, Türkiye'deki kariyer sisteminin temeli 657 sayılı Kanunda belirtilen üç temel ilke üzerine atılmakla birlikte, 1965 yılından itibaren kadro sisteminin unsurlarından olan sınıflandırma, kadro, sınav gibi dinamikleri de kamu personel sistemiyle bütünleşik halde kariyer uzmanlık sisteminin hizmetine sunulmuştur.

Kariyer ve kadro sistemlerinin dünyada geçerliliği olan temel dinamiklerini Türkiye'nin kamu yönetimi standartlarına göre şekillendirerek kariyer uzmanlık sistemine zemin hazırlayan Türk kamu personel sistemi, 2018 yılındaki hükümet sistemi değişikliği kapsamında yapılan düzenlemelerle yeniden kurgulanmıştır. Bu kapsamda Türk kariyer uzmanlık sistemi de bu düzenlemelerden etkilenmiş, 1960'larda ortaya çıktığı stratejik plan ve program hazırlayan, politika üreten beyin takımı olarak faaliyet yürütme amacından gittikçe uzaklaşılarak, CBHS geçiş düzenlemeleri doğrultusunda "nitelikli memurlara" dönüştürülmüştür.

Bunun yanı sıra, parlamenter sistemden bir tür başkanlık sistemi olan CBHS'ne geçilmesiyle birlikte İngiliz tarzı kariyer sistemi geleneğinden Amerikan tarzı kariyer sistemine doğru yaklaşıldığını söylemek çok da yanlış olmayacaktır. Çünkü Türk tipi başkanlık sisteminin temel ilke ve hedefleri ile günümüzdeki kamu personeli uygulamalarına bakıldığında, kariyer uzmanlık sistemimizde İngiliz tarzı kariyer sisteminin araçlarının kullanımı yavaş yavaş terk edilerek Amerikan tarzı kariyer sisteminin araçlarının kullanımının arttığı gözlemlenmektedir. Bu uygulamalar ve yarattığı sonuçlar kariyer uzmanlık sistemi özelinde üçüncü bölümde ele alınacaktır.

## 2.2. KARİYER UZMANLIĞIN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL SÜREÇTEKİ DÖNÜŞÜMÜ

Devletler, askeri, ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal birçok alanda fonksiyonlarını yerine getirebilmek için nitelikli insan gücüne ihtiyaç duymuştur ve duymaktadır. 20.yüzyılın başından beri küreselleşme ile bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişimlerin etkisiyle modern devletin sorumlulukları artmıştır. Hizmet sunulan alanların genişlemesi ve çeşitlenmesiyle kamuda nitelikli personele duyulan ihtiyaç iyice hissedilmeye başlamıştır. İnsan gücüne yapılan yatırımın bir ülkenin geleceğini teminat altına almada en önemli araç olduğunun kabul edildiği son dönemde Türkiye, özel sektörde olduğu kamu sektöründe de teknik bilgi, beceri ve donanıma sahip, kalifiye uzman personel istihdamına hızla yönelmiştir.[146]

Bu bölüm, Türk kamu personel sisteminde uzmanlaşmanın nasıl başladığını, kariyer uzmanların nasıl ve ne zaman ortaya çıktığını, hangi kırılmalardan sonra dönüşüm geçirdiğini ve Temmuz 2018 itibariyle uygulamaya konulan CBHS'nin ne yöne evirildiğini inceleyecektir.

### 2.2.1. İlk Kariyer Meslek Grubu: Hesap Uzmanlığı

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren hemen her alanda yapılan reformlar vergi alanında da gerçekleşmiştir. 1925 yılında aşar vergisinin kaldırılmasından sonra 1926 yılında Kazanç Vergisi Kanunu getirilmiştir. Bunu 1930'lu yıllarda umumi ve hususi istihlak vergileri izlemiş ve zamanla bunlar da muamele vergilerine dönüştürülmüştür. Beyana dayalı olan bu vergilerde takibin sağlanması için yeni inceleme elemanlarına ihtiyaç olmuştur. Ancak bu tür elemanlar Bakanlık personelinden karşılanamadığı için, bu hizmetin piyasadan sağlanan ve serbest olarak çalışan muhasebecilere verilmesi

[146] Filiz Ekinci, **"Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi**", Maliye Dergisi, S:155, Temmuz-Aralık 2008, s.176-180

uygun görülmüş, bunların sözleşmeli olarak çalıştırılması yoluna gidilmiştir. Piyasadan tedarik edilen ve sözleşmeli olarak çalıştırılan elemanlara *"Hesap Mütehassısı"* diye yeni bir unvan verilmiş ve bunlar, *"kazanç vergisi hesap mütehassısları"* ve *"muamele vergisi hesap mütehassısları"* olmak üzere iki sınıfa ayrılmıştır. Kazanç vergisi ve muamele vergisi hesap mütehassısları Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez vergi inceleme elemanları olarak karşımıza çıkmaktadır. 2395 sayılı Kazanç Vergisi Kanununda vergi mütehassıslarının atanma koşulları, nitelikleri, yetkileri, görevlerini ifa şekli açıkça belirtilmiştir.[147]

1945 yılına gelindiğinde 4709 sayılı Kanun ile Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuş, Kanunun gerekçesinde hesap uzmanlarının ticaret ve üretim dünyasının işleyişine hâkim, teknik bilgisi geniş, ülkenin mali otoritesini temsil edebilecek potansiyelde ahlaki değerleri yüksek kişilerden oluşan bir personel topluluğuna ihtiyaçtan ortaya çıktıkları belirtilmiştir.[148] Söz konusu Kanunda hesap uzman yardımcılığına atanabilmek için gerekli şartlar şöyle sıralanmıştır:

- Siyasal Bilgiler Okulundan ya da İktisat ve Hukuk Fakültelerinden mezun olmak,
- 35 yaşını doldurmamış olmak
- Yapılacak özel yarışma sınavında başarı göstermek[149]

Yarışma sınavında; hukuk, iktisat, maliye, muhasebe ve yabancı dil dallarında başarı gösteren adayların Hesap Uzman Yardımcısı olarak atanma hakkı elde edeceği belirtilmiştir. Üç yıllık yetişme süresi öngören ve bu sürenin sonunda yapılan yeterlik

147 R. Karslı, 2013, s.92-101

148 R. Karslı, 2013, s.94

149 23/03/1945 tarihli ve 4709 sayılı Hesap Uzmanları Kurulu Kurulmasına ve Maliye Bakanlığı Merkez ve İller Kadrosunda Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanunun 3 üncü maddesi, RG: 05/04/1945,5974

sınavında başarı gösteren hesap uzman yardımcılarının hesap uzmanı olarak atanacağı hüküm altına alınmıştır.

Hesap uzmanlığı mesleğinde uzman yardımcılığı döneminin öngörülmesi, mesleğin usta-çırak ilişkisine dayandığını, üç yıllık yardımcılık süresinde yetiştirilme ve sonraki görevlere hazırlama fonksiyonunun olduğunun göstergesidir. Batı toplumlarında *"mentor"* ya da *"mentorluk"* da denilen bu uygulama, çömez olarak bilinen daha genç kişiye rehberlik eden, akıl hocalığı yapan kişilerce bir tür baba figürü çizmek olarak karşımıza çıkmaktadır.[150] Uzman ve uzman yardımcısının beraber çalıştığı ve uzmanın yardımcısına hem mesleğin teamül ve ilkelerini öğrettiği hem de onu üst kademe görevlere hazırladığı bu sistem kamuda zamanla gelişecek ve günümüzdeki halini alacaktır.

Hesap uzmanları görev tanımları itibariyle sadece büyük ölçekli mükelleflerin faaliyetlerinin vergi mevzuatına uygunluğunu denetlememekte, ayrıca inceledikleri alanın mikro ve makro boyutta analizlerini de yapmaktaydılar. Bu sebeple hesap uzmanlarını sadece birer denetim elemanı olarak görmek yanlış bir yaklaşım olacaktır.[151]

Hesap uzmanlarının üniversite mezunları arasından özel yarışma sınavıyla seçilmesinin, hizmet içi eğitimleri ve yetiştirilme usulleri göz önüne alındığında ileriki yıllarda kamunun genelinde yaygınlaşacak kariyer uzmanlık sistemine yol gösterici nitelikte olmasının tesadüf olmadığı değerlendirilmektedir. Hatta 1951 yılında yabancı uzmanlardan James W. MARTIN ve Frank C. E. CUSH tarafından yazılan Martin-Cush Raporunda da Hesap Uzmanları Kurulunun bir memurun görevini en iyi şekilde ifa

---

150 Nihat Alayoğlu, **"Üstatlık: Kadim Bir Eğitim ve Kariyer Geliştirme Yöntemi"**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:45, Sayı: 2, Haziran 2012, TODAİE, Ankara, s.103-131

151 Mehmet Ali Aydın, **"Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği: Yasama Uzmanlığı",** Yasama Dergisi S:2, 2006, s.150.

etmesine imkân verdiğini iddia etmişlerdir.[152] Raporda ayrıca "muhtelif ihtisas erbabına" ihtiyaç duyulduğu, personel uzmanları ile bütçe raportörlerinin istihdam edilmesinin faydalı olacağı da belirtilmiştir.[153] Bu gelişmelerle Planlama Uzmanlığı, Devlet Bütçe Uzmanlığı, Devlet Personel Uzmanlığı, Başbakanlık Uzmanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Uzmanlıkları ile Devlet İstatistik Enstitüsü Uzmanlığının oluşumuna zemin hazırlanmıştır.

### 2.2.2. Kariyer Uzmanlıkların Çeşitlenmesi (1960-2000)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını desteklemek için uluslararası örgütlerce yapılan yardım ve fonların en verimli şeklide yönetimini sağlamak, bunların planlamasının merkezi bir ihtisas birimi tarafından yapılmasına rehberlik etmek amacıyla 1960 yılında 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. DPT'de yerli ve yabancı uzmanların çalışması sağlanmış ancak bu uzmanlara kanunla ayrı bir unvan ve yetki verilmemiştir. Fakat bu durum kamu sektöründe yabancı uzman istihdamı ve sözleşmeli personel çalıştırmada farklı uygulamaların zeminini oluşturmuştur. Böylece uzman ve uzman yardımcıları kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılmıştır.[154]

DPT'nin kurulduğu yıllarda diğer kamu kurumlarıyla kıyaslandığı zaman farklı bir örgütlenme yapısı olduğu görülmektedir. DPT müsteşarlık, daire başkanlığı, şube müdürlüğü ve uzmanlık biçiminde sadece dört kademede örgütlenme sağlarken, hizmet bakanlıklarında yedi sekiz kademede örgütlenme görülmektedir. Her kademede çalışan

---

152 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959), DPB, s.73-74

153 R. Karslı, 2013, s.94

154 İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak'ın tanımına göre kadro karşılığı sözleşmeli personel; bazı kurumların örgüt yasalarına özel hüküm konulmak ve bu kurumların belirli memur kadroları karşılık gösterilmek suretiyle, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen personeldir.

personel barem kanunlarındaki sınırlamaya bağlı kalmaksızın en yüksek dereceden maaş almaktaydı.[155]

1950'li yıllarda Türk kamu yönetimi ve personeline ilişkin Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin-Cush Raporu, Leimgruber Raporu ve Chailloux-Dantel Raporu gibi birçok yabancı uzman raporu hazırlanmıştır. Bu raporların kapsamı aşağıda tablo halinde sunulmaktadır:

**Tablo 8:** Yabancı Uzman Raporları[156]

| RAPOR | TARİH | KONU |
|---|---|---|
| Neumark Raporu | 1949 | *Kamu kurumlarında memur dağılımı dengesiz, norm kadro çalışması yapılmalı. |
| Barker Raporu | 1951 | *Kamu hizmetine alım objektif ihtiyaçlara göre yapılmamakta,<br>*Merkezi bir personel örgütünün kurulmasına ihtiyaç var. |
| Martin-Cush Raporu | 1951 | *Barem rejimi sadeleşmeli, *Merkezi bir personel örgütüne ihtiyaç vardır, *Memurların iş güvencesi çalışmayı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmeli |
| Leimgruber Raporu | 1951 | *Statü hukukuna tabi memurlar ile özel hukuk hükümlerine tabi müstahdemlerin bir arada çalışması kamu personel rejimi için sıkıntı yaratmaktadır.<br>* Merkezi bir personel örgütüne ihtiyaç vardır. |
| Chailloux-Dantel Raporu | 1951 | *Kamu hizmetlerini yürütenlerin gruplandırılması ihtiyacı (sınıflandırma)<br>*"Mesleki uzmanlık" alanının her bir meslek için ayrı ayrı tanımlanması. |

Yabancı uzman raporlarının yanı sıra bu dönemde Türk kamu yönetimi ve kamu personel sistemine ilişkin yerli raporlar da hazırlanmıştır. Bu raporlardan en önemlisi Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu olarak görülmektedir. 1962-1963

155 Günal Kansu, **Planlı Yıllar (Anılarla DPT'nin Öyküsü)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2004, s.66

156 **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları**, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara 1963, s.4-37.

yıllarında Bakanlar Kurulu kararıyla oluşturulan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesinin (MEHTAP) temel amacı, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesi için merkezi hükümetin görev dağılımının profesyonel bir el yardımıyla belirlenmesi olarak ifade edilmiştir. MEHTAP Raporuyla, TODAİE öncülüğünde DPT, Devlet Personel Dairesi (DPD) ve Ankara Üniversitesinin işbirliği ile kapsamlı araştırmalar yapılmıştır. Ortaya çıkan raporda; kamu hizmetlerinin gün geçtikçe uzmanlaşma gerektirdiği belirtilmiş ve pek çok açıdan uzmanlaşmanın önemi vurgulanmıştır. Rapora göre DPT, zengin uzman kadrosuyla önemli başarılar elde etmiştir.[157]

Raporda ayrıca uzmanların memurlara göre daha ayrıcalıklı ve nitelikli olmaları gerektiği vurgulanmış, özellikle yabancı dil ve hizmet içi eğitim alanlarında yurtdışı olanaklarının olması gerektiği, yabancı uzmandan ziyade yerli uzman alıp yetiştirmeye önem verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları işlerde işbölümü ve uzmanlaşmaya giderek kariyer uzman istihdamının bu yönde artırılması gerektiği savunulmuştur.[158]

MEHTAP Raporu, Türk kamu yönetiminde kariyer mesleklere olan ihtiyacı ortaya çıkarmış, uzmanlaşmanın önemine vurgu yapmış, nitelikli, iyi eğitim görmüş personel istihdamının Türk kamu bürokrasisinin gelişimindeki önemi üzerinde durmuş, böylece Türkiye'ye özgü bir uzmanlık sistemi geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

DPT'nin 1960'larda oluşturulan örgütsel yapısı 24 Ocak 1980 Kararlarına kadar değişmeden sürmüştür.[159] 1971 yılında yayımlanan Devlet Planlama Teşkilatı Sınav

---

157 R. Karslı, 2013, s. 96

158 Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu,1966, Ankara, s.82-96

159 Onur Ender Aslan**, "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm"**, Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:1, Mart 1998, s.106

Yönetmeliği[160] ile DPT'deki uzmanlık bir kariyer meslek haline gelmiştir. Mezkûr yönetmelik ile uzman yardımcılığı özel yarışma sınavına bağlanmış, yetiştirilme dönemi açısından aday uzman yardımcılığı müessesesi getirilmiş, adaylıktan uzman yardımcılığına geçiş için komisyonun olumlu değerlendirmesi ve yabancı dil sınavında başarı gösterme şartları getirilmiş, uzman yardımcılarının üç yıl çalıştıktan sonra yeterlik sınavında başarı göstermeleri halinde uzmanlığa atabilecekleri düzenlenmiştir. Yeterlik öncesinde yazılacak uzmanlık tezi ve tezin başarılı savunması şartı getirilmiştir.

Planlama uzmanlığının kariyer meslek haline getirilmesinde atılan en önemli adımlardan biri de 1975 yılında 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinde yapılan bir değişiklikle planlama uzmanı unvanının denetim elemanlarının yanına eklenmesiyle olmuştur. Böylece üç yıllık yardımcılık dönemi sonunda yeterlik sınavında başarı gösteren denetim elemanlarına verilen ilave bir dereceden ilk defa bir uzman grubu olarak planlama uzmanları da faydalanmıştır. Kısaca "36/A-11" olarak adlandırılan düzenleme zamanla fiilen kariyer meslekleri betimleyen bir madde haline gelmiştir.[161] Farklı unvanlarda kariyer mesleklerin ortaya çıkışında bu maddeye yapılan eklemelerle kariyer uzmanlıklar çoğalmıştır.

DPT'nin kuruluşundan iki ay kadar sonra 13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile benzer özellikleri taşıyan DPD kurulmuştur. DPD de uluslararası örgütlerin desteğiyle Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Yabancı uzman raporları ile MEHTAP Raporunun yayınlanmasından sonraki dönemde DPD öncülüğünde yeni bir kamu personel sistemi oluşturulması amacıyla çalışmalara başlanmış ve bu çalışmalar neticesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1965 yılında kanunlaşmıştır. Söz konusu Kanununa 1970 yılında

160 RG: 17/08/1971,13929

161 S. O. Albayrak, 2016, s.195

eklenen bir hükümle DPD'de Devlet Personel Uzmanı, Maliye Bakanlığında ise Devlet Bütçe Uzmanı kadroları ihdas edilmiştir.[162]

1980 sonrası dönemde dünyadaki etkisini Türkiye'de de hissettirmeye başlayan serbest piyasacı anlayışın, personel politikalarını da etkileyerek kürek çeken değil dümen tutan Devlet anlayışının yerleşmesine zemin hazırladığı savunulmaktadır.[163] Bu anlayış kamu personel rejiminde karar alma süreçlerinde daha etkili olacak olan bir memur grubunun –ki bunlar kariyer uzmanlardır- oluşumuna zemin hazırlamıştır. Bu zemin üzerinde merkezi kamu kurum ve kuruluşlarında bazı uzmanlıklar için atanma, görev ve çalışma yönetmelikleri çıkarılarak bunlar kariyer mesleklere dönüştürülmüştür. 1970'li yıllarda DPT'de kariyer uzman istihdamıyla başlayan süreç aşağıdaki şekilde gelişmiştir.

**Tablo 9:** Kariyer Uzmanlıkların Yaygınlaşması[164]

| KURUM | UNVAN | KURULUŞ TARİHİ |
|---|---|---|
| Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı | Planlama Uzmanı | 1971 |
| Maliye Bakanlığı | Devlet Bütçe Uzmanlığı | 1979 |
| Devlet Personel Başkanlığı | Devlet Personel Uzmanı | 1984 |
| Başbakanlık | Başbakanlık Uzmanı | 1986 |
| Hazine Müsteşarlığı | Hazine Uzmanı | 1986 |
| Dış Ticaret Müsteşarlığı | Dış Ticaret Uzmanı | 1986 |
| Devlet İstatistik Enstitüsü | İstatistik Uzmanı | 1989 |

Dönemin teşkilatlanma ve kamu personeli politikaları açısından sıra dışı bir görünüm sergileyen bu kariyer uzmanlık yapısı zaman içinde diğer kamu kurum ve

[162] R. Karslı, 2013, s.97

[163] S. O. Albayrak, 2016, s.197-198

[164] S. O. Albayrak, 2016, s.200

kuruluşları için de çekici hale gelmiş, böylece özellikle Başbakanlık ve bağlı kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurullarda uzman istihdam edilmesini öngören düzenlemeler yapılmış; bunların çoğunda uzmanlar yüksek ücret imkânından faydalanabilmek için kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılmışlardır. Kadro karşılığı sözleşmelilik, kendine özgü istisnai bir maaş rejimiyle kariyer uzmanlara genel müdür seviyesinde maaş ödenmesini sağlamıştır.[165]

1988 yılına gelindiğinde TODAİE tarafından hazırlanan bir başka rapor olan KAYA Raporunda kamu hizmetlerinde uzmanlaşmanın önemi vurgulanarak özellikle ekonomik ve mali alanda nitelikli ve uzmanlaşmış bakanlıklara ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Ayrıca kariyer uzmanlıkların taşra birimlerinde de çalışmaları gerekliliği üzerinde durularak taşrada kariyer uzman istihdamının önü açıldı.[166]

Taşrada ilk kariyer uzman istihdamı 1988 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde il planlama uzmanları ile başlamış[167], 1994 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde defterdarlara bağlı çalışan milli emlak uzmanları ile devam etmiştir. Bunları daha sonra vergi dairelerinde çalışan gelir uzmanları takip etmiştir.

2000 yılında *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı* kapsamında Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunun öneriler kısmında, kurumların DPT'ye benzer bir personel yapısına kavuşturularak nitelikli kariyer uzmanların istihdam edilmesi ve bunların kurumların beyni ve anahtarı konumuna getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.[168]

---

165 Süha Oğuz Albayrak, İpek Özkal Sayan, **"Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel"**, Mülkiye Dergisi, Cilt:XXXV, Sayı:272, Güz 2011, s.195-216

166 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayın No:238,1991, Ankara.

167 6/8/1988 tarihli ve 340 sayılı KHK ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen ek madde 1, RG:8/11/1988, 19983

168 M. A. Aydın, 2006, s.149

2000'li yılların başına kadar Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında daha çok yoğunlaşan ve diğer kurumlar için de merkez teşkilatlarında yer aldığı gözlemlenen kariyer uzmanlıklar, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve buna paralel olarak bakanlıkların örgütlenme anlayışında yaşanan değişimle birlikte bir dönüşüme uğramıştır.

### 2.2.3. Bakanlık Yapısındaki Dönüşüm ve Kariyer Uzmanlık Anlayışının Değişimi (2002- Temmuz 2018)

ABD, Kanada, Yeni Zelanda gibi çok sayıda Anglo-Sakson ülkesinde 1980'lerden önce başlayan yeni kamu işletmeciliği anlayışı, gelişmekte olan ülkeler için hem bir model hem de bir uygulama sağlamak üzere çok geniş bir ölçekte uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de ise yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının etkileri 1980'lerde yavaş yavaş görülmeye başlamış, 2000'li yıllarda sıkça dile getirilir hale gelmiştir.[169]

Türkiye'de yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya çıkmasında; kamu sektörü ve kamu yönetimine yöneltilen yoğun eleştirilerin, yeni sağ ve ekonomik kuramdaki değişimlerin, özel sektördeki gelişmelerin etkili olduğu savunulmaktadır.[170]

Kamu sektörünü her bakımdan küresel sisteme entegre etmek ve küresel rekabete hazırlamak amacıyla ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında merkez, siyasetten yönetime kaymış, kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesi piramit örgütlenmeden yatay örgütlenme modeline geçmiştir. Ayrıca bakanlık örgütlenmesi de ilke olarak "kamu hizmetlerini" yerine getirmek için yapılmasına karşılık yeni kurulan bakanlıkların "yönetim süreçlerini" yerine getirme fonksiyonuyla

---

169 Mustafa Önen, Salim Kurnaz, **"Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar"**, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi,2017, C:4, S:8, s:51-69

170 Bilal Eryılmaz, a.g.e.,, 2001: 43-61

öne çıkmaya başlamıştır.[171] 2000'li yıllarda yeni kurulan bakanlıklarda görülen en büyük özellik hizmetleri yürütmekten ziyade politika belirleyici kurumlar olarak öngörülmeleridir.

Daha az hiyerarşiye dayalı, merkezin daha çok politika üretme ve karar alma mekanizmalarını sürdürdüğü, yetki devri ile kamu hizmetinin ifasını yerel yönetimlere bıraktığı yatay örgütlenme modeli ilk örneğini 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 30/10/2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk ettiği ve 15/7/2004 tarihinde kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesiyle kadük kalan *5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTK)* ile ortaya koymuştur.[172] İyi yönetişim ilkelerini hayata geçirmeyi hedefleyen KYTK kamu personel rejimi açısından; verimlilik esaslı bir işleyişin sağlanması, performansa dayalı çalışma ve ücret rejiminin kurulması, aşırı görünümdeki personel sayısının azaltılması, personel mevzuatının sadeleştirilmesi hususları üzerinde durmuştur.[173]

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun öngördüğü geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre bakanlık örgütlenmesinde dikey ve hiyerarşik bir klasik düzen varken ve merkez teşkilatı şube müdürlükleri üzerinden ve her şube müdürlüğü de şeflikler üzerinde yükselmekteyken (çok sayıda ihtisas biriminin varlığı), KYTK yatay ve en az hiyerarşik kademenin bulunacağı şekilde bir örgütlenme modeli önermekteydi. KYTK bir bakanlığın merkez teşkilatının yönetici kadrolarını üç basamakta saymış (müsteşar, genel müdür ya da daire başkanı, şube

---

171 Sabrina Kayıkcı**, "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma"**, Amme İdaresi Dergisi, C:47, S: 1, Mart 2013, s.23-51

172 Birgül Ayman Güler, **"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine"**, Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005,s.75-127

173 Süha Oğuz Albayrak, **"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi",** Memleket Siyaset Yönetim (MSY), C:12, S:27, Haziran 2017, s.1-18

müdürü) ve yardımcı yönetici kadrolarına yer vermemiştir.[174]Böylece daha hızlı karar alma ve uygulama mekanizması geliştirilmesi hedeflenmiştir.

KYTK'nın kadük kalmasından sonra uygulamaya bakıldığında şube müdürlüklerinin kaldırılarak, daire başkanlıklarının doğrudan kariyer uzmanlar ile çalıştığı bir sistem kurulmuştur. İşte şube müdürlükleri yerine ikame edilen kariyer uzmanlıklar da yeni bakanlık modelinin taşıyıcı unsuru olarak doğrudan hizmet sunmak yerine piyasadan hizmet alımı yapan, yabancı dil bilen, dış dünyayla etkileşimi kuvvetli, piyasa ile bakanlık arasında eşgüdümü sağlayan nitelikli personel olarak kamu personel sisteminde yeni bir düzen oluşturmuşlardır:[175]

**Tablo 10:** Bakanlık Yapısındaki Değişen Örgütlenme Modeli

| **Klasik Bakanlık Yapısındaki Dikey Örgütlenme Modeli[176]** | **Yeni Bakanlık Yapısında Yatay Örgütlenme Modeli[177]** |
|---|---|
| Müsteşar | Müsteşar |
| Müsteşar Yardımcısı | Müsteşar Yardımcısı |
| Genel Müdür | Genel Müdür |
| Genel Müdür Yardımcısı | Daire Başkanı |
| Daire Başkanı | Kariyer Uzman |
| Şube Müdürü | |
| Şef | |
| Memur | |

2001 yılındaki mali krizin ardından 2002 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerinde tavsiyesiyle 2002 yılından itibaren

174 S. O. Albayrak, 2017, s. 7

175 S. O. Albayrak, 2016, s.237

176 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı mülga Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna göre Bakanlık Örgütlenmesi

177 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı mülga Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunda 643 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler sonrası Bakanlık Örgütlenmesi

Bütçe Kanunlarıyla memur istihdamı sınırlandırılmış ve böylece az sayıda personelden daha yüksek verim alınması hedeflenmiştir. 2011 yılına gelindiğinde ise kariyer uzmanlık sistemi bir kırılma yaşamıştır. Kariyer uzmanlıkların sırasıyla hizmet bakanlıkları, düzenleyici bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar, üniversiteler ve özerk kurumlarda yaygınlaşması eğilimi 2011 yılında 2/11/2011 tarihli ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle zirveye ulaşmış, kariyer uzman istihdam etmeyen kamu kurum ve kuruluşu nerdeyse kalmamıştır.

#### 2.2.3.1. Kariyer Uzmanlıkların "Nitelikli Memurlara" Dönüşümü (2011 Kırılması)

Türkiye'de bakanlık örgütlenmesinin sistematiğini değiştiren 2011 yılında yayımlanan 643 sayılı KHK[178] ile 2003 yılında başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları somut halini almış oldu.[179] Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve yönetişim ilkeleri çerçevesinde yapılan bu düzenlemeler sonrasında bakanlıklar, politika belirleyen kurumlar haline getirilmeye çalışılmıştır. Kariyer uzmanlıklar da bu kapsamda bakanlıkların politika yapıcı eli olmak için hemen tüm kurumlarda hızla istihdam edilmeye başlamıştır. Kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarında yaygınlaştırılması Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığında başlamıştır.[180] Mezkûr bakanlıkların eski teşkilat kanunlarında düzenlenen hükümlerle uzman ve uzman yardımcısı istihdam edileceği hüküm altına alındıktan sonra bunların görev ve çalışma usul ve esaslarına dair konular yönetmeliğe bırakılmıştır. Hemen

178 8/6/2011 tarihli ve 643 sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 8/6/2011, 27958m.

179 S. Kayıkcı**,** 2013, s.23-51

180 S. O. Albayrak, 2016, s.204-205

hemen tüm bakanlıkların bu konudaki yönetmelikleri 2011 ve 2012 yıllarında peş peşe çıkarılmıştır.

**Tablo 11:** Kariyer Mesleklerin Yıllar İtibariyle Sayısal Görünümü[181]

| KARİYER MESLEK MENSUPLAR/ YILLAR | KARİYER UZMAN YARDIMCILARI | KARİYER UZMANLAR | MÜFETTİŞ YARDIMCILARI | MÜFETTİŞLER | DENETMENLER | TOPLAM |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2003** | 744 | 1400 | 827 | 65 | 2.443 | 5479 |
| **2004** | 1.156 | 1.489 | 445 | 5.999 | 2.826 | 11.915 |
| **2005** | 1.910 | 1.631 | 238 | 5.198 | 3.242 | 12.219 |
| **2006** | 2.554 | 2.211 | 300 | 6.118 | 3.199 | 14.382 |
| **2007** | 2.440 | 5.034 | 682 | 6.246 | 3.160 | 17.562 |
| **2008** | 3.259 | 8.364 | 808 | 6.255 | 3.259 | 21.945 |
| **2009** | 3.541 | 9.694 | 950 | 6.424 | 3.355 | 23.964 |
| **2010** | 2.816 | 13.976 | 994 | 6.389 | 3.176 | 27.351 |
| **2011** | 5.983 | 17.869 | 1.289 | 6.805 | 1.209 | 33.155 |
| **2012** | 8.027 | 22.442 | 1.002 | 3.992 | 4.443 | 39.906 |
| **2013** | 9.713 | 23.061 | 1.101 | 3.961 | 4.776 | 42.612 |
| **2014** | 10.294 | 25.983 | 4.595 | 10.360 | 2.055 | 53.287 |
| **2015** | 11.123 | 26.504 | 6.341 | 9.860 | 1.790 | 55.618 |
| **2016** | 13.033 | 26.908 | 6.247 | 9.258 | 2.246 | 57.692 |
| **2017** | 11.804 | 27.020 | 6.125 | 8.271 | 2.451 | 55.671 |
| **2018** | 10.523 | 27.505 | 6.082 | 7.869 | 2.877 | 54.856 |
| **2019** | 9.444 | 31.606 | 5.406 | 8.811 | 3.430 | 58.697 |

**Kaynak:** (mülga) Devlet Personel Başkanlığı

Yukarıdaki tabloya bakıldığında 2003-2013 yılları arasında kariyer mesleklerde istihdam edilenlerin sayısının yaklaşık olarak 15 kat arttığı görülmektedir. Bu durum kariyer mesleklerin, özellikle kariyer uzmanlıkların hemen hemen her kurumda yaygınlaştığını sayısal olarak da gözler önüne sermektedir.

Bakanlık yapısındaki dönüşüme paralel olarak kariyer uzmanların hizmetinden yararlanma stratejisi her bakanlıkta aynı şekilde işletilememiştir. Çünkü her bakanlığın

[181] (mülga) Devlet Personel Başkanlığından 31/1/2020 tarihinde alınan tahmini verilerdir.

görev tanımları ile tarihsel kariyer yapılanmaları farklılık göstermektedir. Bakanlıkların görev alanına giren esas işlerini yürütenler ile esas işleri dışında kalan idari işleri yürütenler arasında unvan ve görev tanımlarının örtüşüp örtüşmemesi meselesi, o bakanlığın kariyer uzmanlarının kimlerin olduğunu ya da kimlerin olması gerektiğini belirleyen unsur olmuştur.

Kariyer uzmanlıkların bakanlıklarda yaygınlaştırılması uygulamada ciddi sıkıntılara yol açmıştır.[182] Bazı bakanlıklarda kurumun asli ve sürekli işini gören meslek memurları ile kurumun asli ve sürekli işleri dışında kalan idari-mali işler ile personel işlerini görmek durumda kalan kariyer uzmanlar farklı personel gruplarını oluşturmuşlardır. Aşağıda bakanlıkların asli işlerini ifa eden unvanlar ile bunların yanı sıra ihdas edilen kariyer uzmanlık unvanları gösterilmiştir.

**Tablo 12:** Bakanlıklarda Asli İşi Yapan Unvanlar ile İhdas Edilen Kariyer Uzmanlıklar

| SAYI | BAKANLIK | ASLİ İŞİ YAPAN UNVAN | KARİYER UZMANLIK UNVANI |
|---|---|---|---|
| 1. | Dışişleri Bakanlığı | *Meslek memurları<br>*Konsolosluk ve ihtisas memurları | Dışişleri Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 2. | İçişleri Bakanlığı | *Mülki idare amirleri | İçişleri Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 3. | (mülga) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı[183] | * Sosyal çalışmacı<br>* Çocuk eğiticisi<br>*Psikolog<br>*Sosyolog<br>*Çocuk gelişimcisi | Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 4. | Milli Eğitim Bakanlığı | *Öğretmenler | Milli Eğitim Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |

[182] İpek Özkal Sayan, **"Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri"**, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:71, No:3, 2016, s.669-691

[183] Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile birleşmeden önceki halinin kullanılmasının sebebi, Bakanlığın birleşmeden önceki görev tanımlarına uygun esas işleri yapan unvanların burada sayılan unvanlar olduğunu vurgulamak içindir.

**Tablo 12: (Devamı)** Bakanlıklarda Asli İşi Yapan Unvanlar ile İhdas Edilen Kariyer Uzmanlıklar

| SAYI | BAKANLIK | ASLİ İŞİ YAPAN UNVAN | KARİYER UZMANLIK UNVANI |
|---|---|---|---|
| 5. | Sağlık Bakanlığı | *Sağlık personeli (doktor, hemşire, biyolog vs.), | Sağlık Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 6. | Kültür ve Turizm Bakanlığı | *Müze araştırmacısı<br>*Folklor araştırmacısı<br>*Restoratör<br>*Arkeolog<br>*Kütüphaneci vb. | Kültür ve Turizm Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 7. | Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı | *Mühendisler | Ulaştırma ve Altyapı Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 8. | Çevre ve Şehircilik Bakanlığı | *Mühendisler | Çevre ve Şehircilik Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 9. | Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı | *Mühendisler | Enerji ve Tabi Kaynaklar Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |
| 10. | Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı | *Hekimler ve mühendisler | Tarım ve Hayvancılık Uzmanı ve Uzman Yardımcısı |

Yukarıdaki tabloda geçen bakanlıkların asli işleri ile kariyer uzmanlık unvanlarının görev tanımlarının örtüşmemesi, aslında politika üreten, stratejik plan ve programlar hazırlayan, yöneticilik vasfı olan nitelikli personel grubu oluşturmak amacıyla ihdas edilmiş kariyer uzmanlık kadrolarının, bahsi geçen bakanlıkların asli görevlerini değil, yardımcı nitelikteki destek hizmetlerini yerine getirme işlevini üstlenmiş olduklarını göstermektedir. Oysaki Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı gibi bakanlıklarda kariyer uzmanlar meslek memuru konumundadır.

Bakanlıkların yanı sıra, bağlı ve ilgili kuruluşlarda da 2000'li yıllarda istihdamına başlanılan kariyer uzmanlıklar 2011 yılındaki kırılmayla iyiden iyiye yaygınlaşmışlardır. Bağlı ve ilgili kuruluşların kariyer uzman istihdamına dair mevzuatı

incelendiğinde kariyer uzmanlıklara dair unvanların kurumların adıyla aynı olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun aslında ilgili kamu kurum ve kuruluşunun yaptığı esas işin niteliğine bakılmaksızın kariyer uzman grubunun oluşturulduğunu, kurumda asli işleri yapacak olan teknik bir uzman grubu gerekse bile İİBF, Siyasal Bilgiler Fakültesi veya Hukuk Fakültesi gibi idari ya da hukuk alanındaki mezunların kariyer uzmanlık kadrolarını doldurduğu ve bu yüzden kurumun asli işlevlerinin nitelikli personel eliyle gördürülemediği söylenebilir. Bağlı ve ilgili kuruluşların kariyer uzmanlarıyla ilgili yönetmelikleri incelendiğinde kariyer uzmanlar için planlama, stratejik hedef belirleme gibi görevlerin hükmedildiği, kurumun doğrudan görev alanına giren işlerin kariyer uzmanlara verilmediği görülmektedir.[184]

Bağlı ve ilgili kuruluşların yanı sıra 5018 sayılı Kanunun[185] 60. maddesiyle düzenlenen ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali birimlerinde istihdam edilmesi öngörülen mali hizmetler uzmanları ve uzman yardımcılarının sayıca artması da yine 2011 dönemi sonrasında gerçekleşmiştir. 5018 sayılı Kanunla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulan mali hizmet birimlerinde istihdam edilen mali hizmetler uzmanları ve uzman yardımcıları diğer kariyer mesleklerden farklı bir durumdadırlar. Çünkü bunların hizmete giriş sınavları, meslek içi yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavları Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılmakta, ancak 5018 sayılı Kanuna tabi kurumların herhangi birinin mali hizmetler biriminde istihdam edilmektedirler. Yani mali hizmetler uzman ve uzman yardımcıları Hazine ve Maliye Bakanlığının kamu kurum ve kuruluşlarındaki temsilcisi konumundadır.

---

184 Yükseköğretim Kurulu Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 14/11/2013, 28821, Atom Enerjisi Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 8/5/2013, 28641.

185 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG:24/12/2003, 25326

Öte yandan bağımsız idari otoriteler de denilen düzenleyici ve denetleyici kurullar da 2011 yılında 666 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeye tabi olmuşladır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurullar için 2011 yılı düzenlemesi kariyer uzman istihdamı açısından diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı bir anlam taşımaktadır.

1999 yılında Türkiye'de yaşanan ekonomik krizden sonra ekonomiyi siyasetin müdahalesinden kurtarmak gerekçesiyle kurulmuş düzenleyici ve denetleyici kurullar hem karar alma hem de personel politikaları açısından özerk bir konudayken, 2009 yılından itibaren artan siyasal merkezileşme eğilimleri sonucu eski özerkliklerini kaybetmeye başlamıştır. Personel politikası açısından kendi teşkilat kanunlarına tabi olan, burada hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanuna atıf yapan üst kurulların kariyer uzmanları, mali ve sosyal haklar bakımından diğer memurlardan çok ayrıcalıklı ve üstün konumdaydılar. Her statünün en avantajlı yönlerini toplayarak personeline uygulayan üst kurullar, istihdam ettiği yüksek nitelikli personelini "ödüllendirmek" fikriyle bu yola başvurmuştur.

Öyle ki, üst kurulların kariyer uzmanları 2011 yılındaki düzenleme öncesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan emsali kariyer uzmanlarının iki veya üç katı fazla maaş almaktaydı. Ancak 2011 yılında 666 sayılı KHK ile "eşit işe eşit ücret" anlayışıyla getirilen düzenleme sonucu üst kurulların bütün mali ve sosyal haklarına yönelik avantajları sona erdirildi. 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 11. maddeyle daire başkanı daire başkanına, kariyer uzmanlar da Başbakanlık uzmanlarına eşitlendi. Bu tarihten sonra göreve başlayacak kariyer uzman yardımcılarının maaşları düştü ve ek ödemeler kaldırıldı.

Üst kurullardaki kariyer uzmanlıklar;

- Kurumun asli ve sürekli görevlerini ifa eden meslek personelidir.
- Kurumlarda sektörel bazda ayrışmışlardır. Yani tam bir uzmanlaşma söz konusudur.
- Personel rejimi anlamında idari hizmet sözleşmeliliği veya kadro karşılığı sözleşmeliliğin uygulandığı ayrıksı bir yapı kurmuşlardır. Ancak 2011 yılındaki düzenlemeyle bu yapı ortadan kaldırılarak tüm kariyer uzmanlar gibi üst kurul uzmanları da aynı mali ve sosyal haklardan yararlandırılmışlardır.

Büyük çoğunluğu küreselleşme söyleminin zirve yaptığı ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin gereklerinin karşılanmaya çalışıldığı 2000'li yıllarda kurulan Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Türk Akreditasyon Kurumu, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Kalkınma Ajansları ile Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı gibi kurumlarda kuruluş kanun veya KHK'larıyla statü hukuku dışında özel bir statüye tabi (idari hizmet sözleşmeli, işçi vb.) personel ve bu personelin özelinde kariyer uzmanlıklar istihdam edilmeye başladı. Kendine has sözleşmeli bir statüde veya Mesleki Yeterlilik Kurumu ve kalkınma ajanslarında olduğu gibi işçi statüsünde istihdam edilen kariyer uzmanlar, kariyer sistemde yer alan kariyer uzmanların memur statüsünde istihdam edilme anlayışının ayrıksı bir uygulamasını oluşturmuştur.

Görüldüğü üzere, bahsi geçen tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hem merkez hem de taşra kariyer uzmanlarının sayısı yıllar itibariyle hızla artmıştır. Türkiye'de kariyer uzmanların kamu sektöründeki istihdam içindeki payı yaklaşık %1 civarındadır.

Bu oran ABD'de %15, İngiltere'de %8'dir.[186] Ancak özellikle 2011 yılından itibaren kazandığı ivmeyle artış hızına devam ederse kariyer uzmanlık sayısı Türkiye'de ABD ve İngiltere örneklerini geçecek gibi görünmektedir.

2011 yılında 666 sayılı KHK ile yaşanan bu kırılma sonucu, kariyer uzmanlıklarda unvan ve sayı bazında çok ciddi artışlar yaşanması, kariyer uzmanlıkların kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları işin esasına göre değil de sadece idari nitelikteki personelden teşekkül etmesine yol açmış, böylece gerçek anlamda politika üretmek, stratejik planlar hazırlamak ve ilgili kamu kurumunun yönetici beyni olmak amacıyla oluşturulmuş bu statünün içi boşaltılarak kariyer uzmanlar adeta "nitelikli memur" haline getirilmiştir.

Günümüzde kariyer uzmanları "kurmay hizmetlerden" "hat birimlere" girmeye başlamıştır. " Her yerde her derde deva" olarak kullanılabilecek bir personel güruhu olarak görülmeye başlanan kariyer uzmanları, bu anlayış yüzünden "alan uzmanlığından" "kurum uzmanlığına" dönüşmüş, böylece nitelikleri ve kamu sektörü içindeki değerleri gitgide düşmeye başlamıştır. Kariyer uzmanları da istihdam edildikleri kurumlarda asli işlevlerden sorumlu tutulmadıkça iş tatminsizliği yaşayarak sık sık kurum değiştirmeye başlamışlar ve kurumlar arası mobilizenin artmasına neden olmuşlardır. Bu durum günümüzde alan uzmanlaşmasını engelleyen en büyük sorunlardan biri haline gelmiştir.

2011 yılında yayımlanan 666 sayılı KHK dışında da daha birçok kanun ve KHK ile kariyer uzmanlık sisteminde büyük bir revizyona gidilmiştir. 2011 yılında kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılan ve bu çalışma için önemli görülen bazı düzenlemeler ise şöyle sıralanabilir:

[186] S. O. Albayrak, 2016, s.206-207

- Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve 36 ncı maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurularda üst yaş sınırının; özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak şartı getirilmiştir.
- En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bu bakanlık veya kurumlarca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde ez az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak şartı eklenmiştir.
- Mesleğe uzman yardımcısı olarak özel yarışma sınavı ile alınmak şartı ilave edilmiştir.
- En az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek bir konuda uzmanlık tezi hazırlamak, tez savunması yaparak tezin jüriden geçmesi şartı belirlenmiştir.
- Tezin teslimden sonra yapılacak yeterlik sınavında başarılı olmak şartı getirilmiştir.
- Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri için Yabancı Dil Sınavından (YDS) asgari (C), dışişleri uzmanlığı için asgari (B) seviyesinde puan almaları veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olunması şartı belirtilmiştir.

- 657 sayılı Kanunun 36 A/11. maddesine çok sayıda kariyer uzmanlık unvanı eklenmiştir.

2011 yılında kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılan düzenlemelere bakıldığında, kariyer uzmanlığın yasal bir çerçeveye oturtulduğu, kariyer uzmanlığa hukuki bir tanım getirildiği, kariyer uzmanlığın usul ve esaslarının düzenlendiği ve uygulama alanının genişlediği görülmektedir. Kariyer uzman istihdamında kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan bu genişleme sonucunda kariyer uzmanlıklar, merkezde daha iyi özlük haklarına ve farklı alım standartlarına sahip "merkez kariyer uzmanları" ile taşrada daha düşük özlük haklarına ve farklı alım standartlarına "taşra kariyer uzmanları" olmak üzere statü açısından ikiye ayrılmıştır. Her ne kadar 2018 yılı öncesinde merkez ve taşra uzmanlarının hangileri olduğu mevzuatta açıkça düzenlenmemişse de, Temmuz 2018 itibariyle mevzuatın CBHS'ye uyumlaştırılması amacıyla çıkarılan 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[187] ile 657 sayılı Kanuna ek 44. madde eklenmiş ve bu madde ile taşra teşkilatı kariyer uzmanlıklarının istihdam biçiminin usul ve esasları düzenlenmiştir. Böylece merkez ve taşra kariyer uzmanlık ayrımı kanuni dayanağına 2018 yılında 703 sayılı KHK ile kavuşmuştur.

## 2.3. KARİYER UZMANLIKLARIN STATÜSÜNDEKİ DEĞİŞİM

Kariyer uzmanlıklar statüleri ve özlük hakları açısından *"merkez kariyer uzmanları"* ve *"taşra kariyer uzmanları"* olmak üzere iki grupta incelenmektedirler. Zaten kariyer uzmanlıklar hukuki açıdan böyle bir sınıflandırmaya tabi tutulmak zorundadırlar. Çünkü kariyer uzmanlık meslekleri sadece merkez teşkilatı uzmanlığı şeklinde ihdas edilmemiş, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında merkez teşkilatı

[187] 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:9/7/2018, 30473 (3.M)

uzmanlığının yanı sıra taşra teşkilatı uzmanlığına da yer verilmiştir.[188] Ancak taşra teşkilatında çalışan kariyer uzmanlar çeşitlilik itibariyle merkez teşkilatında çalışan kariyer uzmanlara göre daha azdır. Bu durum, kariyer uzmanların merkezde politika üreten, planlama yapan ve strateji geliştiren, bu alanlarda öncülük etme misyonlarının yerine getirilmesi için istihdam edilmeleri gerektiğinden kaynaklanmaktadır.[189]

Kariyer uzmanların işe başlamasından, yeterlikten sonra uzmanlığa atanma, aylıklarının hesaplanması, emeklilik haklarına kadar geçen süreçte statülerine dair tüm hususlar merkez ve taşra kariyer uzmanlıkları ayrımı üzerinden gerçekleşmektedir. Taşra kariyer uzmanlıklarının ek gösterge ve aylıkları, merkez kariyer uzmanlara göre daha düşük seviyede belirlenmiştir.

### 2.3.1. Merkez Kariyer Uzmanları

2004 yılında kamu yönetiminde büyük bir dönüşüm yaratacak olan ancak Cumhurbaşkanının vetosuyla kadük kalan 5227 sayılı KYTK ile hedeflenen kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimleri sorumlu kılmak, bu hizmetlerin planlanması ve bunlar hakkında politika üreten birimlerin ise merkezi idare olarak örgütlenmesiydi. Bu amaçla merkez teşkilatın ihtisas birimlerinde politika üreten, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve strateji geliştirme gibi işlerde istihdam edilmek üzere nitelikli personelin işe alınması ve bunların özlük haklarının ayrıcalıklı şekilde düzenlenmesi sağlanacaktı. Bu amaçla 2002 yılından itibaren çeşitliliği hızla çoğalan kariyer uzmanlıklar 2012 yılında en üst seviyeye ulaştı ve hemen her kamu kurum ve kuruluşunda çok farklı unvanlarda kariyer uzman kadroları ihdas edilmeye başladı. 1945 yılında Hesap Uzmanlarıyla başlayan, ardından 1960'lı yıllarda DPT ve Devlet

[188] Dr. Yasin Söyler, **"Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir mi?",** Yasama Dergisi, S:39, Ocak-Haziran 2019, s.51-104

[189] S. O. Albayrak, 2016, s. 208

Personel Başkanlığı (DPB) uzmanlıklarıyla devam eden kariyer uzman istihdam süreci, 1990'lı yıllarda Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında "kurmay" nitelikte işler için devam etmiş ve hükümete danışmanlık eden kamu kurumlarında çalışan bu nitelikli ve ayrıcalıklı personele yüksek özlük hakları verilmiştir. Bu uzmanlar kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilerek dönemin bir genel müdürü kadar maaş almaya başlamışlardır.2011 yılında yapılan düzenlemelerle kariyer uzman istihdamı tüm hizmet bakanlıklarında ve bunlara bağlı kuruluşlarda yaygınlaştırıldı.

#### 2.3.1.1. Merkez Uzmanlığa Giriş

Günümüzde (A) grubu kadrolar da denilen kariyer mesleklere girişi diğer memuriyetlere girişten ayıran en temel özellik özel yarışma sınavının yapılıyor oluşudur. 2011 yılı öncesinde kariyer mesleklere giriş için tüm memurlarda geçerli olan 657 sayılı Kanunda özel koşullar belirlenmişti. Özel hizmete giriş koşulları ise her kurumun (özerk kurumlar da dâhil) kendi kariyer meslek yönetmeliğinde düzenlenmekteydi.

2011 yılında 657 sayılı Kanuna eklenen ek 40 ve ek 41. maddelerle sınava giriş için yaş şartı otuz beş olarak belirlendi, mesleğe girişte yapılacak özel yarışma sınavında başarılı olma şartı getirildi, mezuniyet için istenen bölümler ve bunlara denk kabul edilecek öğretim kurumları tespit edildi.

Öğrenim dalları açısından 2011 yılı öncesinde kariyer uzmanlıkların büyük çoğunluğu hukuk, siyasal, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunları arasından atanırken, yapılan değişiklik sonrası kariyer meslekler teknik ve sözel bölümler de dahil olmak üzere tüm öğrenim dallarına açıldı. Örneğin; mühendislik fakültesi mezunu bir personel ile hukuk fakültesi mezunu bir personel aynı uzmanlık unvanı ile istihdam edilmeye başladı. Böylece birbirine benzemeyen görevler aynı unvan altında yürütülür

hale geldi. Uzmanlığın, sınırlandırılmış bir konu hakkında derinlemesine bilgi sahibi olmak olduğu düşüncesinden hareketle, tüm öğrenim dallarının kariyer uzmanlığa kabul şartı olarak düzenlenmesi uzmanlığı "nitelikli memur" haline getiren adımlardan biri olmuştur.

Kariyer uzmanlıklara girişte adaylar önce merkezi bir sınav olan Kamu Personeli Seçme Sınavına (KPSS) girip 48 farklı puan türünden belirli puanlar elde ederler.[190] Kamu kurumları hangi unvanlardan kaç kişilik ilana çıkacaklarını belirleyerek 657 sayılı Kanunun 46. maddesi gereği DPB'ye bildirir ve bu bildirim, mezkûr kanunun 47. maddesine göre DPB başvuru süresinden en az on beş gün önce Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurulur.[191] Kamu kurum ve kuruluşlarının çıktığı ilanlarda aşağıdaki bilgilere yer verilir:

- 657 sayılı Kanunda belirtilen genel koşulların taşınacağı hususunda bilgi,
- KPSS sonucunda aranacak puan türleri, taban puanları,
- Sınavda alınan başarı derecelerine göre sınava çağırılacak aday sayısı (İlanda belirtilen atama yapılacak kadro sayısının en fazla yirmi katına kadar aday özel yarışma sınavına çağırılır. Özel yarışma sınavının yalnızca sözlü olarak yapılması halinde ilanda belirtilen atama yapılacak kadro sayısının en fazla dört katı aday sınava çağırılır.)
- Özel yarışma sınavına dâhil konu başlıkları (kariyer uzmanlık meslek yönetmeliğinde belirtilen konular dahilinde ilanda duyurulur.),
- Özel yarışma sınavının değerlendirilme usulü,

---

190 2017 yılı öncesi adayların puanları ÖSYM'nin başvuru kılavuzuna göre 124 farklı puan türünden hesaplanmaktaydı.

191 CHS'ne geçiş sonrası çıkarılan 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre kamu kurum ve kuruluşlarının personele ilişkin tüm ilanları, Resmi Gazete ile Cumhurbaşkanınca belirlenen kurumun internet sitesinde ve kendi internet sitelerinde duyurulur.

- Özel yarışma sınavı sonunda sözlü sınava kalacak aday sayısı,
- Sözlü sınavın usulü;
    - Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi,
    - Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
    - Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,
    - Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
    - Genel yetenek ve genel kültür,
    - Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı

yönlerinden adayların sözlü sınavları değerlendirilir.[192]

- Sözlü sınav sonuçlarına göre ilgili kuruma alınacakların belirlenmesi ve kayıt için istenecek belgeler, (Sözlü sınavda başarılı olabilmek için komisyon başkan ve üyelerinin yüz üzerinden verdikleri puanların ortalamasının en az yetmiş olması gerekmektedir.)
- Sınava itirazın usulünün belirtilmesi.

Kariyer uzmanlıklara girişte yapılan sözlü sınavlarda liyakate uygun aday memur seçimi yapılmadığı, hizmete girişte nepotist uygulamaların tespit edildiği gerekçesiyle sözlü sınavlar hakkında defalarca idari yargıda davalar açılmış, mahkeme, sözlü sınavlarda objektifliği ölçecek kayıt sistemlerinin kullanılmadığı gerekçesiyle sözlü sınavlar hakkında iptal kararları vermiştir.[193] Bahsi geçen mahkeme kararları sonrasında 657 sayılı Kanunda değişiklikler yapılarak kariyer uzmanlıklara girişte yapılan sözlü sınavlarda kayıt sistemi kullanılmayacağı kural haline gelmiştir.

---

192 S. O. Albayrak, 2016, s.215

193 Danıştay 8. D., 20.09.2004, E.2004/341, K.2004/3332, (www.danistay.gov.tr: 12.07.2009)

#### 2.3.1.2. Uzman Yardımcılığı Süreci

Kariyer uzmanlıklar, diğer memuriyetlerden farklı olarak kamunun nitelikli, politika üreten, stratejik planlar yapan personel grubunu oluşturduklarından, meslekte en iyi şekilde yetişmeleri için mevzuatta öngörülmüş olan ez az üç yıllık sürede belirli hizmet içi eğitimlere katılma, kamu yönetimini bir bütün olarak öğrenme, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişini kavrama, görev yaptıkları kurumların mevzuatına hâkim olmaya yönelik bir yetişme sürecinden geçerler. Uzman yardımcılığı unvanıyla geçirilen bu süreçte, kurumdaki diğer uzmanlarla bir usta-çırak ilişkisi içerisinde hem dosya üzerinden iş öğrenilir, hem de diğer kamu kurum ve kuruluşlarını tanıyarak çalıştıkları kurumu kamu yönetimi teşkilatlanmasındaki konumu idrak edilir.

Yardımcılık süreci aday memurluktan farklı bir statüdür. Devlet memurluğuna ilk defa atanan herkes temel eğitim, hazırlayıcı eğitim ve staj eğitimden sonra en az iki yıllık aday memurluğu sürecinden geçer ve bu sürenin sonunda idarenin asalet tasdikiyle asil memur olarak görevlerine devam ederler. Ancak kariyer mesleklerdeki uzman yardımcılığı sürecinde yardımcılardan mesleklerini yerine getirirken ihtiyaç duyacakları mevzuata, görgü ve protokol kurallarına dair bilgileri en iyi şekilde öğrenmeleri beklenir.

Uzman yardımcılığı sürecinin ikinci yılı sonunda uzman yardımcıları kurumlarına, görev alanlarıyla ilgili bir tez önerisi sunarlar. Tez önerisinin kabul edilmesinin ardından bir yıllık süre sonunda tezini jüri önünde savunarak başarılı kabul edilen uzman yardımcıları, üçüncü yıllarının dolmasıyla yeterlik sınavına girerler. Yeterlik sınavı, uzman yardımcısının uzmanlığa atanmak için yeterli bilgi birikimi olduğunu gösteren yazılı ve/veya sözlü bir sınavdır. Sınavın kapsamı genelde kurumun görev alanına giren mevzuat bilgisinden meydana gelir, ancak esasen sınavın içeriği, usulü, yöntem ve kapsamı çıkarılan yönetmelikle belirlenir. Yeterlik sınavında başarılı olamayan veya geçerli mazereti olmadan sınav hakkını kullanmayan uzman

yardımcılarına ikinci kez bu hak verilir. İkinci sınavda da başarı gösteremeyen adaylar durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar.

Hizmet içi eğitimler, tez ve yeterlik sınavının yanı sıra yaptıkları/yapacakları işin niteliği gereği yabancı dil öğrenme de kariyer uzmanlıklar için zorunlu tutulmuştur. Uzman yardımcılarından yabancı dil bilgisinin YDS sınav sonucuna göre asgari (C), Dışişleri Uzmanları içinse asgari (B) seviyede istenmesinin sebebi, dış dünyadaki gelişmeleri yakından takip etmelerinin kendilerinden beklenmesi ve küresel piyasalara entegre olma fikrinden kaynaklanmaktadır. Uzman yardımcısının göreve başladığı tarihten itibaren beş yıllık süre içinde yabancı dil yeterliliğini vermesi gerekmektedir. Bu süre içinde yabancı dil koşulunu yerine getirmezse yardımcılık statüsü sona erer.

#### 2.3.1.3. Özlük Hakları

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece, bu madde ile tüm kamu görevlilerinin mali haklarının belirlenmesi katı bir kurala bağlanmıştır. Bu kapsamda devlet memurlarının mali ve sosyal hakları 657 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Kariyer uzmanlıklar içinse 657 sayılı Kanun dışında özel düzenlemeler yapılmıştır.

2011 yılı öncesinde kamu kurum ve kuruluşlarda bulunan kariyer uzmanlıkların mali hakları birbirinden farklıydı. Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında istihdam edilen uzmanlar kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılıp daha yüksek maaşlar alırken, Kültür ve Turizm uzmanları ile Maliye Bakanlığı uzmanları diğerlerinden daha düşük seviyede maaş alıyordu. Ayrıca bunların ek gösterge rakamları arasında da farklılıklar gözlemlenmekteydi.

2011 yılında "eşit işe eşit ücret" anlayışıyla 666 sayılı KHK[194] ile merkez teşkilatlarının daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında, taşra teşkilatlarının en üst yönetici konumundaki kadrolarda ve merkez teşkilatlarının kariyer mesleklere ilişkin kadrolarında görev yapan personel için öngörülmüş yeni ve daha sade bir maaş düzenlemesi hayata geçmiştir.[195] Böylece yapılan düzenleme sonucu tüm merkez uzmanların özlük hakları eşitlenmiş ve maaş rejimindeki farklılık ortadan kaldırılmıştır.

666 sayılı KHK ile yapılan bu düzenleme sonucunda önceden memur maaşının gelir unsurları olarak sayılan gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen zam ve tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları ile ek ödeme, kapsamdaki bu personel için kaldırılmak suretiyle sadece "ücret" ve "tazminat" gelir unsurlarından oluşan yeni bir maaş sistemi benimsenmiştir.

Ücret ve tazminat göstergeleri, 375 sayılı KHK'nın II ve III sayılı cetvellerinde düzenlenmiş olup, kapsamda bulunan personelin kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilmektedir. Ücret, gelir ve damga vergisi kesintisine tabi iken, tazminattan sadece damga vergisi kesintisi yapılmaktadır.[196]

---

194 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı "Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin birinci maddesiyle, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 10 uncu maddenin birinci fıkrasının (c) bendi, RG:2/11/2011, 28103

195 Serdar Uğurlu**, "Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Rejimi, Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri"**, Yasama Dergisi, S:35, Kabul tarihi: 9/3/2018, s.45-63

196 S. Uğurlu**,** 2018, s. 45-63

**Tablo 13:** Kariyer Uzman ve Uzman Yardımcıları Ücret ve Tazminat Göstergeleri

| SIRA NO | KADRO UNVANI | ÜCRET GÖSTERGESİ | TAZMİNAT GÖSTERGESİ |
|---|---|---|---|
| 1 | Kapsama dâhil idarelerin merkez teşkilatına ait genel idare hizmetleri sınıfında yer alan başmüfettiş, müfettiş, başdenetçi, denetçi, başkontrolör, kontrolör ve iç denetçi kadrolarında bulunanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanları ve stenografları, Hazine Müsteşarlığı sigorta denetleme uzmanları ve aktüerleri, Dışişleri Meslek Memurları ile Konsolosluk ve İhtisas Memurları, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlardan;<br><br>Kadro derecesi 1 olanlar<br>Kadro derecesi 2 olanlar<br>Kadro derecesi 3 olanlar<br>Kadro derecesi 4 olanlar<br>Kadro derecesi 5 olanlar<br>Kadro derecesi 6 olanlar<br>Kadro derecesi 7 olanlar | <br><br>46.450<br>43.400<br>40.850<br>39.300<br>37.950<br>36.800<br>35.550<br>30.575 | <br><br>25.560<br>23.870<br>22.475<br>21.625<br>21.000<br>20.250<br>19.550<br>16.800 |
| 2 | 1 inci sırada sayılanların yardımcıları ve stajyerleri | 30.575 | 16.800 |

Merkez uzmanların yeni maaş sistemine tabi oldukları, 657 sayılı Kanunun 152. maddesinin "II-Tazminatlar" kısmının "A-Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinden yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar" ibaresiyle belirtilmiştir. Bu tanımlamada yer almayan bağlı kuruluşların kariyer uzmanları da 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinin 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değişmeden önceki halinin son fıkrasındaki, "Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında bu madde uyarınca istihdam edilen uzman ve uzman yardımcıları ile Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında istihdam edilen Silahlı Kuvvetler Uzmanları ve Silahlı Kuvvetler Uzman Yardımcıları, bu madde

ile bakanlıkların merkez teşkilatı için oluşturulan uzman ve uzman yardımcıları için mevzuatında öngörülmüş olan mali ve sosyal haklar ile 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanırlar." hükmüyle yeni maaş sistemi kapsamına alınmış, 2018 yılında 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında ise; "Bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcıları bakanlıkların merkez teşkilatı kadrolarında bulunan uzman ve uzman yardımcıları için mevzuatında öngörülmüş olan mali ve sosyal hak ve yardımlar ile 36. maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanırlar." hükmüyle bu sistemdeki yerleri devam etmektedir.

Ayrıca, bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlarının maaşları da 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesiyle Başbakanlık uzmanları ile eşitlenmiş, böylece bunlar da yeni maaş sistemine entegre edilmiştir.

2008 yılı öncesi memuriyete başlayanlar açısından emeklilikte önem arz eden ek gösterge unsuru da kariyer uzmanlar için farklı belirlenmiştir.[197] 2008 yılında 5510 sayılı Kanunda[198] yapılan değişiklik öncesi yaşlılık aylığının hesaplanmasında büyük önem teşkil eden ek gösterge kariyer uzmanlar için 3600, makam tazminatı 2000 ve görev tazminatı 8000 olarak belirlenmiştir.

---

197 2008 yılı öncesi memuriyete başlayanlar için yaşlılık aylığının hesaplanmasında ek gösterge unsuru önemliyken, 2008'de yapılan bir düzenlemeyle 2008 sonrası memuriyete başlayanlar için yaşlılık aylığının hesaplanmasında prime esas kazancın esas alınacağına hükmedilmiştir.

198 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG: 16/6/2006, 26200

#### 2.3.1.4. Kariyer Yolu

Kariyer uzman yardımcıları mesleğin doğal bir gereği olarak tez, yeterlik sınavı ve yabancı dil yeterliliği şartlarını yerine getirdikten sonra uzmanlığa yükselirler. Uzman yardımcısı uzmanlığa atandığı zaman otomatik bir derece ilerlemesi yapılır ve emsali memurların üç sene önüne geçer. Boş kadro bulunması durumuna göre genelde 8. veya 9. dereceden uzman yardımcılığına başlayan kariyer uzmanlar, uzmanlığa atanacakları zaman genellikle 7. dereceden bir uzman kadrosuna atanırlar.

Bunun yanı sıra kariyer uzmanlar "asansör yükselme" de denilen 657 sayılı Kanunun 68/B maddesi uygulamasıyla on yıl hizmetini dolduranlar 3.dereceli kadrolara, on iki yıl hizmetini dolduranlar da 1.dereceli kadrolara atanabilmektedirler. Memurlarda üçüncü dereceli bir kadroya atanmak yeşil pasaport alma hakkını elde etmek açısından oldukça önemlidir. Ayrıca birinci dereye yükselen kariyer uzman aylık ve emeklilik hakları bakımından daire başkanıyla hemen hemen eşdeğer düzeydedir. Bu açıdan da kariyer uzmanlarda birinci dereceye atanmak önemlidir.[199]

Ayrıca kariyer mesleklerde uzmanlaşmış, belli bir bilgi birikimi ve donanıma sahip merkez uzmanlar, bu özellikleriyle zaman içinde kamu kurum ve kuruluşlarının genel müdür, genel müdür yardımcısı ve daire başkanı seviyesindeki üst kademe kadroları için aranan bir personel haline gelir. Dolayısıyla yardımcılıktan uzmanlığa atanmadaki doğal terfiin yanı sıra üst kademe yöneticiliklere atanma konusunda da bir kariyer yolları vardır.

### 2.3.2. Taşra Kariyer Uzmanları

TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanan KAYA Raporunda uzmanlaşmanın önemi yanında, taşra birimlerinin de uzman personele ihtiyaç duyduğu ve özellikle il

[199] S. O. Albayrak, 2016,s. 228

örgütlerinde nitelikli personelin olması gerektiği vurgulanmıştır.[200] Bu doğrultuda, merkezde politika üretene, stratejik planlar yapan, piyasa ile kamu kurumu arasında organik bir bağ kurmaya çalışan bir kariyer uzman grubu oluşturulması hedeflenmişken, taşrada ise doğrudan kamu hizmeti sunmakla görevli kariyer uzman grubu istihdam edilmesi planlamıştır. Böylece taşrada ilk kariyer uzman istihdamı 1988 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde il planlama uzmanları ile başlamıştır.

Taşra kariyer uzmanları için 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanuna ek 44. madde eklenene kadar standardı sağlayan tek bir hukuki düzenleme mevcut değildi. Her mesleğin hizmete alım, yeterlik, uzman yardımcılığından uzmanlığa atanma vb. süreçleri kendi meslek yönetmeliklerinde belirlenmekteydi. 657 sayılı Kanuna eklenen ek 44. madde ile bu soruna bir çözüm getirilerek, hem istihdam edildikleri teşkilatın farklı olması hem de özlük hakları ve emeklilik bakımından farklı düzenlemelere tabi olmaları hasebiyle hukuki açıdan zorunlu hale gelmiş bulunan merkez ve taşra kariyer uzmanlığı ayrımının ayrımı yapılmıştır.

**Tablo 14:** Taşra Kariyer Uzmanlıkları ve İstihdam Edilmeye Başladıkları Tarihler

| UNVAN | TARİH |
|---|---|
| İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanı | 1986 |
| Gelir Uzmanı | 1993 |
| Vergi İstihbarat Uzmanı | 1997 |
| Mali Hizmetler Uzmanı | 2007 |
| Defterdarlık Uzmanı | 2012 |
| İl İstihdam Uzmanı | 2012 |
| İl Göç Uzmanı | 2013 |
| Sosyal Güvenlik Denetmeni | 2011 |

[200] R. Karslı, 2013, s.97-98

Taşra teşkilatında istihdam edilen kariyer uzmanların unvan ve kurum türüne bakıldığında daha çok ekonomik ve mali konularda icracı faaliyet gösteren Hazine ve Maliye Bakanlığı ile bakanlığın bağlı kuruluşu olan Gelir İdaresi Başkanlığında istihdam edildikleri görülmektedir. Mali ve ekonomik konuların dışında ise yaklaşık son on yıldır artan mülteci sorunu nedeniyle il göç uzmanlarının istihdamına ağırlık verilmiştir. Merkezde "göç uzmanı" unvanıyla istihdam edilen merkez kariyer uzmanlardan farklı olarak taşrada istihdam edilen ve daha çok sahada çalışan bu uzmanlara ise "il göç uzmanı" denmiştir. Bunların yanı sıra sosyal güvenlik denetmenleri de taşra da oldukça fazla istihdam edilen taşra kariyer uzmanlarıdır.

Taşra kariyer uzmanlarının mesleğe girişleri, uzmanlığa atanmaları ve özlük hakları ile ilgili ortak özelliklerine aşağıda yer verilmiştir.

#### 2.3.2.1. Taşra Uzmanlığına Giriş

2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanuna eklenen ek 44. maddeden önce taşra uzman yardımcılığına giriş konusunda merkezi ve tek bir düzenleme olmadığından bahsetmiştik. Ancak 657 sayılı Kanunun ek 44. maddesiyle getirilen düzenleme ile; Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, merkez kariyer uzmanların istihdamında gerekli olan ve 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinde belirtilen mezun olunan bölüm, özel yarışma sınavı ile sözlü sınavın usul ve esasları ile bu sınavlarda başarılı sayılabilmek için elde edilmesi gereken puanlar, yabancı dil ve tez hazırlama şartları hariç diğer düzenlemelerin kıyasen uygulanarak istihdam edilebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Merkez kariyer uzmanlıklarında olduğu gibi taşra kariyer uzmanlıklarına girişte de KPPS sınavından elde edilen puan türlerinden kurumun ilana çıktığı puan türünden

ilana başvururlar. Atama yapılacak kadro sayısının ilanda belirtilen katı kadar aday kurum yapacağı yazılı ve/veya sözlü sınava çağrılır. Yapılacak sınav sonucu başarı gösteren adaylar uzman yardımcılığına atanır.

#### 2.3.2.2. Uzman Yardımcılığı Süreci

Uzman yardımcıları mesleklerinde en iyi şekilde yetişmeleri için mevzuatta öngörülen üç yıllık süre içinde tıpkı merkez kariyer uzmanlıklarında olduğu gibi hizmet içi eğitimlere tabi tutulurlar. Bunun dışında dosya üzerinde iş gördürme yöntemiyle veya saha çalışmalarına çıkarak bir an önce kamu hizmeti sunabilecek duruma getirilmek isterler. Çünkü taşradaki kariyer uzmanlıklar vatandaşla doğrudan çalışan ve vatandaşların başvuruları üzerine işlem gören personeldir. Bu yüzden kamu hizmetinin asliliği ve sürekliliği ilkesi gereği görev başında iş öğrenerek en kısa sürede uygulamaya geçirilirler.

Üç yıllık yardımcılık süresi sonunda yeterlik sınavına giren uzman yardımcılarının sınav konuları yönetmeliklerinde belirlenir. Yazılı ve sözlü olabileceği gibi yalnızca sözlü veya yalnızca yazılı da olabilen yeterlik sınavı sonrasında taşra uzmanları, 657 sayılı Kanunun ek 44. maddesine göre merkez uzmanlardan farklı olarak tez hazırlama işleminden muaf tutulmuştur. Ancak meslek yönetmeliklerinde tez hazırlanması öngörülmüş ise (mali hizmetler uzman yardımcılığı, il planlama uzman yardımcılığı vb.) uzmanlığa atanmak için bu taşra uzmanlarının tez hazırlaması zorunludur. Bu durum YDS'den mevzuatta öngörülen yeterli puanı alaları açısından da geçerlidir.

#### 2.3.2.3. Özlük Hakları

Taşra uzmanlarının özlük hakları 657 sayılı Kanunun genel hükümlerine göre düzenlenmiştir. Bu doğrultuda taşra uzmanlarının özlük hakları merkez uzmanlardan aşağıda, memur, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, bilgisayar işletmeni vb. kadrolardan da yüksek olacak şekilde belirlenmiştir.

Taşra kariyer uzmanlarına dair emeklilik hususunda herhangi bir özel düzenleme bulunmamaktadır. Zaten 2008 sonrası işe başlayanlar için emeklilik prime esas kazanç üzerinden belirlenmektedir. Ek göstergeleri ise 2200 olarak düzenlenen taşra uzmanlarına makam veya görev tazminatı öngörülmemiştir.

#### 2.3.2.4. Kariyer Yolu

Kariyer yolu hususunda 657 sayılı Kanunun genel hükümlerine tabi olan ve bu doğrultuda diğer memurlara uygulanan usul ve esaslar gibi üst düzey kadrolara atanma hakları olan taşra uzmanları, özel ve nitelikli bir avantaja sahip değildir.

Taşra kariyer uzmanları daha çok kamu hizmetinin vatandaşla doğrudan temas ettiği ortamlarda görev aldıklarından istihdam edildikleri kurumda genelde müdür seviyesindeki kadrolara yükselebilirler. Örneğin; Gelir İdaresi Başkanlığında vergi dairelerinde gelir uzman yardımcısı olarak mesleğe başlayan personel, gelir uzmanlığına atandıktan ve hizmette beş yılını doldurduktan sonra vergi dairesi müdürlüğü sınavlarına girerek, başarılı olmaları halinde vergi dairesi müdürü olabilmektedir.

**Tablo 15:** Merkez ve Taşra Kariyer Uzmanları Karşılaştırma Tablosu[201]

| | MERKEZ KARİYER UZMANI | TAŞRA KARİYER UZMANI |
|---|---|---|
| **MEVZUAT** | Kanuni düzenleme, genel hükümler | Kanuni düzenleme, genel hükümler |
| **MESLEĞE GİRİŞ** | KPSS'ye dayalı kurumsal sınav | KPSS'ye dayalı kurumsal sınav |
| **YARDIMCILIK SÜRESİ** | En az üç yıl | En az üç yıl |
| **TEZ** | Zorunlu | Bazı unvanlarda zorunlu |
| **YETERLİK SINAVI** | Var | Var |
| **YABANCI DİL** | YDS asgari 70 | Bazı unvanlar için YDS asgari 70 |
| **EK GÖSTERGE** | 3600 | 2200 |
| **MAKAM TAZMİNATI** | 2000 | Yok |
| **GÖREV TAZMİNATI** | 8000 | Yok |

## 2.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ VE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ (TEMMUZ 2018 SONRASI)

Türkiye'de siyasal ve yönetsel sistemin anayasal dönüşümü uzun yıllardır tartışılmaktaydı. 1970 ve 80'lerde defalarca yaşanan zayıf koalisyon dönemleri ile siyasi ve hukuki sorunlar karşısında parlamenter sistemin yetersiz kalması Yeni Sağ düşüncenin temsilcileri tarafından sıklıkla dile getirdiği bir husus haline gelmişti. Bu nedenle yürütmede çift başlılığa son vermek, millet iradesinin yönetime katılımcılığını arttırmak, daha demokratik bir yönetime kavuşmak, daha hızlı karar alma mekanizmalarının işletilmesi, yönetimin etkinlik ve verimliliğinin yükseltilmesi maksadıyla 9 Temmuz 2018 tarihinde siyaset sahnesinde bir uzlaşmanın ürünü olarak başkanlı bir hükümet modeli ortaya koyan CBHS'ye geçilmiştir.[202]

---

201 S. O. Albayrak, 2016, s.231

202 Serdar Gülener, Nebi Miş, **"Cumhurbaşkanlığı Sistemi"**, SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı), Şubat 2017, S:190, s.7

### 2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sisteme Geçiş Süreci

CBHS adıyla hazırlanan 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla[203] kanunlaşan on sekiz maddelik Anayasa değişikliği teklifi, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kabul edilerek yürürlüğe girdi. 1982 Anayasasının on dokuzuncu değişikliği olan değişiklik, daha önceki değişiklikler gibi bir sistem içi revizyonu değil, adeta bir sistem reformu niteliğindedir.[204] Anayasa değişikliğinin kabulünün ardından 24 Haziran 2018 tarihinde beraber yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleriyle siyasi reform hareketi nihayete ermiş ve 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yemin edip görev başlamasıyla Türk tipi bir başkanlık sistemi de denilen CBHS'ye resmen geçilmiştir.

CBHS'nin esasen demokratik başkanlık modeli olduğu yönünde savlar mevcuttur.[205] Dünyada bu modele sahip ülkelerin tamamının yönetim tecrübelerinin değerlendirildiği, kurucu, denetleyici, sınırlandırıcı, yetkilendirici, dengeleyici, çözüm odaklı, hız, verimlilik ve etkinlik prensipleri üzerine kurulu tarihsel ve kültürel norm ve alışkanlıkların birleştirilerek kendine has bir model oluşturulduğu iddia edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümetinin teknik açıdan ekip hükümeti olduğu değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra ihtiyaçlar çerçevesinde bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı görevlendirebilmektedir. Ayrıca Anayasada ismen olan bakanların yanı sıra yine hükümet ihtiyaçları çerçevesinde bakanlar atayabilmektedir. Böylelikle cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan oluşan çalışma ekibinin siyasi hükümeti tamamlamış olduğu düşünülmektedir. Diğer anlatımla;

---

203 RG: 11/2/2017, 29976

204 Mehmet Uçum, **"15-16 Temmuz'dan Cumhurbaşkanlığı Sistemine Türkiye'nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama"**, Alfa Yayınları, Temmuz 2018, s.13

205 Nebi Miş, Burhanettin Duran, **Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, İstanbul, SETA Kitapları, 19 Şubat 2017

seçilmiş cumhurbaşkanı "siyasi hükümeti", yardımcılar ve bakanlardan oluşan ekip ise "teknik hükümeti" oluşturduğu yönünde iddialar mevcuttur.[206] Siyasi kararları tek başına alan cumhurbaşkanı, teknik ekibiyle istişarede bulunabilmektedir. Siyasi olarak sorumlu olan cumhurbaşkanına karşın, cumhurbaşkanının teknik ekibinin siyasi sorumluluğu yoktur.

CBHS ile yasamanın temsil kabiliyeti ve düzenleme yapma yetkisinin güçlendirilmeye çalışılması, yargının daha bağımsız ve tarafsız olması, yürütmenin ise tüm yetkileri Cumhurbaşkanında toplanarak daha hızlı karar alınması, bürokratik oligarşinin yıkılarak daha etkili ve verimli çalışılmasının sağlanması yeni hükümet sisteminin hedefleri arasında gösterilmiştir. Bu kapsamda; temsil adaletinin güçlendirilmesi adına milletvekili sayısının arttırılması ve seçilme yaşının gençleştirilmesi, halkın yargısına geçiş için adil yargılanma hakkı ile doğal hâkim ilkesinin yargı birliğinin güçlendirilmesi, halk girişimlerinin önünün açılmasının ve demokratik iradenin güçlendirilmesi bu amaçla yapılan değişiklikler olarak değerlendirilmiştir.[207]

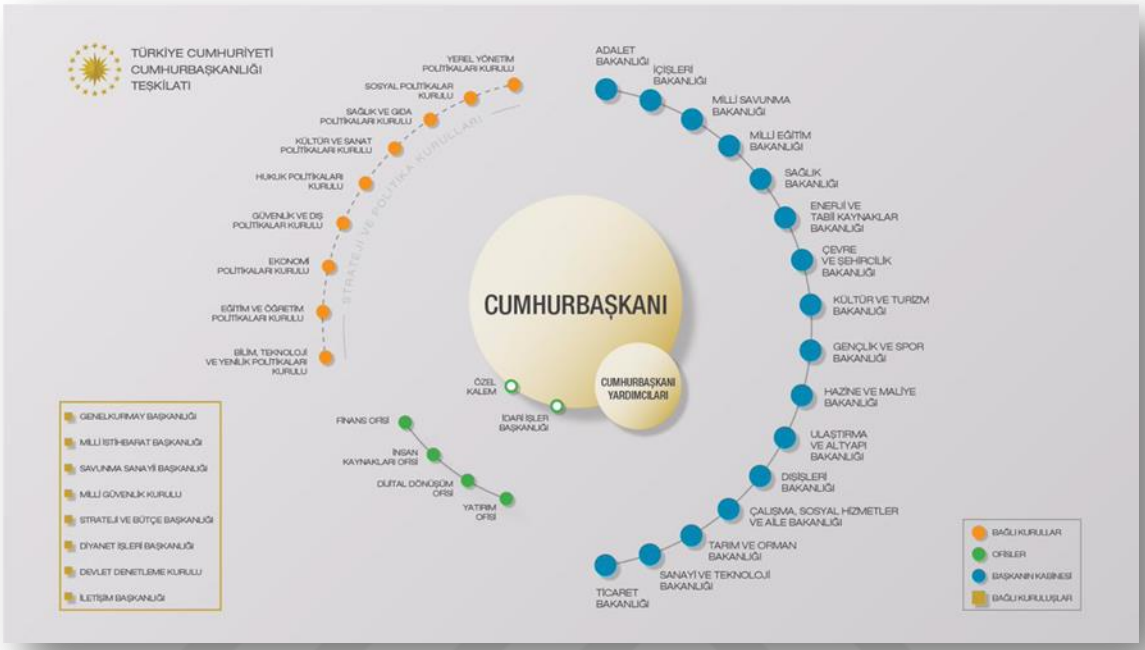
Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanındadır. Yürütme erkinin Cumhurbaşkanı'nda toplanması sonucu olarak devlet teşkilatında da Cumhurbaşkanı'nı merkeze koyan bir yapılanma tercih edilmiştir. "Güneş Sistemi"[208] benzetmesiyle açıklanan bu sistemde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, görev alanları ve sayıları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşları, doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı kurum

206 M. Uçum, 2018, s.80

207 M. Uçum, 2018, s.206-210

208 Güler'e (2018) göre bu benzetmedeki "güneş" ile Cumhurbaşkanı kastedilmektedir.

ve kuruluşlar ile Türk kamu yönetimi için yeni sayılabilecek politika kurulları ile ofisler sistemin diğer bileşenleri olarak belirlenmiştir.[209]




**Şekil 2:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Yukarıdaki şemada görüldüğü üzere, CBHS'nin yeni kamu örgütleri olarak Amerikan tipi kamu teşkilatlanmalarının örneklerinden olan politika kurulları ve ofisler Türk kamu yönetimi teşkilat yapısına girmiştir. Her ne kadar politika kurulları ve ofisler politika belirleme işlevleriyle ön plana çıksalar da, gerçek manada henüz bir faaliyetleri görülmemiştir.

CBHS'nin kurgulanmasında yürütme erkine münhasıran verilen görev ve sorumlulukları, aşağıda verilen bazı başlıklar altında özetlenebilir:

- Anayasaya göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir ve görev olarak da sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır.

[209] İ. Oral, 2019, s.358-359

- Cumhurbaşkanı "devlet başkanı" sıfatıyla yetkilidir.
- Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları seçer ve atar. Bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.
- Cumhurbaşkanı ve bakanlar doğrudan kanun teklifinde bulunamaz, milletvekilleri kanun teklifinde bulunabilir. Ayrıca bakanların milletvekili olma uygulamasına da son verilmiştir.
- Cumhurbaşkanının artık siyasi partili bir Cumhurbaşkanı olmasının önü açılmıştır.[210]

Yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanına hem devletin başı olma misyonu yüklenmiş, hem de yürütmenin çift başlı yapısı sona erdirilerek[211] Cumhurbaşkanı yürütme erkinin tek yetkilisi olmuştur.[212] Halk tarafından doğrudan seçilen bir Cumhurbaşkanının Anayasa ile yetki ve sorumluluklarının oldukça arttırılmış olması, Cumhurbaşkanına Anayasa ile bazı konularda münhasıran düzenleme yapma yetkisinin[213] verilmesi bu yetkinin yürütülmesinde kullanılacak hukuki araçlara olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler çerçevesinde düzenleme yapmak için kullanılacak en önemli hukuki araçlardır. Bunun yanı sıra Anayasa, Cumhurbaşkanlığı

---

210 Ozan Zengin, **"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi"**, Emek Araştırma Dergisi (GEAD), C:10, S:15, Haziran 2019, s.1-24

211 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla yürütme kanadı sadece Cumhurbaşkanı makamından oluşur hale gelmiştir.

212 Dr. Yasin Söyler, **"Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"**, Seçkin Yayıncılık, Eylül 2018, Ankara, s.18

213 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde CBK'lar ile; Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri düzenlenir. Ayrıca sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunun CBK ile düzenleneceği açıkça belirtilmemişse de bunları da CBK ile düzenlenen konulara dahil etmek gerekir.

Kararnamelerinin düzenleme alanlarına ilişkin bazı sınırlamalar da getirerek yasama ve yürütme arasında bir "denge-fren mekanizması" kurmuş, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine asli düzenleme yetkisi tanımıştır. Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sistemi yeni anlam ve kapsamıyla, son Anayasa değişiklikleri ile hukuk sistemimize dâhil edilmiş bir hukuki müessese olarak karşımıza çıkmaktadır.[214]

16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği köklü bir siyasi ve hukuki dönüşüm başlatmıştır. Bu dönüşümün sonucunda varılmak istenen yapıya ulaşmak için eski sistemin yeniye uyumlaştırılması süreci mevzuatta yapılan birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda CBHS'nin Anayasal ve yasal altyapısı önceden hazırlanmıştır. Yeni hükümet sistemine ve Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlamak amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 9/7/2018 tarihinde yürürlüğe girmesi, ardından aynı gün Cumhurbaşkanının Mecliste yemini ve ertesi gün yani 10/7/2018 tarihinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girmesiyle başlayıp hala devam etmekte olan bir süreçtir.

Görüldüğü üzere, Anayasanın münhasıran Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler doğrultusunda yeni hükümet sisteminde yayımlanan ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin teşkilatlanmayla ilgili, ikinci Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin teşkilatın en küçük yapıtaşı olan ve teşkilatlanmayı tamamlayan kadro rejimiyle ilgili ve üçüncü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu teşkilatları yönetecek üst kademe yöneticilerin seçimine dair usul ve esaslarıyla ilgili olması tesadüf değildir. Çünkü

[214] Dr. Y. Söyler, 2018, s.62

Devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinden yürütmenin, siyasal sistem değişikliği sürecinde kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereği, vatandaşa kamu hizmetini aksamadan sunmak amacıyla, acilen teşkilatlanmasını tamamlamasının gerekliliği açıktır.

### 2.4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Rejimi ve Kariyer Uzmanlık Sistemi

Anayasada yapılan değişikliklere ve buna paralel olarak CBHS'ye uyum sağlamak amacıyla bazı kanun ve KHK'larda değişiklik yapan önceki hükümet sisteminin son KHK' sı 703 sayılı KHK ve sistem değişikliği sonrasında çıkarılan kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmeliklerle kamu yönetiminin üçlü sacayağını oluşturan mevzuat, teşkilat ve insan unsurları hususunda çok sayıda düzenleme yapılmıştır. İnsan faktörünün kamu yönetimi terminolojisinde karşılığı olan "personele" dair yapılan çok sayıda düzenleme ile Türk kamu personel sistemimiz adeta yeniden şekillendirilmiştir.

Yeni hükümet sisteminin düzenlemeleri kapsamında bazı bakanlıklar ile bazı kamu kurum ve kuruluşları kaldırılmış, teşkilat yapıları değiştirilmiş, yeni kurum ve kuruluşlar kurulmuş ve son olarak kamu personel sisteminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 703 sayılı KHK ve sonrasında sırayla yürürlüğe giren kanunlar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmeliklerle, 703 sayılı KHK ile çerçevesi çizilen yeni teşkilatlanma düzeninin personel ayağının nitelik, atanma, görev ve yetki, hak ve yükümlülük, aylık ve ödenek, diğer özlük işleri ile teşkilatlanmaya bağlı tüm hususları yeniden düzenlenmiştir. Hem 703 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler hem

de Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle getirilen yönetsel mekanizmalar yeni hükümet sisteminde yoğun düzeyde personel hareketliliğine yol açmıştır.[215]

Yeni hükümet sistemine geçiş sürecinde 703 sayılı KHK ile başlayan ve 9/7/2018 tarihi itibariyle kanunlar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmeliklerle devam eden kamu personeliyle ilgili mevzuat çalışmaları kapsamında;

- 703 sayılı KHK ile Başbakanlık başta olmak üzere kapatılan kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst kademe yöneticiler ile diğer tüm personelin kadroları, mali ve sosyal hakları ve emeklilikleriyle ilgili geçiş hükümleri düzenlendi.
- Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar[216] başta olmak üzere sıfırdan kurulan ve yeniden teşkilatlanan kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına paralel kadro ve pozisyon rejimleri düzenlendi.
- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 24. madde ile Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla bakanlık, kurum ya da birim düzeyinde müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör, aktüer ile müfettiş yardımcısı, denetmen yardımcısı, denetçi yardımcısı, aktüer yardımcısı ve stajyer kontrolör istihdam edilebileceğine dair düzenleme yapıldı.

---

[215] Prof. Dr. A. Menaf Turan, "**Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi",** Social Sciences Research Journal, Volume 7, Issue 3, 42-91 (September 2018), ISSN: 2147-5237, s.42-91

[216] Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37 nci maddesinde geçen; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu'dur.

- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 26. madde ile "yerli ve yabancı sözleşmeli personel" istihdamı imkanı sağlandı.
- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 27. madde ile memur istihdam etmeyen kurumlarda önceki sistemde kurumsal sözleşmeyle çalışan sözleşmeli personel tek çatı altında birleştirilerek sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin sözleşmeli istihdamı öngören bir düzenleme yapıldı.
- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 28. madde ile memur istihdam etmeyen kurumlarda iş mevzuatına tabi personel veya sözleşmeyle uzman istihdam edileceği düzenlendi.
- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 31. madde ile özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzmanlar çalıştırılması hususu düzenlendi.
- 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile CBHS'ye geçişle birlikte yeniden teşkilatlanan veya sıfırdan kurulan kamu kurum ve kuruluşlarına kadro ve pozisyon ihdasları yapıldı.
- Üst kademe kamu yöneticiliğine atanma usulleri 375 sayılı KHK ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden belirlendi.
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatlanması ve personel istihdam etme biçimleri ve buna bağlı olarak personelin statüsü, mali ve sosyal hakları düzenlendi.

703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kamu personel sisteminde yapılan düzenlemelerin bir önemli kısmı da kariyer uzmanlıklarla ilgilidir. Bu çerçevede;

- CBHS kapsamında yeni kurulan kamu kurum ve kuruluşlarına "kurum uzman ve uzman yardımcısı" niteliğinde kariyer uzman ve uzman yardımcısı kadroları ihdasının sağlanması,
- CBHS'ye geçişte kapatılan veya birleştirilen kurumlardaki kariyer uzmanların diğer kurumlara/birleşen kurumlara naklinin sağlanması,
- Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlara başka kamu kurum ve kuruluşlarının kariyer uzmanlıklarından geçiş sağlanması dair düzenlemelerin yapılması,
- Üst kademe kamu yöneticiliğine atanıp görevleri sona erenlerin veya görevden alınanların kariyer uzmanlıklara atanmasının önünün açılması,
- Kurum içi sınavlarla memurluktan kariyer uzmanlıklara geçişlerin önünün açılması,
- İş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle kariyer uzman çalıştırılmasına dair yapılan düzenlemelerin yapılması,
- Geçici görevlendirme maddesinin değiştirilmesi sonucu, kariyer uzmanlıklar da dâhil statüsüne bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenlerin kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilmesi,
- 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 32. madde ile vergi müfettiş ve yardımcılarıyla ilgili özel düzenlemelere yer verilmesi,

gibi hususlarda birtakım yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bazı kamu kurum ve kuruluşları bu çalışmanın tamamlandığı süre zarfında kariyer uzman ve uzman yardımcılıklarına dair yönetmelikler çıkarmıştır.

Söz konusu tüm düzenlemelerin bir kısmı 703 sayılı KHK ile bir kısmı ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bir kısmı da yönetmeliklerle yapılmıştır. Bu düzenlemelerle, kariyer uzmanlık sisteminin özünden ciddi kopuşlar yaşanmaktadır. "Uzmanlık" kısmının arka plana itildiği kariyer uzmanlık sisteminde, CBHS'ye geçiş düzenlemeleri kapsamında bir dönüşüm yaşanmaktadır.

CBHS'nin kurucularından olan, mevcutta Cumhurbaşkanı Başdanışmanlığı ile Hukuk Politikaları Kurulu üyeliği görevlerini yürüten Mehmet UÇUM' a göre kamu personel sistemi reformu CBHS'nin hem hukuki hem de siyasi sonucudur. Bu kapsamda Uçum, yeni hükümet sisteminde kamu personel sistemiyle ilgili yapılması gereken reform başlıklarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Üst kademe kamu yöneticisi kategorisinin netleştirilmesi, atanma ve görevden alma koşullarının belirlenmesi, Anayasa gereği münhasıran Cumhurbaşkanına ait olan atama ve görevden alma yetkisinin devri hususunda düzenlemeler yapılması,
- Anayasa'nın 128. maddesinde geçen asli ve sürekli görevleri yürüten kamu görevlisi tanımının kapsamının sınırlandırılarak belirlenmesi,
- Kamu işçisi statüsünün sona erdirilmesi,
- Emekliliğe kadar iş güvencesine sahip kamu görevlisi istihdamından vazgeçilmesi,
- Kamu görevlisi istihdamında verimlilik ve etkinlik mekanizmalarının iletilmesi,

- Üst düzey kamu yöneticisi kavramının CBHS'nin mantığına göre yeniden kurgulanması.[217]

Uçum'un sıraladığı kamu personel sisteminde reform gerektiren başlıkların bir kısmı yeni hükümet sistemine uyum çalışmaları kapsamında çalışılmış, bir kısmı da hali hazırda çalışılmaktadır.

Görüldüğü üzere, parlamenter sistemden CBHS'ye geçişle birlikte teşkilatlanma, kadro ve pozisyon ihdas ve iptalleri, yeni tip istihdam modelleri, üst kademe kamu yöneticiliğine atanma gibi birçok husus yasamanın yetki alanından çıkarılarak yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının göre ve yetkileri arasında yer almıştır. Böylece başta Türk kamu yönetimi teşkilatlanması olmak üzere teşkilatlanmasının birer parçası olan personel istihdamı, atanmaları ve bunlara dair usul ve esaslar yürütmenin yetkisine devredilmiştir. Yapılan bu değişikliklerin devamı Uçum'un da belirttiği gibi CBHS'nin mevzuat araçlarıyla bir plan dâhilinde geleceği aşikârdır.

Türk kamu personel sisteminde yapılan ve CBHS'nin ilke ve amaçları çerçevesinde tamamlanarak uygulamaya giren söz konusu politikaların kariyer uzmanlık sisteminde yarattığı etki, çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı bir şekilde incelenecek ve bu politikalar doğrultusunda yapılan düzenlemelerin kariyer uzmanlık sisteminde nasıl ve neden bir değişim yarattığı açıklanacaktır.

[217] M. Uçum, 2018, s.123

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ DÜZENLEMELERİNİN KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNDE YARATTIĞI DÖNÜŞÜM

## 3.1. KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN KIRILMA DÖNEMLERİ

Türk kamu personel sisteminin ilkeleri ve işleyişi, devlet örgütlenmesinin siyasal ve yönetsel anlamda aldığı şekle göre sürekli bir değişim ve dönüşüme uğramıştır.[218] Siyasal ve yönetsel değişime bağlı olarak yaşanan bu dönüşümlerin yanı sıra kamu yönetimi yaklaşımlarında yaşanan değişimler de kamu personel sistemimizi etkilemiştir. Kamu yönetimi yaklaşımlarına bağlı yaşanan bu değişimlerden biri, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren etkisini gösteren liberal düşünce akımıyla ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve buna paralel küreselleşmenin etkisiyle gerçekleşmiştir.

1980 yılında, *"24 Ocak Kararları"* olarak bilinen kararlar, Türkiye'de temel dönüşümün başladığı kırılma noktasını oluşturmuştur. "Daha az devlet daha çok piyasa" ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının, uluslararası kuruluşlara olan bağımlılığın da artmasının etkisiyle, ülkemize yansımaları bir hayli fazla olmuştur.[219] Türkiye'yi serbest piyasa ekonomisine katmayı amaçlayan bu kararların uygulanmasında, IMF,: İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ve Dünya Bankası gibi küresel aktörler kredileriyle destek vermiştir.

Ekonomideki söz konusu yapılanma süreci 1990'larda da IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) gibi küresel aktörlerin eliyle devam etmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizlerin sonrasında yeniden yapılanmanın bir diğer adımı atılarak, 2001 sonrasında uluslararası

---

218 B. Ayman Güler, 2013, s.20

219 S. Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara: TODAİE Yayınları,2003, s. 118.

aktörlerinde yönlendirmesiyle küresel ekonomik düzene adaptasyon hızlanmış ve yeni düzenin kurumsal ve yasal düzenlemeleri hızla hayata geçirilmiştir.

Ekonomik aktörlerin oluşturduğu dış çevre, siyasal ve yönetsel sistemleri de doğrudan ya da dolaylı bir biçimde etkilemekte ve ona yön vermektedir. Bu doğrultuda, dünya ekonomisinin "ulusal" temelden "küresel" temele doğru yöneldiği dönemde Türkiye'de siyasal ve yönetsel sistemler de yeniden kurgulamıştır.

1980 ve 1990'larda yaşanan ekonomik gelişmelerin Türk kamu yönetimine etkisi; devletin küçültülmesi ve etkileştirilmesi, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı altında siyaset-bürokrasi dengesinin yeniden kurulması, açıklık ve etik standartlar doğrultusunda şeffaf ve dürüst bir yönetimin oluşturulması şeklinde kendini gösterdiği iddia edilmektedir.[220]

1980 ve sonrasında liberal düşünce etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, küreselleşme ve IMF ile Dünya Bankası gibi küresel aktörlerin etkisiyle Türk kamu personel sistemini de yapısal ve örgütsel bakımdan yeniden düzenlemiştir. Kamu personel sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler genellikle KHK'lar yoluyla yapılmış ve köklü değişikliklere yer verilmemiştir. Kanun Hükmünde Kararnameler dışında çıkarılan kalkınma planlarında ve kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne ilişkin hazırlanan projelerde de kamu personel sistemi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. 1982 yılında *"Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu"* ve 1991 yılında *"KAYA Raporu"* ile kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır.[221]

1980'lerde kamu personel sistemimize yönelik yapılan bu düzenlemelerde esnekleşmenin etkileri görülmektedir. Esnekleşmenin nüveleri esasen kamu personel

---

220 Cahit Tutum, **"İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar"**, Amme İdaresi Dergisi,1994, S. 4(2), s. 44-45

221 Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul2001, s.20-21

sistemimizde 1970'lerin ikinci yarısından itibaren belirmeye başlamış, 1980 sonrasında ise uygulamaları net bir biçimde görülmüştür. Esnekleşme uygulamaları kapsamında; memurluk statüsü esnetilmiş, sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak getirilmiş, hatta zamanla sözleşmeli uygulamalar oldukça çeşitlenmiş, özelleştirme uygulamaları artmış, hizmet alımlarında taşeronlaşmaya gidilmiş ve 4857 sayılı İş Kanununun kabulüyle esnek bir işçi rejimi kurulmuştur.[222] Ülkemizde esnekleşme uygulamalarına yönelik olarak kabul edilen kanun, KHK ve idari düzenlemeler ile statü hukuku temelden sarsılmıştır.[223]

Kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişimin etkisiyle 1980'lerde kamu personel sisteminin genelinde yaşanan bu kırılmanın ardından ortaya çıkan ikinci kırılma, siyasal ve yönetsel değişimin beraberinde getirdiği bir dönüşümle meydana gelmiştir. Söz konusu bu dönüşüm Temmuz 2018'de CBHS'ye geçilmesi birlikte gözlemlenmiştir. Yönetsel sistem değişikliğinin hem hukuki hem de siyasi bir sonucu olarak kamu personel sistemimde yaşanan dönüşümün reformist bir yapıyla kurgulandığı iddia edilmekte olup, yeni sistemde kamu personel sisteminin temel ilkelerinden olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma kavramlarının revizyona tabi tutulacağı düşünülmektedir. [224]

CBHS'ye geçiş kapsamında yapılan düzenlemelerle 1980'lerde başlayan "esnekleşme" uygulamalarının kapsamının daha da genişlediği görülmektedir. Bu kapsamda; sözleşmeli istihdam modellerinde yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personel sayısında ve sözleşmeli türlerde gözlenen artış, üst kademe yöneticilerin özel sektörden de atanması, üst kademe yöneticilerden bir kısmının görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlandırılarak Cumhurbaşkanının istediği ekiple

---

222 Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Mayıs 2005, Ankara, s.306-319

223 O. E. Aslan, 2012, s.463-507

224 Abdullah Aydın, Berat Akıncı**, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması"**, Route Educational and Social Science Journal Volume 5(10), Ağustos 2018,s. 1024-1033

çalışmasına imkân tanınması, kadro ihdaslarının kanuna gerek olmaksızın yürütmenin düzenleyici bir işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılabilir hale gelmesi, kapatılan ya da birleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kurumlar arası geçişlerinin sağlanması sonucu personel mobilizesinin artması, sözleşmeli ya da işçi statüsünde kariyer uzman istihdamının artması, kurum içi sınavlarla kurum personelinin kariyer uzmanlıklara geçişinin sağlanması, statü ayrımı yapmaksızın her statüden personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilmesi gibi daha birçok düzenlemeye yer verilmiştir.

Yeni hükümet sistemine geçişle birlikte kamu personel sisteminde yapılan reform çalışmalarının tamamına çalışmanın konusu gereği burada yer verilmeyecektir. Bu reform çalışmalarından kariyer uzmanlık sisteminde kopuşlar meydana getiren ve sistemi doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen düzenlemeler ayrıntılı olarak incelenecektir.

## 3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİYLE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNDE YAPILAN DÜZENLEMELER VE KARİYER UZMANLIK SİSTEMİNİN AŞINDIRILMASI

CBHS'ye uyum sürecinde ve sisteme geçiş sonrasında kamu personel sisteminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Yeni hükümet sistemine geçiş kapsamında kamu personel sistemi özelinde kariyer mesleklerle ilgili olarak da çok sayıda mevzuat düzenlemesine yer verilmiştir.

Eski sistemin son KHK'sı olan 703 sayılı KHK ve yeni hükümet sisteminin düzenleyici araçlarından olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile CBHS'de kariyer uzmanlık statüsüne birçok yeni uygulama getirilmiştir. Bu uygulamalar kariyer uzmanlık mesleklerinin yaşadığı son kırılmayı oluşturmaktadır. Türkiye'de kariyer

uzmanlık sisteminin günümüzde hangi noktaya geldiğini değerlendirebilmek için 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılan bu düzenlemeleri incelemek yerinde olacaktır.

### 3.2.1. Kariyer Uzmanlık Kadrolarının İhdas Usulünde Esnekleşme

Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrasında, devlet ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirtilmiş, ikinci fıkrasında da bu anlayışın bir gereği olarak memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine hükmedilmiştir. Bahsi geçen hükümde memurların yanı sıra diğer kamu görevlilerinin de nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtildiğinden, statülerini özel kanunların düzenlediği hâkim-savcı, öğretim elemanı ve askeri personel kadrolarında istihdam edilen kişilerin de söz konusu hak ve yükümlülüklerinin kanunla düzenlenmesi gerekmiştir.

Anayasanın 128. maddesinde geçen unsurlar hemen hemen memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili her konuyu kapsayacak niteliktedir. Bu esastan hareketle yürürlüğe konulan *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu* ile söz konusu kanunlar kapsamında yer alan personelin hak ve yükümlülüklerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.[225]

---

[225] Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi,** Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, Şubat 2007, s.53

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, memurlar ile diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin her konunun bizzat kanunlarla düzenlenmesi gerektiğine yönelik bir zorunluluk getirmemektedir. Anayasanın 124. maddesi ile kamu kurumlarına verilmiş olan yönetmelik çıkarma yetkisinin gereği olarak, kamu kurumlarının 128. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen konularda uygulamaya yönelik yönetmelikler çıkarabilmesi mümkündür. Uygulamada bu kapsamda yürürlüğe konulmuş birçok yönetmelik bulunmaktadır.[226]

Kariyer uzmanlık statüsünün hukuki araçlarla düzenleniş şekline bakıldığı zaman kariyer uzmanlıklarla ilgili genel ilke ve esasların kanunlarla, uygulamaya yönelik hususların ise yönetmeliklerle düzenlendiği görülmektedir.[227] Önceki hükümet sisteminin hukuki araçlarından biri kanun hükmünde kararnameler de kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılacak düzenlemelerde oldukça sık kullanılmış araçlardır. Kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelerin uygulamasını göstermek adına da bu kapsamda birçok yönetmelik çıkarılmıştır. CBHS'ye geçişle birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yürütmeye düzenleme yapma yetkisi veren Anayasa değişikliğinden sonra ise kariyer uzmanlık statüsüne ilişkin birçok husus Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenmeye başlamıştır. Bu konuların belki de en temel ve en önemli düzenlemesi 10/7/2018 tarihli ve 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılmıştır. Bu Kararname, kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyon ihdası, iptali ve kullanılmasıyla ilgili esas ve usulleri düzenlemekte olup, buna paralel kariyer uzman kadro ve pozisyonlarının ihdas ve iptallerinde de uygulanmaktadır.

[226] Dr. Y. Söyler, 2018, s.66

[227] Dr. Y. Söyler, 2018, s.66

Kamu yönetiminde kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasının en küçük yapı taşı olarak görülen kadronun ihdası yapılmadan ilgili kamu kurumunun teşkilatlanması tamamlanamamaktadır. Çünkü bir kamu kurumu personeli olmadan kendisine mevzuat hükümleri doğrultusunda tevdi edilen görevleri yerine getiremez. Kamu kurum ve kuruluşlarının üzerlerine düşen kamu görevlerini ifa edebilmeleri için kendilerine ihdas edilen kadro ve pozisyonlara personel istihdam etmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarına, kendi görev alanlarına giren konulardan uzmanlık gerektiren işler için kariyer uzman ve uzman yardımcısı kadro ve pozisyonları ihdas edilerek teşkilatlanmalarının tamamlanması sağlanmaktadır.

CBHS'ye geçmeden önceki kamu personel sisteminde kadro ihdasları 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddeleri kapsamında yapılmaktaydı. Kariyer uzmanlık kadrolarının ihdası da söz konusu hükümlere tabiydi. Önceki hükümet sisteminde "idarenin kanuniliği" ilkesi gereği yeni kamu kurum ve kuruluşlarının oluşturulması ya da değişikliğe tabi tutulması, kural olarak kanun ya da KHK'larla yapılmakta ve bunun doğal bir sonucu olarak kadro ihdasları da bu kanun ya da KHK'ların konusunu teşkil etmekteydi. Ayrıca Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasındaki hüküm, memurların ve diğer kamu görevlilerinin kadro ihdaslarının ancak kanunla gerçekleştirilebileceği şeklinde yorumlanmaktaydı.[228] Bu hususta Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında şu ifadeleri kullanmıştır:

> *"İdarenin kanuniliği ilkesi, bakanlık birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, idarede istihdam edilecek ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek personelin niteliklerinin kanun ile belirlenmesi aynı zamanda Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir. Buna göre bakan yardımcılığı kurumu da Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan, bunların kadrolarına ve*

[228] O. E. Aslan, 2007, s.85-86

*bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin temel kuralların da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir."*[229]

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi kadro ihdas ve iptallerinin hangi hukuki araçlarla düzenlenmesi gerektiği hususunda kadro unvanı ile personelin yerine getireceği görevler, yetkiler, haklar ve yükümlülükler, aylık ve ödenekler ile diğer özlük hakları arasında organik bir bağ kurmuş ve Anayasanın 128. maddesinde sayılan unsurların kanunla düzenlenmesi hükmüne atıf yaparak kadro ihdas ve iptallerinin de kanunla yapılması gerektiği hakkında bir karar vermiştir.

CBHS'ye geçişle birlikte oluşturulan yeni kamu personel sisteminde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerinde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıklarının tüm kadro ve pozisyonlarının değişikliği için 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kullanılmaktadır. Söz konusu Kararnamenin "kadro ve pozisyon cetveli" başlıklı 4. maddesinde, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların; 657 sayılı Kanuna tabi memur kadrolarının ekli (I) sayılı cetvelde, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadroların (II) sayılı cetvelde, öğretim elemanı kadrolarının (III) sayılı cetvelde, sözleşmeli personel pozisyonlarının (IV) sayılı cetvelde, işçi kadrolarının ise (V) sayılı cetvelde, düzenleneceğine hükmedilmiştir. Elbette kariyer uzmanlık kadroları da (düzenleyici ve denetleyici kurullar hariç) 2 sayılı Kararnamedeki genel hükümler kapsamında ihdas edilerek (I) sayılı cetvelde gösterilmektedir.

Bu noktada 703 sayılı KHK'nın ilgili hükümleriyle yapılan değişiklik sonrasında kariyer uzman kadrolarının ihdası açısından farklı bir durum oluşmuştur. 703 sayılı

[229] AYM, 14/2/2013, E. 2011/89, K. 2013/29, RG. 31/12/2013, 28868

KHK'nın 174. maddesiyle değiştirilen 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinin birinci fıkrasında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Aslında bu düzenlemede yer alan "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülme kaydı", kariyer uzmanlık kadrolarının ilgili kurum için istihdam edilebilmesi anlamına gelmekte ve bahsi geçen Kanun hükmü ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmektedir. Söz konusu maddede öngörülmüş olan bu düzenleme kapsamında, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu kurumlardaki kariyer uzmanlık kadrolarının istihdam edilebilmesi mümkün olmaktadır.

703 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinde yapılan bu değişiklik sonrası kamu kurumları teşkilat Kararnamelerine derç ettikleri hükümler doğrultusunda kariyer uzman ve uzman yardımcısı unvanlı kadrolarda personel istihdam etmeye başlamışlardır. Önceki sistemde bir kamu kurumunun kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdam edebilmesi için bu kapsamda istihdam edeceği unvanların 657 sayılı Kanunun 36 A/11. maddesine bir kanun veya kanun hükmüyle ilave edilmesi ve daha sonra bu kadroların ilgili kurumlara ihdası ile yine bir kanun hükmü sayılan 190 sayılı KHK'nın ekli cetvellerine eklenmesi gerekmekteydi. Ancak yeni hükümet sisteminde kamu personel rejiminde değiştirilen uygulamalar sonucu kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdam etmek isteyen bir kamu kurumunun, bunu teşkilat Kararnamesinde öngörmüş olması ve 2 sayılı Kararname kapsamında ilgili unvanların ihdas edilmiş olması yeterlidir. Bu kapsamda Kanun veya KHK ile düzenleme yerine

yürütmenin düzenleyici bir işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurumlarda kariyer uzman istihdamı sağlanmaktadır.

657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinde geçen "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla" ibaresine istinaden 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde her bakanlığın teşkilatlanmasını düzenleyen ilgili madde hükümleri aralığında, tüm bakanlıkların merkez teşkilatlarında görev yapmak üzere uzman ve uzman yardımcısı istihdam edecekleri "uzman istihdamı" başlıkları altında belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının teşkilatlanmalarını düzenleyen ilgili madde hükümlerinde, söz konusu kurumların merkez ve taşra teşkilatlarında görev yapmak üzere merkez ve taşra uzman ve uzman yardımcıları istihdam edecekleri "uzman personel çalıştırılması" başlıkları altında ifade edilmiştir. Ayrıca bazı kurumların Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde benzer hükümlü maddelere yer verilerek kariyer uzman istihdamları mümkün kılınmıştır. Söz konusu bu kurumlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

**Tablo 16:** Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Kariyer Uzman İstihdam Edileceği Öngörülen Kurumlar

| CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ | UNVAN | MADDE | HÜKÜM |
|---|---|---|---|
| 6 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzmanı<br>*Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzman Yardımcısı | 27/1 | *"Genel Sekreterlikte, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzmanı ve Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |
| 7 sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Savunma Sanayii Uzmanı<br>*Savunma Sanayii Uzman Yardımcısı | 8/4 | *"Başkanlık görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkisine haiz Savunma Sanayii Uzmanı ve Uzman Yardımcısı istihdam eder."* |
| 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Arşiv Uzmanı<br>*Arşiv Uzman Yardımcısı | 25/1 | *"Başkanlıkta 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41 inci maddesine göre Arşiv Uzmanı ve Arşiv Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |
| 12 sayılı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Milli Saraylar Uzmanı<br>*Milli Saraylar Uzman Yardımcısı | 19/A | *"Başkanlıkta 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkisini haiz Milli Saraylar Uzmanı ve Milli Saraylar Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |
| 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Strateji ve Bütçe Uzmanı<br>*Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı | 24/1 | *"Başkanlık merkez teşkilatında 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre Strateji ve Bütçe Uzmanı ile Strateji ve Bütçe Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |
| 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *İletişim Uzmanı<br>*İletişim Uzman Yardımcısı | 21/1 | *"Başkanlıkta 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41 inci maddesine göre İletişim Uzmanı ve İletişim Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |
| 23 sayılı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi | *Uzay Teknolojileri Uzmanı<br>*Uzay Teknolojileri Uzman Yardımcısı | 9/A | *"Ajansta 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41 inci maddesi uyarınca Uzay Teknolojileri Uzmanı ve Uzay Teknolojileri Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir."* |

Bu noktada değinilmesi gereken bir husus da, söz konusu Kararnamelerde kariyer uzman istihdamı öngören maddelerde ayrıca bahsi geçen kariyer mesleklerdeki uzman ve uzman yardımcısı unvanlarında istihdam edilecek personelin mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından 375 sayılı KHK'nın ek 30. maddesi uyarınca Adalet Uzmanı ve Adalet Uzman Yardımcısına denk olduğunun belirtilmiş olmasıdır. 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen söz konusu maddede; "Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle unvan itibarıyla ilk kez ihdas edilen kadro veya pozisyonların, mevzuatta yer alan kadro veya pozisyonlardan hangisine mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından karşılık geldiği Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilir. İhdas edilen kadro veya pozisyonlarda bulunanlara, karşılık gösterilen kadro veya pozisyonda bulunan emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir." hükmüne yer verilerek, yeni ihdas edilecek kadro ve pozisyonların özlük haklarıyla ilgili düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılmasının önü açılmıştır. Böylece Anayasanın 128. maddesinde geçen memurlar ve diğer kamu görevlerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi gerektiğine yönelik düzenleme aşındırılarak, yürütmenin düzenleyici işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yetki alanı genişletilmiştir. Yeni hükümet sistemine geçişle birlikte ilk kez ihdas edilen kadroların özlük haklarının denkleştirilmesi uygulamasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bırakılmasıyla, kadro rejiminde oluşturulan esnekleşme hareketleri, personelin mali haklarının belirlenmesinde de kendini göstermiştir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlardan biri olması hasebiyle Diyanet İşleri Başkanlığındaki kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdamını da incelemek gerekmektedir. Hem Anayasal bir kuruluş hem de Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıklardan biri olarak faaliyetlerini sürdüren Diyanet İşleri Başkanlığının kariyer

uzman ve uzman yardımcısı istihdamı 22/6/1965 tarihli ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerinde belirtilmiştir. Söz konusu Başkanlıktaki kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdamı, kendi teşkilat kanunundaki hükümlere dayanılarak yapıldığından Diyanet İşleri Başkanlığının kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdamı hususu, 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinde geçen "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla" ibaresi kapsamında değerlendirilemeyecektir.

Görüldüğü üzere, kadro ihdas ve iptallerinin kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle yapılmasından dolayı yasamanın yetkili olduğu bir sistemden, CBHS'ye geçişle birlikte kadro ihdas ve iptallerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılması sonucu yürütmenin yetkili kılındığı bir sisteme geçilmiştir. Söz konusu sistem değişikliğinde kadro ihdas ve iptallerinin yasamanın yetki alanından çıkartılıp yürütmeye verilmiş olması, yeni hükümet sisteminin amaçlarından biri olan bürokratik hantallaşmayı kaldırıp, işlerin daha hızlı ilerlemesi adına atılmış bir adımdır. Ayrıca 1980'lerde başlayan *"esnekleşme"* olgusuyla kamu personel sisteminde esnek istihdam modellerinin görülmeye başlaması, CBHS'ye geçişle birlikte etkisini arttırmış ve esnek istihdam, sadece esnek istihdam modellerinin tercih edilmesinin çok ötesine geçmiştir. Kadro rejiminin, yürütmenin hukuki araçlarından biri olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenmesi esnekleşme hareketinin esnek istihdam modelleri tercihinin çok ötesine geçtiğinin en güzel somut kanıtıdır.

Her ne kadar kadro rejiminin esnekleşmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının lehine bir durum olsa da, çalışmanın konusu kapsamında kariyer uzmanlık sistemi için kötü bir gidişatın habercisidir. Kariyer uzmanlıklar kamu kurumlarının çekirdek işgücünü[230]

[230] Süha Oğuz Albayrak çekirdek işgücü kavramını, kamu kurumlarının merkez örgütünde planlama, politika belirleme, strateji geliştirme, koordine etme niteliği taşıyan işlerde, sayıları görece az, iyi eğitim görmüş, yüksek özlük haklarıyla ve muhtemelen statü hukukuna tabi olarak görev alacak kariyer uzmanları tanımlamak için kullanmıştır. Bkn. S. O. Albayrak,2016, s.312

oluşturan nitelikli personel profilinden oluşması gerektiğinden, bunlara ait kadroların da bu kapsamda az ihdas edilmesi gerekmektedir. Bunun için de kariyer uzmanlık kadrolarının ihdasları, teşkilatlanma Kararnamelerine koyulacak bir hükümle ihdas edilebilecek kadar kolay olmaması gerekmektedir. Böyle bir ortamda birçok idare kendine avantaj sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle rahatlıkla düzenlemeler yapabilecektir. İdarenin elini rahatlatan bu uygulama sonucunda kariyer uzmanlıklar her geçen gün daha da artacak ve bunların yardımcı nitelikteki işlerde istihdamı engellenemeyecektir. Böylece niteliklerinden ödün verilmeye başlanan bir kariyer uzmanlık sistemi ortaya çıkacaktır. Bunun engellenmesi ancak kanuni düzenlemelere sadık kalınmasıyla mümkün olacaktır.

Kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptallerinde esnekleşmeyi arttıran CBHS düzenlemelerinin, kariyer uzmanlık sistemini aşındıran temel dinamiklerden biri olduğu düşünülmektedir. Türk kamu personel sisteminin geçmişten getirdiği geleneksel uygulamalarından kopuşlar yaratan yeni kadro rejimi, kariyer mesleklerin de amacı dışında istihdam edilmelerine, nicelik olarak çoğalırken nitelik olarak azalmalarına yol açacağı değerlendirilmektedir.

### 3.2.2. Kariyer Uzmanlık İstihdamının Yaygınlaştırılması: Statüter Rejimden Sözleşmeliliğe

Yeni hükümet sisteminde kamu kurum ve kuruluşları, yalnızca 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesi kapsamında kariyer uzman istihdam etmemekte, ayrıca sözleşmeli veya işçi statüsünde de kariyer uzman çalıştırabilmektedirler. Son Anayasa değişiklikleri öncesinde, bazı kamu kurum ve kuruluşları açısından mevzuatında dağınık halde bulunan ve bu yüzden çok fazla türü olan sözleşmeli ve iş mevzuatına tabi personel modeller tek çatı altında birleştirilerek statülerde sadeleşmeye gidilmiştir.

Bu kapsamda 375 sayılı KHK'nın ek 27. maddesiyle farklı sözleşmeli personel statüleri, ek 28.maddesiyle ise farklı kurumlardaki iş mevzuatına tabi olarak istihdam edilen personel modelleri tek bir dayanak hükmüne göre istihdam edilmeye başlamıştır.

375 sayılı KHK'nın hem ek 27 hem de ek 28. maddelerine göre personel istihdam edilebilmesi için, ilgili kamu kurum ve kuruluşunda 657 sayılı Kanunun 4/A maddesine tabi memur istihdam edilmemesi ve bu istihdam tiplerinin teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmüş olması gerekmektedir.

375 sayılı KHK'nın ek 27. maddesi, önceki hükümet sisteminde idari hizmet sözleşmesiyle her teşkilatın kendi sözleşmeli modelini oluşturduğu bir sistemde sadeleştirme sağlayarak çok sayıdaki idari hizmet sözleşmeli modelleri bir maddede toplamıştır. 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi ise, atipik kurumlarda uygulanan iş mevzuatına tabi personel istihdamında tek tipleşmeye giderek bu istihdam modelinin dayanağını tek bir madde haline getiren genel hükmü oluşturmuştur.

Ek 27 ve ek 28 modelleriyle getirilen bu genel düzenlemeler kapsamında, 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesiyle kariyer uzmanlar için özel bir uygulama oluşturulmuştur. Bu uygulama sayesinde sözleşmeli veya işçi statüsünde kariyer uzman istihdamı mümkün hale gelmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesine göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi (memur) kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilmektedir. Diğer bir deyişle, bu istihdam türünde önemli olan, kamu kurum ve kuruluşunun personel

portföyünde memur statüsünde herhangi bir çalışanın olmaması ve teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ana istihdam modelinin 375 sayılı KHK'nın ek 27. veya ek 28. maddeler olarak belirtilerek, söz konusu maddelere kapsamında uzman ve uzman yardımcısı istihdamının öngörülmesidir. Aksi takdirde bu hükmün uygulanması mümkün değildir.

375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesi kapsamında kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdamının hangi esaslar çerçevesinde gerçekleştirileceği ilgili maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, söz konusu madde kapsamında uzman ve uzman yardımcısı istihdamında 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinin ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkra hükümleri kıyasen uygulanır. 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesi kapsamında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcıları hakkında kıyasen uygulanacak olan bu fıkralarda; mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulma, uzman yardımcılığında en az üç yıl çalışma, uzmanlık tezi hazırlama, yeterlik sınavı ve yabancı dil şartı hükümleri düzenlenmektedir. Ancak, 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesinden farklı olarak uzman yardımcılarından verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile yabancı dil yeterliği şartını yerine getirmeyenler, uzman yardımcısı unvanını kaybederler ve kurumlarında durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanmaktadırlar.

Görüldüğü üzere bu istihdam şekli açısından da, kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesine göre merkez teşkilatlarında çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcıları hakkında uygulanacak hükümlere atıf yapılmış ve bunların kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Bahsi geçen maddenin üçüncü fıkrasında, uzman ve uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, sınavları, nitelikleri, yetiştirilmeleri ve çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına ilişkin diğer hususların Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak

kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, dördüncü fıkrasında ise iş mevzuatına tabi uzman ve uzman yardımcılarına ilişkin tüm ihtilafların iş mahkemelerinde görüleceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu madde kapsamında iş mevzuatına tabi veya sözleşmeli statüde kariyer uzman istihdam eden kamu kurumları 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddelerinde düzenlenmiştir:

**Tablo 17:** Ek 23 Modelini Uygulayan Bağlı/İlgili Kuruluşlar

| KURUM | BAĞLI BAKANLIK | İLGİLİ BAKANLIK |
|---|---|---|
| TÜRKİYE SU ENSTİTÜSÜ | TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI | |
| KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI (KOSGEB) | | SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI |
| AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI İLE İLGİLİ AVRUPA BİRLİĞİ EĞİTİM VE GENÇLİK PROGRAMLARI MERKEZİ BAŞKANLIĞI | DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI | |
| MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU | | AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI |
| TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ | | SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI |
| TÜRK AKREDİTASYON KURUMU | | DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI |

Söz konusu düzenleme ile kamuda “kariyer meslek” olarak bilinen ve gerek bilgi ve donanımı gerekse yürüttüğü görevler bakımından diğer kamu personelinden farklı bir konumda bulunan söz konusu personelin istihdamında iş mevzuatına ya da sözleşme usulüne başvurulması, 1980’lerde başlayan esnekleşme sürecinin CBHS’ne geçişle birlikte daha da ileri boyutlara ulaştığının göstergesidir. Merkez teşkilatlarında politika

üretmek, stratejik programlar hazırlamak, geleceğin yönetici adayları olmak amacıyla oluşturulmuş kariyer meslekler, bulunduğu kurumda asli ve sürekli kamu hizmetlerine ilişkin görevleri yerine getirmeleri gerekirken, 2011 yılında beri yaşanan kırılmalarla değerini kaybetmeye başlamış, bu yönde son kırılmalarını da yeni hükümet sistemine geçiş düzenlemeleri kapsamında yaşamıştır. Ek 23. madde kapsamında kariyer uzmanlıkların sözleşmeli veya iş mevzuatına tabi istihdamıyla birlikte iş güvencesinden yoksun bir kariyer uzmanlık sınıfı oluşturmaya başlamış, bu da işe aidiyetin azalmasının yolunu açmıştır.

Diğer bir husus ise, söz konusu personelin, mesleğe alınmaları, sınavları, nitelikleri, yetiştirilmeleri ve çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına ilişkin düzenlemelerin kurumlar tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecek olmasıdır. Memur statüsünde istihdam edilen personele ilişkin bu hususlar kanun hükümleri çerçevesinde belirlenmekte; dolayısıyla memurlar için objektif esaslara dayalı ve merkezi olarak belirlenen bir personel rejimi geçerli olmaktadır. 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesi çerçevesinde istihdam edilecek personelin hizmete alımından emekliliğine kadar olan bütün süreçlerinin yönetmelik ile kurumlar düzeyinde belirlenmesi, hem kanuni düzenleme ile belirlenmesi gereken bir alanın yönetmelikle düzenlenmesi hem de kurumlar arası farklı uygulamalara yol açacak olması bakımından pek çok sıkıntıyı beraberinde getirecektir.

Her ne kadar bu düzenleme, kariyer uzman istihdamında 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesine göre istihdam edilenler ile sözleşmeli ya da işçi statüsünde istihdam edilenlerin mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve nitelikleri açısında bir standart oluşturma çabasının ürünü olsa da, ek 23. maddeye göre istihdam edilecek personelin hizmete alımından emekliliğine kadar olan bütün süreçlerinin yönetmeliklerle kurumlar düzeyinde belirlenmesi çok daha parçalı bir kamu personel rejimi yaratacaktır. Ayrıca kariyer mesleklerin statü hukukuna tabi olma kuralına getirilen bu esnek uygulama

sonucunda farklı statülerden kariyer meslekler artacak, böylece kariyer uzmanlık sisteminde çok parçalı bir yapı meydana gelecektir.

Ek 23 uygulaması, Türk kamu personel sisteminde 1980'li yıllarda başlayan esnekleşme hareketinin bir başka örneği olup, CBHS'de kariyer sisteminden kopuşun da bir yansımasıdır. Kariyer uzmanlık istihdamının amacı dışında ve farklı statülerde kullanımının önünü açan söz konusu düzenleme, CBHS düzenlemeleri kapsamında kariyer uzmanlık sisteminde meydana gelen yeni bir kırılmanın yolunu açtığı düşünülmektedir.

### 3.2.3. Kariyer Uzmanlıklarda Mobilizasyon: Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme

Anayasanın 128. maddesinde geçen, *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."* hükmünden dayanağını alan 657 sayılı Kanuna göre, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetlerin devlet memurları ve diğer özel kanunlarındaki hükümlere istinaden istihdam edilen statüler aracılığıyla gördürülmesi esastır. Kurumlar, mevzuatlarında kendilerine verilen kamu görevlerini kendi personeli eliyle görürler. Ancak kurumların süreklilik arz eden işlerinde iş yükünün belli dönemlerde artması, olağanüstü şartların oluşması, arızi ve istisnai durumların ortaya çıkması ile mesleki bilgi gerektiren veya kısa süreli projelerin yürütülmesinde meslek personeline ihtiyaç duyulması sonucu personel sayısı yetersiz kalabilmektedir. Bu durumda oluşan geçici veya sürekli personel ihtiyacının karşılanmasında ilk başvurulması gereken yöntem açıktan veya naklen personel

istihdamı olmalıdır. Ancak personel yetersizliğinin yanı sıra kanuni izin, disiplin cezası uygulaması, görevden uzaklaştırma veya geçici görev gibi nedenlerden de personel yetersizliği sorunuyla karşılaşılabilmektedir. İşte böyle durumlarda idari işleyişin bozulmaması bakımından kamu kurum ve kuruluşları kurum içinden ya da diğer kurumlardan personel görevlendirmesi yoluna giderler. 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesinde düzenlenen bu uygulamaya "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" adı verilmektedir.

657 sayılı Kanunun ek 8. maddesi kapsamında yapılacak geçici görevlendirmeler söz konusu Kanuna tabi kurumlarda yalnızca "memur" statüsünde çalışanlar için geçerlidir. Bu madde kapsamında yapılacak geçici görevlendirmelerde;

- Görevlendirme yapılacak kurumun talebi olmalıdır.
- Memurun fiiliyatta çalıştığı kurumun izni olmalıdır.
- Görevlendirme yapılacak kurumda 4. derece ve yukarı boş bir kadro olmalıdır.
- Görevlendirme memurun göreviyle ilgili olmalıdır.
- Memurun muvafakati olmalıdır.
- Görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez, yurt dışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için bu süre en çok iki yıldır ve bir katına kadar uzatılabilir.
- "Kamu yararı" ve "hizmet gereği" sebebiyle Devlet Personel Başkanlığından alına uygun görüşle bu süre altı aya kadar uzatılabilir.
- Görevlendirmesi yapılan memur, aylıklarını ile diğer mali ve sosyal haklarını kendi kurumlarından almaya devam eder.

13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanunun 115. maddesiyle 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesine eklenen bu hükümle geçici görevlendirmeler 703 sayılı KHK

yayımlanana kadar sadece memurlar için yukarıda sayılan prosedürler doğrultusunda yapılmakta iken, 703 sayılı KHK'nın 178. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 25. madde ile; hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilen tüm personelin geçici olarak görevlendirilebileceğine hükmedilmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine göre yapılacak geçici görevlendirmelerde kanun koyucu "kurumların emrine" ve "kurumların kadro veya pozisyonlarına" şeklinde ikili bir ayrıma gitmiştir. Bu iki geçici görevlendirme şeklinin usul ve esasları ise 3/5/2019 tarihli ve 30763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğinde" belirlenmiştir.

**Tablo 18:** Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğine göre Geçici Görevlendirme Usulleri

| **KRİTERLER** | **KURUMLARIN EMRİNE GEÇİCİ GÖREVLENDİRME** | **KADRO/POZİSYONA GEÇİCİ GÖREVLENDİRME** |
|---|---|---|
| **SÜRE** | 1 yılı geçemez. | 1 yılı geçemez. |
| **SÜRE UZATIMI** | Uzatılabilir. | Uzatılabilir. |
| **İZİN** | Aylıklı izinli sayılır. | Aylıksız izinli sayılır. |
| **MALİ HAKLAR** | Asli kurumu öder. | Görevlendirildiği kurum öder. |
| **MUVAFAKAT** | 6 ayı geçen görevlendirmelerde muvafakat gerekir. | 6 ayı geçen görevlendirmelerde muvafakat gerekir. |
| **ŞARTLAR** | Şart aranmaz. | Görevlendirildiği kadro/pozisyona atanma şartını taşıması gerekir. |

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine göre yapılan geçici görevlendirme en fazla bir yıl olarak yapılabilir ve her defasında bir yılı geçmemek üzere uzatılabilir. Kesintili ya da kesintisiz olarak toplamda altı ayı geçen geçici görevlendirmelerde personelin muvafakatinin alınması şarttır.

Öte yandan, 29/2/2020 tarihli ve 31054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle bir takım değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerde çalışmanın konusu gereği dikkat çekilmesi gereken husus, ek madde 25 kapsamında yapılacak görevlendirmenin yapılacağı kadro veya pozisyonun statüsü ile geçici görevlendirilecek personelin statüsünün aynı olması gerekmektedir. Ancak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 27. maddesine göre sözleşmeli personel ve ek 28. maddesine göre iş mevzuatına tabi personel istihdam eden kurumlar farklı statülerdeki personeli de görevlendirebilmektedir. Bu durumda 657 sayılı Kanuna tabi bir kadroya yine aynı Kanuna tabi bir Devlet memuru geçici görevlendirilebilecektir.

Kurumlar arası geçici görevlendirmeyle ilgili mevzuata bakıldığında, bir tarafta 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesine göre yalnızca memurların geçici görevlendirmesini düzenleyen hüküm, diğer tarafta ise hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere ister memur, ister sözleşmeli veya ister işçi olsun, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı çalışan herkesin aynı statüde bir kadro veya pozisyona geçici görevlendirilebileceğine dair hüküm mevcuttur. Bu tablo, kariyer uzmanların da içinde bulunduğu memur statüsünde çalışan personelin geçici görevlendirmesi hakkında hangi hükümlerin uygulanacağı sorusunu karşımıza çıkarmaktadır.

Hukukçular ve bürokratlar bu hususta farklı görüşlere sahiptir. Kimi hukukçu ve bürokrat Yargıtay'ın 04/6/1958 tarihli ve 15/6 sayılı *"Umumi hükümle, hususi hüküm karşılaştığı zaman hadiseye ancak hususi hükmün tatbik olunabilmesi, hukukun umumi kaidelerindendir."* şeklindeki içtihadı birleştirme kararından yola çıkarak, 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesinin genel hükmü, 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesinin ise memur statüsündekiler için özel hükmü temsil ettiğini, özel hükmün bulunduğu hallerde genel hükmün bertaraf edileceğinin bir hukuk kuralı olduğunu savunarak memurların

geçici görevlendirilmesinde 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesinin geçerli olduğunu düşünmektedirler.[231]

Kimi hukukçu ve bürokrat ise 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesiyle hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere bir kadro veya pozisyona dayalı çalışan tüm statüler için aynı statüde bir kadro veya pozisyona görevlendirilmesi şartıyla getirilen bu genel düzenleme ile memurlar için hala yürürlükte olan 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesinin hangisinin uygulanacağı hususunda idareye seçme hakkı tanındığını savunmaktadır. Bu durumda idare hangi uygulama kendi için daha avantajlıysa onu tercih edecek ve personelinin geçici görevlendirilmesinde daha rahat hareket edebilecektir. Şöyle ki, 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi yürürlüğe girmeden önce sadece kurumların emrine memur görevlendirebilen idare, mezkûr madde ile aynı statüde olması şartıyla personelini hem kurumların emrine hem de bir kadro veya pozisyona görevlendirebilecektir. Bu görüşün, CBHS ile oluşturulmak istenen esnek kamu personel sistemine daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Geçici görevlendirme maddesinin kapsamının genişletilmesiyle her ne kadar idareye esnek bir uygulama alanı yaratılsa da, kariyer uzmanlıklar özelinde baktığımızda 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi kariyer uzmanlık sistemini zedelemektedir. Öyle ki, 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesiyle kariyer uzmanların kurumların emrine ya da bir kadroya geçici görevlendirilmesi, uzmanlaşmanın önünde bir engel oluşturacak, kariyer uzmanlar, eğitimini aldığı, yıllarca özellikli olarak çalıştığı alandan uzaklaşarak farklı kurumlarda, yeni bir uzmanlık alanında, alışık olmadığı bir görevi sürdürmeye çalışacaktır. Belki de geçici olarak görevlendirildiği kamu kurum veya kuruluşunda nitelikli, uzmanlık gerektiren yerlerde istihdam edilmeyecektir. Hatta kurumu tarafından "idari bir cezalandırma yöntemi" olarak geçici

[231] https://www.hukukihaber.net/kurumlar-arasi-gecici-gorevlendirme-yonetmeliginde-hukuka-aykirilik-sorunu-makale,6770.html, erişim: 23/12/2019

görevlendirme adı altında sürgün edilecektir. Çünkü 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelikte yalnızca altı ayı aşan görevlendirmelerde personelin muvafakati aranmaktadır. Personelin muvafakatine danışılmadan altı aydan kısa süreli yapılabilecek geçici görevlendirmelerde idare, personel aleyhine bir uygulamaya gidebilir.

Mesleklerin gerektirdiği beceri, kabiliyet ve eğitim farklıdır. Bir kişinin bütün meslekleri yerine getirecek eğitimi almalarına imkân yoktur. Bir mesleği yapabilmek için o meslek dalında iyi bir eğitim almış olmak ve o işte deneyim kazanmak gerekir. Bir öğretmenin doktorluk yapmasına cerrah olup ameliyatlara girmesine imkân olmadığı gibi bir doktorun da okula gelip tarih dersi öğretmenliği yapması mümkün değildir. [232] Bu durum ihtisaslaşma gerektiren tüm meslekler için böyledir. Bu yüzden kariyer uzmanlar için de aynı durum geçerlidir.

Her kariyer mesleğin görev tanımı, hâkim olduğu mevzuat ve iş yapma teknikleri farklıdır. Bunun için kariyer uzmanların herhangi bir kamu kurum veya kuruluşunda herhangi bir kadro karşılığında geçici de olsa görevlendirilmesinin kariyer uzmanlık sisteminin ortaya çıkış düşüncesine aykırı olduğu düşünülmektedir. Her ne kadar 25/2/2020 tarihli ve 31054 sayılı Resmi Gazete'de yapılan son düzenlemeyle artık her statünün kendi içinde görevlendirilmesi yoluna gidilerek personel rejimindeki bu esnek uygulama modeli bir nebze olsun sınırlandırılarak statü farkı korunmuş olsa da, kariyer uzmanların görev alanları dışında bir kamu kurumunda görevlendirilmeleri hala uzmanlaşmanın önüne çekilmiş bir engel olarak durmaktadır.

375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi kapsamındaki geçici görevlendirme uygulaması, CBHS'nin temel hedef ve ilkeleri doğrultusunda yapılan hukuki düzenlemelerin esnekleşme yönünde atılan adımlarının en önemlilerinden biridir. Ancak bu, kariyer mesleklerin özellikli ve ayrıcalıklı yönünü göz ardı eden bir düzenleme

[232] https://www.yardimcikaynaklar.com/herkes-her-meslegi-yapabilir-mi-neden/, erişim: 21/12/2019

olarak kariyer sistemindeki aşındırmayı hızlandıran bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

### 3.2.4. Kariyer Uzmanlıklara Kariyer Dışı Atama: Görevi Sona Eren Üst Kademe Yöneticileri

Üst düzey yönetici, ilgili kurum hakkında nihai kararları alan ve planlara son şeklini veren kişi olarak ön plana çıkar. Yeni sistemle birlikte diğer birçok alanda olduğu gibi üst kademe kamu yöneticiliğinde de işlevsel açıdan bir dönüşüm yaşanmıştır. Klasik tanımından uzaklaşan bu yöneticilik türü, birtakım tartışmalara konu olmuştur. Nihai karar alma açısından eskiyle karşılaştırıldığında yetki kaybına uğradığı ve siyasal üstlerden emir alıp uygulayan bir yönetici konumuna indirgendiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Özellikle başkanlık sisteminde politik atamaların yaygın olması nedeniyle üst düzey bürokratların kendi başlarına politika belirleyip uygulamaları artık çok mümkün olmadığı gibi bakanlar bile başkanın politikalarına uygun hareket eden sekreter konumundadırlar.[233]

Üst kademe kamu yöneticilerinin yerine getirdikleri görevleri idari ve teknik olarak sınırlamak pek mümkün değildir. En üst düzeyde çoğunlukla seçilmiş yöneticilerle birlikte çalışmaları, kendilerinden hükümet programı, üst düzey plan ve politikalar doğrultusunda belirlenen hedefleri yerine getirmelerinin beklenmesi üst kademe kamu yöneticiliğinin siyasal roller içermesine neden olmaktadır.[234]

---

233 Namık Kemal ÖZTÜRK, "**Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması"**, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Ekim 2019, C: 33, S: 4, s.1280

234 Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu (2018**), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler",** (Ankara: SETA Yayınları), s.12.

Üst kademe kamu yöneticilerini kamu personel sistemi içinde yer alan diğer memur sınıflarından ayıran bazı özellikler şunlardır: [235]

- ✓ Devlet kurumlarının en üst düzey pozisyonlarına atanan kamu görevlileridir.
- ✓ Genelde merkezi yönetimde politika yapımı süreçlerinde çalışırlar veya başlıca kamu kurum ve kuruluşlarını yönetirler.
- ✓ Bakanlar veya üst düzey politik liderlerle yakından çalışırlar.
- ✓ Tek bir yönetim fonksiyonunda uzmanlaşmak yerine daha genel niteliklere sahiptirler. Bununla birlikte çeşitli uzmanlık kuruluşlarını yönetebilirler.
- ✓ Toplam kamu personelinin (genelde yüzde 1'i aşmayan, en fazla yüzde 5'i) oldukça küçük bir oranı üst kademe kamu hizmetine tahsis edilir.
- ✓ Genel kamu hizmetine göre daha fazla eğitim gerektirir.
- ✓ Daha yüksek ücretlerle ödüllendirilirler ve diğer kamu görevlilerine göre itibarı yüksek görevlerdir. Bununla birlikte daha az iş güvencesine sahiptirler.
- ✓ Kariyer ilerlemesi yöneticinin performansına bağlıdır.
- ✓ Diğer kamu görevlilerine göre daha farklı etik standartlardan sorumlu tutulurlar. Bazı ülkelerde ayrı bir etik koda tabi olarak çalışabilmektedirler.

Günümüzde OECD ülkelerinin çoğunda üst kademe yöneticilerinin istihdamına merkezi bir kurum müdahil olmadığı gibi ülkelerin çok azında işlevsel bir üst kademe yönetici sistemi bulunmaktadır. Belirli standart prosedürler bulunsa da üst kademe yöneticilerin istihdamı genellikle desantralize edilmiştir ve açıkça bir üst kademe kamu hizmeti sistemi bulunmadığı durumlarda bile yöneticiler için özel istihdam koşulları vardır.[236]

---

235 M. Z. Sobacı ve Ö. Köseoğlu,2018, s.13.

236 M. Z. Sobacı ve Ö. Köseoğlu, 2018, s.12

Birleşmiş Milletler'in az gelişmiş ülkelere yönelik seminer raporunda üst kademe yöneticiler, "kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeyinde çalışan ve ana politikaları formüle etmekle uğraşan en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikalarla ilgili karar verme sorumluluğunu haiz olan bakanlıklar veya yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları program kararları haline dönüştüren kişilerdir" şeklinde tanımlanıştır.[237]

Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte genellikle müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik, elçilik gibi kadrolar üst kademe yönetici kadroları olarak değerlendirilmektedir. Merkezi idarede bakanlık hiyerarşisinin üst mevkilerinde bulunan, bakandan sonra gelen ve bakanla yakın çalışan kamu görevlilerinin yanı sıra merkezi idaredeki diğer kamu kuruluşları ve taşra teşkilatının en üst yöneticileri de üst kademe kamu yönetici olarak adlandırılmakta, yerinden yönetim kuruluşları açısından özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) yöneticileri ile düzenleyici ve denetleyici kurumların kilit noktadaki tepe yöneticileri de bu kapsamda değerlendirilmektedir.[238]

Üst düzey yöneticilerin kimler olduğuna dair Anayasada herhangi bir hüküm bulunmazken yasalarda da bu konuda açık bir düzenleme yer almamaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinin B fıkrasının (c) bendinde "en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan" ifadesi geçmekteyse de en üst yöneticinin tanımına yönelik net bir açıklama bulunmamaktadır. Bir tanıma göre üst kademe yöneticiler, üst düzey yöneticiler veya tepe yöneticiler olarak adlandırılan yönetici sınıfı

---

237 Önder, Murat (1995). **"Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum"**, Türk İdare Dergisi, Yıl:67, S:409, ss.133-159.

238 M. Z. Sobacı ve Ö. Köseoğlu, 2018, s.12

devlet teşkilatlanması içindeki hiyerarşinin en üst noktalarında yer alan kamu görevlilerini ifade eder.[239]

Yeni sistemde üst kademe kamu yöneticilerinin ana mevzuatı olan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer kadro, pozisyon ve görevleri işgal eden kişilerin üst kademe yöneticisi olarak kabul edildiği görülmektedir.

Bu cetvellerde yer alan birçok kadro ve pozisyon üst düzeyi işaret etmekle birlikte yönetici olmayan çok sayıda memuru da içermekte olup kurum ve kuruluşların başlarında bulunan ve onların yardımcısı olarak gösterilenler dışında yönetim kurulu üyeleri, koordinasyon kurulu üyeleri, vakıf mütevelli heyeti üyeleri gibi üyelerin yönetici olmadıkları açıktır. (II) sayılı cetvele baktığımızda ise bu cetvelde yer verilen kadro ve pozisyonların öncelikle üst düzey değil, orta düzey yöneticileri ifade ettiğini ve yine bu cetvelde yer alan bazı kadro ve görevlerin (Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Üyeleri, Helal Akreditasyon Yönetim Kurulu Üyeleri ve Hukuk Müşavirleri gibi) ise yönetici niteliğinde olmadığını söylemek mümkündür.[240]

Görüldüğü üzere, üst kademe kamu yöneticileri sınıfının kimlerden oluştuğuna dair kesin bilgiler olmamakla birlikte bunların atanmaları hususunda ise hem önceki hükümet sisteminde hem de CBHS'de açık ve net düzenlemeler yapılmıştır.

CBHS'ye geçmeden önceki düzende üst düzey yöneticiliklere atamalar 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna göre yapılmaktaydı. Bu Kanuna göre yapılacak atamalar; Bakanlar

---

239 Belgin Büyükbuğa, **"Üst Kademe Yöneticilik Kavramı ve Türkiye'deki Araştırmalar Üzerine Bir İnceleme",** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007, s.20

240 N. K. Öztürk, 2019, s.1283

Kurulu Kararı ile atanacaklar[241] ile müşterek kararla atanacaklar[242] olmak üzere iki gruba ayrılmaktaydı.

CBHS'ye geçişle birlikte üst kademe yöneticilerinin atanması hususunda 2451 sayılı Kanundaki takdire dayalı hiyerarşik yükselme usulü son bularak yerini, Anayasanın 104/9 uncu maddesine göre yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının atama usulüne bırakmıştır. Söz konusu maddeyle üst kademe yöneticilerinin atama, görevden alma ve bu hususstaki usul ve esasların düzenlenmesi konularında münhasıran Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Anayasanın gösterdiği bu yöntem doğrultusunda 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esasları belirlenmiştir.

---

241 **Bakanlar Kurulu Kararı ile atanacaklar:** Valiler, Büyükelçiler, daimi temsilciler, daimi delegeler, Diyanet İşleri Başkanı ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanıdır.

242 **Müşterek Kararla Atanacaklar:** Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil) Müsteşar ve yardımcıları ( Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dahil); Genel Müdür ve Yardımcıları (Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreteri ve Yardımcısı, Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri ve Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma idaresi Başkanı ve Yardımcısı dahil), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları,(10) Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri (Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişleri ve Bankalar Yeminli Murakıpları dahil) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri (Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müşavirleri dâhil), Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürüdür.

3 sayılı Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır. (III) sayılı cetvelde ise bazı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanların görev süreleri gösterilmiştir. Bu görevlere ve kadrolara bakanlık veya bağlı, ilgili kuruluşlarca yapılacak atamalarda Cumhurbaşkanı bu kişileri onamaya yetkili kılınarak Cumhurbaşkanına üst ve orta düzeydeki memurların atanmasında son sözü söyleme yetkisi verilmiştir.[243] Dolayısıyla Cumhurbaşkanının onamadığı bir atamanın yapılaması pek mümkün görünmemektedir.

**Tablo 19:** 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin I ve II Sayılı Cetvellerinde Yer Alan Kadro/Pozisyon/Görevler

| I SAYILI CETVELDE YER ALAN KADRO/POZİSYON/GÖREVLER | II SAYILI CETVELDE YER ALAN KADRO/POZİSYON/GÖREVLER |
|---|---|
| *DİYANET İŞLERİ BAŞKANI<br>*MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANI<br>MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERİ<br>*DEVLET DENETLEME KURULU BAŞKAN VE ÜYELERİ<br>*SAVUNMA SANAYİİ BAŞKANI<br>*BAKAN YARDIMCILARI *CUMHURBAŞKANLIĞI OFİS BAŞKANLARI *CUMHURBAŞKANLIĞINA BAĞLI KURUM VE KURUL BAŞKANLARI<br>*TÜRKİYE RADYO - TELEVİZYON KURUMU GENEL MÜDÜRÜ<br>*TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAŞKANI<br>*ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANI<br>*SAYIŞTAY BAŞSAVCISI *VALİLER<br>*BÜYÜKELÇİLER, DAİMİ TEMSİLCİ/DELEGELER *DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR BAŞKAN VE ÜYELERİ (RTÜK VE KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURULUNUN TBMM'CE SEÇİLEN ÜYELERİ HARİÇ) *TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU BAŞKAN VE ÜYELERİ<br>*YÜKSEKÖĞRETİM KURULU ÜYELERİ İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU ÜYELERİ<br>*YUNUS EMRE VAKFI MÜTEVELLİ HEYET ÜYELERİ<br>*TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU BAŞKAN VE ÜYELERİ<br>*REKTÖRLER (MİLLİ SAVUNMA VE TÜRK-JAPON BİLİM VE TEKNOLOJİ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLERİ DAHİL) | *DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU ÜYELERİ<br>*DİPLOMASİ AKADEMİSİ BAŞKANI<br>*MUSHAFLARI İNCELEME VE KIRAAT KURULU ÜYELERİ<br>*HELAL AKREDİTASYON KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ<br>*TÜRKİYE RADYO - TELEVİZYON KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ<br>*TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI<br>*TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI<br>*ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BAĞLI KURUM BAŞKANLARI<br>*AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKAN YARDIMCILARI<br>*SAYIŞTAY SAVCILARI<br>*BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI<br>*TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKAN YARDIMCILARI<br>*POLİS AKADEMİSİ BAŞKANI<br>*ADLİ TIP KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI, *İHTİSAS KURULLARI BAŞKAN VE ÜYELERİ<br>*BAKANLIK DAİRE BAŞKANLARI<br>*BAKANLIK MÜFETTİŞLERİ (ADALET, MÜLKİYE, VERGİ VE İŞ MÜFETTİŞLERİ DÂHİL) |

[243] N. K. Öztürk, 2019, s.1284

*AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANI

*GELİR İDARESİ BAŞKANI *SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANI

*KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANI

*TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANI

*TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANI

*YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANI

*AKARYAKIT İKMAL VE NATO POL TESİSLERİ İŞLETME BAŞKANI

*ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BAŞKANI

*ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ BAŞKANI

*****NADİR TOPRAK ELEMENTLERİ ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ BAŞKANI

*BAKANLIKLARIN, TEFTİŞ KURULU, TEFTİŞ, REHBERLİK VE TEFTİŞ, REHBERLİK VE DENETİM, DENETİM HİZMETLERİ BAŞKANLARI İLE DİĞER KURUL BAŞKANLARI

*DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANI

*SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANI

*DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ BAŞKANI

*DİYANET İŞLERİ BAŞKAN YARDIMCILARI

*MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKAN YARDIMCILARI, MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI BAŞKANLARI

*MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETER YARDIMCILARI

*SAVUNMA SANAYİİ BAŞKAN YARDIMCILARI

*CUMHURBAŞKANLIĞINA BAĞLI KURUM VE KURUL BAŞKAN YARDIMCILARI

*MERKEZ BANKASI BAŞKAN YARDIMCILARI

*DİN İŞLERİ YÜKSEK KURULU BAŞKANI

*MUSHAFLARI İNCELEME VE KIRAAT KURULU BAŞKANI

*TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANI

**ÇANAKKALE SAVAŞLARI VE GELİBOLU TARİHİ ALAN BAŞKANI

*TÜRK PATENT VE MARKA KURUMU BAŞKANI

*TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU BAŞKANI

*TÜRKİYE YAZMA ESERLER KURUMU BAŞKANI

*TÜRKİYE TIBBİ CİHAZ VE İLAÇ KURUMU BAŞKANI

*BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLARI

*ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANI

HAZİNE KONTROLÖRLERİ,

I.HUKUK MÜŞAVİRLERİ (BAKANLIK BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLARI)

*ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM ARAŞTIRMA MERKEZİ BAŞKANI

*GENEL MÜDÜR YARDIMCILARI (BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLAR DÂHİL)

*GELİR İDARESİ DAİRE BAŞKANLARI

*SOSYAL GÜVENLİK KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ *TÜRKİYE TIBBİ CİHAZ VE İLAÇ KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI

*TÜRK PATENT VE MARKA KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI VE YÖNETİM KURULU ÜYELERİ

*TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI

*ADALET BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKAN YARDIMCILARI

*VERGİ DENETİM KURULU BAŞKAN YARDIMCILARI

*SPOR TOTO TEŞKİLAT BAŞKANI DAİMİ TEMSİLCİ YARDIMCILARI, *CUMHURBAŞKANLIĞI İLE BAKANLIK VE BAĞLI İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLARININ YURTDIŞI SÜREKLİ GÖREVLERİNE ATANACAKLAR

*İLLER BANKASI GENEL MÜDÜR YARDIMCILARI

* KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ YÖNETİM KURULU ÜYELERİ

*MİLLİ PİYANGO İDARESİ YÖNETİM KURULU ÜYELERİ *KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI *TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI PARA POLİTİKASI KURULU ÜYESİ *TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI

*TÜRKİYE İŞ KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ *TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU YÜRÜTME KURULU ÜYELERİ

*TÜRK AKREDİTASYON KURUMU GENEL SEKRETER YARDIMCILARI

*SPOR MÜŞAVİRLERİ *BAKANLIKLARDAKİ KURUL ÜYELERİ

*TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ

*VAKIFLAR MECLİSİ ÜYELERİ BÖLGE MÜDÜRLERİ (BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLAR DAHİL)

*DEFTERDARLAR BAKANLIK İL MÜDÜRLERİ

*İL EMNİYET MÜDÜRLERİ

*İL MÜFTÜLERİ

*VALİ YARDIMCILARI VE KAYMAKAMLAR

*VERGİ DAİRESİ BAŞKANLARI *TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU DAİRE BAŞKANLARI *VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

*REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANI

*TÜRKİYE UZAY AJANSI BAŞKAN YARDIMCILARI, *TÜRKİYE UZAY AJANSI YÖNETİM KURULU ÜYELERİ (ULAŞIM EMNİYETİ İNCELEME MERKEZİ BAŞKANI)

Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilmektedir.

(I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşıma, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olma şartları aranmaktadır.

Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçememektedir. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bu kişilerin görevi de sona ermektedir. Ancak, yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam etmektedirler. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilmektedir. Bu kişiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedir. Bu düzenleme yeni sistemin ruhunu yansıtan bir düzenleme olup yürütme organını tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanının birlikte çalışabileceği üst düzey yöneticileri seçme hakkının doğal bir sonucudur.

Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilmektedir. Bu kişilerin hizmet sözleşmelerini, idare adına imzalayacaklar Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

(II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda ise 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşıma, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma, kamuda en az beş yıllık hizmeti bulunma, il ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu

üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olma şartları aranmaktadır.

Anayasada hangi konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, hangilerinin kanunla düzenleneceği belirtilmişse de, bazı hususlarda hem kanunla hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenleme yapılmıştır. Bu konulardan biri de üst kademe kamu yöneticisi kadrolarında bulunanların görevlerinin sona ermesi veya görevlerinden alınmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilecekleri hususunda hem 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde hem de 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlemenin bulunmasıdır. Bu sorunsal, hem kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle aynı konuda farklı düzenlemeler olması durumunda nasıl davranılması gerektiğiyle alakalı hukuki bir tartışma ortaya çıkarmakta, hem de üst kademe yöneticilik görevi yaptıktan sonra bu görev öncesi kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın belirtilen hizmet süresi şartını taşımaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerini mümkün kılmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerini atanması, görevlerine son verilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esaslarla ilgili hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenleme yapılmış olmasının kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeriyle ilgili ve buna paralel olarak bu durumda kanun hükümlerinin mi yoksa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinin mi uygulanacağı tartışmasına girilmeyecektir. Ancak şunu belirtmek gerekirse, Anayasanın 104/17 fıkrasında geçen; *"...Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale*

*gelir."* hükmüne istinaden üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınma usul ve esaslarına ilişkin konularda kanun hükümlerinin bulunması halinde, aynı konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri bulunsa dahi kanun hükümlerinin geçerliliğinin söz konusu olacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın asıl konusunu ilgilendiren kısım, üst kademe kamu yöneticilerinden görevleri sona erenlerin görev öncesi kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın belirtilen hizmet süresi şartını taşımaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleriyle ilgili yapılan düzenleme ve bunun kariyer uzmanlık sisteminde oluşturacağı sorunlardır.

Kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde üst kademe yöneticilik kadrolarında bulunanların bu kadrolardaki görevlerinin sona ermesi halinde, kariyer uzmanlık mesleklerinde daha önce görev alıp almadıklarına bakılmaksızın kariyer kadrolarına atanabileceklerine dair hükümlere yer verilmektedir. Bu konuda kanunlarla yapılan düzenlemelerden en geniş kapsamlı olanı 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın mülga ek 18. maddesiyle düzenlenmiştir. Ancak bu düzenleme 703 sayılı KHK'nın 177. maddesiyle yürürlükten kaldırılarak yerine, aynı KHK'nın 178. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 35. madde getirilmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesine göre, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilme şartı, *"Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen şartları taşımak gerekir"* şeklinde düzenlenmiştir. Üst kademe kamu yöneticiliği görevinin sona ermesi veya görevden alınması durumu ise söz konusu maddede şöyle belirtilmiştir:

> *"Kamu görevlileri arasından, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar Cumhurbaşkanınca;*
>
> *a) Yönetici kadroları dışında daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara,*

*b) Denetim elemanı ya da uzman kadro veya pozisyonlara,*

*c) Araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara,*

*atanırlar. Atama yapılıncaya kadar bunların görev yaptıkları, kadro, pozisyon veya görevlere ilişkin almakta oldukları her türlü ödemeler görev yaptıkları kurum tarafından yapılır. Bu şekilde atanacaklar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması halinde, söz konusu kadro veya pozisyonlar başka bir işleme gerek kalmaksızın, ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır."*

Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanacaklar için aranan hizmet süresinin hesabında, dört yıllık yükseköğrenim gördükten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında, sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak fiilen çalışılan sürelerin tamamı dikkate alınır.

Kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanların Cumhurbaşkanınca atamalarının yapılabileceği kadro/pozisyonlar belirlenirken, oldukça genel bir hükme yer verilerek Cumhurbaşkanına üç farklı seçenek sunulmuş ve bu üç seçenek doğrultusunda atama yapma yetkisi verilmiştir. Ancak hangi düzey üst kademe yöneticilerin hangi şartlar doğrultusunda bu üç seçenek içerisinde yer alan kadrolara atanabileceklerine dair ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bahsi geçen KHK hükmünden görüldüğü üzere, bu konuda uygulamaya yönelik ayrıntılı düzenlemelerin belirlenmesi, düzenleyici idari işlemlere bırakılmıştır. 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde geçen hükme lafzi olarak bakıldığında kariyer uzmanlıklar açısından; kamu görevlileri arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlardan daha önce kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunanların, bulunmuş oldukları bu kadro/pozisyonlara atanacakları; kariyer uzman kadro/pozisyonlarında bulunmayanların ise denetim elemanı, uzman ya da araştırmacı kadro/pozisyonlarına

atanabilecekleri görülmektedir. Ancak ilgili maddede bahsi geçen uzman kadro/pozisyonu ile kariyer uzmanlık kadro/pozisyonunun mu yoksa düz uzman olarak tabir edilen sadece uzman unvanlı kadro/pozisyonun mu kastedildiği anlaşılamamaktadır. Bu soru aslında 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde getirilen düzenleme ile cevap bulmaktadır.

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde aynı hususta farklı ve daha ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin ikinci fıkrasında;

> *"Kamu görevlileri arasından, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar; Cumhurbaşkanınca,*
>
> *a) Daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara,*
>
> *b) 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara,*
>
> *c) Araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara,*
>
> *atanırlar. Atama yapılıncaya, kadar bunların görev yaptıkları, kadro, pozisyon veya görevlere ilişkin almakta oldukları her türlü ödemeler, görev yaptıkları kurum tarafından yapılır. Bu şekilde atanacaklar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması hâlinde, bunlar için başka bir işleme gerek kalmaksızın, söz konusu kadro veya pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır."* hükmüne yer verilmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükümde de görüldüğü üzere, bu hükümde yer alan düzenleme, aynı konuya ilişkin 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde yer alan hükümden bazı açılardan farklılık taşımaktadır. Özellikle 375 sayılı KHK'nın ek 35. maddesinde geçen "uzman kadro/pozisyon"un 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde geçen 657 sayılı Kanunun 36. maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11)

numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara atanacakları hükmüyle kariyer uzmanlık kadroları olduğu netleştirilmiştir.

Bunun yanı sıra 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin dördüncü fıkrasında geçen hükme istinaden de; 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulananlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanların, daha önce kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın söz konusu (II) sayılı cetvelde yer verilmiş olan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerinin önü açılmıştır.

Görüldüğü üzere, ister kanun isterse Cumhurbaşkanlığı düzenlensin, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinden kariyer uzmanlık mesleklerinden gelmeyenlerin bu kadrolara atanabilmelerine yönelik hükümlere yer verilmesi, kariyer ve liyakat ilkeleri ile eşitlik ilkesi açısından sorunlar ortaya çıkaracaktır. Kanunla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılan bu tip düzenlemelerin gerekçesi; zaten kamu kurum ve kuruluşlarının üst kademe kamu yöneticiliğini yapan personelin, yöneticiliğini yaptığı kurumun kariyer uzmanlık alanında da yeterlilik sağladığı ve amiri olduğu personelin sahip olduğu hukuki statüyü üst kademe yöneticilik görevinden alındıktan sonra kazanmasında bir sakınca bulunmadığı, hatta kurum yöneticiliğinin kariyer uzmanlık alanına, mesleğine ve kariyer uzmanlıkta yürüteceği göreve katkıda bulunduğu şeklinde düşünülebilir. Ancak uygulamada bu durum böyle gerçekleşmeyebilir.

Bu tür atamaların yaratacağı sorunlardan biri, üst kademe yöneticiliği görevini yürüten personelden görevi sona eren veya görevden alınanların söz konusu kadrolarda

çok uzun süreler görev yapsalar da, yine de alana ilişkin uzmanlık bilgi ve birikimini tam olarak elde edemeyecek olmalarıdır.

İkinci olarak, alana ilişkin kariyer uzmanlıklara atanma şartları ile daire başkanı ve üstü kadrolara atanma şartları kıyaslandığında daire başkanı ve üstü kadrolarda görev yapanların daha avantajlı oldukları görülmektedir. Uzman yardımcılarının kariyer uzmanlık mesleğine atanabilmesi için belirli bir eğitim düzeyine sahip olmaları, hazırlayacakları uzmanlık tezinin kabul edilmiş olması, yeterlik sınavında başarılı olmaları ve YDS'den en az (C) düzeyinde başarı elde etmiş olmaları şartı aranırken, daire başkanı ve üstü kadrolarda yalnızca üç yıl bu görevi ifa etmiş olmak yeterli kabul edilmektedir. Bu düzenleme, kapalı kariyer sistemini ortasından delen uygulamalardır.[244] Böylece kariyer mesleklere girerken yıllarca bunun için emek sarf eden, hatta yardımcılık süreci boyunca zorlu eğitimlerden ve sınavlardan geçerek uzmanlığını alan kariyer uzmanlar, bu süreçleri yaşamamış yöneticilerle bir arada çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum, kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışma barışını olumsuz etkileyen bir faktördür.

Nihayet bu tür düzenlemeler, tabiri caizse kariyer uzmanlık mesleklerinin "kızak kadrolara" dönüşmesine zemin hazırlamaktadır. Uygulamada çokça görüldüğü üzere daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolardan alınan kamu personeli, genellikle pasif görevlerde çalıştırılmak istenmekte, bu personelin etkin ve aktif bir çalışma temposu gerektiren kariyer uzmanlık mesleklerinde ise her zaman için arzu edildiği şekilde çalıştırılması mümkün olamamaktadır.[245] Bütün bu tablo karşısında, yöneticilik kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine geçişe imkân sağlayan bu tür

[244] S. O. Albayrak, 2016, s.316

[245] Dr. Y. Söyler, 2018, s.88

düzenlemelerin, kariyer uzmanlık mesleklerinin sahip olduğu kariyer-liyakat ölçütleri üzerinde fazlasıyla olumsuz bir etki doğurduğu sonucuna varılabilir.[246]

Bu tür düzenlemeler hem kariyer mesleklerin değerini düşürmeye devam etmekte, hem de kariyer meslek adaylarının bu meslekleri seçmek istememesine neden olmaktadır. Üst kademe kamu yöneticiliği yapmış olsa dahi kariyer meslek kökenli olmayan kişilerin yöneticilik görevleri sona erdikten sonra kariyer uzmanlıklara atamak, kariyer uzmanlık sisteminin oluşturulma amacının dışında kullanıldığının göstergesidir.

Genel olarak bakıldığında yeni hükümet sistemiyle kamu personel sistemine getirilen esnek uygulamalar sonucunda, kariyer meslek kökenli olmayan üst kademe kamu yöneticiliği yapmış kişilerin bu görevlerinin sona ermesini takiben kariyer uzmanlıklara atanmaları hususunda yapılan düzenlemeyle, kariyer uzmanlık sisteminde 2000'lerde başlayan aşınmanın hızlandığını söylemek mümkündür.

### 3.2.5. Kapatılan/Birleştirilen Kamu Kurumlarında Kariyer Uzmanların Diğer Kurumlara Dağıtılması

İdarenin yeniden teşkilatlandırılması kapsamında bazı bakanlıklar ile bazı kamu kurum ve kuruluşlarının kapatılması veya diğer kurumlarla birleştirilmesi sonucu, kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görev yapan tüm personelin kadrosu ya da pozisyonu iptal edilerek yeni oluşturulan kurumlara geçirilmektedir. 657 sayılı Kanunun "kadroları kaldırılan devlet memurları" başlıklı 91. maddesinde geçen, *"Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel*

[246] S. O. Albayrak, 2016, s.316

*Başkanlığına bildirilir. Bunlar, atama işlemi yapılıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler."* hükmüne istinaden memur kadrolarının kaldırılması halinde başka kadrolara hangi usulde atamalarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Bu düzenlemenin dışında idarenin yeniden yapılandırılması kapsamında kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görev yapmakta olan kariyer uzmanların da kadroları iptal edilmekte, bunların kadroları yeni teşkilatlandırılan kurumlar bünyesinde ihdas edilen kariyer uzmanlık kadrolarına kanun hükmü kapsamında atanmaktadır.

Kariyer uzmanlıklara uygulanan bu kadro değişikliğinin son örneği, CBHS'ye uyum sağlamak amacıyla yapılan düzenlemeler doğrultusunda kendini göstermiştir. Bu kapsamda; 703 sayılı KHK'nın 221. maddesi ile kapatılan Başbakanlıkta görev yapan tüm personelin kadro ve pozisyonlarına dair geçiş hükümleri düzenlenmiştir.[247] Ayrıca söz konusu KHK'nın geçici 1. maddesinin beşinci fıkrası ile de kapatılan bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmakta olan kariyer uzmanların kadrolarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ne şekilde aktarılacağı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 128. maddesinde geçen memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelik, atanma, görev ve yetki, hak ve yükümlülük, aylık ve ödenek ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine dair hükme istinaden, kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görev yapmakta olan kariyer uzmanların kadrolarının kanun hükmünde kararname ile düzenlenmiş olması doğru bir uygulama olmuştur.

703 sayılı KHK'nın kapatılan Başbakanlık personelinin geçiş hükümlerini düzenleyen 221. maddesiyle, kapatılan Başbakanlık merkez teşkilatında görev yapan üst kademe yöneticilerden kariyer meslek kökenli olanlar ile durumları uygun görülenlerin

[247] Bu bölümde çalışmanın konusu gereği yalnızca kariyer uzmanların geçiş hükümlerine yer verilecektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisindeki yasama uzmanlığı kadroları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına atanacakları düzenlenmiştir. Ayrıca Başbakanlık Başmüfettiş, Başbakanlık Müfettişi ve yardımcıları ile Başbakanlık Uzmanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Mili Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında mevcut unvanlarına uygun kadrolara atanacaklarına hükmedilmiştir. Kapatılan Başbakanlık personelinden kariyer meslek kökenli olanların hem Meclise, hem düzenleyici ve denetleyici kurullara hem de bakanlıkların merkez teşkilatlarına atanmaları hususu çalışma barışını bozan bir ortam yaratmıştır. Çünkü özellikle 2011 yılı öncesinde memuriyete başlayanlar 666 sayılı KHK kapsamında yapılan eşit işe eşit ücret uygulamasına tabi olmadıklarından, bunlardan Meclis'in yasama uzmanlığı kadroları ile düzenleyici ve denetleyici kurulların uzmanlık kadrolarına geçenlerin aylıklarında ciddi bir artış olmuştur. Ancak bakanlıkların merkez teşkilatlarına geçiş yapan kariyer uzmanlarda böyle bir artış olmamıştır. 2011 öncesi farklı kalemlerden personeline ödeme yapan Meclis ve düzenleyici ve denetleyici kurullara geçiş yapanlar bu yönden avantajlı duruma getirilmişken bakanlıklara geçirilenler için böyle bir durum söz konusu olmamıştır.

Bunun yanı sıra 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin beşinci fıkrasına göre, bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerine göre yeniden yapılandırma sonucunda kapanan veya bünyesinde bulunduğu bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşu değişen birimlerde veya bu birimlere ilişkin servislerde görev yapan kariyer meslek mensuplarının da bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla görev yapmakta oldukları birimlerin ve/veya bu birimlere verilmiş olan görevlerin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerine göre bünyesinde düzenlendiği bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşunun değişen veya kapanan birimlerinin merkez teşkilatı kadro ve pozisyonlarında

bulunanlar, söz konusu birimin bünyesine dâhil olduğu veya bünyesinde düzenlendiği bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşunun merkez teşkilatı için ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen kadro veya pozisyon unvanına, değişen veya kapanan birimlerin taşra teşkilatı kadro ve pozisyonlarında bulunanlar ise söz konusu birimin bünyesine dâhil olduğu veya bünyesinde düzenlendiği bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşunun taşra teşkilatı için ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde öngörülen kadro veya pozisyon unvanına, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın halen bulundukları kadro dereceleriyle atanmış sayıldığı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu geçiş hükmü kapsamında yapılan düzenlemelerden biri; mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlıklarının kapatılarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının kurulmasıyla, kapatılan iki bakanlıktaki farklı görev tanımlarına ve uzmanlık alanlarına sahip "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Uzman ve Uzman Yardımcıları" ile "Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının" "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı ve Uzman Yardımcısı" olarak tek unvanda birleştirilmesidir. Bunun yanı sıra Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının birleşerek Hazine ve Maliye Bakanlığının oluşturulması sonucu "Hazine Uzman ve Uzman Yardımcısı" ile Maliye Uzman ve Uzman Yardımcısı" unvanlarının "Hazine ve Maliye Uzman ve Uzman Yardımcısı" unvanı altında birleştirilmesi de iki farklı uzmanlık alanının tek çatı altında birleşmesine neden olmuştur. Ayrıca Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığının birleşmesi sonucu da bakanlık ismiyle aynı adı taşıyan kariyer uzmanlık unvanlarında görev yapmakta olan personel, Ticaret Bakanlığına devredilerek "Ticaret Uzmanı ve Uzman Yardımcısı" unvanı altında yeni bir uzmanlık alanında görevlerini ifa etmeye başladılar.

Birleştirme işleminin yapıldığı bir diğer örnek de Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su Bakanlığının, Tarım ve Orman Bakanlığı şeklinde yeniden teşkilatlandırılmasıyla hayata geçirilmiştir. Bunun yanı sıra Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı adı altında birleştirilerek kapatılan bakanlıklarda görev yapan kariyer uzmanlıklar yeni kurulan bakanlıklarla aynı adı taşıyan unvanlarla görevlerine devam etmişlerdir. Tarım ve Orman Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının teşekkül ettiği bakanlıklar, daha önce de benzer işleri yaptıklarından kariyer uzmanlıkların uzmanlık gerektiren görev tanımlarında ciddi değişimler olmamıştır.

Bu noktada ele alınması gereken husus, az önce bahsi geçen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığının yeniden teşkilatlandırılmaları sonucunda selefleri olan bakanlıklarda görev yapan kariyer uzmanların görev tanımlarının kapsamının oldukça genişleyerek "uzmanlaşma" kavramının sınırlandırılmış bir alana her açıdan hâkim olma tanımından uzaklaşılmasıdır.

Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının mevzuatı oldukça karışık ve kapsamlı bir mevzuattır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Uzmanları bile kariyer uzmanlık sistemindeki uzmanlaşmanın bir gereği olarak bu mevzuatın sınırlandırılmış belli başlı alanlarında tam manasıyla uzmanlık bilgisine sahip olabilmekteydiler. Bu denli kapsamlı bir mevzuatta uzmanlaşmanın bile neredeyse konu bazında sağlandığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, yine kadın, çocuk, yaşlı, aile ve pozitif ayrımcılığa muhtaç grupların tamamına hizmet sağlayan ve bu konuda geniş bir mevzuata sahip olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığıyla birleştirilmesi sonucunda kurulan yeni bakanlığın uzmanlık alanı daha da genişlemiş oldu. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında görev yapmakta olan "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı" unvanlı bir kariyer uzmanın hem aile, hem çalışma hem de sosyal hizmetler

alanlarındaki tüm mevzuata ayrıntısıyla hâkim olmasını beklemek çok da realist bir davranış olmayacaktır.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığındaki bu karmaşanın yanı sıra, 703 sayılı KHK'nın geçici 3. maddesiyle ortaya çıkan bir diğer sorun da, kapatılan ve personel, taşınır ve taşınmazlar ile diğer ilgili hususlar bakımından söz konusu bakanlığa devri olan Devlet Personel Başkanlığında görev yapmakta olan "Devlet Personel Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının" 9/7/2019 tarihi itibariyle artık Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı ve Uzman Yardımcısı" olacak olmalarıdır.

1960 tarihli ve 160 sayılı Kanun Devlet Personel Dairesi adıyla kurulan ve 1984 yılında 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılan kurum, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için kamu personel rejiminin temel ilke ve politikalarını belirlemek, memur rejimiyle ilgili mevzuat düzenlemeleri yapmak ve tüm bunları bilimsellik ve tarafsızlık esasları çerçevesinde gerçekleştirmek amacıyla Türk kamu personel sistemi içinde yer almıştır. Başbakana doğrudan bağlı olarak kurulan Başkanlık, 2011 yılında 662 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıyla ilgilendirilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı, Türk kamu personel sisteminin işleyişine ilişkin kamu kurumlarına istişari nitelikte görüş vermekteydi. Bu görüşler, kamu hizmetinin aksamadan işlemesi için oldukça önemli ve faydacı şekilde oluşturulmaktaydı. Bu noktada kamu personel sistemine çözüm odaklı ve faydacı görüşler verebilmek için kamu personel hukukuna iyi derecede hâkim Devlet Personel Uzmanlarının varlığı çok önemliydi. Devlet Personel Başkanlığının kapatılması ve gerçekten uzmanlık için kurumsal hafıza gerektiren personel mevzuatı gibi oldukça geniş bir çalışma alanında, alanına hâkim iyi yetiştirilmiş Devlet Personel Uzmanlarının yeni hükümet sistemine geçiş düzenlemeleri kapsamında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı yapılması; hem kamu personel hukukuyla ilgili alanda görüş verecek, uygulamada kurumlara yol

gösterecek bir kurum boşluğu oluşturmuş, hem de personel alanındaki uzmanlığı önemsizleştirerek Devlet Personel Uzmanlarının uzmanı oldukları alanın dışında uzmanlık yapmaları doğrultusunda düzenleme yapılmıştır. Böylece yıllardır faaliyetini sürdüren Devlet Personel Başkanlığının görev ve yetkileri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına verilerek Başkanlık kapatılmış, Başkanlığın kariyer uzman personeli de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı ve Uzman Yardımcısı olmuştur.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında görülen çok sayıda kariyer meslek grubunun tek bir unvan altında birleştirilerek birçok farklı alanın uzmanı haline getirilen kariyer uzmanlık örnekleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığında da görülmektedir. Birbirinden farklı ve oldukça geniş mevzuatlara sahip bakanlıkların birleştirilmesi sonucunda kariyer uzmanlıklarda yaşanan/yaşanacak sorunlar tıpkı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında olduğu gibi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığında da gözlemlenmesi beklenmektedir.

703 sayılı KHK'nın geçici 4. maddesiyle kapatılan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Kamu Düzeni ve Güvenliği Uzman ve Uzman Yardımcılarının İçişleri Uzman ve Uzman Yardımcısı unvanlı kadrolara atanması da kurumların kapatılması ve birleştirilmesi çalışmaları kapsamında kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılan bir diğer düzenlemedir. 2010 yılında Başbakanlığa bağlı olan kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının yeni hükümet sistemi kapsamında yeniden yapılandırılma sonucu görev ve yetkilerinin İçişleri Bakanlığına geçmesiyle burada görev yapmakta olan kariyer uzmanların da uzmanlık alanları bir anda değişmiş oldu.

703 sayılı KHK'nın söz konusu geçici maddeleriyle yapılan bu düzenlemeler sonucunda, yıllardır özellikli bir alanda çalışmış ve bu alanı her yönüyle idrak ederek bu alanda uzmanlaşmış nitelikli personel grubu olan kariyer meslekler siyasal sistem değişikliğine bağlı olarak değişen kamu yönetimi teşkilatlanmasının bir uzantısı

değişiklikle çalışma alanlarını farklı yöne kaydırmak durumunda kalmışlardır. Böylece "uzmanı" oldukları çalışma alanından uzaklaşarak uzmanlık gerektiren yeni bir alanda henüz uzman bir personel donanımına ulaşmadan o "kurumun uzmanı" olmuşlardır.

Ayrıca kapatılan veya birleştirilen ya da yeniden teşkilatlandırılan kurumlarda çalışan kariyer uzmanların geçişlerinin, 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinde belirtilen geçiş yapılacak kamu kurum ve kuruluşlarına "liyakat" ve "kariyer" esaslarına göre yapılmadığı gözlemlenmektedir. Bu durum hem gerçekten nitelikli kariyer meslek mensuplarının atıl bırakılmasına yol açmış, hem de çeşitli kurumlara gidenlerde maaş farkı yaratarak çalışma barışını olumsuz etkilemiştir. Kariyer meslek mensuplarından bazılarına avantaj sağlarken bazılarına dezavantaj sağlayan geçiş süreci, kariyer uzmanlık sisteminin içinde ikili bir yapının oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

703 sayılı KHK'nın geçici maddeleriyle yapılan düzenlemeler sonucunda CBHS'ye geçişte personel devri gerçekleştirilmiştir. Ancak bu devir işlemlerinde kariyer uzmanlıklarla ilgili yapılan düzenlemeler, kariyer uzmanlık sisteminde 1980'lerden beri yaşanan aşınmayı hızlandırmış ve sistemin temel dinamiklerini etkisiz hale getirmeye başlamıştır.

### 3.2.6. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Başkanlıklara Kariyer Uzman Geçişleri

CBHS'ye uyum çalışmaları çerçevesinde yayımlanan 703 sayılı KHK'da idarenin yeniden teşkilatlandırılması kapsamında yapılan düzenlemelerden biri de 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesiyle Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşların kurulmasıdır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görevlerini sürdüren bu on kurum kanunları ve/veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidirler.

Yeni hükümet sisteminin gereklerine uygun olarak teşkilatlandırılmış Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumların kimisi önceki sistemde de farklı isimler altında var olan kurumlarken[248], kimisi de sıfırdan kurulmuştur[249].

Hem daha önceki siyasal sistemde olup CBHS'nin genel esasları çerçevesinde yeniden teşkilatlanan hem de sıfırdan kurulan Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar, kendilerine mevzuatlarıyla verilmiş olan görevleri ifa etmek için ihtiyacı olan personeli, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilen kadro ve pozisyonlara yapılan alımlarla istihdam etmişlerdir. Kariyer uzmanlıklar ise ilk etapta acil teşkilatlanma zorunluluğu gereği 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrasıyla getirilen hüküm doğrultusunda; Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıklarca uygun görülenler, anılan başkanlıklar için ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesi kapsamında öngörülen unvanlı kadrolara 31/12/2018 tarihine kadar atanmıştır. Ancak fıkranın devamında, 703 sayılı KHK'da geçen personel devirlerine ilişkin diğer düzenlemelerin bu fıkrada belirtilen başkanlıklar için uygulanmayacağı hüküm altına alınarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlarda 31/12/2018 tarihine kadar yapılan bu geçişin sadece Başkanlıklarca uygun görülen kariyer meslekler için geçerli olduğu belirtilmek istenmiştir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara diğer merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda görev yapan kariyer mesleklerden 31/12/2018 tarihine kadar çok sayıda geçiş yapılmıştır. Örnek vermek gerekirse;

---

248 Devlet Arşivleri Başkanlığı (mülga Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü), Devlet Denetleme Kurulu (mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı), Diyanet İşleri Başkanlığı (mülga Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı (mülga Başbakanlık Milli İstihbarat Teşkilatı), Savunma Sanayi Başkanlığı (mülga Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayi Müsteşarlığı), Türkiye Varlık Fonu (mülga Başbakanlık Türkiye Varlık Fonu).

249 İletişim Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlardan biri olan Strateji ve Bütçe Başkanlığındaki "strateji ve bütçe uzmanı" ve "strateji ve bütçe uzman yardımcısı" unvanlı kariyer uzmanlık kadrolarına 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrası kapsamında; Gençlik ve Spor Bakanlığından gençlik ve spor uzmanı ve uzman yardımcısı, Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığından vergi müfettişi ve müfettiş yardımcısı, Gelir İdaresi Başkanlığında gelir uzmanı ve uzman yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden göç uzmanı ve uzman yardımcısı gibi çok farklı görev tanımları olan kariyer uzmanlıklardan geçişler yapılmıştır.

Çeşitli kurumların merkez teşkilatlarında çalışmakta olan kariyer uzmanlar, yıllardır görev yaptıkları kurumların görev tanımlarından tamamen farklı görev tanımları olan kurumlara geçerek alanında uzmanlaştıkları işten bağımsız işler yapmak için görevlendirilmişlerdir. Bu durum, geçiş yapan kariyer uzmanların yıllardır uzmanı oldukları çalışma alanını terk ederek yeni bir çalışma alanının uzmanı olmalarına neden olmuştur.

Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara geçiş yapan kariyer uzman yardımcıları için ise durum biraz daha karmaşıktır. Henüz yeterlik sınavına girmemiş, tez yazmamış yani uzmanlığını almamış yetişme döneminde olan kariyer uzman yardımcıları kariyer uzman olarak hizmete başladıkları kurumun görev alanına ilişkin eğitimlerini ve gelişimlerini tamamlamadan başka bir kurumun uzmanlık alanını sıfırdan öğrenmek durumunda kalmışlardır. Bu durum kariyer uzman yardımcılarının uzmanlıkları için geçmeleri gereken aşamaları da sekteye uğratan bir sonuç yaratmıştır. Bunun etkileri elbette, sistem değişikliğini henüz oturtmaya çalışan Türk kamu personel sisteminde hemen gözlemlenemeyecek, geri dönüşler bu kadar kısa sürede sağlanamayacaktır. Ancak zaman içinde bu konuda daha ayrıntılı incelemeler yapılabilecektir.

Bakıldığı zaman, her ne kadar 703 sayılı KHK'nın geçici 1. maddesinin dokuzuncu fıkrası ile düzenlenen merkez teşkilatı kamu kurumlarında görev yapan

kariyer uzman ve uzman yardımcılarının Cumhurbaşkanlığına bağlı kurumlara geçişi, *"kamu hizmetinin sürekliliği"* ilkesi gereği, yeni hükümet sistemine geçiş sürecinin acil bir gerekliliği idiyse de, yanlış olan geçişlerin görev tanımları taban tabana zıt kamu kurumları arasında yapılmasıdır. Bu durumun kariyer uzmanların hem verimini hem de motivasyonunu düşüreceği, kariyer meslekleri önemsizleştirerek kariyer uzmanlık sisteminde bir kırılmaya neden olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca 1980'lerden beri bir değişim ve dönüşüm içinde olan kariyer uzmanlık sisteminin, CBHS'ye geçiş kapsamında yapılan düzenlemelerle yeni bir aşınmaya zemin hazırladığı düşünülmektedir.

Burada değinilmesi gereken önemli bir konu da, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yeni kurulmuş ya da yeniden teşkilatlandırılmış kamu kurum ve kuruluşlarında, kariyer uzman istihdamına ilişkin kanuni düzenlemelere son Anayasa değişikliklerine uyum sağlamak amacıyla yürürlüğe konulmuş KHK'larda yer verilmiş olmasına rağmen gelecekte, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş kurumların kapatılması ya da yeniden teşkilatlandırılması durumunda, bu kurumlarda çalışan kariyer uzmanların hangi kadrolara atanacağına ilişkin bir kanun hükmünün henüz yürürlüğe konulmamış olmasıdır.[250] Böyle bir halde, kamu kurumlarını kapatan ya da yeniden teşkilatlandıran Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kariyer uzmanların kadrolarıyla ve diğer özlük haklarıyla ilgili konuların Anayasanın 128. maddesine göre kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Bahsedilen bu hususta ileride ortaya çıkacak olan mevzuat ihtiyacı şimdiden öngörülmüş ve Meclise Ak Parti grubu tarafından sunulan 17/5/2019 tarihli ve 63 sayılı Kanun teklifinin 17. maddesiyle 26/06/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye geçici 36. maddenin eklenmesi planlanmıştır. Meclise sevk edilen bu

[250] Dr. Y. Söyler, 2018, s.93

Kanun teklifinin 17. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya geçici 36. madde olarak eklenmesi düşünülen taslak madde hükmü aşağıdaki gibidir:

*"GEÇİCİ MADDE 36- 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen kadrolarda bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda bulunanlardan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yetki verilen kamu kurum ve kuruluşlarınca uygun görülenler, anılan kurum veya kuruluşların kadro veya pozisyonlarına ikinci fıkradaki şartlarda atanabilir*

*Bu madde kapsamında:*

*a) Atanacak personelin seçileceği kadro veya pozisyonlar atama yapılacak kadro veya pozisyonlar ile gerekmesi halinde atamaya ilişkin hizmet süresi, sınav, yabancı dil bilgisi gibi ilave şartlar yetkilendirmeye ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenir.*

*b) Merkez teşkilatı kadro ve pozisyonlarında bulunanlar, merkez teşkilatına ait kadro ve pozisyonlara; taşra teşkilatı kadro veya pozisyonlarında bulunanlar, taşra teşkilatına ait kadro veya pozisyonlara atanır.*

*c) 657 sayılı Kanunun ek 41 inci veya ek 44 üncü maddeleri ya da 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 23 üncü ek 24 üncü veya ek 32 nci maddeleri kapsamındaki kadro ve pozisyonlara atama yapılır.*

*ç) Yapılacak atamalarda kurum içinden atanacaklar hariç olmak üzere kurumlarının muvafakatinin alınması şarttır.*

*d) Atamalara ilişkin işlemler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde sonuçlandırılır.*

*Bu maddeye göre atananların mevcut kadro veya pozisyonlarında geçirdikleri süreler, atanacakları kadro veya pozisyonlarda geçirilmiş sayılır.*

*Bu madde kapsamında atananlardan mali hakları hususunda 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesi veya ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulananlar hakkında anılan düzenlemelerin uygulanmasına devam edilir.*

*2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünü Kararnamenin geçici 1 inci maddesinin dokuzuncu fıkrasına göre kurum değiştirenler bu madde kapsamında atanamaz.*

*Bu madde kapsamında atananlardan yardımcılık veya adaylık ya da stajyerlik döneminde bulunanların tez ve yeterlilik süreçleri atandıkları kadro veya pozisyonun tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır. Bunlardan talepte bulunanlara bir yıla kadar ilave süre verilebilir.*

*Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan veya yeniden yapılandırılan kurumlar, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yetki verilmesi halinde, bu maddedeki usul, esas ve şartlarla atama yapılabilir. Ancak bu fıkra kapsamındaki atamalara ilişkin işlemler yetkilendirmeye ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırılır.*

*Bu maddenin uygulanmasına ilişkin hususlarda ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir."*

Söz konusu Kanun teklifi Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler esnasında değiştirilerek kabul edilmiş ve 12/6/2019 tarihli ve 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile

kanunlaşmıştır. Ancak yukarıda geçen taslak madde komisyondan geçmemiş ve kanunlaşmamıştır. Söz konusu taslak maddenin kanunlaşmamış olması kamu personel sistemimiz için yerinde alınmış bir karardır. Eğer madde bu haliyle kanunlaşmış olsaydı hem hukuki anlamda birçok sorunu da beraberinde getirecekti hem de kariyer uzmanlık sistemine bir darbe daha vurulmuş olacaktı. Şöyle ki;

- Taslağın yedinci fıkrasına bakıldığında; maddenin yayımı tarihinden sonra yeni kurulan veya yeniden yapılandırılan bir kurum olması halinde bu maddedeki esas, usul ve şartlarda naklen kariyer uzman alınabilmesini sağlamaktadır. Bu haliyle geçici olarak düzenlenen Kanun maddesi (1 yıl) sürekli hale getirilmektedir. Bu durum, kariyer meslekler arasındaki naklen atama yasağının süresiz ortadan kalkması anlamını taşımaktadır.
- Taslağın beşinci ve yedinci fıkraları birlikte ele alındığında; yedinci fıkradaki "bu maddedeki usul, esas ve şartlarla" ifadesi içerisine beşinci fıkrada belirtilen personel de girdiğinden kamuda yeni bir kurum kurulması veya mevcut kurumların yeniden yapılandırılması halinde bu nitelikli ve güvenilir personelin hiçbir şekilde kurumlar arası geçiş yapma imkanı bulunmamaktadır. Bu nedenle taslağın beşinci fıkrasının taslak maddeden çıkarılmasının devlet idaresinin geleceği açısından büyük önem arz ettiği değerlendirilmektedir.
- Taslak madde bütüncül bakış açısıyla incelendiğinde gerek iş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle istihdam edilen uzmanlar gerek müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör, aktüer unvanlı kariyer meslek personelinin de kapsamda olduğu görülmektedir. Taslak madde bu haliyle kariyer meslekler arasında da hiçbir sınır öngörmeyerek devlet idaresindeki uzmanlaşmanın önemini yitirmesine sebep olması muhtemeldir. Böyle bir tabloyla karşılaşılması halinde kariyer uzmanlık sistemi tam anlamıyla temelden sarsılmış

olacaktır. Bu durum kariyer uzmanların nitelikli memurlara dönüştüğü savımızı destekler niteliktedir.

### 3.2.7. Kariyer Uzmanlık Alımlarında Bir İstisna: Kurum İçi Özel Uzmanlık Sınavları

CBHS'ye geçilmesiyle birlikte yeniden gündeme gelen ve yapılan kanuni düzenlemelerle başta Hazine ve Maliye Bakanlığı bağlı ve ilgili kuruluşlarında olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlayan kurum içi özel uzmanlık sınavlarıyla kariyer mesleklere geçiş, kariyer uzmanlık sistemini etkileyen bir diğer hususdur.

Kurum içi özel uzmanlık sınavı, kamu kurum ve kuruluşlarında (B) grubu kadrolarda memur statüsünde çalışmakta iken, kurumları tarafından yapılan bir sınav sonucu sınava giren memurların sınav marifetiyle kariyer meslek unvanlarına terfiini sağlayan sınavdır.

Bu sınavlar, açıktan alımla istihdam edilen kariyer uzmanların KPSS, özel yarışma sınavı, mülakat, yabancı dil yeterliliği, kurum içi yeterlik ve tez gibi aşamalarda sarf ettikleri çabaları tek kalemde bir kenara atarak genç üniversite mezunlarının önünde bir engel oluşturmakta, kamuda yüksek nitelik gerektiren unvanlarda görev yapma fırsatını memur unvanlı kadrolarda görev yapmakta olan personele sunmaktadır.

Kurum içi özel uzmanlık sınavıyla ilgili CBHS'de yapılan ilk düzenleme 12/6/2019 tarihli ve 30799 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1. maddesiyle gerçekleştirilmiştir. Söz konusu maddeye göre, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı kadrolarında bulunan ve sınav tarihi itibarıyla en az üç yıl görev yapan, uyarma ve kınama hariç son üç yıl içinde herhangi

bir disiplin cezası almayan, Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı olabilmek için yaş ve öğrenim alanı şartları hariç mevzuatında öngörülen diğer şartları taşıyan personelden; usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından belirlenerek kadrolarında bulundukları Kurum tarafından bu maddenin yayımı tarihinden itibaren, beş yıl içinde iki defa yapılacak sınavda başarılı olanlar, kurumlarında Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı kadrolarına atanacaklardır.

7176 sayılı Kanunun geçici 1. maddesiyle yapılan bu düzenlemeyle, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığında görev yapmakta olan personelin taşra kariyer uzmanlıklarından olan defterdarlık uzmanı ve gelir uzmanlığına atanmaları mümkün hale gelmiştir. KPPS (A) grubu kadro denilen kariyer meslek gruplarına en yüklü alımları yapan Hazine ve Maliye Bakanlığı kurum içi özel uzmanlık sınavlarıyla genç ve nitelikli üniversite mezunu kariyer uzman adaylarının önünü kesmektedir. Aslında kamu kurum ve kuruluşları tarafından personel ihtiyaçları doğrultusunda açıktan alım yöntemine başvurulmuş olsa, kariyer mesleklere personel istihdamı sağlandığında hem ülke çapındaki genel işsizlik oranının azalmasına katkı sağlanmış olacak hem de başarılı ve yetenekli kalifiye gençlerin çalışma hayatına başlamalarına olanak tanınmış olacaktır.

Dikkat edilirse 7176 sayılı Kanunun geçici 1. maddesiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığında görev yapmakta olan personelle ilgili yapılan bu düzenleme, Milli Emlak Genel Müdürlüğünde çalışan memurları kapsamamaktadır. Yeni hükümet sistemi düzenlemeleri kapsamında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Milli Emlak Genel Müdürlüğünün Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmasından dolayı Milli Emlak Genel Müdürlüğünde çalışan personelin bu düzenlemeden yararlanması mümkün olmamıştır.

7176 sayılı Kanundaki ilgili düzenlemenin yayımlandığı dönemde, Milli Emlak Genel Müdürlüğü personelinin bu haktan faydalanamıyor oluşunun söz konusu

personeli demoralize ettiği yönünde haberler yapılmıştır.[251] Bu haberlerin ardından 10/7/2019 tarihli ve 30827 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1. maddesiyle kurum içi özel uzmanlık sınavıyla ilgili ikinci düzenleme getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü kadrolarında bulunan ve sınav tarihi itibarıyla en az üç yıl görev yapan, uyarma ve kınama hariç son üç yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan, Milli Emlak Uzmanı olabilmek için yaş ve öğrenim alanı şartları hariç mevzuatında öngörülen diğer şartları taşıyan personelden; usul ve esasları Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından belirlenerek bu maddenin yayımı tarihinden itibaren, beş yıl içinde iki defa yapılacak sınavda başarılı olanların, Milli Emlak Uzmanı kadrolarına atanacakları belirtilmiştir. Böylece Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı personeline verilen bu hak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanan Milli Emlak Genel Müdürlüğü personeline de verilmiş oldu.

Görüldüğü üzere, kurum içi özel yarışma sınavlarıyla kariyer uzmanlıklara geçiş, kamuoyu oluşturularak elde edilen bir hak haline getirilmiştir. Ancak bu sınavlar kariyer meslek mensupları tarafından her zaman tepkiyle karşılanan bir uygulama olmuştur. Her ne kadar bu uygulama kurumda çalışan ve sınava girme şartlarını taşıyan personel için olumlu bir gelişme olsa da, kamu personel sistemine dâhil olmak isteyen binlerce genç için bir engel teşkil etmektedir.

Kurum içi özel uzmanlık sınavının toplum üzerinde yarattığı bu olumsuz etkinin yanı sıra, çalışmanın konusu kapsamında kariyer uzmanlık sisteminin niteliği ve geleceği için de oldukça yanlış bir uygulama olduğunu söylemek gerekir. Nitekim kurum içi özel uzmanlık sınavlarıyla kariyer uzmanlıklara geçen memurlar, kariyer

[251] https://www.memurlar.net/haber/839972/milli-emlak-genel-mudurlugu-personeline-de-uzman-olma-hakki-verildi.html, erişim: 2/1/2020.

uzmanlıkların yetişme sürecindeki hiçbir şartı yerine getirmemiş (yeterlik sınavı, tez, yabancı dil yeterliliği vb.), hizmet içi eğitimlere tabi tutulmamış ve kariyer mesleklerin gerektirdiği protokol ve görgü bilgisini edinememişlerdir. Bu yüzden kariyer uzmanlık sisteminde kariyer mesleklere açıktan alımla giren kariyer uzmanların göstereceği performansı göstermeleri beklenememektedir. Öte yandan kariyer mesleklere sonradan geçen memurlar kurumlarındaki çalışma barışını da zedelemektedirler. Lise mezunu olmalarına rağmen bir anda kurum içi özel uzmanlık sınavıyla kariyer uzman unvanlı kadrolara geçerek mali ve sosyal haklarında iyileşme yaşayan memurlar, açıktan alım yöntemiyle kariyer uzmanlıklara giren üniversite mezunlarıyla bir rekabet içine girmektedirler.

Kariyer uzmanlık sistemine sonradan dâhil olan ve kariyer mesleklere giriş şartlarının hiçbirini taşımayan "kariyer memurlar"[252], kariyer uzmanlık sisteminin nitelikli işgücü profiline zarar vermekte, kariyer uzmanlıkların kalitesini düşürmektedir. Bunlar yalnızca "unvan uzmanı" olmakta ve kariyer uzmanlıkların gerektirdiği kriterlere sahip olmadan hizmet yürütmektedirler. Bu yüzden kurum içi sınavlarla kariyer uzmanlıklara atanmak yerine kamu kurum ve kuruluşları, açıktan alım yöntemiyle kariyer uzman istihdamı yoluna giderek kariyer uzmanlık sisteminin nitelikli ve özel yapısını korumaya gayret göstermelidirler.

Kurum içi özel uzmanlık sınavlarıyla kariyer uzmanlıklara geçişin yanı sıra Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle teşkilatlandırılan bazı Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıkların ilgili Kararnamelerine eklenen geçici maddelerle kurum içinden personelin bir defaya mahsus olmak üzere kariyer uzmanlıklara geçiş yapabilecekleri düzenlenmiştir.

Bu kapsamdaki ilk Kararname düzenlemesi 16/7/2018 tarihli ve 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin geçici 2. maddesinin

[252] Bu tabir kurum içi özel uzmanlık sınavıyla kariyer uzmanlıklara atanan memurlar için kullanılmıştır.

birinci ve ikinci fıkralarıyla yapılmıştır. Söz konusu fıkralardaki hükümlerde; "arşiv uzman yardımcısı" unvanlı kadrolara atanmak için kapatılan Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadro ve pozisyonlarında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla en az 2 yıl en fazla 10 yıl görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanların; Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre, bir defaya mahsus olmak üzere, 6 ay içerisinde yapılacak yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmaları şartı getirilmiştir. "Arşiv uzmanı" unvanlı kadrolara atanmak için ise Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü kadro ve pozisyonlarında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle en az 10 yıldır görev yapmakta olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezuniyet şartını taşıyanlar, bu Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslar doğrultusunda, bir defaya mahsus olmak üzere, yapılacak yazılı ve sözlü sınavda başarılı olma şartları düzenlenmiştir.

Bahsi geçen madde hükümleri doğrultusunda bu şekilde atanacak arşiv uzmanlarına bir kısıtlama getirilerek toplam arşiv uzmanı kadro sayısının yüzde otuzunu geçemeyeceği belirtilmiştir. Ancak 10 yıldan aşağı hizmeti olanlar uzman yardımcısı 10 yıldan fazla hizmeti olanlar uzman kadrolarına atandıklarında bunlar için ilgili mevzuattaki kısıtlamaların uygulanmayacağı belirtilerek bu kategoriye giren personel kısıtlama hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Teşkilatlanma Kararnamelerine eklenen geçici maddelerle kariyer uzmanların ilgili Başkanlıklara naklen geçişini sağlayan ikinci düzenleme, Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle aynı gün yayımlanan 12 sayılı

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin geçici 1. maddesinin üçüncü fıkrasıyla yapılmıştır. Söz konusu hükme göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatında Milli Saraylardan Sorumlu Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı birimlerde bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla en fazla beş yıl görev yapmış olan ve lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumları veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt içindeki veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanlardan, Başkanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre bir defaya mahsus olmak üzere bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yapılacak yazılı ve sözlü sınavı kazananların, başarı sırasına göre "Milli Saraylar Uzman Yardımcılığı" kadrolarına atanabilecekleri düzenlenmiştir. Burada dikkat çeken nokta, Devlet Arşivleri Başkanlığında "arşiv uzmanı" unvanlı uzman kadrolara da geçişler yapılırken, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında sadece "milli saraylar uzman yardımcısı" unvanlı uzman yardımcısı kadrolarına geçiş düzenlenmiştir. Aslında bu durum kariyer uzmanlığın lehine bir düzenlemedir. Çünkü Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı her ne kadar önceki teşkilatlanmasında da aynı işi yapan personel grubundan uzman personel istihdam edecek olsa da, bunları uzman yardımcısı unvanlı kadrolara alacağına dair bir düzenleme getirerek, Başkanlığa geçiş yapacak personel grubunu yeni teşkilatlanma ve yeni görev tanımları kapsamında en baştan eğitmek istediğini göstermiştir. Bunun yanı sıra "milli saraylar uzmanı" unvanlı kadrolara söz konusu geçici madde hükmü doğrultusunda atanacaklar için de, tıpkı Devlet Arşivleri Başkanlığının ilgili hükümlerinde olduğu gibi, yüzde otuz kontenjan sınırlaması getirilmiştir.

Kariyer uzmanların Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşların teşkilatlanma Kararnamelerindeki hükme istinaden naklen geçişlerine imkan sağlayan düzenlemelerden bir diğeri de, 24/7/2018 tarihli ve 30480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Uzman ataması" başlıklı geçici 2. maddesiyle yapılmıştır. Söz konusu maddeye göre, Başkanlığın ihtiyaç duyduğu uzmanlık alanlarında, kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanunun 36. maddesinin "Ortak Hükümler" başlıklı bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılanlar ile aynı kanunun ek 41. maddesine göre istihdam edilen uzmanların talepleri halinde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde İletişim Uzmanı olarak atanabilecekleri düzenlenmiştir. Ayrıca mülga Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünde Uzman Yardımcısı olarak görev yapanların da, talepleri halinde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde İletişim Uzman Yardımcısı olarak atanabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

İletişim Başkanlığının 14 sayılı Teşkilatlanma Kararnamesindeki söz konusu hüküm daha önceki paragraflarda bahsedilen Devlet Arşivleri ile Milli Saraylar İdaresi Başkanlıklarının Kararnameleriyle karşılaştırıldığında; İletişim Başkanlığının Kararnamesinin hem diğer tüm kurumlardan unvanı ne olursa olsun kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdam edileceğini, hem de selefi olan mülga Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünde uzman yardımcısı olarak görev yapanlar arasından kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdamının sağlanacağını düzenlediği görülmektedir. İletişim Başkanlığı istihdam edeceği kariyer uzmanlık portföyünü hem geniş tutmak istemiş, hem de selefi olan kurumda uzman yardımcısı olarak çalışan personeli teşkilatına dâhil ederek henüz kariyerinin başında olan genç dimağları görev tanımları doğrultusunda eğiterek onlardan faydalanmak istemiştir.

Burada dikkat çekilmek istenen husus kariyer uzmanların Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara geçiş düzenlemelerinin sadece kanun hükümleriyle değil, kurumların teşkilatlanma Kararnamelerine yazılan geçici maddelerle de düzenlenmiş oluşudur. Anayasanın 128. maddesinde geçen; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri

ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmüne göre, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Başkanlıkların selefi kurumlardaki kariyer uzmanların yeni kurulan Başkanlıklara naklen geçişlerinin kanunla düzenlenmesinin daha doğru bir yöntem olacağı muhakkaktır. Bu durum, değişen kadro rejiminde esnekleşmeye gidilerek kadro ihdas ve iptallerinin kanunla değil de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılması hususunda bahsedilen çekincelerle aynı çekinceleri taşımaktadır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara naklen geçişlerin Kararnamelerle düzenlenmesi bürokratik hantallaşmayı kaldırıp, işlerin daha hızlı ilerlemesi adına yeni hükümet sisteminin esnekleşme uygulamaları kapsamında yapılmış olsa da, bir kamu kurumunun kariyer uzman istihdam etmesi bu kadar kolay düzenlemelerle yapılmamalıdır. Çünkü kariyer uzmanlıklar, kamu kurumlarının nitelik olarak yüksek, nicelik olarak düşük sayıdaki özellikli personel grubunu oluşturmalı, bu tarz uygulamalarla kariyer uzmanlık sisteminin kurgulandığı asıl amacından uzaklaşılmamalıdır.

# SONUÇ

Kamu personel sistemi, bir ülkede devletin sunacağı kamu hizmetlerinde görevli insan kaynağının nerede, nasıl ve ne zaman kullanılacağını organize eden sistemlerdir. Devletler insan kaynağı planlamalarını, kamu personel sistemlerini oluşturan unsurların etkisiyle yaparlar.

Her ülkenin kamu personel sistemi o ülkenin idari, sosyal, siyasi ve iktisadi açıdan geçmişten günümüze taşıdığı toplumsal değerleri ve politik normlarıyla etkileşim içindedir. Bu yüzden ülkelerin toplumsal değerleri, politik normları ve siyasi anlayışları kamu personel sistemlerinin nasıl olacağını etkilemektedir. Bunların yanı sıra, kamu yönetimi anlayışları da kamu personel sisteminin oluşumunu etkileyen bir diğer faktördür. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının katı bürokratik hiyerarşisi, güçlü merkeziyetçiliği ve kamunun egemenliğinin kamu personel sistemindeki yansıması kıdem ve liyakat temelli kanuni güvenceli istihdam iken, günümüzün kamu yönetimi yaklaşımı olarak kabul gören yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının esnek yönetim anlayışı, piyasa ve rekabet odaklı hizmet ifasının kamu personel sistemindeki yansıması yatay örgütlenen, uzmanlaşma ve performans odaklı, başarıya ve göreve uygunluğa göre istihdam olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkelerin kamu personel sistemlerinde meydana gelen değişimleri ya kamu yönetimi yaklaşımlarında yaşanan dönüşüm üzerinden ya da siyasal ve yönetsel sistem değişiklikleri üzerinden okumak mümkündür. Öyle ki, köklü bir parlamenter yönetim geleneğini sürdüren İngiltere'nin kamu yönetiminde 1980'lerde esnekleşme hareketleri başlamış ve 19. yüzyıldan beri süregelen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı terk edilerek yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına geçilmeye başlanmıştır. İngiltere'nin parlamenter yönetim anlayışında görülen bu değişim kamu personel sistemine de yansıyarak, kariyer sisteminin bozulmamış ve saf örneğini yansıtan İngiliz kariyer

sistemi uygulamalarında farklılaşmalar meydana getirmiştir. Diğer bir ifadeyle İngiliz kamu personel sisteminin dönüşümüne neden olan etkenler, İngiliz kamu yönetimi yaklaşımında meydana gelen değişimlerin etkisiyle gerçekleşmiştir.

Öte yandan, kurulduğu günden beri başkanlık sistemiyle yönetilen ABD 19. yüzyılda yeni bir yönetim anlayışına gidilerek pozitivist ve pragmatist ilkeler çerçevesinde kurgulanmış bir yönetime geçilmiştir. Kayırmacılığın zirve yaptığı, siyasal iktidarın liyakat ve ehliyet ilkelerini göz ardı ederek oluşturduğu yöneticiler grubuyla demokrasinin temel ilkelerinin zedelendiği gözlemlenince 19. yüzyılda reform hareketlerine hız veren ABD, kurguladığı yeni yönetsel anlayışın etkisiyle liyakat esaslı bir kamu personel sistemi oluşturmuştur. Böylece kamu personel sisteminde siyasal ve yönetsel değişime bağlı olarak dönüşüme uğrayan, liyakat ve ehliyet temelli bir kamu personel sistemi kurgulayan ABD'deki bu değişim İngiltere'de kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişim etkisiyle oluşmuş olan dönüşümün farklı bir örneğini yansıtmaktadır.

Türkiye'de parlamenter sistemden bir tür başkanlık sistemi olan CBHS'ye geçişle, Türk kamu personel sistemi özelindeki kariyer sisteminde parlamenter yönetim geleneğini sürdüren İngiliz tarzı kariyer sisteminden başkanlık yönetimi geleneğini sürdüren Amerikan tarzı kariyer sistemine doğru bir kayma söz konusu olmuştur. Tarihsel süreç içinde kariyer sisteminden kopuşlar başlatan düzenlemeler artmış ve kariyer sistemi Türkiye'de kurgulandığı ilk halinden oldukça uzaklaşarak aşındırılmaya başlamıştır.

Kariyer sistemi, memuriyet mesleğinde uzmanlaşmayı ve mesleğin ayrıntılı bir şekilde kurallara bağlanmasını gerektirir. Bu durum, kariyer sistemi içinde meslekte uzmanlaşan, planlama yapan, politika üreten, strateji geliştiren, hedef gösteren ve bunun karşılığında görece yüksek maaş rejimine ve avantajlı emeklilik rejimine tabi, yurtdışında eğitim imkânları olan bir uzman meslek grubu oluşturmuştur. Kariyer

uzmanlar denilen bu meslek personelinin oluşturduğu sistem, Türkiye'de 2000'li yıllardan beri "kariyer uzmanlık sistemi" olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye'de kariyer meslekler aslında 1945 yılında Hesap Uzmanlığı ile başlamış, daha sonra 1960'lı yıllarda Başbakanlığa bağlı kurumlarda ayrıcalıklı statülerde istihdam edilerek devam etmiştir. 1960-1980 arası dönemde istihdam eden kariyer meslekler; Devlet Planlama Uzmanlığı, Devlet Bütçe Uzmanlığı, Devlet Personel Uzmanlığı, Başbakanlık Uzmanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Uzmanlığı ile Devlet İstatistik Enstitüsü Uzmanlığı şeklindedir.

1950'li yıllarda Türk kamu yönetimi ve personeline ilişkin Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin-Cush Raporu, Leimgruber Raporu, Chailloux-Dantel Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesinin (MEHTAP) gibi birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların temel amacı kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesi için merkezi hükümetin görev dağılımının profesyonel bir el yardımıyla belirlenmesiydi. Bu raporlarda genel olarak kamu hizmetlerinde uzmanlaşma ihtiyacını belirtmiş, uzmanların memurlara göre daha ayrıcalıklı ve nitelikli olmaları gerektiği vurgulanmış, özellikle yabancı dil ve hizmet içi eğitim alanlarında yurtdışı olanaklarının olması gerektiği, yabancı uzmandan ziyade yerli uzman alıp yetiştirmeye önem verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları işlerde işbölümü ve uzmanlaşmaya giderek kariyer uzman istihdamının bu yönde artırılması gerektiği savunulmuştur. Söz konusu raporlar uzman personelin, Türk kamu bürokrasisinin gelişimindeki önemi üzerinde durmuş, böylece Türkiye'ye özgü bir uzmanlık sistemi geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

1950-1960'lı yıllarda hazırlanan bu raporların akabinde 1988 yılında TODAİE tarafından hazırlanan KAYA Raporunda ise diğer raporlardan farklı olarak kariyer uzmanlıkların taşra birimlerinde de çalışmaları gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu

rapordan sonra taşrada ilk kariyer uzman istihdamı 1988 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde il planlama uzmanları ile başlamış, 1994 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde defterdarlara bağlı çalışan milli emlak uzmanları ile devam etmiştir. Bunları daha sonra vergi dairelerinde çalışan gelir uzmanları takip etmiştir.

2011 yılına gelindiğinde 3046 sayılı Kanunla bakanlıkların teşkilat yapılarının değiştirilmesi ve kariyer uzmanlıkların sırasıyla hizmet bakanlıkları, düzenleyici bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar, üniversiteler ve özerk kurumlarda yaygınlaşması eğilimi zirveye ulaşmış, böylece kariyer uzman istihdam etmeyen kamu kurum ve kuruluşu nerdeyse kalmamıştır. Kariyer uzmanlıkların neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmeleri bu uzmanlıkların, kamu kurumlarının çekirdek işgücünü oluşturan nitelikli personel yapısının erozyona uğramasına neden olarak kariyer meslekleri adeta *"nitelikli memura"* dönüştürmüştür.

Kariyer uzmanlık sistemi tarihsel süreç içerisinde çeşitli kırılmalar yaşamıştır. Bu kırılmaların arka planında "kamu yönetimi yaklaşımları" ile "siyasal ve yönetsel değişime" bağlı olarak yaşanan dönüşümlerin birikimleri yer almaktadır. Söz konusu değişimlere bağlı olarak Türkiye'deki kariyer uzmanlık sisteminden kopuşlar başlamış, kariyer sisteminin araçları Türk kamu personel sisteminde daha az kullanılır hale gelmiş, Türk kariyer sistemi İngiliz tarzı kariyer sisteminden Amerikan tarzı kariyer sistemine evirilmeye başlamıştır. Bu dönüşümlerden ilki, kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişimin etkisi altında 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren liberal düşünce akımıyla ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve buna paralel küreselleşmenin etkisidir.

1980 yılında, *"24 Ocak Kararları"* olarak bilinen kararların etkisiyle liberalleşme politikaları etkisini arttırdı ve buna bağlı olarak serbest piyasa ekonomisi kurallarıyla politikalar belirlenmeye başladı. IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi küresel aktörler de bu sürece kredileriyle destek vermiştir. Ekonomide meydan gelen bu

politika değişikliklerinin kamu yönetimine etkisi ise yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı adı altında devletin küçültülmesi ve etkileştirilmesi, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı altında siyaset-bürokrasi dengesinin yeniden kurulması, açıklık ve etik standartlar doğrultusunda şeffaf ve dürüst bir yönetimin oluşturulması şeklinde gözlemlenmiştir.

1980'li yıllarda ekonomideki değişime paralel olarak kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün özelinde kamu personel sistemimizde de değişim hareketi kendini göstermiştir. Kamu personel sistemimizde yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla yapılan düzenlemelerde esnekleşmenin etkileri gözlemlenmektedir. Esnekleşmenin nüveleri esasen kamu personel sistemimizde 1970'lerin ikinci yarısından itibaren belirmeye başlamış, 1980 sonrasında ise uygulamaları net bir biçimde görülmüştür. Esnekleşme uygulamaları kapsamında; memurluk statüsü esnetilmiş, sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak getirilmiş, hatta zamanla sözleşmeli uygulamalar oldukça çeşitlenmiş, özelleştirme uygulamaları artmış, hizmet alımlarında taşeronlaşmaya gidilmiş ve 4857 sayılı İş Kanununun kabulüyle esnek bir işçi rejimi kurulmuştur

Kamu personel sisteminin genelinde yaşanan ikinci kırılma ise siyasal ve yönetsel dönüşüme bağlı olarak ortaya çıkan Temmuz 2018'de CBHS'ne geçilmesi birlikte gözlemlenmiştir. Bilindiği üzere, Nisan 2017'de yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından Haziran 2018'de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye'de CBHS olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir. Önceki sistemin son KHK'sı olan 703 sayılı KHK ile sistemde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş, Başbakanlık ile birlikte birçok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu kapatılmış, birleştirilmiş, teşkilat kanunlarının isimleri değiştirilmiştir. Yeni sistemin teşkilatlanması ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmaya başlanmış, sonrasında art arda yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yeniden yapılandırma süreci sistematik

bir biçimde sürdürülerek yeni sistem hayata geçirilmiştir. Bütün bu düzenlemeler ile devlet teşkilatını köklü bir değişime tabi tutulmuş, bu değişim kamu personel sisteminin tamamını etkilemiştir. Yönetsel sistem değişikliğinin hem hukuki hem de siyasi bir sonucu olarak kamu personel sistemimde yaşanan dönüşüm reformist bir yapıyla kurgulanmıştır. Yeni sistemde kamu personel sisteminin üzerine kurgulandığı üç temel ilke olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma kavramları, çağdaş insan kaynakları görüşü doğrultusunda başta esnekliğe, yaratıcılığa, verimliliğe ve en önemlisi bürokratik oligarşiye fırsat vermeyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır.

CBHS'ye geçiş kapsamında yapılan düzenlemelerle 1980'lerde başlayan "esnekleşme" uygulamalarının kapsamının daha da genişletildiği görülmektedir. Sözleşmeli istihdam modellerinde yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personel sayısında ve sözleşmeli türlerde gözlenen artış, üst kademe yöneticilerin özel sektörden de atanması, üst kademe yöneticilerden bir kısmının görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlandırılarak Cumhurbaşkanının istediği ekiple çalışmasına imkân tanınması, kadro ihdaslarının kanuna gerek olmaksızın yürütmenin düzenleyici bir işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılabilir hale gelmesi, kapatılan ya da birleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kurumlar arası geçişlerinin sağlanması sonucu personel mobilizesinin artması, sözleşmeli ya da işçi statüsünde kariyer uzman istihdamının artması, kurum içi sınavlarla kurum personelinin kariyer uzmanlıklara geçişinin sağlanması, statü ayrımı yapmaksızın her statüden personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilmesi gibi daha birçok düzenlemeyle kamu personel sisteminde esnekleşme uygulamaları çoğalmıştır.

Yeni hükümet sistemi kapsamında yaşanan dönüşüm doğrultusunda yapılan reform çalışmaları, kariyer uzmanlık sisteminde kopuşlar meydana getiren, kariyer

sisteminin araçlarının kullanım alanının daraltıldığı ve sistemi doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen birçok düzenlemeye de sebebiyet vermiştir.

CBHS'nin genel ilkeleri doğrultusunda kariyer uzmanlık sisteminde büyük bir kopuş başlatan ve sistemi aşındıran düzenlemelerden ilki yeni hükümet sisteminin genel kadro rejimini düzenleyen 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde geçen kurumlarda kadro ve pozisyon ihdaslarının söz konusu Kararname kapsamında yapılıyor olması sonucu, tüm kadro ve pozisyon ihdas ve iptallerinde olduğu gibi kariyer uzmanlık kadrolarının da ihdas ve iptalleri uygulamasının esnetilmesidir. Önceki sistemde bir kamu kurumunun kariyer uzman kadrolu unvanlardan ihdası 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle yapılıp, ayrıca yeni unvanlar için 657 sayılı Kanunun 36 A-11. maddesine bu unvanların kanun değişikliğiyle eklenmesi gerekirken, yeni hükümet sisteminde kariyer uzman kadrolu unvanların ihdası 2 sayılı kadro Kararnamesi kapsamında yapılmakta olup, yeni unvanlar için de kurumların teşkilat Kararnamelerinde öngörülmüş olması yeterlidir. Önceki sistemde kadro ihdas ve iptalleri kanun konusu olup yasamanın yetki alanına girmekteyken, CBHS'nde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi konusu olarak yürütmenin görev alanı içindedir. Bu anlamda idarenin kariyer uzmanlık kadroları ihdas ve iptalleri oldukça kolay hale gelmiştir. Ancak bu durum keyfi uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca kariyer uzmanlık kadrolarının ihdas ve iptallerinin bu denli kolay hale getirilmesiyle her kurum istediği şekilde, istediği unvanda kariyer uzman kadrosu ihdas edebilecek ve bu da kariyer uzmanlıkların kalitesini düşürecektir.

Kariyer uzmanlık sisteminde yeni hükümet sistemi düzenlemeleri doğrultusunda yaşanan ikinci dönüşüm geçici görevlendirmenin kapsamındaki değişimler ortaya çıkmıştır. 657 sayılı Kanunun ek 8. maddesindeki hükme istinaden geçici görevlendirmeler 703 sayılı KHK yayımlanana kadar sadece memurlar için yapılmakta iken, 703 sayılı KHK'nın 178. maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 25. madde ile;

hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilen tüm personelin geçici olarak görevlendirilebileceğine hükmedilmiştir. Söz konusu hükümle geçici görevlendirmenin kapsamı genişletilmiş, hâkim ve savcı sınıfında çalışanlar hariç olmak üzere hiçbir statü ayrımı yapılmaksızın kamu sektöründe görev yapmakta olan her statüden personel kurumları emrine ya da bir kadro veya pozisyon karşılığı gösterilerek her yerde görevlendirilebilir hale gelmiştir. Geçici görevlendirme maddesinin kapsamının genişletilmesiyle her ne kadar idareye esnek bir uygulama alanı yaratılsa da, kariyer uzmanlıklar özelinde baktığımızda 375 sayılı KHK'nın ek 25. maddesi kariyer uzmanlık sistemini zedelemektedir.

Öyle ki, bahsi geçen maddeyle kariyer uzman personelin de kurumların emrine ya da bir kadro veya pozisyona geçici görevlendirilmesi uzmanlaşmanın önünde bir engel oluşturacak, kariyer uzman, eğitimini aldığı, yıllarca özellikli olarak çalıştığı alandan uzaklaşarak farklı kurumlarda, yeni bir uzmanlık alanında, alışık olmadığı bir görevi sürdürmeye çalışacaktır. Belki de geçici olarak görevlendirildiği kamu kurum veya kuruluşunda nitelikli, uzmanlık gerektiren yerlerde istihdam edilmeyecektir. Hatta altı aydan kısa görevlendirmelerde personelin muvafakati aranmadığından, geçici görevlendirmeler personel için bir tür idari cezalandırma usulü haline gelecektir.

Üzerinde durulması gereken üçüncü değişiklik iş mevzuatına tabi veya sözleşmeli kariyer uzman istihdamına dair yapılan düzenlemedir. 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesiyle getirilen statü ile 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi (memur) kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak

uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesi sağlanmıştır. Özellikle merkez teşkilatın politika üreten, stratejik belge ve yatırım programlarını hazırlayan birer üst kademe yöneticisi adayı olan kariyer uzmanlıkların, bütün bunlar için statü hukukunun güvencesinden faydalanmaları gerekirken, iş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle çalışmaları kariyer uzmanlık sisteminin statü hukukuna tabi olma özelliğinin değişmesine neden olacaktır. Ayrıca 375 sayılı KHK'nın ek 23. maddesinde belirtildiği gibi, bu hususstaki istihdamlarda usul ve esasların kurumlarca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecek oluşu, kamu personel sisteminde çok daha karmaşık bir yapı oluşturacaktır.

Sistem değişikliğiyle birlikte kariyer uzmanlık sistemini genel özelliklerinden uzaklaştıran dördüncü değişim, üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerinin sona ermesinden sonra kariyer uzmanlıklara atanması hususunun düzenlenmesiyle olmuştur. CBHS'ne geçilmesiyle birlikte Anayasanın gösterdiği yöntem doğrultusunda üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına dair usul de değişmiş ve bunların atamaları 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yapılmaya başlanmıştır. Buraya kadar bir problem yoktur. Ancak üst kademe kamu yöneticilerinden görevleri sona erenlerin görev öncesi kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın belirtilen hizmet süresi şartını taşımaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmeleriyle ilgili yapılan düzenleme, kariyer uzmanlık sisteminde çok çeşitli problemler yaratacaktır. Şöyle ki, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin dördüncü fıkrasında geçen hükme istinaden de; 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelinde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulananlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde

bulunanların, daha önce kariyer uzmanlık kadrolarında bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın söz konusu (II) sayılı cetvelde yer verilmiş olan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olmaları halinde kariyer uzmanlık kadrolarına atanabilmelerinin önü açılmıştır.

Görüldüğü üzere, ister kanun isterse Cumhurbaşkanlığı düzenlensin, görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinden kariyer uzmanlık mesleklerinden gelmeyenlerin bu kadrolara atanabilmelerine yönelik hükümlere yer verilmesi, kariyer ve liyakat ilkeleri ile eşitlik ilkesi açısından sorunlar ortaya çıkaracaktır.

Bu tür düzenlemeler, tabiri caizse kariyer uzmanlık mesleklerinin "kızak kadrolara" dönüşmesine zemin hazırlamaktadır. Uygulamada çokça görüldüğü üzere daire başkanlığı ya da genel müdür yardımcılığı gibi kadrolardan alınan kamu personeli, genellikle pasif görevlerde çalıştırılmak istenmekte, bu personelin etkin ve aktif bir çalışma temposu gerektiren kariyer uzmanlık mesleklerinde ise her zaman için arzu edildiği şekilde çalıştırılması mümkün olamamaktadır.

Kısacası, yöneticilik kadrolarından kariyer uzmanlık mesleğine geçişe imkân sağlayan bu tür düzenlemeler, kariyer uzmanlık mesleklerinin sahip olduğu kariyer-liyakat ölçütleri üzerinde fazlasıyla olumsuz bir etki meydana getirmektedir. Bu tür düzenlemeler hem kariyer mesleklerin değerini düşürmeye devam etmekte, hem de kariyer meslek adaylarının bu meslekleri seçmek istememesine neden olmaktadır. Üst kademe kamu yöneticiliği yapmış olsa dahi kariyer meslek kökenli olmayan kişilerin yöneticilik görevleri sona erdikten sonra kariyer uzmanlıklara atamanın kariyer uzmanlık sisteminin kuruluş amacına aykırı işlemlerden biri olduğu değerlendirilmektedir.

Kariyer uzmanlık sistemine zarar veren beşinci değişim, idarenin yeniden teşkilatlandırılması kapsamında bazı bakanlıklar ile bazı kamu kurum ve kuruluşlarının

kapatılması veya diğer kurumlarla birleştirilmesi sonucu, kapatılan ya da birleştirilen kurumlarda görev yapan tüm personelin kadrosu ya da pozisyonu iptal edilerek yeni oluşturulan kurumların bünyesine aktarılması sürecinde yapılan düzenlemelerle yaşanmıştır. Bu kapsamda yeni hükümet sistemine geçiş hükümleri doğrultusunda kapatılan ve birleştirilen kurumlarda görev yapan kariyer uzmanlar da 703 sayılı KHK'nın ilgili hükümlerinde yapılan düzenlemelerle diğer kurumlara başka unvanlarla geçiş yaptılar. 703 sayılı KHK'nın kapatılan Başbakanlık personelinin geçiş hükümlerini düzenleyen 221. maddesiyle, kapatılan Başbakanlık merkez teşkilatında görev yapan üst kademe yöneticilerden kariyer meslek kökenli olanlar ile durumları uygun görülenlerin Türkiye Büyük Millet Meclisindeki yasama uzmanlığı kadroları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlık kadrolarına atanacakları düzenlenmiştir. Ayrıca Başbakanlık Başmüfettiş, Başbakanlık Müfettişi ve yardımcıları ile Başbakanlık Uzmanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Mili Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında mevcut unvanlarına uygun kadrolara atanacaklarına hükmedilmiştir.

Bunun yanı sıra 703 sayılı KHK'nın ilgili geçici maddeleriyle Başbakanlık dışında kapatılan ya da birleştirilen kamu kurumlarında görev yapan kariyer meslek mensuplarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerine göre bünyesinde düzenlendiği bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşunun değişen veya kapanan birimlerinin merkez ve taşra teşkilatı kadro ve pozisyonlarında bulunanların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen kadro veya pozisyon unvanlarına halen bulundukları kadro dereceleriyle atanmış sayıldığı düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeler sonucunda, yıllardır özellikli bir alanda çalışmış ve bu alanı her yönüyle idrak ederek bu alanda uzmanlaşmış nitelikli personel grubu olan kariyer meslekler siyasal sistem değişikliğine bağlı olarak değişen kamu yönetimi

teşkilatlanmasının bir uzantısı değişiklikle çalışma alanlarını farklı yöne kaydırmak durumunda kalmışlardır. Böylece "uzmanı" oldukları çalışma alanından uzaklaşarak uzmanlık gerektiren yeni bir alanda henüz uzman bir personel donanımına ulaşmadan o kurumun uzmanı olmuşlardır. Ayrıca bu geçişler "liyakat" ve "kariyer" esaslarına göre yapılmadığında bazı yerlerde gerçekten nitelikli kariyer meslek mensuplarının atıl bırakılmasına, daha az niteliklilerin ise daha üst kademe yerlerde istihdam edilmesine yol açmıştır. Bu durum çalışma barışını olumsuz etkilemiştir.

Kariyer uzmanlık sisteminde kırılmaya sebep olan altıncı düzenleme ise Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıklarca uygun görülenlerin, anılan başkanlıklar için ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde 657 sayılı Kanunun ek 41. maddesi kapsamında öngörülen unvanlı kadrolara 31/12/2018 tarihine kadar atanabilmesi hususunda yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlara diğer merkez teşkilatı kadrolarında bulunanlar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda görev yapan kariyer mesleklerden 31/12/2018 tarihine kadar çok sayıda geçiş yapılmıştır. Çeşitli kurumların merkez teşkilatlarında çalışmakta olan kariyer uzmanlar, yıllardır görev yaptıkları kurumların görev tanımlarından tamamen farklı görev tanımları olan kurumlara geçerek alanında uzmanlaştıkları işten bağımsız işler yapmak için görevlendirilmişlerdir. Bu durum, geçiş yapan kariyer uzmanların "uzmanlık" vasıflarının bir kenara atılarak onlardan nitelikli ve donanımlı bir personel olarak değil de nitelikli memur olarak faydalanılacağının göstergesidir.

Siyasal sistem değişikliğine bağlı olarak kariyer meslekleri niteliksizleştiren yedinci ve son düzenleme de kurum içi özel uzmanlık sınavlarıyla memur kadrosunda çalışmakta olanların kariyer uzmanlıklara geçişiyle ilgilidir. Açıktan alım usulünün tercih edilmeyerek kurum içi memurlardan kariyer uzmanlığa geçişlerin sağlanması uygulaması CBHS kapsamında yeniden canlanmış ve Hazine ve Maliye Bakanlığı bu

konuda başı çekmiş, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da onu takip etmiştir. Bu tür sınavlarla kariyer uzmanlıklara yapılan geçişler kariyer mesleklerin kalitesini düşürmekte ve sadece kariyer uzmanlık şartlarının hiçbirini taşımayan niteliksiz personelin kariyer uzmanlıkların mali ve sosyal avantajlarından faydalanmasını sağlamaktadır.

Son olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı Başkanlıkların teşkilat Kararnamelerinde öngörmeleri kaydıyla kariyer uzman istihdam etmeleri, hem kadro rejiminin esnekleşmesinin getirdiği dezavantajları beraberinde getirmekte hem de bunların Anayasanın 128. maddesine göre kanun konusu olup olmadığının tartışılmasını gerekli kılmaktadır.

Sonuç itibariyle; kamu personel sistemleri tarihsel ürünler olduklarından, kendi tarihsellikleri içerisinde sürekli değişen ve olgunlaşma eğilimi gösteren yapılardır. Kamu personel sisteminde zaman içinde ortaya çıkan bazı ihtiyaçlar çerçevesinde çeşitli değişiklikler yapılması kaçınılmazdır. Bu değişiklikler İngiltere örneğinde görüldüğü üzere kamu yönetimi yaklaşımları üzerinden okunurken, ABD örneğinde siyasal ve yönetsel değişime bağlı olarak şekillenmiştir. Türkiye özelinde ise 1980'lerde kamu yönetimi yaklaşımlarındaki değişen anlayış üzerinden kurgulanmışken, 2018 yılına gelindiğinde siyasal ve yönetsel değişimler üzerinde temellendirilmiştir.

Ülke örneklerinden de görüldüğü gibi kamu personel sistemlerini şekillendiren unsurların her birinin ülkeleri etkileme derecesi farklı olmakla birlikte Türkiye örneğinde her iki unsurun da farklı dönemlerde Türk kariyer sistemini etkilediği aşikârdır. Bu noktada parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçen bir ülke olarak Türkiye'nin kariyer sisteminin İngiliz tarzı kariyer sisteminden Amerikan tarzı kariyer sistemine evirildiğini söylemek yerinde olacaktır.

Tüm bu çıkarımlarda önemli olan, sistemde yapılacak değişikliklerin sistemi önceki halinden daha iyi bir duruma getirebilmesidir. Ancak, çalışmanın tamamında

bahsedilen, CBHS'nin amaç ve ilkeleri doğrultusunda Türk kamu personel sistemi içerisinde kariyer uzmanlık sistemiyle ilgili yapılan düzenlemeler göz önüne alındığında, kariyer uzmanlık sisteminin 2000'lerin başında kurgulandığı amaçtan saptığı ve kariyer uzmanlıkların *"nitelikli memurlara"* dönüştürüldüğü, politika üreten taraftan politikayı uygulayan tarafa geçirildiklerini söylemek yerinde olacaktır.

# KAYNAKÇA


Adal, H.Ş. (1968)., **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.

Akgüner, T. (2001)., **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul, Der Yayınları. Akın, M. (1990)., **Personel Reformu**, Mülkiyeliler Dergisi, C:2, S:14.

Akar, F. (2018)., **"Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri",** Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, C: 1, S: 3.

Al, H. (2002b)., "**Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", Doktora Tezi,** Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Abadan, N. (1959)., **Bürokrasi**. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Akın, M. (1990)., **Personel Reformu, Mülkiyeliler Dergisi**, 2(14),6.

Alayoğlu, N. (2012)., **"Üstatlık: Kadim Bir Eğitim ve Kariyer Geliştirme Yöntemi"**, Amme İdaresi Dergisi, C:45, S: 2.

Albayrak, O.S. Özkal Sayan, İ. (2011)., **"Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel"**, Mülkiye Dergisi, C: 35, S:272.

Albayrak, O.S. (2016)., **Kariyer Uzmanlık Sistemi,** Ankara, TODAİE Yayınları.

Albayrak, O.S. (2016)., "**ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi"**, Mülkiye Dergisi, C:40, S:2.

Albayrak, O.S. (2017)., **"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi",** Memleket Siyaset Yönetim (MSY), C:12, S:27.

Aslan, O.E. (2016). Kavruk, H. Yıldız, M. Üstüner Y. Özkal Sayan, İ. Şener, H.E. Urhan, V.F., **Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi**, TODAİE Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2016.

Aslan, O.E (2007)., **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi,** 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Aslan, O.E (2012)., **Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi**, Ankara, İmge Kitabevi.

Aslan, O.E. (2005a)., **Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe**. Ankara, TODAİE Yayını.

Aslan, O.E. (2005b)., **Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik**, Ankara, TODAİE Yayını.

Aslan, O.E. (2006).i **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri-Tarihi ve Toplumsal Temelleri** Ankara, TODAİE Yayını.

Aslan, O.E. (1998).i **"Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm",** Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:1.

Aslan, O.E. (2014)., **Kamu Personel Hukuku**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No:2701, Eskişehir.

Atay, İ.D. (2003)., **Kamuda Norm Kadro ve İstihdam. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Ankara, TÜHİS Yayınları, No:42.

Aydın, M.A. (2006)., **"Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği:Yasama Uzmanlığı",** Yasama Dergisi, S:2.

Aydın, A.H., Gök, S. (2016)., **"İngiltere'de Kamu Personel Sisteminde Değişim: Geleneksel Westminster Modeli'nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru",** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 5,S: 2.

Aydın, A. Akıncı, B. (2018)., **"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması",** Route Educational and Social Science Journal, Volume 5(10).

Barbies, P. (1997**)., "An Era of Change",**The Civil Service in An Era of Change, (ed.Peter Barbies), Dartmouth, England.

Battaglio, R.P. Condrey, S.E. (2006)., **"Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases"**, Review of Public Perseonnel Administration, Vol.26, No:2.

Bayraktar Durgun, G.(2017)., **Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi,** Yeni Türkiye,S: 94.

BİLGİÇ, V. (2003), **"Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı"**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Bozkurt, Ö. Ergun, T., Sezen, S. (ed.), (2014)., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. (3. Baskı). Ankara, TODAİE Yayın, No:382.

Bowman, J.S. West, J.P. (2006). **"Ending Civil Service Protections in Florida Government",** Review of Public Personnel Administration, Vol.26, No:2.

Büyükbuğa, B. (2007)., **Üst Kademe Yöneticilik Kavramı ve Türkiye'deki Araştırmalar Üzerine Bir İnceleme",** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

Canman, D. (1995)., **Çağdaş Personel Yönetimi,** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

Coggburn, J.D. (2006)., **"At-Will Employment in Government, Insight from the States of Texas",** Review of Public Personnel Administration, Vol.26. No:2.

Cribb, J. Disney, R. Sibita L. (2014)., **The Public Sector Worforce: Past, Present and Future,** The Instute For Fiscal Studies Briefing Note.

Çevik.H.H, (2012)., **Kamu Yönetimi,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, 2. Baskı.

Demirci-Güneşer, A. (2009)., **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi,** Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Devlet Personel Başkanlığı. (2017)., **Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı**, Ankara, Yayın: Devlet Personel Başkanlığı.

Devlet Personel Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi. (2016). **İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi,** Ankara. Yayın: Devlet Personel Başkanlığı.

Duggett, M. (2002)., **"Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar', (Çev. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), Amme İdaresi Dergisi,** C:35, S:2.

Ekinci, F. (2008)., **"Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi**", Maliye Dergisi, S:155.

Ekşi, Ş. (2013)., **Türk Kamu Personel Sisteminde Neden Reform?,** (Edt. Günay-İşbir, E.) Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar, Ankara, TODAİE Yayın No: 372.

Eraydın, A. (1992)., **Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler**. **(Aktaran: Yılmaz, A.) Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim. Türk İdare Dergisi,** Yıl 82(466), Ankara.

Erdoğdu, S. (2005)., **Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi,** Toplum ve Hekim, 20(1), 60.

Eren, V. (2006)., **Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş. Selçuk Üniversitesi Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi,** C:6. S:11.

ERİÇOK, Recep Emre (2011)., **"Küresel Kriz Sonrasında Kamu Yönetiminde Anlayış Değişimi''**, Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm (Ed. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Ersan, A. (1971)., **Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı**, Amme İdaresi Dergisi, 7(4), 103.

Ersan, A. (1972)., "**Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması"**, Amme İdaresi Dergisi, Ankara.

Ersan, A. (1974)., **"Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirilmesi Yönetimiyle Kadro Derecelendirilmesi",** Devlet Personel Dairesi Yayımı, Ankara, No:30.

Eryılmaz, B. (2001)., **Kamu Yönetimi**. Erkam Matbaası, İstanbul.

Eryılmaz, B. (1999).,**"Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına",** Liberal Düşünce Dergisi,C:4,S:15.

Esen, S.(2016)., **2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi,** Ankara Barosu Dergisi, S:4.

Fişek, K. (2005).. **Yönetim,** Paragraf Yayınevi, Ankara.

Gökdeniz, İ. (2017)., **"Özel Sektör ve Kamu Yönetiminde Kariyer Planlaması",** KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C: 19, S:32.

Gözler, K. (2009).. **İdare Hukuku**, (2. Baskı) Cilt:2, Bursa, Ekin Yayınevi.

Greenwood, J. Pyper, R. Wilson, D. (2002)., **"New Public Administration in Britain",** Routlege, London.

Gül, H., Kamalak İ., Sallan G. S.(2017.), "**Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi",** Strategic Public Management Journal, ISSN: 2149-9543.

Gülener S. Miş N. (2017)., **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı), S:190.

Güler, B.A. (2005)., **"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine"**, Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Güler, B.A. (2013)., **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara, İmge Kitabevi.

Gülmez, M. (1988)., **Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurullar,** Amme İdaresi Dergisi, 21(4), 26-29.

Günday, M. (2011)., **İdare Hukuku,** 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi.

Hegel, G.W.F. (1991)., **Hukuk Felsefesinin Prensipleri** (Çev: Cenap Karakaya), Sosyal Yayınları, İstanbul.

Hobbes, T. (1993)., **Leviathan** (Çev: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

İlal, E. (1966)., **"Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu"**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:32. S:2-4.

İnternet: Civil Service Statictics Statistical Bulletin Tables, http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery=civil+servant, Son erişim tarihi: 18/12/2019.

İnternet: http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/definitions/, Son erişim tarihi: 18/12/2019.

İnternet: http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civilservice-code-2010.pdf, Son erişim tarihi:18/12/2019.

İnternet: S. Northcote. C. Trevelyan. Report on the Organization of the Permanent Civil Service. House of Common., London. 1854, http:/www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf, Son erişim tarihi:18/12/2019.

İnternet: Lord Fulton, The Civil Service: Vol 1 Report of the Committee 1966-1968, London 1968, http://www.policy.manchester.ac.uk/media/projects/policymanchester/civilservant/fulton1.pdf, Son erişim tarihi:18/12/2019.

İnternet: The Civil Service Reform Plan, June 2012, http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf, Son erişim tarihi:18/12/2019.

İnternet: Public Sector Employment Q3, 2014, Statistical Bulletin, s.2, http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pse/public-sector-employment/q3-2014/stb-pse2014-q3.html, Son erişim tarihi:20/12/2019.

İnternet: https://www.hukukihaber.net/kurumlar-arasi-gecici-gorevlendirme-yonetmeliginde-hukuka-aykirilik-sorunu-makale,6770.html. Son erişim tarihi: 23/12/2019.

İnternet: https://www.yardimcikaynaklar.com/herkes-her-meslegi-yapabilir-mi-neden/, Son erişim tarihi: 21/12/2019.

İzci, F. ve Yıldız, M.Ş. (2017)., **Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 1(3),400.

Kalkandelen, A. H.(1972)., **Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler,** Şenyuva Matbaası, Ankara.

**Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**., (1991). TODAİE Yayın, No:238, Ankara.

Kantarcıoğlu, S. (1977)., **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?.** Ankara: DPT Yayın, No:34.

Kansu, G. (2004)., **Planlı Yıllar (Anılarla DPT'nin Öyküsü)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Karasu, K. (2009)., **"İngiltere'de Kamu Yönetimi" Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri** Ed. Koray Karasu, İmge Kitabevi.

Karatepe, Ş. (2017)., **Sistem Söyleşileri-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Röportajlar,** Ankara, a Kitap.

Karslı, M. R. (2013)., **"Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı"**, Vergi Dünyası. S:386.

Karslı, M. R. (2015)., "**Sözleşmeli Personel İstihdamı Üzerine Hukuki Bir İnceleme: KİT Sözleşmeli Personel Örneği",** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 74(2), 86.

Kaygın, E. Zengin Y. (2019)., **Kariyer, Temel Kavramlar, Yönetimi, Güncel Konular**, Eğitim Yayınevi, İstanbul.

Kayıkcı, S. (2013)., **"643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma"**, Amme İdaresi Dergisi, C:47, S:1.

Keulerers, P. (2004)., "**Key İssues for Consideration When Assisting Civil Service Personnel Management Reforms in Developing Countries",** New York: UNDP.

Kim, J. K, J.E. (2014)., **"At Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors"**, Review of Public Personnel Administration, Vol.34, No:3.

Köroğlu, Ö. (2010)., **Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü,** Türk İdare Dergisi, (469), 140.

Küçük, A. (2017)., **Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler**, Liberal Düşünce Dergisi, 85, 157-189.

**Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu,** (1966), Ankara.

Milakovich, M.E. Gordon, G.J. (2013)., **Public Administration in America**, Wadsworth, Eleventh Edition, Bpston, USA.

Miş, N. Duran, B. (2017)., **Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, İstanbul, SETA Kitapları.

Mıhçıoğlu, C. (1958)., **Türkiye'de Memuriyete Girişe Liyakat Prensibi",** SBF Dergisi, C: 13, No:1.

Nohutçu, A. (2006)., **İdare Hukuku,** Ankara.

Onder, M. (1995)., "**Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum",** Türk İdare Dergisi, Yıl:67, S:409.

Onder, M. (2018)., "**Yönetsel Yapı İncelemeleri Amerika Birleşik Devletleri",** Nobel Yayıncılık.

Oral, İ. (2019).,"**Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi",**Doktora Tezi, Ankara.

Ömürgönülşen, U. (2009)., **Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri.** Ankara, İmge Kitabevi.

Önen, M. Kurnaz, S. (2017)., **"Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar"**, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, C:4, S: 8.

Özkal Sayan, İ., Albayrak, O.S. (2011)., **İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe 4/B Sözleşmeli Personel**, Amme İdaresi Dergisi, 44/3,141-172.

Özkal Sayan, İ. (2009)., **Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı,** Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,S:1, C:64.

Özkal Sayan, İ, Güneşer, A. (2007)., **Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı Üzerine,** Memleket Mevzuat, C:2, Sayı:20.

Özsoy Boyunsuz, Ş. (2017)., **Dünyada Başkanlık Sistemleri,** Ankara, İmge Kitabevi.

Öztürk, A. (2001)., **Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları**. Sayıştay Dergisi, (42), 4.

Öztürk, N.K. (2019)., "**Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması"**, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C: 33, S: 4.

PARLAK, Bekir (2011)., **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Alfa Yayıncılık, Bursa, 2. Baskı.

Parlak, Bekir ve SOBACI, Mehmet Zahid (2008)., **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2. Baskı.

Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011)., **Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik**. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (60), 1.

Pehlivan, S. (2013)., **Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Yeni Sistem Arayışları.** Uzmanlık Tezi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.

Rosenbloom, D. H. (1982). "**Politics and Public Personnel Administration: The Legacy of 1883" in David H. Rosenbloom**, ed., Centenary Issues the PendletonAct of 1881. New York: Marcel Dekkar, Inc.

Saklı, A.R. (2013)., **Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri,** Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 12(44), 120-124.

Shafritz, J. M., Rosenbloom D. Riccucci H., N. C.(2001)., **"Personnel Management in Government"**, (5 b.) New York: Marcel Dekkers.41.

Sayan Özkal, İ. (2016)., **"Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri"**, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:71, No:3.

Sezen, S. (2003)., **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, Ankara: TODAİE Yayınları.

Sezer, Y. Bilgin, H. (2009)., **"Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi",** Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C:22, S:86.

Simon, H.A. Smithburg, D.W. Thompson, V.A. (1980)., **Kamu Yönetimi. (C. Mıhçıoğlu, Çev.),** Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Sobacı M.Z. Köseoğlu Ö. (2018).,**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**. Ankara. SETA.

Söyler, Y. (2018)., **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara**, Seçkin Yayıncılık.

Söyler, Y. (2019)., **"Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir mi?",** Yasama Dergisi, S:39.

Topak, O. (2012)., **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti.** İstanbul, İletişim Yayınları.

Tortop N. (1999)., **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara.

Tortop N. (2013)., **Halkla İlişkiler,** Nobel Akademik Yayıncılık.

TUBA. (2011)., **Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.

Turan, A.M. (2018)., "**Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi",** Social Sciences Research Journal, Volume 7, Issue 3.

Tutum, C. (1968)., **Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler,** Amme İdaresi Dergisi, C:1, S:33.

Tutum, C. (1969)., **Fulton Raporu,** Amme İdaresi Dergisi, C.2. S.1.

Tutum, C**.** (1980)., **"Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi",** C:13,S: 3.

Tutum, C**.** (1994)., **"İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar"**, Amme İdaresi Dergisi, S: 4/2.

Türker, M. (1999)., **"Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler,**. Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.

Uçum, M. (2018)., **15-16 Temmuz'dan Cumhurbaşkanlığı Sistemine-Türkiye'nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama**, Ankara, Alfa Yayınları.

Uğurlu, S. (2018)., **"Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Rejimi, Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri"**, Yasama Dergisi, S:35.

Uğuz Eşki, H. (2010)., **"İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme Ve Disipline İlişkin Düzenlemeler"**, Sayıştay Dergisi, S:78.

Ulucan, D. (1987)., **Kamu İktisadi Kuruluşlarında Sözleşmeli Personel Çalıştıranlar ve Bunlara İlişkin 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin İncelenmesi**, 10. Türk-İş Salonu (Sempozyum), Ankara.

Uyargil, C. Adal, Z. (2009)., **İnsan Kaynakları Yönetimi**. Beta Yayınları, İstanbul.

Uzun, Ş. (2003)., **"Büyük Britanya Yönetim Sistemi",** Sayıştay Dergisi.

Weber, M. (1986)., **Sosyoloji Yazıları.** Hürriyet Vakfı Yayınları. İstanbul.

Yıldız, G. (2019)., "**Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma",** Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:8, S:15, s.413-437.

Yıldırım, M. (2013)., "**Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi**", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.11, S.2.

Yılmazöz, M. (2009)., **"Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu",** Maliye Dergisi, S: 157.

Zengin, O. (2011)., **"Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri**", Mülkiye Dergisi, C:35, S:273.

Zengin, O. (2009)., **"Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar"**, Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform, (Ed. Barış Övgün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını.

Zengin, O. (2019)., **"Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi",** Emek Araştırma Dergisi (GEAD), C:10, S:15.

# ÖZET

Günümüz kamu personel sistemlerini "kariyer sistemi" ve "kadro sistemi" olarak ayıran görüşün aksine bu çalışma, tüm kamu personel sistemlerinin kariyer sisteminden türediği fikrinden hareketle, Türkiye'de uygulanan kariyer uzmanlık sisteminin dönüşümünü siyasal ve yönetsel değişimlere bağlı olarak incelemektedir.

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren Dünya'da, 1980'lerden itibaren de Türkiye'de gözlemlenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının bir sonucu olarak söz konusu dönem ve sonrasında ortaya çıkan siyasal ve yönetsel değişimlerin kamu yönetimine etkisi, 2018 yılında yaşanan hükümet sistemi değişikliğiyle zirve noktasına ulaşmıştır.

Türkiye'de siyasal ve yönetsel değişikliğin son örneğini teşkil eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında, kamu yönetimi disiplininin bir alt dalı olarak kamu personel sisteminde de köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler doğrultusunda yapılan düzenlemelerin kariyer uzmanlık sisteminde yol açtığı son kırılmayla kariyer uzmanlık sistemi gerileme dönemine girmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında politika belirleme, strateji geliştirme, plan ve programlar hazırlama gibi işlevleri yerine getirmek amacıyla merkez teşkilatlarında görev almaları planlanmış kariyer uzmanların, yeni yönetim sistemine geçişle birlikte yapılan hukuki düzenlemeler sonrasında bu işlevlerinden uzaklaştırılarak "nitelikli memur" gibi kullanıldıkları ve "uzmanlık" vasfının gereklerinin bir kenara atıldığı gözlemlenmektedir.

Bu çalışmayla, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel ilkeleri doğrultusunda kamu personel sisteminde yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının kariyer uzmanlık sistemine yansımalarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** kariyer sistemi, kariyer uzmanlık sistemi, esnekleşme, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

# ABSTRACT

Unlike the view which handles the public personnel systems of our age separately as “a career-based system” and “a post-based system”, this study approaches the transformation of the expertise system in such a way that is applied in Turkey within the scope of changes in politics and administration, holding the point of view that all public personnel systems are derived from career-based systems.

As a result of the novel approach of public management which has been prevailing throughout the world since the last quarter of the 20th century and in Turkey since the 1980s, the effect of the political and administrative changes appearing in the period in question and afterwards, on public administration has reached a climax with the change in the presidential system, which took place in 2018.

The last example of political and administrative changes in our country is the adoption of the presidential system and within the scope of that transition there have been quite radical changes in the public personnel system, which is regarded as a sub-branch of public administration discipline. A number of regulations have been made in parallel with all these novelties in the system. Together with the last strike this situation has brought about, the career-based expert system has entered a period of degradation. It is rather observable that the career experts who were recruited to work in the central administration to carry out duties such as determining policies, developing strategies, preparing plans and programs are currently employed as “qualified civil servants” diverging from their original duties as a result of the legal arrangements that took place with the adoption of the new presidential system, making way for the neglect of the requirements as far as the qualifications of an “expert” are concerned.

The main purpose of this study is to analyze the implications of the attempts to re-structure the public personnel regime in accordance with the principles of Turkey’s new presidential system, for the career-based expert system.



**Keywords:** career-based system, career based system expert, new presidential system.