

**Makale Başlığı:**  
**Kamu Yönetimi Personel Rejim ve Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme**

Resim



Bekir DURUSOY  
řube Müdürü

İletişim:

e-posta: [durusoydb@gmail.com.tr](mailto:durusoydb@gmail.com.tr)

Cep: 0 505 845 17 67

**Özgeçmiş**

1968 yılında Kırıkkale ili, Delice ilçesi, Kurtođlu Köyünde doğdu. 1991 yılında Anadolu Üniversitesi Afyon İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Maliye Bölümünü, 2014 yılında Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi/Adalet Bölümünü bitirdi.

1993 yılında Gümrük Müsteşarlığında Gümrük Muayene Memuru olarak göreve başladı. Çeşitli gümrük idarelerinde çalıştıktan sonra Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğüne geçti. Müsteşar Danışmanlığı ve Özel Kalem Müdürlüğü ile Gümrük Muayene Memurları Derneđi Başkanlığı görevlerinde bulundu. Halen Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğünde şube Müdürü olarak görev yapmaktadır.

Gümrük mevzuatı ve uygulamalarına ilişkin çeşitli dergilerde makaleleri yayımlanmıştır.

# Kamu Yönetimi Personel Rejim ve Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme

## Özet

Makale ile kamu yönetimi personel rejim ve uygulamaları incelenerek görüş ve öneriler açıklanmıştır.

## Anahtar Kelimeler

Kamu yönetimi personel rejim ve uygulamaları  
Kamu personel rejimleri

## 1. Giriş

Bu makalede kamu yönetimi personel rejimleri ele alınmaya, konu ile ilgili mevzuat/düzenlemeler incelenmek suretiyle kamu yönetimi personel rejimleri hakkında değerlendirme, görüş ve öneriler ifade edilmeye çalışılmıştır.

## 2. Kamu Tüzel Kişiliği ve Kamu Görevlisi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123 üncü maddesi; “*İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceğini, kamu tüzel kişiliğinin ancak kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağını*” ifade ederek, kamu tüzel kişilerinin/kamu yönetim kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin esasları belirlemiştir.

Keza yine Anayasanın 128 inci maddesinde; “*Devlet ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceği*” ifade edilerek, maddenin devamında; “*memur ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği*” hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın ilgili maddelerinden de anlaşıldığı üzere; hem kamu tüzel kişiliğinin kurulması/oluşturulması hem de kamu tüzel kişilerin yürüteceği asli ve sürekli hizmetleri yerine getiren “*memur ve diğer kamu görevlilerinin*” çalıştırılması için kanun ve/veya kararname şeklinde düzenleme yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda, Türk kamu yönetimi hiyerarşisinde halen 1 Cumhurbaşkanlığı, 16 bakanlık, 104 başkanlık, 27 genel müdürlük, 1 genel sekreterlik, 1 müdürlük, 28 kamu iktisadi teşebbüsü (KİT), 5 kamu bankası, 8 mahalli idare kuruluşu, 12 mahkeme teşkilatı, 2 askeri kurum/komutanlık, 203 üniversite/enstitü ile kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflar şeklinde kamu tüzel kişilikleri oluşturulmuştur.<sup>1</sup>

Yine bu anlamda; memurlar için: 657 sayılı Kanun, hâkim ve savcılar için: 2802 sayılı Kanun, askeri personel (subay/astsubay) için: 926 sayılı Kanun, uzman erbaş için: 3269 sayılı Kanun, akademik personel için: (öğretim üyesi/araştırma ve öğretim görevlisi) 2914 sayılı Kanun, KİT’lerde görev yapan sözleşmeli personel için: 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve işçiler için: 4857 sayılı Kanun (özel kanunlar) çıkarılmak suretiyle kamu yönetimi personel rejimleri düzenlenmeye çalışılmıştır.

## 3. Kamu Görevlileri Personel Rejimleri

### 3.1. Devlet Memurları Personel Rejimi

Memurlar için 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu kanunda; memurların hizmet şartları, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, hak ve ödevleri, yükümlülük ve sorumlulukları ile mali ve sosyal hakları düzenlenerek, **devlet memurları personel rejimi** oluşturulmaya başlanılmıştır.

<sup>1</sup> Devlet Personel Başkanlığı web sitesi, erişim tarihi, 02.10.2018

657 sayılı Kanunda kamu görevinin yerine getirilmesinde üç çeşit istihdam şekli öngörülmüştür. Bunlar; memur, sözleşmeli personel ve işçidir. Memur; devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürüttüğü aslı ve sürekli kamu hizmetlerin yerine getiren kişidir. Devlet memurları personel rejiminde; **memur(luk)** aslı ve sürekli bir istihdam şeklidir. Sözleşmeli personel; kalkınma planı, yıllık programlarda yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi için şart olan, özel mesleki bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde çalıştırılan kişidir. Kamu kurumlarında görev yapan işçiler ise 4857 sayılı İş Kanuna tabidir.

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinde memurlar; yapılan görev ya da çalışılan kuruma göre genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, jandarma hizmetleri, sahil güvenlik hizmetleri, yardımcı hizmetler, mülki idare amirliği hizmetleri ve milli istihbarat hizmetleri şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

### **3.2. Yargı Personeli Rejimi**

Adli ve idari yargı teşkilatlarında/mahkemelerde görev yapan hâkim ve cumhuriyet savcılarını için 1983 yılında 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu çıkarılarak adli personel rejimi oluşturulmaya başlanılmıştır.

Söz konusu kanun ile adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hak ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevleri ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleri ile ilgili veya görevi sırasında işledikleri ya da kişisel suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılamalarına karar verilmesi, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri, meslek içi eğitimleri ve diğer özlük işleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

### **3.3. Akademik Personel Rejimi**

Üniversite ve yükseköğretim kurumlarında görev yapan akademik personel için 1983 yılında 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu çıkarılarak akademik personel rejimi oluşturulmaya başlanılmıştır.

Söz konusu kanunda; öğretim üyesi, öğretim görevlisi ile araştırma görevlilerinin aylık ve ek göstergeleri, derece yükseltilmesi ile kademe ilerlemesi şartları, sosyal hakları, ek ders ücreti, üniversite idari görevi ve geliştirme ödenekleri, aylık, ödenek ve diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, 2914 sayılı Kanunda akademik personel; öğretim üyesi (doktor, doçent ve profesör), öğretim görevlisi ve araştırma görevlisi şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

### **3.4. Askeri Personel Rejimi**

Türk Silahlı Kuvvetleri (kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlıkları) ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına mensup subay ve astsubay ile Milli Savunma Üniversitesine bağlı harp okulları, yüksekokul, fakülte ve astsubay okulunda öğrenim gören askeri öğrenciler için 1967 yılında 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu çıkarılarak askeri personel rejim uygulamalarına başlanılmıştır.

Keza, Genel Kurmay Başkanlığı, kara, deniz ve hava kuvvet komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığında görev yapan sözleşmeli uzman erbaş, uzman onbaşı ve uzman çavuş için de 1986 yılında 3269 sayılı kanun yürürlüğe konularak askeri personel rejiminin kapsamı genişletilmiştir.

Söz konusu 926 ve 3269 sayılı Kanunlar ile subay, astsubay, uzman erbaş ile askeri öğrencilerin hizmete alınması, hizmet şartları, görev ve yetkileri, yükümlülükleri, eğitim, atanma, izin, aylık ve ek gösterge ile sosyal hakları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

### **3.5. Kamu İktisadi Teşkilatı (KİT) Personel Rejimi**

Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında istihdam edilen sözleşmeli personel için 1990 yılında 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu KHK ile sözleşmeli personelin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleri ile diğer özlük hakları ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek ilk defa bir düzenlemede “personel rejimi” ifadesine yer verilmiştir.

### 3.6. Diğer Personel Rejimi

Bazı kamu iktisadi teşebbüslerinde 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak istihdam edilen personel ile idari ve mali özerkliğe sahip kimi kurumlar ile kurumların kendi teşkilat kanunlarına dayanılarak istihdam edilen *kamu görevlileri* yukarıda belirtilen personel rejimleri içerisinde yer almadığından, uygulamada bu kapsamdaki personel için *diğer personel rejimi* tanımlaması yapılmaktadır.

### 4. Değerlendirme ve Sonuç

Anayasanın 128 inci maddesi gereği kamu tüzel kişiliklerinde görev yapan memur, hâkim/savcı, subay/astsubay, uzman erbaş, akademik ve sözleşmeli personel ile işçi kadroları aynı zamanda kamu görevlisi sayıldığından, bunlar için altı ayrı ve özel kanun çıkarılarak kamu yönetimi personel rejimleri düzenlenmeye çalışılmıştır.

Devlet Personel Başkanlığının hazırladığı unvan rehberine/unvan listesi (190 KHK) göre kamu tüzel kişiliklerinde **1.958<sup>2</sup>** çeşit/tür unvan/kadroda toplam **3.129.304<sup>3</sup>** adet kamu görevlisinin istihdam edildiği belirtilmektedir.

Kamu yönetimi personel rejimlerine ilişkin mevzuatın incelenmesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamı “işçi” ile 399 sayılı KHK’de “sözleşmeli personel” olarak tekli, 2802 sayılı Kanunda; “hâkim ve savcı” olarak ikili, 2914 sayılı Kanunda; “öğretim üyesi, öğretim görevlisi ve araştırma görevlisi” olarak üçlü, 926 sayılı Kanunda “subay, astsubay ve askeri öğrenci”, 3269 sayılı Kanunda ise “uzman erbaş, uzman onbaşı ve uzman çavuş” olarak üçlü bir sınıflandırma/ayırım yapılmışken, 657 sayılı Kanunda memurlar için on ikili bir sınıflandırma/ayırım yapıldığı anlaşılmaktadır.

Kamu yönetimi personel rejimlerinde dikkat çeken bir diğer husus; askeri, akademik ve yargı personel rejimine tabi personelin (kendi) statüsü içerisinde ilerleme ve yükselme imkânının olduğu, ayrı bir görevde yükselme düzenlemesine ihtiyaç duymadığı, buna karşılık; devlet memuru ve KİT personel rejimlerine tabi personelin hepsinin kariyer meslek olmadığı, bunlardan sadece 657 sayılı Kanunun 36 ıncı maddesinin 11 inci fıkrası ile Ek 41 inci maddesinde sayılan unvan/kadroların (müfettiş, denetçi, uzman, kaymakam, denetmen gibi) kariyer meslek olduğu, kariyer meslek olmayan unvan/kadroların ise (kendi) statüsü içerisinde ilerleme ve yükselmesi için ayrı bir düzenleme ve sınav gibi formalitenin uygulanması gerektirdiği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, hem 657 sayılı Kanun hem de 399 sayılı KHK kapsamında “sözleşmeli personel” istihdam edildiği görülmekle birlikte, söz konusu sözleşmeli personelin çalıştığı kurumlar ile bu kurumların tabi olduğu düzenlemelerin farklı olmaları sebebiyle 657 sayılı Kanun kapsamı sözleşmeli personel için Devlet Memurları Personel Rejimi, 399 sayılı KHK kapsamı sözleşmeli personel için ise KİT Personel Rejimi uygulanmaktadır.

Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ıncı maddesine 668 sayılı KHK<sup>4</sup> ile “Jandarma Hizmetleri Sınıfı” ile “Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı” eklenmiştir. Söz konusu düzenleme ile jandarma ve sahil güvenlik personelinin 657 sayılı Kanuna tabi olduğu düşünülmeyle birlikte, her iki kurumda görev yapan askeri personelin hizmete alınma, hizmet şartları, görev ve yetkileri, yükümlülükleri, eğitim, atanma, izin, aylık ve ek gösterge ile sosyal hakları 926 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmadığından, askeri personel rejimi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

Bilindiği üzere, 657 sayılı kanununun 36 ıncı maddesinin 11 inci fıkrası; “*kamu kurumlarında müfettiş, denetçi, uzman ve denetmen çalıştırılabileceğini*, Ek 41 inci maddesi; “*kamu kurumlarının merkez teşkilatında uzman çalıştırılabileceğini*, Ek 44 üncü maddesi ise *kamu kurumlarının taşra teşkilatında uzman çalıştırılacağını*” hüküm altına almıştır.

Keza yine 375 sayılı KHK’nin Ek 23 üncü maddesinde; “*657 sayılı kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum kuruluşlarında idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği*, Ek 24 üncü maddesinde ise “*bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör ve aktüer istihdam edilebileceği*” düzenlenmiştir.

<sup>2</sup> : Devlet Personel Başkanlığı web sitesi, erişim tarihi, 02.10.2018

<sup>3</sup> : Devlet Personel Başkanlığı web sitesi, erişim tarihi, 04.10.2018

<sup>4</sup> : 27.07.2016/29783 tarihli/sayı 2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete

Bu meyanda, yukarıda ifade edilen 657 sayılı Kanun ve 375 sayılı KHK’de yapılan değişiklik/düzenleme ile birlikte; 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanuna tabi kamu tüzel kişilerinin merkez ve/veya taşra teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarında “uzman” çalıştırılabileceği, diğer bir ifadeyle; tüm kamu tüzel kişiliklerinde/kurumlarında kariyer meslek oluşturulabileceği/çalıştırılabileceği düzenleme altına alınmıştır.

## 5. Öneriler

Bu itibarla, kamu yönetimi personel rejimlerine ilişkin düzenlemelerde belirtilen unvan/kadro çeşitliğinin azaltılması, yeknesak ve takip edilebilirliğinin sağlanabilmesi için:

1-) 657 sayılı Kanununun 36 ıncı maddesinin 11 inci fıkrası ile Ek 41 inci maddesinde sayılan unvan/kadroların merkez teşkilat için *-her kurumun kendi adına izafeten çeşitli isimlerle uzmanlık şeklinde değil de-* bakanlık ana hizmet birimi Genel Müdürlükler ile bağlı, ilgili ve ilişkili (başkanlık/genel müdürlük) kuruluşlarda; "**Devlet İdare Uzmanı**", bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların yardımcı birimlerinde ise (personel ve destek hizmetleri dairesi başkanlığı gibi) "**Veri Hazırlama Uzmanı**" şeklinde tek bir uzmanlaşmanın,

2-) Bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların taşra teşkilatlarında (il/ilçe/bölge müdürlüğü) görev yapan unvan/kadrolar için ilgili **kurum ve/veya memurun yetki/görev tanımı çerçevesinde uygun bir isimlendirme ile uzmanlaşmasının**, (örneğin; defterdarlıkta görev yapan memur için defterdarlık uzmanı, cezaevlerinde görev yapan ceza ve infaz koruma memurları için ceza infaz uzmanı, adli ve idari yargı teşkilatında görev yapan zabıt kâtabi için raportör gibi)

3-) 657 sayılı Kanununun 36 ıncı maddesinde sayılan teknik hizmetler, din hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri ile MİT hizmetleri sınıflarında yer alan, ancak kariyer meslek olmayan diğer unvan/kadroların da uygun isimlendirmeler ile kariyer meslek haline getirilmesinin,

4-) Belediye, il özel idareleri ve mahalli idarelerde görev yapan personelin "**Mahalli İdare Uzmanı**" şeklinde uzmanlaşmasının sağlanmasının,

5-) 3269 sayılı Kanunda sayılan uzman erbaş, uzman onbaşı ve uzman çavuşun subay/astsubay ile bütünleşmesinin sağlanarak, kariyer bir isimlendirme -uzman subay/astsubay gibi- yapılmasının,

Uygun ve yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

### Dipnotlar:

1: Devlet Personel Başkanlığı web sitesi: “Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası”, erişim tarihi: 02.10.2018

Web adresi: <http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Alfabetikkurum.aspx>

2: Devlet Personel Başkanlığı web sitesi “Unvan Rehberi”, erişim tarihi: 03.10.2018

Web adresi: [http://euygulama.dpb.gov.tr/dpb\\_web/unvanlar\\_190/unvanlar\\_190.aspx?SNF=0](http://euygulama.dpb.gov.tr/dpb_web/unvanlar_190/unvanlar_190.aspx?SNF=0)

3: Devlet Personel Başkanlığı web sitesi: “İstatistikler, erişim tarihi: 04.10.2018

Web sitesi: [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu\\_per\\_istatistikleri/mart2018/geneltable\\_1.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mart2018/geneltable_1.pdf)

4: 668 s KHK, 27.07.2016/29783 tarihli/sayılı 2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete