

**KAMU PERSONELİ REJİMİNİN
DÜZENLENMESİ**

AYSEL ERSAN

İstanbul, 1992

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ

I. PERSONEL REJİMİ KAVRAMI VE ÇEŞİTLİ SİSTEMLER

- a) Kariyer (Rütbe) sistemi
- b) Kadro (Position) sistemi

II. TÜRKİYE'DE PERSONEL REJİMİ

- a) 1965 öncesi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası
- b) 1970 öncesi ve 1327 sayılı yasa

III. DEVLET MEMURLARI KANUNU İLE ÖNGÖRÜLEN SİSTEM

- Sınıflandırma
- Liyakat
- Kariyer

IV. PERSONEL REJİMİNİN ÇEVRESİNE İLİŞKİN GÖZLEMLER

- a) Siyasal Yapı
- b) Yönetmel Yapı
- c) Ekonomik Yapı

V. PERSONEL REJİMİNİN BUGÜNKÜ DURUMUNA İLİŞKİN GENEL SAPTAMALAR

Parlementa Devre Dışı
Kadrolaşma ve Partizanlık
Liyakat ve Kariyerden Uzaklaşma
Ücret Sorunu
İstihdam Sorunu
Personel Konusunda Yetki Karmaşası
Örgütlenme ve Temsil Hakkı

VI. SONUÇ

GİRİŞ

Bu raporda, kamu personeli rejiminin bir çıkmaz içinde olduğu ve bunun sonucunda hem çalışanlar hem de kamu yönetiminin ağır bir tahribata uğradığı anlatılmaktadır. Kamu personeli için her yıl Devlet Bütçesinden trilyonlar ayrıldığı halde pek çoğu memnun değildir.

Kamu Yönetiminde etkinliği artıracak şekilde Devlet-Kamu hizmeti ve Kamu görevlisi arasındaki ilişkileri düzenlemede "ücret" konusu ağırlıklı olmakla birlikte; çalışanların yönetime katılması ve personel sisteminin dayanağı olan temel ilkelerin ülke şartlarına uygun olarak saptanması ve uygulamada bu ilkelere işlerlik kazandıracak yöntemlerin doğru ve sağlıklı olarak belirlenmesi de büyük önem taşımaktadır.

Kamu yönetiminde hiyerarşik düzeni bozmadan yetki ve sorumluluk ağırlığını da koruyarak, çalışanların yönetime katılmalarını sağlamak, liyakatı ve dengeli bir ücret sistemini geliştirmek mümkündür. Konuyu böyle bir anlayış içinde irdeleyen bu raporun amacı, memura huzur ve güven veren bir ortam içinde kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak için, kamu personeli rejiminde yapılacak çağdaş bir düzenlemede esas alınması düşünülen ilkeleri belirleyerek öneriler getirmektir. Altı bölümden oluşan bu çalışmada, çeşitli personel sistemlerine de değinilerek Türkiye'deki personel rejimi kısa bir tarihçe verilerek suretiyle anlatıldıktan sonra, sistemin bugünkü durumuna ilişkin genel saptamalara önerilerle birlikte yer verilmektedir.

Bu rapor, hükümet programında öngörülen devlet personel reformunun yapılmasında katkı sağlayabilir ve yön verebilirse amacına erişmiş olacaktır.

1) PERSONEL REJİMİ KAVRAMI VE ÇEŞİTLİ SİSTEMLER

Çağımız devlet anlayışı kamu hizmetlerinin alanını genişlettiği gibi önemini de artırmıştır. Bu ise Kamu Yönetiminin çok yönlü, dinamik ve daha ileri atılımların bir aracı olmasını sağlamıştır. Özellikle gelişen ülkelerde kalkınmanın gerçekleştirilmesi, plan ve programların hedeflerine ulaşması etkin bir kamu yönetimi ile mümkün olacaktır. Genel anlamda insan gücü ve yönetim düzeninden oluşan kamu yönetimi, bir yandan görev ve yetkilerin dengeli ve açık bir şekilde belirlenmesi ile tutarlı ve rasyonel bir yönetim düzeni sağlar, bir yandan da insan gücü kaynaklarının en verimli bir biçimde uygun üretim alanlarına yönltilmesi ile kamu hizmetlerinde etkinliği artırır.

yaptığı iş arasında doğrudan bir ilişki yoktur; rütbesi değişmeden görevi, yetki ve sorumlulukları değişebilir. Rütbe, memurun hizmet süresine ve genel yeteneklerine göre kazandığı bir statüdür.

b) Kadro (Position) Sistemi:

Bu sistemde önemli olan görevdir. Kişiyi bu göreve uydurmak söz konusudur. ABD'de uygulanmakta olan bu sistemin özellikleri şunlardır;

1- Ücret, hizmetin (kadronun) devlet için taşıdığı önem ve değere göre saptanır; eşit önem ve değerdeki işleri, kişinin geçmiş hizmetleri ve hizmet süresi dikkate alınmaksızın eşit ücret ödenir. Belli bir görev için verilecek ücret işin, özelliklerine (karar verme sorumluluğu, şartları vb.) ve devlet için taşıdığı önem ve değere göre saptanır.

2- Göreve atamada, nerede ve ne biçimde edinildiğine bakılmaksızın yetenek ve bilgi birikimi aranır. Önemli olan, adayın belirli bir makam için gerekli niteliklere sahip olup olmadığıdır. İş analizleri ile her görev yerinin yetki ve sorumlulukları ile devlet için taşıdığı önem belirlenir, sonra bu görev için belirli derecede bir position (kadro) saptanır ve bu position için gerekli bilgi, yetenek ve diğer nitelikler belirlenir. Bu nitelikleri taşıyan herhangi bir kimse, memuriyet kıdemi ne olursa olsun bu kadroya aday olabilir. Yeter ki kadronun gerektirdiği nitelikler ile kişinin sahip olduğu nitelikler arasında uyum olsun.

3- Sınıflar, benzer kadroların bir araya gelmesinden oluşur. Sınıf değiştirmek kolaydır. Yükselmeler otomatik değildir, örgüt yapısı ve örgüte verilmiş kadrolarla sınırlıdır. Kamu görevine giriş-çıkış kolaydır; rekabete açıktır. Personel açısından meslek güvencesi söz konusu değildir.

Gerek "kariyer" gerekse "position" sisteminin kendi içinde tutarlılıkları ve aksayan yönleri vardır. Kariyer sistemi uzmanlaşmayı ve yetenekli kişilerin genç yaşta önemli görevlere gelmelerini önler, yönetimde gelişmelere kapalı ve esnek değildir. Bu sistemde, yetenekli kişiler devletten ayrılarak kıdem ve kısıtlamaların katı olmadığı özel sektörde görev almayı yeğlemektedirler. Buna karşılık position sisteminde memurun meslek (iş) güvencesi zayıflamakta, aşırı uzmanlaşma gereği üst yönetim karar ve uygulama etkinliğini yitirmektedir. Daha da önemlisi, politik kayırma sonucu üst görevlere ehil olmayan kişiler, tepeden gelebilmektedir. Siyasal kayırmaya açık bir sistemdir.

Bu iki sistem teoride birbirine zıd görünmekle beraber uygulamada karma sistemlerin yeğlendiğini görmekteyiz. Örneğin ABD de, eğitim, sağlık gibi hizmetler ile ordu da "rütbe" anlayışı hakimdir. İngiltere'de ise alt kademedeki hizmetlerde "position" anlayışına yaklaşılmaktadır. "Kariyer" ya da "position" sisteminde birine hangi noktalarda ve dozda yaklaşım gösterileceği o ülkenin ekono-

mik, sosyal ve siyasal yapısı ile yakından ilgilidir. Personel rejiminin başarı şansı ağırlığın hangi ilkelerden yana olacağının ülkenin koşullarına uygun olarak iyi belirlenmesine bağlıdır.

II) TÜRKİYE'DE PERSONEL REJİMİ

A) 1965 ÖNCESİ VE 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI YASASI

Türkiye'de personel rejimi ve reform çalışmaları Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar sık sık ortaya atılmış, hatta bu konuda zaman zaman çalışmalar da yapılmıştır. Cumhuriyet devrinin Memurin Kanunu ve barem kanunları, devlet personelinin hukuki ve mali statüsünü belli esaslara bağlamak, usullerde, haklarda, vecibelerde yeknesaklık ve eşitlik sağlamak için atılmış önemli adımlardır. Ancak bu kanunların kendi devirlerindeki şartlar içerisinde sağlayabildikleri nisbi düzeltmeler ve ayarlamalar, genel konjörktürün ve özellikle Türkiye'deki şartların gösterdiği önemli değişiklikler karşısında gerçeklerin çok gerisinde kaldığından sistemin bünyesinde önemli gedikler açılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda, devlet personelinin ücretleri hayat pahalılığındaki artışa ayak uyduramaz hale gelmiştir⁽¹⁾. Bu nedenle ücret rejimi, türlü yollardan zorlanarak sayısız tazminat, ikramiye, ödenek ve zam kanunlarıyla çeşitli memur gruplarına maddi olanaklar sağlamıştır. Özel sektörün benzer hizmetler için ödediği yüksek ücretlerin yarattığı rekabetin de bu eğilimi güçlendirdiği bir gerçektir. Ancak bu ayarlamalar yapılırken objektif kıtsaslar içinde kalınmamış bazı memur gurupları hak etmedikleri maddi olanaklar elde etmişler, nitelikli elemanı çekebilecek ücret, bazı görevler için sağlanamamış, bazılarında ise aşılmıştır⁽²⁾.

Öyleki, idari mekanizma içinde aynı mahiyette işleri gördükleri halde çok farklı mali haklardan yararlanan, farklı çalışma şartlarına tabi tutulan yapay guruplar oluşmuş, zamanla devlet kendi kurduğu sistemin boşluklarından yararlanmak zorunda kalmıştır.

Kamu personelinin maddi şartlarındaki bu bozulma yanında, hukuki statünün de değişen şartlara uygun bir seyir izlediğini söyleyemeyiz. Belli bir devrin şartlarına göre hazırlanmış olan Memurin Kanunu, özellikle İkinci Dünya Harbi'nden sonra ortaya çıkan zihniyet değişikliklerini, insan hakları konusundaki ileri düşünceleri ve iş hukuk alanındaki gelişme temposunun gerisinde kalmıştır. 1961 Anayasası'nın getirdiği ileri hükümlerle iyice bağdaşamaz noktaya gelmiştir. Özellikle planlı bir ekonomik ve sosyal kalkınma dönemine girdikten sonra, Devlet Personel rejimindeki bozuklukları, ahenksizlikler ve yetersizlikler

1) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gereğesi

2) K.BULUTOĞLU-E.KURTULUŞ, Bütçe ve Kanun Harcamaları Ar.Eğ.E.Yayınları, 1981, Sh. 210

daha kesin bir şekilde göze çarpmaya başlamıştır. Çünkü planların ne derece mükemmel olursa olsun insan unsuru tarafından uygulandığını, yatırımların ne derece bol ve sağlam kaynaklara dayanırsa dayansın yine insan tarafından yapılacağıının unutulmaması gerektiği anlaşılmıştır. İnsan unsurunun önemi anlaşıldıktan sonradır ki, -Planlı ekonomik ve sosyal kalkınma devresine girdikten sonra- personel rejiminde reform düşüncesi yalnız idarenin ve memurların malı olmaktan çıkmış kamu oyunun malı olmuştur. 1965 yılında, bu amaçla bir reform çalışması yapılarak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır. Ancak bu kanunun mali hükümleri, üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarını da kapsamına aldığı için Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.

b) 1970 ÖNCESİ VE 1327 SAYILI YASA

1970 yılında, bir yandan 657 sayılı kanunun kabulünden sonra doğan yeni durumları değerlendirerek gerekli değişiklikleri yapmak, bir yandan da personel reformu kavramını günün ekonomik ve sosyal koşullarına göre yeniden ele alarak çeşitli kategoriler arasında ücret dengesini sağlamak amacıyla 1327 sayılı yasa çıkarılmıştır.

1970 reformunun amacı, kamu kesiminde iş ile insan arasındaki ilişkiyi yeniden düzenleyerek Kamu Yönetiminde etkinliği ve verimliliği artıracak personel rejimini kurmaktır. Bu görüşten hareket ederek "Personel Reformu", "Bütçe Reformu" ve "İdari Reform" ile birlikte düşünülmüştür. Ancak bu reform da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Çok büyük umutlarla başlatılan 1970 reformundaki başarısızlığın ana nedenlerini ise şöyle ifade edebiliriz. Temel nedenlerde biri siyasal istikrarsızlıktır. Bilindiği gibi reform, amacı, yöntemi ve aşamaları önceden belirlenen ve sonuçları az çok kestirilebilen sistemli değiştirme faaliyetleridir. Böyle bir faaliyetin başarısı, hiç kuşkusuz kararlı, oturmuş bir toplumun varlığı ile yakından ilgilidir. Yarın endişesinin ağır bastığı istikrarsız bir ortamda, bu tür yenileştirme ve düzenleme faaliyetleri desteksiz kalacağından, alınacak tedbirler çoğu kez birbirine ters düşmeye ve etkisiz kalmaya mahkumdur ⁽³⁾. Ülkemizin 1965 ve 1970'den sonra içine girdiği siyasi çalkantılar bilinmektedir. 1971'den sonra yeni dengeler aramaya başlanmıştır.

1970 reformundaki başarısızlığın ikinci nedeni, reform ihtiyacının nitelik ve yönünün iyi saptanmamış olmasıdır. Ülkedeki değişikliğe paralel olarak siyasi iktidarın yapısında meydana gelen değişiklik ihmal edilmiştir. 1960 öncesi bürokratik unsurların ağır bastığı iktidar, yerini yeni doğan sosyal güçlerin siyasal denge aradığı iktidarlara bırakmıştır. Yeni iktidarlara, bir yandan yeni gelişen ve serpilerek ticaret ve sanayi kesiminin, öte yandan istekleri gittikçe artan sade vatandaşların oluşturduğu düşük gelirli grupların özelemlerine karşı daha duyarlı ol-

3) Cahit TUTUM, Gerçekleştirilmeyen Reform, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:3 1973, Sh: 22, 23

mak zorunda kalmışlardır. Bürokratik güçlerle yeni sosyal güçlerin denge arayışları istikrarsızlık doğurmuştur. Böyle bir ortamda reformun ister istemez uzlaşma sağlaması gerekir. Oysa temel tercihler saptanmamış reformun yönü ve stratejisi belirlenmemiştir ⁽⁴⁾.

Başarısızlığın üçüncü temel nedeni ise sistemin kurulmasından doğan teknik hataların yapılmış olmasıdır. Örneğin, örgüt sorunu çözümlenemediğinden reformun sahibi belli olmamış Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi ve diğer kurumlar arasında yetki çatışması devam edegelmiştir. Bunun yanında personel rejiminin ilkeleri ve getirdiği sistem üzerinde hiç durulmayarak yasanın sadece parasal yönü ağır basmış ve personel reformu ücret iyileştirmesine indirgenmiştir ⁽⁵⁾.

Böyle olunca da bozulma önce ücret düzeninden başlamış ve 1975 yılına kadar 12 adet KHK çıkarılmış ve 1327 sayılı yasanın büyük bir bölümü değiştirilmiştir. Yan ödemeler eski tazminat sistemine dönüştürülmüş, kadro düzeni tümüyle değişmiş, liyakati sağlayacak mekanizmalar kaldırılmış, memur tabanına refah getireceği iddiası gerçekleşememiş, sosyal amaçlı ödemeler yürürlüğe konulamamış, MEYAK askıya alınmış ve sonuçta 1970 reformu başarılı olamadığından eksiklikleri gidermek amacıyla 1975 yılında 1897 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu tarihten sonra günümüze kadar 21 adet kanun ve 32 KHK çıkarılmıştır. Bu sayılara kadro ve teşkilat kararnameleri dahil edilmemiştir.

Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan bunca değişiklik hiçbir çevreyi memnun etmemiştir. Çeşitli idari tasarruflar yapılmış, fiili ve hukuki durumlar yaratılmış geriye dönüşü güç bir noktaya gelinmiştir. Bunun içinde bulunan durum tam bir kaostur.

III) DEVLET MEMURLARI KANUNU İLE ÖNGÖRÜLEN SİSTEM

Daha önce de ifade edildiği gibi, bir ülkede uygulanan kamu personeli rejimi "sınıflandırma" ile "liyakat" ve "kariyer" ilkelerine, verilen ağırlığa göre ortaya çıkar. Eşitlik, güvence, yansızlık gibi diğer ilkeler bu temel ilkeleri tamamlayıcı ve destekleyici rol oynarlar.

SINIFLANDIRMA

1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "sınıflandırma" kısmı, Türk personel rejimine önemli bir sistem değişikliği getirmiştir. İlk kez bu kanun ile sınıflandırmaya yer verilerek, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevleri ve bu görevlerde çalışan Devlet Memurlarını görevlerin gerektir-

4) Cahit TUTUM, aynı eser.

5) Cahit TUTUM, aynı eser.

diği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırma esası kabul edilmiştir. Sınıf, ortak yetişme ve meslek niteliklerini öngören hizmetler ile bu hizmetler için tesbit edilen kadrolara atanan memurların toplamından meydana gelmektedir. Böylece, Türkiye'de Devlet hizmetleri, düzensiz, karışık ve rastgele girilen bir çalışma alanı olmaktan çıkarılarak belli esaslara dayandırılmış sınıfları olan bir meslek haline getirilmiştir. ⁽⁶⁾

Daha sonra 1970 yılında yürürlüğe konulan 1327 sayılı yasa ile, sınıflandırma kavramına daha esneklik, hareketlilik getirilmiştir. Kendi içinde yeni hizmet gurup ve sınıflarının yaratılmasına elverişli, kamu kesiminde yatay hareketliliği kısıtlamayan dinamik bir sınıflandırmaya gidilmiştir. ⁽⁷⁾ Hem memurlar hem de görevler yönünden yapılan bu sınıflandırmada 8 adet sınıf öngörülmüş ve bu sınıfların bir kısmında görev, bir kısmında memurun gördüğü eğitim, bir kısmında da memurun çalışacağı kurum esas alınmıştır. Daha sonra yapılan değişikliklerle sınıf sayısı 10' a çıkarılmış ancak sınıfların neye göre saptanacağına ilişkin madde yürürlükten kaldırıldığı için bu konuda belirsizlik hakim olmuştur.

657 sayılı Yasada "rütbe" sistemine yaklaşım gösterildiği halde 1327 sayılı yasada "kadro" sistemine ağırlık verilmiştir.

Bugün geline nokta ise sistemsizliktir. Sistemden tamamen uzaklaştırılarak, kişilerin durumlarına göre değişiklikler yapılmıştır.

Kariyer (Meslek)

Türkiye'de, kıta Avrupasının etkisi altında 1970'li yıllara kadar katı bir kariyer sisteminin uygulanı geldiğini söyleyebiliriz. Ancak, rütbe sistemi, hizmetlerin devlet için taşıdığı önemlere göre, pozisyonlara göre değişen ücret düzeyleri sağlayamadığı için uygulamada zorluklar yaratmış ve 1970 öncesi belli pozisyonlara veya meslek gruplarına maddi olanaklar sağlama çabasıyla zorlanmıştır.

1965 yasası ile kariyer sistemi rejimin temelini oluşturan ilkelerden biri olmuş ve devlet memuriyeti bir meslek (kariyer) olarak kabul edilmiştir. Giriş şartları, ilerleme ve yükselme olanakları ile ücretlendirmenin kariyer esaslarına göre yapılması esası benimsenmiştir. 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı Yasa ile de aynı ilke korunarak, devlet memurunun maddi, sosyal ve hukuki güvencelerle donatılarak ve gerekli yetişmeyi sağlayarak sınıfı içinde en yüksek dereceye kadar yükselmesi olanağı tanınmıştır. Ancak, bu ilke sadece yasa maddesinde kaldığından ve "kadro" sistemine ağırlık verildiğinden gerçekleştirdiğini söyleyemeyiz.

6) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Genel Gerekçesi

7) 1327 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Genel Gerekçesi

Liyakat:

Devlet memurları kanununun hemen hepsinde değişmeyen bir ilke olarak yer alan "liyakat" ilkesi Devlet memuriyetine girişi, ilerleme ve yükselmeyi, ücretlendirmeyi vb... yeterliliğe ve eşit olanaklara dayandırmaktır. İlkenin başı, uygulamanın eksiksiz ve tavizsiz olmasına ve idarenin tarafsız ve adil davranışına bağlıdır. Bunun önceden bilinen, kesin, açık ve uyulması hem memur hem de idare için zorunlu olan kurallara bağlanması gerekmektedir.

Ancak, kanunda bu ilkeyi gerçekleştirecek müesseselere yeterince yer verilmediğinden gerçekleşmemiştir.

Görüldüğü gibi, temelde kesin çizgileriyle birbirinden ayrılmayan bu iki sistemin karması, yapılan bütün değişikliklerde karşımıza çıkmaktadır. Aralarında organik bağ vardır. Örneğin 70'li yıllarda yapılan çalışmalarda bir yandan liyakata dayalı kariyer sistemi temel ilke olarak benimsenmiş, bir yandan da yönetici görevlere uzun süre beklemeden atama yapılmasına olanak sağlayan kadro sistemine yaklaşılmıştır. Uygulamada eşgüdüm sağlanmadığı için iyi sonuç alınamamıştır. Hem kariyer, hem de position sisteminin özelliklerinden yararlanılarak memurlar belli sınıflara ayrılmak istenmiş ve özlük hakları da bu sınıflara göre belirlenmişti. Çünkü hangi sistem benimsenirse eşit işe eşit ücret vermek için hizmetlerin özelliklerine göre belirli gruplara ayrılması kaçınılmazdır. Başlangıçta kariyer sistemi egemen iken daha sonra position sistemine kayma olmuştur.

IV) PERSONEL REJİMİNİN ÇEVRESİNE İLİŞKİN GÖZLEMLER

Personel sistemi, başta yönetim sistemi olmak üzere, ülkenin siyasal, hukuk, ekonomik ve öteki sistemleriyle etkileşim içindedir. Gerçekçi yaklaşım, personel rejimini etkileşim içinde bulunduğu öteki sistemlerle birlikte ele almaktır. Bu amaçla, personel sisteminin içinde yer aldığı ekolojiye kısaca değinmekte ve bu ekolojinin personel sistemini nasıl etkilediğini saptamakta yarar vardır.

a) Siyasal Yapı

Personel sistemini doğrudan etkileyen ilk sistem siyasal ve yönetim sistemidir. Siyasal sistemin özü ise Anayasa'da belirlenmiştir. Anayasal sistemimizin temel özelliği siyasal partilere ve siyasal temsil esasına dayalı bir demokrasinin öngörülmüş olmasıdır. Siyasal temsilin aracı ise seçimdir. Anayasamız seçim sistemine ilişkin herhangi bir tercihte bulunmayıp bunu yasa koyucuya bırakmıştır. Yasa koyucu ise tercihini "siyasal istikrara" ağırlık veren bir seçim sisteminin den yana kullanılmıştır.

En azından böyle bir yapılanmaya özendirilmiştir. Ancak bu yolla ortaya

ıkan siyasal tablo oldukça tartışmalı geçmiş ve seçim sisteminin sonucu olarak % 36 oy olan ANAP parlamentoda % 65 temsil olanağı elde edince kendisini yeteri kadar güvencede hissetmediğinden bürokrasiyi partizanlaştırarak kendisine tabii kılma yolunu seçmiştir.

Siyasal sistemin önemli bir özelliği de siyasal katılımın sınırlandırılmış olmasdır. Anayasal yapı, siyasete siyasi partilerle sınırlandırmıştır. Dernek, sendika, meslek kuruluşlarının siyasi faaliyetleri kısıtlanmıştır. Kamu görevlileri, siyasi partilere girememekte, görevden çekilmedikçe aday olamamaktadırlar.

Öte yandan Anayasa Devlet memurları için kamusal bir statü ngrmştir. Yani, her türlü personel düzenlenmeleri bu statü çerçevesinde geçerlidir. Örneğin, memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödemelerinin kanunla düzenleneceği ngrlmştir.

Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemez.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve yasalara sadık kalarak faaliyetinde bulunmakla ykmldrlar.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerine savunmaları alınmadıkça disiplin cezası verilemez.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görevsel suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunda belirtilen istisnalar dışında idarenin iznine bağlıdır.

İdare makamları, bütün işlemlerinde yasa önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmekle ykmldrlar.

Bütün bu kurallar, devlet memuriyetinin bir "meslek" olarak kabul edildiğini ve bu mesleğin mensuplarına özel "güvenceler" tanındığını, buna karşılık onlardan sadakatla hizmet beklendiğini göstermektedir.

Devlet, kamu görevlileriyle olan ilişkilerinde "siyasi ölçütler" kullanamayacağına dair bir yükümlülük altına girmekte, onlardan da "yansız" ve "objektif" davranmaları istenmektedir. Bu açıkça, kamu yönetiminde pratizanlığın reddedilmesi demektir. Ancak, geçen dönemde uygulama böyle olmamıştır. Siyasal sistemin fiili yapısı, memuru iktidara bağımlı kılacak biçimde işlemiştir. Yazılı kurallarla uygulama arasındaki çelişki, siyaset-yönetim ilişkilerinin gerçek yörüngesine oturtulamadığını göstermektedir.

b) Yönetsel Yapı

Yönetim sisteminin merkezinde bulunan Hükümet, gerek hizmete alınma ve atanmalarda, gerekse yönetimi ve personel rejimini düzenleme konusunda b-

yük yetkilerle donatılmıştır. KHK çıkarma yetkisinin de hükümette olduğunu düşünürsek yetkilerinin önemi kendiliğinden anlaşılır. Kamu yönetiminin 3 temel unsuru olan teşkilat, personel ve yönetim usulleri KHK'lerle düzenlenmektedir. Bu şekilde oluşturulan yönetsel yapının taşıdığı istikrarsızlık personel rejimine de yansımaktadır.

Öte yandan "Sivil-Asker" ayrımının giderek keskinleşmesi personel rejimlerine de yansımakta ve asker-sivil personel rejimleri arasındaki fark açılmaktadır.

Türk idari yapısının klasik özellikleri, "Merkeziyetçilik", "Şekilcilik" ve "Yavaşlık"tır. İdareyi bu özelliklerinden kurtarmak için iktidar yönetime gelişigüzel müdahalelerde bulunmaktadır. Örneğin, devleti küçültme, bazı hizmetlerin özel kesime devri, yap-işlet-devret formülü, yerel yönetimlere yetki ve kaynak transferi ve benzeri girişimler sayılabilen örneklerdendir.

Geçmiş dönemde, yönetimin hukuka bağlılığı ilkesi de önemli ölçüde zedelenmiştir. İktidar, yönetimi siyasal istemlerinin mekanik aracı olarak görmüş, hukuk kuralları dikkate alınmamıştır. Önemli birçok kararlarda ise yönetim, devre dışı bırakılmıştır.

Yönetimde yapılan düzenlemelerle Başbakanlık "Süper-Bakanlık" haline getirilerek eşgüdüm ve koordinasyon bakanlığı olmaktan çıkarılmış ve hizmet bakanlığı haline dönüştürülmüştür. 40'dan fazla kurum ve kuruluş bağlanınca 15 devlet bakanı ihdas etme zorunluğu ortaya çıkmıştır. Bu durum ileri boyutlarda yetki sürtüşmesine neden olduğundan yönetimde darboğaz oluşturmaktadır. Başbakanlık teşkilatında yapılan bu düzenleme personel rejimini de etkilemiş ve burada çalışan personel için personel rejiminde ayrıcalık tanımıştır.

c) EKONOMİK YAPI

Personel rejimini dolaylı etkileyen gelişmelerin en önemlisi ekonomik sistemdeki gelişmelerdir. Enflasyon bir devlet politikası haline geldiğinden belirli memur grupları üzerinde bu etkiyi hafifletebilmek için personel rejiminde ayrıcalık yapılmış ücret sistemi içinden çıkılmaz bir kaosa dönmüştür.

Ayrıca, ekonomik sistemin odağına özel kesimi yerleştirme çabaları ister istemez personel sistemini de etkilemiş ve özel kesimden kamu kesimine personel transferlerini kolaylaştırmak için üst kademelere atanmada gerekli hizmet süresi kısaltılmış, özel kesimde geçirilen süreler kamuda geçirilen sürelerle belli oranda eşdeğer sayılmıştır. Üst kademelerde yönetici gereksinimi özel kesimden ya da dışardan ithal "Prens Yöneticilerle" karşılanmaya çalışılmış, sözleşmeli personel uygulaması kamu yönetiminde yaygınlaştırılmıştır.

V) PERSONEL REJİMİNİN BUGÜNKÜ DURUMUNA İLİŞKİN GENEL SAPTAMALAR

Parlamento Devre Dışı

KHK'lar yoluyla personel rejimini düzenleme yetkisi ve inisiyatifi Hükümet'e devredilmiştir. Geçmiş hükümet döneminde yetki kanunlarına dayanarak 40'ın üzerinde KHK çıkarılmıştır. Bu kararnamelerin hiçbirisi bugüne kadar TBMM'de ele alınmamıştır. Bu uygulama sonucunda personel rejiminin yasama organınca düzenlenmesi yerine fiilen yürütme organınca düzenlenmesi usulü ikame edilmiştir.

Personel rejiminin KHK'larla düzenlenmesi girişimlerinin olumlu bir sonuç vermediğini görüyoruz. Kararnamelerle yapılan düzeltmeler ve düzenlemeler, ne yönetim ne de kamu görevlileri açısından doyurucu olmuştur. Düzenlemeler, bütünü ile yüzeysel kalmış, sorun çözücü olmaktan çok sorun yaratıcı nitelikte olmuştur. Personel rejimi güncel dürtülerle düzenlenmeye çalışılmış, sorunlara münferit çözümler aranmıştır. Bu ise personel kategorileri arasında belli ölçütlerle dayalı olmayan yapay yarışmalara neden olmuştur. Öyle ki, kamu kesiminden sorun, kimlerin ne kadar ek gösterge, yan ödeme, kimlerin ne ölçüde özel hizmet tazminatı ya da fazla mesai alacağı tartışmasına dönüşmüştür. Her personel kategorisi kendi durumunu kurtarmaya çalışmış ve gemisini kurtaran kaptan olmuştur. Kamu görevlileri birbirinin sırtından hak alma çabasına sürüklenmişlerdir. Ana hedef gözden kaçırılmıştır.

Diğer bir nokta da bu KHK'ların hazırlanması ve yürürlüğe konulması ile ilgilidir. KHK'ların çoğu kez çok acele ve kurumların görüşlerinin alınmadan hazırlanması ana kanuna ya da diğer kanunlara ters düşen hükümlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sayıları bir buçuk milyonu bulan kamu görevlileri ise kendileriyle ilgili düzenlemelerde hiç söz sahibi değildir. Düzenlemeler katımsız, tepeden inme ve tek yönlü olarak yapılmıştır. Bu sistem içinde çoğu kez belli personel grupları, hatta zaman zaman belli kişiler için dahi KHK çıkarılmıştır. Örnek olarak 199 ve 347 sayılı KHK'lar gösterilebilir.

ÖNERİ:

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla "Devlet", "Kamu Hizmeti" ve "Kamu Görevlisi" üçgenindeki dengenin iyi kurulabilmesi için günöbirlik çözümler yerine köktenci düzenlenmelere gidilmelidir. Personel reformu, özde yönetimin reforme edilmesi olduğundan öteki sistemlerle birlikte ele alınmalıdır. Böyle bir yaklaşım ise başta Parlemononun önderliğinde tüm toplumsal kurumların katkısını gerektirmektedir. Bu nedenle, geniş ölçüde toplumsal katılım, şeffaflık ve açıklık sağlanmalıdır.

Siyasal Amaçlı Atamalar:

Parti düşüncesiyle yapılan atamalardır. Başka bir deyişle belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün tutulmasıdır.

-Hizmete girişlerde ve nakillerde parti mensuplarının ve milletvekillerinin tavassutu alışlagelmiş bir uygulama haline gelmiştir. Özellikle alt düzeydeki görevler, işsiz partililere, parti sempatizanlarına iş bulma aracı olarak görülmüştür.

-Sınav adı altında uygulanan yöntemler, istisnalar dışında "kayıracılığı" meşrulaştıran uygulamalar olmuştur. Kurumsal düzeyde insan gücü planlaması yapılmadığı için hizmete almalar keyfi olmuş ve devlet kadroları işsizliği -bir ölçüde yandaş işsizliğini- hafifletme aracı olarak kullanılmıştır. Sınav kurullarının oluşturulması ve sınav konularının saptanması ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin uygulamalar nesnellik, geçerlik, güvenilirlik unsurlarından yoksun olmuştur. Bu durumun yarattığı boşluk ve eksikliklerden bir yandan politikacılar, öte yandan kişisel prestijini ve resmi otoritesini artırmak isteyen üst yöneticiler yararlanmışlardır.

-Yer ve görev değiştirmek isteyen, atandığı yere gitmek istemeyen birçok kamu görevlisi için partilileri aracı koşturmak en etkili bir yol olmuştur. Ayrıca bulunduğu yörenin parti örgütüne beğenilmeyen bir kamu görevlisinin değiştirilmesinde parti örgütü etkin bir rol oynamıştır.

-Partizanlığı ve yönetimin siyasallaştığını en belirgin şekilde üst yönetim kademelerine yapılan atamalarda görmektediriz. Bu tür atamalarda "Siyasal ölçüt" belirleyici olmuştur.

Bu görevlere atanmada hiçbir mesleki koşul aranmadığından "siyasal takdir" unsuru ağır basmıştır. Özel kalemde başlanarak müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı hatta şube müdürlüklerine bile el atılarak değiştirilmiştir. İlginç olan, bakan değişmelerinde dahi üst yöneticiler değiştirilmiştir.

-Hizmitsiz memuriyetler (arpalıklar) kurumlaştırılmıştır. Bunun en belirgin örneği KİT danışmanlıkları olmuştur.

-Görevden almaları kolaylaştırmak için "danışmanlık" ve "uzmanlık" kadrolarının sayıları arttırılmıştır.

Kamu Görevlilerinin Siyasal Faaliyetleri:

Yürürlükteki yasalar, kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri üzerine bazı kısıtlamalar getirmiştir.

-Kamu görevlileri siyasal partilere ve sendikalara üye olamazlar.

-Görevlerini yerine getirirken siyasal parti ya da siyasal inanç farkı gözete-
mezler.

-Grev, boykot, işi yavaşlatma gibi eylemlerde bulunamazlar.

-Seçimlerin başlangıcından belli bir süre önce istifa etmedikçe aday ola-
mazlar.

Bu hükümler ve uygulama göstermektedir ki kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerine bir sınır çizilmek istenmiştir.

ÖNERİ:

Personel reformunun hedefi, demokrasinin gerekleriyle etkin ve verimli yö-
netimin gereklerini bağdaştıran, bütün iktidarlar için geçerli, liyakat, yetenek ve
başarıya dayalı bir yönetim sistemi oluşturmaktır.

Bu çerçevede, yetenekli, demokratik değerlere bağlı, insan haklarına saygı-
lı, siyasi otoriteye karşı duyarlı, halka karşı sorumluluk bilincinde olan, statü
hakları güvenceye alınmış ve emeği değerlendirilmiş görevlilerin oluşturacağı bir
memuriyet sistemi yaratılmalıdır.

Liyakat ve Kariyerden Uzaklaşma

Devlet Memurları Yasasının üç temel dayanağı olan "Liyakat", "Kariyer"
ve "Sınıflandırma" ilkelerinden uzaklaşmıştır.

Sınıflandırma

Sistemin temel taşları olan "sınıf" "derece" tanımları yasadan çıkarılmıştır.
Oysa, ilke olarak "sınıflandırma" olduğu gibi bırakılmıştır. Bu çelişkinin sonucu
olarak;

-Sınıfların dayandığı ölçüt belli değildir. Bu yüzden bazı sınıfların kapsamı
gereğinden çok geniş tutulmuştur. Özellikle genel idare hizmetleri sınıfında or-
tak bir yön bulmak olanaksızdır. Farklı farklı şeyler aynı etiket altında toplan-
mıştır. Oysa, sınıf kurmaktan amaç, personel işlemlerinde kolaylık sağlayacak
bir ölçü birimi yaratmaktır.

-Sınıflara girişte bazı meslek mensuplarına tanınan ayrıcalıklar ve teşvik,
dengesizlik yaratmıştır. Çünkü bu mesleklerin tercihinde hangi ölçütlerin kulla-
nıldığı belli değildir. Bilimsel anlamda bir sınıflandırma yapılmadan bu gibi ter-
cihlere gidilmesi sakıncalıdır. Meslek tercihinin yapılabilmesi için kamu kesi-
minde tüm hizmet ve meslek guruplarının açıkça belirlenmiş ve bunların yöne-
tim sistemi içinde birbirleriyle olan oransal değerlerinin saptanmış olması gere-
kir. Bu yapılmadan bir takım tercihlere ve teşviklere gidilmesi bilinçsiz bir mes-

lek rekabetine yol açmıştır. Hatta bu rekabet büyük ölçüde kişisel düzeye indirgenmiştir.

- "Derece" tanımının kaldırılmış olması, kadro derecesi, derece yükselmesi gibi kavramların boşlukta kalmasına neden olmuştur. Bu durumda, mevcut dereceler, sadece aylık derecelerini ifade eden ve hizmet hiyerarşisi ile bir ilgisi bulunmayan bir kavram haline gelmiştir.

Kariyer

Kanunun dayandığı üç temel ilkedен biri "Kariyer" ilkesidir. Kariyer, genç yaşlarda girilecek ve ömür boyu sürecek bir memuriyet mesleği içinde en yüksek dereceye kadar yükselmeyi ifade eder. Bu sistemde, kişi genç yaşta girdiği hizmette emekli oluncaya kadar çalışır ve kamu görevi onun mesleği ve yaşamının onur verici bir parçası olur. Devlet açısından, kariyer ilkesi personel rejiminin genel çerçevesini oluşturur.

Devlet Memurları Kanunu bu temel ilkeyi benimsemekle beraber istisnalar o denli genişlemiştir ki, ilkenin sadece kanunda yazılı olarak kalmaktan ötede bir anlamı kalmamıştır. İstisnai devlet memurlukları, üst yönetime süre kaydı aranmaksızın atama yapılması, bazı sınıflarda dışarda geçirilen sürelerin belli oranda memuriyette geçmiş gibi değerlendirilmesi sayılabilecek önemli istisnalardır. Ayrıca, üst kademe yöneticilerinin partiye yakınlık ölçüsüne göre değiştirilmeleri de kariyer sistemine ters düşen bir uygulamadır. En önemlisi de "kariyer" yerine sözleşme esaslı ikame edilmek istenmiş olmasıdır. KİT'lerde üst yönetim personeli için "kadro karşılığı" diğer personel için ise "kadrosuz" sözleşmeli istihdam rejimi getirilmiştir. Genel idarede ise sözleşmeli istihdam gittikçe yaygınlaştırılmaktadır.

Liyakat

Liyakat diye anılan yeterlik ilkesi, bir işi, bir görevi eksiksiz ve başarı ile yapabilme yeteneği ve belli görevler için bu yeteneğin aranması zorunluluğudur. Kamu hizmetlerin en uygun, en yaraşır kişilerin seçilip alınması, üst görevlere yükseltmelerin de en iyi yetişmiş, karar verme yeteneğini, bilgi birikimini ve çalışma disiplini görevde başarısı kanıtlamış olanların seçilmesidir. İnsan-iş-ücret ilişkisinin kurulmasında liyakat ilkesi büyük rol oynar.

Devlet Memurları Kanunu'nda "liyakat" ilke olarak yer almakla beraber uygulamada gerek hizmete girişte, gerekse hizmette yükselmede fırsat eşitliği tanınmamış parti yandaşları kayırılarak tam anlamıyla "spoil", "ganimet", "yağma" sistemi geçerli kılınmıştır.

ÖNERİ:

Personel rejiminin temel dayanağı liyakat ve kariyer olmalı; atama, yükselme, ücretlendirme ve yer değiştirmeler objektif kurallara bağlanmalıdır. Herkes gördüğü eğitime ve mesleğine uygun görevlerde çalıştırılmalıdır. Bu genel ilkeyi gerçekleştirmek üzere;

-Bilimsel verilerden hareket ederek, ilk planda hizmetlerin niteliği ve yetiştirme niteliklerinde benzerlikler esas alınarak "sınıf" sayısının gerçeklere uygun bir biçimde saptanması, sonra da bu sınıfların gerektirdiği niteliklerin, devlet için taşıdıkları önem ve önceliklere göre ücret rejimi ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir.

-Liyakatın ilk adımı hizmete girişte kayırcılığı önlemektir. Bu amaçla, üniversiteler arası giriş sınavını andıran ve merkezi denetim altında yürütülecek bir sınav sistemi oluşturulmalıdır. Kurumsal hizmete almalarda merkezi gözetim altında ve standart bir biçimde yürütülmelidir.

-Yönetim görevlerine yapılacak atamalarda nitelik şartına ağırlık verilmelidir. Bu görevler için, hizmet dışında eğitimin türü, tecrübe gibi başkaca objektif şartlara da yer verilmeli ve kişi belirlenen nitelikleri taşımıyorsa atanmamalıdır. Böylece, hem kariyer sistemi zedelenmemiş, hem de iktidara belirli bir takdir alanı verilmesine olanak sağlanmış olacaktır.

-İdare-siyaset ilişkilerinde "duyarlı denge"nin sağlanması ve üst görevlilerin atanması ve görevden alınması konusundaki siyasal takdirin sınırlandırılması için öncelikle üst yönetim görevlerinin hangileri olduğu açıklığa kavuşturulmalıdır.

Göreve gidiş ve gelişlerin esnek kurallara bağlı olduğu çok sınırlı sayıda "duyarlı üst yönetim mevkileri" diyebileceğimiz bu görevler yasayla belirlenmeli ve yönetim sisteminin kariyer yapısı titizlikle korunmalıdır. Bu çerçevenin çizilmesi, siyasal takdir alanını buna göre sınırlayacak ve siyasal etkilerin alt kademelere inmesini önleyecektir. Ayrıca, bugünkü istisnai memuriyet sistemi de gözden geçirilmelidir.

-Bakanlıklarda "Bakanlık özel kabinesi" sistemi getirilmelidir. Kamu kesiminden ya da dışarıdan bakanın takdiriyle atanacak ve yine onun takdiriyle görev devam edecek olan sınırlı sayıda kişiler bakanın özel kabinesini oluşturacaklardır. Hiyerarşik yapının dışında olmakla birlikte bakanlarla çok yakın bir çalışma ilişkisi içinde bulunacak bu ekibin görevi, bakanın "zaman bütçesini" yönetmek, hizmet politikalarının oluşturulmasına ve projelerin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve siyasi karar merkezi ile yönetim sistemi arasında iletişim, uyum ve eşgüdüm sağlamaktır.

-Sicil verme sistemi yeni baştan düzenlenerek demokratik hale getirilmelidir. Hem memurun hem de amirin hizmetinin değerlendirilmesi, memurun da katılımı sağlanarak oluşturulan kurullar marifetiyle yapılmalıdır.

Ücret Karmaşası

Devlet Memurları Yasasına göre, memur aylıklarının düzenlenmesinde Devlet tek taraflı söz sahibidir. Örgütlenme hakkına sahip olmayan memurlar, ücretlerinin belirlenmesinde pazarlık gücüne sahip değildir. Bu nedenle memur aylıkları, bütçe olanakları ölçüsünde siyasi iktidarların takdirine kalmaktadır.

Devlet memurlarına yapılan ödemeler aylık, ek gösterge, taban aylığı, kıdem aylığı, yan ödemeler ile çeşitli zam ve tazminatlardan oluşmaktadır. Devlet memurlarının aylıkları; aylık, ek gösterge, taban aylığı ve kıdem aylığı gösterge rakamlarının aylık katsayısı ile yan ödeme puanlarının da yan ödeme katsayısı ile çarpıldıktan sonra çeşitli tazminat ve ödeneklerinin de eklenmesiyle elde edilmektedir.

Katsayı, yılın ilk yarısı için Bütçe kanunları, ikinci yarısı için de Bakanlar Kurulu kararıyla tesbit olunmaktadır. Bu ödemelere, çocuk ve aile yardımı, lojman tazminatı gibi sosyal hak ve yardımlar da ilave edilmektedir.

Bu sistemde, "katsayı" değişken diğerleri ise sabit olan öğelerdir. Değişken "katsayı" bile fiyat hareketlerini izlemede yetersiz kalmıştır. Enflasyonun çok yüksek düzeylerde seyretmesi, zaman içinde kamu görevlilerinin reel ücretlerinde büyük aşınmaya neden olmuştur. Son 5 yılda memur aylıklarında meydana gelen reel aşınma, en az memur aylığında % 80, yüksek memur aylığında ise % 57 civarında olmuştur. Yani 1984 yılında memurun cebindeki 100 liranın 80 lirası aşınarak 20 liraya inmiştir. Benzer sonuçlar DPT tarafından yapılan bir çalışmayla da doğrulanmaktadır. 1980 sonrası dönemde memurların satın alma güçleri 1989 yılına kadar sürekli olarak gerilemiştir. 1979 yılında 100 kabul edilen reel maaş endeksi 1988 yılında 47'ye inip 1989 da 54.7'ye 1990 da ise 61.3'e yükselmiştir. 1991 yılının ikinci yarısında ise seçim yılı olması nedeniyle aylığa yapılan yüksek oranlı zamlarla bu endeks korunmuş memurların kayıpları bir ölçüde telafi edilmiş gibi görünmekle beraber aslında satın alma güçleri 1980 öncesinin yarısı düzeyindedir. Çünkü 1991 yılı enflasyonu, tüketici fiyatları seviyesinde % 71.1 oranında gerçekleşmiştir.

Öte yandan, uygulanan ekonomik politikalar ve yüksek enflasyon sonucu, maaş ve ücretli kesimin ulusal gelirden aldıkları payın da giderek azaldığını görmekteyiz. 1979 yılı 100 kabul edildiğinde, 1988'de endeks 39.2'ye düşmekte, 1990'da ise 48.5 düzeyinde gerçekleşmektedir. Bu rakamları yüzde olarak ifade edersek, 1979'da maaş ve ücretler milli gelirden % 32.8'lik pay alırken 1988'de bu oran % 14'e gerilemiştir. DİE'ce 1987 yılında yapılan gelir dağılımı anketi sonuçları da bu bilgileri doğrulamaktadır. Buna göre nüfusun % 20'lik bölümünü oluşturan alt gelir grubunun toplam ulusal gelirden aldığı pay % 5.24 gerilerken, ticari kazanç, faiz ve rant geliri sahipleri toplam ulusal gelirin tek başına % 52.57'sine el koymaktadır. Böylece 57 milyonluk Türkiye nüfusunun % 80'i ulusal gelirin yarısını alırken % 20'lik üst gelir grubu tek başına ulusal geli-

rin kalan yarısına sahip olmaktadır. Bir yandan ücretlilerin ulusal gelirden aldıkları pay böylesine azalırken bir yandan da vergi yükü artmaktadır. Maaş ve ücretlilerin 1987'de % 35 olan gelir vergisi payı 1989'da % 51'e, 1990 ise % 58'e yükselmiştir.

Bütün bu rakamlar, maaşlı ve ücretli kesimin yıllar itibariyle önemli ölçüde yoksullaştığı gerçeğini ortaya koymaktadır. Reel ücretlerdeki bu düşüşü önlemek ve aşınmayı gidererek memur aylıklarını enflasyona ulaştırmak amacıyla başvurulmuş önlemleri başlıca 2 grupta toplamak mümkündür.

a- Katsayı mekanizmasını çalıştırarak yıllar itibariyle, 1984'den itibaren de yılda iki kez katsayıyı arttırmak suretiyle bir ölçüde rahatlık yaratılmak istenmiştir. Ancak katsayı artışları da çeşitli sakıncaları beraberinde taşımaktadır. Önce, katsayı artışları taban-tavan arasındaki ücret açıklığını artırarak esasen bozuk olan gösterge tablosunu iyice bozmaktadır. Çünkü katsayı artışları alt kademe maaşlarında daha az üst kademe maaşlarında ise daha çok artış getirmektedir. Bunun nedeni, üst yönetim görevlilerine, temel ödeme rejimi dışında çeşitli ek ödeme türleri getirilmiş ve bunların hepsi de katsayıya bağlanmıştır. Katsayı artışlarında bu ödemelerin tümü birden devreye girerek üst derecelere daha fazla artış sağlanmaktadır.

Örnek: **Net Maaş (TL.)** **Net Artış (TL.)**

1.7.1991 - 1.1.1992

Başbakan. Müst.	6.847.065	10.753.102	3.906.037	57.0
Genel Müdür	4.242.044	5.885.813	1.643.769	38.7
Memur (9/1)	966.231	1.256.009	289.778	29.9
Memur (13/3)	937.096	1.175.368	238.272	25.4
Memur (15/1)	898.964	1.143.344	244.380	27.1

Not: Bu rakamlara "Lojman tazminatı" dahil edilmemiştir.

Görüldüğü gibi katsayının 470'den 523'e çıkarılması, en yüksek devlet memuru aylığında % 57.0 oranında artış sağlarken en düşük devlet memuru aylığında % 27.1 oranında artış sağlamıştır. Katsayı artışları, taban-tavan ücretleri arasındaki açıklığı (yelpaze) olumsuz yönde etkilemektedir. Bu olumsuzluğu, yıllar itibariyle daha belirgin şekilde görmekteyiz. 1980'de 3.97 olan bu açıklık 1987'de

5.98, 1990'da 6.8, 1991'de 8.1, 1992'de ise 11.3 olmuştur. Açıklığın gittikçe artması, ilk bakışta sağlıklı gibi görünmekte ise de, başlangıç aylığı bir kimsenin insanca yaşamını sürdürecektir düzeyde olmadığından fazla iyimser olunamamaktadır.

Enflasyon bu yükseklikte devam ettiği sürece katsayı mekanizmasını sağlıklı bir zemine oturtmak mümkün olamamaktadır. Bu nedenle bu sistem değişen koşullara ayak uyduramadığından enflasyona yenik düşmüş ve katsayı artık çözüm olmaktan çıkmıştır.

b- Katsayı mekanizması yeterli olmadığından temel ücret rejimi dışındaki ek ödemeler alabildiğine yaygınlaşmış ve genişlemiştir. Ayrıcalıklı guruplar, katsayı artışı ile tüm devlet memurlarının yararlanacağı artışlar yerine çeşitli tazminatlar ve ödenekler biçiminde kitleyi bütünüyle kapsamayan artışlar elde etme çabaları içine girmiştir. Aylık dışı ek ödemeler aylığı geçmiştir. Bu ek ödemelerin başlıcaları şunlardır: Ek gösterge, yan ödeme, (iş güclüğü, iş riski, teminindeki güçlük zammı) özel hizmet tazminatı, makam tazminatı, taban aylığı, kıdem aylığı, çeşitli meslek tazminatları (Üniversite, hakimler, TSK personeli, mülki idare, eğitim öğretim) fazla çalışma tazminatı, tayin bedeli, lojman tazminatı, aile ve çocuk yardımı, mahrumiyet yeri ödeneği, olağanüstü hal tazminatı, prim, ikramiye v.b. saymakla bitmeyecek ödeme türleri. Belirtilen ek ödemelerin, ücret rejimi içinde yarattığı sakıncaları şu şekilde ifade edebiliriz:

1- Bunların hepsi de ücretin unsurları olup, birbirinin içine girmiştir. 15 derecelik genel gösterge, 23 derecelik ek gösterge, 55 derecelik özel hizmet tazminatı tablosu ile bir o kadar da yan ödeme tabloları içinde aylığı hesaplayabilmek uzmanlık isteyen bir iş haline gelmiştir.

Ek ödemeler aylığı kat kat aşmıştır. Örneğin, en yüksek genel gösterge rakamı 1500 iken ek gösterge rakamı 9000'dir. Sonuçta ücret rejimi içinden çıkılmaz bir karmaşaya dönmüştür.

2- Bu ek ödemeler, başlangıçta hizmetin önemi, yönetim sorumluluğu gibi kriterlere dayandığında bir anlam ifade etmekte iken bugün hiçbir ölçüte dayanmayan ve sadece bazı mesleklerin ve üst yönetim görevlerinde bulunanların ücret düşüklüğünü telafi eden mali tatmin aracı olarak yaygınlaşmış ödemeler haline dönüşmüştür. Örneğin, yan ödemeler, sınıfa, mesleğe, öğrenim düzeyine, çalışma şartlarına göre değişen bir durum gösterdiğinden bir kişinin ne kadar yan ödeme aldığını hesaplamak uzmanlık isteyen bir iştir.

Belirli görevlerden emekliye ayrılanlara görevde iken almakta oldukları makam tazminatları hayatta oldukları sürece ikinci emekli aylığı olarak ödenmektedir. Hayat pahalılığına karşı çok özel bir grubu korumak için başvuru ayrıcalıklı bir ödeme türüdür.

Bu zam ve tazminatların çoğu emekliliğe yansımadığından emeklilik rejimini de alt üst etmiştir.

3- Bu ücret sisteminin kendi içindeki dengeleri de bozulmuş durumdadır. Ücret rejiminin esasları, Anayasa ve Yasalara aykırı olarak Parlamentonun yetkisini yürütmeye devretmesiyle Bakanlar Kurulu kararlarıyla saptanmaktadır. Yani ücret rejimi, yasal olmaktan çıkarılarak idare rejim haline dönüştürülmüştür. Bu uygulamanın bir sonucu olarak, ücretlerinin saptanmasında oldukça cömert davranılan üst yönetim kademesinin siyasi iktidara bağımlılığı artırılmıştır. Üst düzey yöneticilerine ödenen temel ödeme rejimi dışındaki ödemelerin başlıcaları, yönetim kurulu üyelikleri, murakıplıklar, KİT'ler ve devlet ortaklıkları gibi akça-lı ek görevlerdir.

Sözleşmeli Personel istihdamının yaygınlaştırılmasını da, kariyer sisteminin delinerek temel ödeme rejimi dışında yeni bir ödeme sisteminin oluştuğunu göstermektedir.

Yüksek sözleşme ücreti ve ikramiye vermek suretiyle güvencesi olmayan ve siyasal iktidara bağımlı bir grup memur yaratılmıştır.

Böylece, bu çarpık ücret sistemi, personel rejiminin kendi iç dengesini alt üst ederek memuru amire düşman etmiştir. Herkes birbirinin aldığı yan ödemeyi, tazminatı tartışır hale gelmiştir.

4- Kamu Personelinin ücretleri yönünden çeşitli kurumlar arasında aynı işi yapanlar açısından da belli bir dengenin kurulmuş olması gerekmektedir. Oysa bugünkü sistemde bu denge de bozulmuştur. "Daktilograf" tüm kurum ve kuruluşlarda aynı türden bir hizmet olduğu halde ücreti eşit değildir. Başbakanlıkta ve bağlı kuruluşlarında çalışan bir "daktilograf" MEB'da aynı işi yapan bir kişiden 700.000.- 800.000.- TL. (net) fazla ücret almaktadır. Aynı şekilde, Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında -kadro karşılığı sözleşmeli istihdam olduğundan- çalışan bir Daire Başkanı Maliye Bakanlığında çalışan bir Daire Başkanından daha yüksek ücret almaktadır.

Öte yandan, KİT personelinin eskiden beri farklı bir statüye sahip olması ilke olarak benimsendiğinden mali yönden de ayrıcalık tanınmıştır. KİT personeline tanınan bu ayrıcalıklar hemen her dönemde devam etmiş ve bu durum söz konusu kurumları daha cazip hale getirdiğinden yetişmiş ve kaliteli personelin KİT'e akışını hızlandırmıştır. Halen de yönetim görevlerinde bulunanlar kadro karşılığı sözleşmeli diğerleri ise kadrosuz sözleşmeli olarak çalışmaktadırlar. Devam eden bu ayrıcalıklar, aynı imkanlardan yararlanamayan diğer memurlar arasında huzursuzluk yaratmaktadır.

Belirtilen bu ayrıcalıkların dayanağı olarak hiçbir objektif kriterin gösterilmesi mümkün değildir.

5- "Kamu görevlileri" olarak ifade edebileceğimiz çeşitli personel grupları

arasında ücret dengesinin de bozulduğunu görmekteyiz. Örneğin bir müsteşarla bir orgeneral ya da 1 inci derece bir hakimle bir profesör arasında özlük hakları bakımından olması gereken denge bozulmuş ve bazı personel grupları diğerlerine nazaran maddi yönden daha avantajlı duruma getirilmişlerdir.

Çeşitli gruplara mensup üst yöneticilere ödenen net maaşlar (ek ödemeler dahil) karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Aynı tablonun alt bölümünde ise, yüksek okul mezunu personelin ilk girişte aldığı aylık tutarı gösterilmektedir. Dikkatli bir inceleme sonucunda, "genel idare hizmetleri sınıfında" bulunan memurların diğer gruplara kıyasla mali haklar yönünden en düşük düzeyde olduğunu görmekteyiz.

Aynı şekilde, özel sektör çalışanları ile kamu çalışanları arasında da belli bir dengenin oluştuğunu söylemek son derece güçtür.

Ü N V A N L A R	N E T A Y L I K L A R (TL)	
	1.1. 1989	1.1.1992
Başbakanlık Müsteşarı	1.133.000.-	10.758.000.-
Bakanlık Müsteşarı	997.188.-	7.475.000.-
Genel Müdür	710.255.-	5.800.000.-
Emniyet Genel Müdürü	1.066.398.-	7.800.000.-
Diyanet İşleri Başkanı	997.188.-	6.650.000.-
Genel Kurmay Başkanı	1.364.406.-	10.200.000.-
Orgeneral	1.225.238.-	9.180.000.-
Albay	736.420.-	6.840.000.-
Rektör	1.477.468.-	7.050.000.-
Profesör	1.240.711.-	6.438.000.-
Anayasa Mah. Başkanı	1.426.461.-	9.400.000.-
1. Sınıf Hakim	1.063.797.-	7.900.000.-
Doçent 1/4		4.812.000.-

Ü N V A N L A R	N E T A Y L I K L A R (TL)	
	1.1. 1989	1.1.1992
Memur (Y.Okul) 9/1	156.455.-	1.100.000.-
Polis Memuru (Y.Okul) 7/1	320.082.-	2.390.000.-
Mühendis Memuru (Y.Okul) 7/1	475.277.-	2.700.000.-
Tabip (Y.Okul)	432.725.-	3.100.000.-
Üstteğmen	387.867.-	3.400.000.-
Öğretim Görevlisi	384.538.-	2.300.000.-
Hakim	404.163.-	2.450.000.-

Not:

Hesaplamalarda

1) Evli 2 çocuklu memur esas alınmıştır.

2) Kalkınmada öncelikli yöreler, sıkıyönetim veya olağanüstü hal tazminatları, uçuş tazminatı, nöbet tazminatı, hizmet yıllarına göre ödenen zamlar, paraşüt, denizaltı, emir eri tazminatı, mahrumiyet yeri ödeneği, ek ders ücretleri dahil edilmemiştir.

3) Yan ödemelerde (T.H.S.H) en yüksek puan alınmıştır.

ÖNERİ

Sistem diye nitelemekten çok uzak olan bugünkü ücret rejimini tümüyle kaldırarak yenisini düzenlemek gerekmektedir. Düzenlenecek ücret rejiminin temel ilkeleri şunlar olmalıdır.

a) Kamu kesiminde ücretin sosyal temeli baz ücret kavramına dayanmalıdır. Bu ücret, kişinin kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayacak ve insanca yaşamasına yetecek bir düzeyde olmalıdır. Başlangıç aylığının saptanmasında gelir dağılımı ve refahın yaygınlaştırılması gibi faktörler gözönünde bulundurulmalıdır.

b) Eşit iş için eşit ücret saptanmalıdır. İşlerin önem ve sorumluluğuna uygun, çalışma şartları ile bölgesel farklılıkları da gözönüne alan bir yapı olmalıdır.

c) Yeni ödeme rejiminde iç denge'nin sağlam ve objektif ölçülere dayandırılması, dış dengenin ise rekabet gücünü artırıcı nitelikte olması gerekmektedir.

d) Ücret rejimi örgütsel gelişmeleri engellemeyecek bir yapıda olmalıdır. Kıdem unsuru yanında başarıyı ve yükselmeyi de özendirmelidir.

e) Ücretin fiat hareketlerini otomatik olarak izleyebilmesi için katsayı sistemi-

nin terkedilerek geçinme endeksleri esas alınmalıdır. Böylece, enflasyona endekslenen memur maaşları, her ay hiçbir mekanizmaya gerek kalmadan otomatik olarak enflasyon oranında artırılmış olacaktır. (Echell-Mobil sistemi)

Bu suretle her ay memur maaşları ile enflasyon arasında paralellik kurularak memur enflasyona ezdirilmemiş olacaktır.

f) Asgari ücret de enflasyona endekslenmeli ve vergi dışı tutulmalıdır.

g) Ücret rejimi,

sade,

açık,

gerçekçi,

Kolay anlaşılır ve uygulanır nitelikte olmalıdır.

h) Kamuda fiilen alınan ücretlerle emeklilik rejimi arasındaki kopukluk giderilmelidir.

İstihdam Sorunu

Personel rejimini düzenleyen yasada, kamu sektörü için 4 tip istihdam şekli öngörülmüştür. Bunlar;

Memur,

Sözleşmeli personel,

Geçici personel,

İşçi

Bu istihdam biçimleri, gerek statüleri, gerekse ekonomik ve demokratik hakları yönünden birbirinden çok farklıdır. Yasada, tanımlarının iyi yapılmamış olması, sonucu, hangi görevlerin memurlarca, hangi görevlerin ise sözleşmeli personel veya işçiler eliyle yürütüleceği kesinlik kazanmamış ve kapsam belirlenmemiştir. Bu nedenle 1970-1980 döneminde gündemde olan memur-işçi ayırımı sorunu, başta ücret politikası olmak üzere sağlanan demokratik haklar yönünden büyük rahatsızlıklara yol açmıştır. Bu dönemde, memur-işçi şeklindeki ayrımlarla çalışanların potansiyeli bölünerek etkisiz hale getirilmek istenmiştir. 1982 Anayasasında işçi haklarında yapılan kısıtlamalarla memur-işçi ayırımı sorunu gündemden çıkarılmış, bunun yerine sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaştırılmıştır. Sadece KİT'lerde değil, devletin klasik hizmetlerini yürüten ana birimlerde dahi (Başbakanlık, DPT, HDTM vb.) asli ve sürekli görevlerde kadro karşılığı sözleşmeli istihdam şekli yaygınlaştırılmıştır.

ÖNERİ:

Gerek KİT'lerde gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarında bu tür sözleşmeli personel istihdamını tümüyle kaldırarak asli ve sürekli hizmetlerin memurlar eliyle gördürülmesi sağlanmalıdır.

Bunun yanında, gerek ücret ve gerekse örgütlenme ve diğer demokratik haklar açısından, memur-işçi-sözleşmeli personel birbirine yakınlaştırılarak yaratılmak istenen yapay ayrımlara son verilmelidir.

Sözleşmeli personel istihdamı ise sınırlandırılarak sadece özel bir meslek bilgisine, ihtisasına ve becerisine gereksinim duyulan hallerde başvuru bir çalışma biçimi olarak kalmalıdır.

Personel Konusunda Yetki Karmaşası

Personel rejiminin düzenlenmesinde ve uygulanmasında merkezi yetkiler parçalanmış ve dağılmıştır. Bugün personel rejiminin uygulanmasında 40'ın üzerinde yetki "Devlet Personel Başkanlığı" "Başbakanlık" "Maliye Bakanlığı" "Bakanlıklar" ve "Yüksek Planlama Kurulu" arasında dağılmıştır. Bu kuruluşla bazen tek başına bazen de ortaklaşa yetkiler kullanılmaktadırlar. Personel rejiminin sevk ve idare ağırlığı Maliye Bakanlığına kaymıştır...

ÖNERİ:

Bugünkü Devlet Personel Başkanlığı kaldırılarak yerine kamu kesiminde liyakat sistemini gözetecek bir "KONSEY" oluşturulmalıdır. Kuruluş biçimi nasıl olursa olsun bu kurum, siyasal karışmalara karşı dokunulmazlığı olan özerk bir statüye sahip olmalıdır. Kurumun görevi, genel olarak hizmete almayı düzenlemek ve personel rejimini geliştirmek olmalıdır. Ayrıca, fiat ve ücret hareketlerini sürekli olarak izleyen ve kamu-özel kesim ücretlerinin karşılaştırılmasına esas olacak araştırmaları yapan bir araştırma biriminin de kurulması düşünülmelidir.

Örgütlenme ve Temsil Hakkı

Kamu personeline çağdaş normlara uygun yetkilerle donatılmış örgütlenme hakkı tanınmalı ve sendikalaşmanın önündeki engeller bütünüyle kaldırılmalıdır. Kamu görevlilerine kendileriyle ilgili düzenlemelerde söz hakkı sağlayan ve yönetim temsilcileri ile personel temsilcilerini biraraya getiren mekanizmalar (ortak danışma kurulları, sicil ve terfi kurulları gibi) oluşturulmalıdır.

VI. SONUÇ:

Personel yönetimi, insangücü ve yönetim düzeninden oluşan kamu yönetiminin önemli bir bölümüdür. Bu nedenle, personel rejimi alanında atılacak her adım kamu yönetimini ve tüm Devlet işleyişini etkileyecek durumdadır. Bu adımları atarken, personel sistemini diğer sistemlerden ve çevresinden soyutlamadan düşünmek gerekmektedir. "İnsangücü"nün kaynaklarını, hukuki ve mali hak ve statülerini, ilişkilerini, çalışma koşullarını düzenleyen bu sistemin sosyal yönünün mali yönü kadar önemli olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. İnsan Haklarına saygılı, demokratik ve çağdaş bir çalışma ortamının yaratılması sistemin başlıca amaçlarından biri olmalıdır.

Bu raporda, bu yönde yapılacak çalışmalar için ilke belirlenerek öneriler getirilmek suretiyle ışık tutulmaya çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

ADAL, Şükrü H.	Kamu Personeli İdaresi, İstanbul, 1968
CEVAN F - TOZAN S,	Kamu Personeline Sağlanan Mali Haklar (1939 -1976) - Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, 1977
ÇİFTÇİ, OYA	Kamu Bürokrasisi Üzerine - Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4, 1983
DEMİR, İbrahim	Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50 nci yılında Devlet Memuru - Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, 1973
ERSAN, Aysel	Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirilmesi - Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, 1974
GÜVEN, S.H.	İdare - Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi - Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 1, 1976
KANTARCIOĞLU, Selçuk	Devlet Personel Rejimi - Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, 1977
KURTULUŞOĞLU, ERCİŞ - BULUTOĞLU - KENAN	Bütçe ve Kamu Harcamaları - Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1981
SÜRGİT, Kenan	Türk Kamu Yönetiminde Ünvan Standardizasyonu Konusunda bir Tartışma - Amme İdaresi Dergisi, 1979
TUTUM, Cahit	Personel Yönetim - Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayını, 1976
" "	Gerçekleştirilemeyen Reform; Personel Reformu - Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 3, 1973
" "	Devlet Memurları Kanununun Genel bir Eleştirisi - Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 4, 1974
" "	Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık - Amme İdaresi Dergisi Sayı: 4, 1976

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi,

1327 sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Gerekçesi,

VI. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

Genel İstihdam Politikası - DPT Yayını, 1982

Memur - İşçi - Emekliler Nominal Ücret Serileri

(1963 - 1987) DPT Yayını No: 2119, 1988

SHP Kamu Yönetimi ve Yürütme Grubu Ön Raporu (Yayınlanmamış Rapor)

AYSEL ERSAN'IN ÖZGEÇMİŐİ

Aysel Ersan, 1960'da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi Maliye ve İktisat Bölümün'nden mezun olduktan sonra Devlet Personel Dairesi'nde rapörtör, uzman yardımcısı, uzman olarak çalıştı. 1975-80 arasında Kadrolar, 1980-82 arasında Eğitim, 1982-84 arasında İnsangücü Planlaması, 1984-85 arasında Araştırma Daire Başkanlığı yaptı.

12 Şubat 1992'de Başbakan Müşaviri oldu. Ersan, halen Başbakan Yardımcılığında Personel Hukuku ve Kamu Yönetimi dalında çalışmaktadır.