

D E V L E T R E F O R M U

**KAMU PERSONEL
YÖNETİMİNDEN
İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE GEÇİŞ**

Kritik ve Reform Önerileri

Gencay ŞAYLAN

İstanbul
2000

Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Copyright © 2000

Bu eserin tüm telif hakları
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Vakfı'na aittir.

TESEV
Fenerli Türbe Sk. No.: 6
80830 Rumeli Hisarüstü - İSTANBUL
Tel : 212. 287 32 13 (3 hat)
Fax : 212. 257 76 25
tesev@superonline.com
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

TESEV YAYINLARI 18
ISBN: 975-8112-22-8

Grafik Tasarım
MAVİ GRAFİK

Basım
ACAR MATBAACILIK

İçindekiler

Sunuş	5
Foreword	9
Özet	11
Summary	13
Giriş	15
Kamu Personel Rejimi	29
Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları	105

Bu rapor Prof. Dr. Turgay Ergun,
Prof. Dr. Mesut Gülmez,
Doç. Dr. Birgül Güler Ayman,
TODAİE Asistanları
Dr. Filiz Demirci Güler, Argun Akdoğan,
Onur E. Aslan, Nuran Durak ve
Yüksek Denetleme Kurulu üyesi
Nursel Öztürk'ün katkıları ile
hazırlanmıştır.

Sunuş

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında Şubat 1998’de yapılan bir sözleşmeye göre devlet reformuna ilişkin on bir alanda oluşturulan araştırma grupları tarafından hazırlanan belge ve tebliğler önce konferanslarda tartışıldı; ardından da proje koordinatörleri tarafından son şekli verilerek kitaplar halinde basılmak üzere matbaaya sevk edildi. Çalışma belgelerini TESEV’in web sitesinde de bulmak mümkün.

TESEV, Türkiye genelinde bir tartışma açılmasını sağlamak amacıyla, önümüzdeki birkaç ay içinde düzenleyeceği bir konferansta devlet reformu çalışmasının sonuçlarını hükümet, bürokrasi, milletvekilleri, akademik çevreler, iş çevreleri ve basınımıza sunacak.

Türkiye’de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet’in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet’in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 dünya ekonomik bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalarla başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950’de demokrasiye geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan altyapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961’le başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yolaçarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alanda-

ki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olmasından da görülmüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Siyasi açıdan devletin ağırlığı, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980'de ikisi açık, 12 Mart 1971'deki ise dolaylı olan askeri müdahalelerden kaynaklanıyor. Bu durumda, kendiliğinden (spontane) büyüme ve gelişmesini gerçekleştiremeyen ve bu nedenle tepeden radikal çağdaşlaşma reformları yapmak zorunda kalan ülkelerde görülen, siyasi hayatın kutuplaşması ve zaman zaman toplumsal şiddet ve terörün ortaya çıkması sonucunda, ülkenin yönetilemez hale gelmesinin payı var.

Özel sektörün bağımsız gelişmesine imkan vermeyen aşırı müdahaleci ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesinde başarılı olamayan müdahaleler ortamında, sivil toplumun gelişmesi de mümkün olmadı.

Yukarıdaki hususların ışığında, devlet reformu projesi, üç alt proje halinde, siyasi sistemin iyileştirilmesi için parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri; siyasi partilerin mevzuat ve uygulama bakımından eksikleri ve parlamentonun etkin biçimde çalıştırılması üzerinde durdu.

Hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin büyük önemi nedeniyle bir alt proje bu konuya hasredildi. Bunu, devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu'nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje izledi.

Diğer bir alt proje de devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamını hedef aldı. Bu alanda bir türlü gerçekleştirilemeyen çeşitli reform girişimleri incelendi. Yeni insan kaynakları kavramının hantal, pahalı ve verimsiz bürokrasiye nasıl uygulanabileceği çalışıldı.

Küreselleşen dünyada devletin yeni işlevi olarak beliren "düzenleme" (regulation) kavramı, Türkiye'de belki de ilk kez, telekomünikasyon ve özelleştirme bağlamında, bir alt proje olarak ele alındı.

Bir alt proje grubu da, yine yeni yönetim kavramlarından olan, hizmet ölçümünü, somut bazı belediyeler bağlamında araştırdı ve sonuçlarını tartıştı.

Devlet reformunun tematik yaklaşımı yoksulluk idi. İki ayrı grup, kentsel yoksullukla, bölgesel yoksulluk ve bu çerçevede Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sosyoekonomik sorunlarını irdeledi.

Nihayet, Türkiye'nin inişli çıkışlı bir çizgi izleyen reform girişim ve uygulamalarındaki başarılar ve özellikle de başarısızlıklar, ayrı bir grubun konusu oldu.

Kuşkusuz bu proje, devletin reform gerektiren tüm yönlerini ele almaktan uzak. Yine de Türkiye’de, bu denli kapsamlı ilk proje niteliğini taşıyor. AB adaylığımızın kabul edildiği bir dönemde devlet reformu her bakımdan önem kazanmış durumda. TESEV bundan sonraki çalışmalarını bu alandaki eksikleri ele almaya devam edecek.

AB Ankara Temsilciliği’ne sağladığı fon ve gerçekleştirdiği işbirliği için teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca, isimlerini tek tek saymaya imkan olmayan, bilim adamları, uzmanlar ve bürokratlara katkılarından dolayı şükranlarımızı sunuyoruz.

Gündüz AKTAN
TESEV Genel Direktörü

Foreword

The publication of TESEV's series of studies on the role of the state is well timed. Turkey, now on its way towards EU membership, is gaining the self confidence to review many of its institutions with a critical eye and develop a far reaching agenda of reform. The state in Turkey has always occupied a special, somewhat hallowed, place, above rather than below the people, driving rather than serving the process of modernisation. The concept of the state has been very broad, encompassing power and politics, not just the public administration, as in most Western countries. This is changing, of course, as the private sector of the economy expands and does without state contracts, as civil society spreads its wings and shows its competence and autonomy, as local communities find their voice and mobilise their own resources. How will the state adapt its role to the new challenges and opportunities of a grown-up society? These are questions which the TESEV studies seek to answer. The European Commission is pleased to have been able to sponsor this work.

Throughout Europe, the role of the state pervades much of modern day debate about the shape of society, the quality of democracy, the efficiency of the economy. It was also so in times past, when the debate tended to revolve around "more" or "less" of the state: more control to promote equity and equality of opportunity, less intervention to preserve individual liberty and choice. It was the classic left-right debate. Nowadays the debate has shifted. It has become less ideological, more technical. The state is a tool, that can be used well or badly to achieve society's ends. But can we, the citizens, find ways to define our needs? The state is accountable, but how well do we monitor its actions? The state provides public services, but can we as consumers insist on quality? The same questions apply in Turkey.

The state is no longer monolithic, the repository of national power, the symbol of sovereign virility. The market economy, global

competition, and the impact of information technology combine to erode fundamentally the influence of the national state in the economy. Within the EU, many of the residual regulatory functions of the state are defined at EU level where sovereignty is shared. Many of the competences for planning public investments and managing public services are devolved to the regional and local governments. National civil servants become key actors in the process of European integration, incorporating the European dimension in local policies, or travelling to Brussels to work together on technical committees, to learn from each other, to build consensus, to propose new dimensions of common policies.

The national state is not yet melting away but it is having to become highly sensitive to public opinion. It needs to listen to lobbyists, receive expertise from professional groups, produce detailed accounts for politicians, keep the media well informed. It has to show cost effectiveness, quality control, and freedom of information. And nowadays, in the EU, it has to inspire the respect and trust from all the other Member states.

TESEV has done well to bring in expertise from other parts of Europe to stimulate its own thinking. This should become a more natural reflex in future as Turkey begins to set its reform strategy more firmly within the context of European values and experience. I hope that this series of studies by TESEV will help carry forward the debate about the role of the state in Turkey and contribute to the shaping of the reforms ahead.

Karen FOGG
Ambassador

Representative of the European
Commission to Turkey

Özet

1980'lerden sonra dünyadaki birçok ülke gibi Türkiye'de de serbest piyasa reformlarının uygulanması devletin ve kamu yönetim yapısının, işlevlerinin ve yetkilerinin yeniden sorgulanmasına yol açtı. Kamu kuruluşlarının özel sektörü örnek alarak daha az mali ve insan kaynağıyla daha etkin ve verimli çalışması gerektiği hem akademik çevreler hem de uluslararası kuruluşlarca sık sık vurgulandı. Kamu personelinin yetenek ve becerilerinin artırılmasının ve kamu personel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasının kamu yönetiminin şeffaf, güvenilir ve topluma karşı sorumlu hale getirilmesinde önemli bir işlevi olacağı açıktır.

Bu çalışmada mevcut Türk kamu personel sistemi çeşitli yönleriyle irdelenmiş, sorunlar ortaya konulmuş ve çözüm önerileri sunulmuştur. Çalışmada önemle vurgulanan nokta Türk kamu sisteminin esas sorununun personelin sayısal fazlalığı olmadığıdır. Düşük etkinlik ve verimliliğin kaynağı temel olarak kamu personelinin olumsuz motive eden düşük maaşlarda, hizmete girişte ve yükselmede uygulanan liyakat sistemindeki aksaklıklarda, yolsuzlukları kolaylaştıran yönetim sisteminde aranmalıdır. Çalışmanın giriş bölümünde küreselleşme sonucunda dünyada kamu personel sisteminde oluşan değişiklikler üzerinde durulmuş ve temel sorunlar saptanmıştır. İkinci bölümde ise kamu kesiminde varolan istihdam kategorileri tanımlanarak bu statülerdeki sorunlar belirlenmiştir. Memurların hizmete alınmaları, sınıfları, yükselmeleri, yargılanmaları, sendikal hakları ile ilgili bilgiler ise daha sonraki bölümde işlenmiştir. Yerel ve merkezi yönetimlerdeki memur, işçi ve sözleşmeli personelin statüleri karşılaştırılmalı olarak incelenerek bu statülerin farklı yasa hükümleri, hükümet kararları ve yargı kararlarıyla karmakarışık hale geldiği savunulmuştur.

Çalışmaların bütününden ortaya çıkan sonuç Türk kamu personel sisteminin acil ve kapsamlı bir yeniden düzenlemeye tabi tutulmasının gerekli olduğudur. Kamu personel rejimini düzenlemeyle ilgili öneri-

DEVLET REFORMU

ler, yabancı/yerli uzman raporları ve yasal kararlar 1960'lardan günümüze kadar incelenmiştir. Çalışmanın sonuç bölümünde ise saptanan temel sorunları çözmek için idari ve hukuki öneriler getirilmiştir. Bu tür bir idari reformun gerçekleşmesi hiç kuşkusuz kamuoyunun aydınlatılmasına, sivil toplum kuruluşlarının desteğinin alınmasına, Devlet Personel Başkanlığı gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının konuyu sahiplenmesine ve son olarak siyasi iktidarların istekli olmasına bağlıdır.

Summary

After 1980's the application of free market reforms in Turkey as in many parts of the world has lead way to the questioning of the structure, functions and responsibilities of the state and public administration. Both academic circles and international organizations have frequently pointed out the need for public institutions to take private sector as an example and to work more efficient and productive with less financial and the restructuring of public administration to become transparent, reliable and accountable.

In this report, current Turkish public personnel system is scrutinized from several aspects, the problems are determined and suggestions are presented to solve the problems. The point strongly underlined in the report is that the essential problem of Turkish public system is not the numerical abundance of personnel. The essential reason of low efficiency and productivity should be searched in the low salaries demotivating public personnel, in the deficiencies of career system used in recruitment and promotion and in the administration system facilitating corruption. In the introduction part, global changes which have occurred in the public personnel system are stressed and basic problems are determined. In the second part, employment categories in the public sector are defined and problems related to these statuses are determined. The recruitment, classes, promotion, litigation and trade union rights of civil servants are dealt with at the following section. The status of civil servants, workers and contracted personnel both at local and central administrations are comparatively analyzed and it is argued that these statuses are in disarray due to conflicting laws, governmental decrees and legal verdicts.

The conclusion which can be drawn from the entire report is the urgent and comprehensive need to regulate Turkish public personnel system. Suggestions about the regulation of public personnel regime, the reports of foreign/local experts and legal verdicts are analyzed

from 1960's until today. In the conclusion part of the report, administrative and legal suggestions are brought forward to solve the determined essential problems. Undoubtedly, the realization of such an administrative reform is dependent upon the enlightenment of the public opinion, the support received from civil society organizations, possession of the subject by public institutions such as the State Personnel Presidency and lastly to the willingness of political powers.

Giriş

Dünyanın içinde yaşadığı küreselleşme süreci, büyük toplumsal ve politik dönüşümler, teknolojik devrim ve benzeri olgular dünyanın her yerinde kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır. Yönetişim (governance) paradigması, kamu yönetiminin kamu işletmeciliğine (public management) dönüşümü sözü edilen yeniden değerlendirmenin akademik söylem alanındaki yansımalarına örnek olarak verilebilir. Bu yaklaşımlar, insan ögesini esas alan “toplam kalite yönetimi” (total quality management) ile bütünleşme eğilimi göstermekte; yeni tartışma konuları kamu yönetimi ile ilgili akademik alanda da giderek ön plana çıkmaktadır.

Bu sürecin salt teknik tartışmalardan kaynaklanmadığı da söylenebilmektedir. Sözü edilen dönüşüm, en kısa biçimde ifade etmek gerekirse kapitalizmin 1970'lere egemen evrensel krize karşı yeniden yapılanması olarak nitelenebilmektedir. Bir başka deyişle bütün bu dönüşümlerin ve tartışmaların siyasal boyutu vardır; yeni sağ olarak adlandırılan siyasal yaklaşım ya da ideoloji, belirleyici bir konumda gözükmemektedir. Nitekim başta Dünya Bankası olmak üzere, ulus-devlet üstü kuruluşlar adeta zorunlu bir çerçevede yeni paradigmalara dünya ölçeğinde geçerlik kazandırmaya çalışmaktadırlar. Kuşkusuz, bu saptamayı bir iyi/kötü şablonu içinde değerlendirmek anlamlı olmayacaktır. Bu tür bir değerlendirme ya da tartışma daha çok siyaset alanı içinde kalmak durumundadır. Sonuç olarak burada sadece çağdaş kamu personel yönetimi ya da yeni deyişle “insan kaynakları yönetimi” anlayışında ortaya çıkan birkaç noktaya değinmek anlamlı olacaktır.

İnsan Kaynakları Yönetimi

Herhangi bir örgütün hedeflerini gerçekleştirmesinde çalıştırdığı insanların birikimlerinin, tutum ve davranış kalıplarının en temel belirleyici oldukları uzun bir süreden beri yönetim biliminde genel kabul

görmüş bulunmaktadır. Bu bakışın kamu yönetiminde de giderek batıştığını söylemek mümkündür. Bununla beraber, kamu yönetiminin ikili ve gerilimli yapısı, kamu alanında çalışan insan ile ilgili bakış ve tartışmalara da yansımaktadır. Kamu yönetimi, bir yönden işletme yönetimi ile üst üste gelmektedir. Bir başka deyişle işletme yönetimi alanında çalışan insana yönelik güdüleme, verimlilik, müşteri tatmini, pazarın belirleyiciliği gibi olgular kamu örgütleri için de geçerlidir. Buna göre kamu örgütleri, tıpkı özel kuruluşlar gibi hizmet götürdükleri gruplara müşteri gibi bakmalı; müşteri tatminini maksimum ölçüde gerçekleştirmeye çalışmalı; çalıştırdıkları kişileri pazar koşulları içinde, bir yarışma sürecine bağlı olarak istihdam etmeli; onları verimliliği maksimuma çıkaracak şekilde çalışmaya güdülemelidir. Ama aynı zamanda, kamu örgütleri bir siyasal çerçevede işlevlerini yerine getirmekte; kamusal örgütlerin karar verme dahil, tüm faaliyetleri iktidar ilişkilerinden kaçınılmaz bir biçimde etkilenmektedir. Bu ikili yapı, açıkça görüldüğü gibi, kendi içinde gerilimler ve karışıklıklar barındırmaktadır.

Bu gerilimi yok saymak olanaklı değildir ve aynı zamanda bu gerilimi bütünü ile ortadan kaldırmak da mümkün değildir. Gerçekçi olmak gerekirse bu iki uç arasında konjonktürel ve rasyonel dengeler aranmanın altı çizilebilecektir. Kamu alanında çalışan insanların, üyesi oldukları kamu örgütü içinde rol ve işlevlerden oluşan bir yaşamı vardır; buna ek olarak çalışanın örgüt dışı yaşamı vardır. Bu iki alanın birbirini etkilemesi mümkün değildir. Ayrıca bu etkileşim bir iktidar ilişkileri ağı içinde gerçekleşecektir. İşte, işlevsel, etkin ve verimli bir kamu personel yönetimi düzeni bu karmaşa içinde ortaya çıkacaktır.

Çalışan insan ile ilgili bilgi ve çözümlemelerin, konjonktürel koşullardan ciddi bir biçimde etkilendiği bilinmektedir. Örneğin çalışan insanla ilgili temel çözümlemeleri ve varsayımları olan Taylorist yaklaşımın sanayi toplumunun ilk evresine egemen konjonktürel koşulları yansıttığı söylenebilmektedir. Bu yaklaşımı yadsıyan, Elton Mayo, Roethlisberger gibi yönetim bilimcileri tarafından formüle edilen “insan ilişkileri” (human relations) yaklaşımının 1920’lerde ortaya çıkması rastlantı değildir. Büyük kriz dönemi, çalışanların örgütlenmesi ve bu sürecin siyasal ilişkilerde yansımaları bulması ya da bir başka deyişle yedek işçi ordusunun sayısal ve nitel etkinliğinin azalması sözü edilen in-

san ilişkileri okulunun ortaya çıkmasına ve “bilimsel yönetim” anlayışının geçerliğinin yitirilmesine yol açtığı bilinmektedir. Bu tartışmayı sürdürmenin, bilinenleri tekrarlamamanın bir anlamı da yoktur.

Herhangi bir örgütün, amaçlarını gerçekleştirmesi ve kendisini yeniden üretebilmesi için bütün örgüt çalışanlarının tüm yetenek ve becerilerini kullanmaları gerekmektedir. Nitekim bütün kuramsal çözümlerlerin amacı bunu gerçekleştirecek süreç ve yöntemleri ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle bilimsel yönetim yaklaşımından başlayıp günümüze kadar gelen söylemin, örneğin insan kaynakları yönetimi anlayışı, bir hayli ereksel ve manipülatif olma çizgisi taşıdığı söylenebilmektedir. Bunu da doğal karşılamak gerekmektedir. Önemli olan nokta, devleti ya da bir başka deyişle kamu kesimini bir örgüt olarak görmektir. Buna göre, kamu personel yönetimi açısından belirleyici nokta (a) kamu örgütlerinde çalışanların işlerini yaparken maksimum ölçüde bilgi, birikim ve becerilerini kullanmaları; (b) kamu örgütleri çalışanlarının bilgi, birikim ve beceri eşliğinin tatmin edici bir yükseklikte kurulabilmesidir.

Bununla beraber, açıktır ki, iş burada ifade edildiği gibi açık ve basit değildir. Yukarıda formüle edilen iki ilke, hiç kuşkusuz herhangi bir kamu personel düzeninin temelini oluşturmalıdır. Ancak, kamu kesiminde bu temeli etkileyecek başka değişkenlerin olduğu da unutulmamalıdır. Bunların başında kamu kesiminin ya da daha somut bir deyişle kamu hizmetlerinin kapsam ve içeriği gelmektedir. Bu ise bütünüyle siyasal bir süreçtir. Örneğin, her ne kadar kuramsal temellerini Keynes’e dayandırmış olsa da, 1930 sonrasının “refah devleti” bir siyasal olgudur; siyasal oluşumları, siyasal güçler arasındaki konjonktürel dengeleri yansıtmaktadır. Aynı şekilde 1980’ler sonrasının “minimal devlet” anlayışı, özelleştirme, devalüasyon vb. oluşumlar da siyasal güç dengelerindeki değişimi yansıtmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, büyük siyasal dönüşümler, toplumların konjonktürel özellikleri (gelişmiş, gelişmekte olan vb.), o topluma özgü tarihsel gelişim ve birikimler türünden siyasal içerikli değişkenler kamu kesiminin işlevlerinin biçim ve içeriğini belirlemektedir. Böylece, kamu kesiminin gereksinme duyduğu bilgi ve becerilerin neler olduğunun zaman ve mekân boyutlarına bağlı olarak değiştiği söylenebilmektedir. Bu saptamanın doğal sonucu, her ülke için özgün bir en rasyonel, en etkin ve en verimli ka-

mu personel yönetim modelinden söz edilebileceğidir. Burada istenirse kamu personel yönetimi yerine “insan kaynakları yönetimi” kavramı da konulabilmektedir.

Burada üzerinde esas olarak durulan konu ya da sorun, Türkiye’de kamu personel yönetim sisteminin çökmüş olduğu ve bu alanda ciddi bir reformun aciliyetidir. Bu çerçevede içinde, hiç kuşkusuz, insan kaynakları yönetimi, stratejik planlama, toplam kalite türünden söylemler çok önemlidir; en azından mevcut sistemin kritiğinde ve reform tasarımıyla yeni açılımlara olanak ya da doğrudan kaynak sağlayabileceklerdir. Burada tekrar altı çizilmesi gereken nokta, bu yeni söylemlerin siyasal çerçevesinin gözden uzak tutulmaması ve bir modasal fetiş haline getirilmemeleri gereğidir.

Neden Böyle Bir Çalışma Yapılıyor?

Türk kamu personel sisteminin bütün işlevini yitirdiği ve çöktüğü, bu alanda ciddi bir reform gereksinmesi ile karşı karşıya kalındığı bugün paylaşılan, olağanüstü yaygınlık gösteren bir görüştür. Bu raporda da Türk kamu personel yönetim sisteminin irdelenmesine, kritiğine ve yeniden düzenleme önerilerinin formüle edilmesine çalışılacaktır. Bir başka deyişle, bu rapor halen birçok grup, kuruluş ya da örgüt tarafından sürdürülen çalışmalardan biridir. Başka gruplar benzer çalışmalar yapmakta; bundan da ötede siyasi partiler ve bizzat yürütme organı ile parlamentoda da benzer çalışmalar sürdürülmekte, yasa tasarıları hazırlanmaktadır.

Bugünkü hali ile Türkiye’de devletin ilk göze çarpan özelliklerinden birinin görece büyüklük ve karmaşıklık olduğu söylenebilmektedir. Türkiye, gelişmekte olan bir ülkedir, yani uzun bir süreden beri ciddi bir değişim, dönüşüm süreci içinde yaşamaktadır. Bu dönüşüm, kaçınılmaz olarak yasa-düzen, maliye, dış ilişkiler vb. geleneksel devlet işlevlerine ek olarak kamu kesiminin çok sayıda yeni işlev yüklenmesine yol açmıştır. Minimal devlete dönüş söyleminin ideolojik etkinliği ne kadar büyük olursa olsun görece büyüklük ve karmaşıklığın uygulamada devam edeceği söylenebilmektedir. Nitekim sözü edilen ideolojinin en uç yandaşları arasında yer alan kurumların da bunu kabul ettikleri öne sürülebilmektedir. Örneğin Dünya Bankası’nın, özellikle kalkınma

sorunu ile karşı karşıya kalan ülkeler için minimal devlet önerisinden vazgeçtiği; Banka tarafından yayımlanan ve bankanın resmi görüşünü yansıtan raporlarda (*Annual Development Reports*) devletin işlevsel katkılarının altının çizildiği görülmektedir. Bir başka deyişle Türkiye ve benzer konumdaki ülkeler için devletin radikal bir küçülmeye gitmesinin gerçekçi olmadığı görüşü kabul görmüştür. Gelişmiş toplumlarda da devlet ya da kamu kesimi (kumanda ekonomisi alanı da demek mümkündür) büyüklük ve karmaşıklık yönünden ciddi bir daralma yaşamamıştır.

Türkiye'nin kalkınma gereksinmesi, hızlı ve kapsamlı bir toplumsal değişim, sürekli olarak devletin yeni hizmet alanlarına girmesine neden olmuştur. Örneğin sadece bugünün başbakanlık örgütüne bakmak sözü edilen dinamik ve karmaşık gelişmeyi gözler önüne koyabilmektedir. Başbakanlık, devletin temel politikalarını belirleyen kurulları bünyesinde barındırmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu, Yüksek Askeri Şûra, Savunma Sanayi Koordinasyon Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi Koordinasyon Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu gibi.

Bunun dışında, doğrudan yürütme süreci içinde yer alan birçok kuruluş doğrudan başbakanlıkla ilintilenmiştir. Genelkurmay Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi, GAP Başkanlığı, MİT Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, İGEME, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu, Gümrük Müsteşarlığı, SHÇEK Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile Araştırma Genel Müdürlüğü, TÜBA, TÜBİTAK, Devlet Personel Başkanlığı, Basın -Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü, Atom Enerjisi Kurumu, Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, DİE, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, MTA, Milli Piyango Genel Müdürlüğü gibi. Görüldüğü gibi bu kuruluşlar, işlev alanları ve büyüklük olarak birbirlerinden farklılıklar göstermektedir. Ancak devletin toplumsal işlev ve konumu ile ilgili siyasi seçenek ne olursa olsun bu kuruluşların çok büyük bir bölümünün varlıklarını sürdürecekleri açıktır. Başka bir deyişle, verimlilik ve etkinlik amaçlarına yönelik bir kamu personel yönetimi Türkiye için acil bir gereksinmedir; çünkü yukarıda sayılan kurumların işlevi, Türki-

ye'nin gelişerek kendini yeniden üretebilmesi açısından yaşamsal bir öneme sahip gözükmemektedir. Buna bir de yürütme bakanlıklarını dahil edince ortaya devasa boyutlara sahip bir problem alanı çıktığı söylene-bilmektedir. Bu merkezi yönetimdir ve merkezi yönetim, yerel yöne-timler ve iktisadi kamu kuruluşları ile birlikte ele alınınca kamu kesimi olarak adlandırılan alanın sınırları ortaya çıkmaktadır.

Kısaca ifade etmek gerekirse Türkiye'de kamu kesimi binlerce, farklı beceri ve uzmanlığa sahip insan çalıştırmakta; bu insanlar eliyle küçüm-senmeyecek oranda kaynak kullanmaktadır. Ancak bu noktada kısa bir parantez açmak ve bazı abartılardan söz etmek gerekmektedir. Örneğin ülkemizdeki çok yaygın bir görüşe göre kamu kesimi çok büyüktür; bu büyüklüğü çerçevesinde toplumsal kaynakların yine büyük bir bölümü-nü verimsiz bir biçimde kullanmaktadır. Kamu kesiminin, konjonktürel koşullara ve siyasal güç dengelerine bağlı olarak büyük oranda kaynağı verimsiz bir çerçevede kullanmakta olduğu doğrudur-iç borçlar ve yük-sek faiz politikası. Ama kamu kesiminin yapısına bakıldığında, toplum-dan çekilip alınan temel kaynağın vergi yükü olduğu söylenebilmektedir. 1977 Dünya Bankası Gelişme Raporu'na göre Türkiye'de toplam vergi yükünün GSMH'ye oranı yüzde 14,3'tür. Bu oranın çok düşük olduğu, örneğin diğer OECD ülkeleri için yüzde 25'lerin, yüzde 30'ların üstü-ne çıktığı söylenebilmektedir.

Türkiye ile ilgili bir diğer abartılmış önyargı kamu kesiminin bir iş-gücü deposu konumuna geldiğidir. Bunun için kamu görevlilerinin toplam işgücü içindeki oranı yüzde 15-16 civarında iken bu oranın ör-neğin Thatcher sonrası İngiltere'de bile yüzde 30'ların, (Fransa ve Al-manya için de buna çok yakın oranlar söz konusudur), ABD'de yüzde 18'lerin üzerinde olduğu göz önüne alınırsa Türkiye'de abartılmış ve yanıltıcı bir söylemin egemenlik kazandığı ileri sürülebilmektedir. Bu-nunla beraber, değinilen abartılı yanılgılar bir yana bırakılacak olsa bi-le Türkiye'de çok ciddi bir kamu personel sorunu ile karşı karşıya ka-lınmış olduğu söylenebilmektedir.

Birinci olarak değinilmesi gereken nokta kamu çalışanlarının yeter-sizliği; ya da bir başka deyişle her türlü karşılaştırmalı verimlilik değe-rlendirmesinde ortalama Türk kamu görevlilerinin çok düşük bir verim-lilik içinde çalıştıklarıdır. Bu durum ülkenin geleceği açısından son de-rece önemli bir paradoksu gündeme getirmektedir. Türkiye, kalkınma-

si için yaşamsal önem taşıyan, olmazsa olmaz sayılabilen birçok hizmeti giderek daha yetersiz kamu görevlisi ile üretmek zorunda kalmaktadır. Çalışma koşulları ve özellikle son derece düşük maaşlar kamu kesiminin insan kaynağı alanındaki yarışmacılığını büyük ölçüde azaltmıştır. Bu sorunun ülkenin toplam ekonomik performansı açısından çok ciddi bir darboğaz oluşturduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

İkinci olarak, kamu personeli açısından en büyük sorunlardan birinin liyakat ilkesinin işlevini büyük ölçüde yitirmiş olduğu söylenebilmektedir. Hizmete girişte ve yükselmeye liyakat ilkesi, tüm kamu kesimi içinde birkaç adacıkta işlemektedir. Kamu bürokrasisinde liyakat ilkesinin çöküşüne, başat siyaset yapma biçiminin ya da bir başka deyişle patronaj türü ilişkilerin neden olduğu söylenilmektedir. Patronaj ya da “clientalist” politika yapma biçimi, iktidarı kullanarak çıkar elde etme ve dağıtmayı ifade etmektedir. Patronajın siyaset yapma biçimine egemen olması, siyasi partilerin örgütsel olarak çıkar elde etmeye yönelik gruplardan oluşması anlamına gelmektedir. Çıkar dağıtma süreci, esas olarak kamu gücü ve olanaklarının kullanılmasına dayalı olarak yürütülmektedir.

Siyasal süreç içinde patronajın giderek ağırlık kazanması, kamu bürokrasisine giderek partizanlaşmanın egemen olması biçiminde yansımaktadır. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin seçiminde, atanmasında, yükselmesinde liyakat ilkesi değil, “bizden olma” ölçütü ön plana çıkmaktadır. Bu, kuşkusuz bir gecede ortaya çıkan bir süreç değildir; çoğulcu siyasete dönüşüm ile birlikte, giderek ağırlığını artıran bir eğilim özelliği taşımaktadır. Liyakat ilkesinin, giderek çöküşü ve bu oluşumun bir zaman diliminde giderek belirgin hale gelmesi, bekleneceği üzere kamu personel sisteminde reform gerekliliği söylemine de süreklilik kazandırmıştır. Nitekim kamu personel yönetimi sisteminde kapsamlı ve radikal reform gereksinmesi söylemi hep gündemde olmuştur. Bu ara raporun Ek 1’inde sözü edilen tartışma ve kalkışımlarla ilgili bir envanter yer almaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi Türkiye gibi kalkınma sorunu ile karşı karşıya bulunan bir ülkede, egemen siyasal ideoloji ve tercih ne yönde olursa olsun kamu kesiminin rakipsiz olarak yerine getirmek zorunda olduğu birçok hizmet ya da işlevden söz edilebilmektedir. Kamu hizmetleri alanını marjinalleştirmek olanaklı gözükmemektedir. Yasa ve dü-

zen, eğitim, sağlık gibi geleneksel işlevlere ek olarak altyapı inşası, çevre ve doğal kaynakların korunması ya da başka bir deyişle etkin bir regülasyon işlevi gibi alanlarda devletin alternatifi yoktur. Bu kamu hizmetleri alanı ciddi ölçekte kaynak kullanacaktır ve bu kaynağı kullancak insan malzemesinin yeterliliği çok büyük bir önem kazanmaktadır. Kamu personel yönetiminde, dışişleri gibi birkaç adacık dışında liyakat ilkesinin çökmesi gelecek açısından mutlaka aşılması gereken bir darboğaz oluşturmaktadır.

Üçüncü olarak altı çizilmesi gereken sorun alanı etik darboğazı ya da bir başka deyişle giderek yoğunlaşan yolsuzluk tutum ve davranışlarıdır. Giderek yoğunlaşma eğilimi gösteren, yolsuzluk kategorisine giren tutum ve davranışların sadece Türk kamu görevlilerine özgü olmadığı açıktır. Gelişmiş, demokratik ülkeler dahil, dünyanın her yöresinde yoğun bir yolsuzluk dalgasının yükseldiği görülmektedir. Bu, hiç kuşkusuz ayrı bir tartışma konusudur; burada sadece bir saptama yapmak yeterli olacaktır. Kamu görevlileri için evrensel bir yolsuzluk dalgasının yükseldiğini görmek ve saptamak, bu sorun ile ilgili olarak Türkiye’de bir şey yapmamak anlamına gelmez. Giderek aciliyet kazandığı açık olan bir kamu personel yönetimi reformunun ayıplarından biri yolsuzluk olarak nitelenen tutum ve davranışların minimuma indirilmesi olacaktır.

Görüldüğü gibi, birbirlerini tamamlayan nedenlere bağlı olarak Türkiye’deki kamu personel yönetimi sistemi ciddi bir bunalım yaşamaktadır ve kapsamlı bir reform gereksinmesi aciliyet kazanmıştır. Bu konuda tam bir görüş birliği vardır. Sorun ile ilgilenen çevreler, akademisyenler, bütün siyasi partiler acil bir yeniden düzenleme gereksiniminin altını çizmektedirler. Aslında sözü edilen bunalım totaldir; bir bakıma toplumu ve devleti kapsayan bir yeniden yapılanma gereksinmesi gündemdedir.* Kamu personel düzenindeki reform sözü edilen yeniden yapılanmanın alt öğelerinden biri olacaktır.

Kamu personel sistemindeki yeniden düzenlemenin aşağıda sıralanan amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak tasarlanması gerekmektedir:

* TÜBA, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, Proje Raporu, Ankara: 1998.

- Kamu personel yönetimi sisteminde liyakat ilkesini geçerli kılmak; hizmete giriş, atama ve yükselme, maaş ve ödüllendirme gibi personel işlemlerinin salt liyakat ilkesine göre yürütmesini sağlamak;
- Kamusal örgütlerde izlenen istihdam politikalarını, söz konusu örgütlerin etkinlik ve verimlilik ölçütleri içinde faaliyet gösterecek biçimde belirlemek;
- Kamu hizmetlerini gerçekleştiren kamu örgütlerinin, işgücü pazarında yarışmacı olabilmelerini olanaklı kılmak;

Kamu örgütlerinin işgücü pazarında yarışmacı olabilmeleri için kamu görevlilerinin maaşlarının, çalışma ve sağlık koşullarının ya da tatil yapabilme gibi yan olanaklarının düzeltilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, moral güdülerin ya da bir başka deyişle kamuya hizmet etmenin tıpkı cumhuriyetin başlangıç yıllarında olduğu gibi, toplumsal saygılığının altını çizmek gerekmektedir.

- Kamu personel sisteminin tasarımlanması ve işleyişinin saydamlık ilkesi üzerine oturmasını sağlamak;
- Kamu çalışanlarının demokratik katılımını gerçekleştirecek yöntemleri ve örgütlenme haklarını yaşama geçirmek.

Türkiye'nin bugünkü toplumsal, ekonomik ve politik koşulları içinde yukarıdaki amaçlara yönelik bir reformun gerçekleşmesinin hiç de kolay olmadığı açıktır. Ancak böyle bir yeniden düzenleme, ülke ve toplum açısından yaşamsal bir zorunluluk haline gelmiş gözükmektedir.

Sözü edilen sistemsel bunalımı betimlemek için yapılması gereken şey, mevcut kamu personel yönetim düzeninin resmini çekmek olmalıdır. Bununla beraber belki daha önce yapılması gereken şey bir anahtar kavramın, “memurluk” kavramının üzerinde durmak olacaktır. Çünkü, kamu görevleri esas olarak memur olarak tanımlanan ve bir özel statüyü ifade eden çalışanlar tarafından yürütülmektedir.

Memur Kavramı

Emeğini, ister kamu işverene (devlet) ister özel işverene para ile kiralarak geçimini sağlayan “bağımlı çalışanlar” iki ana kategori oluş-

turmaktadırlar: memur ve işçi statüleri. Bu iki kategori arasında çalışma ilişkileri, ülkeden ülkeye değişen farklılıklar görülür. Bu farklılıklar; yönetim gelenekleri, siyasal sistemin özellikleri vb. faktörlerden kaynaklanır. Bu bağlamda, esas olarak kamu gücü kullanarak kamu hizmeti görenleri tanımlamak için kullanılan “memur” kavramının semantik alanı ülkeden ülkeye değişmektedir.

Kapitalizm olarak tanımlanan toplumsal düzenleme içinde çalışma ilişkilerinin esas olarak “sözleşmeye” dayandığı söylenebilmektedir. Çalışan ve çalıştıran arasında bir sözleşme yapılmakta; bunu bağlı olarak da bir “sözleşmesel çalışma ilişkisi sisteminin” ortaya çıktığı ileri sürülebilmektedir. Bunun yanında bir de, tek yanlı düzenlemelerle (devlet tarafından) oluşturulmuş “statüsel çalışma ilişkisinden” söz edilebilmektedir. Memurlar, genel olarak statüsel çalışma ilişkileri çerçevesinde devlet ya da daha genel bir ifade ile kamu kesimi tarafından istihdam edilmektedir.

Bazı görüşlere göre bu ayrım, kamu hukuku-özel hukuk ayrımından kaynaklanmaktadır. Ancak bu yaklaşım çok inandırıcı gözükmemektedir. Örneğin kamu-özel hukuk ayrımının olmadığı Anglosakson ülkelerde de çalışma ilişkileri, kamu gücünü kullanmayı düzenlemektedir; bu ilişkiler hiyerarşiyi, otoriteyi ve kariyer anlayışlarını içermektedir. Daha açık bir deyişle memurluk, kamu gücünü kullanmayı içerdiğinden özel hak ve ödevlerle, güvencelerle donatılmış bir iş sürekliliğini ifade etmektedir.

Statüsel ve sözleşmesel çalışma sistemleri arasında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasının en belirgin yeniden yapılanma ögesi olan “refah devleti” anlayış ve uygulamalarına bağlı olarak bir yakınlaşma başlamıştır. Çünkü “refah devleti” uygulaması sonucu devlet, toplumdaki en büyük işveren konumuna gelmiştir. Bir başka deyişle memurlar giderek işçi konumuna yaklaşılmaya başlamış, iki sistem arasındaki ortak alan giderek sözleşmesel çalışma ilişkileri düzeni doğrultusunda büyürken tarihsel koşullar, siyasal dengeler, devlet geleneklerinden kaynaklanan bağlı ülkeden ülkeye farklılarda süregelmiş ve süregelmektedir.

Refah devleti uygulamasına bağlı olarak devletin işlevlerinin genişlemesi, memurluk statüsü ile ilgili tartışmaların gündeme gelmesine yol açmıştır. Örneğin devletin esas olarak kol emeği kullanan kişileri giderek artan ölçüde çalıştırması, iki kategori çalışma sisteminde de aynı mesleğin yapılması (bir özel okuldaki öğretmen ile devlet okulundaki

öğretmen ya da özel fabrikada çalışan mühendis ile bir KİT'te çalışan mühendis gibi) türünden gelişmeler memur statüsünde çalışanlar arasında da güçlü bir sözleşmeli çalışma eğilimine yol açmıştır.

Böylece ortaya yeni bir karmaşa ya da darboğazın çıktığı söylene-bilmektedir. Bir taraftan statüsel çalışma ilişkileri ile sözleşmesel çalışma ilişkileri arasındaki ortak alan büyümekte; diğer taraftan kamu görevlileri için kamu gücünü kullanmak, toplum yararını gözetmek, devletin yürütme erkini yaşama geçirmek gibi özellikler süregelmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, bu ikilemin evrensel çözümü olmadığı, her ülkenin kendi koşulları çevresinde *ad hoc* düzenlemelere yöneldiği söylenebilmektedir. Statüsel çalışma düzeninin, bir başka deyişle memur hukukunun ülkeden ülkeye değişmesi yukarıda ileri sürülen tezi doğrulamaktadır.

Uygulamada, hemen hemen hiçbir ülkede, statüsel çalışma ilişkilerinin bütünü ile sözleşmesel çalışma ilişkilerine dönüştüğü söylenememektedir. Bir başka deyişle hemen hemen her ülkede, belli bir kariyer anlayışına dayalı, özel hak, ödev ve güvencelerle donatılmış statüsel çalışma ilişkileri (memurluk) devam etmektedir. Ama aynı zamanda, yine dünya ölçeğinde genel bir eğilim olarak kamu çalışanları için sözleşmeli çalışma koşullarının giderek geçerli olmaya başladığı da açıktır. Bunun en önemli ve belirgin alanı, kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hak ve özgürlükleridir. Bu bir genel gelişme çizgisidir; ancak yukarıda altı çizildiği üzere kamu çalışanlarının örgütlenme, toplu sözleşme, grev yapabilme gibi hak ve özgürlüklerinin hukuksal düzenlenmesi ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Türkiye’de Memurluk Kavramı

Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası’nın 92, 93 ve 94. maddelerinde memurlarla ilgili hükümler yer almış; ancak herhangi bir tanım ya da tanımda esas olabilecek ölçüt verilmemiştir. Anayasa, memurluğu siyasal yeterliği olan her Türkün memur olma hakkına sahip olduğunu; memurların göreve atanma, yükselme ve her türlü özlük haklarının özel kanunla düzenleneceğini belirlemiştir. Anayasanın bu hükmü uyarınca 1826 yılında 788 Sayılı *Memurin Kanunu* çıkarılmıştır.

Memurin Kanunu’na göre, bir devlet hizmeti yapan ve özel ya da genel bütçeden maaş alanlar memurlardır; memurlar, memur sicilinde

kayıtlı olacaklardır. Yasada bir de hizmetli (müstahdem) tanımı yer almıştır. Hizmetliler, ücret karşılığı çalışan, sicile tabi olmayan ve memur hukuku dışında tutulan kişilerdir. Yasa, hizmetlileri sözleşmesel çalışma rejimi içine oturtmuştur, bunlar esas olarak bedensel işler yapan kişilerdir. 1929 yılında çıkarılan 1452 Sayılı Barem Kanunu ile memurların maaşları, özlük hakları düzenlenmiştir.

1930'lu yılların başında ortaya çıkan dönüşümler, yaygın ve etkin bir devletçilik politikası kamu hizmetlerinde sözleşmeli personeli giderek ön plana çıkarmaya başlamıştır. Hızla gelişen iktisadi devlet kuruluşlarında barem dışı, sözleşmeli personel çalıştırılmaya başlanmış; İktisat Vekâleti gibi kamu kuruluşlarında da aynı uygulamalara gidilmiştir. Böylece kamu çalışanları arasında ciddi bir statü ve maaş eşitsizliği baş göstermiştir. Bu kamu personel yönetimi sisteminde bir ikilemin ortaya çıkışıdır. Devlet, bir yandan kamu çalışanları arasında, kariyer ve kıdem ilkelerine göre adaletli bir maaş sistemi oluşturmaya çalışmakta; diğer taraftan giderek büyüyen ekonomik işlevlerini etkin ve verimli bir çerçevede gerçekleştirebilmek için özellikle bu tür becerilerle donanmış çalışanlarına belli ayrıcalıklar tanıma zorunluluğu duymaktadır. 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı yasa ile getirilen düzenleme ve “D cetveli” (barem dışı aylıklar) uygulamaları; 1958 tarihli ve 10195 sayılı kararname (teknik personel için geçerli olacak ayrıcalıklı maaş sistemi düzenlemesi) sözü edilen çabaların ürünüdür. Ancak bu çabalar, sistemi daha karmaşık ve daha şikâyet edilir duruma getirmekten başka bir şey sağlamamıştır.

1936 yılında yapılan bir değişiklik ile ceza yasasında da memurluk tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre herhangi bir kamu görevi yapan kişi memurdur, bu tanımın içine gönüllü olarak kamusal görev yapanlar da girmektedir. Ceza yasası açısından memurlara karşı işlenen suçlar ve memurların işlediği suçlar (Memurin Muhakemat Kanunu) ile ilgili düzenleme için bu tanım önemli sayılabilmektedir.

Memurluk statüsünün belirlenmesi açısından 1961 Anayasası'nın belli bir ölçüt getirdiği söylenebilmektedir. Anayasanın 117. maddesinde memur, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” türünden bir ifade ile tanımlanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre me-

murların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ödenek ve diğer özlük hakları yasa ile düzenlenecektir. Yani 1961 Anayasası statüsel çalışma ilişkisinin altını çizmiş, ancak bu statüye girecek memurların kimler olacağını açık, seçik belirlememiştir. Kamu hizmetleri için acaba hangi görevler “asli ve süreklidir.” Acaba, “genel idare esasları” kavramı bir kamu gücü kullanmak anlamına mı gelmektedir? Bu soruların tartışmaya açık olduğu ve kolaylıkla cevaplanamayacağı söylenebilmektedir.

14 Temmuz 1965 tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu kesimi içinde üç kategori istihdamı öngörmektedir: memurlar, sözleşmeli personel, yevmiyeli personel. 657 Sayılı Yasa, bilindiği gibi tüm kamu kesimini düzenlemektedir, yasa belirli ve uzmanlık isteyen görevler için sözleşmeli personel istihdamına olanak sağlamıştır. Yasanın ilk metninde bulunan “yurttan bulunmama” (uzmanlık için) ölçütü kaldırılmış ve sözleşmeli personel istihdam olanağı genişletilmiştir. Bu genişleme sürekli olmuş; bu düzenleme ile bazı kamu görevlilerine yüksek ücret ödeme hızla yaygınlaşmıştır. Halen açık bir kamu kuruluşunda memurlarla aynı işi yapan, aynı birikim ve beceriye sahip bir ayrıcalıklı “sözleşmeli personel” grubu ortaya çıkmıştır. Büyük adaletsizliklere yol açan bu gelişme sistemin bütün rasyonalitesini bozmuştur.

657 Sayılı Yasanın ilk metninde yer almayan bir kamu istihdam türü “geçici işçi statüsünde personel” bir kanun hükmünde kararname ile sisteme sokulmuştur. Bu istihdam türünün esaslarını ve koşullarını, geçici sayılan işler için Bakanlar Kurulu belirleyecektir. Bekleneceği üzere, siyasi iktidarlar yandaş yığınlara iş olanağı sağlayacak biçimde bu yetkiyi kullanmış ve istihdam giderek kalıcı hale gelmiştir.

657 Sayılı Yasada bir de “yevmiyeli personel” ya da daha sonraki değişikliklerle işçi istihdamı düzenlemesi yer almaktadır. 12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile memur, sözleşmeli personel ve geçici personel statüleri dışında kalan kamu çalışanları işçi sayılmıştır. Böylece kamu istihdam alanında, önemli ölçekte sözleşmesel düzenlemeye dayalı bir grup ortaya çıkmıştır. İşçi statüsündeki bu grup, sendika, toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptir; bu sayede koşullarında, ücretlerinde sürekli olarak iyileştirmeler sağlayabilmektedir. Ancak bu durum da sistem içi adaletsizliği ve işlevsizliği olağanüstü artırmıştır. Örneğin aynı odada aynı işi yapan iki kişiden (iki daktilograf) işçi konu-

munda olan memur konumunda olan arkadaşından çok daha yüksek ücret almaktadır, sendikası vardır ve sendikası aracılığı ile iki yılda bir toplu sözleşme olanağından yararlanmaktadır.

1982 Anayasası, yukarıda ana hatları ile özetlenmeye çalışılan düzenlemeyi değiştirmemiştir. Getirdiği tek ve önemli farklılık, genel bir ifade kullanılarak tüm kamu çalışanlarının “devletin asli ve sürekli görevlileri” kapsamına alınması eğilimini ortaya koymasıdır. Böylece memurluk statüsünün alanı genişlemiştir. Bununla beraber, gereksinimleri karşılamak için kanun hükmünde kararnamele ile yapılan düzenlemeler, bu düzenlemeler ile ilgili yüksek yargı kararları kamu personel yönetimi sistemini alabildiğine karmaşıklştırmış; içinden çıkılması çok zor bir tablo gündeme gelmiştir. Bu süreç içerisinde liyakat ilkesinin işlerliğine dayalı bir atama, yükseltme ve maaş düzenlemesi oluşturmak, benzer işe eşit ücret ödeme gibi çalışma adaleti sağlamak ve bu yolla çalışanları olumlu anlamda güdülemek büsbütün olanaksız hale gelmiştir.

Kamu personel yönetiminin içine düştüğü bu durum, bilindiği üzere kamu yönetiminin performansını çok olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Liyakat ilkesinin çökmesi, elverişsiz ve adaletsiz çalışma koşullarına bağlı düşük güdüleme, istihdam edilen personelin bilgi, beceri ve birikim düzeyinin sürekli düşmesi kaçınılmaz olarak sözü edilen yetersiz performansa kaynaklık etmektedir. Aşırı ölçüde partizanlaşmış kamu çalışanları, yabancılaşmış bir ortamda, güdülerini ciddi ölçüde yitirmiş olarak kamu hizmetlerini yürütmekte; giderek yetersizleşen maaş ve benzeri koşullar tablonun daha da olumsuzlaşmasına yol açmaktadır. Sonuç olarak, olumsuzluk üreten bir fasit daireden söz etmek olanaklıdır. Bu alanda kalkışılacak bir reform girişimi için öncelikle yeni ve rasyonel bir kavramsal tasarımılama üzerinde durmak gerekmektedir. Bu tasarımılama, memur kavramının tanımını tutarlı ölçütler üzerine oturtmalı ve kamu alanında uygulanacak sözleşmesel kamu istihdam düzeninin sınırlarını sağlam bir biçimde belirlemelidir. Böyle bir reform için, hiç kuşkusuz, başka ülkelerin deneyleri ve ortaya çıkan sonuçlar son derece önemlidir; bunlardan yararlanmak gerekir. Bununla beraber, tutarlı, gerçekçi ve rasyonel bir yeniden düzenleme ülkenin tarihsel birikimini, özgün toplumsal ve politik koşullarını göz önüne almak zorundadır.

Kamu Personel Rejimi

Türkiye kamu personel sisteminin genel özelliği, farklı kamu parçaları için ortaklaşa geçerli ilkeler içeren “birleşik personel rejimi” üzerinde yükselmiş olmasıdır. Devlet örgütlenmesinin merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri için farklı sistemler geliştirilmek istenmiş, ancak bu üç ana parça tek çatı altında toplanmıştır. Bu ana grupların dışında kimi özel yasaya bağlı düzenlemeler yapılmış, ancak bunlarda da birleşik çatının ilkeleri dışına çıkılmamaya özen gösterilmiştir.

Kamu personel rejimi 1926-1965 yılları arasında 788 Sayılı Memurlar Kanunu seti, 1965’ten günümüze de 657 Devlet Memurları Kanunu seti ile belirlenmiştir. Her iki dönemin ortak özelliği, kalkınma sürecinde öncü güç rolü verilen bürokrasinin genişleme yönündeki değişimini ilkelere bağlamak olmuştur. Günümüzde, kamu personel sistemini yeniden düzenleyecek üçüncü yasalar seti hazırlama çalışmaları sürdürülmektedir. Bu hazırlığın, ilk iki dönemden köklü bir biçimde farklılıklar taşıyacağı açıktır. Üçüncü dönemin hazırlığı, kalkınma sürecinde öncülük görevine son verilmiş; “iktidar”ını başka toplumsal güçlerle paylaşan; yönetim sisteminde özel sektörün hareketini kolaylaştırıcı sistemler geliştirmekle görevlendirilmiş bir bürokrasi yaratmaya dönmüştür.

Devletin rolünü, önceki iki dönemin tersine belirleyen hâkim yaklaşım, yeniden yapılandırmayı amaçladığı bürokrasiye temel müdahaleyi ancak kamu personel rejimini yeniden düzenleyerek gerçekleştirebilir. Nitekim bir anlamda bu müdahaleyi yapabilmek için mevcut yapıyı çözen, bir anlamda da tasarlanan sistemin ilk uygulamaları olan kısmi müdahalelere başlanmıştır.

1. Kamu kesiminde istihdam, emekli etme ve yerine yeni atama yapılmasını engelleme suretiyle daraltılmaktadır.
2. Kamu kesiminin hizmet üretimi, hizmetleri özel sektöre gördürme ve şirketleşme yoluyla daraltılmaktadır.

3. KİT sisteminde memurluk sistemi sözleşmeli istihdam uygulaması ile çok büyük ölçüde daraltılmıştır.
4. Tüm kamu kesiminde, ama özellikle yerel yönetimlerde memurluk ve işçilik sistemi “geçici işçilik” uygulaması ile daraltılmıştır.

KİT’lerde yaşama geçirilen sözleşmeli statüsü, memurluk ve işçilik rejimleri dışında “bireysel sözleşmeler” sistemi olarak tasarlanmıştır. Genel olarak, üçüncü dönemin çekirdek statüsünün bu model olması amaçlanmaktadır. Uygulama, çeşitli yasal ve yargısal engellere takılarak kimi zaman geri alınmış, kimi zaman yön değiştirmiştir. Bununla birlikte, 1985 yılına kadar sistemin tanımadığı bu özel sektör statüsü, kamu kesimi yaşamında yerini almış bulunmaktadır. Günümüzde 1985 öncesi sistemin hukuksal çerçevesi sürmekte, ama büyük ölçüde parçalanmış bir varlık sergilemektedir.

1. Kamu Sektöründe Statülere Göre İstihdam

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Geçici İşçi	Toplam
Merkezi Yönetim	1.581.672	15.499	105.100	312.851	2.015.122
Yerel Yönetimler	90.250	834	93.098	61.481	224.010
KİT’ler	89.055	238.690	307.459	(işçide)	544.328
Toplam	1.760.997	255.023	505.657	374.332	2.783.460

Merkezi yönetim 1999, Yerel Yönetim ve KİT’ler 1996.

Kamu personel rejimi, aşağıda merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT’ler olmak üzere üç başlık halinde incelenmiştir. Merkezi yönetim başlığında, diğer başlıklarda da yer alan istihdam türleri hakkında verilen bilgiler, aynı zamanda genel olarak tüm kamu kesimi için geçerli konuları kapsamaktadır. Yerel yönetim ve KİT başlıklarında, bu kesimlerin kendilerine özgü boyutlar üzerinde durulmuştur.

Yasal Çerçeve İçin Özet Tablo:
Kamu Personel Rejimi

	MEMUR			İŞÇİ		SÖZLEŞMELİ		
	657	2914	2802	926	Sürekli Geçici	657/4-B	7/15754 Sayılı Bakanlar K. K.	399 Sayılı KHK
MERKEZİ	*	*	*	*	*	*	*	
YÖNETİM	*				*	*	*	
YEREL	*				*	*	*	
YÖNETİMLER	*				*	*	*	
KİT'LER	*				*	*		*

I. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, kamu yönetiminde devletin başkent örgütlenmesi ile taşra örgütlenmesini temsil etmektedir. Merkezi yönetim terimi genel olarak bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları; bunların taşra örgütleri ve yargı organlarını kapsamaktadır. Bir başka deyişle merkezi yönetim devlet örgütlenmesinde sivil bürokratik yapıyı kapsamakta, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM gibi kurumlar; askeri kurum ve kuruluşlar; kamu iktisadi kuruluşları ve yerel yönetimler bu terimin dışında kalmaktadır.

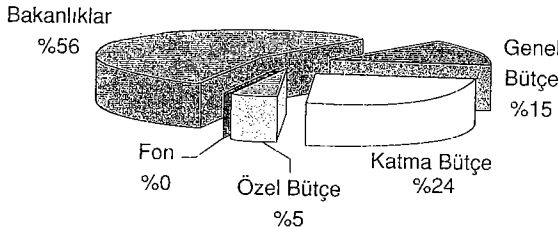
1999 yılında merkezi yönetimde çalışan toplam personel sayısı 2.015.122'dir.¹ Bu personelin yüzde 78'i memur, yüzde 1'i sözleşmeli, yüzde 5'i işçi ve yüzde 16'sı geçici işçi statüsünde çalışmaktadır.

2. Bütçe ve Statüye Göre Merkezi Yönetim Kamu Personeli, 1999

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Geçici İşçi	Toplam
Bakanlıklar	1.014.313	3.661	19.063	85.368	1.122.405
Genel Bütçe	294.741	2.892	1.853	6.231	305.717
Katma Bütçe	194.673	2.317	77.229	216.814	491.033
Özel Bütçe	77.011	6.095	6.955	4.256	94.317
Fon	934	534	0	182	1.650
Toplam	1.581.672	15.499	105.100	312.851	2.015.122

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı

Personelin Bütçelere Göre Dağılımı-1999



Memurluk Statüsü

Memurluk, statü hukukuna tabidir. Yani çalışma koşullarının belirlenmesinde idarenin, çalıştırmanın *takdiri* sözkonusudur. Çalışma koşullarının belirlenmesi tek taraflı işlemlerle olmaktadır. Statü hukukunun tersi sözleşme hukukudur. Sözleşme hukukunda sözleşmeye taraf olanların karşılıklı iradesi ile sözleşme kurulur. Sözleşmenin koşullarını iki eşit tarafın serbest iradeleri belirler. Türk kamu hukukunda yer alan istihdam biçimlerini statü ve sözleşme hukukuna tabi olup olma biçiminde kategorileştirmek istenirse; memur, sözleşmeli personel ve geçici personelin statü hukukuna; işçilerin ise sözleşme hukukuna tabi olduğu söylenebilir.

Anayasalar ve 657 Rejimi

Cumhuriyet döneminde kamu personel rejimi 1926 yılında çıkarılan 788 Sayılı Memurin Kanunu, 1927 yılında çıkarılan 1108 Sayılı Maaş Kanunu, 1929 yılında çıkarılan 1452 Sayılı Maaşların Tevhid ve Taadülü Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Kamu çalışanları memur ve müstahdem olarak iki kategoride tanımlanmış; memurlar statü, müstahdemler ise sözleşme rejimine bağlanmışlardır. *Barem Sistemi* olarak adlandırılan sistem, 657 Sayılı Yasanın yürürlüğe girmesine kadar büyük ölçüde değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır.

Kamu personel sistemi kapsamlı bir yeniden yapılanmaya 1960 sonrasında konu olmuştur. Bu tarihte öncelikle bir merkezi personel örgütü oluşturulmuş, 160 Sayılı Yasa ile Devlet Personel Başkanlığı (DPB) kurulmuştur. Ancak asıl belirleyici etken, sosyal devletin hukuksal çerçevesini çizen 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi olmuştur. Anayasa'da her yurttaşın kamu hizmetlerine girme hakkı olduğu, devletin hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetemeyeceği belirtilmiştir. İdarenin yargısal denetime tabi olduğu belirtilerek kanuni idare ilkesi anayasal bir ilke olmuştur. Ayrıca devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceği ve memurların nitelik, atanma, ödev, yetki, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, özlük işlerinin yasa ile düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasada "memur temi-

natı” başlığı altında memurlar hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında isnat olunan konunun ilgiliye açık ve yazılı olarak bildirilmesinin, yazılı savunmasının istenmesinin, savunma için belirli bir sürenin tanınmasının şart olduğu belirtilmiştir. Yine aynı maddede, yukarıdaki esaslara uyulmadıkça memurlara disiplin cezasının verilemeyeceği, disiplin cezalarının yargı denetimi dışına çıkarılamayacağı belirtilmiştir.

Anayasada yer alan memurlara ilişkin bu doğrudan ilkelerin yanında 1961 Anayasası’nın temel bakışı olan çalışanları koruma yönünde çıkardığı ve kamu personelinin de ilgilendiren sosyal devlete ilişkin birçok düzenleme yer almıştır. Bunlar: devletin çalışanların insanca yaşaması için tedbirler alması, ücrette adaletin sağlanması, sendika hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi düzenlemelerdir.

Kamu personel rejimi, yeni anayasal temelde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu yasa 14.7.1965 tarihinde kabul edilmiştir. Devlet memurluğu *liyakat, kariyer ve sınıflandırma* esaslara dayandırılmıştır. Genel olarak, liyakat ilkesi işe girişte yarışma sınavı esası ile, sınıflandırma ilkesi onlu bir sınıflandırma sistemi ile, kariyer ilkesi onbeşli derece ve kademe sistemi ile yaşama geçirilmiştir. Yasada memurlara tanınan hak ve yükümlülükler, işe alınma, atanma, ilerleme, yükselme, yer değiştirme, çalışma saatleri, izinler, disiplin, sosyal yardımlar, mali haklar, memurluğun sona ermesi, memurların yetiştirilmesi esaslara bağlanmıştır.

657 Sayılı Yasa otuz yıllık uygulamasında çok sayıda değişikliğe konu olmuştur. Çoğu kanun hükmünde kararnameler ile yapılan müdahalelerden sonra, günümüzde, maddelerinin dörtte üçü değişikliğe uğramış durumdadır. Bu yasa, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan “kendine özgü” bir düzenleme özelliğine kavuşmuş durumdadır.

1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’nda yer alan hizmete girme ile ilgili hükümler korunmuş, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, asli ve sürekli görevlerin memurlar *ve diğer kamu görevlileri* eliyle yürütüleceği belirtilmiştir. Yine aynı maddede, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının yasa ile düzenleneceği belirtilir.

1961 Anayasası’nda “memur teminatı” başlığını taşıyan madde, 1982 Anayasası’nda “görev ve sorumluluklar, disiplin kovuşturmasında güvence” başlığı altında yer almıştır. Bu maddeye göre, memurlar

ve diğer kamu görevlileri Anayasaya ve yasalara sadık kalarak etkinlikte bulunmakla yükümlüdürler. 1961 Anayasası'nın ilgili maddesinde memurlara ilişkin disiplin işlemleri ayrıntılı olarak yer almışken, 1982 Anayasası'nda yalnızca savunma hakkı tanınmadan disiplin cezasının verilemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası'nda tüm disiplin cezaları yargı denetiminde iken, 1982 Anayasası ile uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışına çıkarılmıştır. Yine aynı maddede memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ceza kovuşturması açılmasının yasalarla belirtilen istisnalar dışında "idari merciin" iznine bağlı olduğu belirtilmiştir.

Anayasada 1995 yılında yapılan değişiklik ile, memurların sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Memurluk Rejiminde Kadro

Kadro, memurun çalıştığı belirli bir görev yeridir. Memurun yapacağı iş, onun kadrosu ile ilişkilidir. Anayasa Mahkemesi 1966'da 657 Sayılı Yasanın 1. maddesinin üçüncü fıkrasının bir hükmünün iptali hakkında aldığı kararda,² "(Bir kurumun işleyişi) [nin]... söz konusu personel kadrolarının görevlerinin ne olduğunu, kurumun amacına ulaşmak için bu görevlerin ne suretle ve hangi yollarla yerine getirileceğini, birbirleriyle olan ilişkilerini kapsadığını ..." belirtmiştir.

Anayasanın 128. maddesine göre "memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir". 657 Sayılı Yasanın 33. maddesinde kadrosuz memur çalıştırılamayacağı belirtilmiştir. Yine aynı maddede genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve yasa ile kurulan fonlar ve kefalet sandıklarının kadrolarının genel kadro kanununda gösterileceği hükme bağlanmıştır.

1983 yılında çıkarılan 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına dair esasları düzenlemiştir. Bu düzenleme merkezi ve yerel yönetim kurumları, özel yasayla kurulan kuruluşlar ve hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer bölümlerinden aldıkları ödenekler ile yürüten kurumlar için geçerlilik taşımaktadır.

İhdasta getirilen süreç şöyledir: Bakanlıklar kadro isteklerini merkez ve taşra için ayrı ayrı hazırlamakta; kadro önerileri Devlet Personel

Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşleri eklenerek Başbakanlığa sunulmaktadır. Kadrolar her yıl Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM tarafından onaylanarak yasa hükmü haline getirilmektedir. 190 Sayılı KHK, kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu'na bırakmıştır.

Hizmet Sınıflarının Yapısı

Kamu hizmeti ile memur arasındaki ilişki, sınıflandırma aracılığı ile kurulur. Sınıflandırma ile aynı ya da benzer kadrolara aynı personel işlemlerinin uygulanması sözkonusu olur.

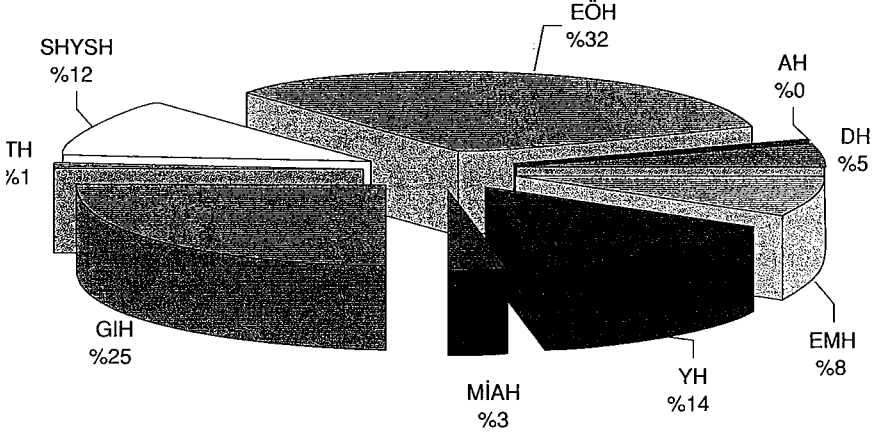
657 Sayılı Yasa, memurluk statüsünü on sınıfa ayırmıştır. Buna göre tesis edilen sınıflar şunlardır: Genel İdare Hizmetleri (GİH), Teknik Hizmetler (TH), Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri (SHYSH), Eğitim ve Öğretim Hizmetleri (EÖH), Avukatlık Hizmetleri (AH), Din Hizmetleri (DH), Emniyet Hizmetleri (EH), Yardımcı Hizmetler (YH), Mülki İdare Amirliği Hizmetleri (MİAH) ve Milli İstihbarat Hizmetleri'dir.

3. Merkezi Yönetim Kadroları Hizmet Sınıfları Dağılımı, 1996³

SINIF	Sayısı	%
GİH	355.133	25
TH	17.603	1
SHYSH	166.489	12
EÖH	450.628	32
AH	2.121	0
DH	68.890	5
EMH	116.427	8
YH	193.117	14
MİAH	41.817	3
MİH	?	-
Toplam	1.412.225	100

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı

*Merkezi Yönetimde Memurların Hizmet Sınıflarına
Göre Dağılımı-1996*



1996 yılı rakamlarına göre merkezi yönetimde memurların hizmet sınıflarına dağılımı tablodaki gibidir. Toplam memurların yaklaşık üçte birini (yüzde 32) Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfı oluşturmaktadır. İkinci büyük sınıf yüzde 25'lik pay ile Genel İdare Hizmetleri Sınıfı'dır. Üçüncü grup yüzde 14 pay ile Yardımcı Hizmetler, dördüncü grup yüzde 12 pay ile Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, beşinci grup yüzde sekiz pay ile Emniyet Hizmetleri sınıflarıdır. Altıncı sıraya yüzde beş pay ile Din Hizmetleri Sınıfı yerleşmiş, yedinci grubu yüzde üç pay ile Mülki İdare Amirleri Sınıfı almıştır. Teknik Hizmetler Sınıfı, yüzde bir gibi oldukça düşük bir pay ile, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı ile birlikte son sıralara kaymıştır.

Memurluk Rejiminde Yükselme

Devlet Memurları Yasası'nın temel ilkelerinden *kariyer ilkesi*, memurların kendi niteliklerine uygun olarak kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi ile yaşama geçer.⁴

Kamu personel sisteminde memurun bulunduğu kademede belli bir hizmet süresini (bir yıl) doldurması, olumlu sicil alması, ilerleyebi-

leceği bir kademenin bulunması koşullarıyla bulunduğu derecede yatay olarak ilerlemesine *kademe ilerlemesi* denir. Memurun dikey olarak yükselmesine ise *derece yükselmesi* denir. Derece yükselmesi ile memurun görev ve sorumluluklarında artış olur, kademe ilerlemesinde ise memurun yalnızca aylığında değişme olur. 657 Sayılı Yasanın 68. maddesine göre derece yükselmesi için üst derecede boş bir kadronun bulunması, bulunduğu derecede en az üç yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde bir yıl bulunması, üst derece kadronun verildiği görevin niteliklerine sahip olması ve sicil bakımından üst dereceye yükselebilecek düzeyde olması gerekir.

Memurların yükselmesinde genel kurallar bunlar olmakla birlikte, 1980 sonrasında bu genel kurallarda istisna denilebilecek düzenlemeler yapılmıştır. 1984 yılında 199 Sayılı KHK ile 657 Sayılı Yasanın 68/B maddesinde değişiklik yapılmıştır. Buna göre, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı dışında kalan sınıfların bir, iki, üç ve dördüncü derecelerindeki kadrolara 12, 10 ve 8 yıl çalışmış, yükseköğrenim yapmış, atanacağı görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak koşullarıyla derece yükseltilmesindeki süre koşuluna uyulmaksızın atama yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Uygulamada “*asansörle yükselme*” de denilen bu düzenleme, asıl olarak 1970’te 1327 Sayılı Yasa ile uygulanmaya başlanmıştır. Ancak 1984 yılındaki düzenleme ile eski düzenleme arasındaki fark 8, 10 ve 12 yıllık çalışmanın geçirildiği “yerlerde” yatmaktadır. Eski düzenlemede yer almayan nokta, 68. maddenin son ve sondan bir önceki bentlerindedir. 1984 düzenlemesinde çalışılmış sayılan sürelerin hesabında muvazzaf askerlikte geçen sürenin tamamı ve yükseköğretimden sonra özel kurumlarda ve serbest olarak çalışılan sürenin altı yılı geçmemek üzere 3/4’ünün hesaba katılacağı belirtilmiştir.

Bu düzenleme ile kamu personel sisteminde kariyer ilkesi esnetilmiş, zedelenmiştir. Özel sektörde ya da kendi hesabına çalışan kişilerin memuriyete girerek, kısa süre içerisinde üst düzey yönetici olması sağlanmıştır. Bu konuda daha da esnek bir düzenleme, 1993 yılında 501 Sayılı KHK ile yapılmıştır.

501 Sayılı KHK’nın⁵ 1. maddesi ile “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı için (a) bendinde öngörülen süre [12 yıl] 9 yıl olarak uygulanır. Ancak, yükseköğrenim gör-

dükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin 4,5 yılı geçmemek üzere 3/4'ü 9 yıllık sürenin hesabında dikkate alınır” biçiminde bir düzenleme yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi bu KHK'yı yetki yasasına uygun olmadığı için iptal etmiştir.⁶

Memurların Yargılanması

Kamu personel rejiminde memur statüsünde çalışanlar için ayrı bir yargılama usulü oluşturulmuştur. Memurların ceza kovuşturması asıl olarak üç biçimde yapılmaktadır. İlk olarak, memurlar diğer yurttaşlar gibi suç işlerse bunlar hakkında genel kurallara göre kovuşturma yapılır. İkinci olarak, 3628 Sayılı Yasaya göre rüşvet, ihaleye ve alıma fesat karıştırmak, kaçakçılık, zimmet ile 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri, 5816 Sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar ve 3713 Sayılı Terörle Mücadele Yasalarının kapsamına giren suçların kovuşturmasında Memurin Muhakematı Hakkında Kanun uygulanmaz. Üçüncüsü, memurun memuriyet görevinden dolayı ya da görevini yaptığı sırada bir suç işlediği ihbar ya da iddia edilirse görevli savcılık hemen kovuşturma açmaya yetkili değildir. Kovuşturmada 4.2.1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHKM) ile getirilen özel yöntem uygulanmaktadır.

1982 Anayasası öncesinde memurların ayrı bir kovuşturma rejimine tabi olması anayasal güvenceye bağlanmamışken, memurların yargılanmasında özel yöntemin uygulanması, 1982 Anayasası'nın 129. maddesi ile anayasal güvence kazanmıştır. Anayasanın 129. maddesinin son fıkrasına göre “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

MMHKM'da belirtilen kovuşturma yöntemi şöyledir: Suç işlediği iddia veya ihbar edilen memur hakkında üstü ön soruşturmayı yapar ya da yaptırır, bu soruşturmayı yapan soruşturmacı düzenlediği fezlekeyi memurun durumuna göre ilçe ya da il idare kuruluna veya bakanlıkta oluşturulan kurula veya Danıştay İkinci Dairesine gönderir, bu kurullar memur hakkında lüzumu muhakeme (yargılamanın gerektiği) ya da men'i muhakeme (yargılamanın gerekmediği) kararı alarak ilk soruş-

turmayı yaparlar. Bu karar, sonucu ne olursa olsun bir üst kurulda incelenir. Taraflar (memur, memurun üstü ya da kişisel davacı) il idare kurulunun kararına karşı Danıştay İkinci Dairesine itiraz edebilirler. Kurul ya da Danıştay kararı yargılanmanın gerekliliği yönünde ise ilgili Cumhuriyet Savcılığı gerekli soruşturmayı (yasanın deyimi ile son soruşturmayı) genel hükümler çerçevesinde başlatır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, Cumhuriyet'e Osmanlı'dan kalan bir mirastır. Bu yasanın ruhunda Osmanlı ve Cumhuriyetin ilk yıllarındaki "ayrıcalklı bürokrat" düşüncesini sezmemek mümkün değildir. Görünen odur ki günümüzde memurların sahip oldukları tek ayrıcalık yalnızca bu yasadır.

Bürokrasi için ek koruma getiren bu düzenleme çeşitli kesimler tarafından eleştirilmektedir.⁷

Kamu hizmetleri memurlar aracılığı ile yerine getirilmektedir, kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve çeşitli çıkar ve baskı gruplarına karşı kamu çıkarını sağlayacak biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bu zorunluluk, bürokrasinin belli bir koruma altına alınmasını gerekli kılmaktadır. Yargılamaya gerek olup olmadığına idare tarafından karar verilmekle birlikte, üst itiraz yollarının açık tutulması, yasada belirtilen kovuşturma yönteminin hukuk devleti anlayışı ile bağdaştığını göstermektedir. Bununla birlikte, ön ve ilk soruşturma sürecinin uzun süre aldığı biçimindeki haklı şikâyet, bu süreç kısaltılarak giderilebilir. Ayrıca *ayrıcalklı* yargılanma sürecinin demokratik denetimden uzaklaşmayı ve bürokrasinin kendi içinde bir iktidar odağı doğurarak kendi başına bir çıkar grubuna dönüşmesini engelleyecek mekanizmaların geliştirilmesi gerekli görünmektedir.

Memurların Sendikal Hakları

Memurların sendika hakkına yönelik ilk yasak 1909 Tatil-i Eşgal Yasası ile getirilmiştir. Yasaklı dönem 1924 Anayasası ve 1938 Cemiyetler Yasası ile de devam etmiştir.⁸ 1926 tarihli 788 Sayılı Memurin Kanunu'nda memurların sendika hakkına yönelik bir yasak bulunmamakla birlikte, bu dönemde geçerli olan Tatil-i Eşgal Kanunu memurlara yönelik örgütlenme yasağı getirmekteydi.⁹

Memurların sendika hakkı 1961 Anayasası ile tanınmıştır. 1961 Anayasası'nın ardından çıkan 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları

Yasası ve 657 Sayılı Yasa ile memurların sendika kurma hakkı yasal güvenceye kavuşmuştur. Bu düzenlemelerle tam anlamıyla bir sendika hakkı tanınmamış, sendikalar "... salt yönetime yardım eden ve adı 'sendika' olan kuruluşlar olarak düzenlenmiştir."¹⁰ Ancak 12 Mart askeri darbesinin ardından 1961 Anayasası'nda memurlara sendika kurma hakkı tanıyan hükümler değiştirilmiş, 624 ve 657 sayılı yasaların memurların sendika hakkını düzenleyen hükümleri kaldırılmıştır. 1980 yılına kadar memurlar sendika hakkını Dernekler Kanunu çerçevesinde, sendika kimliğinden uzak olarak kullanmışlardır.

1982 Anayasası ile sendika kurma hakkı işçiler açısından anayasal güvenceye alınmış, ancak memurlar açısından bir yasaklamaya gitmemiştir. Memurlar, örgütlenme haklarını idarenin çeşitli engelleme girişimlerine karşın 1990 yılından itibaren kullanmaya başlamışlardır. Yargı kararları ve TBMM tarafından Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinin kabulü ile memurların sendika hakkı hukuksal boyutta önemli ilerlemeler katetmiş, 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile de memurların sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur.

1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile memurların sendika kurma ve idare ile toplu 'görüşme' yapma hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeyle Anayasanın 128. maddesinin ilk fıkrasına giren memurlar ve diğer kamu görevlileri, yasa ile kendi aralarında kurmalarına izin verilecek olan sendika ve üst kuruluşlar kurabilirler.

Anayasada yapılan bu değişiklik ile memurların sendika kurma hakkı tanınmış, toplu sözleşme hakkına olanak tanınmamış, grev hakkı açısından anayasal bir yasak getirilmemiştir.¹¹ Ancak bilindiği gibi 657 Sayılı Yasanın "Grev Yasası" başlıklı 27. maddesine göre "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertip etmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır", ayrıca Türk Ceza Kanunu memurların grev yapmalarını suç saymış ve ceza kapsamına almıştır.

Anayasa ile memur sendikaları ve üst kuruluşlarına toplu sözleşme hakkı tanınmamakla birlikte, idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapma hakkı tanınmıştır. Toplu görüşme ile bir anlaşma metni ya da anlaşmazlık durumunda tutanak ortaya çıkmışsa bu metin Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulur. Metin üzerinde Bakanlar Kurulu istediği değişikliği yapabilir. Metin ancak idari ya da yasal düzenlemeler ile yaşam bulur. Bu düzenleme ile memurların toplu sözleşme hak-

kindan söz etmeye imkân yoktur, idarenin isteğine bağlı olarak bir görüşme, danışma süreci bulunmaktadır.

Memur İstihdamını Daraltma Politikası

Kamu yönetiminin küçültülmesi yönündeki politikalar, 1980'li yıllardan bu yana uygulanmaktadır. Merkezi yönetim memur kadrolarının 1988-1999 yılları arasındaki yıllık hareketi, bu politikanın uygulamadaki görünümünü sunmaktadır.

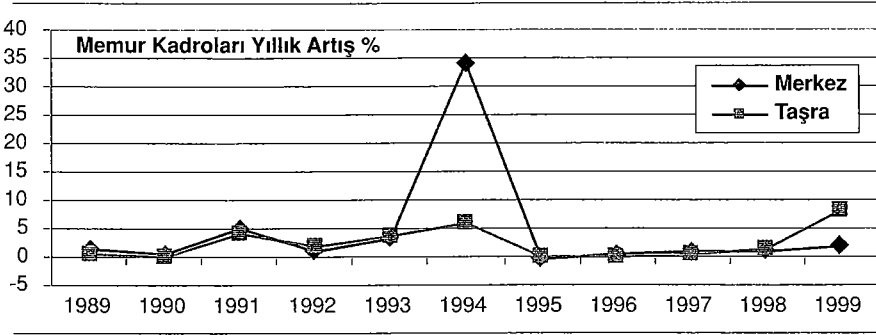
Son on iki yıl içinde serbest bırakılan memur kadro sayısı merkezde 207.392'den 316.920'ye yükselerek yüzde 52 büyürken, taşra memur kadro sayısı 1,3 milyondan 1,6'ya yükselerek yüzde 28 oranında büyümeye sergilemiştir.

4. Merkez ve Taşrada Serbest Kadrolar, 1988-1999¹²

YIL	Merkez Serbest Kadroları		Taşra Serbest Kadroları	
1988	207.392	%	1.269.199	%
1989	210.531	1,5	1.274.254	0,4
1990	211.544	0,5	1.275.580	0,1
1991	222.057	5,0	1.325.877	3,9
1992	224.012	0,9	1.347.044	1,6
1993	230.982	3,1	1.393.533	3,5
1994	308.069	34,0	1.473.734	5,8
1995	306.252	- 0,6	1.474.759	0,1
1996	307.737	0,5	1.474.818	0,0
1997	308.228	0,7	1.481.574	0,5
1998	311.446	1,0	1.500.711	1,3
1999	316.920	1,8	1.626.408	8,3

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı

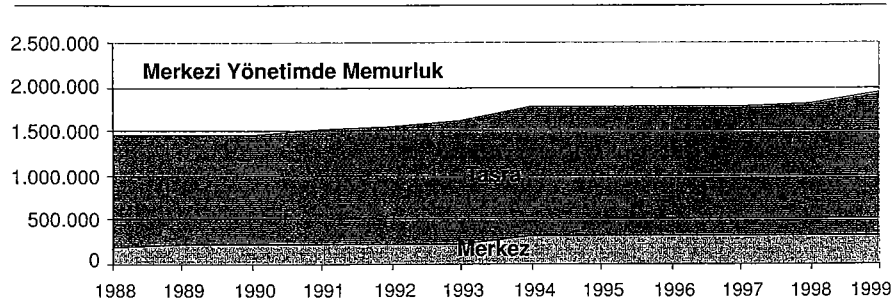
Merkez istihdamı 12 yıl boyunca oldukça kararlı bir biçimde denetim altında tutulmuş, ancak 1994 yılı 12 yıllık büyümeye ortalamasını bir anda değiştirmiştir. Taşra istihdamında ise böylesine büyük sıçramalar olmamıştır.



1995 yılı dışında merkez ve taşra istihdamı birbirine koşut uygulamalara tabi tutulmuş, ikinci istisnayı da bu kez taşra istihdamını genişletme lehine olmak üzere 1999 yılı oluşturmuştur.

Merkezi Yönetimde Memurların Merkez ve Taşra Dağılımı

1999 yılı rakamlarına göre, merkezi yönetimde memur kadrolarında 1.581.672 personel bulunmaktadır. Genel olarak memurların yüzde 15'i merkezde, yüzde 85'i taşrada istihdam edilmektedir.



Merkezi yönetim, hizmetlerini daha etkin yürütmek, hizmetlerin yurttaşlara daha iyi ulaşmasını sağlamak amacıyla başkent dışında örgütlenmeye gitmiştir. Merkezi yönetimin merkez kuruluşlarındaki 1999 yılı itibariyle serbest memur kadrosu 316.920, taşra kuruluşlarında 1.626.408 olmak üzere toplam 1.943.328'dir. Bir başka ifade ile merkezi yönetimin memur serbest kadrolarının yüzde 16'sı merkez

tem, hem memurluk rejiminin içinde, hem de dışındadır. Kadro, mali haklar, ücret açısından sistemin dışında; emeklilik ve diğer personel işlemleri açısından ise sistemin içindedir.

Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel tıpkı memurlar gibi statü hukukuna tabidir. Sözleşmeli personel uygulaması asıl olarak 1980 öncesi başlayan bir uygulamadır. Ancak bu uygulama 1980 sonrası izlenen kamu personel politikaları içerisinde esnek istihdamı yaygınlaştırmanın bir aracı biçimine dönüştürülmek istenmiştir.

Sözleşmeli personel uygulamasının 1980 sonrası temel ereği KİT'leri zayıflatarak özelleştirmeye bir an önce ulaşmak olmuşsa da bu politika tüm kamu personel sistemini etkileyecek biçimde genişletilmiştir. İdarenin sözleşmeli statüsündeki temel yaklaşımı, bu statüyü iki taraflı bir irade sözleşmesi olarak görüp, sözleşmeyi sona erdirip erdirmemede kendisine kesin bir takdir hakkı kazanmak, anlaşmazlıkları adli yargıda çözmek yönünde olmuşsa da yüksek yargı organlarının bu konuda verdikleri kararlar ile bu çabalar boşa çıkmıştır.¹⁹ Özellikle Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar ile sözleşmeli personel statü hukukuna tabi olmuştur. Yüksek Mahkeme, sözleşmeli personeli memur ve diğer kamu görevlilerinin dışında, işçi sayılmayan “kendine özgü bir çalışma biçimi” olarak benimsemiştir.²⁰

Yargı kararları ile sözleşmeli personel ve memur arasındaki farkın azalmasıyla idare tarafından bu istihdam türünü özendirici ücret politikasından vazgeçilmiş “sözleşmeli personel memura benzemiş”²¹ dolayısıyla bu statüyle esnek istihdamda geçişte başarılı olunamamıştır. Kamu personel rejimi içerisinde esnek istihdamın aracı ileride göreceğimiz gibi geçici işçilik üzerinde yoğunlaşmıştır.

Merkezi yönetimin çalışan sayısına baktığımızda yukarıdaki yargımızı doğrulayan bulgular elde etmekteyiz. 1999 yılı rakamlarına göre, merkezi yönetimde çalışan toplam 2.015.122 personel içerisinde sözleşmeli personelin sayısı 15.499’dur.

Merkezi yönetimde sözleşmeli personel iki biçimde çalıştırılmaktadır: Birincisi 657 Sayılı Yasa’nın 4/B hükmüne, ikincisi özel teşkilat yasalarına göre. KİT’lerde çalıştırılan sözleşmeli personel ise 399 Sayılı KHK’nın ilgili hükümleri çerçevesinde çalıştırılırlar.

657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 4. maddesinde kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görüleceği belirtilmiştir. Yasanın 4. maddesinin B bendinde,

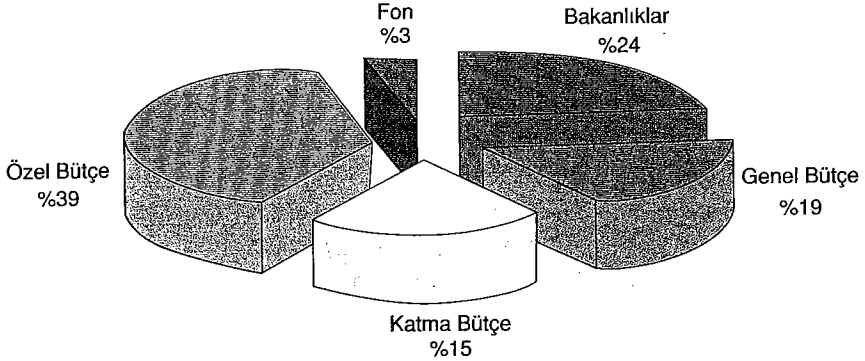
*“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36. maddenin II - Teknik Hizmetler Sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.)
Bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır. ...”*

denilmektedir. Bu düzenleme ile sözleşmeli personel çalıştırma zorunlu ve kuraldışı (istisnai) durumlarla sınırlı bir çalıştırma biçimi olarak kabul edilmiştir. Bu çalıştırma biçiminin geçici işlerde olacağı da yasanın bir başka düzenlemesidir. Sözleşmeli personel, ilgili bakanın önerisi ve DPB'nin olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nın belirlediği ücret, sayı, unvan, sözleşme süresi ve nitelikler çerçevesinde Bakanlar Kurulu'na onaylanarak çalıştırılır.

Sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin ikinci biçim, teşkilat yasalarına göre yapılan çalıştırmadır. Buna göre genel ve katma bütçeli kurumlar, hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer bölümünde alarak yerine getiren kurumlar, yasa ile kurulan fonlar, il özel idareleri ve belediyeler kadro karşılığı ya da karşılık göstermeden çalıştıracakları sözleşmeli personel Maliye Bakanlığı'nın vizesine tabi olarak 6.6.1978 tarihinde çıkan Bakanlar Kurulu Kararı'nın²² eki olan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara göre çalıştırılırlar.²³

Merkezi yönetimde sözleşmeli personelin bütçelere göre dağılımına baktığımızda, memurların tersine özel bütçeli kuruluşlarda sözleşmeli personel çalıştırılmasının bakanlıkların önüne geçtiğini (yüzde 39), toplam sözleşmelilerin üçte birinden fazlasının özel bütçeli kuruluşlarda çalıştırıldığını görüyoruz.

*Merkezi Yönetimde Sözleşmeli Personelin Bütçelere
Göre Dağılımı-1999*



Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı

Sözleşmeli personel istihdamında ikinci sıradaki bakanlıkları (yüzde 24), genel bütçeli kuruluşların (yüzde 19) ve katma bütçeli kuruluşların (yüzde 15) ile takip ettiğini görmekteyiz. Fon bütçeli kuruluşlar ise yüzde 3'le son sırada olmakla birlikte, genel istihdam içinde memur istihdamından daha fazla oranda sözleşmeli personel istihdam etmektedirler.

Merkezi yönetimdeki memur çalıştırılmasını, sözleşmeli ile karşılaştırdığımızda, bakanlıklar ile özel bütçeli kuruluşların yer değiştirdiğini görmekteyiz.

İşçiler

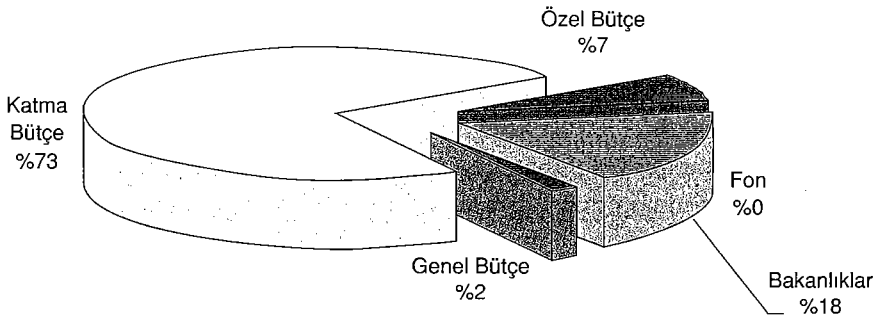
1475 Sayılı İş Kanunu'nun 1. maddesine göre "bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir".²⁴ Kamu kesiminde işçiler özel kesimdeki gibi iş mevzuatına göre çalıştırılır. Kamu kesiminde işçilerin çalıştırılmalarına ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. İşçiler, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel den farklı olarak sözleşme rejimine tabidirler.

Kamu personel istihdamında işçilik, geçici ve sürekli olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Geçici işçilik kamu personel sisteminde esnek istihda-

mın aracı biçimine dönüşmüştür. İş mevzuatında yer almayan kavramlar olarak “sürekli” ve “geçici” işçilik, uygulamanın ortaya çıkardığı kavramlardır.²⁵

190 Sayılı KHK’nın 11. maddesinde genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, yasa ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer bölümlerinden aldıkları ödenekler ile yürüten kurumların bütçe olanakları gözönünde bulundurularak, DPB’nin görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından “sürekli işçi kadrosu” verilir. Maddenin son fıkrasında il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlik ve müesseseler için ayrı bir yöntem belirtilmiştir. Geçici işçilere ilişkin ise her yıl bütçe yasaları ile düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile “geçici işçi pozisyonları” için her yıl vize koşulu getirilmiştir.

Merkezi Yönetimde İşçi İstihdamının Bütçelere Göre Dağılımı-1999



Merkezi yönetimde işçi istihdamında geçici işçilik asıl olmuştur. İşçi istihdamının dörtte biri işçi, dörtte üçü ise geçici işçidir. İşçi istihdamının bütçelere göre dağılımına baktığımızda, katma bütçeli kuruluşların öne çıktığını görüyoruz (yüzde 73), bakanlıklar ise yüzde 18 ile ikinci durumdadır. Daha sonra sırasıyla özel bütçeli kuruluşlar (yüzde 7), genel bütçeli kuruluşlar (yüzde 2) ve fonlar (yüzde 0) gelmektedir. Geçici işçi istihdamında bu sıra genel bütçe ile özel bütçeli kuruluşların yer değiştirmesi dışında bozulmamaktadır. Ancak bakanlıkların geçici işçi istihdamı yüzde 27 gibi bir orana ulaşmaktadır.

II. Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köylerdeki muhtarlıklardan oluşur. Her ilde kurulu olan il özel idarelerinin toplam sayısı seksendir. Kentlerin yönetim modeli olarak kentsel yerleşmelerde kurulan belediye sayısı 3217, kırsal yerleşmelerin yönetim modeli olarak köylerde kurulan köy muhtarlığı sayısı ise 34.600’dür.

İl özel idareleri, 1913 yılında çıkarılmış bir kanun hükmünde kararname ile kurulmuş, zaman içinde yapılan kimi değişikliklerle birlikte düzenleme günümüze dek yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında ilköğretim işlerini de üstlenmiş olan il özel idarelerinin taşıdığı ağır sorumluluk 1947 yılında eğitim görevlerinin merkezi yönetime devredilmesinden sonra azalmıştır. Günümüzde 3.000 il genel meclisi üyesi ve 5.000 toplam çalışanı olan il özel idareleri, başında vali olan ve işlevini il genel yönetimi aracılığı ile yerine getiren bir örgütlenmedir. Yerel yönetim sistemi içindeki yeri geri plandadır.

Köyler, 1924 yılında çıkarılmış olan bir yasa çerçevesinde etkinlik gösteren, yerel yönetim türü olarak, merkezden transfer almamakta, gerekli hizmetleri asıl olarak merkezi yönetim ve il genel yönetimi tarafından görülen birimler olarak varlık göstermektedirler. Cumhuriyet’in ilk yıllarında 75.000 olan köy sayısının günümüzde 34.600’e gerilemesinin gösterdiği gibi, sayısal olarak da giderek azalmaktadır.

Yerel yönetim sistemleri içinde 1950’li yıllardan bu yana hem sayısı hem önemi artan tür, belediyelerdir. Belediye, yerel gelirlerinin (ilan-reklam vergisi, eğlence vergisi, imar hizmeti gelirleri, vb.) gösterdiği üzere kentsel yerleşmelerin yönetim modeli olarak tasarlanmıştır. Ancak, Türkiye belediyeleşme politikasının niteliği gereği, kimi kentsel özellik taşımayan yerleşmelerde de belediyeler kurulabilmiştir. Belediyeleşme politikası, devletin mekânsal düzeyde kalkınma sürecine öncü değil destek olması biçiminde belirlenmiştir. Bir yerleşmenin kalkınmasına belediye statüsü vererek destek sağlamak için, sözkonusu yerleşmelerde nüfusun 2.000’i aşmasına ek olarak, belli bir sosyoekonomik canlanmanın başlamış olması ve belediye statüsü verildiğinde yerel gelirlerin belediye hizmetlerini görmeye yeterli düzeyde tahsil edilebilmesi koşulları getirilmiştir. Uygulamada son iki koşulun yeterince gözetilmemesi sonunda, belediye modeli yalnızca kentsel ve kentleşme potansiyeli açığa çıkmış yerleşmelerde değil, kimi kırsal ni-

telikli yerleşmelerde de kurulabilmiştir. Belediye meclis üyelerinin yüzde 35'inin, mesleklerini “çiftçi” olarak tanımlayan temsilcilerden oluşması bu durumun hem sonucu hem anlamlı göstergelerinden biridir.

Köy muhtarlıklarında ücretli çalışanlara ilişkin veri bulunmaması, il özel idarelerinde toplam 5.000 civarında personel istihdam ediliyor olması nedeniyle, yerel yönetim personel rejimi asıl olarak belediyeleri konu alan bir başlık olmaktadır. Aşağıda da belediyeler üzerinde durulmuştur.

Sistemin Genel Yapısı

Belediye Kanunu 1930 tarihlidir. Belediyelerin kurucu yasası olan bu düzenleme, belediyelerde ayrı bir personel rejimi kurulmasını öngörmüş, bu doğrultuda aynı yıl “Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi” çıkarılarak yürürlüğe girmiştir. Genel yapısı bakımından dönemin merkezi yönetim personel yapısına koşut hükümler getiren bu Tüzük, belediye istihdamında yargıya giden çeşitli şikayet ve uyuşmazlıklara konu olmuş, giderek uygulanamaz hale gelmiştir. Özellikle 1960'lı yıllardan bu yana fiilen uygulanmayan Tüzük, 1974 yılında yerel yönetimlerin 657 kapsamına alınması ve “belediye memuru”-“devlet memuru” terimleri yerine “memur” teriminin benimsenmesiyle geçerliliğini yitirmiş,²⁶ 1994 yılında da yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece belediyeler için “ayrı personel sistemi” ilkesi ve uygulaması tarihe karışmıştır.

Günümüzde yerel yönetimler personel rejimi, merkezi yönetim personel rejiminin aynısıdır. Genelde olduğu gibi yerel yönetimlerde de memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçi olmak üzere dört tür personel istihdam edilmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde “birleşik personel sistemi” ilkesi geçerlidir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin yapıları gereği, sistem yerel yönetimler bakımından kimi özgün boyutlara sahiptir.

Memurluk Statüsü

1580 Sayılı Belediye Kanunu, yalnızca memurları değil, belediyelerde çalışacak her statüden personelin *sayı, maaş ve kadrolarının belirlenmesini* belediye bütçesine bağlayarak belediye meclisinin yetkisinde saymıştır. İlkeleri Nizamname’de belirlenmiş olan yetkinin kullanımı, doğrudan yerel karar organlarına bırakılmıştır. 1580 Sayılı Yasa, belediye örgütlenmesinde yer alacak birim yöneticilerini, farklı büyüklükteki belediyelerde alacakları unvanları da göstererek saymış,²⁷ “bunların emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen, sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile ketebe, müstahdemler ve amele bulunur” diyerek alt yapılanmayı sayı, maaş ve kadrolar bakımından bütçe ile birlikte meclis kararına bırakmıştır.

1930 tarihli bu düzenleme 1939 yılında, belediyelere tanınan bu serbestliğin istismar ve israfa yol açtığı belirtilerek kaldırılmış; bütün belediyeler için tek maaş ve kadro sistemi uygulamasına geçilerek kadroların Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması ilkesi getirilmiştir. 1959 yılında kadro değişiklikleri ile ilgili işlemler de Bakanlar Kurulu yetkisine alınarak yetkinin merkeze çekilmesi süreci tamamlanmıştır.

657 Sayılı Yasa bu yetkileri Bakanlar Kurulu’ndan alarak İçişleri Bakanlığı’na vermiş, ancak 1983 yılında yetki yine Bakanlar Kurulu’na taşınmıştır. Günümüzde kadro yaratma, değiştirme, kaldırma yetkisi Bakanlar Kurulu’nda bulunmaktadır.

1983 yılında yapılan düzenleme 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmıştır. Buna göre, yerel yönetimler memur kadrosu isteklerini İçişleri Bakanlığı’na göndermekte, ilk elemeyi bakanlık yaparak uygun gördüğü istekler hakkında Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşlerini almakta, bu görüşlerle birlikte kadro isteklerini Başbakanlığa sunmaktadır. Karar Bakanlar Kurulu’nca verilmektedir.

Belediyelerin bütçeleri, genel yönetim kurumlarının bütçeleri gibi TBMM’ye gelmez. Bu nedenle, kadroları da kendi bütçe süreçlerine bağlı olarak belirlenir. Sorun ve sürdürülen tartışmalar, kadrolar ile ilgili kararların yerinde mi yoksa bakanlık ya da Bakanlar Kurulu düzeyinde mi verilmesi gerektiği noktasında odaklanmaktadır.

“Belediye meclisince alınacak kadro oluşturma kararları vesayet denetimine tabi tutulabilir. Vesayet denetimi, asıl yetkinin meclisin elin-

den alındığı anlamına gelmez. Ancak bugün uygulanan sistemi vesayet denetimi olarak adlandırmak olanak dışıdır. İdari vesayette ikame kural olarak mümkün değildir. Vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun işlemini onamama ya da uygulamasını erteleme yetkisine sahiptir; ancak söz konusu işlemi değiştiremez. Yerinden yönetim kuruluşunun işlemi asli işlem olarak o kuruluşun tüzelkişiliğe ve iradeye sahip olması nedeniyle doğmuş tamamlanmış bir işlemidir. Onama işlemi, asıl işlemin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen ayrı bir işlemidir.

Oysa belediye memur kadrolarının saptanmasına ilişkin bugünkü sistemde belediyenin asıl karar alma yetkisi yoktur. Belediyenin iradesiyle oluşan bir hukuki sonuç olmadığı için, bunun yürürlüğünü sağlayacak vesayet makamı onayı aranması da söz konusu değildir. Varolan sistemde asıl işlemi yapan yerel yönetim değil merkezdir. Yerel yönetimin kararı, yalnızca merkezin asıl işlemi yapması için süreci başlatan bir karardır. Arada vesayetten farklı bir ilişki bulunduğundan “ikame” kavramının sınırları da aşılmaktadır. Özetle, bugünkü uygulama, Anayasa’nın ve belediye sistemi ile memurluk sistemini düzenleyen temel yasaların uzağına savrulmuş durumdadır.”²⁸

Hem hukuksal olarak hem de uygulama bakımından çeşitli sıkışıklıklar yaratan bugünkü uygulamanın, Anayasa ve Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda değiştirilmesi gerekir. Merkezi yönetim personel rejimi ve kadro sistemini belirlemeli; yerel yönetimler uygulamalarında vesayet ve yargı denetimine açık tutularak serbest bırakılmalıdır.

Kadro ihdasının bakanlık ve Bakanlar Kurulu düzeyine çekilmesi, merkezi yönetimin sistemdeki konumunu “tahsisçilik” boyutuna indirgemiş bulunmaktadır. Merkezi yönetim tarafından kullanılan yetkiler, olması gereken konumdan, *sistem geliştirmek* konumundan büyük ölçüde uzaklaşmıştır.

Genel sistem için geliştirilmiş hizmet sınıfları, belediyelerin hizmet alanlarının gerektirdiği ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Örneğin özel hizmet alanları olan zabıta görevlileri ile itfaiye görevlileri, “Genel İdare Hizmetleri” ve “Yardımcı Hizmetler Sınıfı” içine sıkıştırılmış durumdadır. Belediye memur kadrolarının yüzde 67’si Genel İdare Hizmetleri Sınıfı’na, yüzde 16’sı Yardımcı Hizmetler Sınıfı’na aittir. Herhangi bir ayırdedici tanımlama özelliği olmayan bu iki sınıfın toplamı

yüzde 83'tür. Sınıflandırma sistemi, kadro tanımlamaya herhangi bir katkıda bulunmaktan uzaktır.²⁹

Yerel yönetimlerde 10.000 civarında kadro unvanı belirlemiştir. Ancak bunların tanımı olmadığı gibi, örneğin “daktilo”, “daktilograf”, “daktilo memuru” ayrı ayrı unvanlar sayılabilmektedir.

Merkezi yönetim belli nüfus büyüklüğündeki belediyelerde istihdam edilebilecek maksimum memur sayısını belirlemiş, işlemlerini bu skalaya göre yürütmektedir. Ancak bu skala, hizmet sınıfları ve kadro unvanları bakımından sorunlu bir zeminde yapılmaya çalışıldığı için, işlemler belediyeler ile bakanlıklar arasında çözümsüz tartışmalara yol açmaktadır.

Kamu sektörünün küçültülmesi yönündeki politikalar uygulamaya koyulduğundan bu yana, sistem merkezi yönetimin elinde etkili bir araca dönüşmüştür. Belediyelerin elinde kadro bulunmasına karşın, merkezi yönetimin bu kadroların kullanımını serbest bırakmaması nedeniyle, ülke genelinde belediyelerde toplam kadroların yüzde 67'si dolu, yüzde 33'ü boş bulunmaktadır.

Belediyeler kadro alma, kadroyu değiştirme ve kadroyu kullanma bakımından merkezi yönetime bağlı durumdadırlar.

Kadroların serbest bırakılmasından sonra yapılabilecek “hizmete alma işlemi”, 1999 yılına kadar kurumsal sınav sistemi ile gerçekleştirilmiştir. 1999 yılında sınav sistemi merkezileştirilmiş bulunmaktadır.

Hizmete alınması kararı verilen personelin “atama işlemi” yetkisi yerine bırakılmıştır. Atama, belediye başkanı kararı ve belediye meclisi onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bu sürecin istisnası, büyükşehir belediyelerinde Genel Sekreterlerin İçişleri Bakanı onayı ile atanmasıdır.

Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel istihdamı, belediyelerde oldukça sınırlı kalmıştır. Tüm belediyelerde istihdam edilen sözleşmeli personel oranı, toplam personel içinde yüzde 0,4 düzeyindedir. Sayı olarak 1000'den az olan sözleşmeli personelin yarıdan fazlası (yüzde 53) sanatçı, yüzde 44'ü avukat olarak hizmet vermektedir.

Avukatlar ağırlıklı olarak 657 Sayılı Yasanın 4-B maddesine göre çalıştırılırken, sınırlı bir bölümü 506 kapsamında çalıştırılmaktadır. Sa-

natçıların ise tümü, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası kapsamında istihdam edilmektedir.

Avukat istihdamı, yıllık dava sayısı düşük küçük belediyelerde başvuru bir uygulama olarak öne çıkmaktadır.

İşçiler

Kamu sektöründe çalıştırılan işçiler için, özel sektördeki istihdam sisteminden farklı bir düzenlemeye gidilmemiştir. Belediyelerde de işçiler, bireysel ya da toplu iş sözleşmeleri ile çalıştırılmaktadır.

Geçici İşçilik Uygulaması

İşçi istihdamında çarpıcı olan özellik, belediyelerde “geçici işçi” uygulamasının oldukça yaygın olmasıdır.

Belediyelerde çalıştırılacak işçi sayısı belediye meclisi tarafından belirlenmekte, belediye başkanı bu sayı içinde kalmak üzere gerekli sözleşmeleri yapmaktadır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği bu ilke, 1983 yılına kadar uygulanmıştır.

1983 yılında 190 Sayılı Kadro Kararnamesi ile “geçici işçi” ve “sürekli işçi” ayrımı getirilmiştir. Sürekli işçi çalıştırma İçişleri Bakanlığı’nın iznine bağlanmış, ve bunların istihdamı (1) yeni birim kurulması, (2) yeni iş makinesi alınması, (3) yeni toplu taşıma aracı alınması koşullarına bağlanmıştır. Ancak bu koşullar varsa vize verilebilecektir. Bu düzenleme her yıl bütçe yasalarında yinelenerek günümüze dek yürürlükte tutulmuştur. İçişleri Bakanlığı bu yetkisini valiliklere devretmiş, her yıl genelgeler çıkararak bu uygulamayı sürdürmüştür.

Geçici işçi istihdamı 1991 yılına kadar vizeye bağlanmamışken, bu tarihte o da vize kapsamına alınmıştır. 1992 yılında kaldırılan vize uygulaması 1994’te yine getirilmiş, o tarihten bu yana her yıl uygulanmıştır. 1994 Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığı’na verilen vize yetkisi, bakanlıkça her yıl valiliklere devredilmektedir.

Burada, “30 günden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçiler” söz konusudur. Bu tanım, temel hukuksal düzenlemelerde bulunmayan “geçici işçi” konusunu iyice karışık bir hale getirmiştir. İş Kanunu, işçileri geçici ve sürekli diye ayırmamaktadır. İş Kanunu sınıflandırmala-

rı, işi sınıflandırmaya odaklanmıştır. Bu yasa sürekli iş ve süreksiz işlerden söz eder. Süreksiz iş, açık olarak, 30 günden az süren iş biçiminde tanımlanmıştır. Geçici işçi terimi kullanılacaksa, ancak bu kategori için kullanılabilir. Oysa kamu sektöründe süresi belirli hizmet akdi yapanlara “geçici işçi” denmeye başlanmış ve hukuksal temeli boşlukta kalan bir uygulama yaygınlaştırılmıştır. İşçiler bakımından olduğu kadar, kamu hizmetinde sürekliliği sağlama amacı bakımından da sakıncalı olan bu hukuk-dışı durum, belediye personel rejiminde başlıca sorunlardan birine dönüşmüştür.

Geçici işçiliğin soruna dönüşme nedeni, bu çerçevede çalıştırılanların, yalnızca “işçi” işlerinde değil, yasa gereği ancak memurlar tarafından yapılabilecek işlerde çalıştırılmaya başlanmasıdır. Örneğin, “gelir tahakkuk memurluğu” gibi yalnızca memur tarafından değil, ayrıca *bu* unvanı taşıyan memur tarafından yapılabilecek işler ya da müdürlük, daire başkanlığı, hatta genel sekreter yardımcılığı gibi üst ve orta düzey yöneticilik görevleri “geçici işçi” eliyle sürdürülebilmektedir.

Uygulama, KİT’lerde kamu personel rejimini çözmek için kullanılan “sözleşmeli personel” statüsü yerine, belediyelerde aynı amacı gerçekleştirmek için “geçici işçi” kategorisinin kullanıldığı biçiminde özetlenebilir.

İstihdamın Belediye Dışına Taşması

Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana uygulanan özelleştirme politikası, belediyelerde özellikle 1990’lı yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır.

Belediyeler, başlıca hizmetleri ihaleye çıkararak özel şirketlere devretme ve şirket kurma yoluyla, geleneksel hizmet alanlarından çekilmekte ya da çalışma tarzı bakımından özel sektörleşmektedir. Sanayi Bakanlığı kayıtlarına göre belediyelerin kurduğu ya da ortak olduğu şirket sayısı 680’e ulaşmış bulunmaktadır. Taşeronlaştırılan hizmet alanları kent temizliği, çöp toplama-taşıma, su hizmetleri gibi temel belediye hizmetlerinden, kimi belediye içi yönetim işlerine dek geniş bir çeşitlilik göstermektedir.

İster bir belediye şirketi ister hizmeti ihale ile özel sektöre devretme biçiminde olsun, sonuçta belediye içi istihdam olanakları daralmaktadır.

Hizmetin taşeronla devri, işçi hakları ve sendikal yaşam bakımından sorunlara yol açmakta; ancak taşeronlaşmanın sağladığı düşük ücret ödeme ve sendikalaşmanın kırılması belediye yöneticilerine cazip gelmektedir. Öte yandan memur ve işçi istihdamına merkezi yönetim tarafından getirilen kısıtlamalar, bu iki yöntemi belediyeler için çıkış yolu haline getirmiş bulunmaktadır.

Gerek şirketlerde gerekse taşeronlarda istihdam edilen işçi sayısı hakkında herhangi bir veri elde etmek olanak dışıdır. Oysa belediye hizmetlerini gören gerçek personel sayısını ortaya koymak için, bu oluşumlardaki istihdam hacmi verilerine de sahip olmak gerektiği açıktır.

III. KİT Personel Sistemi

Cumhuriyet tarihinde KİT'lerle ilgili ilk genel düzenleme (3460 Sayılı Yasa) 22 yıl, ikincisi (440 Sayılı Yasa) 19 yıl uygulamada kalmıştır. Toplam 40 yıllık sürede gelişkin bir KİT mevzuatı ve uygulama sistemi oluşmuştur. Buna karşın, KİT sisteminde 1983 yılında 60 Sayılı KHK ile başlayan süreç, KİT mevzuatında ve yönetim yapısında sık sık değişikliklerin yapılması, yapılan düzenlemelerin önemli bir kısmının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi gibi sonuçlarla karşı karşıya kalınmasına neden olmuştur. KİT sisteminde üçüncü dönemin sergilediği sancılı yapı, bu dönemin ilk iki dönemden yapısal bir farklılık taşımasından kaynaklanır. İlk iki dönemde düzenlemeler KİT sistemini kurma ve geliştirme amaçlı inşa hareketlerinin ürünü iken, üçüncü dönemin düzenlemesi KİT sistemini tasfiye etme hareketinin ürünüdür. Tasfiye hareketi iktisadi, toplumsal, siyasal ve hukuksal çeşitli tepkiler ile karşılaşmış; toplumsal mücadelenin başlıca konularından birisi haline gelen KİT sistemi hem hukuksal bütünlük hem uygulama bütünlüğü bakımından dağınık bir durum almıştır.

1980'li yıllarda KİT'ler, 1960'lı yıllardaki misyonundan uzaklaştırılarak, "kamu yararının da" gözetildiği kuruluşlardan, tamamen piyasa ekonomisi kurallarına göre faaliyet gösteren işletmeciler birimlere dönüştürülmek istenmiştir. KİT çalışanları kamu kurumu çalışanı statüsünden çıkarılarak özel hukuk ilişkisine sokulmaya çalışılmış, 3291 ve 4046 sayılı özelleştirme kanunları uyarınca özelleştirme programına alınan

KİT'ler "TTK hükümleri doğrultusunda AŞ"lere dönüştürülmüştür. Bu doğrultuda KİT'lerin çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesine yönelik mevzuatta 1980 sonrası yaşanan değişiklik sıklığı, personel mevzuatı bakımından da geçerli olmuş, Anayasa mahkemesi iptallerinin önemli bir kısmı personel mevzuatıyla ilgili değişikliklerden kaynaklanmıştır. Günümüzde KİT personel sistemi, birçok Anayasa Mahkemesi iptal kararından sonra, personel açısından 3771 Sayılı Kanunla değişik 399 Sayılı KHK çerçevesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Genel Gelişme Çizgisi

1938 yılına kadar KİT'ler kendi kuruluş yasaları çerçevesinde idare edilmişlerdir. KİT'lerin sayı ve faaliyet alanlarının genişlemesi ile birlikte bu kuruluşları ortak esaslara kavuşturma gereği ortaya çıkmış, böylece 1938 yılında KİT'lerle ilgili ilk hukuksal düzenleme olan 3460 sayılı "Sermayelerinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasayla KİT'lerin yetkili organları ve genel çalışma esasları düzenlenmiştir. 3460 sayılı yasada; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleri ile sınırlı kuruluşlar *İktisadi Devlet Teşekkülü* olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, sermayelerinin en az yarısı bu yasaya tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin, bilançolarının düzenlenmesi ve denetimleri bakımından bu yasaya tabi oldukları belirtilmiştir.

Bu dönemde devlet memurlarının aylık ve kadrolarına ilişkin hükümler, 1939 yılında çıkarılan 3656 Sayılı "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun"la düzenlenmiştir. Aynı amaçla 3656 Sayılı Yasa dışında kalan ve içinde iktisadi devlet teşekküllerinin de bulunduğu kamu personeli için ise, yine aynı yılda 3659 Sayılı "Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun" yürürlüğe konmuştur. KİT'lerde çalışan personelin hukuksal statüsü bu metinle düzenlenmiştir.

3460 düzenlemesi 1964 yılına kadar 22 yıl uygulanmış, 1964 yılında çıkarılan "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında" 440 Sayılı Yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni dü-

zenlemeye koştur olarak personel sistemi düzenlemesi de değişmiştir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılarak, 3656 Sayılı Yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu yasa KİT sistemini kapsamadığı için, yerine yeni bir düzenleme yapılınca kadar 3656 Sayılı Yasa yürürlükte tutulmuştur. Bu kesimdeki personelin haklarını korumak ve dengeyi kurmak amacıyla, 657 Sayılı Yasanın ek geçici 9 ve 21. maddeleri ile bu personelin 657 Sayılı Yasayla bağlantısı sağlanmıştır.

Zaman içinde yapılan değişiklik ve kısıtlamalar ile KİT’lerde çalışan memurların ücret durumları 657 Sayılı Kanun çerçevesinde çalışan “Devlet Memurları”nınine paralel hale sokulurken, diğer taraftan yeni kurulan veya statülerinde değişiklik yapılan bazı KİT’ler ise personel bakımından özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış, bazıları için de özel olanaklar sağlanmıştır.³⁰

KİT’lerle ilgili ikinci genel düzenleme olan 440 Sayılı Yasayla, iktisadi devlet teşekkülü tanımlanmış ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların da iktisadi devlet teşekkülü olabilmesine olanak tanınmış, bu kuruluşların yönetim, denetim ve çalışma esasları düzenlenmiştir.

KİT’lerin üst düzey yöneticilerinin sözleşme ile çalıştırılması ilk kez bu yasada öngörülmüştür. Üst düzey yöneticiler dışında kalan diğer personel için ise 3659 Sayılı Yasa kurallarının uygulanması sürdürülmüştür.

3659 Sayılı Yasa, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapan ve bu yasanın mali hükümlerini yaşama geçiren 1327 bu yasa ile (31.07.1970) yürürlükten kaldırılmıştır. 1327 Sayılı Yasayla 657 Sayılı Yasaya eklenen Ek geçici 9. madde ile KİT personeli aylıklarının hesabında uygulanacak esaslar belirlenmiş, kendi özel yasaları (KİT Personel Yasası) çıkıncaya kadar 3659 Sayılı Yasanın ilgili hükümleri ile özel yasa hükümlerinin (kuruluş yasalarının) bu personel hakkında uygulanması sağlanmıştır.

440 Sayılı Kanun 19 yıl uygulamada kaldıktan sonra 1983 yılında 60 Sayılı KHK³¹ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu KHK, 2929 sayılı yasalaraştır. Yeni bazı kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuş, genel bütçe içindeki bazı kuruluşlar KİT statüsü içine alınmış, mevcut kamu iktisadi teşebbüsleri yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 2929 Sayılı Yasa kısa bir süre sonra, 08.06.1984 tarih ve 233 Sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

KİT'lerin hukuki statüsüyle ilgili son yasal düzenleme olan 233 Sayılı KHK, kapsamına giren kuruluşları liste halinde belirlemiştir. Kapsamda 27 iktisadi devlet teşekkülü, 11 kamu iktisadi kuruluşu, 41 bağlı ortaklık, 103 müessese yer almıştır. Atatürk Orman Çiftliği, Merkez Bankası AŞ, Ereğli Demir Çelik Fabrikaları TAŞ, Türkiye İş bankası AŞ, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve il özel idareleri ile belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler, 233 Sayılı KHK'nın kapsamı dışında bırakılmıştır. Kapsam dışında kalan kuruluşların kuruluş ve işleyişleri ile ilgili yeni bir düzenleme yapılmıyacağı kadar kendi mevzuatları ile yürütülme-leri öngörülmüştür.

1960'lı yıllardan itibaren sayısal olarak ve ekonomideki ağırlıkları bakımından önemi giderek artan KİT'lerle ilgili olarak, bu kuruluşların işletmecisi birer birim olmaları nedeniyle diğer kamu birimlerinden ayrı bir personel rejiminin olması gerektiği düşüncesi öne çıkmıştır. Bu bağlamda; 12.03.1964 tarih ve 440 Sayılı Kanunun geçici 7. Maddesinde İDT'nin personel rejimlerinin yeniden düzenlenmesi zımnen öngörülmüş, 1965 yılında kabul edilen 657 Sayılı DMK'nın genel gerekçesinde İDT personel kanunun hazırlanması gerektiği belirtilmiş ve 1970 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 657 Sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren 1327 Sayılı Kanunun TBMM'de görüşülmesi sırasında kapsamla ilgili maddenin KİT'leri de kapsayacak şekilde değiştirilmesi hakkındaki öneriler, KİT personel rejiminin ayrı bir kanunla düzenleneceği gerekçesi ile kabul edilmemiştir.³² Daha sonra KİT'lerle ilgili mevzuat düzenlemelerinde de (60 Sayılı KHK; 2929 Sayılı Kanun, 233 Sayılı KHK gibi) ilkeleri de belirtilmek suretiyle personel rejimlerinin ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

Ancak personel rejimine ilişkin yasal düzenleme gereksinimi KİT'lerle ilgili özel yasalarda yer almasına (440 ve 2929 sayılı yasalarda, 233 Sayılı KHK'de), 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde de me-mur ve diğer kamu görevlileriyle ilgili düzenlemelerin yasayla yapılma-sının öngörülmesine karşın, bu konudaki ilk düzenlemeler yasayla de-ğil Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulu-EİYYKK-kararı (daha sonra Yüksek Planlama Kurulu-YPK) ile olmuştur.

1985 yılında 85/9 Sayılı EİYYKK kararıyla birlikte, sık sık Anayasa Mahkemesi iptalleri ile karşılaşılan bir dizi KHK dönemi başlamıştır.

KİT personel rejimiyle ilgili son düzenleme 29.01.1990 tarih 20417 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 22.01.1990 tarih ve 399 Sayılı KHK ile bu kararnamede yapılan ek ve değişikliklerdir.

1980’li Yıllardan Günümüze Gelişmeler

1980 sonrasında KİT mevzuatını düzenleyen ve halen bazı ek ve değişikliklerle birlikte yürürlükte olan 233 Sayılı KHK, personelin özlük hakları ile yükümlülük ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Getirdiği ilkeler özetle şunlar olmuştur:

- KİT personel rejiminin; verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı, yeterli elemanların işe alınmasını ve işin gereğine göre yetiştirilmesini, yaratıcılığın, başarı ve çalışmanın maddi ve manevi ödüllendirilmesini öngören bir sistem çerçevesinde “ayrı bir kanunla” düzenlenmesi,
- Teşebbüslerde memur (kadrolu personel), sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç tür personel istihdam edilmesi,
- Personel ihtiyacının yönetim kurulları kararı ile her yıl iş programları ile belirlenmesi; ancak kadro sınırlamaları getirmeye, gerektiğinde kadro ihdas, iptal ve sözleşmeli personelin istihdamı gibi hususlarda genel hükümlerin uygulanmasına karar vermeye EİYKK’nın yetkili kılınması.

Bu düzenlemelerin KİT’lerde *kadrolu*, *sözleşmeli* ve *işçi* olmak üzere üç tür personel istihdamı öngörmesine karşın, 26.04.1985 tarih ve 85/9 sayılı EİYKK kararı ile bazı istisnalar dışında KİT’lerdeki boş kadrolar iptal edilmiş, personel ihtiyacının (işçiler dışında) yalnızca sözleşmeli personel ile karşılanması ilkesi benimsenmiştir. 85/9 Sayılı Karar doğrultusunda bir yandan kadrolu personele göre daha yüksek oranda ücret artışları ile sözleşmeli statüye geçiş teşvik edilirken, diğer taraftan, boş ya da boşalacak kadrolar iptal edildiği için, kadrolu statüde kalanların kazanılmış hak dereceleri ile buna bağlı olarak emeklilik keseneklerine esas dereceleri dondurulmuş, böylece kadrolu personel sözleşmeli statüye geçişe zorlanmıştır.

Anayasada ve diğer mevzuatta KİT personel sisteminin yasayla düzenlenmesi öngörülmesine karşın EİYKK ile yapılması, düzenlemenin hukuki temelden yoksun olduğu eleştirileriyle karşılaşmış, EİYKK Kararı, 1988 yılında bir KHK ile yasal hüküm haline getirilmiştir.³³

Bu tarihe kadar KİT’lerde 657 Sayılı Kanunun 4/B maddesi çerçevesinde yalnızca istisnai hallerde çok az sayıda sözleşmeli personel çalıştırılmakta iken, 1985 yılında 85/9 Sayılı EİYKK kararı ve 1988 yılında 308 Sayılı KHK ile sözleşmeli statüde istihdam *temel ilke* olarak benimsenmiştir. 308 Sayılı KHK, 233 Sayılı KHK’nın “Personele İlişkin Hükümler” başlığını taşıyan dördüncü kısmının tamamını yürürlükten kaldırmış ve yeniden düzenlemiştir.

308 Sayılı KHK

308 Sayılı KHK ile 233 Sayılı KHK’nın personele ilişkin kurallarında önemli ölçüde değişiklik yapılmış, bu değişiklikler Anayasa Mahkemesi’nce iptale konu olmuştur:

- KİT’lerde kadrolu personel uygulamasına son verilerek, sözleşmeli statü ve işçi statüsü olmak üzere iki tür istihdam öngörülmüştür.
- Sözleşmeli personelin hizmet koşullarına, statülerine, hak yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi YPK’ya verilmiştir.
- Personelle imzalanacak sözleşmeden doğabilecek ihtilafların adli yargıda çözümlenmesi hükmüne bağlanmıştır.

Bu ilkeler ile KİT’ler, personel rejimi bakımından tümüyle birer özel sektör kuruluşuna dönüştürülmüştür. Düzenleme, başlıca hükümleri bakımından, aynı yıl Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.³⁴

Anayasa Mahkemesi iptal kararını, Anayasanın 128. maddesinde yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütülmekle yükümlü olunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür” hükmüne; getirilen yeni statü-

nün, çağdaş hukuk devletinin tüm çalışanlar için getirdiği sosyal güvenceleri sağlamamasına; kamu hukukuna bağlı olarak oluşan bir çalışma ilişkisinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı olması gerektiği savlarına dayanarak vermiştir.

Çağdaş hukuk devleti ve 1982 Anayasası doğrultusunda olması gereken KİT personel mevzuatının da çerçevesini çizen sözkonusu kararda iptale konu maddeler ve iptal gerekçesi şu şekilde özetlenebilir:

İstihdam Şekliyle İlgili Olarak

Anayasanın 128. maddesi “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esasına 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” hükmünü getirmiştir.

308 Sayılı KHK ile getirilen düzenlemede KİT’lerde istihdam sözleşmeli personel ve işçiler olarak sınırlandırılmış, memurlar kapsam dışında bırakılmıştır.

Anayasa Mahkemesi; Anayasanın 128. maddesinden hareketle KİT’lerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu görevlerinin mutlaka olduğunu ve bunların memur veya diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğini belirtmekte, bu açıdan diğer kamu görevlisi kavramının KİT’ler açısından hangi tür personeli kapsamaması gerektiğini ve sözleşmeli statünün Anayasanın 128. maddesi açısından “diğer kamu görevlisi” sayılıp sayılamayacağını irdelemektedir.

Anayasa Mahkemesi değerlendirmelerinde 128. madde ile memurlara olduğu kadar, “diğer kamu görevlilerine” de getirilen “atama” şartını ölçüt almaktadır. Yüksek Mahkeme, “gerek öğretide, gerekse yargısal içtihatlarda “şart işlem” olarak nitelendirilen atama işlemlerinde, memur ya da diğer kamu görevlilerinin rolünün, karşılıklı hak ve yükümlülüklerin, yetki ve sorumlulukların kural işlemlerle önceden saptandığını, varolan ve doğmuş bir statüye intisap etmekten ibaret olduğunu, diğer bir deyişle memur ya da diğer kamu görevlilerinin yasada öngörülen koşullar dışında kendileri için farklı uygulamalar talep etme

hakkı bulunmadığını, sözleşmeli personel statüsünde ise akdi bir durum söz konusu olduğunu, atamadan tamamen farklı olduğunu” belirterek, sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlisi” olarak nitelendirilmesi olanağı bulunmadığını ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi 233 Sayılı KHK’nın personel istihdamına ilişkin 308 Sayılı KHK ile değişik 42. maddesinin 1. fıkrasını, Anayasanın 128. maddesi doğrultusundaki sürekli ve asli görevlerin, diğer kamu görevlisi kavramına girmeyen “sözleşmeli personel” ile yürütülemeyeceği gerekçesi ile iptal etmiştir.

Çalışanların İş Güvencesiyle İlgili Olarak

233 Sayılı KHK’nın 308 Sayılı KHK ile değişen ve iptale konu olan diğer maddesi, sözleşmeli personelin toplu iş sözleşmesi kapsamına alınamayacağına ve bunlara toplu iş sözleşmeleri ile veya toplu iş sözleşmeleri emsal gösterilerek hiçbir maddi veya ayni menfaat sağlanamayacağına ilişkin hükümdür (42. madde).

Anayasa Mahkemesi bu hükmü, sözleşmeli personelin istihdam süresince sahip olması gereken anayasal güvenceler açısından değerlendirmiş, memur güvencesine sahip olmayan sözleşmeli personelin, toplu iş sözleşmesi kapsamına da alınmamasını çalışanların sosyal güvenceleri açısından “ciddi sakıncalara açık bir eksiklik” olarak görmüştür. (YPK’nın 18.03.1988 tarih 1988/40 sayılı kararıyla “KİT’de sözleşmeli personel ücretlerinin tespitinde uygulanacak usul ve esaslar ile ekli Tip Sözleşme” yürürlüğe konulmuştur. Tip Sözleşmenin üçüncü maddesinde “hizmet yürüten kişinin başarı düzeyi ne olursa olsun kurumun sözleşmeyi yenileyip yenilememekte serbest kalacağı” hükmü yer almıştır.)

Yüksek Mahkeme bu maddeyi; “genel idare esasları dışındaki hizmetlerde birer çalıştırılan konumunda olan KİT sözleşmeli personelinin hukuksal statüsünü belirlemek ve istihdam güvencesi sağlamak için, yapılacak idari sözleşmelere esas olmak üzere, Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan memur ya da diğer kamu görevlilerine, (veya) 49–55. maddelerde işçilere ilişkin güvencelerin uygun öğeler içeren bir çerçeve yasa ile belirlenmek zorundadır” gerekçesiyle iptal etmiştir.

Çalışanların Yargısal Haklarıyla İlgili Olarak

308 Sayılı KHK'nın iptale konu olan diğer bir önemli maddesi ise sözleşmelerin uygulanmasından doğacak anlaşmazlıkların çözüm yeri olarak *idari yargı yerine adli yargının* gösterilmiş olduğu hükümdür.³⁵

Anayasa Mahkemesi kararında, KHK ile getirilen düzenlemenin, “KİT’lerdeki çalışanların özel hukuk alanına giren hizmet sözleşmesine tabi olacakları anlayışına” dayandığını, oysa bunun idari sözleşme olduğu (tarafardan birinin kamu tüzel kişisi olması, konunun kamu hizmeti ile ilgili bulunması, düzenleme biçimi ve yürütme yöntemine ilişkin kuralların özel hukuk kurallarından çok kamu hukuku kuralları olması ve yönetime üstünlük tanınması gerekçeleriyle), sözleşmenin kamu hukuku ilişkisini değiştiremeyeceği belirtilmiştir. Söz konusu madde, Anayasanın “Kanuni Hâkim Güvencesi” başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz” biçimindeki kurala aykırı olması, yasama organının anayasal bir kural olarak idare hukuku alanına giren bir idari eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu açma yetkisine sahip olmadığı gerekçeleri ile iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi yukarıda özetlenen maddelerle birlikte diğer maddelerin de iptal gerekçelerini “sosyal hukuk devleti” ve “çalışma özgürlüğü” ilkelerine dayandırarak, başta kamu çalışanları olmak üzere tüm çalışanlara ilişkin yapılacak yasal düzenlemelere esas olması gereken ölçütleri vurgulamıştır.

Mahkemenin karara konu değerlendirmelerinin sonunda da bir bütünsellik içinde tekrar belirttiği üzere;

- “Devlet çalışanları başta olmak üzere, tüm çalışanlara sosyal hukuk devleti niteliğine yaraşır biçimde anayasal güvenceler sağlanması temel amaç ve görev olmalıdır. Bu bağlamda aranan başlıca koşul, sağlanan hakları her alanda genişletip güçlendirerek, çalışma özgürlüğünü ve çalışanların durumunu çağdaş düzeye getirmektir.
- Sosyal adalet, sosyal hukuk devletin temelidir. Çalışma özgürlüğü, sendikal haklar, ücretler adalet ve ilgili olanaklar da sosyal hukuk devleti niteliğinin belirgin ilkeleridir.

- Yönetimin objektif kurallara dayanmayan göreceli takdiriyle başarılı başarısız sayılan, yıllık çalışma süresi böylece uzatılan, işe dönüştürülen, görevden yönetimin istediği zaman çıkarılan, çalışanlara şimdiye kadar tanınmış bir çok haktan yoksun bırakılan, etkin bir yargı denetimi dışında tutulan, yönetime tam anlamıyla bağımlı kılınan personelin görevde kalmak ve ücretini artırmak için her şeyi göze alması, her baskıya katlanması, hukuk, Anayasa ve yasa dışı durumlar ve tutumlar içinde bulunması, bu nedenlerle kimi sakıncalı oluşumların devlet yapısını sarsacak boyutlara varması kaçınılmazdır. Görev onuru, emek kutsallığı, hukuksal yönden sağlıklı güvencelerle korunur. Bu sonucu sağlamayan düzenlemeler, çalışanlar için geriye götürülen, haksızlık yaratan kurallardır.”

308 Sayılı KHK’nın iptal edilmesi üzerine, personel istihdamı 1990 yılında yürürlüğe giren 399 Sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir.

399 Sayılı KHK

399 Sayılı “KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK”, “233 Sayılı KHK’ya tabi kamu, iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını” düzenlemektedir.

308 Sayılı KHK, sözleşmeli ve işçi olmak üzere iki tür personel istihdamı öngörmüşken, 399 Sayılı KHK’yla teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği esası getirilmiş, işçilerin bu KHK’ya tabi olmadıkları belirtilmiştir.

Ancak bu genel ilkeye bir istisna getirilmiştir.³⁶ 233 Sayılı KHK yürürlüğe girmeden önce özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olan ve İş Kanunu’na tabi personel çalıştıran kuruluşlar hakkında, önceden tabi oldukları İş Kanunu hükümlerinin uygulanması kabul edilmiştir. Bunlar, yapılan düzenlemelerin dışında bırakılmıştır. Bu düzenlemeye; daha önce özel hukuk hükümlerine (1475 Sayılı İş Kanunu’na) tabi olarak kurulan kuruluşlarda yönetici sıfatında olup kapsam dışı diye nitelendirilen, ancak 308 Sayılı KHK’nın geçici 4. maddesinde yer alan

“teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda bu KHK’nın yürürlüğe girdiği tarihte toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında hizmet akdi ile çalışan yönetim personeli, en geç 31.12.1988 tarihine kadar sözleşmeli statüye geçirilir” hükmü³⁷ uyarınca sözleşmeli statüye geçirilen personel, mevcut düzenlemelerin dışına çıkarılarak tekrar 1475 Sayılı Kanun hükümlerine tabi olmuştur.

399 Sayılı KHK ile işçiler dışındaki personel, kararname eki I ve II Sayılı Cetveller’de kadro ve unvan olarak belirlenmiştir.

I Sayılı Cetvel, asli ve sürekli hizmetleri ve bunları yürütecek personeli konu almıştır. Memur statüsünde görev yapacak olanlar, bu cetveldeki görevlilerle sınırlı tutulmuş; bunun dışında genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetlere ilişkin kadroların saptanması ve I Sayılı Cetvel’e alınma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Kararnamedeki tanım şöyledir: “Teşebbüslerin ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile kadro unvanlar I Sayılı Cetvel’de gösterilen diğer personel ile yürütüleceği, ve bu kadrolara atanan personelin kadrolarında sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği, bunlar hakkında 399 Sayılı KHK’da belirtilen hükümler dışında 657 Sayılı DMK hükümleri uygulanacağı” hükme bağlanmıştır.

Düzenleme, I Sayılı Cetvel ile, 657 Sayılı DMK’ya tabi olan fakat *kadro karşılığı sözleşmeli çalışan yeni bir memur statüsü* yaratmıştır. Ancak 399 Sayılı KHK’nın “kadro karşılığı sözleşmeli statüde” istihdamla ilgili maddeleri Anayasaya aykırı bulunarak, Anayasa Mahkemesi tarafından 1991 yılında iptal edilmiştir.³⁸ Bunun üzerine 399 Sayılı KHK’nın Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilen bazı maddelerini yeniden düzenleyen 3771 Sayılı Yasa³⁹ çıkarılmıştır. I Sayılı Cetvel’e tabi personelin kadrolarında sözleşmeli olarak çalıştırılması kaldırılarak, bu kadrolar hakkında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaya başlanmıştır. I Sayılı Cetvel’e dahil sözleşmeli statüde çalıştırılan yönetici personel, 657 Sayılı Yasa kapsamında memur statüsünde kadrolu personel kadrolarına geçirilmiştir.

399 düzenlemesi, II Sayılı Cetvel’i “diğer sözleşmeli personel” için öngörmüştür. Bunlar şöyle tanımlanmıştır: Sözleşmeli personel “teşeb-

büs ve bağı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde, bu KHK’da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir.”

308 Sayılı KHK ile güvencesiz bir personel statüsü oluşturulmuşken, 399 Sayılı KHK ile sözleşmeli personelin işe alınması, sorumluluk ve hakları, göreve son verme gibi konular düzenlenmiş, böylece KİT’lerde sözleşmeli personel yönünden, anlaşmazlıkları idari yargıda çözülmesi gereken, statü hukukuna bağlı bir personel kategorisi oluşturularak, sözleşmeli personel de memurlara benzer yasal güvencele kavuşturulmuştur.

Sözleşmeli personel, 399 Sayılı KHK’ya göre memur personel dışında kalan, genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde hukuki esaslar çerçevesinde akdedilen bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmış; söz konusu sözleşmeli personele ait pozisyonların unvan ve sayıları, Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilerek, 399 Sayılı KHK eki II Sayılı Cetvel’de gösterilmiştir. Sözleşmeli personel, işin niteliğine göre kısmi zamanlı da (Part-time) istihdam edilebilmektedir.⁴⁰

Başlangıçta, 399 Sayılı KHK’ya tabi sözleşmeli personel statüsüne geçmeyen ve 657 Sayılı Yasa hükümlerine bağlı olarak çalışan memur kadroları ise III Sayılı Cetvel olarak nitelendirilmektedir. (Yasal olarak böyle bir tanımlama olmamakla birlikte, tanımlarda kolaylık sağlaması bakımından bu şekilde ifade edilmektedir.)

KİT Personelinin Sayısal Gelişimi

KİT’lerde çalışan personel, aşağıda hukuksal boyut incelenirken görüleceği üzere oldukça karmaşık bir yapı sunmaktadır. Memur, sözleşmeli, işçi statüleri kendi içlerinde çeşitlenmekte ve personel rejiminin çözülmesine doğru yol almaktadır. Rakamsal verilerin bu karmaşık yapıyı sergileme gücü yoktur. İkinci olarak, KİT’lerde taşeron işçi istihdamı beklenenin ötesinde hızlı bir biçimde yaygınlaşmamış durumdadır. Taşeron işçiler de rakamlarda görülemez durumdadır. Bu nedenle, aşağıdaki tabloda, 1996 yılı itibarıyla KİT personeli toplamını gösteren 544.328 rakamının, KİT dünyasının doğrudan kullandığı toplam gerçek personel sayısını yansıtmadığı açıktır. 1990’lı yıllardan itibaren

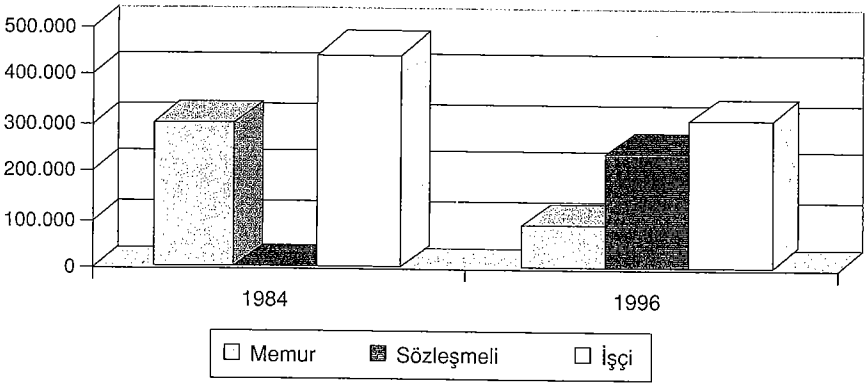
5. KİT Personel Sayısı 1984-1996

Yıl sonları itibarıyla memur sayısı (Kişi)		1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
KİT		245.540	232.923	162.795	83.078	40.492	30.023	16.028	16.360	25.070	23.525	22.254	20.061
Sosyal Güv. Kur.		41.787	41.959	43.947	47.151	48.409	53.596	55.097	55.595	56.716	57.000	57.771	57.261
Diğer kuruluşlar		10.143	11.440	16.824	15.580	13.645	13.251	13.505	13.140	12.540	11.922	11.741	11.547
Fonlar		0	37	36	38	26	26	31	124	75	77	115	186
Toplam		297.470	286.359	223.602	145.847	102.572	96.896	84.661	85.219	94.401	92.524	91.881	89.055
Yıl sonları itibarıyla sözleşmeli personel sayısı		1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
KİT		674	26578	115.164	200.748	248.171	248.699	263.575	257.732	256.853	246.101	229.220	227.131
Sosyal Güv. Kur.		87	110	319	330	561	459	621	703	748	238	158	3.466
Diğer kuruluşlar		613	1.088	1.173	2.895	3.822	5.802	6.039	12.607	8.447	8.138	7.480	7.380
Fonlar		0	79	130	168	240	516	654	698	410	392	553	713
Toplam		1.374	27855	116786	204141	252794	255476	270889	271740	266458	254869	237411	238690
Yıl sonları itibarıyla işçi sayısı		1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
KİT		428.555	447.725	448.181	437.309	423.825	431.694	410.039	409.382	382.776	347.175	324.266	297.136
Sosyal Güv. Kur.		12.778	11.864	11.182	10.509	9.715	9.355	8.628	8.305	7.926	7.321	6.904	5.027
Diğer kuruluşlar		1.938	2.005	8.585	7.843	7.280	7.120	6.531	6.081	8.531	5.809	5.987	5.199
Fonlar		0	157	107	73	99	130	119	270	62	57	57	97
Toplam		443.271	461.751	468.055	455.734	440.919	448.299	425.317	424.038	399.295	360.362	337.214	307.459
KİT toplam personel		1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
KİT toplam personel		674.769	707.226	726.140	721.135	712.488	710.416	689.642	683.474	664.699	616.801	575.740	544.328

1) 1990 yılında 5 çimento şirketinin özelleştirilmesi sonucu 1779 kişi azalmıştır.
1992 yılında: YDK denetimine giren 41 adet iştirak statüsündeki (kamu payı yüzde 50'den fazla olan) kuruluşun ortalama personel sayısı 5839,
1992 yılında özelleşen Niğde Çimento Sanayi A.Ş. ve Adana Kağıt Torba Sanayinin 1991 yılı ortalama personel sayısı 438 kişidir.

KİT personeli varlığını doğru biçimde ortaya koymak için, çalışmalara memur—sözleşmeli—işçi statülerine taşeron işgücü başlığını eklemek zorunluluğu vardır. Ne var ki bürokrasinin çalışma yöntemi, verilerin henüz bu gelişmeyi karşılayacak biçimde toplanması yönünde yenilenmemiştir. Taşeron işçiliğinin boyutları, kısmen de olsa bu incelemenin ilerideki bölümlerinde ortaya koyulmuştur.

Statülere Göre KİT Personeli, 1984-1996



KİT’lerde çalışan memur, sözleşmeli ve işçi toplam sayısı 1984 yılında 674.769 iken 1996 yılında 544.328’e gerilemiştir. Asıl erime memurlarda ortaya çıkmış, memur sayısı aynı yıllarda 245.540’tan 89.055’e düşmüştür. Buna karşın toplam sayısı 1984 yılında yalnızca 1.374 olan sözleşmeli personel toplamı 1996 yılında 238.690’a yükselmiştir. KİT’lerde memurluk rejimi neredeyse ortadan kaldırılmıştır. İşçi sayısında da gerileme yaşanmış, toplam KİT işçisi sayısı 1984 yılında 443.271 iken, 307.459’a düşmüştür.

Günümüzde Hukuksal Durum ve Uygulamalar

Günümüzde KİT'ler, yönetim bakımından ikiye ayrılmışlardır.

- 233 Sayılı KHK'ya tabi olanlar,
 - 4046 sayılı özelleştirme yasasına tabi olanlar.
- KİT'lerin genel çerçevesi 233 Sayılı KHK'dır. Ancak bir KİT ya da bağlı ortaklığı özelleştirme kapsamına alınınca 233 Sayılı KHK ile ilişkisi kesilmekte ve 4046 Sayılı Yasaya bağlı kılınmaktadır. Bu çerçevede ilgili kuruluş AŞ statüsüne dönüştürülerek yeniden teşkilatlandırılmakta, ilgili kuruluşla bağı kopmakta ve üst düzey personel atamaları dahil her türlü personel işlemi ve çalışma şartları 4046 Sayılı Yasa çerçevesinde oluşturulmaktadır.

Personel uygulamaları açısından ise üç kategori vardır:

- Yönetim bakımından 233, personel uygulamaları bakımından 399 Sayılı KHK'ya tabi olan KİT'ler. KİT'lerin önemli bir bölümü bu kategoriye dahildir.
- Yönetim bakımından 233'e tabi olan, personel uygulamaları özel hukuk hükümlerine tabi olan kuruluşlar. TPAO; BOTAŞ gibi kuruluşlarda çalışan personelin tamamı 1475 Sayılı İş Kanunu'na tabidir. Bununla birlikte;
- Bu kuruluşlarda genel müdür, genel müdür yardımcısı, ve yönetim kurulu üyelerinin (seçimle gelenler hariç) atanmalarında, 2477 sayılı "23.04.1981 tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun" hükümleri uygulanmakta,⁴¹
- Bu kuruluşlarda yönetim kademelerinde çalışan ve "kapsam dışı" diye nitelendirilen personelin ücretleri Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından belirlenmektedir.⁴² Ücret belirlemesi yönünden uygulama YPK'nın ücret artış oranını ve tavan ücreti belirlemesi şeklinde olmakta, bu sınırlamalar çerçevesinde düzenlemeler yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır.
- Bu kuruluşlarda yönetim kurulu üyesi, genel müdür ve genel müdür yardımcısı dışındaki atamalar, yönetim kurulu kararı ile

yapılmakta, söz konusu personelin ücret ve diğer mali-sosyal hakları ise toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.

- 4046 sayılı özelleştirme kanununa tabi olan kuruluşlar. Bu kuruluşlarda yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür atamaları Özelleştirme İdaresi Başkanı'nın önerisi üzerine Başbakan tarafından yapılmakta diğer personelin alımı konusunda ise idare yetkili olmaktadır.

Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda memur statüsünde olanların özlük hakları 657 Sayılı Yasa çerçevesinde, sözleşmeli personelin ücretleri ise bu kuruluşlarda kamu payı yüzde 50'nin altına düşünceye kadar 527 Sayılı KHK'nın 31. maddesi uyarınca YPK tarafından belirlenmektedir.

İstihdam Kuralları. Son düzenlemeler itibariyle KİT personel mevzuatına ilişkin hükümler 399 Sayılı KHK ile bunun ek ve değişikliklerinde yer almaktadır. Bu mevzuata göre bugün KİT'lerde *memur, sözleşmeli ve işçi* olmak üzere üç ayrı statüde personel istihdam edilmektedir. 399 Sayılı KHK'da memurlar ve sözleşmeli personelin istihdamına ilişkin hususlar düzenlenmiş olup, işçiler özel hukuk hükümlerine tabi bulunmaktadır.

399 Sayılı KHK eki I Sayılı Cetvel'deki personel *memur*, II Sayılı Cetvel'deki personel ise *sözleşmeli personel* olarak tanımlanmaktadır. Kuruluşların kadroları, mevcut mevzuata göre, Maliye Bakanlığı, ilgili Bakanlık, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve teşekkülce ortaklaşa hazırlanmaktadır. (I) ve (II) sayılı cetvellerde yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmaktadır.

KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında istihdam esasları, kadro ve pozisyon tespit, ihdas ve kullanımlarına ilişkin esas ve usulleri KİT'ler ve Bağlı Ortaklıklarına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programları, Mali Yıl Bütçe Kanunları, Maliye Bakanlığı Bütçe Uygulama Talimatları, Başbakanlık Genelgeleri ve Devlet Personel Başkanlığı uygulamalarında düzenlenmektedir.

Genel müdür ve genel müdür yardımcısı kadrolarına, ilgili Bakanın teklifi üzerine ortak kararla atama yapılmaktadır. Genel müdür ve genel müdür yardımcılığı kadroları dışında kalan diğer üst düzey yöneti-

ci kadroları Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve teşebbüsçe ortaklaşa hazırlanmaktadır. Söz konusu yönetici kadrolarına, yönetim kurulu kararı ile atama yapılmaktadır. Sözleşmeli personel, yetkili mercilerin onayı üzerine, hukuki prosedür içerisinde, yönetim kurulu kararı ile sınava tabi tutulmak suretiyle işe alınmaktadır.

İstihdam Sınırlaması. KİT'ler, bağlı ortaklıklar ve özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar ve fonlarda memur, sözleşmeli ve daimi işçi kadro ve pozisyonlarında istihdam edilecek personelin açıktan ve naklen yapılacak atamalarında uyulacak usul ve esaslar, 1997 yılında bir Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmiş bulunmaktadır.⁴³ Personel sayısı (memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi) dondurulmuştur.

KİT'lere personel alımını dondurarak yeni kurallar koyan bu karar, eleman ihtiyaçlarının, ana kuruluş veya bağlı ortaklık birimlerinin ihtiyaç fazlası elamanlarından nakil suretiyle karşılanmasını öngörmüştür. Personel ihtiyacının eleman nakli suretiyle karşılanmasının mümkün olmadığı *zorunlu hallerde*, ilgili bakanlıklar kanalıyla, *Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü* alınmak kaydıyla, *bir önceki yıl içinde ayrılan eleman sayısının yüzde 20'sini geçmemek üzere* belirli esaslar dahilinde açıktan personel atanabilmektedir. Personel ihtiyacının öncelikle, Devlet Personel Başkanlığına başvurularak, özelleştirme programına alınan veya özelleştirilen kuruluşlardaki istihdam fazlası personelin nakli suretiyle karşılanması gerekmektedir. Kurumlar arası yapılacak naklen atamalar için, eş durumu ve sağlık nedeni hariç, Başbakanlıktan izin alınması gerekmektedir.

Daimi işçi kadroları Başbakanlık iznine bağlı olarak oluşturulmakta; daima işçi alımı, mevcut mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde Başbakanlık iznine tabi bulunmaktadır. Hesap dönemi içinde çalıştırılacak geçici işçilere ait "geçici iş pozisyonları", önceden ilgili bakanlığın onayı alınmak suretiyle, Hazine Müsteşarlığının uygun görüşüne binaen, belirli esaslar dahilinde Devlet Personel Başkanlığının vize işlemine tabidir. Daimi ve geçici işçi kadrolarına yapılacak açıktan atamalar, Devlet Personel Başkanlığı görüşü üzerine Başkanlığın iznine bağlı olarak, İş ve İşçi Bulma Kurumu yoluyla ve açılan sınav sonucu gerçekleştirilmektedir. Geçici işçi pozisyonları için, ilgisine göre, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü alındıktan sonra, Başbakanlıktan atama izni talebinde bulunmaktadır.

İstihdam Yükümlülüğü. Kuruluşlar ayrıca çeşitli kanunlarda yer alan hükümler gereği, sözkonusu kanunların öngördüğü nitelikte personel istihdamıyla yükümlü bulunmaktadır.

a) Sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü⁴⁴

İşverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde yüzde iki oranında sakat kimseyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun bir işte çalıştırmakla yükümlüdür. (Çalıştırılacak özürlü sayısının tespitinde, sürekli işçilere göre öngörülen yüzde iki kontenjan sayısı, 2000 yılından başlamak üzere yüzde üç olarak değiştirilmiştir.⁴⁵) Bu uygulamaya ilişkin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tebliği, 27.01.1999 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

b) Özel Güvenlik Teşkilatı kurulması

Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında 22.07.1981 tarih ve 2495 Sayılı Kanun ve bunda değişiklik yapan 02.07.1992 tarih ve 3832 sayılı yasayla, baraj, elektrik enerjisi santrali, nakil hatları ve trafolar yasal olarak koruma kapsamına alınmıştır. İşletmelerde koruma ve güvenlik hizmetleri, kuruluş bünyesinde özel güvenlik teşkilatı kurdurulmak, sadece özel güvenlik önlemleri aldırılmak veya her iki yöntemi uygulamak suretiyle Valilikler, İl Koordinasyon Kurulları ve ilgili kuruluşlarla gerekli koordinasyon ve işbirliği kurularak günün şartlarına göre İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir. Kuruluşların açık bulunan özel güvenlik teşkilatı kadrolarına, İl Koordinasyon Kurullarının önerisi, İl Emniyet Müdürlükleri ve Valiliklerin onayı üzerine, 399 Sayılı KHK kapsamında sözleşmeli statüde, Devlet Personel Başkanlığı iznine bağlı olarak açılacak sınav sonucunda, idari ve adli soruşturmaya göre atama yapılmaktadır.

c) Bakım ve koruma altındaki çocukların istihdamı

2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’na bir madde eklenmesi hakkındaki 3413 Sayılı Kanun’da; “kamu kuruluşları, reşit olana kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından bakılan ve korunan ço-

cuklar için her yıl başında hangi statüde olursa olsun serbest kadro mevcutlarının yüzde 01'i nispetinde kısmını ayırarak, bu çocuklar arasında yapılacak giriş sınavlarında başarılı olanlar için atama yaparlar" hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm gereğince kuruluşlar Devlet Personel Başkanlığının onayı üzerine söz konusu nitelikte ve oranda personel istihdam etmektedirler.

Memurluk Rejimi

KİT'lerde memur statüsünde istihdam edilen personeli kendi içinde ikiye ayırmak mümkündür.

a) Yeni Oluşturulan Memur Statüsü

Bu grubu 399 Sayılı KHK'nın eki I Sayılı Cetvel'de yer alan personel oluşturmaktadır. Bu personel Anayasa Mahkemesi kararlarında sözü geçen "genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürütmekle yükümlü olan" personeldir.

Memurlar, 1980 sonrası KİT mevzuatındaki gelişim çerçevesinde önce sözleşmeli (308 Sayılı KHK), sonra kadro karşılığı sözleşmeli (399 Sayılı KHK) statüde istihdam edilmiş, 3771 Sayılı KHK ile 399 Sayılı KHK'da yapılan düzenleme çerçevesinde bazı ek haklarla memur statüsünde istihdam edilmeye başlanmışlardır. 399 Sayılı KHK'nın 3/b maddesine göre KİT'lerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri; genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcısı ve kadro unvanları 1 Sayılı Cetvel'de gösterilen personel eliyle yürütülecektir.

Kararname eki cetvelde bütün KİT'ler için memur personel ayrı ayrı, unvan ve sayı itibarıyla belirtilmiştir. Söz konusu cetvelde değişen durum ve gelişen koşullara göre Bakanlar Kurulu kararıyla kadro ihdas ve iptalleri yapılmaktadır.

399 Sayılı KHK'da memur statüsündeki personel hakkında, öncelikle bu KHK'da yer alan hükümlerin, yoksa 657 Sayılı DMK hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

399 Sayılı KHK'nın 25. maddesi ile memurların mali ve sosyal hakları düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre; KİT'lerde ve bağlı or-

taklıklarında çalışan memurlar, aylık ve diğer aylık hakları bakımından 657 Sayılı Yasaya tabidirler.

Bu memurların 657 Sayılı Yasanın Ek geçici 21. maddesinde öngörülen ikramiyeden yararlanma olanakları bulunup, ikramiyeye ilişkin olarak kuruluşların kendi kanunlarında hüküm olması halinde ek geçici 21. madde yerine o kural söz konusu olacaktır.

KİT'lerde kadro karşılığı sözleşmeli statüyü iptal eden ve bu tür personelin tamamını I Sayılı Cetvel'le memur statüsüne dönüştüren (01.01.1993'ten itibaren bu personelin tamamı kadrolarına dönmüştür.) 3771 Sayılı KHK ile sözkonusu personel için "ek tazminat" ödenmesi öngörülmüştür.

399 Sayılı KHK'nın mali ve sosyal haklara ilişkin 25. maddesinde değişiklik yapan bu hükme göre I Sayılı Cetvel'de yer alan personele "üretim, satış, kârlılık, verimlilik, ihracat gibi iş ve hizmet özellikleri ile kamu kesimi genel ücret dengesi dikkate alınarak, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının yüzde 100'ünü geçmemek üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oran ve esaslara göre ek tazminat ödenecektir.

Ek tazminat maddesi ile bir yandan sözleşmeli statüden memur statüsüne dönüşen personelin ekonomik kayıplarının ortadan kalkması, diğer taraftan KİT'lerin ticari anlamda üretici birimler olmalarının gerektirdiği özel ücret sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

399 Sayılı KHK'nın, 3771 Sayılı Kanunla değişik 25/b maddesindeki ek tazminat 02.08.1992 tarih ve 21303 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3291 Sayılı BKK ile net aylık tutarının yüzde 25'i olarak belirlenmiştir. (Net aylık tutarının hesabına, aynı karar uyarınca aylık gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, yan ödemeler, özel hizmet tazminatı, denetim tazminatı, makam tazminatı ile diğer zam ve tazminatlar, ikramiyeden bir aya isabet eden tutar, aile yardımı, dil ve lojman tazminatları dahil edilecektir.) Bu şekilde hesaplanacak ek tazminat tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının yüzde 100'ünü aşarsa en yüksek devlet memuru aylığının yüzde 100'ü ödenecektir.

Bakanlar Kurulu'nun 31.01.1993 tarih ve 21482 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3991 sayılı kararı ile 3291 sayılı kararnameyle belirlenen yüzde 25 oranının; "personelin unvanı, öğrenim durumu, verimliliği ve başarısı, kariyeri, kuruluşun kârlılık ve verimliliği ile reka-

bet şartları ve ücret dengesi gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle, DPB'nin uygun görüşü üzerine YKK ile 01.01.1993 tarihinden geçerli olmak üzere artırılabilceğı, ancak ödenecek ek tazminat tutarının en yüksek devlet memuru aylığının kamu bankalarında yüzde 100'ünü, diğer kuruluşlarda yüzde 50' sini geçemeyeceğı" hüküm altına alınmıştır.

b) Sürdürülen Eski Memur Statüsü

1985 sonrası oluşturulan mevzuat doğrultusunda sözleşmeli statüye geçmeyip memur statüsünü sürdüren, 233 ve 308 Sayılı KHK'ların geçici maddeleri uyarınca kadroları iptal edilmemiş bulunan ve haklarında 657 Sayılı Kanun uygulanan personeldir.

308 Sayılı KHK, geleneksel memur kadrolarında çalışanların her türlü mali ve sosyal haklarının korunacağını belirtmiş; ancak bu kadroların boşalması halinde kadronun kendiliğinden iptal edileceğini hükme bağlamıştır. Bu geçici madde-1'e göre, "teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda bu KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihte 657 Sayılı DMK hükümlerine göre çalışmakta olan personelin bulundukları kadrolarda, ikramiye dahil her türlü mali ve sosyal hakları saklı tutulmuş olup, bu kadroların ancak ilgililerin kendi istekleri üzerine sözleşmeli statüye geçmeleri veya emeklilik, istifa, ölüm vb. sebeplerle boşalması halinde iptal edilmiş sayılacaktır."

Kuruluşlarda 308 Sayılı KHK'nın geçici 1. maddesi uyarınca sözleşmeli statüye geçmeyip eski statülerinde (657 Sayılı DMK'ya tabi olarak) çalışmaya devam eden personel, III Sayılı Cetvel olarak nitelendirilmektedir. Bunlarda 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde kadro değişiklikleri yapılabilmekte, ayrıca bu madde kapsamına girenlerden unvanları I Sayılı Cetvel'e uyanlar bu cetvele, ya da sözleşmeli statüye (II Sayılı Cetvel'e) geçebilmektedirler.

Sözleşmeli Personel Statüsü

399 Sayılı KHK'da sözleşmeli personel; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında genel idare esasları dışında yürütülen hizmetlerde, 399 Sayılı KHK'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır.

KİT’lerde bugün itibariyle ağırlıklı çalışma biçimi olan sözleşmeli statü, 1980’li yıllardan itibaren yapılan mevzuat düzenlemeleri ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararları ile yapılan değişiklikler çerçevesinde önemli güvencelerle donatılmış, memurlar gibi statü hukukuna bağlı bir istihdam şekline dönüşmüştür.

KİT’lerle ilgili mevcut mevzuat çerçevesinde üç tür sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

- a) **657 Sayılı Kanunun 4/b maddesine göre çalışanlar.** Çok istisnai hallere denk düşen bu statüde çalışan sözleşmeli personel sayısı da oldukça sınırlıdır.

Kamu kesiminde sözleşmeli personel istihdamı, 1978 tarihli bir Bakanlar Kurulu kararı ile ayrıntılı hale getirilmiştir.⁴⁶ Buna göre, “657 Sayılı Kanunun değişik 4. maddesinin (B) fıkrasının birinci bendine göre, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan ve önem derecesi her yıl DPT’ce belirlenecek projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve işletmeye geçilmesi aşamalarında çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücret ve süreleri, ilgili bakanlığın yılda bir defa ve bütçe yılının başlamasından önce olmak kaydıyla önerisi ve Devlet Personel Dairesinin olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığı’nca saptanır.” Bu saptamaya dayanarak ilgili Bakanın onayı üzerine sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Ancak yıl içinde yapılan milletlerarası anlaşmalar ve yürürlüğe konulan mevzuat gereği sözleşmeli personel çalıştırılması zorunluluğunda yılda bir defa öneride bulunma koşulu aranmaz.

Her yıl bütçe kanunları ile “genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler, il özel idareleri, kanunla kurulan fonlar ve hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödemelerle yürüten kuruluşlar ile 233 Sayılı KHK kapsamı dışında kalan kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılacak personel hakkında 06.06.1978 tarih ve 7/15754 Sayılı BKK ile ek ve değişikliklerin uygulanacağı belirtilmektedir. KİT’lerde bu statüde çok sınırlı bir düzeyde personel istihdamı söz konusudur.

b) 399 Sayılı KHK'ya göre çalışanlar. Yukarıda açıklanan II Sayılı Cetvel'de tanımlanmış olanlardır.

II Sayılı Cetvel'de, sözleşmeli personel için *kadro anlamında pozisyonlar* oluşturulmuştur. Bu pozisyonların unvan ve sayılarının belirlenmesi, pozisyonlarda değişiklik yapılması ya da yeni pozisyonların ihdası, Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır.

399 Sayılı KHK uyarınca düzenlenmesi öngörülen sözleşme, içeriği yönünden 308 Sayılı KHK'da olduğu gibi "hizmet sözleşmesi" olarak nitelendirilmemiş, sözleşmeli personel ile kamu iktisadi teşebbüsleri arasındaki ilişkinin, idari yargı denetimine bağlı bir kamu hukuku ilişkisi olduğu benimsenmiştir.

Sözleşmeli statüde istihdam edilen personel sosyal güvenlikleri yönünden 5434 Sayılı Emekli Sandığı'na bağlıdır. Böylece memur kadrolarından sözleşmeye geçenler ile ilk defa sözleşmeli olacaklar arasında sosyal güvenlik kuruluşu farklılığı giderilmiştir.

Kararname ile sözleşmeli personele verilecek yıllık izin süreleri devlet memurlarınıninkine koşut hale getirilmiş, mazeret izinlerinin esasları belirlenmiş, hastalık izni, ücretli ya da ücretsiz doğum izinleri hakkında 657 Sayılı DMK'nın ilgili hükümleri uyarınca işlem yapılacağı öngörülmüş, muvazzaf askerlik görevini ifa için görevinden ayrılan personele güvenceler getirilmiştir. Böylece sözkonusu mali haklarla ve sözleşmeli statüye alınacaklarda aranan koşullar, sözleşmenin sona erdirilmesini gerektiren nedenleri kapsayan bir dizi sosyal ve hukuksal düzenleme ile sözleşmeli personel devlet memurlarınıninkine önemli ölçüde benzer şekilde statü hukukuna tabi kılınmıştır.

Sözleşmeli personelin ücret tavanları her yıl bütçe kanunları ile belirlenmekte, yıl içinde memur maaşlarıyla ilgili yeni bir düzenleme olması halinde ise sözleşmeli personel maaşında düzenleme yapma yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır.

c) Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlar.

3291 ve 4046 sayılı yasalar çerçevesinde istihdam edilenlerdir.

Son ikisi arasındaki fark istihdam şekline değil, özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen KİT statüsünden kaynaklanmaktadır.

4046 sayılı özelleştirme kanununa göre; özelleştirme kapsamına alınan KİT'in yönetim açısından 233 Sayılı KHK ile bağı kopmakta, 4046 Sayılı Kanunda yer alan hükümlere tabi olmaktadır. Böylece 233 Sayılı KHK'ya tabi kuruluşlarda istihdam edilen personel mevzuatını düzenleyen 399 Sayılı KHK hükümleri de bu kuruluşlarda da uygulanmaz hale gelmektedir. Ancak, gerek KİT mevzuatını düzenleyen kanun ve KHK'larda gerekse YPK kararlarında, özelleştirme kapsamında olan ve olmayan kuruluşlarda çalışan personelin mali hakları bakımından önemli ölçüde uygulama birliği sağlanmıştır.

Bu tür sözleşmeli personelin ücretleri 527 Sayılı KHK'nın 31. maddesi uyarınca, kuruluşlarda kamu payı yüzde 50'nin altına düşünceye kadar YPK tarafından belirlenmektedir. Uygulama, tavan (ve bazen taban) ücretlerin ve artış oranlarının belirlenmesi şeklinde olmakta, bu sınırlamalar içinde ücret ayarlamaları yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır.

İşçiler

KİT'lerde çalışan işçiler, özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmekte ve kuruluştaki konumlarına göre kendilerine 1475 Sayılı İş Kanunu, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, bunların ek ve değişiklikleri uygulanmaktadır.

İşçi alımında Bakanlar Kurulunca 1983 yılında çıkarılan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrosuna İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği"⁴⁷ hükümleri doğrultusunda işlem yapılmaktadır.

KİT'lerde çalışan işçilerin tamamı özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmekle birlikte; 1475 Sayılı İş Kanunu'nda işçilerin, hizmet görme şekli (bedenen çalışma ya da fikren çalışma gibi) yerine, *işverenle olan hukuki ilişki esasına göre* (hizmet akdine dayalı çalışma gibi) tanımlanması sonucu, işçilerle diğer personel ayrımı güçleşmiş ve aynı veya benzer hizmetlerin değişik statülerde çalışan personelle yürütülmesi uygulamaları yaygınlaşmıştır.

KİT'lerdeki konumlarına göre işçileri üçe ayırmak mümkündür.

- a) **İşçiler:** Bunlar İş Kanunu hükümleri çerçevesinde çalışan, 2821 ve 2822 sayılı kanunlar doğrultusunda örgütlenerek, toplu iş sözleşmesine tabi olan personeldir. Bu tür personelin her tür özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.
- b) **Kapsam İçi Personel:** İşçilerle birlikte sendikalaşıp, işverenle toplu iş sözleşmesi yapan ve kapsamı itibariyle kurumlarına göre değişiklik arz eden, kapsam içi personel olarak nitelendirilen büro personeli. Bu tür idari kademelerde görev almakla birlikte, sendikalara üye olabilmekte, her türlü mali, sosyal özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.
- c) **Kapsam Dışı Personel:** İşveren vekili durumunda bulunan veya işveren vekili olmamakla birlikte, işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sendika üyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödemediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personeldir.

Kapsam dışı-kapsam içi personel ayırımına, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve personelinin tamamı işçi statüsünde olan kuruluşlarda da rastlanmaktadır. Bu kuruluşlarda; işçi statüsünde olmakla birlikte uzman, şef ve üzeri görevlerde bulunan yönetici personel, 2821 ve 2822 sayılı kanun kapsamına girmemektedir. Sendika üyesi olmayan, toplu iş sözleşmesi hükümleri dışında kalan bu personel *kapsam dışı personel* olarak tanımlanırken, sendika üyesi olabilen ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanan personel de *kapsam içi* olarak tanımlanmaktadır.

Tamamen özel hukuk hükümlerine göre çalışan kapsam dışı personel, özellikle son yıllarda; bir takım yargı kararları ile bir ölçüde *idare hukuku içinde* değerlendirilmeye başlanmıştır. Örneğin TÜPRAS'ta, görevden alınan bir genel müdür bu karara karşı idari yargıya başvurmuş, ancak mahkeme görevsizlik kararı vermiştir. Bunun üzerine davacı iş mahkemesinde dava açmış, buradan da görevsizlik kararı çıkmıştır. Dava Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gitmiş, Uyuşmazlık Mahkemesi 22.01.1996 günlü kararını "kapsam dışı statüde çalışan personelin kurumlarıyla olan ilişkileri nedeniyle meydana gelecek anlaşmazlıkların

idari yargıda çözülmesi gerektiği” biçiminde vermiştir. Böylece kapsam dışı personele 1475 dışındaki yasa hükümleri de uygulanmaya başlanmıştır. İş akitleri feshedilen kapsam dışı personel, idari yargı kararı ile geri dönebilmektedir.

Kapsam dışı personelin ücretleri, daha önce toplu iş sözleşmelerindeki artışlar ve sosyal haklar ölçüt alınarak, kuruluşların kendi yönetim kurulu kararları ile şirketlerde uygulanan “kapsam dışı personel yönetmelikleri” çerçevesinde belirlenirken, 1980 sonrası KİT personel mevzuatında yapılan düzenlemelerle, bu tür personel ücretlerinin belirlenmesine de sınırlamalar getirilmiştir. 527 Sayılı KHK’nın 31. maddesi uyarınca 399 Sayılı KHK kapsamı dışında olan bu kuruluşlarda çalışan kapsam dışı personelin ücretleri YPK tarafından belirlenmektedir.

Taşeron İstihdamı

1980’li yılların ortalarında itibaren KİT’lerde yeni personel alımına ilişkin kısıtlamaların genelleştirilerek uygulanması (özellikle emekli olan işçilerin yerine yeni eleman alınmayışı⁴⁸, bütçe kanunları, kararnameler veya başbakanlık genelgeleriyle personel sayısının dondurulması ve ihtiyaç duyulan personelin temininde getirilen kısıtlamalar) ve kuruluş içi veya kuruluşlar arasında ihtiyaç fazlası personelin ihtiyaç duyulan birimlere naklinin gerektiği gibi sağlanmaması nedenleriyle, birçok kuruluşta asli ve sürekli görevlerde yaygın bir şekilde geçici işçi ve/veya müteahhit (taşeron) işçisi kullanıldığı görülmektedir.

Başlangıçta KİT’lerin tamamına yakınında temizlik, bahçe bakımı gibi işlerle başlayan taşeron aracılığı ile personel istihdamı, personel sayısının dondurulması politikaları doğrultusunda, yeni eleman alınmayışı ya da sınırlı sayıda eleman alınışı karşısında, KİT’lerin üretim faaliyetlerinde de sıkça kullanılan bir yöntem haline gelmiştir. Taşeron uygulaması *işin ihalesi* değil, *işçi ihalesi* şeklinde yapılmakta ve müteahhit aracılığı ile personel temin edilmektedir. Böylece Türk Hukuk sisteminde yeri olmayan *müteahhit işçisi* veya *işçi müteahhidi* kavramları yaratılmıştır.

Uygulama, hukuki olarak bir müteahhit ile belli nitelik ve sayıda işçiyi temin konusunda sözleşme imzalanması ve sözleşme gereği bu işçilerin şirkete ait iş yerlerinde çalıştırılması şeklindedir. Gerçekte ise uy-

gulama, mevzuatta öngörülen kısıtlamaları aşmak için ve mevzuata aykırı bir şekilde, şirketin asli ve sürekli görevlerinde personel istihdamı niteliğindedir.

Sözleşmeler ile müteahhide istenen sayı ve nitelikte eleman temin etme, bunların SSK, vergi, vb. yükümlülüklerini yerine getirme görevi yüklenirken, kuruluşlara ayrıca işçi-gün başına bir komisyon da ödemektedirler.

KİT'lerde taşeron aracılığıyla personel temini temizlik, yemek gibi işlerden fabrikalardaki üretim alanlarına kaymış, son yıllarda ise artan bir oranda idari kademelerde de (büro hizmetleri) kullanılan bir istihdam yöntemi haline gelmiştir.

Taşeron aracılığı ile personel temini KİT'ler açısından bir yandan kadrolu personele göre çok daha düşük maliyetli eleman teminine olanak sağlarken, diğer taraftan mevzuatla getirilen personel sınırlamalarının da aşılmasına olanak sağlanmıştır.

Uygulama kamu kuruluşlarına mevzuatla getirilmiş olan personel istihdamına yönelik kısıtlamaları aşma amacına yönelik yeni istihdam şekli olarak kadrosuz ve gerekli izinler alınmadan daimi kadrolarda personel istihdamını mümkün kılmıştır. Yargı mercileri de çeşitli kararlarında müteahhit personelini kadrolu personel gibi mütalaa etmekte ve bu personel kadrolu personelin (sürekli işçiler kastedilmektedir) yararlandığı haklardan yararlandırılmaktadır.⁴⁹

KİT Genel Yatırım ve Finansman Programı ile Hazine Müsteşarlığının taşeron istihdamına ilişkin onayları bu hizmetlerin yalnızca dönemsellik arz eden işlerde yapılması şeklinde olmasına karşın, uygulama süreklilik arz edecek şekilde yürütülmektedir. Bu durum şirketler aleyhine taşeron işçiler tarafından açılan davaların şirket aleyhine sonuçlanmasına neden olmuştur.

Uygulanan şekliyle taşeron istihdamına sınırlama getirilmek amacıyla Başbakanlık talimatları düzenlenmişse de, uygulamanın halen Türk çalışma hukukuna aykırı bir şekilde devam ettiğini söylemek mümkündür. 18.11.1996 tarihli Başbakan imzalı genelgede; "KİT'lerde bazı işlerin müteahhitlere ihale edildiği, ancak müteahhit işçilerinin ihale ve taahhüt konusu dışında işlerde de çalıştıklarının gözlemlendiği, taşeron aracılığı ile istihdamın ekonomik gerekler açısından yerine göre isabetli bir uygulama olmakla birlikte, bu işçilerin fikren veya bedenen

taahhüt konusu dışında işlerde çalışmalarının mevzuatla bağdaşmadığı, mevcut mevzuata göre; genel yatırım ve finansman kararnameleeri ile KİT ve bağı ortaklıkların da memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi sayılarının dondurulmuş bulunduğu, personel alımının en çok kuruluş içindeki birimlerden nakil suretiyle veya DPB ve Hazine Müsteşarlığının özel izniyle ve belli şartların varlığı halinde, belli oranlar içinde mümkün olabileceği, bu mevzuat çerçevesinde müteahhit işçisinin ihale konusu dışında fıkren veya bedenen çalışmasının personel yasağını ve vizesiz personel çalıştırmama kuralını işlemez hale getirdiği, ayrıca bu kişilerin yargı yoluyla çeşitli haklar elde ettiklerinden bahisle, taşeron istihdamı konusunda mevzuatın uygulaması, aksi takdirde sorumlular hakkında yasal işler yapılacağı belirtilmiştir.⁵⁰

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 1998 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programının tespiti hakkında Bakanlar Kurulu kararında,⁵¹ “teşebbüs ve bağlı ortaklıklarca, yalnızca dönemsellik arz eden hizmetli ve yardımcı hizmetler için taşeron çalıştırılabilir. 1997 yılında teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda bu taşeronların yaptıkları hizmetler, bu hizmetlerin yıllık maliyeti ve çalıştırılan kişi sayısı 31.12.1998 tarihine kadar Hazine Müsteşarlığı ile DPB’ye bildirilir. 1997 yılında bu şekilde yapılmış olan ihalelere 1998 yılında da devam edilebilmesi için Hazine Müsteşarlığı ile DPB’nin uygun görüşünün alınması şarttır. Taşeron aracılığı ile çalıştırılan personel sayısı en fazla bir önceki yıl bu yolla çalıştırılan personel sayısı kadar olabilir” denmektedir.

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklar, 1990’lı yılların başından itibaren düzenlenmiş tüm yıllık yatırım ve finansman programları ve Başbakanlık genelgelerine göre; dönemsellik arz eden hizmetler ve yardımcı hizmetler (temizlik, lokal işleri, bakım-onarım vb.) için Hazine Müsteşarlığı ile Devlet Personel Başkanlığının uygun görmeleri üzerine, hizmet ihalesi sonucu, taşeron aracılığı ile personel temin edebilmektedirler.

KİT’lerde taşeron aracılığı ile istihdam edilen personel sayısı hakkında istatistiki bir bilgi bulunmamaktadır. KİT’lerin periyodik denetimlerini yapan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarında, taşeron istihdamına ilişkin bilgiler verilerek, mevcut mevzuat çerçevesindeki uygulama eleştirilmekle birlikte, sayısal veriler tüm kuruluş raporlarında yer almamaktadır. Ancak, sayısal verilerin yer aldığı rapor-

lardaki bilgiler, taşeron istihdam eden kuruluşlarda, bu istihdam şeklinin ciddi boyutlarda olduğunu, bazı kuruluşlarda ise asli bir istihdam unsuru olarak nitelendirilebilecek boyutlara ulaştığını göstermektedir. Aşağıdaki tabloda, taşeron sayısının yer aldığı raporlardan ulaşılan verilere yer verilmektedir.

6. Bazı KİT'lerde Taşeron İşçi İstihdamının Boyutları

	İsdemir	Kap-sül-san	Çelbor	Barutsan	Etağ	Pirinçsan	Nitrosan
1997 sonu işçi	7127	268	148	251	75	303	274
Taşeron işçisi	4280	50	39	154	27	45	45
%	60,1	18,7	26,4	61,4	36,0	14,9	16,4
	Samsun Güb.	Tüpraş	Botaş	TPAO	İğdaş	Petkim	Körfez Elek.
1997 sonu işçi	530	4436	2116	4081	637	5717	423
Taşeron işçisi	100	788	918	1737	238	1317	89
%	18,9	17,8	43,4	42,6	37,4	23,0	21,0

Taşeron aracılığı ile istihdam edilen işçi sayısının Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşlarından olan İSDEMİR'de yüzde 60, PETKİM'de yüzde 23, BOTAŞ'ta yüzde 43, TÜPRAŞ'ta yüzde 18 oranlarına ulaşması ve yıllar itibarıyla bu sayıların istikrar göstermesi, bu istihdam yönteminin ilgili mevzuatta (Başbakanlık genelgeleri) öngörüldüğü üzere geçici bir istihdam yöntemi olarak değil, personel alımına getirilen sınırlamalar çerçevesinde istihdamın asli bir unsuru olarak kullanılmaya başlandığını göstermektedir.

Ek-I

KİT Personel Sistemi Mevzuatı

Mevzuat			Resmi Gazete		
No	Cinsi	Kabul Tarihi	Gün	Sayısı	
1.	233	KHK	08.06.1984	18.06.1984	18435
2.	3291	KANUN	28.05.1986	03.06.1986	19126
3.	308	KHK	05.01.1988	18.01.1988	19698
4.	399	KHK	22.01.1990	29.01.1990	20417
mük.					
5.	418	KHK	09.04.1990	11.04.1990	20489
6.	3771	KANUN	05.02.1992	11.02.1992	21139
7.	527	KHK	18.05.1994	20.05.1994	21939
mük.					
8.	331	KHK	16.06.1988	30.06.1988	19858
9.	370	KHK	22.05.1989	30.05.1989	20180
10.	453	KHK	28.08.1991	16.09.1991	20993
11.	457	KHK	22.09.1991	03.10.1991	21010
12.	408	KHK	15.03.1990	28.03.1990	20745
13.	549	KHK	13.03.1995	29.03.1995	22242

Not: Bu liste, KİT personel sisteminin yasa konusu değil, kanun hükmünde kararname konusu olduğunu ortaya koymaktadır. Listedeki görülebilecek ikinci özellik, KİT personel sisteminin 12 yılda 13 değişiklik yaşamış bir mevzuat temeline sahip olduğudur.

Ek-II

KİT' lerde Üretim Maliyeti ve Personel Gideri Rakamlarının Gelişimi

<u>Yıllar</u>	Üretim Maliyeti (Milyar TL)	Personel Gideri (Milyar TL)	Personel Giderinin Üretim Maliyetine Oranı (%)
1976	98	37	37,8
1978	177	92	52,0
1980	699	236	33,8
1981	1.147	311	27,1
1983	2.255	464	20,6
1984	3.399	719	21,2
1985	5.043	973	19,3
1986	5.808	1.377	23,7
1987	9.129	2.017	22,1
1988	14.487	3.451	23,8
1989	26.990	8.303	30,8
1990	43.734	16.561	37,9
1991	71.786	34.729	48,4
1992	124.281	61.602	49,6
1993	202.567	106.461	52,6
1994	431.930	176.695	40,9
1995	770.225	257.038	33,4
1996	1.246.595	400.270	32,1

Not: Çizelge, KİT genelinde 1976–1996 yılları arasında üretim maliyeti ile personel gideri ilişkisini göstermektedir. 1980'li yıllara ilişkin oranlar, izlenen düşük ücret politikasının; 1990'lı yıllara ilişkin oranlar ise taşeron işçi kullanımında yaygınlaşma ile açıklanabilir.

Ek-III 233 ve 399 Kapsamındaki Kuruluşlar Personel Yapısı, 1993-1997

	Dalaman SEKA		Kastamonu M. SEKA		Bolu M. SEKA		Aksu M. SEKA		İzmit M. SEKA		Akdeniz M. SEKA	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	17	17	12	14	9	12	18	14	32	29	16	17
Sözleşmeli	230	187	82	65	54	50	113	91	233	171	149	123
S.İşçi	1086	791	501	472	256	222	385	30	2434	1812	896	826

Geçici İşçi

	SKA Afyon M.		Balıkesir M.		ETİBANK		TZDK		Zir. Mak. F. GERK ONSAN		DMO (k)	
	1994	1998	1994	1998	1993	1997	1994	1998	1993	1997	1993	1997
Memur	14	14	18	17	974	446	61	47	10	10	143	101
Sözleşmeli	100	85	120	101	5892	3210	91	74	69	62	935	900
S.İşçi	727	601	775	655	11729	7821	1466	829	205	188	639	491

Geçici İşçi

	KAPSÜLSAN		ÇELBOR		ANPİL		BARUTSAN		ETAĞ		ELROKSAN	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	21	25	12	14	12	12	16	21	25	22	14	20
Sözleşmeli	98	63	71	43	62	38	115	86	61	51	64	58
Sürekli işçi	350	268	208	148	197	84	322	251	202	75	165	186
Geçici işçi												
	PİRİNÇSAN		MÜHİMATSAN		NİTROSAN		SİLAHSAN		TZDK		SAMSUN Gübre S.	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	15	20	47	44	19	16	17	11	1574	806	22	20
Sözleşmeli	136	108	346	312	160	127	116	107	1697	1384	166	163
S.İşçi	653	303	1843	1560	341	274	808	526	2901	1362	730	529
1997 sonu												
Sürekli işçi									419		388	
Geçici işçi									33		142	

	FTK Üzülmez M.		TTK Karadon M.		TTK Kozlu M.		TTK (K)		TEAŞ		İSDEMİR	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	20	54	23	26	19	20	248	244	392	440	545	67
Sözleşmeli	410	999	492	478	278	446	2459	2257	5465	5212	1010	1236
İşçi	6261	7396	8631	6006	4323	4860	28043	17929	16253	14212	10774	7127
1997 sonu												
S.İşçi		7044		5655		4611		17303		11452		
G.İşçi		365		748		411		1521		2683		
	T. Telekom İm. On. M.		DMO Basın M.		DMO İmalat M.		Gemlik Gübre Fab. A.Ş.		Kütahya Gübre San.			
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1994	1998	1994	1998		
Memur	11	8	10	6	10	7	21	23	26	26		
Sözleşmeli	237	252	39	42	33	28	165	193	175	126		
S. İşçi	268	259	172	124	168	115	810	679	1383	912		
	TCDD		Lokomotif Mot. San.		T. Demiryolu Mak. San.		TCDD Vagon San A.Ş.		TEKEL Tüz. M.			
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997		
Memur	3024	1403	94	95	241	259	239	56	36	24		
Sözleşmeli	22238	20283	496	404	65	210	59	257	143	128		
İşçi	23927	20655	2030	2036	1845	1466	1742	1643	1621	1129		
1997 sonu												
S.İşçi		18762				1384				464		
G.İşçi		2876				450				593		

	TEKEL (k)		TEKEL Sigara M.		TEKEL AİKOLLÜ İçki M.		TEKEL Paz. Dağ.		TEKEL Yaprak Tütün		TÜGSAŞ	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	724	524	61	52	75	68	166	128	105	119	163	153
Sözleşmeli	5171	4854	296	343	303	374	3215	2363	910	1274	579	497
İşçi	45438	33096	9770	7116	4579	3712	4728	3167	23584	17748	200	234
1997 sonu												
S. İşçi	21330		6636		2594		2550194		8931		89	
G. İşçi	9966		332		1123				7723		145	

	ADAPAZARI Şeker Fab.		Kütahya Şeker Fab.		TKİ		TİGEM		ÇAYKUR	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	12	5	7	7	682	350	239	165	395	433
Sözleşmeli	48	59	44	39	3500	2759	1055	913	1199	1055
S. İşçi	48	59	44	39	3500	2759	1055	913	1199	1055
Geçici İşçi	673	483	479	385	24286	17464	7901	6634	12729	10550
1997 sonu										
S. İşçi	354		210		12696		3597		183	
G. İşçi	675		460		4700		2590		4313	

Ek-IV Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlarda Personel Yapısı

	KBI		TDİ		POAŞ		TESTAŞ		Deniz Nakliyat		İGSAŞ	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Memur	16	12			5	0						
Sözleşmeli												
Kapsam dışı	489	321	751	570	2613	2678	177	61				
Kapsam içi			6461	4640			354	145				
İşçi	2115	1282	1022	399	4490	2653			2653	1415	710	637
Geçici işçi				139								
	Manisa		AKSANTAŞ		Bergama		Antalya		Sivas		TÜPRAŞ	
	Pam. Dok.				Pam. Dok.		Pam. Dok.		Pam. Dokuma			
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Memur	58	33	91	54	62	31	1	1	11	11		
Sözleşmeli												
Kapsam dışı												
Kapsam içi												
İşçi	802	484	2789	1616	767	498	512	355	132	116	4879	4304
Geçici işçi												
	Sümer Halı AŞ		PETKİM									
	1994	1998	1994	1998								
Memur	9	1										
Sözleşmeli												
Kapsam dışı	386	264										
Kapsam içi												
İşçi												
Geçici işçi	651	164	6547	5578								

Sonuç ve Öneriler

Yukarıda ortaya konmaya çalışılan tablodan açık ve kesin bir sonuç çıkarmak mümkün gözükmemektedir. Türkiye'nin kamu personel sisteminde acil ve kapsamlı bir yeniden düzenleme gerekmektedir. Burada değinilmemekle beraber, böyle bir düzenleme kamu yönetiminin, hatta ondan da ötede devletin yeniden yapılanmasının asli öğelerinden biri olarak düşünülmelidir.

Bugün dünyada önemli bir tartışma sürmektedir. Bu tartışma içinde ulusal/territorial-devlet çağının sona erdiği ileri sürülmektedir. Bu çalışmada söz konusu tartışmaya girilmemiştir. Aksine, personel sistemi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanma gereksinmesi ulusal toplum ve ulusal devletin kendini yeniden üretmesi varsayımı üzerine oturtulmuştur. Buna ek olarak bir ikinci varsayım, en azından zımni olarak temel alınmıştır. Buna göre, Türkiye ve benzeri ülkeler için "kalkınma söyleminin" yaşamsal bir gerçekliği yansıttığı düşünülmektedir. Bir başka deyişle buradaki yaklaşımın üzerine oturduğu varsayım, ulusal toplumun, territorial olarak şu ya da bu biçimde tanımlanan kalkınma dönüşümünü (bu dönüşümün yöntem ve içeriğini siyasal alan belirleyecektir) gerçekleştirmeye yönelmiş olduğudur. Böyle bir varsayımı verili bir çıkış noktası olarak ele alınca, yine bugüne egemen gözükken "minimal devlet", "siyasal karar alma sürecini aşan network örgütlenme" gibi söylemlere, en azından daha kuşkulu bir çerçevede yaklaşmak söz konusu olacaktır. Bir başka deyişle ulusal/territorial devlet ve kalkınma sorunsalı, kaçınılmaz olarak etkin ve verimli çalışan bir devlet örgütlenmesini gündeme getirmektedir. Bu ise, somut olarak mükemmel bir kamu personel düzeni gereksinmesine yol açmaktadır-kısaca ifade etmek gerekirse, çok sayıda, uzmanlığı ve liyakati yüksek, ileri düzeyde başarıya motive olmuş insanın kamu yönetiminde çalışması gerekmektedir. Bu kaçınılmaz bir gerekliliktir. Nitekim, örneğin 1980'li yıllarda minimal devletin şampiyonluğunu yapan çevreler (Dünya Bankası, OECD gibi) devletin, ya da bir başka deyişle kamu yönetiminin vazgeçilmez, pazar mekanizmasına bırakılamaz işlevlerinden söz etmektedir.

Kamu yönetimi, toplumsal yaşamla ilgili yoğun bir düzenleme işlevini gerçekleştirecektir. Bu işlevi sadece yasa ve düzen alanı ile sınırlı tutmanın, geri kalan her şeyi pazar mekanizmasına bırakmanın müm-

kün olmadığı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi, çok farklı alanlarda düzenleme (regulation) yapacak; buna ek olarak doğrudan mal ve hizmet üretecektir-eğitim, sağlık, altyapı gibi. Kamu yönetiminin işlevsel sınırları ve içerikleri hiç kuşkusuz siyasal süreç tarafından belirlenecektir. İşte bu noktada belki bir yeni oluşumdan söz etmek mümkün gözükmektedir. Evrensel yeniden yapılanma süreci içinde temsili demokrasi-nin işlevini giderek yitirmesi karşısında devletin düzenleyici faaliyetlerinin etkin bir katılıma bağlı olarak gerçekleşmesi gereksinmesi dile getirilmektedir. Kamu alanının içine sivil toplumun daha etkin bir çerçevede katılmasını öngören bu yeni paradigma, bilindiği gibi “yönetişim” (governance) kavramı ile tanımlanmaktadır.

Toplumun demokratikleşmesi, küreselleşme terimi ile tanımlanan toplumların her yönleri ile giderek daha iç içe geçip, bütünleşmesi vb. yeni olgular hiç kuşkusuz kamu yönetim düzenlerini, yapı ve işlemlerini etkileyecektir. Nitekim gerek kamu yönetimi disiplininin gerek siyaset biliminin en güncel ve popüler tartışma alanını sözü edilen etkileşimin kapsamı, içeriği ve sınırları oluşturmaktadır. Ancak bu tartışmalar ve gelişmeler kamu yönetiminin toplumsal yaşam üzerindeki önem ve ağırlığının azaldığı yorumuna yol açmamaktadır. Aksine, kamu yönetiminin ya da bir başka deyişle devletin işlemlerinin toplumsal sistemin performansını belirleyen ana değişkenlerden biri olduğu söylenilmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, bu tabloya kalkınma sorunsalı (kalkınma sorunsalının başına konan “sürdürülebilir” sıfatı daha çok siyasal ya da ideolojik öncülleri yansıtıyor gözükmektedir) eklenince kamu yönetiminin önemi ileri düzeylere ulaşmaktadır.

Kamu yönetimi ya da devlet, en azından çok uzun bir süre için düzenleyici (regulative) işlevini devam ettirecektir ve bu işlev kamu hizmetleri olarak gündeme gelecektir-yaşa ve düzen sağlamadan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi çok farklı hizmet türlerinin üretimine uzanan bir alan. Kamu yönetimi bu işlemini, bir taraftan etkinlik ve verimlilik ilkelerini diğer taraftan da düzenlemeye tabi tutulan alanla ilgili toplumsal kesimlerin uyumlu (compliance) davranmasını ön plana çıkaracak şekilde gerçekleştirecektir. Bir başka deyişle etkinlik-verimlilik ve toplumsal uyumluluk ilkeleri kamu yönetiminin yapılanması ve işlemesi ile ilgili bir kategoriye oluşturmaktadır. Bunun yanında dürüstlük; şeffaflık ve hesap verebilirlik (accuantibility) ilkelerinden oluşan bir

ikinci kategori belirleyicilikten söz edilebilmektedir. Bu iki kategori, birbirleri ile bütünleşerek devletin yeniden yapılanmasının temelini oluşturacaktır.

Devletin ya da kamu hizmetlerinin böyle bir temel üzerinde yeniden yapılanması ne anlama gelmektedir? Bu sorunun cevabı açıktır. Kamu bürokrasisi, şeffaflık ve dürüstlük çerçevesinde, topluma sorumlu, yani sürekli hesap verebilir bir konumda olacaktır. Kamu bürokrasisi yaptığı her düzenleme için toplumun tamamının ya da ilgili kesimlerinin uyumlu desteğini arayıp, gerçekleştirmeye çalışacaktır. Kamu bürokrasisi bu çerçeve içinde belirlenen kamu hizmetlerini üretirken kaynak kullanma verimliliği ile etkinliği bir arada sağlamaya çalışacaktır. Herhangi bir kamu hizmetinin üretiminde, kamu hizmeti kavramının tanımından kaynaklanan bir etkinlik-verimlilik gerilimi olduğu açıktır. Bu gerilimin ortadan kaldırılması olanaksızdır; herhangi bir nicel yöntem ile bu gerilimin ortadan kalkması mümkün değildir. Örneğin “maliyet-fayda çözümlemeleri” yaparak toplum için hukuk devleti gereksinmesinin bir nicel optimalizasyonunu bulmak mümkün değildir. Öyleyse bu gerilim nasıl aşılacaktır? Bu gerilim, büyük ölçüde kamu bürokrasisinin iç kültürü, bir başka deyişle inançları, değerleri, bilgi birikim ve deneyim düzeyleri ile aşılacaktır. Bu, aynı zamanda, iş başarma motivasyonu son derece yüksek, bilgi birikimi ve deneyim açısından yarışmaya açık, bütünü ile liyakat ilkesine göre işleyen bir kamu bürokrasisi anlamına gelmektedir.

Eğer yukarıda, ana hatları ile ortaya konmaya çalışılan çözümleme esas alınırse öngörülecek bir kamu personel yönetim reformunun çerçevesi ortaya çıkmış sayılabilecektir.

Birinci olarak, literatürde değinilen memur/kamu görevlisi ayrımını sistematik bir esasa oturtmak gerekecektir. Kuşkusuz “devletin asli ve sürekli görevleri” ölçütü açık değildir. Bunun yerine memurluğu, kamu yönetiminde üst ve orta kademe yöneticilik görevleriyle sınırlamak daha doğru olacaktır-örneğin müsteşardan daire başkanına uzanan çizgi ve belli kariyerler. Memurlar, böylece kamu politikalarını uygulayan, uygulamayı belirleyen kesim olacaktır. Memurlar için, özellikle siyasi karar vericiye karşı güvenceler olacaktır.

Kamu örgütlerinde çalışan diğer personeli, “kamu görevlileri” olarak farklı bir statüde toplamak gerekecektir. Kamu görevlilerini me-

murlardan ayıran en belirgin statü farkı; bu grup için sendikal örgütlenme, toplu sözleşme vb. hakların olmasıdır. Bir başka deyişle, kamu görevi, memurluk ile işçilik arasında, özgün bir statü olarak düşünülmelidir. Bu statü için tam bir memur güvenlik sistemi yerine çalışanları partizan baskılara karşı koruyacak etkin bir ombudsman sisteminin de devreye sokulması akla gelmektedir.

KİT'lerin kamuda kalması ya da özelleştirilmesi ideolojik ve siyasal bir tercihtir. Bununla beraber KİT çalışanları mutlaka işçi statüsünde olmalıdır. KİT'ler mal ve hizmet ürettikleri bir pazarda yarışacaklardır; istihdam edilecek işgücü ve çalışma koşulları esas olarak bu yarışma çerçevesinde belirlenecektir. KİT'lerde sadece yönetim kurullarında devletin temsilcisi olarak görev yapanlar memur statüsünde olmalı; diğer tüm çalışanlar için sözleşme sistemi geçerli kılınmalıdır.

Kamu personel sistemi mutlak olarak liyakat ilkesine maksimum ölçüde işlerlik sağlayacak şekilde tasarımlanmalıdır. Bir başka deyişle siyasal yaşamda ve kamu yönetiminde patronajı tasfiye etmek için her türlü yapısal önleme başvurulmalıdır. Patronaj, bilindiği gibi siyasal kültürün bir ögesi haline gelmiştir ve yapısal düzenlemeler ile bir günden bir güne kalkması mümkün değildir. Ancak etkin yapısal düzenlemelerin zaman içinde etkili olacağı da açıktır.

Kamu görevlilerinin atanması, yükselmesi, (örneğin memur statüsüne geçmesi) mutlak etkin bir yarışma sınavına ve eğitim sürecine bağlanmalıdır. Bu, içinde bulunulan siyaset anlayışı içinde bürokratin politikacıya ya da bir başka deyişle atanmışın seçilmiş karşı otonomi kazanması anlamına gelmektedir. Liyakata dayalı, etkin ve verimli çalışan bir kamu bürokrasisinin toplumsal sistemin yüksek performansla yeniden üretimi için "olmazsa olmaz" koşul anlayışı siyasal ve toplumsal kültürde güçlü bir konuma gelene kadar da bu sakıncayı göze almak gerekebilecektir.

Türkiye'de kamu bürokrasisi tarafından izlenecek politikaları uygulayacak, bu politikaların tasarımlanmasına uzmanlık ve liyakat ilkeleri çerçevesinde katılacak memurların görevde yükselmesi, mutlaka siyasi kadroların denetimi dışında kalan otonom kurumların yürüteceği eğitim programları ile bir arada düşünülmelidir. Türk kamu yönetimi sistemi içinde bu işlevi yerine getirecek bir kurum da vardır. 1952 yılında Birleşmiş Milletler tarafından, esas olarak bu amaçla kurulmuş olan

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, eğitim-öğretim ve araştırma alanlarında 48 yıllık bir deneyime sahiptir ve enstitünün kuruluş yasası, üniversiteler dahil Türkiye'nin en özerk kurumunu ortaya koymuştur. Memurlar ve kamu görevlileri için mutlak olarak bir kadro standardizasyonu hazırlanmalı; sınıflandırma belirlenmiş kadro standardizasyonu üzerine oturmalıdır. Bunun yanında bugünkü sistem içinde büyük sıkıntılara yol açan istisnai kadrolardan bütünü ile vazgeçilmelidir. Kuşkusuz, zaman zaman normal işgücü piyasası işlerliği içinde temin etmekte güçlük çekeceği ileri uzmanlık ya da beceriye sahip insanları çalıştırmak isteyebilir. Belki bu husus göz önüne alınarak yeniden düzenlenecek kamu personel yönetimi sistemi içinde çok az sayıda, doldurulması sıkı koşullara bağlanmış ve atamada çalışan örgütlerine de (memur sendikaları gibi) söz hakkı verilmiş bir istisnai kadro uygulaması düşünülebilir.

Kamu çalışanlarının motivasyonu, yeterliliği ve liyakat ilkesinin işlerliği önemli ölçüde ücret ve maaş rejimine bağlıdır. Bir başka deyişle kamu hizmetlerinin ehil kişilerce yerine getirilmesi devletin işgücü piyasasında yarışmacı olmasına bağlı gözükmektedir. Bunun en temel ön koşullarından biri yeterli ücret-maaş rejimi olarak tanımlanabilir. Yeterli bir ücret-maaş rejimi için, kamu çalışanlarının örgütleri, yani memur ve kamu görevlileri sendikalarının maaşlarının belirlenmesinde etkin bir söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Böyle bir düzenleme, ileri bir demokratikleşme düzeyini yansıtmayı yanında kamu görevlilerine kendi konumları ile ilgili bir sorumluluk yüklemiş olacaktır. Böylece, kamu görevlilerinin maaşları ile ilgili şikâyetleri ortadan kalkmış olacaktır.

Kamu personel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi, kamu çalışanlarının yüksek bir motivasyonla çalışmaları onların karar verme süreçlerine etkin bir biçimde katılımlarına bağlıdır. Bir başka deyişle kamu personel yönetim sistemi ancak etkin bir katılımı rasyonel bir temele oturabilecektir. Böyle bir katılım ortamı kuşkusuz bir günde gerçekleştirilemez; gerek kamu çalışanlarının gerek politik karar vericilerin buna kültürel olarak hazır olmaları gerekir. Bununla beraber yapılacak reform, katılımın kurumsal çerçevesini ortaya çıkarmalıdır. Böyle bir kurumsal çerçeve, kamu çalışanlarının örgütleri aracılığı ile kamu personel yönetimi (atama, yükselme, yer değiştirme, sınıflandırma, maaş vb.) içinde söz sahibi olabilmeleri anlamına gelecektir.

Kamu personel yönetimi sisteminde köklü bir reform gerekmektedir ve bu konuda herhangi bir aykırı görüş ya da tartışma yoktur. Örneğin TBMM’de temsil edilen siyasi partilerin bu konuda birleştikleri söylenebilmektedir. Sorun, yapılacak yeniden düzenlemenin içeriği ve ondan da önemlisi nasıl uygulanacağı noktasında düğümlenmektedir. Örneğin, 18 Nisan 1999 seçimleri öncesinde hükümetçe hazırlanan taslak çok umut verici olmamıştır. Bu taslak, mevcut 657 sisteminin rötuşlanması görünümünü vermektedir. Önemli olan nokta siyasal beraklıktır; siyasal elitin devlet, kamu yönetimi ve kamu hizmeti vizyonudur. Reform, bu vizyonun üzerine oturacaktır. Ancak siyasal elitin bu konuda açık ve kararlı bir noktaya geldiği söylemez. Bir tarafta ciddi bir reform gereksinmesi çok açık hale gelmiştir, ama diğer taraftan da “minimal devlet”, “kamu hizmetinin pazarda üretilmesi” vb. türden ideolojik tercihler ağırlığını sürdürmektedir. Siyasal elit henüz bu ikilem arasından belirgin bir çıkış yolu bulamamış gözükmektedir. Bu durumda yapılacak reformun içinde yaşanan sorunlara ve darboğazlara çözüm getireceğini ummak fazla iyimserlik olacaktır.

Notlar

1. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, MİT Müsteşarlığı kadroları dahil değildir.
2. Anayasa Mahkemesi Kararı E. 1965/32, K. 1966/3, 4.2.1966, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Ankara, 1967, Sayı: 4, s. 52.
3. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, MİT Müsteşarlığı kadroları dahil değildir. Ayrıca, Mili İstihbarat Hizmetleri Sınıfı hariçtir.
4. D. Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 170-174.
5. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmi Gazete*, 8.9.1993, 21692.
6. Anayasa Mahkemesi Kararı, *Resmi Gazete*, 10.11.1993, 21754.
7. TÜSİAD, *Memur Yargılaması Hakkında*, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1997.
8. M. Gülmez, "Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri", *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri*, Yay. Haz. M. Gülmez, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s. 59-60.
9. M. Gülmez, *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)*, 2. Basım, TODAİE Yayını, Ankara, 1994, s. 3-4.
10. M. Gülmez, "Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri", *a.g.y.*, s. 60.
11. *a.g.y.*, s. 40.
12. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, MİT Müsteşarlığı kadroları dahil değildir.
13. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, *Resmi Gazete*, 10.8.1967, 12670.
14. Hâkimler ve Savcılar Kanunu, *Resmi Gazete*, 26.2.1983, 17971.
15. Yüksek Öğretim Personel Kanunu, *Resmi Gazete*, 13.10.1983, 18190.

16. L. Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 1, Mart 1997, s. 3.
17. Ş. Gözübüyük-T. Tan, *a.g.y.*, s. 286-301.
18. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, 13. 12. 1994, Sayı 22140.
19. B.A. Güler ve diğerleri, *Belediye Personel Sistemi*, TODAİE-YYAEM, Ankara, 1999, s. 94-96.
20. B. Serim, "Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 3, Eylül 1989, s. 51-52.
21. Ş. Gözübüyük-T. Tan, *a.g.y.*, s. 584.
22. Bakanlar Kurulu Kararı, 6.6.1978, 7/15754.
23. Ş. Gözübüyük-T. Tan, *a.g.y.*, s. 583.
24. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar, 2821 Sayılı Sendikalar, 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt, 854 Sayılı Deniz İş ve 5953 Sayılı Basın İş Yasalarında da değişik işçi tanımlarına rastlayabiliriz.
25. "Sürekli" ve "geçici" işçilik kavramları için *bak.* B. A. Güler ve diğerleri, *a.g.y.*, s. 109-110.
26. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde il özel idareleri ve belediyeler personeli kapsam dışında bırakılmıştır. Bu yasada istihdam türleri sayılırken "devlet memuru"ndan söz edilmiştir (*Resmi Gazete*, 23.7.1965, 12056). Bu özellik, 12 sayılı kanun hükmünde kararname ile 1975 yılından başlamak üzere ortadan kalkmıştır. Yasanın kapsamına özel idareler, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar da eklenmiştir. "Devlet Memuru" terimi yerine "Memur" terimi getirilmiştir (Madde: 4/A). *Resmi Gazete*, 31.5.1974, 14901.
27. Yazı işleri müdürü veya başkâtip; hesap işleri müdürü veya muhasebeci; sıhhat işleri müdürü, baş tabip veya tabip; baytar müdürü, baş baytar veya baytar; fen işleri müdürü, baş mühendis veya mühendis; teftiş heyeti müdürü, baş müfettiş veya müfettiş; lüzumu halinde zat işleri müdürü; lüzumu halinde hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat.
28. O. Karahanoğulları, *Günümüzde Hukuki Yapı*, yeryön/pers-3.2, çoğaltma, YYAEM, Eylül 1998.
29. S. Sezen, K. Karasu, *Kadro-İstihdam Yapısı*, yeryön-pers-3.3, çoğaltma, YYAEM, Eylül 1998.
30. "Mülga 10.08.1951 tarih ve 5842 Sayılı Denizcilik Bankası T.A.O. kanununun 26. maddesi hakkındaki gerekçede belirtildiği üzere; tamamen hu-

susi hukuk hükümlerine göre kurulacak olan banka ve diğer ortaklıkların personel durumu devlet memurları ile veya bu çeşit memurlara benzetilen diğer memur ve müstahdemlerle kıyas etmek, maksat ve gayenin tahakkukunda ve işe, randımana göre adam bulmakta zorlukları mucip olacağı düşünülerek memur rejiminde kadro ve statülerin tertip ve tanziminde serbesti esası olunmuştur...” gibi gerekçelerle barem kanunları dışında bırakılmışlardır. “1983 yılı KİT Genel Raporu” Ankara 1985, s. 63

31. 60 Sayılı KHK, 11.04.1983. Aynı yıl TBMM’ce kabul edilerek 2929 sayı ile yasalaşmıştır. 19.10.1983.
32. 1985 yılı KİT Genel Raporu, B. YDK, Ankara, 1987, s. 35
33. *Resmi Gazete*, 18 Ocak 1988, 19698. Bu düzenleme 1 Şubat 1988’den başlayarak yürürlüğe girmiştir.
34. Anayasa Mahkemesi’nin 22.12.1988 günlü E. 1988/5 K. 1988/55 sayılı kararı, *Resmi Gazete*, 25 Temmuz 1989, 20232.
35. 233 Sayılı KHK’nın 45. maddesinin (8) no’lu fıkrasında değişiklik yapan hüküm.
36. 399 Sayılı KHK’nın geçici 9. maddesi ve 408 sayılı KHK ile (3. Madde) 399 Sayılı KHK’ye eklenen Ek madde -1.
37. Daha sonra 370 Sayılı KHK ile bu süre 31.12.1989 olarak yeniden belirlenmiştir.
38. Anayasa Mahkemesi Kararı, düzenleme, 04.04.1991 tarih 1991/7 karar sayısı ile kararın yayımı tarihinden altı ay sonra yürürlüğe girmek üzere iptal edilmiştir. *Resmi Gazete*, 13.08.1991.
39. *Resmi Gazete*, 11.02.1992, 21139.
40. 3771 Sayılı Kanunun 5. maddesi gereğince 11.07.1992 tarih 92/3291 sayılı BKK, 02.08.1992 tarihli *Resmi Gazete*’de yayımlanmıştır. Söz konusu kararın geçici maddeleri ile sözleşmeli personel (1 nolu listedeki) uygulamasının 31.12.1992’ye kadar devamı kararlaştırılmıştır. I nolu listedeki personele, bulundukları kadro derecelerine göre hesaplanacak net aylık tutarlarının yüzde 25’i oranında ek tazminat ödenmesi benimsenmiştir. 31.01.1993 tarihli *Resmi Gazete*’de yayımlanan 92/3991 Sayılı BKK ile yüzde 25 oranının artırılabilceği hükme bağlanmış, ancak tazminat tutarının en yüksek devlet memuru aylığının kamu bankalarında yüzde 100’ü, diğer kuruluşlarda yüzde 50’yi geçemeyeceği belirlenmiştir.
41. Bu hüküm, 399 Sayılı KHK’nın Ek 1. ve geçici 9. maddeleriyle getirilmiştir.
42. 418 Sayılı KHK’nın 40. maddesi uyarınca.

43. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 1998 Yılına Ait Genel Yatırım Finansman Programına İlişkin Karar, Bakanlar Kurulu 14.10.1997 tarih ve 97/10074 sayılı kararı.
44. 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 2869 Sayılı Yasayla değişik 25. maddesi; Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırılmasına Dair Tüzük; ve Bütçe Kanunu hükümleri.
45. 25.08.1971 tarih ve 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 30.05.1997 tarih ve 572 sayılı KHK ile değişik 25. maddesinin (A) fıkrasının birinci bendi.
46. Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler, özel idareler ile kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel istihdamının ilkeleri: 7/15754 Sayılı BKK, *Resmi Gazete*, 28.06.21978, 16330.
47. Bakanlar Kurulu Kararı: 18.5.1983 gün ve 83/6750 sayılı karar. *Resmi Gazete*, 20.7.1983, 18110.
48. 1995, 1996, 1997 yıllarına ait Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının Yatırım ve Finansman Programlarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararlarında "...istihdam artışlarından kaçınılarak emekliliğine hak kazanmış personelin yasal hakları ödenerek emekli edilmeleri" verimliliği artırıcı önlemlerden birisi olarak görülmüş, bu hüküm daha sonra Başbakanlık genelgesinde de yer almıştır. Emeklilik hakkı kazanmış personelin yasal haklarının ödenmesi suretiyle iş akitlerinin feshi uygulanmasına yasal dayanak olan bu hükümler, belli bir süre KİT'lerde "zorunlu emeklilik" diye tanımlanan yoğun iş akdi fesihlerine yol açmıştır. Zorunlu emeklilik uygulaması ile iş yerlerinde önemli ölçüde nitelikli işgücü azalması olurken, yeni eleman da alınmamış, bu durum kuruluşları asli üretim alanlarında taşeron aracılığı ile istihdama yöneltmiştir. Söz konusu hüküm 1998 yılına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararında yer almamıştır.
49. 1475 sayılı yasanın 1. maddesinin son fıkrası "Bir işverenden belirli bir iş için bir bölümde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o iş yerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yüklemlerden asıl işveren de birlikte sorumludur." hükmünü amir bulunmaktadır. Kanunun bu hükmüne göre, bazı koşulların oluşması halinde, müteahhit işçilerinin, asıl işverenle işyerinde örgütlü sendikalar arasında imzalanmış olan Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca "dayanışma aidatı ödemek suretiyle" yararlanmalarına ve bu konuda asıl işveren durumundaki kuruluşun da sorumlu tutulmasına ilişkin Yargıtay'ca onanmış yargı kararları bulunmaktadır.

Nitekim bir çok kuruluştta, müteahhit işçileri tarafından açılan davalar, kuruluşlar aleyhine sonuçlanmış, söz konusu davalara dair mahkeme kararlarında; 1475 Sayılı Yasanın 1/son maddesi ve 506 Sayılı Yasanın 87. maddesine göre, kuruluşta işçi çalıştıran tali işveren durumunda bulunan taşeronların ödemediği işçi haklarından dolayı kuruluşun da müteselsilen sorumlu olduğuna karar verilmiştir. Söz konusu mahkeme kararlarına istinaden, işçilere ödenmeyen, fazla mesai, hafta tatili ücretleri ve kıdem tazminatları bunların gecikme faizi ile mahkeme masrafları kuruluşlar tarafından ödenmiştir.

50. Uygulamanın her yıl tasarruf genelgeleri ve yatırım ve finansman kararnameleri ile sıkı kurallara bağlanmaya çalışılmasına rağmen mevzuata aykırı haliyle devamı; yoğunluğu ve yaygınlığı dikkate alındığında, sendikalı yüksek ücretli işçi yerine sendikasız asgari ücretli işçinin istihdamı çerçevesinde yorumlanmalıdır. Bu bağlamda, taşeron istihdamına getirilen sınırlamalar da, gerçekte, son yıllarda bu işçilerin dayanışma aidatıyla sendikal haklara kavuşmalarını engellemeye yönelik sınırlamalar olarak değerlendirilmelidir.

51. 14.10.1997 tarih 97/10074 Sayılı BKK eki kararı 4. madde.

Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları

Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana yetmiş altı yıllık bir zaman dilimi geçmiş bulunmaktadır. Bu süre içinde bir kez dünya savaşı yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında iki kutuplu ortamı, 90'lı yıllara kadar sürdükten sonra, yıkılan duvarlar sayesinde yerini tek kutuplu, doğu-batı ekseninin yok olup batının iktisadi ve siyasi egemenlik alanının genişletildiği bir dünyaya bırakmıştır. Türkiye, yeniden doğmuş bir ülke kimliği ile siyasal-ekonomik sistemini biçimlendirmeye çalışmış, toplumsal yaşam bu doğrultuda örgütlenmiştir.

Yetmiş altı yıllık cumhuriyet tarihimiz, doğal olarak bir kurumsallaşma sürecini yansıtmaktadır. Kamu denetim sistemi ise bu kurumsallaşmanın temel bir öznesi durumundadır. Toplumun siyasi örgütlenmesinin ifadesi olan devletin kendi örgütlenmesinin rasyonel ve verimli bir işleyiş içinde olması beklenir. Belirlenen toplumsal hedeflere yönelik faaliyetler yönetim organı tarafından örgütlenmek zorundadır. Bu nedenle her dönemde, devletin kendisinde tanımlanan görevlerin yerine getirilebilmesi, kamu yönetiminin sürekli bir değişim içinde olmasına, ortaya çıkan sorunları çözerek kendi önündeki engelleri kaldırabilmesine bağlıdır.

Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönemde kamu yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüştür. Konu ile ilgili kapsamlı bir çalışma yapılmaksızın, hizmet alanlarının genişlemesine paralel biçimde örgütsel büyüme gerçekleşmiştir. Tek parti yönetiminde, devletçi politikaların egemen olduğu bu süreçte devlet, iktisadi üretim sürecinin de başaktörü konumundadır. Çok partili siyasal yaşamın getirdiği yeni boyutlar içinde, bir

yandan var olan sistemsizlik aşılmaya çalışılırken diğer yandan ekonomik kalkınma stratejilerinde benimsenen değişikliklere bağlı olarak sorunların içeriğinde kaymalar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kamu yönetiminin ve onun içinde personel sisteminin ulaşmış olduğu karmaşanın, genellikle yabancı uzmanlara hazırlattırılmış olan bir dizi raporda sergilendiği gözlenmektedir.

27 Mayıs 1960'ta gerçekleştirilen iktidar değişikliğinin ardından planlı kalkınma stratejisinin yaşama geçirilmesine yönelik olarak girilen bir dizi kurumsal düzenleme çabalarının içinde kamu yönetimi alanında reform yapılmasına olanak verecek kapsamlı bir araştırma yapılmıştır. Böylece ilk kez, var olan kamu örgütlerinin yaptıkları işler, örgütsel yapılarının durumu ve istihdam edilen personele ilişkin sorular bir bütün içinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. MEHTAP Raporu adı ile bilinen bu çalışmayı, kalkınma stratejisinin değiştirildiği 1980'li yıllardan sonra yapılan başka çalışmalar izlemiştir.

Personel rejiminin gelişmesinde, planlı dönem başlangıcına kadar yabancı, sonrasında ise Türk uzmanların değişik zamanlarda yapmış oldukları çalışmaların az ya da çok işlevi olmakla birlikte asıl belirleyici olan, yasal düzenleme alanı olmuştur. Sistem, cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllardan itibaren çıkarılan yasalarla yer yer bütünlüğe kavuşturulmuş görünmekle birlikte sorunları, eksiklik ve aksaklıkları hep beraberinde taşımıştır.

1. Planlı Dönem Öncesi

A - Yasal Düzenlemeler

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak planlı kalkınma dönemi öncesi-ne kadar, personel sistemine ilişkin olarak çıkarılan yasalar, memurların maaşlarının ve kadrolarının belirlenen gereksinimlere göre düzenlenmesinin ötesine geçememiş, üstelik yapılan her yasal düzenleme ile sistem biraz daha bozularak içinden çıkılmaz duruma getirilmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda yapılan ilk yasal düzenleme 31 Aralık 1926 tarihli 788 Sayılı *Memurin Kanunu*'dur. Bu yasa da memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, me-

mur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir. Bu yasa 44 yıl yürürlükte kalmıştır. Bütünü itibariyle, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk statüsü yarattığı söylenebilmekle birlikte bu yasanın; memur olmanın yalnız genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetindiği, hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bıraktığı gözlenmektedir. Merkezi bir personel birimi olmadığı ve personel sınıflandırılması da yapılmaya başlanmış, hizmete almada sınav ilkesinin gerektiği özene yeterince uyulmamıştır. Sınıflandırmanın bulunmayışı ayrıca ücret eşitsizliklerine de yol açmıştır.

Bu yasanın geçici ikinci maddesi, devlet memurları maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi (tevhid ve teadül) için özel yasalar çıkarılmasını öngörüyordu. 2 Temmuz 1927 tarihli 1108 Sayılı Maaş Kanunu bunlardan birincisi oldu. Bu yasa ile memur maaşlarının verilmesi, kesilmesi, işe başlama süreleri, naklen atanananların maaşları, atamaların tebliği, vekâlet maaşları, makam ödenekleri, ücretlerin mali statüsü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları, hakları, tutuklanan, yargılanan memurların aylıklarına ilişkin işlemler, aday memurların maaşları, fiili hizmet ve eğitim için silah altına alınan memurların maaşları, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri gibi konular düzenlenmiştir. İkinci özel yasa 1 Eylül 1929 tarihli *1452 Sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun* olmuştur. Bu yasayla ilk kez barem sistemi uygulanmaya başlamış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, çeşitli isimler altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödenmesi sağlanmıştır. Ancak yasanın çıkmasından hemen sonra dünya ekonomik krizine girilmesiyle birlikte maaşlar yeniden vergilendirilmeye başlanmış, brüt maaş sistemine yeniden dönülmüştür.¹

1452 Sayılı Yasanın getirdiği sisteme göre memurlar, A, B, C biçiminde üç ana seriye, her seri de derecelere ayrılmaktaydı. Toplam 20 dereceden 1-5 arasında olanlar A, 6-13 arasında olanlar B, 13-20 arasında olanlar C serisini oluşturmaktaydı. A serisindekiler genelde yüksek öğrenim görmüş olanlardı. En düşük aylık 10, en yüksek aylık 150 göstergeye (asli maaş) sahipti. Bu aylıklar katsayı (emsal) ile çarpılıp

alınacak maaş bulunuyordu. Bu katsayılar da yasayla konuluyordu. Dengeli bir ücret yelpazesi oluşturan bu sistem, söz konusu ekonomik krizin getirdiği olumsuzluklar nedeniyle sulandırılmış ve bundan dolayı da uzun ömürlü olmamıştır. İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne ilişkin olarak çıkarılan 3460 Sayılı Yasa da bu bozulmaya yardımcı olmuştur. Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun 1938 yılında çıkarılmıştır. Bu yasayla, bu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmıştır. Bu ücret rejimi, devlet memurlarına sağlanan olanaklardan daha çoğunu sağladığı için, nitelikli memurlar İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne kaçmaya başlamışlardır.

1452 Sayılı Yasa ve dolayısıyla onun getirmiş olduğu seriler ve derecelendirmeye dayalı asli maaş ve emsal sistemine bağlı ödemeler, 1 Eylül 1939 tarihinde çıkarılan 3656 Sayılı Barem Kanunu ile yürürlükten kaldırıldı. Yeni yasa ile kalıplaşmış bir barem sistemi uygulanmasına gidilmiştir. İktisadi Devlet Teşekkülleri personelinin ayrıcalıklı statüsü, 11 Temmuz 1939'da çıkarılan 3659 Sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun'la kaldırılarak, bu personel de barem sistemi içine çekilmiştir.

Bu yeni yasanın çıkarılmasından kısa bir süre sonra İkinci Dünya Savaşı çıkmıştır. Türkiye savaşa girmemekle birlikte savaştan büyük ölçüde etkilenmiştir. Memur açısından savaş hayat pahalılığı getirmiştir. Pahalılıkla baş edebilmeleri için memurların maaşlarına çeşitli yasalarla zam ya da başka isimlerle yapılan eklemeler, zaten düzeni bozulmuş olan aylık sisteminin daha da bozulması sonucunu doğurmuştur. Bu yasalarla 3656 Sayılı Yasada da pek çok değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde (1942-1948) çıkarılan ve 3656 Sayılı Yasada değişiklikler yapan başlıca yasalar; 4178, 4598, 4644, 4805 ve 4988 sayılı yasalar. Daha sonra 1953 yılında çıkarılan 6211 ve 6675 sayılı yasalar ile 1959 yılında çıkarılan 7244 Sayılı Yasa, çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla sistemin biraz daha bozulmasına katkıda bulunmuşlardır.

Sonuç olarak, cumhuriyetin kuruluşundan planlı döneme geçilinceye kadar yaşanan sürede çıkarılan yasaların oluşturduğu personel sisteminin kapsamı, maaş ve kadro düzenlenmesinden ibaret kalmış, sistematik ve yaklaşım bütünlüğünü ise sürekli yitirmiştir. Ortaya çıkan

sorunlar bir yeniden düzenleme konusu içinde algılanıp, konuyla ilgili olarak ve çözüm bulma umuduyla, çoğu yabancı uzmanlara hazırlatılan bir dizi resmi rapor da bunun bir sonucu olmuştur.

B - Yabancı ve Yerli Uzman Raporları

Bu dönemde hazırlanan ilk rapor, 1949 yılında Başbakan İsmet İnönü'nün emri ile yapılan bir çalışmanın ürünüdür. İstanbul Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapan Prof. Fritz Neumark'ın hazırladığı rapor, devlette işlerin iyi gitmediğinin ilk kez ilanı olmuştur aslında. İzleyen yıllarda, yine hazırlayanların isimleri ile anılan diğer raporlar da sorunları dile getirmiştir. Bunları kısaca görelim.

*Neumark Raporu'*na göre² kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerinin bir bölümü personel konusunu, O'nun ifadesiyle *memur politikasını* içerir. Memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının, kimi dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber, genelde, gereğinden fazla bulunduğu dile getirilir. İşin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilir. Bu durumda ücret yetersizliği sorunu da giderilecek, çok sayıda kişiye maaş ödeyip verim sağlayamama yerine bu para, işinin gerektirdiği bilgiye sahip ve görevinin öneminin bilincinde olup tam randımanla çalışacak az sayıdaki memura dağıtılarak bu kesimin yaşam standardı artırılmış olacaktır.³ Bunun özü, eğitime göre kategorileştirme (ör. A, B, C gibi), her kategori içinde farklı maaş miktarlarına denk düşen dereceler oluşturulmasına dayanıyordu. Ayrıca, odacı/hizmetliler için de bir dereceye kadar barem rejimine benzer bir ücret rejimi belirleyecek bir yasa çıkarılması öneriliyordu.⁴

Amerikan Standard Oil Şirketi yöneticilerinden Max Veston Thornburg tarafından 1949 ve 1950 yıllarında hazırlanan raporlar, esas olarak Türkiye'nin ekonomik durumuna ilişkindir. Birincisi "Türkiye Nasıl Yükselir?", ikincisi de "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tencidi" başlığını taşıyan bu raporlarda nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğu, bozuk yönetimin ekonomideki verimsizliğin hazırlayıcısı olduğu dile getirilmektedir. Thornburg'a göre, iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için yeterlik (liya-

kat) ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu geliştirecek düzeyde ve uygun olarak kurulması gerekliydi.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türk Hükümeti'nin ortak finansmanı ile, başkanlığını James Barker'in yaptığı 13 kişilik bir kurul tarafından, 1951 yılında hazırlanan *Barker Raporu*, asıl olarak Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına ilişkin görüşleri içermektedir. Raporda, devlet rejiminin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmadaki rolü üzerinde durulmuş, personel rejimine ilişkin kimi saptamalar yapılmıştır. Buna göre; personel ve barem yasalarının getirdiği sistem yetersiz kalmaktadır. Hizmete alma çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı için devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır. Hizmetler sınıflandırılmamıştır, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayandırılmaktadır. Maaşlar artırılmasına karşın memurun satın alma gücü azalmaktadır. Bu saptamalar temelinde raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir.

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından 1951 yılında hazırlanan rapor Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve çalışmalarına ilişkin olmakla birlikte, genel nitelikli personel sorunlarına da değinmiştir. *Martin ve Cush Raporu* olarak bilinen bu çalışmada da merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler arasında, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması yer alıyordu.

1951 yılındaki bir başka rapor, İsviçre eski başbakanı Prof. Leimgruber tarafından, dönemin Ekonomi ve Ticaret Bakanı Prof. Muhlis Ete'ye mektuplar biçiminde gönderilmiş görüş ve değerlendirmelerden oluşmaktadır. Bir merkezi personel dairesi kurulmasını öneren *Leimgruber Raporu*'na göre, merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuksal statüleri, ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlikler, personel sınıflandırılması konuları sorun alanlarını oluşturmaktadır.

1952 yılında hazırlanan *Gıyas Akdeniz Raporu*, Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor başlığını taşımaktadır. Burada bir ücret reformu öngörülmektedir. Yapılacak reform ile alt

düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamu-
sal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan,
bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurul-
ması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi gerekiyordu.

Maurice Chailloux-Dantel'nin adı ile bilinen çalışma Türkiye'de devlet personeli hakkında bir araştırma biçiminde yürütülmüştür. Bu raporda ise Neumark'tan farklı olarak, devlet hizmetinde çalışanların mesleki niteliklerini etkileyen unsurlar üzerinde durulmuştur. Buna bağlı olarak, devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetişmeleri için büyük ölçüde alınmış önlemler bulunmadığı dile getirilir. Özellikle orta kademe memurlar için bu önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu memurların, idarenin karşılaştığı sorunlarla bunların çözüm yolları hakkında daha çok bilgilendirilmeleri, bunlar için sistematik bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanır. Ayrıca, yürürlükteki mevzuatı, cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli yasaya göre daha az savunduğu yorumu yapılır. Buna göre, meslek "teminat"ları yavaş yavaş "kemirilmiş"tir saptamasına yer verilir. Ast-üst ilişkilerinde bu teminatı sağlaması gereken yetki-sorumluluk ölçsüzlüğüne 6435 Sayılı Yasanın izin verdiği hukuk-dışılığın bu kemirilmedeki rolüne işaret edilir.⁵ Terfi sistemi açısından, memurun mesleğini en iyi biçimde yapıp yapmadığından çok, şahsına/haysiyetine itibar edilen "şahsi mertebe sistemi"ne bağlı bulunduğu belirtilir.⁶ Nihayet, bu rapora göre, maaş ve ücretler, fiyat değişmelerine göre zamanında ayarlanamamaktadır, bunun sonucunda (memurlar) satınalma güçlerinin bir kısmını kaybetmişlerdir. Aylıklardaki mertebeler silsilesi sürekli tehdit altında altındadır; "tazminat"lar, anarşi halinde türemişlerdir. Bir "devlet memuriyeti siyaseti"nin ihdas edilmesi lazımdır. İşe hukuki statünün ıslahı ile başlamak lazımdır.⁷

Planlı kalkınma döneminin başlamasından önce, kamu personel rejiminin geliştirilmesi amacıyla hazırlanan ve yukarıda belirtilen raporlara, 1951 yılında Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu'nun "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor"u ile, 1958 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü'nün üç cilt olarak hazırladığı "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor"u eklemek gerekir. Bu çalışmalarda da barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.

2. Planlı Dönem

A - Yabancı Uzman⁸ ve Proje Çalışması Raporları

H.O. Van Mook tarafından hazırlanan rapor⁹ personel rejiminde süratle reform yapılmasını gerektiren sorunlardan yola çıkıyordu. Buna göre, maaşların satınalma gücüne paralel olarak artırılması bir gerekliliktir. Personel yönetimi tatmin edici değildir, karışıklık vardır. Bareme ilişkin kadrolar uzmanlaşmaya olanak tanımayacak biçimde katılaşmıştır, personel yönetimini türdeş bir uygulamaya götürecek merkezi bir yönetimin yokluğu önemli bir sorundur. Teknolojik eğitim, hizmetlerin gereksinimine yanıt verecek biçimde değildir. Liyakat ilkesi zedelenmemelidir. 788 Sayılı Memurin Kanunu memur ile hizmetliler arasında çok büyük fark yaratmıştır. Enflasyon nedeniyle, 1939-1961 arasındaki dönemde gerçek maaşlarda düşük barem derecelerinde yüzde 20 ve yüksek barem derecelerinde yüzde 50 oranında bir azalma ile, en üst ve en alt barem dereceleri arasındaki oranın 10'dan 6,6'ya düştüğü gözlenir. Diğer taraftan, personel kayıt ve istatistikleri sağlıklı değildir. 160 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, yürürlükteki barem rejimi kaldırılmalı, rasyonel bir sınıflandırma için kadrolar kategori, grup, sınıf ve derecelere ayrılmalı, kariyerler geliştirilmeli, derece ve unvanlar standardize edilmeli, yükselmede liyakat sistemi uygulanmalı, hizmet öncesi ve hizmet-içi eğitim örgütlenip genişletilmeli, yurtdışında öğrenim görecekle bir merkezden yönlendirilmeli, yeterli türdeş (mütenacis) bir maaş sistemi ile emeklilik ve sosyal yardımlara ait sistemler geliştirilmeli, personel mevzuatı sağlam temellere oturtulmalı, genel idare ve kamu hizmetinde çalışanlarla kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar arasında farklı hükümler konulmalı, yüksek sınıftaki en yüksek dereceli memurların sicilleri konsolide sicilde toplanmalı, memur ve hizmetliler arasındaki farklar kaldırılmalı, terfilerde kıdeme önem verilmemeli, yetenekli kimselerin yüksek sınıfa terfilerinde üstün yetenekli olanlara olanak tanınmalı, özel bir kurulun denetiminde bütün kamu kesimi personeline zorunlu yetiştirme kursları açılmalı, her grup, sınıf ve derece için maaş cetvelleri düzenlenmeli ve yüksek dereceye terfi yapılamayan personelin en az 20 yıllık zamları dikkate alınmalı, maaş dışında ve maaşa ek olarak yapılacak ödemeler belirli durumlar için tanımlanmalıdır.¹⁰

Van Mook raporunda, rutin olmayan fakat hükümet icraat ve düzeninin günü gününe yürütülmesiyle ilgili işlerin büyük bir bölümünün orta dereceli ve liseli memurlar grubunca yapıldığını saptadıktan sonra, sorumluluk taşıyan yetkin bir yönetici sınıfın oluşturulmasının koşullarını şöyle belirler: Memur alma ve yetiştirmede sağlam bir sistem kurulmalıdır, ikinci olarak da, yüksek dereceler için daha çok titizlikle uygulanması gereken liyakat esasına dayalı bir sistem işletilmelidir. Diğer taraftan, çoğunlukla ticari nitelikler taşıyan kamu iktisadi teşebbüslerindeki yönetim makamlarında daha farklı personele gereksinim olduğu göz önüne alınarak, yönetim sınıfının bütün yönetim adına bir ekip halinde çalışması gerekmektedir. Son olarak, yönetici sınıfının kapsamı geniş tutulmalıdır ve bu tür yönetici personelin yetiştirilmesi örgütlenmeli, bir de yüksek yönetim akademisi kurulmalıdır.

John F. Fisher raporlarında¹¹ da liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel gereksiniminin belirlenmesi, sınavların biçimi ve örgütlenmesi konuları çözülmesi gereken sorun alanları olarak sunulur. Kamu hizmetinin; giderleri genel bütçeden karşılanan bakanlık ve genel müesseseler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimlerce görüldüğü belirtilerek, sayısı 237.759 olan personelin coğrafi dağılımına ilişkin bilginin bulunmadığı ortaya serilir. Bu kuruluşlara ait personel sayıları, yıllık ücret tutarları ve barındırdığı geniş meslek kategorileri hakkında bilgi verilir. Maaş ve ücret sistemini zorlayan fiyat artışlarının, maaş ve ücret artışlarının önüne geçmesi nedeniyle, yıllar geçtikçe aylıklar, maaş ve zam sistemi dışında para ödemelerinin ortaya çıkması bir sorun olarak belirlenir. Sınıflandırma ve standart maaş ve ücret politikasının gerekliliği dile getirilir.

*Podol Raporu*¹² ise personel sisteminin yalnızca bir boyutunu, yönetici kategorisini, ele alıp buradaki sorunu ile tanımlanır. Buna göre, Türk yöneticisi belirgin bir portreye sahip değildir ancak, kişisel özellikler olarak iş başarıma eğilimi zayıftır, son derece merkezcidir, iletişim açısından çok zayıftır, rütbe-mevkiye çok önem verir, çalışma yerinde gizlilik yoktur, Batılı olduğuna inanır, öğrenmeyi ve gelişmeyi ister, teknik yetişkinliği ve yeteneği ABD yöneticilerine göre geridir, yöneticilik eğitimi görmüş olanların sayısı azdır. Bu durumda yapılması gerekenler: 1- Yöneticinin geniş çapta fikren hazırlanması; 2- Gelenekçileri zararsız hale getirmek; 3- Personel, bütçe ve O ve M gibi çe-

şitli uzmanlık alanları için uzman yetiştirmek; 4- Temel iyileştirme davranışlarına girişme isteği, enerjisi ve cesareti olanlara destek olmak; 5- Yönetimi geliştirme amacına yönelmiş kurumları desteklemektir.¹³

Yukarıda sözü edilen yabancı uzman raporlarının yanı sıra, yeni bir anayasanın kabul edilerek kalkınmanın plana bağlanmasıyla birlikte, kamu yönetimi alanında yeniden düzenleme çalışmaları da bu dönemde ivme kazanmıştır. Genel bir çalışmaya temel olmak üzere, *Devlet Planlama Teşkilatı'nın Öncülüğüyle 1961 Yılında "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"* hazırlanmıştır. Bu rapor, daha önce parça parça yapılan çalışmalardan farklı olarak tüm merkez örgütünü kapsayan ve MEHTAP kısa adıyla bilinecek olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'na öncülük etmiştir.

Bakanlar Kurulunca öngörülen ve TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde hazırlanan MEHTAP Raporu, bir yıllık bir süre içinde tamamlanarak, 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulmuştur. Araştırmanın iki temel amacından biri merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı biçimini, başka bir deyişle örgütlenme düzenini saptamak, ikincisi ise bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemektir. MEHTAP Raporu planlı dönemin başlangıcını simgelemekte ve bunu yönetimin örgütlenme işlevinin belirlenmesiyle tamamlamaya çalışmaktadır. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin iç yapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olmuştur. Asıl olarak biçimsel örgütü ele alarak incelemesi ve birtakım öneriler getirmesi, öncü yönetim bilimcilerin kamu yönetiminde ekonomi ve verimlilik anlayışına uygun düşmektedir. MEHTAP, bir öncü çalışma olarak sonraki yıllarda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarını etkilemiştir.

Diğer taraftan, MEHTAP Raporu personel yönetiminin, tek bir görev değil, yürütülmesinde bütün devlet örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olduğu vurgulanır. Bu çerçevede, personel sisteminin esasları arasında şunlar sayılır: 1- İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve örgütlenmesi; 2- Personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi; 3- Ücret oranları ve başka hizmet koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi; 4- Her örgüt için personel gereksiniminin takdiri ve saptanması; 5- Personel sağlanması. Bu ilkeler bir anlamda, var olan

personel sisteminin cumhuriyetin kuruluşundan itibaren katettiği yol boyunca geçirdiği evreleri özetleyici bir nitelik taşımaktadır. Bunlar, bağımsızlık savaşı kazanılarak kurulan bir cumhuriyet rejiminin örgütlenişini ve yürütülmesini üstlenen devletin büyüme ve gelişme sürecinin, devletin istihdam ettiği kadrolar yapısına getirdiği sorun alanlarını ortaya seren ilkelerdir. Raporun ortaya koyduğu duruma göre, kimi kuruluş kanunda bulunmaması gereken personelin öğrenim derecelerine, kıdemlerine, izin, istifa, işten çıkarma, atama prosedürüne, yolluk ve yevmiyelerine ait hükümler bulunmaktadır. Memurlar kadro cetvelinde yerleştirildiği birim dışında başka bir unvan ve maaş derecesi ile çalıştırılabilmektedir. Kadro unvanlarının yeknesaklığının sağlanması gerekir. Personel rejiminin ıslahı gerekir, idarenin gelişebilmesinin koşulu, kendi personelinin ehliyet ve yeterliğidir. Çalışanların maneviyyatı, büyük ölçüde adil bir ücret rejimi ve adil hizmet şartlarının sağlanmasına bağlıdır. Ayrı ayrı dairelere özgü sistemler yerine sosyoekonomik yapıma uygun bir sistemin tercih edilmesi gerekir, kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek kural ve standartların kabul edilmesi zorunludur. Kamu hizmetlerinin tümünde ileri derecede bir benzerlik sağlamak için “işin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi” ne egemen olan yol ve yöntemleri belirlemek, “yatay sınıflandırma”, “dikey derecelendirme”yi benimsemek gerekir.

Türkiye’de öteden beri, iyileştirme hareketleri sırasında yabancı uzmanlardan geniş ölçüde yararlanmaya büyük önem verildiğini ve bundan sonra da yararlanmaya devam olunmasının doğal olduğu belirtilen bu raporda, bir ülkenin kendi işlerini kendi uzmanları aracılığıyla yürütmesinin esas olduğu ise özellikle vurgulanır ve uzman yetiştirmenin gerekliliği dile getirilir.

MEHTAP Raporu genelde kamu yönetimi reformunun temel koşulunu üst yöneticilere bağlar. Üst yöneticiler, her türlü toplumsal sınıf ve katmanların, siyasal bağlantı ve düşüncelerinden arınmış varsayılmıştır. Ayrıca bu kişilerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde, yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir. Ancak gerçekte üst yönetim düzeylerinde bulunanların çoğunun ciddi bir yönetim eğitiminden geçmemiş olmaları, bu varsayım-dan hareket edilemeyeceğini sonraki yıllarda göstermiştir.

Planlı dönemde öngörülen ya da kimi kez başlatılan çalışmalar MEHTAP Raporuyla ilk somut örneğini oluşturmaktadır. MEHTAP, merkezi yönetim örgütlenmesiyle ilgili öneriler getirmekteydi. Bunu tamamlayan çalışmalar merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine, yerel yönetim kuruluşlarına ve kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin olarak yapılmıştır. İkinci plan döneminde ayrıca Bakanlar Kurulu kararlarıyla oluşturulan “İdari Reform Danışma Kurulu”, kendisine verilen kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisinin saptanması çerçevesinde hazırladığı raporda büyük ölçüde MEHTAP’ın önerilerini yinelemektedir.

1982’de Ulusu Hükümeti döneminde, yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu içinde bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurula bağlı olarak TODAİE genel müdürünün başkanlığında “Kamu Yönetimi Komisyonu”, DPT müsteşarının başkanlığında “Genel İstihdam Komisyonu”, DPD başkanının başkanlığında “Personel Rejimi Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu üç komisyon arasındaki uyumun sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir “Kordinasyon Komitesi” kurulmuş, başkanlığına da TODAİE genel müdürü getirilmişti. Bu komisyonlara yardımcı olmak ve uygulamaları yürütmek amacıyla kurum ve kuruluşların en üst yöneticisinin başkanlığında ve APK, O ve M, personel birimlerinin yöneticileriyle hukuk müşaviri ve ilgili birim başkanlarından oluşan birer “Çalışma ve Uygulama Grubu” düşünülmüştür.

Bu komisyonlar içinde Kamu Yönetimi Komisyonu, bundan önceki çalışmalardan değişik olarak yalnızca bir rapor hazırlamak değil, doğrudan kanun hükmünde kararnameler hazırlamakla da yükümlü tutulmuştu. Gerçekten bu komisyonun hazırladığı kararnamelerin önemlice bir bölümü daha sonra Özal Hükümeti’nce çıkarılmış ve kamu yönetimi ilk kez tümüyle yeniden örgütlenmiştir. Bu çerçeve içindeki düzenlemeye başbakanlık örgütü de içinde olmak üzere tüm bakanlıklar, yerel yönetim kuruluşları ve KİT’ler konu olmuştur.

Personel Rejimi Komisyonu, devlet memurları statülerinin sağlam temellere dayanması, ücret sisteminin basitleştirilmesi ve reform niteliğinde bir iyileştirmeye gidilmesine ilişkin çalışmalar yapmış ve bir de personel kanunu taslağı hazırlamıştır. Kanun taslağı dikkate alınmakla birlikte önerilerin küçük bir bölümü yürürlüğe girebilmiştir.

Genel İstihdam Komisyonu, ülkenin insan kaynaklarını verimli kullanarak, kalkınma hedeflerine göre seferber etmek, kişileri yeterli bir kazanç ve psikolojik doyum sağlayacak bir işe sahip kılmak ve ülke gerçeklerine uygun olarak 2.000 yılına kadar duyulacak ihtiyaçları kapsayacak bir istihdam politikası saptamak için istatistiksel bilgiler sağlamak, işçi-memur ayrımını gerçekleştirecek kararname hazırlamak, temel eğitimi sekiz yıla çıkarmak, eğitimi istihdama yönelik olarak düzenlemek, yerleşim politikasını kır-kent ve bölgeler arasında denge sağlayacak şekilde düzenlemek, nüfus ve aile planlaması yapmak gibi konularda çalışmalar yapmışsa da somut sonuçlara ulaşamamıştır.

1982 Anayasası, yüksek yöneticilerin yetiştirilmesi usul ve esaslarının yasayla düzenleneceğini öngörerek (Madde 128/ ikinci fıkra), ilk kez, yüksek yönetici olmak için yönetim eğitimi görmeyi zorunlu kılmıştır. Ancak, bu amacı gerçekleştirmek üzere çıkarılan bir yasa Anayasada öngörülen zorunluluğu karşılayamadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.

1983'te iktidar olan ANAP yönetimi, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak, hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle 1982 araştırmasına dayanmış ve benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir.

Gerek bu yapılanmanın sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmek, gerekse son yıllarda yaşanan toplumsal değişmelere sistemin ne ölçüde uyabildiğini belirlemek gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı'nca 1988 yılında TODAİE'den, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu'na katılma kararı almış olan Türkiye'nin, topluluğa yönetsel uyum alanında yapılması gereken hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapılması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından,

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. KAYA Raporu 1991 yılında hükümete sunulmuş ve yayımlanmıştır.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklık, bozukluk ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir. KAYA'nın kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kuruluşları alınmıştır.

KAYA kapsamında araştırılan konulardan biri de personel rejimi olmuştur. Personel rejimi konusunda saptananlar yine büyük ölçüde daha önceki raporlarda da üzerinde durulan alanlarda olmaktadır. Bunlar başlıca, yeni baştan sınıflandırma gereği, ücretin sınıflandırma yapısına dayandırılması, ücret rejiminin geçim koşullarına yanıt verebilecek nitelikte esnek olması, hizmete girişte özellikle kurumlar arası nitelikte hizmetlere tek elden eleman alınması ve merkezi sınav sistemi, personel reformunun aşamalı bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi konulardır.

B - Yasal Düzenlemeler

27 Mayıs askeri müdahalesiyle başlayan yeni dönem, Türkiye'de planlı kalkınma döneminin de başlangıcını oluşturmaktadır. Bu dönemin en önemli özelliklerinin başında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması gelir. Bu kuruluşla verilen görev, "hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamak" olarak belirlenmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla başlayan beş yıllık kalkınma planı çalışmaları, aynı zamanda yönetsel reform çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemin de başlangıcını simgelemektedir.

Yukarıda sayılan, planlı kalkınma dönemi öncesine ait bütün raporların hemen hemen ortak olarak kurulmasını önerdikleri merkezi bir personel dairesi, sonunda 27 Mayıs 1960 tarihinde iktidara el koyan Milli Birlik Komitesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Maliye Bakanlığı'na hazırlattırılan "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Ka-

nun Tasarısı” 13 Aralık 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi tarafından tasarlattırılmıştır. Devlet Personel Dairesi, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlarla, il özel idareleri, belediyeler, iktisadi devlet teşekkülleri personelini kapsayacak biçimde kurulmuştur. Kuruluş yasasına göre Devlet Personel Dairesi’nin görevleri arasında, memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart hale getirmek, memurluk ve hizmetleri sınıflandırmak, hizmete alma, yükseltme, ödüllendirme, yetiştirme ve çalışma yöntemlerine ilişkin ilkeleri saptamak, aylık rejimini düzenlemek, genel personel kayıtlarını tutmak, memurların hak, ödev ve sorumluluklarını düzenlemek, personel rejimi ile ilgili tüm yasa tasarılarını, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak sayılabilir. Görüldüğü gibi, çeşitli raporlarda öngörülen personel yönetimini iyileştirmeye yönelik görevler bu kuruluşa verilmiş gibi görülmektedir. Na yazık ki, personel yönetimi alanında önemli bir ilke gibi görülen yeterlik (liyakat) ilkesinin gelişmesinde önemli işlevler üstleneneceği düşünüldükçe kurulan bu merkezi personel birimi, kendisinden beklenen görevi son yıllara gelinceye kadar, çeşitli nedenlerle, istendiği biçimde yerine getirememiştir. Ancak, Devlet Personel Dairesi yine de, daha sonra büyük ölçüde yozlaştırılan, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun hazırlanmasında önemli rol oynamış bir kuruluşumuzdur. Bu kuruluş günümüzde eskisine oranla biraz daha güçlendirilmiş konumuyla Devlet Personel Başkanlığı adıyla varlığını sürdürmektedir.

Planlı dönemin çok önemli bir özelliği, 1961 yılında yeni bir anayasanın halkoyuna sunularak kabul edilmiş olmasıdır. 1961 Anayasası temel hak ve özgürlüklerle, sosyal ve iktisadi hak ve ödevlere ilişkin olarak yurttaşlara geniş olanaklar tanıdı. Ancak, memurların örgütlenmesine ve üniversite öğretim üyelerinin siyasal partilerde görev almalarına ilişkin konularda daha sonra 1971 yılında yapılan değişikliklerle kısıtlamalar ve yasaklamalar getirilmiştir. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan farklı olarak bir memur tanımı da getirmiştir. Anayasa 117. maddesinde, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle yürütülür” hükmünü getirerek, memurları devletin asli ve sürekli görevlerini yapan kişiler olarak tanımlamış, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalıştırılan sürekli personeli memur statüsü içine toplamıştır.¹⁴

i) 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası

1961 Anayasası “memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği”ni öngörüyordu. (Madde 117 Genel Kural başlığı altında) 1982 Anayasası’na da aynı yasal düzenleme yetkisini tanımıştır.

14.7.1965 tarihli Devlet Memurları Yasası böylece kaynağını 1961 Anayasası’ndan almıştır. Bu yasa önce 31.7.1970 tarihli ve 1327 Sayılı Kanunla yarıdan çoğu değişikliğe uğradıktan ve böylece uygulamaya konabildikten sonra, değişik zamanlarda çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle büyük ölçüde değişiklikler görmüş, kanunun orijinal metni hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır.

Türk personel sisteminde, zamanında çok büyük umutlar ve beklentiler oluşturan, memurlar arasında Personel Kanunu olarak anılan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun hikâyesi ilginçtir. 1982 Anayasası ile karşılaştırıldığında son derece demokratik, insan hak ve özgürlüklerini koruyucu, hukuk devleti ilkelerini benimseyen, getirdiği Anayasa Mahkemesi kurumu ve yargıç güvencesini sağlayan hükümlerle adil, eşitlikçi, sosyal bir hukuk devletini biçimlendiren 1961 Anayasası’nın yansımalarını taşır. Nihayet, tasarı aşamasında, yeni anayasanın felsefesinin siyasal iktidar ve meclis çoğunluğunca benimsendiği 1960-1965 döneminin izlerini, kurgusunda ve içinde barındıran bu metin, 1961 Anayasası’na “hayır” diyen Adalet Partisi iktidarı sırasında, bileşiminde yine Anayasaya hayır diyenlerin çoğunlukta olduğu yasama organının budamalarından sonra, 1970’te fiilen uygulamaya konmuştur. Bu sürece kısa bir göz atmak aydınlatıcı olacaktır.

Devlet Personel Dairesi’nin kurulması hakkındaki 160 Sayılı Kanun 17.2.1960 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Bu dairenin yaptığı ilk çalışma “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”un 1962 yılında hazırlanması ve hükümete sunulması olmuştur. Raporda şu saptamalar bulunur: 1- Asgari geçim haddinin barem rejiminde yer alması gerekliliği, 2- İstisnai memuriyet kurumunun elçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü, çevirmenlik gibi belirli memuriyetlerden normal devlet hizmetlerine kadar yaygınlaştırılması sonucunda, asli amacından uzaklaştırılmasının yanlışlığı, 3- Ek görev kurumunun salgın hale getirilmesinin suni kadro şişkinliklerine yol açmasının kaçınılmaz oluşu, 4- Ve-

kalet maaşlarının, mevcut barem rejiminin aksaklıkları ve ücret miktarlarının yetersizliği nedeniyle bir tür “ek maaş” haline gelmesi nedeniyle asıl amacından uzaklaşmış oluşu.

Bu ön rapor üzerine, bakanlıklar, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve illerden kamu kurumlarının görüşleri de alınır ve bir metin hazırlanır. Burada da şu olgular saptanır: 1- Aynı görevler için farklı görevler aylık ve ücret ödemeleri yapılmaktadır; 2- Memurluk sisteminin tamamen harap olması, yevmiyeli sistemi getirmiştir; 3- 7244 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, 31.12.1958’den önce ve sonrasında işe girenler arasında intibaklarda adaletsizlik olmuştur; 4- İstisnai memuriyet kavramı çok genişletilmiştir; 5- Sözleşme ile istihdam edilen personel arasına sağlık personeli de eklenmelidir. 6- Evli memur çiftlere, emekliliğe hak kazanmaları halinde çiftlerden birinin ölümü halinde, geriye kalana ayrıca maaş bağlanması ve her ikisinin ölümü halinde bu maaşların yetimlerine bağlanması gerekir. 7- Vatana ihanet dışında, mahkûmiyet halinde emekli maaşının kaldırılmaması gerekir.

Böylece hazırlanan sonal metin ön rapor olarak Bakanlar Kurulu tarafından incelenerek 8.5.1963 tarih ve 6/1701 sayı ile “Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Prensipler”¹⁵ ortaya konur. Burada yeni personel rejiminin temel unsurları arasında; sınıflandırma, liyakat, ücret sistemi, sosyal haklar, hizmet-içi eğitim, örgüt ve kadrolar, kamu iktisadi teşebbüsleri, yerel yönetimler kavramlarının yer aldığı görülür. Bu çerçevede yapılacaklar dile getirilir: Sınıflandırma, liyakat, en ez geçim haddi ve en alt kademe maaş ve ücret sistemlerine önem verilecektir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ücret rejimi, devlet ücret rejiminden farklı olacak, bunların bünyelerine uygun ücret rejimi getirilecektir. Yerel yönetimler ücret ve sınıflandırma sistemi ayrıca saptanacaktır. Mahrumiyet yeri tazminatına yer verilecektir. Yeni personel rejimine paralel yolluk kanunu hazırlanacak, ek görevler çok zorunlu ve ayıksı durumlara bağlanacak, fazla çalışma ücretleri yeniden düzenlenecektir. Sağlık yardımları, konut, lojman konularına önem verilecek, çocukların öğretimi için kolaylık sağlanacaktır. Hizmet içi eğitim işleri düzenlenecektir.

Bakanlar Kurulu’nun yukarıda özetlenmiş olan bu ilkeleri belirlemesinden sonra, Devlet Personel Dairesi çalışmalarını bu yönde sürdürmüş ve hükümete önerilerini sunmuştur.¹⁶ Hükümet de kararlı bir

tutum sergileyerek, sorunun kesin çözümü için ilgili daire ve komisyonlara emir verir. Sonunda, 233 asıl, 19 geçici maddeden oluşan Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanır ve 27 Ocak 1964 günü tartışmaya açılır. Bu tasarı yalnızca genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan devlet memurları için ana kanun niteliğinde sunulmuş olup, iktisadi devlet teşebbüsleri ve yerel yönetimleri kapsayan iki ana personel kanunu tasarısının daha hazırlanmasının gerekli olduğu belirtiliyordu. Böylece sayıları 449.669'u bulan personelin yalnızca 268.913'ü için bir düzenleme getirilmiş olacaktı. Belediyelerdeki 45.131, il özel idarelerindeki 16.283 ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki 119.542 personel konu dışı bırakılmıştı.

Yukarıda belirtilen ön çalışmalarda saptanmış sorunlar ve önerileri içeren, çözüm getirici nitelikte görülen yasa, Devlet Memurları Kanunu, yasama organınca kabul edilip 657 Sayılı Yasa ile 23.7.1965 tarihinde yürürlüğe konulur. Yasa, mali hükümlerin 1.3.1966'da yürürlüğe gireceğini öngörmüştür. Ancak bu gerçekleşemez. Önce, yasanın mali hükümlerinin üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarna da uygulanacağını belirten, 1. maddenin 3. fıkrası, üniversite özerkliği açısından Anayasaya aykırı görülerek Anayasa Mahkemesi'nce 4 Şubat 1966'da iptal edilir.¹⁷ Daha sonra 1966 yılı Genel Bütçe Kanunu'nun 32. maddesi ile, bu yasanın mali hükümleri ertelenir. Ertelemeye 1967 ve 1968 bütçeleriyle devam edilir. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi de 7.1.1969 tarihli kararı ile bu uygulamayı Anayasaya (Mad 126/son fıkra) aykırı bulur. Bunun üzerine kararın 26.2.1969'da yürürlüğe girmesine karar verilir ve belirtilen tarihte yürürlüğe konulan 1127 Sayılı Yasa ile "erteleme" konusu kanunlaştırılmış olur.

Tüm bu badirelerden sonra, 14.8.1970 tarihli ve 1327 Sayılı "657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun" 30.11.1970'te fiilen uygulamaya konur. 15.8.1970 tarihli 1322 Sayılı Genel Kadro Kanunu da bu arada çıkarılmıştır.

ii) 657 ve 1327 Sayılı Yasaların Öngördüğü Sistem

Bu yasaların, kamu personel sisteminde öteden beri eksikliği belirlenen sınıflama, kariyer ve liyakat ilkelerini tanımlayarak sisteme yerleştirmeye çalıştığı gözlenmektedir. 657 sayılı yasaya göre kariyer, devlet me-

murlarına, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağını sağlamaktır (Madde 3/B). Aynı yasa liyakatı da, “devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilişini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” biçiminde tanımlar (657 Sayılı Yasa Madde 3/C). 1327 Sayılı Yasada sınıflandırma için, “devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklerle ve mesleklere göre sınıflara ayırmak” tanımı yapılır (657 Sayılı Yasanın 3. maddesinde yapılan değişiklik). Böylece 657 ve 1327 sayılı yasalarla geniş kapsamlı bir sınıflama getirilmiş olur. Buna göre, devlet memurları; Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Yardımcı Hizmetlerden oluşan sekiz genel kategori içinde sınıflandırılmıştır. Ne var ki, bu sınıflandırma hizmet özellikleri, görevlerin güçlük ve sorumluluk dereceleri konusundaki farklılıkları içermiyordu¹⁸ bu nedenle de her şeye karşın, aslında ayrıntılardan oluşan sistem sorununa bir çözüm getirme potansiyelinden yoksun olmak zorundaydı.

Ayrıca bu sınıflandırma yapısına göre, Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, birbiriyle ilişkisi olmayan çeşitli kariyer gruplarını içerdiği için kariyerlerin gelişmesi doğal olarak engellenmiş olacaktı. Buna bir de 1327 Sayılı Yasada yer alan olağandışı yükselmeye ilişkin düzenleme eklendiğinde, gelişmesi engellenmiş bir kariyer kavramının sisteme girdiği ortaya çıkmaktadır.

Liyakat ilkesinin uygulanışı açısından, bu yasaların getirdiği yenilik, yeterlik ya da yarışma sınavı kavramları olmuştur. Buna göre, üst dereceye yükselme, yeterlik sınavında gösterilen başarı koşuluna bağlanmıştır. Ancak, yöneticilik konumlarında atamada, atanılacak görev için gerekli nitelikleri kazanmış olma koşulu dışında, yönetime bu konuda geniş bir takdir yetkisinin de tanınmış olduğu gözlenmektedir¹⁹ (1327 Sayılı Yasa, Md. 68/C fıkrasında bu takdir yetkisi ortaya çıkmaktadır).

657 ve 1327 sayılı yasalar yukarıda belirtilen ilkelerin yanı sıra, ücretlerde denklik ilkesine yer vermektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu hizmeti görevlilerine mali haklar açısından benzer

bir ücret rejiminin uygulanması anlayışı benimsenmiştir. Getirilen sistem ile devlet memurlarının çalışma saatlerinin tümü “tek bir ücret” karşılığı olarak “kadro görevi için kullanılması ilkesi geçerli kılınmaya çalışılmış, bu çerçevede, ek görev-vekâlet ücreti-fazla çalışma ücreti gibi ek ödemelerin alanı daraltılmıştır. Bununla beraber sistemin yumuşak karnı, 1327 Sayılı Yasa ile-dağıtımı için sağlam ve tutarlı ölçüler geliştirilmeksizin-getirilen yan ödemeler ve ek göstergeler olmuştur. İstihdam ve ücret politikasını da olumsuz yönde etkileyeceği açık olan yan ödemeler ve ek göstergeler sisteminde gözlenen ölçüt yoksunluğu, ayrıca takdir sınırlarının belirsizleşmesine yol açacaktır.

iii) 657 Sayılı Yasada Yapılan Değişiklikler

657 Sayılı Yasa 1327 Sayılı Yasa ile yürürlüğe girdikten sonra da sürekli değişiklik konusu olmuştur. 1971 yılında Anayasa değişikliği ile getirilen kanun hükmünde kararnameler uygulamasının ilkinin konusunu da bu yasa oluşturmuştur. 1972 yılında *1589 Sayılı Yetki Yasası* ile Bakanlar Kurulu’na, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na giren belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylece devlet memurlarının istihdam ilkeleri ve yöntemleri, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak aksaklıkları konularının düzenlenmesi, bakanlar kuruluna iki yıl süre ile tanınan kararnameler alanına bırakılmıştır.

İki yıllık süre içinde çıkarılan 11 kararname ile, 657 Sayılı Yasanın 146. maddesinde değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma biçiminde değişiklikler yapılmıştır. Her değişikliğin, bir öncekine ters düşen yaklaşımlarla gerçekleştirilmesi sonucunda kanun metni birbirine yabancı hükümlerin karışımı haline gelmiş, eklektik bir özellik kazanmıştır.

15.5.1975’te çıkarılan 1897 Sayılı Yasa ile 657 Sayılı Yasa, temel hükümleri açısından değişikliğe uğratılmıştır. 657, istihdam şekillerini devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel şeklinde belirlemiştir. 1327 Sayılı Yasa yevmiyeli personel deyimi yerine işçiler deyimini getirmiş, 1974 yılında çıkarılan 12 Sayılı KHK ise istihdam biçimlerini dört tür olarak tanımlamıştı. Devlet memuru deyimini, yerel yönetimler personelini de kapsayacak biçimde memur olarak değiştirmiş, dördüncü olarak da geçici personel biçimini getirmişti. 1897 Sayılı Kanun ise 12 sayılı kararnamedeki memur tanımını değiştirmiştir. Burada işçiler, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan

görevliler dışındakiler olarak, yani ne olmadıkları belirtilerek tanımlanmış, sözleşmeli personelin istihdam alanı ise genişletilmiştir. Böylece devletin, kalkınma planı, yıllık programı ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliğinin sağlanması gibi asli ve sürekli nitelikteki görevlerinin memur statüsünde olmayan kişilere gördürülmesi yolu tekrar açılmış oluyordu.²⁰

1897 Sayılı Yasa sınıflandırma konusunda, tüm kamu görevlilerini 10 sınıf içinde toplamıştır. Bunun yetersizliği açıktır, üstelik bu sınıfların dayandığı ölçüt belirsiz kalmıştır. Bir başka konu gösterge tablosunda bu yasa ile belirlenen rakamların düşüklüğüdür.

9 Sayılı KHK'nın 125 olarak belirlediği en düşük gösterge rakamı 1897 ile 160'a yükseltilmiş, en yüksek gösterge 1000 olarak belirlenmiştir. Bu rakamların 1975 yılında geçerli 9 katsayı ile çarpılması sonucunda bulunan brüt ücret tutarı, o günün yaşam koşulları karşısında son derece yetersiz kalıyordu. Diğer taraftan, zaten sorunlu doğan ek göstergeler ve yan ödemeler sistemi de bu yetersizliği giderememiştir.

12.2.1982'de 2595 Sayılı Yasa çıkarılmıştır. Bu yasa, Devlet Memurları Yasası'nın önceden değiştirilmiş on bir, değişiklik geçirmemiş üç maddesini değiştirmiş, iki maddesini tamamen yürürlükten kaldırmış, iki maddesinden birer ibare çıkarmış, dokuz geçici madde eklemiş ve 1327 ile yürürlükten kaldırılmış olan bir maddesini ise yeniden düzenlemiştir. Getirilen değişiklikler içinde, uygulanan ek göstergelerin kapsamının genişletilmesi, yan ödemeler konusunda "özel hizmet tazminatı" adı altında yeni bir yan ödeme türünün sisteme dahil edilmesi, aylıklara ilişkin gösterge tablosunda da en düşük gösterge rakamının 380'e, en yüksek gösterge rakamının 1400'e yükseltilmesi yer alıyordu. Devlet sanatçıları ve sanatçılarla ilgili olarak da bu yasada yeni bir düzenleme yapılarak, bu kişilerin sözleşmeli olarak çalıştırılabilirlerine olanak sağlanıyordu.

2595 Sayılı Yasa diğer kamu görevlileri kategorisinde de, sonraki düzenlemelere bir başlangıç oluşturacak biçimde, mali hükümlere ilişkin düzenlemeler getirmiştir.

Devlet Memurları Yasası'nın önceden hiç değişiklik geçirmemiş 18 maddesi, 12 Mayıs 1982 tarihli 2670 Sayılı Yasa ile değişikliğe uğramıştır. 2670 ile ayrıca, 657'nin daha önce değişikliğe uğrayan 22 maddesi değiştirilmiş, üç yeni ek ve beş geçici madde eklenmiş, 93. maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

2670 Sayılı Yasa, ilk kez devlet memurluğuna atanacaklara uygulanacak merkezi sınav sistemi, adayların yetiştirilmesi, yer değiştirme yoluyla atamalar ve yeni disiplin hükümleri konusunda düzenleme getiriyordu. Ayrıca, devlet memurlarının mali ve sosyal hakları dışında memurluk statüsüne ilişkin olarak ödev ve sorumlulukları, başvuru, şikâyet ve dava açma hakları, kendileri için getirilen yasakları, devlet memurluğuna giriş koşulları, sınav sistemi, adaylık, asli memurluğa atanma esasları, memurluktan çekilen ya da çekilmiş sayılanların yeniden atanmaları, aylıksız izin, disiplin hükümleri bu yasa ile düzenlenmiş, kıyafet ve ikâmet zorunluluğu ile ilgili hükümler de getirilmiştir.

16.6.1982 tarihli 2680 Sayılı Yetki Yasası ile, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları yeniden düzenlenme kapsamına alınır. Bu yasa öncesinde, Ulusu Hükümeti'nin programında yer verilen, Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının süratle ele alınarak yeniden düzenlenmesi maddesine dayanılarak, Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları hakkında bir kararnamenin yayınlanmasıyla (28.2.1982), bu konulara ilişkin esaslar, ilkeler ve örgütlenme standartlarının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. 2680 Sayılı Yetki Yasası ile de hükümet kendisine tanınan 18 aylık süre içinde bir yasa tasarısı hazırlanmasına çalışmış, ancak 6 Kasım 1983 milletvekili genel seçimlerine kadar sonuçlandırılmadığı için tasarı yasallaşamamıştır.

Özal Hükümeti döneminde, 24 Nisan 1984'te 2999 Sayılı Yetki Yasası kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu yasa hükümete, memurların ve diğer görevlilerin çalışmalarında etkinliği artırmak, mali ve sosyal haklarda günün ekonomik koşullarına uygun olarak iyileştirmeler yapmak amacıyla, KHK'lar çıkarma yetkisi veriyordu. 1984 mali yılı sonuna kadar geçerli olan bu yetki ile hükümet 4.5.1984'te 199, 26.6.1984'te 241, 29.11.1984'te 243, 24.12.1984'te 244 Sayılı KHK'ları çıkarmıştır.

199 ve 241 sayılı kanun hükmünde kararnamelerle, 657 Devlet Memurları Yasası'nda yine değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulu'na, mali yılın ikinci yarısı için memur aylıklarına ilişkin katsayıyı değiştirme yetkisi verilmiş, kademe ilerlemesi otomatik hale getirilmiş, aile yardımı ödeneği ve doğum yardımı ödeneği gibi sosyal haklar maddelerinde değişiklik yapılmış, ödüllendirme hükümleri yeniden düzen-

lenmiş, 657 Sayılı Yasaya bağlı kurumlarda sürekli işçi statüsü ile çalışanlarla sözleşmeli personelin memurluğa geçmeleri-1984 yılı sonuna kadar bu kişiler için sınav koşulu kaldırılarak-özendirilmiş, ek göstergeler 50 ve 1100 olarak yeniden düzenlenmiş, görev tazminatına ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiş, hizmet sınıfları itibariyle ek gösterge uygulanacak kadro dereceleri belirlenmiş, özel hizmet tazminatı alan devlet denetim elemanları arasına Başbakanlık Müfettişleri ve Müfettiş Yardımcıları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı merkez denetim elemanları, Başbakanlık Uzmanları, Devlet Planlama Uzmanları, Devlet Bütçe Uzmanları ve bunların yardımcıları da alınmış, özel hizmet tazminatı oranları da artırılmış, diğer kamu görevlileri ile ilgili kimi yasalarda değişiklikler yapılarak ek göstergeler belirlenmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda da değişiklikler yapılarak ek göstergeler yeniden düzenlenmiştir.

243 Sayılı KHK, Devlet Memurları Yasası'nın önceden yürürlükten kaldırılmış üç maddesini eskisinden farklı biçimde yeniden düzenleyip yürürlüğe koyarken, değişiklik geçirmiş bulunan 25, değişiklik geçirmemiş 9. maddesini değiştirmiş, ek geçici maddelerin birisine bir fıkra eklemiştir. Ayrıca, diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet, Yargıtay, Hâkimler ve Savcılar, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat, Yükseköğretim, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Yasalarda da değişiklikler yapılmıştır.²¹

244 Sayılı KHK'da memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili kimi yasalarda mali hükümlere ilişkin düzenlemeler yapmıştır. Bu kararname ile memurlara ilişkin olarak ek gösterge rakamları ile, diğer kamu görevlileri arasında yer alan ve Yükseköğretim Personel Yasası'na tabi olan yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarının ek ders ücretlerine esas olan, ek ders ücretleri yeniden belirlenmiştir. Ayrıca tam statüsünde görev yapan öğretim elemanlarının üniversite ödenekleri de yeniden düzenlenmiştir.

C - Kalkınma Planlarında Getirilen Çerçeveseler

Planlı kalkınma anlayışının yaşama geçirilmeye çalışıldığı bu dönemde, bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalarla hız kazanan yeniden düzenleme çabaları planlarda da yerini bulmuştur.

1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP)'nda yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri saptanmıştır. Bunlar arasında, amaçlara uygun örgütün kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması, iş vermeyi, yetiştirmeyi ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikasının saptanması, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan sınırlara uygun olarak dağıtılması, işbölümü ve işbirliğinin sağlanması, aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması, buna uygun bir denetim düzeninin kurulması, yönetime sürekli olarak çekidüzen verilebilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulanması sayılmaktadır. Bu ilkelere ve MEHTAP Raporu'nun önerilerine uygun olarak 1964 yılında Devlet Planlama Teşkilatı içinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu komisyon merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin düzenlenmesi ilke ve önerileri doğrultusunda yapılan düzenlemelerle sınırlı kalmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), "ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir etken olarak görülmektedir," demektedir. Planda "İdareyi Yeniden Düzenleme" başlığının "Durum" bölümünde, yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereğinin açık olmakla birlikte, bunun, yönetim ve örgüt basamaklarında yer alan insan ögesinin yetersizliklerini gidermeye yetmeyeceği belirtilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), yönetimin bir bütün olarak görevinin, "sanayileşerek kalkınma" seçimiyle, Anayasanın kişilere tanıdığı sosyal ve ekonomik hakları en iyi bağdaştıracak biçimde hızlı, nitelikli ve verimli olarak iş görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcı olması gerektiğini söylemektedir. Bu amacı sağlayacak reform çalışmalarının 1977 yılına kadar sonuçlanacağı da öngörülmüştür. Ancak bu alanda 1977 yılına kadar geçen sürede kayda değer bir gelişme olmamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), kendisinden önceki planlarda yer almış bulunan yönetimin çağdaş toplumsal-ekono-

mik yapıya uydurulması gereğini yinelemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve yeniden düzenleme çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliği ile yürütüleceğini öngörmekteydi. Bu beklentiler gerçekleştirilememiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) kendisinden önceki planlarda öngörülenlere ek olarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insangücü planlaması ve buna uygun kadro ve unvan standartlaştırılması, görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi gibi konular da yer almaktadır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990- 1994) dönemi için kamu yönetiminin, ekonomik kalkınma ile uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinimlere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir yapılanmaya kavuşturulması öngörülmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde verimliliği artırıcı önlemler alınması, hizmetlerin daha nitelikli ve ekonomik biçimde yürütülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Altıncı plan, devlet-yurttaş ilişkilerinde kolaylaştırıcı önlemler ile rasyonel bir personel politikasını da öngörmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereksiniminin artarak sürdüğünü dile getirmektedir. Bu çerçevede, devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevsel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın değerlendirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır.²² Plan, devletin işlevlerini esas olarak, kural koyucu, düzenleyici ve piyasa mekanizmalarını gözetici olmak, asli görevini de doğrudan üretim ve dağıtım gibi ekonomik etkinliklerde bulunmak yerine ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmasının kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını gözetmek biçiminde tanımlamaktadır.²³ Uygulanan özelleştirme politikalarının ortaya çıkardığı sorunlar (ör. işsizlik) da bu plana yansımıştır.

Personel sisteminin öteden beri sürüp gelen sorunlarına, küçülen devlet yaklaşımı içinde değinildiği bu planda, ücretlerde verimlilik, liyakat, kıdem ve kariyer arasında yeterince bağlantı kurulamamış oldu-

ğu, ücretli istihdamın yüzde 40'ını oluşturan kamu kesiminde bu bağın bütütün zayıflamış olması, kurumsallaşma eksikliği, bazı alanlarda güvence belirsizliği nedenleriyle işgücü piyasasının işleyişinde aksaklıkların sürdüğü dile getirilmektedir.²⁴

3. Kamu Personel Rejiminin Temel Sorun Alanları

A - Kapsama İlişkin

Personel reformuna gereksinim duyulan ilk dönemlerden başlayarak, sistemin tüm kamu personelini kapsayacak biçimde düzenlenmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar da dahil olmak üzere tek bir ücret ve istihdam politikası oluşturulması temel alınmıştır. Personel reformunun son durağı sayılabilecek olan ve bugün de yürürlükte bulunan 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası, bu temelden hareketle istihdam esaslarına ve ücrete ilişkin konularda bütünlüğü sağlayacak genel hükümler getirmişti ancak, önceki bölümlerde açıklanmış olan nedenlerle bu yasanın kimi hükümleri daha yasa yürürlüğe girmeden kaldırılmış oldu. Daha sonra 657 Sayılı Yasayı yürürlüğe sokmak üzere 1970 yılında çıkarılan 1327 Sayılı Yasa kapsamına yalnız genel ve kamu bütçeli kuruluşlar personeli alınarak, özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar, yerel yönetimlerde çalışan memurlar, yargıçlar, kamu iktisadi teşebbüslerinde görevli memurlar, üniversite öğretim üyeleri, devlet tiyatrosu, devlet operası ve bale sanatçıları ile Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri için devlet memurlarına paralel mali hükümler getirildi ve bu kesimler Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamı dışında tutulmuş oldu. Silahlı Kuvvetler personeli için de ayrı bir yasa çıkarıldı.

Bugünkü sistem içinde Silahlı Kuvvetler personelinin, hâkim ve savcılarının ve üniversite personelinin özlük haklarına ilişkin hükümler herbiri için çıkarılan ayrı yasalarla yer almakta, ancak mali ve sosyal haklar yönünden 657 Sayılı Yasanın getirdiği esaslara dayanılmaktadır. Son yıllarda yapılan değişikliklerle, çeşitli statülere tabi bu kamu personeli arasında kurulmuş bulunan ücret dengeleri bozulmuş, tutarsızlıklar başlamıştır. Tutarsızlıkların oluşmasıyla birlikte sesini yükseltebi-

len kesimlerin tazminatlarında artışlar sağlanınca, bu kez diğer kesimler sesini yükseltmekte ve kısır döngü sürüp gitmektedir. Bu arada yapılan her türden değişiklik zaten bozulmuş olan sistemi büsbütün karmaşık duruma getirmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu, kamu personelinin tamamının mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada toplanmasını çeşitli kesimler arasında hizmetin özelliklerine uygun bir ücret dengesinin yeniden oluşturulmasını ve daha sonra yapılacak değişikliklerde de bu dengenin korunmasını önermektedir. Kuşkusuz, böyle bir yasada hizmetin özelliklerinden kaynaklanan özel hükümlere de yer verilmesi gerekecektir. Halen Devlet Personel Başkanlığı'nca sürdürülmekte olan bu personel rejimi reform çalışmaları çerçevesinde hazırlanmış olan tasarıda bu konuda herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

B - İstihdama İlişkin

Kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanabilmesi için ciddi bir insangücü planlamasının yapılmış olması ve bu planlamanın eğitim sistemi ile bağlantılı olarak ele alınması gerekir. Bu yönden bakıldığında, kamu yönetimi sistemimizde insangücü planlamasına gereken önemin verilmediğini görmekteyiz. Bir başka deyişle, bir insangücü planlamasına dayanmadığı için, kamu yönetimi sistemimiz, hizmetin gerektirdiği nitelikte ve sayıda personel istihdamını sağlayamamaktadır. Bu durum siyasal iktidarların da çoğu kez işine gelmekte, devlet kadroları işsizliğe bir çözümmüş gibi görülerek rastgele atamalarla doldurulmaya çalışılmaktadır. Pek çok kamu kuruluşunda norm kadro çalışmaları yapılmadığı için, kamu yönetiminin gerek duyduğu gerçek personel sayısı bilinmemektedir; ayrıca personelde aranacak nitelikler için de gerekli çalışmalar çoğu kurum için yapılmış değildir. Kamu hizmetinde çalışacak personelin görev yerlerine ilişkin olarak, niteliklerinin belirlenmemiş olması, personelin yerinde ve mesleğinde istihdamını güçleştirmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak kimi kuruluşlarda gerekli sayıda ve nitelikte personel sıkıntısı çekilirken, kimi kuruluşlarda da bir istihdam fazlası görülebilmektedir.

Kamu yönetiminde örgütlenmenin temelini oluşturan 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Kanun 1984 yılında

çıkarılmıştır, bu konuda bir de 190 sayılı kanun hükmünde kararname bulunmaktadır. Bu mevzuat yanında Maliye Bakanlığı her yıl çıkardığı Bütçe Uygulama Talimatları ile kadro ihdası, kadroların kullanımı, iş-çi ve sözleşmeli personel kadrolarına ilişkin konuları belirlemektedir. Ancak Maliye Bakanlığı'nın çıkardığı bu talimatlar, belli yerlerdeki yığılmaları, yetersizlikleri, kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısını ve niteliklerini dikkate almaktan uzak oldukları için, bir insangücü planlaması olarak düşünülemezler.

Çeşitli ülkelerin istihdam ettiği kamu personel sayısı ile karşılaştırıldığında, 65 milyona yakın bir nüfusa sahip olan Türkiye'deki kamu görevlisi sayısının sanıldığı kadar yüksek olmadığı görülecektir. Ancak personelin kurumlar arasında dağılımında dengesizlikler vardır. Bunun yanında personelin niteliğiyle yaptığı iş arasında ilişki pek çok yerde kurulamamıştır. Personelin performansının değerlendirilmesi konusu da çok ciddi tutulmamaktadır. Bu durum çoğu kez çalışan ve çalışmayan personel açısından bir ayırım yapılmadığı izlenimini uyandırmakta, bu da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde genel bir verimsizlik sorununa kaynaklık etmektedir.

Türkiye'de kamu görevlilerinin sayısal görünümü değerlendirildiğinde, Devlet Personel Başkanlığı'nın verilerine göre, genel, katma ve özel bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan toplam görevli sayısının Nisan 1999 itibarıyla 1.880.968 olduğu, bunların 1.547.758'inin memur statüsünde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bunlara, sözleşmeli statüde çalışan 16.121 kişiyi, 101.680 sürekli işçiyi, 215.409 geçici işçiyi eklersek söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarında toplam personel sayısı olan 1.880.968'i buluruz. Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan toplam personel sayısı 838.102'dir. Bunun statüye göre dağılımı ise şöyledir: 24.518 memur, 219.466 sözleşmeli, 317.425 sürekli işçi, 233.372 geçici işçi, 7.557 kapsam dışı, 35.764 kapsam içi personel. Bütün bu rakamlar yan yana getirildiğinde, Türkiye'de Nisan 1999 itibarıyla 2.719.070 kamu görevlisi bulunduğu ortaya çıkıyor.²⁵

Bu sayıyı genel nüfusa²⁶ oranladığımızda yaklaşık yüzde 4,34 rakamını buluruz ki, OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında en düşük düzeyi oluşturduğu görülür. OECD ülkelerinde bu oran, (1993 itibarıyla) sıralamada en altta bulunan Japonya için yüzde 4,44, en üstteki İsveç için yüzde 16,31'dir.

Türkiye’de kamu personelinin yaklaşık 553.000’inin yalnızca bir bakanlıkta, Milli Eğitim Bakanlığı’nda toplanmasına karşın yine de bir öğretmen açığı bulunduğu dikkate değer bir olgudur. Benzer biçimde, İçişleri, Adalet, Sağlık, Maliye gibi geleneksel bakanlıkların çok sayıda personel istihdam ettiklerini biliyoruz, ama aynı zamanda güvenlik, adalet, sağlık ve vergi denetim elemanı açığı da bir gerçektir. Öyleyse sorun salt bir personel fazlalığı sorunu gibi görülmeye çalışılırsa yanlış olur. Sorun toplam sayı sorunu olmaktan çok, istihdam dağılım politikalarının kendisinde görünmektedir.

C - Sınıflandırma

Devlet Memurları Yasası geniş bir sınıflandırma sistemini benimsemiştir. Buna göre tüm memurlar, oluşturulan 10 sınıf içinde toplanmıştır. Bu sistem, ayrı özellikler taşıyan ve farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarını aynı sınıf içinde düşünmek gibi bir yanlış üzerine kurulmuştur. Farklı meslek ve uzmanlık dallarının aynı sınıf içinde toplanması sonucu sınıflandırma içinde olması gereken bütünlük sağlanamamaktadır. Örneğin daktilo hizmetleri, büro hizmetleri, planlama uzmanlığı, hazine uzmanlığı, dış ticaret uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu gibi birbirleriyle hem nitelikleri hem de eğitim düzeyleri açısından uyuşmayan kadrolar Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde biraraya getirilebilmiştir.

Hizmetin özellikleri, hizmetlerin güçlük ve önem derecelerini dikkate alan, eşitlik, nesnellik, yeterlik gibi ilkelere dayalı çoklu sınıflandırma sisteminin mali yük getireceği düşünüldükçe tercih edilmediği anlaşılmaktadır. Ancak bu durum hizmetlerin gerektirdiği nitelikteki personelin istihdamını zorlaştırmakta, yetersiz ücret alacağını düşünen kişilerin kamu yönetimine girişte isteksiz davranmasına neden olmaktadır. Böyle olunca özellikle uzmanlık gerektiren alanlarda, kamu yönetimi bulabildiği personelle yetinmek durumunda kalmaktadır. Kuşkusuz bu durum etkili ve nitelikli bir kamu hizmetinin sağlanmasında önemli bir engel oluşturmaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu bu konuda ciddi öneriler getirmesine karşın, Devlet Personel Başkanlığı’nın hazırladığı tasarıda sınıflandırmaya ilişkin hükümler yer alma-

maktadır. Özel İhtisas Komisyonu'na göre, sınıflandırma yapılırken öncelikle, sınıf oluşturmakla beklenen amaç, temel tercih açıklığa kavuşturulmalıdır. Eşit işe eşit ücret temelinde benzer hizmetler arasında denkliği sağlamak amaç ediniliyorsa, kurulacak sınıflar da kapsamlı tutulmalıdır. Yok eğer amaç, kamu hizmetlerine personel almada yeterliği sağlamak ise bu takdirde geniş kapsamlı sınıflar düşünölmek zorundadır. Ancak her iki durumda da sınıflar oluşturulurken benzer nitelikteki hizmetler ve bu hizmetlerin gerektirdiğı ortak nitelikler temel alınmalıdır. Ancak bu yolla gerçeğe uygun sayıda sınıf yapısı sağlanabilecektir. Yapılacak bir sınıflandırma planı ile hangi görevlerde, hangi nitelikteki personelin, hangi koşullarda istihdam edileceğı gösterilmeli ve her sınıf içinde yer alan görevlerin güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir.

D - Kariyer ve Yeterlik

Memurluk mesleğı genç yaşta girilen ve ömür boyu süren bir meslek olarak görölmektedir. Kariyer sistemi içinde genç yaşta girilen bu meslek içinde, belli koşullara sahip olunduğı sürece, hiyerarşinin en üst basamaklarına kadar yükselme olanağı vardır. Kamu personeli sistemimiz, kariyeri, yeterlik (liyakat) ilkesiyle bir arada benimsemiştir. Başka bir deyişle, üst basamaklara kadar yükselebilenin başlıca koşulu o basamakların gerektirdiğı yeterliğe sahip olmaktır.

Yasal olarak kariyer ve yeterlik ilkesi benimsenmiş olmasına karşın, uygulamada özellikle yeterliğe bakılmaksızın üst basamaklara çıkabilme olanağına sahip olunabilmektedir. Atamalarda özellikle siyasal iktidarların etkisiyle bu ilkeler aşılabilmektedir. Öyle ki kimi kez yasalarda belirli süre çalışma koşulu bile aranmadan yurtdışından getirilen genç insanlar çok sorumlu yöneticilik görevlerine getirilebilmektedir. Bu insanların bir bölümü başarılı olsa da deneyim eksikliği ve başka nedenlerden dolayı birçoğı kamu yönetimi üzerinde ileride giderilmesi olanaksız ölçüde büyük tahribat yapabilmektedir. Ayrıca çeşitli nitelikteki kayırmalar da ilkelerin, hiç olmazsa belli görevlere atamalarda, kâğıt üzerinde kalması sonucunu doğurmaktadır.

Hizmete giriş ve yükselmelerde kariyer ve yeterlik ilkesinin yeterince dikkate alınmaması, sonuçta, kamu yönetiminin istenen verimlilik

düzeyine çıkmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Eskiden yalnızca siyasal iktidarların değişmesi durumunda ve üst kademelere atamalarda siyasal etkiler rol oynarken, artık aynı iktidar döneminde bir bakanın değişmesiyle bile kadroya siyasal nitelikli atamalar yapılabilir. Ayrıca koalisyon kanatları arasında kamu kuruluşlarının ve valilik gibi görevlerin pazarlık konusu olduğu ve atamalar için kontenjan ayrıldığı da gözlenir hale gelmiştir. Bu durum devlet memurluğunun bir meslek olma niteliğini bir ölçüde yitirmesi tehlikesini de birlikte getirmekte ve bir kısım memur kadroları yeterli olmayan kişilerin eline geçmektedir.

Kişilerin gördükleri eğitime ve mesleklerine uygun işlerde çalışmasını sağlayacak bir insangücü politikası izlenebilmesi, görev, yetki ve sorumlulukların açıklığa kavuşturulması ve bu kadrolara atanacak personelde aranacak niteliklerin açık bir biçimde belirlenmesini sağlayabilecektir. Bu yapılabildiği takdirde, atamalarda ve üst derecelere yükselmelerde yeterli bilgi ve yeteneğe sahip olanlar öne geçeceğinden, kayırmalar en aza indirilmiş olacaktır. Bu durum, hizmette nitelik, etkililik ve verimliliği de artıracaktır.

Kariyer ve yeterlik temel alındığında devlet memurluğuna girişte nesnelliği ve fırsat eşitliğini sağlamak üzere müfettişlik, hesap uzmanlığı, dışişleri ve hazine meslek memurlukları gibi kariyer oluşturan kadrolar dışında kalan ve kurumlar arası ortak görev unvanlarına sahip kadrolar için her kuruluştaki ayrı ayrı giriş sınavı açılması yerine giriş sınavlarının üniversite giriş sınavlarına benzer biçimde düzenlenecek merkezi sistem içinde yapılması siyasal etkileri ve kayırmaları ortadan kaldıracabilecektir.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nca hazırlanan "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 399 Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" yasalaşmıştır. Böylece, hizmete girişte kariyer ve yeterliğe dayalı bir sınav sistemi benimsenmiş görünmektedir. Getirilen 33. madde değişikliğine göre, "kadrosuz memur çalıştırılmaz. Kadroların ihdas, iptal ve değişiklikleri 190 Sayılı KHK hükümlerine tabidir. Milli güvenliğe ilişkin kadrolardan gizli kalması gerekenler hakkında bu hüküm uygulanmaz,... kadro cetvellerinde her kurum için gerekli kadroların sınıfı, unvanı, derecesi ve adedi gösterilir." Yasanın getirdiği önemli bir hüküm de, kadroların görev tanımlarına ilişkindir. DMK'nın 34. maddesine değişiklik getiren bu hükme

göre, “kadroların görev tanımları ile bu kadrolara atanacak olanlarda aranılacak nitelikler ilgili kurumların görüşleri alınmak suretiyle Devlet Personel Başkanlığı’nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulur.” Kanunun 41. maddesinde yapılan yeni düzenlemeye göre de “devlet memurluğuna atanabilmek için aranılacak asgari öğrenim düzeyi, meslek öncesi veya sonrası eğitim, yabancı dil bilgisi ve mesleki deneyim, tecrübe süreleri, bu kanun hükümlerine göre hazırlanacak görev tanımlarında belirtilir... Görev tanımlarında belirtilen şartları taşımayanların atanması yapılamaz. Kuruluş kanunları veya ilgili diğer mevzuat ile görev tanımlarında belirlenen asgari şartların üzerinde öğrenim, eğitim, yabancı dil ve hizmet süresi şartı getirilebileceği gibi, söz konusu şartlara ilave olarak başka şartlar da aranabilir.”

Hazırlanan tasarı, kamu hizmetlerine memur olarak girmek isteyenlerin, merkezi sınava girmek üzere gerekli koşulları taşımaları durumunda sınav başvurusu yapabileceklerini ve yapılacak merkezi sınavda başarılı sayılabilmeleri için de 100 üzerinden en az 70 puan almaları gerektiğini hükme bağlamaktadır. Sınavda başarılı olanlar, Devlet Personel Başkanlığı’nca duyurulacak açık kadrolara başvurabileceklerdir. Bu yasanın uygulanmaya başlamasıyla ilk kez Ekim 1999’da merkezi sınav yapılmıştır.²⁷

Kamu kesimine personel alımında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun üçüncü maddesinde öngörülen yeterlik ilkesi ile Anayasanın 70. maddesinde yer alan, “kamu hizmetlerine alınmada vatandaşlar arasında görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım yapılamaz” ilkesinin gerçekleştirilmesi, kamu hizmetlerinin nitelikli elemanlarca yürütülmesi, hizmete alınmada nesnelliğin sağlanması, siyasal etkilerin ve kayırmaların önlenmesi yolunda çok ciddi ve önemli bir adım atılmıştır.

E - Eğitim

Kamu kesiminde hizmet içi eğitim Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan ve 1984 yılında yürürlüğe giren “Hizmet İçi Eğitim Genel Planı” çerçevesinde yürütülmektedir. İnsan gücüne yapılan bir yatırım olarak hizmet içi eğitim, personelin niteliğinin iyileştirilmesine katkıda bulunarak, onların verimini artırmayı ve üst görevlere hazırlamalarını amaçlamaktadır. Bu amaç gerçekleştirildiğinde zaman ve kaynak israfı azaltılabilir dolayısıyla hizmetin niteliği iyileştirilebilir.

Hizmet içi eğitim konusu yukarıda sözünü ettiğimiz genel plan doğrultusunda zorunlu tutulmuş gibi görünse de kamu kuruluşlarının yeterli bütçe olanaklarına sahip olmamaları, nitelikli eğitici personel bulmada karşılaştıkları güçlükler, üst yönetim düzeylerinde bulunanların eğitimin önemini kimi kez kavrayamamış olmaları hizmet içi eğitime gereken önemin verilmesini önlemektedir.

Hizmet içi eğitim etkinliklerinin istenen düzeye getirilebilmesi herşeyden önce kurumların personel ihtiyaçları ile hizmet özelliklerinin bilinmesine bağlıdır. Hizmet içi eğitim çağın gelişen eğitim araç ve gereçlerinden de yararlanılarak verilmelidir.

Üst düzey kamu görevlerinde çalışanların da yönetim konusunda eğitim görmeleri önem taşımaktadır. Bu kişilerin çağdaş yönetim bilgileri ile donatılmaları ve çağdaş yönetim tekniklerini öğrenmeleri, alt düzeylere de yansiyacak ve hizmet verimliliğinin artmasına önemli katkılarda bulunacaktır. Yüksek yöneticilerin eğitilmesinde TODAİE'nin bilgi ve deneyimlerinden de yararlanılmaktadır. Yürürlüğe konulan bir Bakanlar Kurulu yönetmeliği ile,²⁸ 1999 yılının son aylarından başlayarak, kamu kurum ve kuruluşlarında yükselmeler eğitim görme ve sınavdan geçme koşuluna bağlanmıştır.

F - Aylık ve Ücret Sistemi

Toplumu oluşturan bireylerin büyük kesimi yaşamlarını çalışmalarının karşılığında aldıkları ücretle sürdürmektedir. Kamu görevlilerinin aylık ve ücretlerinin düzenlenmesi bu nedenle toplumsal bir öneme de sahiptir. Devlet, çalışanlara insanca bir yaşam düzeyini sağlayabilmelidir. Devlet bunu nasıl sağlayacaktır? Genel ücret düzeyini belirleyici etmenlerden birisi ekonomik, öteki de toplumsaldır. Ekonomik gerekler dikkate alınarak düzenlenen ücrete ekonomik ücret denir. Devletin kamu görevlilerine ödeyeceği ücretin genel düzeyi, özel kesimin ödeyeceğinden önemli ölçüde düşükse, devlet, kamu hizmeti için nitelikli eleman bulmakta güçlüklerle karşılaşacaktır. Bu nedenle devlet kamu görevlilerinin ücret düzeylerini belirlerken, kesimler arası işgücü dağılımını dikkate almak zorundadır. Kamu görevlileri genellikle iyi örgütlenmemiş, grev ve toplu sözleşme gibi olanaklara sahip olmayan bir kümedir. Burada devletin örnek bir işveren gibi davranması ve onların refahını sağlayacak bir ücret düzeyini benimsemesi gerekecektir.

Rasyonel bir ücret sisteminde ücretler miktarca yeterli olmalı ve fiyat dalgalanmalarını izleyebilmelidir. Bugün uygulanan gösterge ve katsayı sistemiyle bunu gerçekleştirmek oldukça zordur. Özel İhtisas Komisyonu Raporu sağlıklı bir vergi politikası izlenmesiyle bunun sağlanabileceğini düşünmektedir. Bu öneriye göre, vergi oranlarının düşürülmesi ve vergilendirmenin toplumun tüm kesimlerine yaygınlaşması, vergi dilimlerinin yeniden düzenlenmesi, asgari ücretin vergi dışı bırakılması, vergi iadesinin kaldırılarak memurlar için de masrafların matrahtan düşürüleceği beyan sisteminin getirilmesi gerekmektedir. Böylece enflasyonun da denetim altına alınması sağlanacaktır. Yine de yıl sonunda gerçekleşen enflasyon oranına göre aylık ve ücretlerde reel olarak gerileme saptanırsa, telafi edici ödeme sistemi gündeme getirilmelidir.

Rasyonel bir ücret sisteminde kamu kesimince ödenen ücretle özel kesimin ödediği ücretler arasında bir uyum da sağlanmalıdır. Ayrıca, gerektiğinde bölgeler arasında bir ücret farklılaşmasına da gidilmelidir. Bu önemli husus da ödenen ücretle yapılan işin güçlük ve sorumluluk derecesi arasında makul bir ilişkinin kurulabilmesidir.

Rasyonel bir ücret sisteminin kurulmasında gösterge-katsayı sisteminin yetersizliği, çeşitli meslek mensuplarının zorlamalarıyla ek ödemelerin devreye sokulması sonucunu doğurmuştur. Öyle ki çok çeşitli olan bu ek ödemeler, aylığı geride bırakmıştır. Bu ödemeler emekliliğe de yansımadığından emeklilik sistemini de bozmaktadır. Bu ek ödemeler yanında Devlet Memurları Kanunu bazı sosyal hak ve yardımlar da getirmiştir. Kamu görevlilerine aylık artışı sağlanmadığı zaman, sosyal hak ve yardımların artırılması yoluna gidildiğinden kimi zaman bu yardımlar mali doyum aracı durumuna dönüşebilmektedir. Bu yardımların amaca uygun duruma getirilmesi önem taşımaktadır.

G – Örgütlenme ve Temsil

Devlet Memurları Kanunu, eşit sayıda yönetim ve personel temsilcilerinden oluşan “Görüşme ve Dayanışma Kurulları” kurulmasını öngörmesine karşın bu kurullar bugüne kadar işlerlik kazanamamıştır. Çalışanların yönetime katılmalarının sağlanacağı pek çok yararlar arasında çalışma koşulları, eğitim, ücret, sosyal haklar alanında iyileştirmelerin sağlanması yer almaktadır.

Bir başka güncel konu da memurların sendikal haklarıdır. Memurlara örgütlenme özgürlüğü ve sendika kurma hakkı 1961 Anayasası ile tanınmıştı. Daha sonra 1965 yılında yürürlüğe giren 624 Sayılı “Devlet Personel Sendikaları Kanunu” ile çok sayıda sendikanın kurulmasına yasal dayanak sağlanmıştı. Ancak 1971 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle memur sendikacılığına son verilmiş oldu. Sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkına ilişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesi ile 151 Sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme TBMM tarafından onaylanmıştır. 1982 Anayasası memurların sendika haklarına ilişkin yasaklama getirmekle birlikte, yasal bir düzenleme bulunmaması nedeniyle kurulan memur sendikalarının gerçekten birer sendika olarak kabulü konusunda tereddütler olmuştur. Hem yönetimin hem de mahkemelerin bu konuda çeşitli kararları bulunmaktadır. Sendikal haklar konusundaki yasal düzenlemelerin yapılması daha fazla geciktirilmemelidir.

OECD’nin Kamu Yönetiminde Gelişmeler (Public Management Developments Update 1994) başlıklı güncelleştirilmiş 1994 raporunda insan kaynaklarına ilişkin olarak üye ülkelerde kaydedilen gelişmeler ise bu konuda epeyce yol alındığını göstermektedir. Buna göre; Avustralya’da Hükümet ile kamu kesimi sendikaları arasında İşyeri Pazarlık Anlaşması’nın kurumlarda uygulanmasına başlanmıştır, Fransa’da beş memur sendikası ile gerçek değerlerle satın alma gücünün korunması, daha hızlı işe alma yöntemleri ve kısmi iş önerileri konularında anlaşmaya varılmış, İtalya, özel kesimle ve Avrupa ülkeleri ile daha iyi rekabet edebilecek bir kamu kesimi istihdamını sağlayacak önlemleri yaşama geçirmiş, Hollanda’da İçişleri Bakanlığı ile sendikalar arasında memurların emeklilik fonunun, ilke olarak 1 Ocak 1996 itibarıyla, özelleştirilmesi konusunda anlaşmaya varılmış, İspanya’da sorumlulukların merkez sektörel organlara daha büyük ölçüde kaydırılmasını ve daha çok esnekliği de içerecek biçimde, çalışma koşullarının geliştirilmesini amaçlayan önemli bir Yönetim-Sendika Anlaşması’na varılmıştır. OECD ülkelerindeki yönetimlerle sendikalar arasındaki bu ilişkiler ve gelişmelere göre değerlendirildiğinde, Türkiye’nin kamu görevlilerinin örgütlenme konusunda üyesi olduğu OECD ülkelerine göre bir hayli geride kaldığı çok açık biçimde ortaya çıkmaktadır.

H – Emeklilik Rejimi

Genç emeklilik sosyal sigorta kurumlarının mali dengelerini bozmaktadır. Bu sorunun çözümü için çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasası²⁹ ile, yaş sınırı makul ölçüler içinde yükseltilerek fiili hizmet süresi artırılmıştır. Bu yeni yasa, Emekli Sandığı'nın mali dengesine olumlu katkıda bulunurken bir yandan da yetişmiş elemanların hizmetlerinden daha uzun süre yararlanmayı sağlayacaktır.

Yedinci Plan Özel İhtisas Komisyonu Raporu bugün için ödenen emekli ikramiyesi ve aylıkların yetersizliğini de dikkate alarak emeklilik rejiminin yeniden gözden geçirilmesini ve kamu çalışanlarının sosyal güvenlik yönünden benzer haklara sahip olması için sosyal sigorta kurumlarının özzerleştirilerek bir çatı altında toplanmasını önermektedir. Sosyal sigorta kurumlarının bir çatı altında toplanmasını sağlayacak yasal hazırlıkların yapıldığı kamuoyuna duyurulmuştur. Çok tartışılabilir olmakla birlikte, raporun da belirttiği üzere, bizdeki sigorta sistemi yalnızca bir yaşlılık sigortası olmakla kalmamakta, aynı zamanda kişinin bakmakla yükümlü olduğu ana-baba, eş ve çocuklarına da aylık ödenmesini, bu kişilerin sağlık giderlerinin karşılanmasını da kapsamaktadır. Rapor, bu nedenle, dul ve yetim aylıklarının kapsamının yeniden gözden geçirilmesini önermektedir. Bütün bunlar yapılabılırsa memurlara daha iyi koşullarda emeklilik şansı doğabilecek ve memurların emekliliklerinde, çalıştıkları dönemlerindeki aylıklarına yakın aylık bağlanabilmesi sağlanabilecektir.

Sonuç

Kamu yönetim sistemimiz cumhuriyetin kuruluşundan beri bir yapılanma ve değişim süreci yaşamaktadır. Ancak sistemin içinde oluşan ve dış etkenlerden kaynaklanan nedenlerle bir yapısal değişime zorlandığı açıktır. Bu yapısal değişimin bir boyutu da personel rejimiyle ilgilidir. Ancak yapısal değişimlerin gerçekleştirilmesi oldukça zordur.

Bugüne kadar hazırlanmış olan sayısız raporda öngörülen değişimler çeşitli nedenlerle gerçekleştirilmemiştir. Yukarıda bir bölümü sayılan bu raporların saptandığı temel sorunlar sürekli olarak, personel sayısının fazlalığı, var olanların nitelsiz oluşu, işe uygun eleman bulma-

da yetersizlik, kariyer ve yeterlik ilkelerinin gerçek anlamda benimsenme-
meysi, bunların yanı sıra ücretlendirme politikasının adaletsiz oluşu ya
da ücretlerin yetersizliği biçiminde belirlenmiştir. Personel sistemi dü-
zenlemek üzere çıkarılan tüm yasalara karşın, sorunlar genelde aynı
kalmıştır. Geniş topluluğa refah sağlayan devlet politikalarının yaygın
olarak benimsendiği İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem ile, sosyal dev-
let ilkeleri eşliğinde başlanan planlı kalkınma (1960-1980) yılları ve
küçük azınlığı kollamaya yönelik özelleştirmeler yoluyla küçülen dev-
let politikalarına yönelindiği 1980'ler sonrası dönemler arasında bu
açıdan fark görünmemektedir. Sorunlar ve çözüm yolları aslında bilin-
mekte, ancak bu çözüm yolları uygulamaya geçirilememektedir.

Kamu personel rejiminde bir reformun gerçekleştirilebilmesi her
şeyden önce buna uygun bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Bu or-
tamı oluşturacak asli özneler devletin kendisi ve kamuoyudur. Kamu-
oyunu oluşturan ve bu konuda çıkarı olan çeşitli baskı gruplarının et-
kili bir biçimde konuyu gündemde tutmaları sürecin hızlandırılmasını
sağlayacaktır. Diğer taraftan devletin de asli görevlerini açık bir biçim-
de belirginleştirerek buna bağlı kamu hizmeti alanlarını kurumlar ve
kuruluşlar düzeyine indirgemesi gerekmektedir. Buradan ulaşılacak so-
nuçlarla istihdam ettiği personelin bağlı olacakları temel politikalar,
kurallar, teknikler ve uygulamalar ortada duran sorunlar ve çözüm yol-
ları ışığında netleştirilmeli ve yaşama geçirilmelidir. Bu çerçevede, siya-
sal iktidarların çeşitli nedenlerle konuya sıcak bakmayabilecekleri de
göz önünde bulundurularak, Devlet Personel Başkanlığı'nın da konu-
yu sahiplenmesi ve yaratıcı bir tutum içine girmesi gerekmektedir.

Notlar

1. 1931-1937 yılları arasında çıkarılan çeşitli yasalarla getirilen ve memur maaşlarından da kesilen vergiler şunlardır: 1847 Sayılı Yasanın koyduğu Kazanç Vergisi, 1890 Sayılı Yasanın koyduğu Buhran Vergisi, 2882 sayılı yasanın koyduğu Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi. Bunların yanı sıra, 3404 Sayılı Yasayla da Muvazene Vergisi oranları artırılmıştır.
2. 1949 yılında, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyelerinden Ord. Prof. F. Neumark tarafından yapılmış olan çalışma, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor olarak sunulmuştur.
3. Neumark'a göre, sayı-nitelik arasındaki ilişki konusunda tam bir kısır döngü gözlenmektedir. Elde ettiği ücrete karşılık yetersiz ölçüde olan bir memur tam randımanla çalışmadığı için, fiili memur sayısı, herkesin tam verimle çalışması halinde gerekecek memurların sayısını aşmakta, memur sayısının haddinden fazla olması da herkese uygun bir maaş vermeyi imkânsız kılmaktadır. Yetersiz maaş alan bir memurdan-ahlaki yönden ortaya çıkması kaçınılmaz olan üzücü olaylar bir yana-bütün gücünü devlet hizmetine vakfetmesini beklemek boşunadır (Rapor, s. 13).
4. *a.g.y.*, s. 30
5. Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma, cilt I: Türkiye'de Devlet Memuriyeti ve Reformu, Maurice Chailloux-Dantel, TODAİE, Ankara, 1959, s. 9.
6. *a.g.y.*, s. 10.
7. *a.g.y.*, s. 15
8. Bu bölümde yer verilen yabancı uzman raporları aslında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamına girmeyen ancak, planlı kalkınma anlayışının yaşama geçirileceğini 1961 Anayasası'na da yazan 27 Mayıs 1960 sonrası iktidarı ve felsefesinin egemen olduğu yıllarda hazırlanmıştır.
9. OECD uzmanı olan Van Mook, Haziran-Temmuz 1962'de hazırladığı 1. raporuna Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform adını vermiş, 2. raporunda da Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri konusunda görüşlerini iletmıştır.

10. Aktaran İhsan Sulhun; *Türk Kamu Personel Sistemi*, (1920-1970), KAYA Personel Rejimi Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Temmuz, 1989, s. 53-54.
11. AİD Kamu Hizmetleri Bölümünden John F. Fisher tarafından hazırlanmış olan ve Haziran 1962 tarihini taşıyan bu raporlar üç tanedir: 1- Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program. 2- Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler. 3- Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatları-na Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor.
12. Dr. Richard Podol AİD yönetim danışmanıdır ve 1963 Haziran’ında hazırladığı rapor, Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi başlığıyla, AİD Şubat 1967 tarihli 10. sayısında yayımlanmıştır.
13. Aktaran: Sulhun: *a.g.y.*, s. 58,
14. Bu dönemde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, yönetimin yeniden düzenlenmesi, ya da daha yaygın bir söyleyişle reform çabalarının tartışılıp geliştirildiği, yürütüldüğü önemli bir merkez durumuna gelmiştir. TODAİE bu özelliğini bugüne kadar sürdürmüştür.
15. *Resmi Gazete*, 21. 5. 1963, sayı: 11408.
16. Bu öneriler, Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler-Devlet Personel Heyeti Tarafından Hükümete Sunulan Teklifler 1963 başlığını taşıyan bir metin biçiminde sunulmuştur.
17. *Resmi Gazete*, 8. 6. 1966, sayı: 12317.
18. D. Canman: “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Yasal Statüsünün Evrimi”, Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu, 28-29 Aralık 1985, TMMOB-Elektrik Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s. 12. (s. 3-54).
19. D. Canman, *a.g.y.* (1985), s. 13.
20. D. Canman, *a.g.y.* (1985), s. 20.
21. D. Canman, *a.g.y.* (1985), s. 38-44.
22. *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 117.
23. *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 90.
24. *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 51.
25. Rakamlar Devlet Personel Başkanlığı, Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından, Nisan-Haziran 1999 tarihleri arasındaki dönem için, hazırlanan *Kamu Personeli* başlıklı kitapçıktan alınmıştır.
26. 1997 itibariyle nüfusumuz 62.606.157’dir.

27. İlk Defa Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete'de 22 Şubat 1999 tarihinde yayımlandı. (Karar sayısı: 99/12377, *Resmi Gazete*, 22 Şubat 1999, sayı: 23619, mükerrer, s. 1-2.
28. Karar sayısı: 99/12647, *Resmi Gazete*, 18 Nisan 1999- 23670, s. 5-11.
29. Bu yasanın tam adı *Resmi Gazetede* yayımlandığı biçimiyle şöyledir: İşsizlik Sigortası Kanunu (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) Kanun No. 4447. Kabul Tarihi: 25.8.1999, *Resmi Gazete*, 8 Eylül 1999-23810.