

T.C.

**Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü**

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**CUMHURİYET'TEN BUGÜNE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ REFORM
GİRİŞİMLERİ**

Serap KADEMLİ

Danışman: Yrd. Doç.Dr. Cemal ALTAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin,2006

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda YÜKSEK LİSANS
TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Yrd.Doç.Dr. Cemal ALTAN
(Danışman)

Üye

Yrd.Doç.Dr. Atilla GÜNEY

Üye

Yrd. Doç.Dr. Cenk REYHAN

Onay

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

.../.../2006

Prof.Dr.Serra DURUGÖNÜL

Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Reform, üzerinde oldukça yoğun tartışmalar yapılan bir kavramdır ve Türkiye’de de her alanda reform denemelerine pek sık rastlanmaktadır. Türkiye’de personel kavramının nereye oturtulduğunu ve ne kadar önemsendiğini açığa çıkarabilmek ve bu konuda neler yapıldığını, neler planlandığını anlayıp, aktarabilmek için personel reformu ile ilgili bir çalışma yapmak istedim. Çalışmaya kamu personeline ilişkin ciddi düzenlemelerin gündemde olduğu bir dönemde başladık. Önce reformun ne olduğunu, personel ile ilgili neler yapıldığını ve neler yapılacağını araştırmakla işe başladık. Literatür araştırması yaptıkça mevcut durum gittikçe içinden çıkılmaz bir hal almaya ve karmaşılaşmaya başladı. Ancak zaten yapmak istediğimiz bu karmaşıklığın içinden anlaşılabilir ve aktarılabilir sonuçlar çıkarmaktı. Başardığımızı inanarak çalışmamızı sonuçlandırdık.

Çalışmanın gerçekleşmesinde emeği geçen Tez Danışmanım Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN’ a, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN’ e, Araştırma Görevlisi Esra DİK’ e, jüri üyesi hocalarım Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY ve Yrd. Doç. Dr. Cenk REYHAN’ a ve değerli aileme çok teşekkür ederim.

ÖZET

Reform, mevcut durumda değişiklik yapmak, yeniden biçimlendirmek anlamına gelen bir kavramdır. Ancak buna rağmen reform kavramından anlaşılan genelde iyileştirme, geliştirmedir. Kamu personel yönetiminde reform, kamu kesiminde çalışanlar ile çalıştıran kuruluşların karşılıklı yükümlülüklerini düzenleyen yasaların değişen iktisadi, mali ve sosyal şartlara göre düzenlenmesidir. Cumhuriyet'in ilanından bugüne kadar kamu çalışanlarına ilişkin pek çok düzenleme yapılmıştır. Bu çalışmada, Cumhuriyet'in ilanından bugüne kadar yapılan yasal düzenlemelere, uzman görüşlerine yer verilmiştir. Tasarı ve tekliflerin kamu personelinin mevcut durumu üzerinde ne tür değişiklikler yaptığı açığa çıkarılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın sonucunda seksen yılı aşkın zaman dilimi içinde yapılan çalışmaların pek çoğunun teorik olarak yeterli olduğu, ancak uygulama aşamasında yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır. Yapılan yasal düzenlemelerin birbirlerinden kopuk olması ve uygulamaya konmadan ortadan kalkması reformun başarıya ulaşmasını engellemektedir. Bunun yanında uygulama aşamasında da çalışanlar tarafından benimsenmeden yürürlükten kaldırılması ya da değiştirilmesi reform denemelerinin başarıya ulaşamamasının nedenleri arasındadır.

Çalışma sonucunda hükümetlerin kamu personelinin içinde bulunduğu durumu düzeltmek yerine, çalışanları memurluk statüsünden sözleşmeli personel statüsüne geçirerek yüklerini hafifletmeyi tercih ettikleri kanısına varılmıştır.

Anahtar sözcükler: Reform, İdari Reform, Personel, Personel Reformu, Sözleşmeli Personel Statüsü, Performans Değerlendirmesi, Kamu Personeli.

ABSTRACT

Reformation is a concept that means alteration in the present circumstance or restructuring. However, the concept usually refers to rectification and improvement. Reformation in the management affairs of civil servants is the reorganisation of the provisions that set the mutual responsibilities of state organisations and their personnel according to changing economic and social conditions. Since the foundation of the Republic, there have been many alterations considering the civil servants. In this study, the changes in the laws since the foundation of the Republic and comments on these changes from the expert are presented. The scope of the alterations as the result of the mentioned offers of law and provisions are also studied.

At the end of the study, it has been concluded that the alterations attempted in a period of more than eighty years were theoretically satisfying though they were insufficient in practice. The disconnection between the legal re-structuring and their abolishment before they are put into practice hinder the success of these alterations. Besides, their abolishment or modification while in practice before they fully concur with the personnel is yet other causes of their failure.

As a result of this study, it has also been inferred that governments tended to change the status of the working personnel from guaranteed tenancy to a contractual position so as to put away with the administrative pressure throughout.

Key Words: Reformation, Administrative Reformation, Personnel, Personal Reformation, Contractual Personnel Status, Performance Evaluation, Civil Servants.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM: PERSONELE VE PERSONEL REFORMUNA İLİŞKİN KAVRAMSAL	
ÇERÇEVE.....	7
I.1. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlileri'nin Çeşitleri.....	7
I.2. Kamu Görevlilerinin Gruplandırılması.....	10
I.3. Reform Kavramı ve Reformun Nedenleri.....	11
I.4. Personel Reformu, Önemi ve Amacı.....	14
I.5. Personel Reformu Süreci.....	17
I.5.1. Hazırlık Aşaması.....	17
I.5.2. Araştırma ve Öneri Geliştirme Aşaması.....	18
I.5.3. Karar Verme Aşaması.....	19
I.5.4. Uygulama Aşaması.....	19
I.5.5. Uygulamanın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Aşaması.....	19
I.6. Personel Reformunda Kullanılan Yöntemler.....	20
I.6.1. Kurumsal Reform Yöntemi.....	20
I.6.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi.....	22
I.6.3. Deneysel Reform Yöntemi.....	23

II.BÖLÜM:CUMHURİYET'İN İLANINDAN DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULUŞUNA KADAR GEÇEN DÖNEMDE PERSONEL REJİMİNİ DÜZENLEYEN ÇALIŞMALAR.....	25
II.1. 1923 – 1945 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar.....	25
II.1.1. 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu.....	25
II.1.2. 1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu.....	26
II.1.3. 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun.....	27
II.1.4. Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki.....	28
II.1.5. Savaş Döneminde Yapılan Düzenlemeler.....	30
II.2. 1945 – 1960 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar.....	32
II.2.1. 1949 Neumark Raporu.....	33
II.2.2. 1951 Barker Raporu.....	36
II.2.3. 1951 Martin & Cush Raporu.....	37
II.2.4. 1952 Leimgruber Raporu.....	41
II.2.5. 1952 Gıyas Akdeniz Raporu.....	42
II.2.6. Devlet Personel Kanunu Tasarısı.....	43
II.2.7. Chailloux – Dantel Raporu.....	44
III.BÖLÜM:DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULMASINDAN BUGÜNE PERSONEL REJİMİNİ DÜZENLEYEN ÇALIŞMALAR.....	46
III.1. 1960 - 1980 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar.....	46
III.1.1. 1960 tarih ve 160 sayılı Devlet Personel Başkanlığının Kurulmasına Dair Kanun, Kanunun Gerekçesi ve Getirdiği Sorunlar.....	46
III.1.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor.....	50

III.1.3. Mook Raporları.....	51
III.1.4. Fisher Raporları.....	55
III.1.5. Podol Raporu.....	57
III.1.6. 1963 Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler.....	58
III.1.6.1. Sınıflandırma Sistemi.....	59
III.1.6.2. Liyakat Sistemi.....	60
III.1.6.3. Ücret Sistemi.....	61
III.1.6.4. Sosyal Haklar.....	63
III.1.7. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	64
III.1.8. 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	70
III.1.8.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu Değiştiren Kanunlar.....	71
III.1.8.1.1. 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu.....	72
III.1.8.1.2. 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun.....	74
III.1.8.1.3. 1972 tarih ve 1589 sayılı Yetki Kanunu.....	78
III.1.7.1.4. 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun.....	79
III.1.8.1.5. 1979 tarih ve 2182 sayılı Kanun.....	80
III.1.8.2. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nun Aksak Yönleri.....	80
III.1.8.3. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nun Uygulanamama Nedenleri.....	82
III.2. 1980 ve Sonraki Dönemde Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar.....	84
III.2.1. 1982 tarih ve 2595 sayılı Kanun.....	84
III.2.2. 1982 tarih ve 2670 sayılı Kanun.....	86
III.2.3. 1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanunu.....	87
III.2.4. 1982 tarih ve 2771 sayılı Kanun.....	88

III.2.5. 1984 tarih ve 2999 sayılı Yetki Kanununa Dayanarak Çıkarılan Personel Rejimine İlişkin Kanun Hükümünde Kararnameler.....	89
III.2.5.1. 1984 tarih ve 199 sayılı KHK.....	90
III.2.5.2. 1984 tarih ve 241 sayılı KHK.....	90
III.2.5.3. 1984 tarih ve 243 sayılı KHK.....	91
III.2.5.4. 1984 tarih ve 244 sayılı KHK.....	92
III.2.6. 1985 tarih ve 233 sayılı KHK.....	92
III.2.7. 1986 tarih ve 3268 sayılı Kanun.....	93
III.2.8. 1988 tarih ve 308 sayılı KHK.....	94
III.2.9. 1990 tarih ve 399 sayılı KHK.....	95
III.2.10. 2001 tarih ve 631 sayılı KHK.....	95
III.2.11. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	96
III.2.12. 1996 Memurlar Kanunu Tasarısı.....	100
III.2.13. Avrupa Birliğine Uyum Yasaları Çerçevesinde Kamu Personel Rejiminde Değişiklikler ve Kamu Personeli Yasa Tasarısının Getirdiği Değişiklikler ve Sorunlar.....	101
III.2.13.1. Kamu Çalışanlarının Sayısının Azaltılması.....	104
III.2.13.2. Norm Kadro.....	106
III.2.13.3. “Sözleşmeli Personel” Statüsüne Geçiş.....	106
III.2.13.4. Performansa Bağlı Ücret Sistemi.....	109
III.2.13.5. Esnek Çalışma Saatleri.....	112
III.2.13.6. Maaş Sisteminde Değişiklik.....	113
III.2.13.7. İş Güvencesi Anlayışında Değişim.....	114
III.2.13.8. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı.....	117

IV. BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME.....	119
IV.1. Bulgular.....	119
IV.1.1.Kapsama İlişkin Bulgular.....	119
IV.1.2 İstihdama İlişkin Bulgular.....	121
IV.1.3. Sınıflandırmaya İlişkin Bulgular.....	123
IV.1.4. Kariyer ve Liyakate İlişkin Bulgular.....	124
IV.1.5. Eğitime İlişkin Bulgular.....	125
IV.1.6. Aylık ve Ücret Sistemine İlişkin Bulgular.....	125
IV.2. Öneriler.....	127
IV.2.1. Kapsama İlişkin Öneriler.....	127
IV.2.2. İstihdama İlişkin Öneriler.....	129
IV.2.3. Sınıflandırmaya İlişkin Öneriler.....	132
IV.2.4. Kariyer ve Liyakate İlişkin Öneriler.....	135
IV.2.5. Eğitime İlişkin Öneriler.....	137
IV.2.6. Aylık ve Ücret Sistemine İlişkin Öneriler.....	138
IV.3. Sonuç.....	140
KAYNAKÇA	144

KISALTMALAR

- AB. Avrupa Birliği.
- ABD. Amerika Birleşik Devletleri.
- DMK. Devlet Memurları Kanunu.
- DPB. Devlet Personel Başkanlığı.
- DPD. Devlet Personel Dairesi.
- DPT. Devlet Planlama Teşkilatı.
- ENA. Ecole Nationale d'Administration.
- IMF. International Monetary Fund.
- İDT. İktisadi Devlet Teşekkülleri.
- KAYA. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi.
- KHK. Kanun Hükmünde Kararname.
- KİK. Kamu İktisadi Kuruluşları.
- KİT. Kamu İktisadi Teşebbüsleri.
- MBK. Milli Birlik Komitesi.
- MEHTAP. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi.
- MEYAK. Devlet Memurları Yardımlaşma Kurumu.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development
- TKY. Toplam Kalite Yönetimi.
- TODAİE. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- YÖK. Yüksek Öğrenim Kurumu

GİRİŞ

Son dönemde sıkça kullanılan reform kavramı genelde olumlu anlam içeren bir kavram olarak algılansa da tarihte reform olarak nitelendirilen pek çok çalışmanın olumlu gelişmeler yanında olumsuz gelişmeleri de içerdiği açıktır. Reform girişimleri, ülkemizde pek çok alanda kendini göstermektedir. Bu alanlardan biri, belki de en önemlisi Devlet Personel Rejimine ilişkin yapılan çalışmalardır.

Çalışmada Devlet Personel Yönetimi Reform Girişimlerine Cumhuriyet'in ilanı başlangıç kabul edilerek yer verilmiştir.1923'ten bugüne kadar geçen 80 yılı aşkın zaman dilimi içinde personel rejimine ilişkin çıkarılan kanunlar, KHK' ler, tasarılar, yerli ve yabancı uzman raporları incelenecektir.

Personel rejimini düzenlemeyi amaçlayan çalışmaların en önemlilerinden biri ve ilki 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Bu Kanun ile memur ve müstahdem tanımı yapılmış ve bu Kanunun askeri personel dışında tüm Devlet Memurlarına uygulanacağı ifade edilmiştir. Kanunda ayrıca memurların hak ve sorumlulukları, terfi, sicil, atanma, takdir, ceza vs. gibi konular hükme bağlanmıştır. Memurin Kanunu'nun ardından 1929 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu çıkarılmış ve bu Kanun ile memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşlar, atamaların tebliği gibi konuları hükme bağlamıştır. 1929 yılında ayrıca 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun uygulanmaya başlanmıştır. 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Barem Kanunu 1452 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Bu Kanun ile aynı zamanda 1452 sayılı kanunda yer alan "katsayı sistemi" kaldırılmış, aylık dereceleri indirilmiş, derece yükselmesi ile ilgili süreler değiştirilerek yüksekokul mezunları için 3 yıl, diğerleri için 4 yıla çıkarılmıştır.

1923-1945 yılları arasında personel rejimi konusunda pek çok yasa çıkartılmıştır. Ancak 1945-1960 yılları arasında personel rejimi konusunda yoğun olarak yabancı uzman raporlarından faydalanılmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde idareyi yeniden düzenleme ve iyileştirme çalışmaları özellikle 1945 sonrasında hız kazanmıştır. İdarenin yeniden düzenlenmesi ile ilgili yapılan çalışmaların önemli bir kısmını Kamu Personel Rejiminin geliştirilmesi ile ilgilidir. Bunun üzerine yerli ve yabancı uzmanlar Başbakanlığın ve bakanlıkların isteği üzerine bazı raporlar hazırlamışlardır. Bu rapordan bazıları şunlardır: 1949 Neumark Raporu, 1951 Barker Raporu, 1951 Martin & Cush Raporu, 1951 Leimgruber Raporu, Gıyas Akdeniz Raporu...gibi.

1960 yılında 160 sayılı yasa ile Devlet Personel Dairesi'nin kurulması ile personel yönetiminde yeni bir döneme girilmiştir. Devlet Personel Dairesi'nin kurulması ile personel rejiminde düzenleme ve iyileştirme çalışmalarının tek elden, yetkili bir merkezi birim tarafından yerine getirileceği ümit edilmiş olsa da Devlet Personel Dairesi kendisinden beklenen düzeyde etkin çalışmamıştır. Başta Maliye Bakanlığı olmak üzere pek çok birim personel yönetiminde söz sahibi olmuştur.

Tarihsel süreç içinde personel rejimine ilişkin belki de en önemli düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkartılması olmuştur. Bu kanun defalarca değişikliğe uğramış ve ilk metinden oldukça farklı ve işlevsiz bir metin haline getirilmiştir.

1961 Anayasasının 117. maddesinde memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülüklerinin vd. kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Anayasanın bu hükmü neticesinde Devlet Personel Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Bu tasarı yalnızca Genel ve Katma Bütçeli Dairelerde çalışan Devlet Memurları için kanun

niteliğinde hazırlanmış, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Yerel Yönetimlerin personelini içine almamıştır. Bu nedenle iki kanun tasarısının daha hazırlanması öngörülmüştür.

Devlet Memurları Kanunu Tasarısı 14.07.1965 tarihinde kabul edilerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu adı ile 23.07.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Daha öncede belirtildiği gibi Devlet Memurları Kanunu defalarca değişikliğe uğramıştır. Tüm bu değişikliklere tezde yer verilecektir.

Devlet Personel Rejimine ilişkin pek çok düzenleme, iyileştirme ve değiştirme çalışmaları yapılmıştır. Bunlardan sonuncusu da son günlerde gündemi oldukça meşgul eden Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun sac ayaklarından biri olan Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı'dır. Bu tasarıda personel sisteminde köklü bir değişiklik önerilmekte, norm kadro dışında kalan tüm personelin sözleşmeli statüye geçirilmesi, esnek çalışma saatleri, iş güvencesinin ortadan kaldırılması gibi değişiklikler yer almaktadır. Tezde bu konu ayrıntılı olarak incelenecektir.

Personeli olmayan bir kurum ya da kuruluş düşünilemeyeceğinden personel rejimi önemle ve dikkatle üzerinde durulması gereken, incelenmesi, irdelenmesi gereken bir konudur.

Bu çalışmada reform kavramı ve personel rejimine ilişkin reform çalışmaları Cumhuriyet'in ilanından günümüze tarihsel süreç içinde incelenecek, personel rejimindeki eksikler, bugüne kadar yapılan reform çalışmalarının, reform girişimlerinin başarıya ulaşamama nedenleri irdelenecektir. Devlet Personel Rejimine ve Personel Yönetimine ilişkin sorunlara ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

Bu çalışmanın amacı, personel rejiminin iyileştirilmesi, Devlet Memuru'nun haklarının, ödev ve yükümlülüklerinin tanımlanması ve Devlet Personel Rejiminde

modernizasyona gidilerek Avrupa Birliği standartlarına ulaşılmasını hedefleyen yasaların, yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan araştırma raporlarının incelenmesidir. Yapılacak olan araştırma ve inceleme neticesinde Devlet Personel Rejimi'ndeki mevcut sorunların, eksiklerin, yetersizliklerin ortaya çıkarılması, Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı ile getirilmeye çalışılan sistemin sosyal devlet anlayışında, çalışma koşullarında , çalışanların sosyal güvenliği konusunda ortaya çıkacak olan karmaşanın ve sorunların tanımlanması ve çözüm önerilerinin sunulması amaçlanmaktadır.

Bu çalışma ile Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar geçen 80 yılı aşkın zamanda Kamu Personel Yönetimi'nde meydana gelen değişiklikler ve bu değişikliklerin nedenleri ortaya konulacaktır.

Araştırmanın birinci bölümünde, personele ve personel reformuna ilişkin kuramsal çerçeve ele alınacak, tanımların yanı sıra reform sürecine ve reform yöntemlerine değinilecektir.

Araştırmanın ikinci bölümünde, Cumhuriyet'in ilanından 1960 Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşuna kadar geçen dönemde personel rejimini düzenlemeye ilişkin çalışmalar yer almaktadır. Bu bölüm, 1923-1945 yılları arasındaki çalışmalar ve 1945-1960 yılları arasındaki çalışmalar olmak üzere iki ana başlık altında incelenmiş ve bu dönemlerde çıkarılan kanunlar ve 1945 – 1960 arasında yoğunlaşan yabancı uzman raporları ele alınarak değerlendirilmiştir.

Araştırmanın üçüncü bölümünde 1960 Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşundan günümüze kadar geçen dönemde personel rejimine ilişkin yapılan çalışmalara yer verilmiştir. Bu bölümde 1960-1980 yılları arasında yapılan çalışmalar ve 1980 ve sonraki dönemde yapılan çalışmalar olmak üzere iki ana başlık altında incelenmiştir. Bu bölümde yasal düzenlemeler genelde KHK'ler olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Yine yerli ve yabancı uzman raporları bu dönemde de karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu bölümün en önemli kısmı Avrupa Birliği'ne uyum yasaları ile karşımıza çıkan Kamu Yönetimi Temel Yasası'dır. Bu yasanın araştırmamız açısından en önemli kısmı personel rejimine ilişkin olan kısmıdır ve ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Araştırmanın dördüncü ve son bölümünde kamu personel rejimine ilişkin bulgulara ve önerilere yer verilmiştir.

Bu konunun araştırma konusu olarak seçilmesinin nedenlerinden biri de bir kurumun, kuruluşun, organizasyonun sürekliliğini sağlayan personelin içinde bulunduğu durumu incelemek ve Devletin bu konuda neler yaptığını ve neler yapmayı planladığını nedenleri ile birlikte ortaya koymaktır. Çalışmanın varsayımları aşağıdadır:

- Personel rejimi ve bu rejimin gelişmesi ülkenin hukuki, siyasi, idari, koşullarına paralel olarak yürütülmesine bağlıdır. Ancak ülkemizde personel rejimini iyileştirme çabaları bu alanları kapsayacak şekilde ele alınmamaktadır.
- Personel rejimini düzenleyen mevzuat karışık ve yetersizdir.
- Araştırma raporları ve reform girişimleri yeterince başarıya ulaşamamıştır. Bunun nedeni ise reformun bir yöntemi ve istikrarı olmamasıdır. Bir reform için ideal yöntem, deneysel reform yöntemidir.
- Çıkarılan yasalar ve reform girişimleri kamu personelinin mevcut durumunda iyileştirme sağlamamıştır.
- Sözleşmeli personel istihdamı, performans değerlendirmesi ve esnek çalışma saatlerinin uygulamaya geçirilmesi kamu çalışanlarına Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu ile tanınan sosyal ve ekonomik hakların

kullanımını sınırlandırır ve kamu çalışanlarının sosyal güvenlikle yoksun bırakılmasına neden olur.

Cumhuriyet'tin İlanından Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri Konusu'nun açıklığa kavuşması açısından literatür taraması önemli ve öncelikli yöntemdir. Personel rejimine ve reform girişimlerine ilişkin yasalar, yabancı uzman raporları, kitaplar, makaleler, sempozyum bildirileri ve konferanslardan önemli ölçüde yararlanılmıştır. Ayrıca personel rejimine ilişkin yasaların gerekçeleri de incelenerek ne tür değişikliklerin hangi amaçlarla yapıldığı ve ne sonuç doğurduğu incelenmiştir. Tarihsel süreç dikkate alınarak yapılacak bir çalışma olduğundan 1923 yılından sonra yayınlanan kaynaklar incelenmiştir.

I. PERSONELE VE PERSONEL REFORMUNA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I.1. Devlet Memurları Kanunu' na Göre Kamu Görevlileri'nin Çeşitleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), kamu kesiminde çalışan görevlileri dört kümede toplamaktadır. Bunlar; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nun uygulandığı kurumlarda bu dört tür kamu görevlisi dışında bir statüde personel istihdam edilmemektedir. Ancak 657 sayılı DMK' dan önce kamu görevlileri “memur” ve “hizmetli” olarak iki kümede toplanmakta idi. Kamu kurumlarında bu iki statüdeki personelin dışında işçiler, teknik personel, sözleşmeli personel gibi çeşitli adlar altında kamu görevlileri de çalıştırılmaktaydı. DMK, bu karışıklığı gidermek için kamu kesiminde çalışan personeli dört grupta toplamayı uygun bulmuştur (Gözübüyük,1999: 160).

Memur;*“Kamu kurum ve kuruluşlarında asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmek üzere atanmış, bu hizmeti karşılığı aylık, ücret veya ödenek alan, nitelikleri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasalarla düzenlenmiş kişidir”* (Bozkurt, Ergun,1998:164).

1936'da Ceza Yasası'nda yapılan bir değişiklik ile memurun tanımı yapılmıştır. Buna göre “Herhangi bir kamu görevini yapan kişi memurdur”. Bu tanıma gönüllü olarak kamusal görevler yapanlar da girmektedir (www.tesev.org.tr, 02.03 .2005).

Memurluk, kamu gücünü kullanmayı içerdiğinden özel hak ve ödevlerle, güvencelerle donatılmış bir iş sürekliliğini ifade eder (www.tesev.org.tr, 02.03.2005)

Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası(Teşkilat - 1 Esasiye)'nın 92. 93. ve 94. maddelerinde memurluk ile ilgili hükümler yer almaktadır ancak tam bir tanıma yer verilmemektedir. 1924 Anayasası memurluğa ilişkin olarak, her Türk vatandaşının memur olma hakkına sahip olduğunu, memurların göreve atanma, yükselme ve her türlü özlük haklarının özel kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Memurların özlük haklarını düzenlemek için de 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır (www.tesev.org.tr, 02.03 .2005).

Sözleşmeli Personel;657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nun 4. maddesinin b bendine göre “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”

Kamu kesiminde sözleşmeli personel iki kategoriye ayrılmaktadır:

- Genel idaredeki sözleşmeli personel,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ndeki sözleşmeli personel.

Sözleşmeli personel statüsünün esaslarını şöyle sıralayabiliriz:

- Sözleşmeli personellerin kurumlarıyla yaptıkları sözleşmeler (tip sözleşme), hizmet sözleşmesi değil, idari sözleşme niteliğindedir. Sözleşmenin sona erdirilmesi ile ilgili anlaşmazlıklar idari yargıda çözülür.
- Sözleşmeli personel, T.C. Emekli Sandığı' na tabidir.

- Genel idare sözleşmeli çalışanların taban ve tavan ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından, KİT’lerde sözleşmeli çalışanların ise sadece tavan ücretleri Bütçe Yasası ile belirlenmektedir (Gözübüyük,1999:225).

KİT’ de çalışan sözleşmeli personel ise teşebbüs ve ortaklıkların genel idare esası dışında yürüttükleri hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılırlar. KİT’ de sözleşmeli personel statüsü temel istihdam biçimidir. Bu çalışanların sözleşme esası, yasada belirtilmiştir.

Aslında sözleşmeli personel, uygulamanın aksine “özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli görevlerde, yasalarda belirtilen esaslara uygun olarak, geçici ve süreli işlerde sözleşme ile çalıştırılan kişi olmalıdır. Sözleşmeli statü, belirli bir iş için uzmanlaşmış bir elemanı yüksek ücret ile çalıştırarak, işi en iyi biçimde yürütmek ve iş bittikten sonra çalışan kişinin ilişkisini keserek Devlet bütçesine gereksiz yere yük olmasını önlemek için geliştirilmiş bir statüdür” (Serim,1988:139). Ancak günümüzde sözleşmeli statü, KİT’ lerin yanı sıra kamu kurum ve kuruluşlarında da asıl istihdam biçimine getirilmeye çalışılmaktadır.

Geçici Görevliler;“Geçici görevliler, bir yıldan az, süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan görevlilerdir. Geçici görevle yapılacak görevler, çalıştırılacak görevli sayısı ve ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından saptanır” (Gözübüyük,1999:161).

İşçi;İş Kanunu’nun 1. maddesine göre; “Bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi” denir. Ancak özel kuruluşlar gibi kamu kuruluşları da işçi çalıştırabilmektedirler. Kara Yolları, Devlet Su İşleri ... gibi kuruluşlarda çok sayıda işçi çalıştırmaktadır. Bu kişilere Devlet Memurları Kanunu değil,

özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Devlet Memurları Kanunu, kamu kurumunda çalıştırılan işçiler için ayrı bir düzenlemeye gerek duyulmadığını ortaya koymaktadır (Gözübüyük,1999:161).

I.2. Kamu Görevlilerinin Gruplandırılması

Kamu görevlileri, hizmete alınmaları yönünden, ücret yönünden, hizmet süreleri yönünden, asli ve yardımcı olmaları yönünden ve kendilerine uygulanan hukuk dalları yönünden gruplandırılabilirler (Gözübüyük,Tan,1998:580):

* *Hizmete alınmaları yönünden kamu görevlileri*, kendi istekleri ile hizmete alınanlar ve istekli olup olmadıkları dikkate alınmaksızın hizmete alınanlar olarak iki gruba ayrılırlar. Normal kamu görevinde çalışanlar kendi istekleri ile göreve alınanlardır. Zorla hizmete alınan kamu görevlilerine “ödevliler” denir ve ödevlilere genellikle askerlik alanında rastlanır.

* *Ücret yönünden kamu görevlileri*, “ücretli çalışanlar” ve “ücretsiz çalışanlar” olmak üzere ikiye ayrılırlar. Genel olarak kamu görevlileri ücret karşılığı çalışırlar ancak bazı durumlarda çalışma karşılığı ücret verilmez. Ücretsiz çalışanlara ödevlileri ve seçimle iş başına gelen bazı görevlileri örnek gösterebiliriz.

* *Hizmet süreleri yönünden kamu görevlileri*, “sürekli” ve “geçici” olmak üzere ikiye ayrılır. Kamu görevlilerinin büyük kısmı - memurlarda olduğu gibi - sürekli olarak çalışırlar. Ancak ödevliler ile seçimle iş başına gelen çalışanların verdiği hizmet sona erdiğinde hizmet süreleri de sona ermektedir. Örneğin Üniversite Rektörleri ve Fakülte Dekanları gibi.

* *Kamu görevlileri, hizmetin asli veya yardımcı elemanı olma yönünden* de ikiye ayrılırlar. 788 sayılı Memur Kanunu’ na göre asli kamu görevlilerine “memurlar”, yardımcı kamu görevlilerine ise “hizmetliler” örnek gösterilebilir. Ancak 657 sayılı DMK,

esas olarak “asli” ve “yardımcı” hizmet ayrımını benimsememiş ve her iki çeşit hizmetin de memurlar eli ile yürütülmesini hükme bağlamıştır.

* *Kamu kesiminde çalışan görevliler kendilerine uygulanan hukuk dallarına göre* de iki gruba ayrılmıştır. Kamu görevlilerinin büyük kısmına – memurlara olduğu gibi - yönetim hukuku kuralları uygulanırken, kamu kesiminde çalışanların bir bölümüne de – işçilerde olduğu gibi - özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Kamu görevlilerine hangi hukuk dalının uygulanacağına yasa ile karar verilir.

I.3. Reform Kavramı ve Reformun Nedenleri

Reform kavramı, üzerinde yoğunlaşılması ve doğru anlamlandırılması gereken bir kavramdır. Bir ülkede hangi alanda yapılacak olursa olsun reformu gerekli kılan nedenler üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Yaptığımız çalışmada idari reform ve personel reformu üzerinde durulmuş ve idari reformu ve personel reformunu gerektiren nedenler irdelenmiştir.

Reform kavramı genel olarak aksaklıkları ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Bazen reforma, mevcudu bir kenara bırakarak tümüyle yeni biçimlere yönelme gibi anlamlarda verilmektedir (Kuyaksil,1985:97).

“Bir yönetim sisteminin amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, daha nitelikli, daha etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde ve personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme girişimlerine idari reform denir”(Berkman,1981:207).

Reform, mevcut durumda değişiklik yapmak, yeniden biçimlendirmek anlamında kullanılmaktadır. Ancak genelde reforma olumlu bir anlam yüklenmektedir. “Reforma olumlu bir anlam yüklenmesi, reformun sosyal bir değişme kategorisi olarak

görülmesi, hatta onun ötesinde sosyal değişmeyi hızlandırıcı bir araç olarak değerlendirilmesi ile yakından ilişkilidir”(www.tesev.org.tr,03.03.2005). Bunun yanında reformun olumsuz bazı gelişmeleri de içerdiği göz ardı edilmemelidir. Reform, kelime anlamı olarak yeniden biçimlendirmedir ve olumlu değişiklikler yanında olumsuz değişiklikleri de ifade etmektedir.

Reformlar tepeden indiğinde halk tarafından benimsenmeme ihtimali çok yüksektir. Geçmişte totaliter veya otoriter rejimler halka rağmen bazı reformları yapmışlardır ancak bu reformlar uzun ömürlü olmamıştır. Bir reformun başarısının değerlendirilmesi, o reformun toplumda gördüğü kabul ile paralel olarak yapılmalıdır (www.tesev.org.tr., 01.03.2005). Zora dayanan reform yöntemi günümüzde Türkiye’ de de uygulanmaktadır. Uluslararası örgütlerin, uluslar üstü örgütlerin baskıları ve zorlamaları hükümetin ısmarlama “reformlar” yapmasına ve halka da bu ısmarlama reform önerilerini kabul ettirmeye çalışmasına neden olmaktadır.

Reform İhtiyacını Doğuran Nedenler

Yönetimde reformu gerektiren nedenler çok çeşitlidir ve hemen hemen hepsi de idarenin değişime ve gelişime uyum sağlayamayacak kadar eskimesi, yeterliliğini kaybetmesinin belirtileridir. Reform ihtiyacını doğuran nedenler şöyle sıralanabilir:

- Gelişen ve değişen bir toplumda reform ihtiyacının en belirgin nedenlerinden biri, hizmetlerin niteliği ya da kullanılan teknikler değişse de değişmese de hizmetten yararlananların sayısının artmasıdır.
- Reformu gerektiren diğer bir neden ise, ihtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişikliklerdir. İhtiyaç ve koşullardaki değişiklik ise program, örgüt ve sorumluluklarda değişikliği beraberinde getirmektedir.

- Bir diğer reform nedeni, kamu hizmeti tercihlerinde meydana gelen değişikliklerdir. Bu, esas olarak hangi hizmetlerin kamu hizmeti sayılacağı konusundaki felsefede ve tercihlerde ortaya çıkan değişikliklerdir.
- Bir başka neden, gelişen teknolojinin ve teknolojinin beraberinde getirdiği makine - teçhizatın ve modern yönetim tekniklerinin idareye uygulanması ve teknolojiye uyum sağlayabilecek nitelikte personel istihdamını gündeme getirmesidir (İdari Reform Danışma Kurulu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler, 1972:9, Ar,1983:66).

Kısaca yönetsel kuruluşlar ne kadar iyi düzenlenmiş olursa olsun, zamanla ihtiyaçları, beklentileri karşılayamaz duruma gelirler. Bunun en belirgin nedeni ise, teknik, ekonomik, sosyal ve kültürel alanda hızına erişmekte zorluk çekilen değişimdir. Değişen koşullar nedeni ile kuruluşların yetki ve görev dağılımı, uygulama usulleri, çalışma biçimleri, kullanılan araç gereçler yeni ihtiyaçları karşılayamaz duruma gelmektedir. Bu değişime uyum sağlamak için de yönetimin her alanında yeniden düzenleme, iyileştirme çalışmaları yapılmalıdır (Tortop,İsbir,1989:204).

İdari yapıda, ekonomik yapıda, personel rejiminde ve pek çok alanda yapılan yeniden biçimlendirme, iyileştirme çalışmaları genellikle başarı ile sonuçlanmamaktadır. Reformların, sorunlara kalıcı çözümler getirememesinin bazı nedenleri vardır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz.

- Reform girişimleri, reformun yöneldiği kesimlerin dokularını geliştirici yönde değil, emredici - zorlayıcı araçlar (yasa gibi) kullanarak

yapılmaktadır. İlk aşamada baskıya direnemeyen kesimler, daha sonra giderek artan bir dirençle reformu frenlemektedirler.

- Reformlar çerçevesinde çıkarılan yasaların yoğunluğu bir süre sonra “kural kirliliği” ne neden olmakta ve hatta bu kural kirliliği de yeni reformların yapılmasını gerekli kılmaktadır.
- Kamu kadrolarının kalabalık olması reformların önündeki engellerden biridir.
- Hazırlıkları önceden yapılan reformlar başarılı reformlardır. Hazırlık aşaması olmayan ve kamuoyunun beklentileri de yükselttilerek girişilen reformlar kısa sürede başarısız olmaktadır.
- Reformların yöneldiği kesimlerin değer ölçüleri ile reformun gerektirdiği değer ölçüleri arasındaki farkın büyüklüğü oranında reformu engelleyici dirençler ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle reform girişimleri, değer yargılarını değiştirmeye yönelik girişimleri de içermelidir.
- Her reform düzenlemesi, onu uygulayacak olan kesimin kapasitesi ile uyumlu ve tutarlı olmalıdır(www.tesev.org.tr, 15.02.2005).

I.4. Personel Reformu, Önemi ve Amacı

Personel, kurumun, işletmenin en önemli unsuru ve varlık nedeni olduğundan personel reformuna, personel reformunun idare ve çalışan açısından taşıdığı öneme ve personel rejiminde köklü bir reforma gidilmesinin nedenlerine değinmekte fayda görülmektedir.

Personel reformu, “kamu kesiminde çalışanlar ile çalıştıran kuruluşların karşılıklı yükümlülüklerini düzenleyen yasaların tümünün, değişen iktisadi şartlara göre

yeniden düzenlenmesidir”(Akın,1969:9). Yani personel reformu, personel rejiminin günün şartlarına uyum sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve bu düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü olarak tanımlanabilir.

Personel reformu, bir yandan doğrudan kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ile ilişkili iken, diğer yandan mali sistemin ve bütçe sisteminin içeriği ile ve emeklilik sistemi ile bağlantılıdır. Ekonomik gelişmeye bağlı olarak gelişen sosyal yapı, gün geçtikçe talebi artırmakta ve bu talep neticesinde yönetiminde talebe cevap verebilmesi için yeniden yapılanması gerekmektedir (Taner,1971:46). İyi bir personel rejimi, halka iyi ve ucuz hizmet sunmalıdır. Bunun içinde personel rejiminin günün şartlarına uyum sağlaması ve yeniden yapılanması gerekmektedir.

Kamu personeli, idarenin en önemli unsuru, varlık gösterebilmesinde en önemli etkindir. İdare, tüm hizmetlerini personel eli ile gerçekleştirir. En iyi şekilde düzenlenmiş teşkilatlar bile iyi işleyebilmek için kaliteli, nitelikli çalışanlara ihtiyaç duyarlar.

Gelişen ve değişen ekonomik yapı, kamu hizmetlerinin gelişmesine ve dolayısı ile personel yönetiminin gelişmesine sebep olmuştur. Bu da, devlet yönetiminde daha geniş teşkilat kurulması ve daha fazla personel çalıştırılmasını gerektirmiştir. Ayrıca bu gelişmeler personelin niteliğinde de değişim olmasına sebep olmuş, bilgili, nitelikli, iyi yetişmiş personele ihtiyaç duyulmuştur. Personelin niteliğindeki değişimler, personele tanınacak hak ve yükümlülüklerin değişmesini ve yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Bunun nedeni, hizmetin iyi görülmesinin, personelin yaptığı iş ile sahip olduğu maddi ve sosyal hakların dengeli olması halinde en yüksek düzeyde gerçekleşeceğine olan inançtır. Hak ve sorumlulukları ile dengeli görevleri olan personel çalıştırılması personel reformunun önemini ortaya koymaktadır (Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:1).

Personel reformunun amacı, kamu kesiminde çalışan ile çalıştıran arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlemek ve kamu çalışanlarının etkin ve verimli çalışmasını sağlamak sureti ile yeni reform girişimlerine ortam hazırlamaktır. Daha verimli ve etkili bir kamu düzeni kurmak için yapılacak çalışmaların en önemli kısmı personel ile ilgili kısımdır.

Personel reformunun amacı, personel rejimini düzenleyen statülerin :

- Dinamik ve gelişmeye elverişli bir yapıya sahip olması,
- Sosyal ve ekonomik yapıya ve eğitim sistemine uygun bulunması,
- Kamu görevlilerine etkinlik verecek, verimi artıracak, ekonomik şartlara ve hukuki esaslara uygun olacak şekilde düzenlemesidir (Kantarcıoğlu,1977:9).

Devletin hizmet anlayışındaki gelişme, vatandaşa faydalı olacak ve kamu hizmetini en etkili şekilde yerine getirecek, yaptığı işi vatandaşa lütuf olarak değil, kamu hizmetinin gerektirdiği ciddiyet ve liyakate uygun olarak görev bilinci içinde yapacak nitelikte personel çalıştırılmasını gerektirmektedir.

Personel reformunun amaçlarından biri de, ücret rejiminde adaletin sağlanması olmalıdır. Bir idare hem nitelik hem de nicelik olarak yeterli personele sahipse kamu yararına uygun şekilde görevini yerine getirir. Böyle çalışan personele ise hak ettiği ücreti vermek gerekmektedir (Tortop,İsbir,1989:31).

Personel reformunun nihai amacı, hizmetle personel arasındaki ilişkinin kurulması olmalı ve personel rejimini ülkenin kültürel, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlemektir.

I.5. Personel Reformu Süreci

Personel reformunun zaman içinde sürekli geliştirilmesi gerektiğinin bilincinde olmak ve buna göre hareket etmek reform anlayışının en önemli noktasıdır (Kantarcıoğlu,1977:55). Reform ve buna bağlı olarak personel reformu süreklilik gerektiren çalışmalardır. Bir kez yapıлып, olumlu sonuçlar doğurmasını beklemek doğru olmaz.

Personel reformu, kısa sürede yapılabilecek bir çalışma olmadığından belli aşamalardan geçmesi gerekmektedir. Bu aşamalar şunlardır: Hazırlık aşaması, araştırma aşaması, karar aşaması, uygulama aşaması ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasıdır. Süreç içindeki bu aşamalara kısaca değinmekte yarar vardır.

I.5.1. Hazırlık Aşaması

Her çalışmada olduğu gibi reform çalışmalarında ve buna bağlı olarak personel reformu çalışmalarında bir hazırlık aşaması vardır. Bu aşama, yapılacak olan çalışmaya ilişkin ön bilgileri ve belgeleri elde etmeyi gerektirmektedir. Bu aşamada reformu gerekli kılan sorunların teşhis edilmesi gerekmektedir. Sorunun ne olduğunun iyi bilinmesi sorunu çözümede nasıl bir yol izleneceğine karar verilmesinde hayati önem taşımaktadır.

Ülkemizde personel reformunun gerekliliğinin pek çok nedeni vardır. Bu nedenlerin başında personel rejimini düzenleyen yasaların yetersizliği ve uygulamadaki aksaklıklar gelmektedir. Örneğin 657 sayılı DMK' nun gerekçesinde, 788 sayılı Memurin Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin yetersiz olduğu, devlet personelinin ücret rejiminin hayat pahalılığı karşısında geride kaldığı, kamu kesimi çalışanlarının kendi aralarındaki ücret farklılığının verimi azalttığı, devlete hizmet etme şevkini kırdığı, eşit işe eşit ücret ödenmesinden ve farklı mali haklara ve farklı çalışma saatlerine tabi olan kategoriler

meydana getirilmesinden duyulan rahatsızlık nedeni ile bu kanunun uygulanamayacağı açıkça ortaya konmuştur.

Bu sıkıntıların ortadan kaldırılması, yeni ve adil bir personel rejimi için kamu personel yönetiminde reform çalışmalarına başlanması gerekmektedir. Reforma ihtiyaç duyulmasının nedenleri ortaya çıktıktan sonra ikinci aşama olan araştırma aşamasına geçilmelidir.

I.5.2. Araştırma ve Öneri Geliştirme Aşaması

Reform çalışmalarının ikinci aşamasında, önce mevcut durum incelenmeli ve ortaya çıkarılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel sayısı, bu personelin niteliği, hizmet yürütmedeki başarısı, verimliliği ve etkinliği belirlenmelidir. Tüm bunların belirlenmesi için makro düzeyde insan gücü (personel) planlaması yapılması ve insan gücü envanteri¹ hazırlanması gerekmektedir. Çalışan personelin durumu ve ileride ihtiyaç duyulacak personelin sayısı ve nitelikleri, teknolojik gelişmelere uyum sağlayıp sağlayamayacağı konularında derinlemesine araştırmalar yapılması gerekmektedir.

Yapılan araştırmalar mevcut durumu ortaya koyacağından, mevcut bulgular dikkate alınarak çeşitli öneriler geliştirilmelidir. Bu öneriler belirgin iyileştirmeleri içermeli ve çalışanların sorunlarına geçici değil kalıcı, sürekli çözümler bulmalıdır. Bu öneriler, yabancı ülkelerde yapılan çalışmalardan esinlenerek geliştirilebileceği gibi, ülkenin koşulları, ekonomik, sosyal, kültürel yapısı dikkate alınarak, yalnızca ülkemize özgü de olabilir. Ancak daha önce denenmemiş yeni geliştirilen önerileri kabul ettirmek ve uygulamaya koymak oldukça güçtür.

¹ İnsan gücü envanteri, bir işletmenin, kurumun ya da kuruluşun personel mevcudunu, bu personelin bilgi, beceri, eğitim, meslek, derece, birim, yaş, hizmet süresi, nitelikler, cinsiyet ve benzeri özelliklerine göre sınıflandırılmasıdır.

I.5.3. Karar Verme Aşaması

Yapılan hazırlık çalışmalarının ve araştırmaların hayata geçirilebilmesi için öncelikle karara bağlanması gerekmektedir. Yapılan çalışmaları karara bağlayacak resmi bir makamın varolması ve geliştirilen önerileri incelemesi gerekmektedir. Sunulan öneriler arasından en uygun olan, görevli makam tarafından seçilir ve bazen aynen bazen de öneri üzerinde değişiklik yapılarak kabul edilir (Payaslıoğlu,1971:10).

Önerilerin gereği gibi önemsenmeyip, incelenmemesi veya bir karara varılamaması, harekete geçmeyi engellediği gibi güvensizlik, bıkkınlık, ciddiyetsizlik gibi zararlı sonuçlar da doğurabilir (Kuyaksil,1994:68).

I.5.4. Uygulama Aşaması

Uygulama aşaması reform süreci içindeki en önemli aşamadır. Çünkü reformun başarılı olup olmayacağı uygulama neticesinde belli olur. Reformun uygulama zamanının da çok iyi seçilmesi gerekmektedir (Sürgüt,1972:43). Ülkede siyasi, ekonomik ve sosyal yapının reforma uygun olması gerekmektedir. Bu nedenle zamanlama çok önemlidir.

Reformların uygulamaya konulması bazı ihtiyaçları gerektirir. Kaynaklar ihtiyaçları karşılayacak miktarda olmalı ve kullanıma hazır olarak bekletilmelidir. Çünkü bazı durumlarda reformların uygulanamama nedeni kaynak eksikliğidir.

I.5.5. Uygulamanın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Reform sürecinde yer alan aşamaların bir bir izlenmesi ve uygulanması aşamasından sonra ne ölçüde başarılı olunduğunun saptanması açısından uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi, sonuçların görülmesi gerekmektedir. Reformun başarıya ulaşması için önce reformu yapanlar reforma inanmalıdır. Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmanın amacına ulaşip ulaşmadığının ortaya çıkarılması açısından önemlidir.

I.6. Personel Reformunda Kullanılan Yöntemler

Hangi alanda yapılırsa yapılsın reform zaman alan bir işlemdir ve bir süreçtir. İdarede reform çalışmalarının başarıya ulaşması oldukça güçtür. Bunun neden ise idarenin tutucu olması ve mevcut durumu, düzeni korumak istemesidir. Bu sürecin en başarılı şekilde devam etmesi ve sonuçlanması için bazı yol ve yöntemlerin geliştirilmesine ve bu yöntemlerden yararlanılmasına gerek vardır. Personel reformu, idari reformun bir alanı olarak görülmekte ve bu şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle idari reform sürecinde kullanılan yöntemler personel reformu sürecinde de kullanılabilir. Reformlar, ülkeden ülkeye, toplumdan topluma değişiklik gösterebildiğinden her ülkede ve her koşulda uygulanabilecek evrensel reform yöntemleri yoktur. Ancak çeşitli ülkelerde uygulanmış ve başarıya ulaşmış reform yöntemlerinden faydalanılmasında da sakınca görülmemelidir (Tortop,1990:183).

İdari reform ve personel reformu çalışmalarında kullanılan yöntemleri üç başlık altında inceleyebiliriz:

- A - Kurumsal Reform Yöntemi
- B - Zorlayıcı Reform Yöntemi
- C - Deneysel Reform Yöntemi

I.6.1. Kurumsal Reform Yöntemi

Kurumsal reform yönteminde idarede reform yapılması sorun olarak nitelendirilmektedir. İdarenin reforma, değişime karşı olumsuz tutumunu ortadan kaldırmak ve reformu başarıya ulaştırmak için, idari reformla sürekli ilgilenecek bazı kuruluşların kurulması yoluna gidilir. İdari reformla görevli kuruluşlar, idareyi sürekli inceleyerek aksaklıkları, eksiklikleri belirleme ve bu eksiklikleri giderme imkanı bulurlar.

Reformla ilgili sürekli bir birim, çalışanların da reforma, gelişime ve değişime olumlu yaklaşımları açısından önem taşır (Tortop,1990:183).

Personel reformunda kullanılabilecek yöntemler beş başlık altında toplanabilir:

- **Merkezi Personel Dairesi Kurulması;** personel yönetimini geliştirmek ve merkezi personel yönetimi görevlerini yerine getirmek için, Merkezi Personel Dairesi kurulması yoluna gidilir. Türkiye’de bu görevi üstlenen kuruluş, 1960 tarih ve 160 sayılı kanun ile kurulan Devlet Personel Başkanlığıdır.
- **Merkezi Memur Alma Dairesi Kurulması;** kamu kurum ve kuruluşlarında personel istihdamını her türlü siyasi ve kişisel kayırmadan uzak tutmak amacı ile merkezi bir Memur Alma Dairesi kurulması yoluna gidilir. Bu sayede kayırmacılık (patronaj) yerine yeterliliğe (liyakat) dayalı bir istihdam politikası izlenebilir. Bunun en etkili yolu ise merkezi sınavların yapılmasıdır (Mihçioğlu,1963:89).
- **Merkezi Eğitim Dairesi Kurulması;** her kurum ve kuruluş kendi personelini yetiştirmek ve eğitmek için bazı birimler kurabilir. Hizmet içi eğitim programları hazırlayabilir. Ancak bazı eğitim faaliyetleri merkezi düzeyde yapılmalıdır. Bunun içinde Merkezi Eğitim Dairesi kurulması gerekmektedir. Bazı ülkelerde merkezi düzeyde eğitim veren, yüksek yönetici yetiştiren kurumlar vardır. Merkezi eğitim dairesinin iki görevi vardır. Birincisi, aday memurların staj programları ile ilgilenmek, ikincisi ise, hali hazırda görevli olarak çalışan devlet personelinin eğitimi ile ilgilenmektir (Mihçioğlu,1963:104). Fransa’ da bu görevi ENA, Türkiye’ de ise TODAİE yerine getirmektedir.

- **İdari Reform Dairesi Kurulması;** bu daire, ihtiyaç duyulan reform çarelerini tavsiye etmek ve uygulanması aşamasında gerekli çalışmaları yapmak ve bu çalışmalar arasında dengeyi sağlamak amacı ile kurulmalıdır. 1956 yılında Uluslararası İdari İlimler Enstitüsü tarafından toplanan İdari İlimler Kongresi sonunda hazırlanan raporda devlet çapında önemli olan yönetim ve organizasyon sorunlarının çözüme ulaşabilmesi için merkezi idareyi geliştirme birimlerinin kurulmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır (Sürgüt,1972:49).
- **Sürekli Komisyonların Kurulması;** Reform, belirsiz zaman aralıkları ile kurulacak bir kurul yardımı ile ve bir kerede yapıp sonlandırılacak bir iş değildir. Reform dönemlerinde sosyal, ekonomik, teknolojik, idari pek çok etken dikkate alınmalıdır. İdareyi sürekli ayakta tutmak için günün şartlarına uyum sağlayabilecek şekilde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bunun içinde sürekli örgütlerin kurulmasına ihtiyaç vardır (Ar,1983:68).

I.6.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi

Eğer bir alanda, reform yapma girişiminde bulunuluyorsa bu girişim inandırmaya ve benimsetmeye dayanmalıdır. Ancak idarede değişikliğin tek taraflı ve derhal yapılması gerektiğine inananlarda vardır (Tortop,İsbir,1989:202). Ancak reform, bir süreçtir ve bir anda yapıp sonlandırılmaz. “Zorlayıcı reform, idari mekanizmaya yabancı iç ve dış baskı gruplarının etkisi ile yapılan reformdur” (Tortop,İsbir,1989:202). 2004 yılında oldukça yoğun tartışmalara neden olan “Kamu Yönetimi Temel Yasası” adı altında yapılmaya çalışılan değişiklikleri reform olarak değerlendirdiğimizde zorlayıcı reform yönteminin geniş olarak kullanım alanı bulduğunu ifade edebiliriz. “Kamu Yönetimi

Temel Yasası” olarak halka lanse edilen değişiklik paketi Avrupa Birliği’ ne Uyum Yasaları çerçevesinde tepeden inme, zora dayalı bir değişiklik paketidir.

Ancak bu tür bir reform, yönetilenlerin yönetime ve memurların kararlara katılımı ile tamamen zıttır. Diğer taraftan zorlayıcı reformun gerçeklere uygun olmaması ihtimalide göz ardı edilmemelidir. Çünkü hukuksal değişikliklerin uygulamaya geçirilebilmesi ve başarılı olması gerekmektedir (Tortop,İsbir,1989:202).

I.6.3. Deneysel Reform Yöntemi

Deneysel reform yönteminde, reform yapılmadan önce “pilot bölge” olarak adlandırılan bir alanda denenir. Bu deneme sonunda alınan sonuçlara göre reformun uygulama alanı genişler. Bu teknik, memurların çalışma usullerine, geleneklerine ve sahip oldukları hukuksal ve beşeri olanaklara uygun bir reform tekniğidir.

Bu teknik, personele, uyguladığı işlerin gelişimine göre devamlı olarak kuruluşu düzeltme, iyileştirme olanağı verir. Deneysel reformun uygulanabilmesi, yeni hukuk kuralları konması ve personelin bu kurallardan yararlanması yolu ile olur (Tortop,İsbir,1989:202).

“Deneysel Reform Yöntemi’ne Türkiye’deki denemelerden bazı örnekler gösterilebilir. Örneğin, Toplum Kalkınması yönteminin uygulanmaya başladığı Birinci Beş Yıllık Plan döneminde önce pilot ilçelerden işe başlanmış ve daha sonra diğer yerlerde uygulanmıştır. İkinci Beş Yıllık Plan dönemi sonunda İl Planlaması önce beş ilde denenmiş ve Üçüncü Beş Yıllık Plan ile bütün illere yayılmıştır” (Tortop,İsbir,1989:203). Son dönemde yine Türkiye’de Toplam Kalite Yönetimi (TKY) anlayışının kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması düşüncesi Milli Eğitim Bakanlığı’nda denenmiş ve alınan sonuçlara uygun olarak uygulama alanının genişletilmesi yolu seçilmiştir.

Deneysel reform yöntemi oldukça etkili bir yöntemdir. Psikolojik olarak ilgilileri reforma yavaş yavaş hazırlar. Bu yöntemde, konu ile ilgili metinlerin hazırlanması kolaylaşır. Masa başında hazırlanmış ve uygulamada ne tür sorunlar yaratacağı bilinmeyen metinler yerine, alanda denenmiş, fonksiyonel metinler hazırlanır (Kuyaksil,1994:55).

Deneysel Reform Yöntemi, idari reform ve personel reformu açısından ideal bir yöntemdir. Ne var ki reform çalışmalarında kullanılan yöntemin ideal ve uygulanabilir olması tek başına yeterli değildir. Reformun başarıya ulaşabilmesi için istikrarının da olması gerekir. Reform süreklilik gerektiren bir çalışmadır. İktidarda bulunan hükümetlerin de reformların uygulanmasını desteklemeleri ve reform çalışmalarına hız kazandırmaları gerekmektedir. Reform ciddiyetle ele alınması ve önemsenmesi gereken bir çalışmadır. Siyasi çıkarlar ya da çatışmalar reformların sürekliliğini etkilememelidir.

II. BÖLÜM: CUMHURİYET'İN İLANINDAN DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULUŞUNA KADAR GEÇEN DÖNEMDE PERSONEL REJİMİNİ DÜZENLEYEN ÇALIŞMALAR

II.1. 1923 – 1945 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar

1923 – 1945 yılları arasında personel rejimi için önemli kanunlar çıkartılmıştır. Bunlar Memurin Kanunu, Maaş Kanunu, Barem Kanunu ve diğer kanunlardır. Aşağıda bu düzenlemelere ayrıntılı olarak değinilmiştir.

II.1.1. 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu

Cumhuriyet'in ilanından sonra, devlet memurlarının hizmet şartlarını ve aylıklarını düzenleyen ilk kanun, 31.03.1926 tarihinde çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. 1924 Anayasası'nın 93. maddesi, memurların nitelikleri, hakları, görevleri, maaşları, ödenekleri, atanmaları, işten çıkarılmaları, terfileri ve görevde yükselmelerinin özel bir kanunla düzenlenmesini öngörmektedir.

788 sayılı kanun, memurluk rejimini düzenlemiştir. Bu kanunda, memur olabilme şartları, sorumluluklar, yükümlükler, haklar, sicil, disiplin işleri, atama, terfi, nakil, takdirname, emirlerin yürütülmesi, işten el çektirme, şikayet hakkı, çalışma saatleri, istifa, mecburi hizmet, işten ayrılan memurların tekrar atanması, izinler, vekalet, sağlık izinleri kaldırılan memurlar, aylığa hak kazandırma ve başka görevde çalıştırma hükümleri yer almaktadır (Akın,1969:6).

788 sayılı kanunun 6. maddesinde; kadınların da “memur ve müstahdem” olabilecekleri, ancak ne gibi memuriyet ve hizmetlerde çalışabileceklerini her Bakanlık tarafından özel kanunla saptanacağı hükmü bulunmaktadır. Kanunun 10. maddesi ise, “sicil dosyalarının tanzimi ve bunların işlenmesi esasları ile sicil numarası verilmesi,

memurların kıdemlerini gösteren kadro cetvellerinin düzenlenmesi ve bunun esasları” belirlenmektedir.

Kanunun 37. maddesinde, mahrumiyet bölgelerinde görevlendirilecek memur ve müstahdemlere mahrumiyet zammı verilmesi, ayrıca emeklilik fiili hizmetlerine, mahrumiyet bölgelerinde geçen sürelerin % 50’ si kadar kıdem eklenmesi, 68. maddesinde, “Memurin Muavenet Sandığı” kurulması, bunun işleyiş ve yönetim şeklinin özel bir kanunla düzenlenmesi, 69. maddesinde emekli kanunu ile tanınmış hakları saklı kalmak kaydı ile, ölen memurların ailelerine, hizmet sürelerine uygun olarak 2-6 maaş yardımı yapılması öngörülmektedir.

II.1.2. 1927 tarih 1108 sayılı Maaş Kanunu

788 sayılı Memurin Kanunu’nun geçici 2. maddesi gereğince 02.07.1927 tarihinde çıkartılan 1108 sayılı Maaş Kanunu’nda memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşları, naklen atananların maaşları, atamaların tebliğ, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekalet maaşları, ek görevler, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları ve hakları, yargılanan ve tutuklananların maaşları, adayların maaşları gibi konuları düzenleyen hükümlere yer verilmiştir(www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

1108 sayılı Maaş Kanunu’nun 1. maddesinde “devlet memurlarının işe başladıkları tarihten itibaren maaşa, terfi ettikleri tarihten itibaren de zamma hak kazanacakları” hükme bağlanmıştır.

Bu dönemde maaş ve ücret adı altında maaş, olağanüstü ödenek, makam maaşı, ihtisas ücretleri, pahalılık zammı gibi değişik ödemeler getirilmiştir. Emekli keseneği, kazanç vergisi, maktu vergi, belediye hissesi adı ile yol parası, milli eğitim ve pul parası

gibi kesintiler aylıklara yapılan zam ve eklentilerden düşüldükten sonra maaşın net tutarını hesaplamak oldukça karmaşık bir hal almıştır (Akın,1969 :6).

Kanun, Genel Bütçe kapsamındaki dairelerde, Devlet Demir Yolları ve Limanları Genel Müdürlüğü ile Tekel Genel Müdürlüğü hariç olmak üzere Katma Bütçe'ye dahil diğer dairelerde ve İl Özel İdarelerinde görev yapmakta olan memurları kapsamına almıştır (Işık,1953:4).

II.1.3. 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun

1452 sayılı kanun 1924 Anayasası'na ve 788 sayılı Memurin Kanunu hükümlerine dayanarak Maaş Rejimini yeniden düzenlemek için 1929 tarihinde çıkarılmıştır. Türkiye'de memurlara ödenen aylıkların dereceler ile düzenlenmesi (Barem Sistemi)², ilk defa 18.05.1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Birleştirilmesi ve Denkleştirilmesine Dair Kanun ile hükme bağlanmıştır (Mutlu,1992:53).

Maaş rejiminde yeni bir düzenleme ihtiyacının duyulmasının nedeni ise, Türkiye' de çalışanlara maaş ve ücret adı altında ödenen paraların aldığı isimlerin çok çeşitli oluşu ve mevcut durumun içinden çıkılamayacak kadar karmaşık olmasıdır. Bu karışıklığa son vermek ve hizmet karşılığı verilen paranın tek bir sütunda, tek bir kaleme toplanmasını sağlamaktır.

1452 sayılı kanun, daha önce Bütçe Kanunları'na bağlı cetvellerde gösterilen memur kadrolarını, Bütçe Kanunu'ndan çıkarmış ve kendi bünyesine almıştır.

1452 sayılı kanunun 1. maddesi; subay ve askeri personel hariç bütün devlet memurları için 3 seri ve 20 derece tespit etmiştir. Ancak kanun uygulamaya girmeden 29.5.1929 tarih ve 1476 sayılı kanunla derecelerde değişiklik yapılmış ve 7. ve 8.

² Maaş ve ücretlerin derece ile miktarlarını gösteren cetvel, değişik ölçülere, ihtimallere göre hesaplamalarda kolaylık sağlamak için önceden hazırlanmış cetvel.

dereceler birleştirilerek derece sayısı 19' a indirilmiştir. 1452 sayılı kanunla getirilen sisteme göre, dereceler; 1-5. dereceler A, 6-13. derceler B, 14.-19. dereceler C olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. (A) grubuna yüksek öğrenim görmüş kişiler atanması hükme bağlanmıştır. 1452 sayılı kanun ile, derece ile ilerleme yüksek öğrenimliler için 2 yıl, diğerleri için 3 yıl olarak belirlenmiş, ayrıca memuriyete ilk defa alınanların öğrenim derecelerine göre girebilecekleri aylık dereceleri tespit edilmiştir. Sistemin özünde derecelere göre belirlenen maaş asıllarının, derecelere tekabül eden katsayılarla çarpılması vardır(www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

II.1.4. “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” Raporu

Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar Batı uygarlığına ulaşabilmenin ve hızlı kalkınmanın yolları aranmıştır. Plansız ve sistemsiz kalkınmanın imkansız olacağını anlayan hükümetler ihtiyaçlarını ve aksaklıkları tespit etmek, bu aksaklıkları gidermenin yollarını bulmak amacı ile zaman zaman yabancı uzmanlara, firmalara ya da idarecilere bazı araştırma ve incelemeler yaptırmış ve raporlar hazırlatmışlardır. Zamanın koşullarına göre hazırlanan bu raporların veya raporlarda yer alan tavsiyelerin ancak bir kısmı uygulanmış, çoğu da zamanla unutulmuştur (Özdicle,1965:51).

Sözü edilen raporlardan bir tanesi de 1933 yılında Türkiye’nin tüm durumunu inceleyen Walker D. Hines, Edwin Walter Kemmerer, Godlwite H. Dorr, Berkar Sommervell, W.L.Wright Jr., Vaso Trivanovtich ve Benght Wadested adlı uzmanlar tarafından hazırlanan ve Mayıs 1934 ‘te hükümete sunulan “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı rapordur.

Raporda idari yapıdan, personel yönetimine, kırtasiyecilikten, ordu gücünden ekonomik alanda yararlanılmasına kadar pek çok konuya değinilmiştir. Ancak biz çalışmanın kapsamı gereği raporun idare ve personel konularındaki görüş ve tavsiyelerine

yer vereceğiz. “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı raporun idare ve personel konularındaki görüş ve tavsiyelerini şöyle aktarabiliriz (Özdicle,1965:53, Kuyaksil,1994:89):

Raporda, hükümetin ekonomik alanda harcadığı çabanın başarıya ulaşabilmesi için, bu çalışmaların iyi idare edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Üzerinde önemle durulması gereken konuların başında hükümetin aldığı kararların, hazırlanan programların ve tayin edilen politikaların idare tarafından uygulamaya konması aşamasındaki başarısızlığın giderilmesidir.

Rapora göre, alt kademedeki memurlardan en verimli şekilde yararlanmak için idare esaslarının ve idareyi etkin kılmak için ortaya çıkarılmış tekniklerin benimsenmesi gerekir. Liderlerin ayrıntılardan kurtulmuş olarak, işlerin genel siyasetini serbestçe düşünmeleri ve teşkilat üzerinde bir kontrol sürdürmeleri gerekir. En iyi teşkilat bile elverişli personel ile idare edilmedikçe başarılı olamaz. Astlara yetki verilmesini kabul eden sağlam bir teşkilat sisteminin faydalarından biri de iyi ve yeterli memur yetiştirilmesine hizmet etmesidir.

Rapora göre, idare ile ilgili en büyük hata, gereken işlerin başına yetkili ve sorumlu memurların getirilmemesi nedeni ile bütün idare sisteminin baştan sona verimsizliğe uğramasına neden olmaktadır. İyi bir idarenin değer ölçütü, bir çok liderin gücü, etkenliği ve yeterliliği olmayıp, bu liderlerin sorumluluk duygusu ile dolu ve yönetimlerine verilmiş daha küçük sorunları yerinde bir görüş ve zeka ile yürütebilecek ve böylece üstlerinin, çalışmalarını daha acil ve önemli sorunlara ayırmalarına imkan verecek bir teşkilat ve inisiyatif yaratmalarındaki başarılarıdır. Yine rapora göre, iyi bir idare kendi personelinin eğitim ve öğretimini ve en çok ta üretim yeteneğini sağlamalıdır.

II.1.5. Savaş Döneminde Yapılan Düzenlemeler

1938 tarih ve 3460 sayılı Kanun; 1452 sayılı kanunla getirilmeye çalışılan düzen Dünya Ekonomik Krizi nedeni ile bozulmuştur. 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Sureti İle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun ile söz konusu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmıştır. 3460 sayılı kanun, dengeli bir ücret sistemi oluşturulması çabalarını olumsuz yönde etkilemiş ve nitelikli memurların İktisadi Devlet Teşekküllerine geçiş yapmalarına neden olmuştur (www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

1939 tarih ve 3656 sayılı Barem Kanunu;1452 sayılı kanun, 01.09.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Devlet personelinin ücret rejiminin yeniden düzenlenmesi ve adil ve kalıcı bir ücret rejiminin getirilebilmesi ve ücretli memurlar ile maaşlı memurlar arasında eşitlik sağlamak amacı ile 1939 tarih ve 3656 ve 3659 (Bankalar ve Devlet Müesseseleri Baremi) sayılı kanunlar çıkarılmıştır.

3656 sayılı kanun ile, 1452 sayılı kanun ile getirilen sınıflandırma, asli maaş ve gösterge sistemine bağlı net aylık sisteminden Barem Sistemi'ne geçilmiştir. KİT personeli için uygulanan serbest ücret rejimi de 3659 sayılı kanun ile sona ermiş ve KİT'lerde çalışan personel de Barem Rejimi'ne tabi tutulmuştur.

3656 sayılı kanun ile ücret karşılığı çalışan personelden odacı, bekçi gibi bedenen çalışanlar, müstahdem (hizmetli) sınıfında bırakılmışlar, unvanları, maaşları memurlarinkinden farksız olanlar ile çalışmaları fikri mahiyet taşıyanlar ücretli memur sınıfına alınmış, Memurin ve Maaş Kanunları'nın uygulamasında yine müstahdem olarak

sayılmalarına karşın 3656 sayılı kanuna göre memurlar hakkındaki hükümlere tabi tutulmuşlardır (Çınarlı,1966:14).

3656 sayılı kanun ile devlet memurları aylıklarında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Personel sistemine “Barem Kanunu” adı ile dahil olan 3656 sayılı kanun ile 1452 sayılı kanunda yer alan katsayı sistemi kaldırılmış, aylık dereceleri 19’ dan 15’ e indirilmiştir. 3656 sayılı kanun ile emsal katsayı kaldırılmış, “maaş aslı” ya da “asli maaş” kavramları kullanılmaya başlanmıştır. “Maaş aslı” tabiri, olağanüstü tazminatlardan gerçek maaşları ayırmak için kullanılmakta idi. Derece yükselmesi ile ilgili süreler değiştirilmiş yükseköğretim mezunları için 3, diğerleri için ise 4 yıla çıkmıştır.

1942 tarih ve 4178 sayılı Kanun; 30.01.1942 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4178 sayılı kanun ile II. Dünya Savaşı’nın sebep olduğu ekonomik sıkıntıların memurlar üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirgeyebilmek için “Memur ve Müstahdemlere Verilecek Olağanüstü Zam Hakkında Kanun” yayınlanmıştır. 4178 sayılı kanun ile derecelere göre %15 ile %25 arasında zam verilmesi hükme bağlanmıştır. 1-6. derecede olanlara %15, 7-9. derecede olanlara %20, 10-15. derecede olanlara ise % 25 zam verilmesi kararlaştırılmıştır. 4178 sayılı kanun ayrıca yakacak zammı ve 4 çocuktan itibaren çocuk başına “çocuk zammı” verilmesini hükme bağlamıştır (www.basbakanlik-dpb.gov.tr,02.03.2005).

1943 tarih ve 4500 sayılı Kanun; 17.09.1943 tarihinde kabul edilen 4500 sayılı kanun ile Devlet memurlarına bir aylık maaşları ve olağanüstü zamlarının tutarı kadar ek ödeme yapılması kabul edilmiştir. 4500 sayılı Kanun’un 2. maddesinde “umumi muvazene (denge)” ve umumi muvazeneye dahil dairelere bağlı müessese ve teşekküllerden maaş, ücret ve tahsilat alanlara 1943 mali yılı içinde bir defaya mahsus olmak üzere ve tediye(Ödeme. Bir borcun ödenmesi) zammı İcra Vekilleri Heyeti’ne tayin edilmek üzere

almakta oldukları istihkaklarının fevkalade zamları ile bir aylık tutarları ilaveten verilir” hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm uyarınca bir nevi ikramiye niteliğinde olan bu ek ödeme, Bakanlar Kurulu’nun 2/20777 sayılı kararı ile 18.10.1943 tarihinden itibaren memurlara verilmiştir. Aynı kanunun 6. maddesi uyarınca bu ek ödemelerden Silahlı Kuvvetler ve KİT personelinin de yararlanacağı hükme bağlanmıştır (Akgül,1985:20).

1944 tarih ve 4598 sayılı Kanun;3656 sayılı kanunda, 4178 sayılı kanunun ardından 24.6.1944 tarih ve 4598 sayılı kanun ile de değişiklik yapılmıştır. 4598 sayılı kanun ile memuriyette 15. derecede bulunan memurlar 14. dereceye yükseltilmek sureti ile derece sayısı 15’e indirilmiştir. 1.,2. ve 3. derecelere atanmak için yüksekokul mezunu olma şartı aranmış, kadro bulunmaması nedeni ile terfi edemeyen memurlar için ise iki üst dereceden maaş alabilme imkanı tanınmıştır. Çocuk zammı ve ölüm yardımı verilmesi de bu kanun ile hükme bağlanmıştır. 4598 sayılı kanun, 4178 sayılı kanun ile getirilen çocuk zammının miktarında değişiklik yapmıştır (www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

1944 tarih ve 4644 sayılı Kanun; 03.08.1944 tarihi ve 4644 sayılı kanun ile Genel Bütçe içindeki dairelerin ücretli memuriyet kadroları kaldırılarak bu kadroların ilgili olduğu görevler, maaşlı görevler haline getirilmiştir. Bu tarihten sonra ücretli memuriyet kadrosu sadece bazı katma bütçeli idarelerle, özel idare ve belediyelerde kalmıştır (Çınarlı,1966:15).

II.2. 1945 – 1960 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar

1945 – 1960 yılları arasında personel rejiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalara yerli ve yabancı uzman raporları damgasını vurmuştur. Yabancı uzman raporları genelde idari yapıyı ve personel rejimini inceleme altına almıştır. Bu dönemde hazırlanan yabancı ve yerli uzman raporlarının içeriklerine aşağıda değinilmiştir.

1946 tarih ve 4988 sayılı Kanun; 4988 sayılı kanun ile baremde artış yapılmış, aylık tutarlarında derecelere göre artış olmuştur. Bu kanun ile, aylıklarda yapılan artış belli bir süre ekonomik sıkıntıları hafifletse de daha sonra hayat şartları ve pahalılık karşısında yetersiz kalmış ve yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

II.2.1. 1949 Neumark Raporu

Türkiye’de yönetim sistemine daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmayı amaçlayan yönetimi yeniden düzenleme ve geliştirme çalışmaları 1945 sonrası başlamıştır. Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar bu çalışmalarda önemli bir yer tutmaktadır. Bu uzmanlardan ilki de İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark’tır. Neumark Raporu olarak bilinen “ Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” yedi bölümden oluşmaktadır.

Neumark’ a göre, hazırlanan yerli ve yabancı uzman raporlarında olumlu tekliflerin yer almasının yanında bu teklifleri fiili olarak uygulamaya koyabilecek tam yetkili bir makama da gereksinim vardır. Yeniden düzenleme çalışmalarının başarılı olabilmesi için Başbakan Yardımcısı’nın koordinasyonunda üç –dört bakandan oluşan bir “Bakanlararası Rasyonelizasyon Komisyonu” kurulmalı ve bu komisyona Maliye Bakanı da dahil olmalıdır.

Bu komisyonun haricinde her bakanlıkta rasyonelizasyon işleri ile ilgilenecek bir komite kurulmalıdır. Bu komite Müsteşar ya da Müsteşar Yardımcısı’nın başkanlığında bir Genel Müdür ve bir Müfettiş’ten oluşmalıdır. Komite, Bakanlıktaki tüm dairelerin çalışma tarzını rasyonellik açısından inceleyecek, daha etkin, verimli ve tasarruflu çalışma tarzlarını araştıracaktır (Neumark,1963:5). Neumark Raporu’nda personel politikasına ilişkin şu konulara yer verilmiştir.

Neumark Raporu'nda memur politikasının ilişkin olarak Devlet Daire ve Müesseseleri'nde çalışan gereğinden fazla personelin bazı Bakanlıkların birleştirilmesi ile azaltılabileceği belirtilmektedir. Aynı uygulamanın Genel Müdürlükler' in bazılarının da birleştirilmesi yolu ile yapılabileceği dikkati çekmektedir. Doğal olarak bu uygulama Müdürlükler hakkında da yapılabilir. Bu birleştirmeler ile önemli tasarrufların ve daha rasyonel bir çalışma tarzının sağlanacağı açıktır (Neumark,1963:21).

Raporda memur sayısını azaltmanın başka bir yolu ve gerekçesi ise şöyle belirtilmiştir (Neumark,1963:23). Tam randımanla çalıştırılmayan memurların azaltılması ve büro makinelerinin kullanılması sureti ile sağlanabilecek tasarruf imkanları; Bazı dönemlerde mevcut memurlar ile ücretlilerin çalışma gücünden tam olarak faydalanılmadığı görülmektedir. Bunun iki nedeni olabilir. Ya işler rasyonel olmayan bir şekilde organize edilmekte ya da elde edilen maaş yeterli gelmemektedir.

Personel konusu hayati önem taşıyan bir konudur. Çünkü hiçbir daire, müessese, organizasyon insan kaynağı olmadan varlığını sürdüremez. Devlet dairelerinde memurlara ilişkin bazı sorunlar vardır. Bunlar raporda şu şekilde sıralanmıştır:

Belli bazı dairelerde gereğinden fazla memur görev alırken, bazı dairelerde kadrolar ihtiyaca oranla dar ve yetersizdir.

- Memurlara verilen maaşlar, görevin gerektirdiği bilgiye ve niteliğe göre ayarlanmalıdır.
- Çalıştırılan memurların, tayin edildikleri görevlerin gerektirdiği niteliklere sahip olması gerekir.
- Mevcut memurların gerektiği kadar çalışıp çalışmadıkları da dikkate alınmalıdır (Neumark,1963:28).

Sağlam bir memur politikasının temelinde devlet daire ve müesseselerinin tamamında mümkün oldukça az sayıda memur çalıştırılması, fakat bu memurlara da yeterli ölçüde maaş verilmesi yatmaktadır. Ancak Türkiye’de bu uygulamanın tam tersi bir uygulamanın var olduğu bilinmektedir. Fiili memur sayısı, herkesin verimli çalışması durumunda gerekecek memur sayısından çok fazladır. Bu durum da herkese uygun ve yeterli maaş verilmesini engellemektedir. Bu da memurların devlet için var güçleri ile çalışmalarına engel olmaktadır (Neumark,1963:29).

Başka bir açıdan bakıldığında genel olarak memur fazlalığının taşra teşkilatından çok merkezde olduğu dikkati çekmektedir. Ancak taşrada da memurların çoğu etkin ve verimli çalışmamaktadır.

Memurluk ile ilgili başka bir sorun da kadroların gereksiz yere yükseltilmesi ve memuriyet unvanlarının çoğaltılmasıdır. Görevin gerektirmemesine rağmen bazı şubelerin müdürlüklere, müdürlüklerin de genel müdürlüklere yükseltildiği görülmektedir. Bunun yanında raportörlük, baş müşavirlik, reislik gibi pek çok gereksiz unvanın ortaya çıkarıldığı dikkati çekmektedir. Bu da “adama göre iş bulma” anlamına gelmektedir (Neumark,1963:32).

Nuemark Raporu’nda kaliteli memur konusuna bakış açısı şu şekildedir:

- Birincisi tayin usullerindeki elverişsizlik nedeni ile, bazı memurluklarda, memuriyetin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan elemanlar bulunmaktadır. Bunun nedeni, özel bazı memurluklar için gereken niteliklerin tam olarak belirlenememesi ve tayin işlemlerinde amirlerin mevcut hükümlere uygun hareket etmemesidir.
- İkincisi ise, bazı memurluklar açısından nitelikli memurlar sürekli olarak temin edilememektedir.

Bu sorunların ortadan kaldırılabilmesi için raporda bazı öneriler yer almaktadır.

Bunlar:

- Hizmet içi eğitim,
- Yarışma Sınavları,
- Mevcut Barem Rejimi'nin memur kalitesi üzerindeki olumsuz etkisinin bazı düzenlemeler ile kaldırılmasıdır (Neumark,1963:23-Kuyaksil,1985:109).

II.2.2. 1951 Barker Raporu

Kurul başkanının adı ile anılan Barker Raporu, Türk Hükümeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın finanse ettiği 13 kişilik bir kurul tarafından 8 Haziran – 15 Eylül 1950 tarihleri arasında hazırlanarak 15 Mayıs 1951 tarihinde Türk Hükümeti'ne sunulmuştur (Kuyaksil,1985:110). Raporda personel politikasına ilişkin olarak personelin yetiştirilmesi, amme idaresi ve personel idaresi konularına değinilmiştir.

1951 tarihli Barker Raporu'nda personelin yeterli bir yetiştirme sistemine tabi tutulması ve idari organizasyonun ıslahı ilk prensipler olarak kabul edilmektedir. Türkiye'nin sahip olduğu maddi ve beşeri kaynakların daha verimli kullanılması gerektiği belirtilmektedir. Hemen her alanda teknik, idare ve işletme personelinin daha verimli olacak şekilde yetiştirilmesine karar verilmiştir (Barker,1963:44).

Barker Raporu'nda her alandaki personelin en iyi şekilde yetiştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Rapor'da araştırma ve öğretim personelinin, sağlık personelinin yetiştirilmesinde dikkate alınacak noktalara da değinilmiştir. Raporda, yetki devri konusuna da değinilmiş ve yetkilerin amirler tarafından memurlara devredilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Rapor'un bazı bölümlerinde, devlet organlarının ve devlet teşebbüslerinin organizasyon ve faaliyetlerine dair önerilerde bulunulmuştur. Ancak kalkınma programının uygulanması esnasında devlete düşen rolün önemi nedeni ile heyet, hükümetin tarafsız bir Amme İdaresi Komisyonu kurmasını tavsiye etmektedir. Bu komisyon devlet organizasyon ve yönetim şeklinin tüm safhalarını incelemeli ve iyileştirme, düzenleme için önerilerde bulunmalıdır. Yerli ve yabancı uzmanların da araştırmaları ile komisyona yardımcı olmaları gerekmektedir. Yabancı uzmanların komisyona katkısı, yabancı ülkelerdeki kamu yönetimi alanındaki uygulama ve tecrübelerin Türkiye şartlarına hangi şartlarda ve hangi metotlarla uygulanabileceği konusunda olabilir (Kuyaksil,1985:112).

Rapor' a göre; Barem Kanunu'nun meydana getirdiği tayin ve personel idaresi yetersizdir. Hizmete alma çoğu zaman ihtiyaçtan kaynaklanmamaktadır. Bunun neticesinde de devlet dairelerinde ihtiyaçtan çok memur toplanmaktadır. Terfi, liyakatten ziyade kıdeme dayanmaktadır. Verimsiz memurlar, idari verimliliği artıramamaktadır. Maaşlar artış gösterse de alım gücü zayıflamıştır.

Ülkenin personel idaresi sistemi yeniden gözden geçirilmelidir. Rapor'da bir Merkezi Personel Dairesi kurulması önerilmektedir. Devlet hiyerarşisinin de, bu organa bütün dairelerin personel politikalarını ve uygulamalarını devretmesi gerekmektedir. Böyle bir idare, bütün organlar için ortak bir politika kararlaştırabilmeli ve personel idaresinde çıkan ve çıkabilecek ihtiyaçlara cevap verebilmelidir (Barker,1963:63).

II.2.3. 1951 Martin ve Cush Raporu

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan ve 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığı' na sunulan rapor önce İngilizce olarak yayımlanmış ve daha sonra Türkçe'ye çevrilmiştir.

Rapor'da esas olarak Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunları üzerinde durulmuştur. Bunun yanında raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlar üzerinde durulmuş ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Raporun IV. Bölümü'nde personel sorunları üzerinde durulmakta, sevk ve idare ilkeleri, sınıflandırma, yetenekli elemanların devlet hizmetlerine çekilmesi için işe alma usullerinin geliştirilmesi, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri, memurların yetiştirilmesi ve personel hizmetlerinin örgütlenmesi üzerinde durulmakta, bir Devlet Personel Dairesi kurularak, bu daire hizmetlerinin bütün Bakanlıkları, Katma Bütçeli Kuruluşları, Mahalli İdareleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ni kapsamı önerilmektedir (Sürgit,1972:71). Martin & Cush Raporu'nda da diğer raporlarda olduğu gibi personel politikalarına, personelin problemlerine ve teşkilat yapısına değinilmektedir.

Bu bölümde Maliye Bakanlığı'na yetenekli, nitelikli memur sağlanması ve bu memurların idaresi ile ilgili programları, bakanlığın günlük işleri de dahil olmak üzere başarı ile uygulamak amacı ile memur kalitesinin yükseltilmesi konusu üzerinde durulmaktadır (Martin ve Cush,1963:71).

Heyet tarafından personel sorunlarına dair ileri sürülen öneriler şu noktada toplanmaktadır:

Bakanlık işlerinin gereği gibi yürütülmesi için personel sorunu önemle ele alınmalıdır.

- Bakanlığa bağlı Personel Dairesi yardımı ile veya Genel Müdürlükler' in kendi içinde önlem almaları yolu ile bütün teşkilatın personel işlerini düzenlemek gerekmektedir.
- Personel dairesinin uzman memurlara ihtiyacı vardır (Martin ve Cush,1963:72).

İyileştirmenin, yeniden düzenlemenin başarısı, hükümetin personel politikasının yeniden gözden geçirilmesi ile mümkündür. Yapılması gereken değişiklikler bazen bazı yasaların değiştirilmesine bağlıdır. Bu değişiklikler raporda şöyle sıralanmıştır

- **Nitelikli personel sorunu halledilmelidir;** bakanlık, çeşitli dairelerin hepsinde nitelikli personel istihdam edilmesine özen göstermelidir. Bazı kurumlarda teknik eleman sıkıntısı çekilmezken, bazılarında eleman yetersizliğinden şikayet edilmektedir. Bu dengesizlik derhal giderilmelidir.
- **Barem Rejimi mutlaka iyileştirilmelidir;** barem rejiminde iyileştirme şarttır. Bazı teknik kadrolar, teknik niteliklere, yeterliliğe sahip olmayan kişiler tarafından doldurulmaktadır. Nitelik, eğitim, tecrübe bir makama tayin için aranması gereken özelliklerdir. Nitekim idari hizmetlerde istihdam bakımından bazı durumlarda bir memur amirine nazaran daha yüksek bir barem derecesinde bulunmaktadır. Bu durumun da idare üzerinde olumsuz bazı etkileri olmaktadır.
- **Maaş sistemi tazminat usulüne başvurulmadan düzenlenmelidir;** çalışanlara tazminat ödenmesine gerek duyulmayacak tek bir maaş tablosu hazırlanmalıdır.
- **“Liyakat sistemi” mutlaka uygulanmalıdır;** mevcut terfi sistemi, memurların verimli çalışmalarını engellemektedir. Ancak kanun, çalışmayan ya da çok az çalışan memurların da memur olarak kalmalarını öngörmektedir. “Liyakat Sistemi”, öğrenim durumları ve görevde gösterdikleri gayret sebebi ile bazı memurların çabuk terfi etmelerini sağlar. Bu sayede, kıdemli olan ancak kabiliyetsiz,

çalışmayan ve eğitim seviyesi düşük memurların terfi etmesi önlenmiş olur (Martin ve Cush,1963:102).

Rapor'da personel teşkilatına ilişkin iki öneri bulunmaktadır:

- Umumi Personel Dairesi Kurulması,
- Bakanlık Personel Dairesi Kurulması

Umumi Personel Dairesi;Rapor'da daha öncede ifade edildiği gibi, Türkiye'de bütün Bakanlıkları, Katma Bütçeli Daireleri, Devlet İktisadi Teşekküllerini kapsayacak Umumi Personel Dairesi kurulması önerilmektedir. Rapor'a göre şimdiye kadar kanunlarla, mevzuatla yürütülen personel işleri ve kamu hizmetinin gerektiği gibi yerine getirilebilmesi için merkezi bir personel dairesinin kurulması gerekmektedir ve bu daire uygulanan mevzuat sonucunda elde edilen başarıdan çok daha fazla başarı elde edecektir.

Böyle bir Merkezi Personel Dairesi, Bakanlığın yapmakla mükellef olduğu bazı görevleri benimsemesine rağmen, Bakanlığın kendi içinde personel dairesi oluşturmasına engel teşkil etmez (Martin ve Cush,1963:105).

Bakanlık Personel Dairesi; Rapor'da, personel işlerine Müsteşara bağlı Bakanlık Personel Dairesi' nin bakması ve bu konuda daire amirleri ile birlikte çalışmak üzere bu dairenin tam yetkiye sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Personel Dairesi, kendi takip edeceği, geniş bir personel politikası hazırlamak zorundadır. Rapora göre, Bakanlık Personel Dairesi hakkındaki öneriler şöyle sıralanmaktadır:

- Hizmetleri tasnif, memuriyete alma, sınav, hizmet içi eğitim programı hazırlama ve uygulama gibi görevlerin yerine getirilmesi için daha fazla elemana ihtiyaç vardır.

- Personel programlarının başarı ile uygulanabilmesi için personel işlerinde çalışan personelin teknik bakımdan yeterli ve tecrübeli olması gerekmektedir.
- Personel işlerinde tüm ihtiyaçları tespit etmek üzere, Bakanlık Personel Dairesi'nin tüm Genel Müdürlükler, Müdürlükler ve Kurullar ile taşra teşkilatında yapılacak araştırmalarda öncülük etmesi gerekmektedir(Martin ve Cush,1963:107).

II.2.4. 1952 Leimgruber Raporu

İsviçreli Prof. Leimgruber, 1951 yılında Hükümet'in isteği üzerine idare teşkilatı ve personel konuları üzerinde yaptığı çalışma ve incelemeleri bir rapor halinde tespit etmiş ve 25.11.1952 tarihinde Ekonomi ve Ticaret Bakanı' na göndermiştir.

Bu rapor'da Türkiye' nin o dönemdeki idari teşkilatı incelenmekte ve özellikle Bakanlıklar organizasyonu üzerinde durulmakta, ayrıca personelin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolardaki şişkinlik ve sınıflandırma konuları hakkındaki düşünceler yer almaktadır.

Rapor'da ücret rejimi hakkında iki görüş olduğu belirtilmiştir. Bunlardan biri, “Yapılan İşe Göre Ücretlendirme” diğeri ise “Sosyal Ücret”, yani ihtiyaç veya aile durumuna göre belirlenen ücret sistemidir. “Yapılan İşe Göre Ücret Sistemi” nde her çalışan yaptığı işin niteliğine ve niceliğine göre medeni durum ve diğer hayat şartları dikkate alınmadan belirlenen ücrete göre ücretlendirilmektedir. Bu ücretin yüksekliği genellikle bulunulan yerin asgari geçinme sınırına göre belirlenmektedir.

Buna karşın “Sosyal Ücret” sisteminde memurun aile geçimini sağlayabilecek miktardaki masrafları, diğer ihtiyaçları dikkate alınarak ücret hesaplanır. Halbuki yapılan

iş karşılığı ödenen ücret, Ticari Muhasebe kaidelerine uygun ve ticaret karı dikkate alınarak adaletli olarak tek bir çalışana karşı hesaplanır (Leimgruber,1963:150).

Rapor'da, devlet memurluğu kadrolarındaki şişkinlik rakamlarla ifade edilmiştir. Ordu mensupları, ulaştırma işletmelerinde ve kamuda çalışan işçiler dikkate alınmamasına rağmen memur sayısının oldukça fazla olduğu dikkati çekmiştir. Rapor'da, memur kadrolarının tamamında yeni teşkilat tedbirlerine uygun bir seviyeye ininceye kadar yeni tayin yapılmaması gerektiği önerilmiştir (Leimgruber,1963:165).

II.2.5. Gıyas Akdeniz Raporu

Gıyas Akdeniz, Ragıp Hanyal ve Mehmet Ertuğrul tarafından hazırlanan 01.01.1952 tarihli “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor” da bir ücret reformu öngörülmektedir. Yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi gerekmekte idi (www.tesev.org.tr, 02.03.2005).

Rapor'da, barem rejiminde bir iyileştirmenin gerekliliğine dikkat çekilmiş ve yapı ile ilgili nedenler şu şekilde sıralanmıştır:

- Barem Kanunu olarak ta bilinen “Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” un ücret rejiminde eşitliği sağlamadığı, yani eşit işe eşit ücret ilkesini uygulamaktan uzak olduğu,
- Hizmetleri, niteliği itibari ile sınıflandıran bir sistemden yoksun olduğu,
- Kademe ilerlemesi sistemini kapsamadığı,
- Liyakate değil, kıdeme öncelik verdiği,
- Konjonktürel değişikliklere ayak uyduran bir sistemden yoksun olduğu için ek görev, tazminat veya yevmiye sistemlerine yol açtığı,

- Konjonktür değişiklikleri yönünden çeşitli zamanlarda gelişigüzel zamlar yapılması ile en yüksek derecedeki memur ile en düşük derecedeki memur arasındaki farkın 13 kattan 6 kata düştüğü, bu nedenlerle, yüksek derecedeki görevlerin kalifiye personel açısından çekiciliğini yitirdiği vurgulanmaktadır(Sulhun,1970:46).

II.2.6. Devlet Personel Kanunu Tasarısı

Devlet Personel Kanunu Tasarısı, Başbakanlık tarafından Maliye Bakanlığı'na hazırlanmış ve 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM' ye sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde; mevcut Barem Kanunları'nın memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlayamadığı, atama, terfi ve nakiller açısından idarenin gerekli hareket serbestisi olmadığı belirtilmiştir. “Tasarının kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkanlar dahilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacı ile hazırlandığı belirtilmiştir”. Kanunlaşmamış olan bu tasarıda Devlet Personel Dairesi'nin kurulması da öngörülmüştür.

“Tasarı'da; kurumların adil ücret prensibini gerçekleştirmek, objektif esaslara göre memur ve hizmetlileri sınıflandırmak, kadroları kurumların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek, hizmetli unvanlarını standartlaştırmak, askeri kadrolardan gerek görülenleri sivil kadrolara veya sivil kadroların askeri kadroya geçişi ile ülke koşullarını göz önüne alarak maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklerle ilgili teklifte bulunmak, ilgili kanun, tüzük ve talimatname projelerini hazırlamak üzere Başbakanlığa Devlet Personel Dairesi' nin kurulması önerilmiştir”(www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

Tasarı'da memur aylıklarının da günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve dağınık olan personel mevzuatının da bir araya getirilerek bir kanun altında toplanması

hatta, hakimler, subaylar, askeri memurlar, astsubaylar, özel idare ve belediye personeli ile 2847 ve 3659 sayılı kanunlara tabi banka ,teşekkül, müessese ve ortaklıklar personelini de içine alması önerilmiştir (www.basbakanlik- dpb.gov.tr,02.03.2005).

II.2.7. Chailloux - Dantel Raporu

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)' nde Birleşmiş Milletler Baş Müşaviri olarak bir süre çalışan Fransız İdare ve Personel Uzmanı Maurice Chailloux - Dantel'in başkanlığında bir heyet Türkiye'de devlet memuriyeti ve reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında bir araştırma yapmıştır. Bu çalışmalar TODAİE tarafından üç cilt halinde teksir edilmiştir.

Rapora göre, bir ülkede idari müesseseler sabit kalmaz, demografik, ekonomik, kültürel ve sosyolojik açıdan sürekli değişme gösterir ve idari yapının da bu değişime uyum sağlaması gerekir.

Türkiye' de Cumhuriyet' in ilanı ile birlikte büyük bir değişim yaşamış ve devamında başka inkılaplar da gelmiştir. Ancak II. Dünya Savaşı mevcut düzeni alt üst edecek bir etki yaratmış, bunun sonrasında bir idari reform mecburiyeti doğmuştur. Bu reformun unsurlarının başında Devlet Memuriyeti vardır. Bunun üzerine Hükümet 1956 yılında “Devlet Personel Kanunu” projesini ortaya çıkarmıştır. Bu projenin Meclise sunulmasının sebebi, memur ve hizmetlilere ödenen ücretlerin yetersizliğinin yanı sıra Devlet Personeli İstihkaklarının Seviyesinin yükseltilerek tespit istihkakların iki katına çıkarılmasıdır (Dantel,1963:1).

Rapor'un terfi sistemi ile ilgili bölümünde, terfinin sadece idari bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Terfi, sosyal ve psikolojik olarak da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye'de de terfi sistemi Avrupa'da olduğu gibi sıklıkla uygulanmaktadır. 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu ile “kıdeme göre terfi “esas

getirilmiştir. Türkiye’ de memurun terfi edeceği derecede boş kadro olmasa da o dereceden maaş alması yerleşmiş bir uygulamadır (Dantel,1963:122).

Bir terfi sisteminde elbette teknik nedenler önemlidir, terfiden maksat, bir memuriyette en nitelikli, en ehliyetli memurun göreve getirilmesidir. “Memuriyet Sistemi” nde amaç, bir memuru terfi ettirmekten çok o memuru ihtiyaç duyulan yerde kullanmaktır.

Avrupa’ da ise “Şahsi Mertebe Sistemi” adı verilen bir sistem uygulanır ve bu sistem, “Memuriyet Sistemi” ile zıt özellikler taşır. Bizim sistemimizde memurun şahsına ve haysiyetine önem verilir. Diğer sistemde ise, görevin en iyi şekilde ifa edilmesi önemlidir.

Ayrı ayrı incelendiğinde her iki sisteminde tam olarak tatmin edici olmadığı dikkati çekmektedir (Dantel,1963:124).

Devlet memuriyetinde görülecek işin dikkatli ve verimli olarak yapılması, çalışanların alacakları istihaklara bağlıdır. İstihakların sadece seviyesi değil, her memur için nasıl tespit edileceği de önemlidir.

Bazı sektörlerdeki istihaklar, memurların dereceleri aynı olsa bile farklılık gösterir. Devlet teşekkülleri ile özel teşekküller arasında bu anlamda önemli farklar vardır. Özel sektörde çalışanlar, devlette çalışanlardan daha fazla maaş almaktadırlar ancak görev yükleri de fazladır. Bu durum, devlet teşekküllerinden özel sektöre eleman akışını artırmıştır. Memur maaşlarının tevhidini için pek çok yasa çıkarılmış ancak bu uygulamalar yeterince kabul görmemiştir (Dantel,1963:128).

III. BÖLÜM: DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULMASINDAN BUGÜNE PERSONEL REJİMİNİ DÜZENLEYEN ÇALIŞMALAR

III.1. 1960 – 1980 Yılları Arasında Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar

1960 – 1980 yılları arasında personel rejimine ilişkin düzenlemelere yabancı uzman raporlarının yanında DPD' nin kurulması , 657 sayılı DMK ve 657 sayılı DMK' da yapılan değişiklikler damgasını vurmuştur.

III.1.1. 1960 tarih ve 160 sayılı Devlet Personel Başkanlığı'nın Kurulmasına Dair Kanun, Kanunun Gerekçesi ve Getirdiği Sorunlar

Devlet Personel Dairesi, 1960 yılında kurulmuş olmasına rağmen, merkezi görevli bir örgüt kurma fikri 1950'li yılların başında ortaya çıkmıştır. Türk Kamu Yönetimi, personel konularına ilişkin merkezi bir örgüt kurma düşüncesi ile yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda karşılaşmıştır. 1951 yılında hükümete sunulan Barker Raporu'nda, yine 1951 yılında hazırlanan Martin & Cush Raporu'nda, 1952 yılında hazırlanan Leimgruber Raporu'nda merkezi bir personel dairesi kurulması önerilmiştir.

Devlet personeline ilişkin çalışmalarda görülen aksaklıklar ve yabancı uzman raporlarında yer alan öneriler dikkate alınarak Başbakanlık tarafından bir “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır. Bu tasarı, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi' nin 4 Nisan 1956 gün ve 71 – 290/1219 sayılı yazıları ile TBMM' ye sunulmuştur. Bu kanun tasarısının gerekçesinde yeniden bir Devlet Baremi Kanunu yapılmasını gerekli kılan nedenler belirtilmiştir ve memurlar arasında ücret dengesizlikleri açıklanmıştır. Bunlar:

- Mevcut Barem Kanunları'nın memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlamaktan uzak olduğu,

- Mevcut kanunların memurların gerek terfi gerekse nakilleri dolayısıyla idareye ihtiyacı olan hareket serbestisini vermediği,
- Yeterlilikleri sabit olan memurların maaşlarını artırmak sureti ile uzun süre görevlerinde kalabilme imkanın temin edilmediği,
- Kamu sektöründe çalışan memur ve müstahdemlerin gelirlerinin imkanlar oranında hayat standartlarına ulaştırılmasının gerekliliği nedeni ile bu tasarının hazırlandığı belirtilmiş ve seçimlerin öne alınması ile kanun TBMM Bütçe Komisyonu'nda görüşüldüğü sırada kadük³ olmuştur (Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları, 1980:7).

Söz konusu tasarısı, Devlet Personel Rejimi'ne ışık tutmuş, yol göstermiş ve bir bütünlük getirmiştir. Ayrıca 27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra hazırlanan kanun tasarılarında da kaynak olarak kullanılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Tasarısı'nda memur aylıklarının günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi, dağılık olan personel mevzuatının bir araya getirilmesi öngörülmüş ve kanun tasarısında, kanunun uygulama alanı hakimleri, subayları, askeri memurları, astsubayları, özel idareleri, belediye personelini, 2847 ve 3659 sayılı kanunlara tabi bulunan banka, teşekkül, müessese ve ortaklıkların personelini de kapsamakta idi. Kanunlaşmamış olan bu tasarıda Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin kurulması da öngörülmektedir (Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları, 1980:7).

Milli Birlik Komitesi (MBK), mevcut düzenin yönetiminden sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nı, Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı

³ Bir yasama dönemi içinde verilen bir yasa tasarısı veya yasa önerisinin, o yasama dönemi içinde yasalaşamaması durumunda o yasa tasarısı veya yasa önerisinin artık görüşülme olanağının kalmamasıdır.

hazırlamakla görevlendirmiştir. Hazırlanan tasarının genel gerekçesinde, bu örgütün ücret ile hizmetin uygunluğunun sağlanması, ücretin nesnel ölçütlere dayandırılması, ücretlerin güncelleştirilmesi, kurumların bozdukları ücret hiyerarşisinin düzenlenmesi amacı ile çalışmak üzere kurulduğu belirtilmiştir.

Tasarı, 13 Aralık 1960 tarihinde yapılan oturumda kabul edilmiş ve 160 sayılı kanun olarak 17 Aralık 1960 tarih ve 10683 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Devlet Personel Dairesi, Genel ve Katma Bütçeli Kurum ve Kuruluşlar İle İl Özel İdaresi, Belediyeler, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Teşekkülleri, özel yasa ile kurulan Banka ve Kuruluşlardan oluşan geniş bir alanda söz sahibidir (Güler,1988a:84).

1960 yılında Personel Rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına, hukuki esaslarına uygun bir şekilde düzenlemek, bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve devam ettirmek amacı ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan DPD, Devlet Personel Rejimine gerektiği gibi ışık tutamamış, yol gösterememiş ve tam anlamı ile başarılı olamamıştır. Kanunda yer alan boşluklar ve eksiklikler DPD' nin çalışmalarını engellemiş, ayrıca Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu'nun müdahaleleri Daire'nin işlerliğini azaltmıştır. DPD' yi bu duruma düşüren aksaklıkları şu şekilde özetleyebiliriz:

* Devlet Personel Dairesi'nin hedeflenen başarıya ulaşamamasının nedenlerinden biri, kurulduğu yıl Daire'ye bir Başkan atanmamış olmasıdır. Daire, kurulduğu yıl vekalet ile yönetilmiştir. Bunun yanında DPD' de Başkan ve Genel Sekreter arasında görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin bir ayrıma gidilmemiş ve bu nedenle Başkan, Devlet Memurları Kanunu ile kendisine verilen yetkileri kullanamamıştır.

* DPD kuruluş kanununda belirtilen üye sayısı Daire'nin etkili ve verimli olarak çalışabilmesi açısından yeterli sayıda ve nitelikte değildir. Bu nedenle Daire beklenen seviyede etkin çalışmamıştır.

* DPD' nin kuruluşundan beri Heyet Üyeleri'nin niteliklerine atamalarda tam olarak itibar edilmemiş, kanunun 2. maddesinde dairenin Başkan, Genel Sekreter ve Üyelerinin en az 10 yıl hizmet etmiş, yüksek tahsilli, bilgili ve tecrübeli kişilerden oluşması şartı dikkate alınırken hizmete yatkınlık önemsenmemiştir. Yani, personel yönetimi, yönetim psikolojisi konularında tecrübe sahibi olmayan insanlar göreve getirilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:18).

* Daire kurulurken kadrolar özenle değil, gelişmiş güzel adam yerleştirme şeklinde doldurulmuş, uzman yetiştirme yoluna gidilmemiş, yetiştirilen personel de özel sektöre ve KİT ' lere transfer olmuştur.

* Devlet Personel Rejimi'ni düzenleme ile sorumlu olan bu daire, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)' na paralel bir kuruluş olarak düşünülmüşse de daha sonra daire şeklinde teşkilatlandırıldığı haliyle görevini yapamamış ve Maliye Bakanlığı'nın müdahalesine bırakılmıştır. Personel rejiminin bilimsel, tarafsız, bağımsız bir tutumla yetkili bir daire tarafından ele alınması kanun ile bu daireye verilmişken, ikinci bir personel dairesi kanunsuz olarak Maliye Bakanlığı'nda kurulmuştur. Maliye Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nda Başkanlığın görevleri açıkça belirtildiği halde Maliye Bakanlığı'nın bu gereksiz müdahalesi hükümetleri personel politikasında başarısız, daireyi işlemez hale getirmiştir

. * Tüm bu aksaklıklara ek olarak kurumların değişik bölgelerde yaptıkları memuriyete alınma sınavları suiistimal edilmekte, bu sebeple fırsat eşitliği ilkesi

zedelenmekte, patronaj (kayıрма) sistemine imkan verilmekte ve bu konu köklü bir şekilde kanunda ele alınmamaktadır. Bakanlıkların değişik kuruluş kanunları, değişik dereceli kadrolara atamayı kararlara ya da karamanelere bırakmakta, bu da dengesiz bir atama sistemini zorunlu kılmakta, bu konuda tespit edilmiş kriterler bulunmadığı için bazen kayırma yoluyla üst kademe yöneticiliğine layık olmayanlar atanmaktadır(Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:18).

Tüm bu açıklamaların ışığı altında aksaklıkların giderilmesi için yeni tasarıda şu hususlar yer almalıdır:

- Daire, bütün Bakanlıkları etkileyecek ve personel rejimini koruyacak biçimde yeniden teşkilatlanmalıdır.
- Heyet üyelerinin nitelikleri dikkate alınırken mevcut niteliklere ek olarak yetkinlik de dikkate alınarak personel yönetimi konusunda tecrübeli ve yetenekli olmalarına dikkat edilmelidir.
- Başkan, Genel Sekreter ve Üye seçimlerine objektif esaslar getirmek sureti ile iktidar değişikliklerinde ilgililerin keyfi muamelelere tabi olmamaları ile ilgili hükümlere yer verilmelidir.
- Memur alma tek merkezden veya illere yetki verilerek DPD' nin kontrolü altında yapılmalıdır.

III.1.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasından sonra 1962 yılının Ocak ayında Başbakanlık, DPD' den Türkiye'de yapılması zorunlu idari reformun önemli bir aşaması olan personel rejiminin iyileştirilmesi hakkındaki hükümet çalışmalarına başlamadan önce, devlet personeli ile ilgili mevcut mevzuatın incelenmesi, tahlili ve personelin envanterini kısa zamanda bir rapor halinde bildirilmesini istemiş, DPD' de "Devlet Personel Rejimi

Hakkında Ön Rapor” adı altında geniş kapsamlı bir rapor hazırlanmış bu raporda yer alan ilkeler Bakanlar Kurulu’nun 08.05.1963 tarihli toplantısında kabul edilerek Resmi Gazete’nin 21.05.1963 tarih ve 11408 sayılı nüshasında yayımlanmıştır. Bu raporun, daha sonra hazırlanan Devlet Memurları Kanunu Tasarısı’na temel teşkil ettiği görülmüştür. Bu raporda şu konulara yer verilmiştir :

- Sınıflandırma, liyakat, en az geçim sınırı ve alt kademe maaş ve ücret sistemlerine önem verilecek,
- KİT’lerin ücret rejimi, devlet ücret rejiminden farklı olacak, bünyelerine uygun ücret rejimi getirilecek,
- Mahalli idarelerin ücret ve sınıflandırma sistemi ayrıca tesbit edilecek,
- Mahrumiyet yeri tazminatına yer verilecek,
- Yeni personel rejimine paralel yolluk kanunu hazırlanacak,
- Sağlık yardımlarına önem verilecek,
- Hizmet içi eğitime öncelik verilecektir. (Çevikbaş,1995:62).

III.1.3. Mook Raporları

OECD uzmanı olan Van Mook, Haziran - Temmuz 1962’de personel rejimi ile ilgili dört rapor hazırlamıştır.

Mook tarafından hazırlanan birinci rapor, “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform” adını taşımaktadır ve personel rejiminde süratle reform yapılmasını gerekli kılan sorunlardan ve çözüm önerilerinden söz etmektedir. Rapor’ da süratle reform yapılmasını zorunlu kılan nedenlerin üç ayrı yönden gelen baskılardan kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Bunlar (Mook,1963a:3):

- Maaşların, paranın kullanım gücüne paralel olarak artması konusunda memurlar tarafından yapılan baskı,

- İşsizlerin, iş istemek sureti ile hükümet dairelerine yaptıkları baskı,
- İdari, ticari ve teknik sahada modern bir şekilde yetiştirilmiş elemanların özel sektöre geçişleri konusundaki rekabetten kaynaklanan baskı,

Rapora göre, maaşların satın alma gücü ile orantılı olarak artırılması gerekmektedir. Raporda, personel rejiminin tatmin edici olmadığına ve karışık olduğuna, bareme ilişkin kadroların uzmanlaşmaya imkan tanımayacak kadar katı olduğuna, personel yönetimini türdeş bir uygulamaya götürecek merkezi bir yönetimin olmadığına değinilmiştir. Raporda, teknolojik eğitimin hizmetlerin gereksinimine yanıt verecek şekilde olmadığı, liyakat ilkesine önem verilmesi gerektiği de vurgulanmış, 788 sayılı Memurun Kanunu'nun memur ve hizmetli arasında çok büyük bir fark yarattığına değinilmiştir. Enflasyon nedeni ile 1939 – 1961 yılları arasındaki dönemde gerçek maaşlarda düşük barem derecelerinde % 20, yüksek barem derecelerinde %50 oranında bir azalma ile en üst ve en alt barem dereceleri arasındaki oranın 10' dan 6.6'ya düştüğü belirtilmiştir. Ayrıca personel kayıt ve istatistiklerinin sağlıklı olmadığı ve 160 sayılı kanun ile kurulan DPD' nin bu kayıt istatistiklerini tutması ve buna dayanarak bir sınıflandırma yapması gerektiğine değinilmiştir (Mook,1963a:4).

Van Mook tarafından hazırlanan ikinci rapor, “ Türkiye’ de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri” adını taşımaktadır ve bu raporda personel idaresinde yapılacak olan reform için tavsiyelerde bulunulmuş, başarılı bir sonuç elde edilebilmesi için yapılması gerekenler sıralanmıştır. Raporda yer alan önerileri şu şekilde sıralayabiliriz(Mook,1963b:21):

A – Hükümet personel rejimi ile ilgili kural ve usulleri düzenlemek sureti ile tarafsız ve verimli bir personel sistemi kurmak istemektedir. Halkın kültürel, sosyal ve ekonomik alanlarda kalkınabilmesi için böyle bir rejime gerek duyulmaktadır. Hükümetin

liderliğinde ve parlamentonun denetimi altında iyi koordine edilmiş bir personel politikası hazırlanmalı ve uygulanmalıdır.

B – Mevcut personel yönetiminin eksik taraflarını ortadan kaldırmak amacı ile; 160 sayılı kanunun verdiği yetki ile Merkez’de, Bakanlık ve Daireler’de bir personel yönetimi sistemi kurulmalı, mevcut barem rejimi kaldırılarak devlet yönetimi rasyonel bir sınıflandırmaya tabi tutulmalı ve memuriyet kadroları kategori, grup, sınıf ve derecelere ayrılmalı, personel alma sistemi esaslı şekilde belirlenmiş standartlara uygun olarak ilerlemeli, gerekli olan zamanlarda açık yarışma sınavları ile personel alınmalı, terfi usulleri liyakat esasına göre uygulanmalı, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim organize edilmelidir.

C – Genel idare ve kamu hizmetlerinde çalışan personel ile İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)’nde çalışan personel arasında kurumların farklı karakterde olması nedeni ile bir fark olmalıdır. Bazı kural ve şartlar her iki kategori için uygulanabilse de yaptıkları işler, hizmet şartları ve personelin sorumlulukları farklı olan İDT özel hükümlere tabi olmalıdır.

D – Devlet Personel Dairesi, personel mevzuatının uygulanmasını Maliye Bakanlığı ile birlikte kontrol edecek ve yeni kanunların yorum ve açıklamaları konusunda tavsiyelerde bulunmalıdır. Bakanlıkların ve diğer teşekküllerin Personel Müdürleri’nin atanmasında DPD’ nin de görüşü alınmalıdır. Zaman zaman müdürler ile toplantılar yaparak personel sorunları tartışılmalıdır.

E – Devlet Personel Dairesi, personelin sınıflandırılması için önemli olan bilgileri toplamak, maaş sistemlerini yenilemek, Bakanlıklar’ da ve diğer kurumlarda personel kayıtlarının standardizasyonunun temin edilmesi amacı ile uzmanlarında yardımını alarak personel sayımı yapılmalıdır.

F – Maaş dışında ve maaşa ek ödemeler aşağıdaki hallerde yapılmalıdır:

- Geçim standardının yüksek olduğu özel bölgelerde ve ülke dışında çalışanlara,
- Mahrumiyet bölgesindeki personele,
- Özel makam ve görevlerin gerektirdiği temsil ödemeleri,
- Resmi görevler nedeni ile seyahat edenlere (yolluk ödenekleri),
- Bir yerden diğer bir yere tayin olanlara (nakil masrafları),
- Daha yüksek derecedeki işleri fiilen görenlere (muvakkat ödenek, vekalet),
- Kanunla belirlenecek sınıf veya derecelerin altındaki çalışanlar tarafından yapılacak fazla mesailer,

G – İDT’ de istihdam edilen personelin işe alınması, yetiştirilmesi, terfisi, maaşı, gündeliği, istihdam şartları ile personelin disiplini, devlet hizmetlerine özgü genel kurallardan farklı olan özel hükümler ile belirlenmelidir. İDT’ de çalışan personelin tabi olacağı hükümlerin farklı olması; bu müesseselerdeki personel yönetiminin daha esnek kurallar çerçevesinde işlemesinden, genç yaştaki personele görev ve sorumluluk verildiği durumlarda liyakat ilkesinin daha geniş ve toleranslı uygulanmasından, kararların kanunla ve yönetmelikler ile daha az düzenlenmiş olmasından ve ücret rejiminin iş yükü ile bağlantılı olmasından kaynaklanmaktadır.

Yukarıda geniş olarak ele alınan önerileri kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:160 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yürürlükteki barem rejiminin kaldırılması, rasyonel bir sınıflandırma için kadroların kategori, grup, sınıf ve derecelere ayrılması gerektiği, yükselmede liyakat ilkesinin dikkate alınması gerektiğine, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin genişletilmesi, maaş, emeklilik ve sosyal yardımlara ait sistemlerin

geliştirilmesine, personele ilişkin mevzuatın sağlam temellere oturtulmasına ilişkin öneriler yer almaktadır (www.tesev.org.tr, 02.03.2005).

Van Mook tarafından hazırlanan üçüncü rapor, “Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verilen Muhtıra” adını taşımaktadır. Bu raporda, ilk iki raporda belirtilen hususlara ilişkin bir karara varılması talep edilmekte, yönetici sınıf için ise bir “Yüksek Yönetim Akademisi” kurulması aşamasında bir uzmanın görüş ve önerilerine gerek duyulacağı belirtilmekte ve memurların hizmet içi eğitimi üzerinde durulmaktadır.

Van Mook’ un “Yönetici Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme” adını taşıyan dördüncü raporunda, Türkiye’de yönetici sınıfın yetiştirilmesi, seçilmesi, sınav konuları, stajları ve yabancı dil bilgilerine ilişkin konular yer almaktadır (Sulhun,1989:53).

III.1.4. Fisher Raporları

John F.Fisher tarafından 1962 yılında üç rapor hazırlanmıştır.

Fisher tarafından hazırlanan raporlardan ilki, “Türkiye’de Devlet Hizmetinde Memur Seçme Hakkında Program Teklifi” adını taşımaktadır. Raporda, 160 sayılı kanunun memur seçimi ile ilgili maddeleri ele alınmış, liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel ihtiyacının belirlenmesi, sınavların biçimi ve örgütlenmesi gibi konulara yer verilmiştir.

Fisher tarafından hazırlanan ikinci rapor, “Devlet Personel Dairesinde Sınavları Yapacak Olan Teşkilata Dair Görüşler” adını taşımaktadır. Raporda, sınav uygulama şekilleri, sınav ilanları, sınav soruları, sınav sonuçları, bunların istatistiki analizleri ve değerlendirilmesine ilişkin konulara değinilmiştir.

Fisher tarafından hazırlanan üçüncü rapor, “Türk Personel Sistemi – Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair

Rapor” adını taşımaktadır. Bu raporda ise kamu hizmetlerinin mahiyeti, genişliği, kamuda çalışan personel sayısı, bir yıllık ücret tutarı ve meslek kategorileri hakkında bazı bilgilere yer verilmiştir.

Raporda ayrıca, maaş ve ücret sistemini zorlayan fiyat artışlarının, maaş ve ücret artışlarının önüne geçmesi nedeni ile maaş ve zam sistemi dışında para ödemelerinin ortaya çıkması da bir sorun olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle sınıflandırma ve standart maaş ve ücret politikasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Bunun yanında seçme, terfi, liyakat, merkezi sınav sistemi, yüksek görevlere atanma esasları da ele alınmaktadır (www.tesev.org.tr ,02.03.2005).

Rapor’da standartları belirleyecek, faaliyetleri idare edebilecek ve personel yönetimi programı ile ilgili aynı karakterdeki hizmetlerin donanımını sağlayacak olan, icra yetkisi olan ve sorumluluk sahibi bir merkezi dairenin mevcut olmadığı belirtilmektedir. Bakanlıkların, Genel Müdürlüklerin ve KİT’ lerin kendilerine özgü seçme, yetiştirme ve terfi gibi faaliyetlerini, mevcut kanun ve tüzükler çerçevesinde yürütmektedir. Pek çok organizasyonun Personel Genel Müdürlüğü veya Personel Müdürlüğü vardır. Personel müdürlükleri daha çok doküman işleri ile, sicil kayıtları üzerinde önemle durmaktadır. Sistemin politikası, uygulaması ve tekniği ile ilgili bilgi alış verişi ne resmi ne de gayri resmi bir kurum tarafından yürütülmektedir. Ancak 13 Aralık 1960 tarihli ve 160 sayılı kanun ile müesseselerin personel politikalarını yeniden belirlemek ve mevcut sistemi değişen şartlara göre düzenlemek ve korumak için Başbakanlığa bağlı bir Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. DPD, Bakanlar Kurulu’na personel politikasına ilişkin tavsiyelerde bulunma yetkisine sahipse de, personel politikasının formüle edilmesi, standartların belirlenmesi ve programların uygulanması konusunda tam bir yetkisi yoktur (Fisher, 1962:91).

III.1.5. 1963 Podol Raporu

Rapor, 1961 -1965 yılları arasında Ankara’ daki “Birleşik Amerika Milletlerarası Kalkınma Örgütü ”de Kamu Yönetimi Danışmanı olarak çalışan Dr. Richard PODOL tarafından Haziran 1963’te kaleme alınmıştır. Rapor, “Bir Yabancı Gözü İle Yirminci Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” adı ile yayımlanmıştır.

Rapor’da çizilen yönetici portresi, kamu kesiminde görev alan ve yüksek kademelerde bulunan üniversite mezunu yöneticilerdir. Podol’ a göre Türk yöneticileri:

- Türk yöneticisinin en önemli eksiği, hareket ve teşebbüs noksanlığıdır. Mevcut prosedürü olduğu gibi uygular, yeni metotları hayata geçirmekte yavaş davranır. Önemli kararlar almakta ve bu kararları üst makamlara benimsetme konusunda sorumluluk almaya yanaşmaz.
- Yöneticiler yetki devri konusunda isteksizdirler. Karar alınması sırasında bürokratik işlemlere gereğinden fazla yer vermekte ve karar alma mekanizmasını yavaşlatmaktadırlar.
- Yetki devri konusundaki bu isteksizlik, üst makamları teferruata boğmakta ve esas görevlerin yerine getirilmesine engel olmaktadır. Aşırı merkeziyet, esnekliği ortadan kaldırmaktadır.
- Türk yöneticisi, bilgi almak ve bilgi vermek konusunda son derece isteksizdir. Türk yönetiminde aşağıdan yukarı doğru bir bilgi akışı yoktur. Bazı kademedeki yöneticiler astlarını ehliyetsiz kabul ettikleri için fikir almaya gerek duymazlar.
- Türk yöneticiler mevki ve rütbeye çok önem verirler. Podol’ a göre, Türk yöneticisinin bugünkü yüksek itibarını, eski Türk toplumuna hakim olan askeri yapıda görmek mümkündür. Savaşçı bir ulusun

subay sınıfına olan geleneksel saygısı, sivil örgüte de yansımış ve yöneticiyi seçkinler grubunun bir parçası haline getirmiştir (Podol,1963:10).

Podol Raporu'nda Türk yöneticisinin teknik yeterliliğinin ABD yöneticilerine göre daha geri olduğu, yöneticilik eğitimi görmüş olanların nicel olarak az olduğu ifade edilmiş ve şu önerilere yer verilmiştir:

- Yöneticiyi geniş çapta fikren hazırlamak. Amaç, gelecekte önemli, kritik mevkileri işgal edecekleri dikkate alınarak yeni değerler, fikirler ve bakış açıları kazandırmaktır,
- Geleneksel yöneticiler zararsız hale getirilmeli, enerjik, genç meslektaşlarına ve astlarına yeni fikir ve metotları uygulama imkanı verilmelidir,
- Yönetimin personel, bütçe ve O&M gibi bazı uzmanlık alanları için uzman yetiştirilmeli,
- Reform hareketlerine girişme enerjisi, cesareti ve isteği olanlara destek olunmalı ve bunlara eğitim hizmeti sağlayarak yardımcı olunmalıdır.

Halen mevcut olan yönetimi geliştirmeyi hedef alan kurumlar desteklenmeli, yeni fikir ve yöntemlerin benimsetilmesinde yardımcı olunmalıdır.

III.1.6. 1963 Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler

Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, değerlendirilmelerinin bildirilmesi isteği ile Başkanlıklar, Daireler, Üniversiteler, İktisadi Devlet Teşebbüsleri ve Valiliklere gönderilmiş, görüş ve düşüncelerin bildirilmesi rica edilmiştir. Gelen düşünce ve görüşler DPD tarafından incelenmiş, değerlendirilmiş, "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Diğer Kurumların Görüşleri" adlı bir raporda toplanmış, rapora görüş ve

düşüncelerini gönderen kurumların görüşleri aynen alınmış, görüşleri alınmayan kurumların da adları kaydedilmiştir.

Tüm bu çalışmaların ardından Devlet Personel Heyeti'nce "Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler" adlı bir rapor düzenlenmiştir. Bu teklifler, yeni personel rejiminin temelini teşkil eden prensipleri içermekte ve 48 maddeden oluşmakta idi. Teklifler, Bakanlar Kurulu' na sunulmuş, Bakanlar Kurulu, Devlet Personel Heyeti'nin tekliflerinden sadece ikisini (çalışma saatleri ve değişmeli Barem Echelle- Mobile-Sistem) erteleyerek 8 Mayıs 1963 tarihli toplantısından aynen uygun görmüş "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" adı altında 6/1701 sayılı kararı ile 21 Mayıs 1963 gün ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları,1980:10).

"Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" de, Sınıflandırma Sistemi, Liyakat Sistemi, Ücret Sistemi, Sosyal Haklar, Hizmet içi Eğitim ve Teşkilat ve Kadrolar ile ilgili yapılması gerekenler önerilmiştir. Söz konusu prensiplerin önemli olanlarına aşağıda yer verilecektir.

III.1.6.1. Sınıflandırma Sistemi

Prensiplerde sınıflandırma sistemi ile ilgili şu kararlar yer almaktadır:

Devlet personel rejimi, kariyer sistemini benimsemiştir. Devlet idaresinde, mesleklerin gelişmesi prensibi, personel politikasının başlıca hedefidir.

- Yeni personel rejiminin kurulması, sınıflandırma ile başlayacaktır.
- Maaş rejimi, sınıflandırma sistemine göre tespit edilecektir.
- Sınıflandırma, Devlet Personel Dairesi'nin düzenleyeceği plan dahilinde ve bu dairenin yönetimi ve denetimi altında belirlenecektir.

- Sınıflandırma işi, hazırlık dönemini zorunlu kılmaktadır. Bu dönem en çok dört ay sürecektir. Bu dönemde bir personel sayımı yapılmalıdır ve bu sayımı, Devlet Personel Dairesi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü ile düzenlemeli ve yönetmelidir.
- Sınıflandırma işi, nitelikli personel kadrosunun yardımı ile yapılabileceğinden Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden ve KİT'ler ve Mahalli İdareler' den Devlet Personel Dairesi'nce gerekli görülecek personel, Devlet Personel Dairesi'nin emrinde çalışacaktır(Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler, 1963:137).

III.1.6.2. Liyakat Sistemi

Prensiplerde liyakat sistemi ile ilgili şu noktalara değinilmiştir:

- Yeni personel rejiminde, memuriyete girişte yarışma sınavları usulünün uygulanması esastır.
- Memur seçme programının düzenlenmesi, yarışma sınavlarının kapsamı, şekil ve şartları Devlet Personel Dairesi tarafından yerine getirilecektir.
- Sınavlarda kazananların aday olarak ve adayların, staj sürelerinin sonunda, asli memur olarak atanmaları, genel hükümler gereğince yetkili icra ve idare organları tarafından yapılacaktır.
- Bütün Devlet Daireleri, açık kadrolarını kısa süre içinde Devlet Personel Dairesi'ne bildirecektir.
- Personel, adaylık süresi sonunda bir sınava tabi tutularak memuriyet statüsüne girecektir.

- Devlet personelinin, hizmet süresinde her türlü haklarının ve hizmet şartlarının tespit ve uygulanmasında prensip olarak liyakat ilkesi uygulanacaktır(Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler, 1963:138).

III.1.6.3. Ücret Sistemi

Prensiplerde ücret sistemi ile ilgili şu noktalara değinilmiştir:

- Asgari tahsil yapmış ve deneyimi olmayan bir kişinin, devlet hizmetinde alacağı en alt kademe ücreti, en az geçim sınırı ve memleket şartları göz önünde tutularak tespit edilecektir. Bu asgari ücretin tespit edilmesinde personel için kabul edilen sosyal imkanlarda dikkate alınacaktır.
- Devlet personelinin maaş ve ücretleri, bir taraftan eğitim durumu, diğer taraftan görevin önemi ve devlet için taşıdığı değere, görevin gerektirdiği sorumluluklara göre sınıflandırma sonunda belirlenecektir.
- Genel idare hizmet grupları dışında mesleki, teknik ve diğer hizmetler için de ayrı gruplar ve dolayısı ile ayrı barem tabloları oluşturulacaktır.
- KİT'lerin ücret rejimi, kendi bünyelerinin gerektirdiği amaç ve önceliklere, işletme sistemlerine göre, genel sınıflandırma prensiplerinin ışığı altında ve genel haklara göre ayrıca belirlenecektir. KİT'lerde durumları özellik ve önem arz eden idari personel ile KİT'leri ilgilendiren konularda uzman personelin sınıflandırılması Devlet Personel Dairesi tarafından yapılacaktır.
- Mahalli idareler personelinin statüleri, Anayasa'da bu idareler için konulan genel hukuk esaslarına ve köy, belediye ve özel idarelerin sosyal, iktisadi ve mali durumlarına uygun bir sistem içinde ve tatbik

imkanları da dikkate alınarak bir sınıflandırma ile ayrı barem tabloları halinde Devlet Personel Dairesi tarafından belirlenecektir.

- Yeni rejimde nakdi statü bakımından daimi hizmetlilerin de maaşlı memurlar kategorisine dahil edilmeleri gerekmektedir. Yeni personel rejiminde (D) cetveli bulunmayacaktır. Bu nedenle geçici hizmetliler, sözleşmeliler ve gündelikçiler memur statüsü dışında tutulacaktır.
- Yeni rejimde, geçici hizmetlerde çalıştırılacak olan personelin nakdi statüsü, daimi hizmetlerde çalışan personelin maaşından daha yüksek olmayacaktır.
- Yevmiye ile çalışan teknik personel, yeni rejimin uygulamaya geçmesi ile birlikte yeni kadrolara alınacaklar, kendi hizmet gruplarına ve sınıflarına ayrılacaklardır.
- Yeni rejimde her sınıftaki derecelerin her birinde maaş artışı olacaktır.
- Bir dereceye dahil kademe terfilerin her yıl yapılması, bir kademedен bir ileri kademeye geçilerek, o kademedе maaşın alınabilmesi için bir yıllık sürenin dolmuş, o kademe maaşının fiilen alınmış ve terfiinin hak edilmiş olması gerekmektedir.
- Bir dereceden diğer dereceye terfi edebilmek için her sınıfın özelliğine göre zaman ve nitelik şartları belirlenmelidir. Bu terfi için üst derecede boş kadro bulunması gerekmektedir. Bu derece terfilerin şekil ve şartları Devlet Personel Dairesi tarafından tespit edilecektir.
- Bir sınıftan üst sınıfa geçiş yaparken sınav yapılması şarttır.
- Ekonomik, sosyal ve kültürel şartlar bakımından mahrumiyet yeri olarak tespit edilen mahallelerde çalışan personele “mahrumiyet yeri

tazminatı” adı altında, her ay özel bir ödenek verilmesi gerekmektedir(Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler, 1963:138).

III.1.6.4. Sosyal Haklar

Prensiplerde sosyal haklar ile ilgili şu noktalara değinilmiştir:

- Tüm devlet personelinin ailesini, emeklileri ve ailelerini kapsamına alan ve mecburi sigorta sistemine dayanan sağlık sigortası Devlet Kalkınma Planı’ndaki genel prensip ve hedefler uygun olarak 5 yıllık devre dahilinde yıllık programlar ile uygulamaya koyulacaktır.
- Mahrumiyet bölgelerinde çalışan Devlet personelinin çocuklarının eğitimi için kolaylıklar sağlanacaktır.
- Devlet personelinin çalışma süresi, ülke ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenecektir.
- Devlet personeli arasında bulunan geçici hizmetliler ile gündelikçi ve sözleşmeli personele yaşlılık sigortası hakkı tanınacaktır. Bu çalışanlar dışında kalan tüm Devlet personeli ise emeklilik haklarından yararlanacaklardır.
- Malul devlet personeli için yeniden bir mesleğe alıştırma sistemi kabul edilerek geliştirilecektir (Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler, 1963:140).

Tekliflerde, görevlilerin çalışmasında en yüksek yararın sağlanması için haftalık çalışma süresinin 40, günlük çalışma süresinin ise 8 saat olmasını, günlük işe başlama ve bitirme saatlerinin çevrenin özel koşullarına göre düzenlenmesi, cumartesi günleri tam tatil yapılması, ek çalışmaların ya ödeme ya da izin hakkı verme yolu ile

karşılanması önerilmiştir. Prensipler de ise, çalışma süresinin ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda yeniden gözden geçirileceği belirtilmekle yetinilmiştir. Echelle- mobile dizgesi, çalışanlara yapılan ödemeleri ülkenin ekonomik koşulları ile fiyatları değiştiği oranda değişikliğe uğratılmasıdır. Uygun olan;

- Fiyatlardaki artış/ düşüşlerin belli bir oranı bulur bulmaz ödemelere aynı oranda yansıtılması,
- Fiyatlardaki artış/düşüşlerin belirlenecek bir süre sonunda ücret ya da maaşlara yansıtılması,
- Ayarlamaların tümü ile yetkili organların takdirine bırakılması yollarından biri ile yapılmasıdır.

“Tekliflerde”, ikinci yol önerilmektedir. Buna göre fiyatlardaki değişmeler ödemelere bir sonraki bütçede yansıtılmalıdır.

Prensiplerde ise, ödemenin, bir yönden öğrenim durumu, kıdem, liyakat derecesine, öte yandan görevin önemi, devlet için taşıdığı değeri, görevin gerektirdiği yetkiler ve sorumluluklara göre sınıflandırma sonunda belirlenmesi kabul edilmiştir (Güler,1988a:87).

III.1.7 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı dönemde reformlar konusunda yapılan çalışmalarda bir yöntem değişikliği dikkati çekmektedir. 1960 öncesi dönemde belli bazı uzmanlara hazırlatılan raporlara, 1960 sonrasında da rastlanmaktadır. Ancak uzman raporlarının yanında daha kurumsal bir yaklaşım izlenmiş DPT, DPB ve TODAİE’ nin reform konusunda çalışmalarda bulunduğu gözlenmiştir.

Bu dönemde yapılan çalışmaların en kapsamlısı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) tır. Geniş bir uzman kadrosu tarafından 1962 yılının Nisan

ayında başlatılan proje 24 Nisan 1963 tarihinde Hükümete sunulmuştur. Proje, merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır (SBKP Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, 2000:8).

MEHTAP Raporu, merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımı konusunda yapılan geniş çaplı bir araştırma sonucunda hazırlanmıştır. Rapor'un hazırlanmasında uygulanan yöntem mevcut durumu iyi tahlil etmek, bu durumun yarattığı problemleri ortaya koymak ve problemlere uygun çözümler bulmaktır. Rapor'un hazırlanmasında temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin dağılımını en uygun biçimde yapmak, daha rasyonel bir teşkilat kurmak, sistemli bir planlama ve koordinasyon sağlamak, daha etkili bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamaktır (Sürgit,1972: 86).

MEHTAP Raporu'nda bizi ilgilendiren en önemli konu personel konusudur.

Raporda personel sistemine ilişkin:

- Personel idaresi sisteminin temel unsurları,
- Personel görevlerinin dağılışı,
- Personel rejiminin geliştirilmesindeki esaslar,
- Personel eğitimi,

gibi konulara yer verilmiştir.

Rapor'da, Türkiye gibi memur sayısı yüksek olan ülkelerde personel sistemi yönetiminin önemine değinilmiştir. Devlet idaresinin başarısının, nitelikli personel istihdam etmekle paralel olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle devlet idaresinin ıslahının, personel rejiminin ıslahı ile mümkün olduğuna dikkat çekilmiştir. Türkiye'de personel yönetimi eskiden beri yeterli bir kuruma ya da usule bağlı değildir. Bu nedenle merkezi bir

kuruluşa ihtiyaç vardır ve DPD 'nin kurulması ile personel işlerine yeni bir yön verilmeye çalışılmıştır.

Personel İdaresi Sisteminin Temel Unsurları

A – MEHTAP Raporu'na göre personel idaresi, tek bir görev değil, tüm devlet teşkilatı tarafından birlikte yürütülmesi gereken bir görevler topluluğudur. Personel sisteminin esas unsurları şunlardır:

- İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi, teşkilatlandırılması,
- Personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi,
- Ücretler ve başka hizmet şartlarının tespiti ve düzenlenmesi,
- Her teşkilat için personel ihtiyaçlarının takdiri ve tespiti,
- Personel tedariki.

B –Bu görevlerin lüzumu ve yürütülüş şekli ile kamu hizmetlerinin verimliliği arasındaki bağlantıyı izah eden sebepler şunlardır:

- Etkin ve verimli iş görme iyi bir teşkilatın olmasına ve iş tanımlarının ve iş dağılımlarının iyi yapılmasına bağlıdır,
- Personelin verimli çalışması ve maksimum düzeyde fayda sağlanması, personelin uzmanlık alanlarına uygun işlerde çalıştırılması ile mümkün olur.
- Hizmetlerin görülmesinde tasarruf sağlamak, iyi bir personel planlaması yapılması ile mümkündür.
- Personelin işe alınması, yeterliliği en iyi şekilde ortaya çıkaracak yarışma sınavları uygulanarak yapılmalıdır.

C – Modern personel yönetimi sistemlerinde kamu hizmetlerinin hepsinde uygulanacak norm ve standartların kabul edilmesi gerekmektedir.

Personel Görevlerinin Dağılışı

A – Sistemi yönetecek genel prensiplerin tayini, kuralların ve talimatların tespiti gibi konular ile ilgili görevler bakanlık ve daireler ile yapılacak fikir alışverişleri ile merkezi olarak yürütülür. Merkezi görevler şunlardır:

- Kamu hizmetlerinin her alanında benzerlik sağlamak için “işin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi” ne hakim olan nedenlerin tayin ve tespiti,
- Kamu hizmetlerinde çalıştırılacak personelin sınıf ve derecelerini ve bunlara uygulanacak ücret cetvellerini belirlemek, personelin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve ücret yapısı, tabii işin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi için kabul edilen sisteme uygun olacaktır.
- Personel bulmada kullanılacak metotların tespiti: bazı idarelerde işe alma, merkezi olarak yürütülür.

B – Hükümet kuruluşlarının pek çoğunda merkezi görevler iki teşkilat arasında paylaşılmaktadır. Maliye Bakanlığı ve DPD, bazı kuruluşlarda alınacak kararlar yoğun olarak mali kararlar olduğundan, bu merkezi görevlerin pek çoğu Maliye Bakanlığı’na verilir ve DPD’den yalnızca personel bulma ve hizmete alma konusunda faydalanılır. Diğer bir usule göre ise, DPD’ nin tarafsız hareket etmesi düşüncesi ile merkezi görevler DPD’ye verilir.

C – Personel yönetimi sisteminin merkezden kontrol edilmesi, bakanlık ve dairelerin, personel sistemini etkili ve verimli bir şekilde muhafaza etmek konusundaki sorumluluktan kurtarmaz. Bu sorumluluk her teşkilatta Personel Müdürlüklerindedir. Personel Müdürlükleri’nin başlıca görevleri şunlardır:

- Merkez tarafından tespit edilen genel standartlara uymak koşulu ile yetkiler dahilinde hizmetleri veya işleri sınıflandırmak ve derecelendirmek ve terfi ettirmek,
- Ücretler ve hizmet şartlarını yöneten genel prensip ve kuralların yorumlanması ve uygulanması,
- Teşkilat ve işlem usulleri hakkında araştırmaların yapılması ve hizmet içi eğitim için kolaylık sağlanması,

Bakanlıklar' da doğrudan Müsteşara bağlı olacak Personel Müdürlükleri'nin hem genel hem de günlük yönetim sorumlulukları olmalıdır. Personel Müdürü, diğer müdürlerin emri altındaki birimleri ilgilendiren personel konularında karar vermek için yüksek yöneticiler ile fikir alışverişinde bulunmalıdır.

Personel Rejiminin Geliştirilmesindeki Esaslar

Rapor'a göre, Türkiye'deki personel rejiminin geliştirilmesinde aşağıdaki esaslar dikkate alınmalıdır:

A- Personelin statüsü, ücret rejimi ve personele sağlanan çeşitli imkanlar bazı esaslara bağlanmalıdır.

- Çeşitli hizmet alanları, hizmetin önemine göre 'idareci'- 'icracı' gibi kategorilere ayrılmalıdır.
- Her kategoriye göre asgari ve azami ücret miktarları belirlenmeli, yükselmeye kıdem yanında liyakate de önem verilmelidir. Ücretler belirlenirken bölgesel farklar gözetilmeli ve mahrumiyet bölgeleri için özel telafi imkanları belirlenmelidir.
- Personele uygun ölçüde sosyal avantajlar sağlanmalıdır.

B- Personel almada kamu personelinin tümü için merkezi ve genel bir personel alma usulü belirlenmeli, yüksek idareciler sınıfına girecek olanlar için DPD' nin denetimi altında genel bir yarışma usulü benimsenmelidir.

C- Yüksek yöneticiler, ilk girişte kendi uzmanlık alanlarına göre eğitime tabi tutulmalı ve bu eğitim TODAİE gibi merkezi bir kurul tarafından sağlanmalıdır. Diğer personeller içinde hizmet içi eğitim verilmelidir.

D- Personel konusu ile ilgili görevlerin merkezi organlar arasında taksiminde DBD daha çok teknik görevleri üstlenmeli, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı' da mali ve ekonomik görüşlerin gerektiği konularla ilgilenmelidir. Bunun yanı sıra, yeni mali kararları veya bütçe ile kabul edilmiş masraflarda önemli değişiklikleri gerektiren kararları her üç teşkilat birlikte vermelidir.

Personelin Eğitimi

Personelin kalite ve yeterliliği idarenin verimli ve başarılı çalışması üzerindeki en önemli etkidir. Teşkilat'ta uygulanacak usul ve metotlar ne kadar iyi olursa olsun bu metotların uygulayıcıları çalışanlar olduğundan personelin verimli, etkili, başarılı olması çok önemlidir. Göreve fikren ve manen hazır olmak ve hizmet için gerekli bilgi ve kabiliyet personelin verimi üzerindeki en önemli etkidir.

Çalışanlara devlet hizmetleri için gerekli ilk bilgi hizmet öncesi eğitimde yani genel eğitim ve öğretim kurumlarında verilmektedir. Ancak genel eğitim kurumlarının yanında bazı resmi teşekküllere eleman ihtiyacını karşılamak için 'meslek okulları' kurulmuştur. Meslek okullarının yanı sıra üniversiteler içinde mesleki ve teknik eğitim ve kamu yönetimi eğitimi veren fakülteler vardır.

Çalışanlara genel eğitimin eksiklerini gidermek için hizmet içi eğitimde verilmelidir. Hizmet içi eğitimin amacı, memurlara yapmakta oldukları işi en iyi şekilde

yapmaları için gereken bilgilerin verilmesi için ve daha üst düzey mevkilere terfi için hazırlık yapılmasıdır (MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu,1966:73).

III.1.8. 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

1960'lı yıllardaki reform çalışmalarının sonucunda personel yönetimini temellendirecek bir düzenlemeye gidilmiştir. Ancak personel reformunun hedefi, stratejisi, özellikleri ve gelişme evreleri planlanmadığı için amaca ulaşamamıştır (Canman,1992b:96).

1962 yılının Ocak ayında Devlet Personel Dairesi tarafından devlet personelinin nakdi, hukuki, idari statüleri, sosyal problemleri, yetiştirilmeleri konularını içine alan bir ön rapor hazırlanmıştır. Bu raporun ön sözünde tespit edilen tekliflerin yeni personel rejiminin ilk prensipleri olduğu Hükümet tarafından karara bağlandıktan sonra reform çalışmalarının tamamlanacağı ancak bunun için gereken kanun metinleri hazırlanmadan önce hükümetin siyasi, sosyal, hukuki ve mali hedeflerinin açıkça bilinmesi gerektiği belirtilmiştir. Teklifler raporunun Hükümet tarafından incelenmesi ve kabulünün ardından Devlet Memurları Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve Parlamento'dan geçirilerek 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır.

657 sayılı DMK' nın gerekçesinde;

- Memurin Kanunu'nun Türkiye'deki değişiklikler karşısında geride kaldığı,
- Sistemin bünyesinde önemli eksikler olduğu,
- Devlet personelinin ücret rejiminin hayat pahalılığına ayak uyduramaz hale geldiği,
- Ücret farklılıklarının verimi azalttığı, devlete hizmet etme şevkini kırdığı, aynı mahiyette işler gördükleri halde çok farklı mali

haklardan yararlanan farklı çalışma şartlarına tabi suni kategoriler meydana geldiği belirtilmekte ve 1961 Anayasası ve bu Anayasa'nın getirdiği sosyal anlayış ile bu kanunun uygulanamayacağına işaret edilmektedir . (Erkin,1971a:6);

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Tasarısı yasaladıktan sonra personel sisteminin ıslahı amacı ile yapılması gerekenler şunlardır:

- Yeni sistemin tüm ağırlığını taşıyan sınıflandırmaya ait tüzük ve yönetmelikler çıkartmak,
- Kanunun ve sistemin özü olarak kabul edilen işe alma, ücret, terfi, tezkiye(Sicil belgesi), eğitim vb. personel işlemlerinin temel dayanağı olan eşitlik, liyakat, objektiflik, tarafsızlık gibi ana ilkeleri uygulamaya koyabilmektir(Erkin,1971b:42).

Ancak 657 sayılı DMK' yı değiştiren kanunların sayısındaki fazlalık DMK' nın sistemin ıslahı açısından etkili olmadığını ortaya koymaktadır.

III.1.8.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu Değiştiren Kanunlar

1965 tarih ve 657 sayılı DMK' da 1980' e kadar pek çok değişiklik olmuştur. 657 sayılı DMK' 'da değişiklikler yapan kanunların bazıları şunlardır: 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun, 1971 tarih ve 1589 sayılı Yetki Kanunu, 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun, 1979 tarih ve 2182 sayılı Kanun. 1980 yılından sonra 657 sayılı DMK' da yine oldukça fazla değişiklik yapılmıştır. Kanunda değişiklik yapan kanunlardan bazıları şunlardır: 1982 tarihli ve 2595 sayılı Kanun, 2670 sayılı Kanun, 2680 sayılı Yetki Kanunu ve 2771 sayılı Kanundur. 1984 tarihinde 2999 sayılı Yetki Kanunu ile DMK'daki değişiklikler Kanun yerine KHK'ler ile yapılmıştır. Bu KHK'ler ise;199 sayılı KHK, 241 sayılı KHK, 243 sayılı KHK, 244 sayılı KHK, 1985 tarih

ve 233 sayılı KHK, 1988 tarih ve 308 sayılı KHK, 1990 tarih ve 399 sayılı KHK, 2001 tarih ve 631 sayılı KHK'dir. Görüldüğü gibi 1965 tarihinde 657 sayılı DMK'nın kabul edilmesinden sonra yapılan onlarca değişiklik sonunda DMK'nın özgün metninden eser kalmamıştır. Aşağıda, yapılan değişikliklere ayrıntılı olarak yer verilecektir.

3.1.8.1.1. 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu

Günümüzde yürürlükte olan kadro sisteminin niteliğini anlayabilmek oldukça zordur. Mevcut kadro sistemi, kadro sayısının hızla artmasını önleyemediği gibi, kadro piramidinin kurulmasına olanak verecek şekilde de işlememektedir. Kanuni durum ile fiili durum birbirinden ayrıldığı takdirde bugünkü sistem anlaşılabilir (Tutum,1973:10).

657 sayılı DMK'nın 1897 sayılı kanunla değiştirilmiş olan 33. maddesine göre, Genel Kadro Kanunu çıkarılması gerekmektedir. Kamu kuruluşları tarafından kullanılan tüm kadroların esası 31.07.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile tespit edilmiş ve bu kanuna ekli cetvellerde gösterilmiştir. Bu cetveller, çeşitli teadül ve teşkilat kanunlarında yer alan kadroların bir araya getirilmesiyle ortaya çıkmıştır. Önceleri 1322 sayılı kanunda toplanan kadrolar 1970 yılından sonra Bütçe Kanunları ile Bakanlar Kurulu Kararları ile verilmeye başlanmıştır. Anayasa Mahkemesi 21.11.1974 gün ve Esas: 1974/26, Karar 1974/48 sayılı kararı ile DMK'daki hükümlerin Bütçe Kanunları ile ertelenmesini Anayasa'ya aykırı görerek iptal etmiştir.

Bazı kurumların kadroları, Bütçe Kanunları'na eklenen kadro cetvelleriyle çözümlenmeye çalışılmış ancak bu durum daha büyük sorunlar yaratmıştır. 657 sayılı DMK'nın 34. maddesindeki "... kadrolar, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumlarca hazırlanır" hükmüne aykırı olan bu durum kurum içi, kurumlar arası ve sektörler arası dengeyi bozmuştur. Ayrıca Genel Kadro Kanunu'nun çıkarılmamış olması,

idarenin gereğinden fazla büyümesine neden olmuştur (Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:27).

1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, gerçek ihtiyaçlara uygun bir kadro piramidi tespit etmekten çok mevcut kadro durumunu “tescil” etmiştir. 1971 yılında geniş uygulama alanı bulan “torba kadro” sistemi kurumlarca kötüye kullanıldığı gerekçesi ile 1973 yılında kaldırılmıştır ve açıktan kadro ihdas etme olanağı sınırlandırılmıştır. Buna göre yeni kadrolar ancak mecburi hizmetlilerin ve askerden dönenlerin atanması, genel asayiş ve adalete ilişkin hizmetler ile kanun, karamame ve uluslar arası anlaşmalarda öngörülen birimlerde istihdam edilecek personel için verilebilecektir (Tutum,1973:11).

Devlet Personel Başkanlığı tarafından 1981 yılında hazırlanan “Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları” adlı raporda Genel Kadro Kanunu’nun hazırlanması konusunda şu önerilere yer verilmiştir:

- Kadro cetvellerinin belli esaslara göre düzenlenebilmesi, hazırlanan cetvellerin doğru ve kesin sonuçlar verebilmesi, belli tarihten sonra her türlü kadro işlemlerinin durdurulmasıyla mümkün olacaktır. Kadro cetvellerinin sağlıklı olması ve envanter işlemlerinin yapılabilmesinin yolu budur.
- Kurumlara bir genelge yazılarak belli bir tarihe kadar kadro cetvellerine ayrıntılı bir şekilde ve tespit edilecek esaslar çerçevesinde Devlet Personel Dairesi’ne gönderilmesi sağlanmalıdır.
- Kurumlarca gönderilecek kadro cetvelleri toplandıktan ve kadro işlemleri durdurulduktan sonra elde edilen bilgilerin en kısa zamanda değerlendirilmesi, bu değerlendirilmenin kurum içi, kurumlar arası

sektörler arası dengeli bir biçimde, kadro unvan, derece ve sayılarının belli standartlara göre yapılması gerekmektedir.

III.1.8.1.2. 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun

1965 tarih 657 sayılı DMK, 239 esas, 24 geçici maddeden ibarettir. 1327 sayılı Kanun'un ise 96 esas, 5 ek, 37 geçici ek maddesi vardır. 1327 sayılı kanun, 657 sayılı DMK' nın 70 esas ve geçici maddesini değiştirmiş, 24 maddesini kaldırmış, 4 yeni madde, 5 yeni ek madde, 6 ilave fıkra ve 37 geçici ek madde getirmiştir (Tutum,1970:14).

1327 sayılı Kanun'un getirdiği yenilikler şöyle sıralanabilir:

- Memurların hukuki ve mali statülerinin birleştirilmesi ve tek istihdam,
- Yeni bir sınıflandırma anlayışı,
- Tek ücret sistemi, ücret aleniliği ve ücretlerde denklik,
- Personel istihdamında dikey ve yatay hareketlilik,
- Değişen katsayı sistemi,
- Memur yardımlaşma kurumu kurulması(Tutum,1970:14, Çevikbaş,1995:67).

Memurların Hukuki ve Mali Statülerinin Birleştirilmesi ve Tek İstihdam; 657 sayılı DMK' nın en iddialı yönlerinden biri tek istihdam düzeni yaratmaktı. Nitekim kanun, sayıları 9-10' u bulan istihdam şekillerini 3'e indirmiş ve bu üç istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacağı ilkesini getirmiştir. Yine 1327 sayılı kanun, memurların mali statülerini de birleştirmiş, daha önce yürürlükte olan 90'a yakın ayrı aylık, ödenek ve tazminat kanunlarını ortadan kaldırmıştır (Tutum,1970:15).

Sınıflandırma;1327 sayılı kanunun gerekçesinde, sınıflandırmanın belli bir andaki duruma göre statik olarak yapılmasının gelişen ülkeler için uygun bir yol olmadığı

görüştünden yola çıkarak geniş bir sınıflandırma kavramı kabul edilmiş ve zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlara göre sınıfları geliştirme fikri hakim olmuştur.

Türkiye’de 1950 yılından bugüne kadar girişilen reform denemelerinde sınıflandırma ön planda tutulmuş, ancak hazırlanan tasarımlarda bilimsel bir sistem üzerinde anlaşma sağlanamamış, bu durum da personel reformunu her seferinde çıkmaza sürüklemiştir. Ancak yine de 1327 sayılı kanun bir sınıflandırma yapmıştır. Yeni kanun, 657 sayılı DMK’ nın sınıflandırma ile ilgili tüm hükümlerini değiştirmiştir. 657 sayılı DMK’ da sınıflandırma ve maaş göstergelerinin tespiti sınıf tüzüklerine bırakılmışken 1327 sayılı kanunda sınıflar doğrudan gösterilmiştir. Yani yeni kanun, personel statülerinin kanunla düzenlenmesi esasını benimsemiştir.(Tutum,1970:15,Çevikbaş,1995:67)

657 sayılı DMK’ da 1327 sayılı Kanun ile sınıflandırma konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlar:

- Sınıflandırma konusunda yapılan ilk değişiklik, 657 sayılı DMK’ nın “sınıflandırma” tanımında yapılmıştır. Eski metinde sınıflandırma “devlet kamu hizmetleri görevlerinin ve bu görevde çalışan devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmak” şeklinde tanımlamıştı. Yeni kanun bu tanımdan “devlet için taşıdığı değere göre” ibaresini çıkarmıştır.
- İkinci önemli değişiklik, sınıf kavramını tanımlayan 32. madde de yapılmıştır. Buna göre madde de yer alan “müşterek yetiştirme nitelikleri ölçüsü” ibaresi çıkarılmış, yerine “müşterek genel meslek nitelikleri” ibaresi getirilmiştir. Ayrıca 32. maddeye eklenen bir fıkra ile memurların meslek niteliklerine göre gruplandırılmalarının DPD

tarafından hazırlanacak Meslek Gruplandırma Yönetmeliği ile yapılacağı ifade edilmektedir.

- Üçüncü önemli değişiklik, dereceyi tanımlayan 37. maddenin kaldırılmasıdır. (Tutum,1970:15,Çevikbaş,1995:67).

Tek Ücret ve Ücret Denkliği;1327 sayılı yeni kanun, istihdam şekillerini birleştirirken ücretlerde tek ücret sistemini, açıklık ve objektiflik prensibini kabul etmiştir. Türkiye’de 1327 sayı kanun yürürlüğe girinceye kadar aynı görevi yapan kişiler arasında kurumlar itibarı ile hatta aynı kurumda çok çeşitli ücretlendirme vardı. Tek ücretin yanında göreve ait ücret, gizli ücretler sistemi vardı. Ek görev, tazminat, fazla mesai şeklindeki yan ödemeler hükümetin ücret politikasını, istihdam politikasını yürütecek mercilerin dikkat edecekleri teknik denetimin tamamen dışında kalan bir takım yan ödemeler maaş denilen asli ödeneği geçen bir seviyeye gelmişti (Taner,1971:49).

1327 sayılı kanun çeşitli ödeme usulleri ve kaynakların birleştirilmesi konusunda önemli ilerleme sağlamıştır. Ancak yinede tek ücret ve ücret denkliği ilkesi gerçekleştirilememiştir. Hizmetlerin objektif değerlendirilmesine dayanmayan bir sistem de ücret tercihleri takdiri olmak zorundadır. Ancak ücret yönünden önce tahsil ve kıdeme dayalı mutlak bir eşitlik ilkesinden hareket eden kanun koyucu böyle bir sistemin işlemeyeceğini fark ederek bazı tedbirlere ve yan ödemeler formülüne başvurmuştur (Tutum,1970:20).

İşgücü Hareketliliği;1327 sayılı kanunun genel gerekçesine dayanarak işgücü hareketliliğinin hangi alanlarda sağlanacağı tespit edilmiştir:

- İşgücü hareketliliğinin sağlandığı birinci alan, kurumlar arası personel alışverişi ile ilgilidir. Bunun için “geçici süreli görevlendirme” müessesesi getirilmiştir. Ancak bu müessese sadece 657 sayılı DMK’ya

tabi personel için geçerlidir. 657 sayılı DMK dışında kalan kurumlardan geçici süreyle personel alınması konusu ilgili kurumların personel ve teşkilat kanunlarına bırakılmıştır.

- Hareketliliğin sağlandığı iddia edilen ikinci alan, kamu kesiminin belli bir kuruluşunun farklı üniteleri arasındaki hareketliliktir. Ancak 1327 sayılı kanunda buna ilişkin bir hüküm yoktur.
- Üçüncü alan, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki hareketliliktir. Bu alanda sadece sağlık personeli ile teknik personel hareketliliği söz konusudur.
- Hareketliliğin sağlandığı diğer bir alan ise; sınıflar arası hareketliliktir. Bu konuda iki görüş vardır: birincisi sınıf sayısının az olması, diğeri ise memurun geçişlerde bir hak kaybına uğramamasının sağlanmasıdır. (Tutum,1971:60).

Değişen Katsayı Sistemi; 657 sayılı DMK' nın ve personel rejiminin en çok şikayet edilen konusu, bu rejimin ekonomik konjonktüre uymamasıdır. Türkiye' de devlet memurlarının aylıkları, fiyatlara paralel değildir. Devlet memurları aylıkları ile tüm kamu sektöründe ödenen ücretler ile fiyatlar arasında bir paralellik sağlanamamış, bu durum devlet memurlarının idari piramidinde düzenin bozulmasına neden olmuştur.

1327 sayılı kanun ile değişen bir katsayı sistemi getirilmiş ve bir defa makul bir seviyede tespit edilmiş olan aylıklar, ücretler, fiyat hareketlerine uygun hale getirilmiştir.

Bu düzenleme ile bir ölçüde personel rejimi ile mali sistem ve bütçe teknikleri birleştirilmiştir. 1327 sayılı kanun ile katsayı sistemi getirilmiş ve bu sistemin faydalarını

Türk Kamu Yönetimi'ne dahil etmek sureti ile Bütçe Rejimi bakımından büyük yenilik sağlanmıştır(Taner, 1971:53).

Memur Yardımlaşma Kurumu Kurulması;

Memur Yardımlaşma Kurumu kurulması memurlara pek çok fayda sağlamıştır. Bunlardan biri, memurlara ek sosyal sigorta olanağı sağlanmasıdır. Bunun dışında memurları mecburi tasarrufa zorlamış, bu kurumun kurulması ile kalkınma planlarının amaçlarına uygun yatırımlara yöneltebilecek bir fon sağlanmıştır (Tutum, 1970:23).

III.1.8.1.3. 1972 tarih ve 1589 sayılı Yetki Kanunu

1327 sayılı kanun ile getirilen yenilikler de personel rejimini düzenlemeye yetmemiş ve 23 Mayıs 1972 gün ve 1589 sayılı Kanun ile Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren konularda Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

1589 sayılı Yetki Kanunu'nun verdiği süre iki yıldır. 175 adet madde değişiklik kapsamına alınmıştır. İki yıllık süre içinde 12 tane KHK çıkarılmış, bunlardan bir tanesi hükümet tarafından geri alınmıştır. Kalan 11 tane KHK ile değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma şeklinde 146 tane madde değiştirilmiştir (Canman,1985a:11).

Bu yetki kanununa göre çıkarılacak kararnameler; Devlet memurlarının istihdam esas ve usullerine, disipline, aylıklarına, sosyal haklarına ilişkin esasları, intibak hükümlerinin yarattığı farklılıkları, haksızlıkları, mevcut maddelerin yetersizliği sebebi ile ortaya çıkan farklı uygulamaları giderecek hükümleri içermiş ve 1897 sayılı kanun ile Meclis'in onayından geçmiştir (Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:17).

Hükümet'in Devlet Memurları Kanunu' na ilişkin olarak Yasama organından KHK çıkartma yetkisi istemesinin nedeni, 657 ve 1327 sayılı kanunlardan beklenen

iyileştirme ve düzenleme girişimlerinin başarıya ulaşamamasıdır. Ancak personel rejiminin 1589 sayılı Yetki Kanunu'na dayanarak Kararnameler ile düzenlenmesi girişimi de olumlu sonuç vermemiştir (Canman,1985a:11).

III.1.8.1.4. 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun

1897 sayılı kanun, 25 Mayıs 1972 tarihinden itibaren Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren konularda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi veren 1589 sayılı Yetki Kanunu'nun süresinin dolması nedeni ile 2 yıllık süre içinde KHK' ler ile yapılmış olan düzenlemelerin Meclis' den geçirilmesini sağlamak amacı ile çıkarılmıştır.

15 Mayıs 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun, 657 sayılı DMK' nın 1327 sayılı Kanun ve KHK' ler ile değişik 31 maddesi ile bir ek maddesini aynen, 13 maddesi ile bir ek maddesini ise değiştirerek kabul etmiştir (Canman,1985a:13).

1897 sayılı kanunda, 12 sayılı KHK' de yer alan memur tanımı değiştirilmiş, işçiler, "memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevlilerdir" şeklinde tanımlanmıştır, sözleşmeli personelinde istihdam olanağı genişletilmiş, sözleşmeli personelin geçici işlerde, geçici sözleşmeli olarak çalıştırılmasına ilişkin hüküm değiştirilmiş, bu sayede kalkınma projelerinde özel meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan işlerde, teknik hizmetler sınıfında yer alan asli ve sürekli görevlerde geçici olma şartı aranmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan tanınmıştır.

Kanunda sınıfı tanımlayan 32. madde kaldırılmış olmasına rağmen sınıflandırma ilkesi korunmuştur. Yine kanunun dereceyi tanımlayan 37. maddesi kaldırılmış ancak devlet memurlarının sınıflarının dışında ve sınıflarının içindeki derecelerin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmayacağı kuralına dokunulmamıştır. 1897 sayılı kanun ile 8 olan sınıf sayısı Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ve Milli

İstihbarat Hizmetleri Sınıfının eklenmesi ile 10' a çıkarılmıştır (Canman,1985a:16)

III.1.8.1.5. 1979 tarih ve 2182 sayılı Kanun

28.02.1979 tarih ve 2182 sayılı “Devlet Memurları Kanununa Ek Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkındaki Kanun”, devlet memurlarının, hakimler ve savcılarının, KİT personelinin, akademik personelin kazanılmış hak aylık derecelerini, 1 Mart 1979 tarihinden geçerli olmak üzere bir derece yükseltmiştir.

Kanun, kazanılmış hak aylık derecelerinin bir defaya mahsus olmak üzere, öğrenim durumlarına bakılmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın bir üst derecenin aynı kademesine yükseltilebileceğini hükme bağlamıştır. Bu kanundan yararlananların işgal ettikleri kadro derecelerinde ise kanun gereğince değişiklik yapılmamış ve eski kadrolarında çalıştırılmaya devam edilmişlerdir. 2182 sayılı kanun, devlet memuru iken kanunun yürürlüğe girdiği tarihte askerlik görevini yapanların, terhislerinden sonra tekrar memuriyete dönmeleri halinde kanunun sağladığı imkanlardan yararlanacaklarını da belirtmektedir (Canman,1985a:18).

Kanun'un uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ise Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak giderilmiştir (Canman,1985a:18).

III.1.8.2. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Aksak Yönleri

1965 tarih ve 657 sayılı DMK' da bütünlüğü ve sistemi bozan konuları şöyle sıralayabiliriz:

- * Getirilen değişiklikler ile Maliye Bakanlığı'nın müdahalesi arttırılmıştır.
- * Kanunun kapsamı genişletilmiştir.
- * Temel ilkeler anlaşılabilir ve açık değildir.
- * Devlet Memurları Kanunu'nda sorun yaratan, personel rejiminin bozulması açısından tartışılan konuların başında istihdam şekilleri gelir. Esasen ücret sisteminin

bozulması, devlet memurluğunun çekiciliğini kaybetmesi açısından kanunun en önemli maddesi istihdam şekillerini içeren maddedir. Sözleşmeli personel statüsü kurumlarca kanunsuz bir şekilde genişletilmiş, bu durum “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ve Bütçe Kanunları ile genişletilmiş, hizmetin yürütülebilmesi için 1980 yılı Bütçe Kanunu’nun 39. maddesi ile de kanuna aykırı hükümler getirilmiştir.

* Hizmetin daha sağlıklı yürütülebilmesi için memura daha fazla teminat sağlanmalı, bu açıdan “Emirlerin yürütülmesi, kanunsuz emir(1982 Anayasası 137.madde)” başlıklı 11. madde daha etkili hale getirilmeli, memurlar rastladıkları kanun dışı işlemlerden dolayı ilgili mercilere duyurmakla sorumlu olmalı, “Sadakat”, “Tarafsızlık” ve “Davranış ve İşbirliği” başlığını taşıyan 6, 7 ve 8. maddelere açıklık getirilmeli ve işlerlik kazandırılmalı, aynı şekilde 10. maddeyle tanımlanan “Amire Karşı Sorumluluk” daha açık hale getirilmelidir.

* İstisnai memurluklar sistemi kadro tahsisi nedeni ile ve zamanında geniş tutulduğu için büyük haksızlıklara sebep olmakta ve kanunun temel ilkelerine ters düşmektedir.(Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları,1981:34).

* Hastalık izni ve raporlar ile ilgili hükümler açık değildir.

* 657 sayılı kanun sicillerle ilgili yeni bir sistem getirmiş ancak bunun uygulanmasına bugüne kadar geçilememiştir. Ertelenen ve uygulanması için bir geçiş dönemine ihtiyaç duyulan “Sicil Yönetmeliği”nin aksak yönlerinin en kısa sürede giderilerek işlerliğinin sağlanması gerekmektedir.

* Disiplin konusu cezalar, suçlar, kurullar ve disiplin amirleri bakımından memuru korumuş ancak devleti korumamıştır

* Emeklilik hakkı devlet personelinin sosyal güvenlik haklarının temelini teşkil eder. 1963 yılında Devlet Personel Rejimi hakkında yapılan çalışmalarda bu konu üzerinde

detaylı bir şekilde durulmuşsa da bu güne kadar kifayetsiz ve elverişsiz bir emeklilik sistemi kurulamamıştır.

* Devlet memurlarının yetiştirilmesi konusunda DMK' nın VII. Kısımında hükümler getirilmiştir. Kanunun bu bölümündeki maddeler Türkiye'deki devlet memurluğu kavramına önemli bir yenilik getirmiş ve devlet memurlarının eğitilmelerini bir görev olarak kurumlara vermiştir. Memurların eğitilmesi konusu henüz gereken önemle göz önünde tutulmadığı için kanunun bu mesele ile ilgili maddelere çeşitli, teferruatlı ve bir çok bakımdan yol göstericidir. Burada eğitim, hizmet öncesi ve hizmet içi aşamaları ile bir bütün olarak ele alınmaktadır.

* Danışma Kurulları ile ilgili maddeler 160 sayılı Devlet Personel Dairesinin Kurulması Hakkındaki Kanun ile çelişki halindedir(Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları,1980:72).

III.1.8.3. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Uygulanamama

Nedenleri

657 sayılı DMK yürürlüğe girdiği günden beri sürekli değişikliğe uğramış ve kanunun ilk halinden neredeyse eser kalmamıştır. Kanuna ilişkin eleştiri yapılmış ve kanunun yeterli görülmemesinin ve uygulanmamasının çok çeşitli nedenleri olduğu ileri sürülmüştür. Kanunun uygulanmama nedenlerini 4 başlık altında toplamak mümkündür.

Kanunun Tekniği ile İlgili Nedenler; 657 sayılı DMK, oldukça ayrıntılı bir kanundur. Temel esasları tespit etmek yerine en küçük ayrıntılara kadar konuyu düzenlemeyi tercih etmiş, sadelik ve basitlikten uzaklaşmıştır (Tutum,1968:35).Kanun, sınıflandırma konusunda açık hükümler koymamıştır. Kanunda yer alan süreler de uygulama açısından sıkıntı yaratmıştır. Örneğin; sınıf tekliflerinin kurumlarca iki ay içerisinde hazırlanmasını öngören hükmün gerçeğe uygun olmadığı görülmektedir.

Hukuki Nedenler; 657 sayılı DMK, sınıf tüzükleri sistemine dayanmaktadır. Sistemin işlemesi için tüzüklerin Danıştay'ın incelemesinden geçerek kesinleşmesi gerekir. Danıştay, uygulanması durumunda ileride uyuşmazlık doğurabilecek tüzükleri titizlikle incelediğinden tüzüklerin kesinleşmesi uzun zaman alır. Ankara Üniversitesi tarafından 657 sayılı DMK ile ilgili olarak açılan bir dava nedeni ile Anayasa Mahkemesi tarafından verilen ve 8 Haziran 1966 gün ve 12317 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan karar da uygulama da önemli bir hukuki engel teşkil etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında; 657 sayılı DMK' nın 1. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “kanunun mali hükümlerinin üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarında uygulanacağı...” şeklindeki kararını iptal etmiş, kararın gerekçesinde kanun koyucunun Anayasa ile tahsisen verilmiş olan düzenleme görevini yürütme organına devretmesini, hem görevi veren Anayasa hükmüne hem de Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükmüne aykırı bulmuştur (Tutum,1968:36, Erkin,1971a:12).

Mali Nedenler; Reformun maliyeti konusunda oldukça yüksek rakamlar ortaya atılmıştır. Kurumlar ile Devlet Personel Dairesi arasında yapılan pazarlıklar sonucu belirlenen sınıf göstergeleri, makul bir katsayı kabul edilmesi halinde bile büyük mali külfete mal olacağı öne sürülmüştür. Bunun yanında kanunda yer alan hakların da mali külfeti artıracığı ileri sürülmüştür, bunlarda kanunun uygulanmasını zorlaştırmıştır (Tutum, 1968.36).

Baskı Gruplarının Direnmesi; 657 sayılı DMK' nın uygulanmasına karşı direnen belli başlı meslek grupları vardır. Bunlar: mühendisler, doktorlar ve öğretmenlerdir. Bu grupların kanunun uygulanmasını geciktirici davranışları iki yöndedir. Gruplar bir yandan, sistem içinde kendilerine daha avantajlı bir statü sağlamaya çalışırken

diğer yandan 657 sayılı DMK' nın getirdiği sistemin kendi mesleklerinin gereklerine uymadığını öne sürmüşlerdir (Tutum,1968:37).

III.2. 1980 ve Sonraki Dönemde Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar

1980 yılından itibaren personel rejimine ilişkin çalışmalar yine kanunlar ve KHK' ler yolu ile yapılmaya çalışılmıştır.

Personel rejimini iyileştirmek üzere pratik çözüm biçimleri geliştirmek amacı ile 26 Ağustos 1982 günlü Bakanlar Kurulu Kararı ile Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun amacı; devlet memurluğunu sağlam bir statüye kavuşturmak, ücret rejimini basitleştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamaktır.

Komisyon, Eylül 1982' den Nisan 1983' e kadar altı ay süre ile çalışmış, bu süre içinde ücret rejimine ilişkin ödeme kalemlerini “aylık”, “ek gösterge”, ve “görev tazminatı” olmak üzere üçe indirerek basitleştirmeye, her kamu hizmeti için günlük, sorumluluk ve önem derecesine göre görev tazminatı belirlemeye böylece “eşit işe eşit ücret” kuralı gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ayrıca aylıkları nesnel esaslara bağlamaya, ek göstergelerdeki dengesizlikleri gidermeye, görev unvanlarının sayısını azaltmaya, kamu kesimindeki aylık ve ücret rejimini esnek bir sisteme bağlamaya çalışmıştır (Canman,1988:141).

1980 yılından sonra Kamu Personel Rejimi'ndeki düzenlemeler kanunların yanında yetki kanunları ile çıkarılan KHK ile yapılmaya çalışılmıştır. Ancak bu düzenlemeler ile de iyileştirme yapılamamış, ilerleme kaydedilememiştir.

III.2.1. 1982 tarih ve 2595 sayılı Kanun

2595 sayılı kanun ile, DMK' da daha öncede değiştirilmiş olan 11 madde ile daha önce değişiklik yapılmamış 3 madde değiştirilmiş, 2 madde tamamen yürürlükten kaldırılmış, 9 geçici madde eklenmiş ve 1327 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmış olan

bir madde de yeniden eklenmiştir. 2595 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

- 2595 sayılı kanun, aylıklara ilişkin gösterge tablosunu değiştirmiş, ek göstergeli memuriyetlerin kapsamını genişletmiş, nitelikli eleman gerektiren görevler için yan ödeme türü geliştirmiştir.
- Yan ödemelere ilişkin yapılan düzenleme ile “Özel Hizmet Tazminatı” adı altında yeni bir ödeme türü kabul edilmiştir.
- Kanun ile eğitim ve öğretim sınıfı dışındaki tüm sınıfların ilk dört derecesindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre dikkate alınmaksızın iki alt derece aylığını kazanılmış hak olarak almış olanlardan atama yapılabilmesi imkanı getirilmiştir. (Canman,1988:20).

2595 sayılı kanun, bir taraftan memur aylıklarını yükseltmiş, diğer taraftan da ek göstergeli memuriyetlerin kapsamını genişletmiştir. Devletin nitelikli eleman bulmakta ve bu memurları elinde tutmakta zorluk çektiği görevler için yeni bir yan ödeme türü getirmiştir.

Aylıkların, fiyatlar genel seviyesi karşısında yetersiz kalmasının önüne geçebilmek için böyle bir düzenleme yapılmıştır. Ancak daha sonra çıkarılan kanunlarda da bu tür düzenlemeler yapılması, nitelikli eleman bulma sıkıntısının devam ettiğinin ve kamu kesiminde ödenen ücretlerin yetersizliğinin devam ettiğinin göstergesidir (Canman,1985a:20).

2595 sayılı kanun, Devlet sanatçıları ve sanatçılarla ilgili olarak ta yeni bir düzenlemeye gitmiş ve bu elemanların sözleşmeli olarak çalıştırılabilmelerine imkan tanımıştır.

Kanun, memurların yanında diğer kamu görevlilerine ilişkin bazı düzenlemeler yapmıştır. Buna göre DMK' nın ek geçici 7. maddesine eklenen fıkra ile bu madde kapsamındaki yargı organları mensuplarına, kanunlarla gerekli düzenleme yapıncaya kadar, verilmekte olan hakim ödeneği veya yargı ödeneği oranları % 75 olarak belirlenmiştir. Üniversite Personeli Kanunu 'nun değişik 16. maddesine eklenen fıkralarla Rektörlere, Üniversite Bilim ve Tıp Merkezi Başkanları'na aylık tutarlarının %30'unun, Rektör Yardımcıları ve Dekanlara da %15' nin, Yüksekokul Müdürü ve Dekan Yardımcıları'na %10 'nun idari görevlerinden dolayı ayrıca ödenmesi hükme bağlanmıştır (Canman,1985a:21).

III.2.2. 1982 tarih ve 2670 sayılı Kanun

2670 sayılı kanun ile, DMK' nın daha önce değişikliğe uğramamış olan 18 maddesi, daha önce değişikliğe uğrayan 22 maddesi değiştirilmiştir. 3 ek madde ve 5 geçici madde eklenmiştir. Kanun ile DMK' da yapılan düzenlemeleri şöyle sıralayabiliriz:

- Memurların memurluk statüsüne ilişkin ödev ve sorumluluklarını,
- Devlet memurluğuna giriş şartlarını, merkezi sınav sistemini, adayların yetiştirilmesini, atamalar ve disiplin hükümlerini,
- Sınav sonucunda adaylığa kabul edilmiş memur adaylarının yetiştirilmesini ve adaylık süresini, asli memurluğa atanma süresini ve aylık izinlerini yeniden düzenlemiştir(Canman,1988:22).

Merkezi Sınav Sistemi'ni düzenleyen yönetmelik yayımlanmış, ancak uygulanması 01.01.1985 tarihine kadar ertelenmiş, daha sonra 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı KHK ile tekrar kurumsal sisteme dönmüştür. Bunun yanında aday memurların yetiştirilmesi, eğitim süreleri, programları, değerlendirme esasları, sorumlu kurumlar ve diğer hususlar 21.02.1983 tarih ve 8376061 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe

konmuştur. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik ise, 19.04.1983 tarih ve 83/6225 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiştir.

III.2.3.1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanunu

Personel rejimine ilişkin sorunların 2595 ve 2670 sayılı kanunlar ile çözülemeyeceği anlaşılmış ve kamu yönetiminin işleyiş ve düzeni üzerine önemli ve köklü değişiklikler yapılmasına gerek görülmüştür. Bunun üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi amacı ile 16.06.1982 tarih ve 2680 sayılı “Yetki Kanunu” ile Bakanlar Kurulu’ na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yetki Kanunu’nun çıkarılma amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili ve verimli şekilde yürütülmesi ve yerli ya da yabancı uzman raporları yerine kamu yönetiminin Kanun Hükmünde Kararnameler ile düzenlenmesini sağlamaktır.

2680 sayılı Yetki Kanunu, kamu yönetimini yeniden düzenlemek amacı ile 18 ay süre ile KHK çıkarabilme yetkisini almış ve Haziran 1982’ de Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş ve çalışmalara başlamıştır. Ayrıca Bakanlar Kurulu’nun 26.08.1982 tarih ve 82/5284 sayılı kararı ile Devlet Personel Dairesi bünyesinde “Personel Rejimi Komisyonu” kurulmuştur (Çevikbaş,1995:74).

Komisyonun gerçekleştirmesi gereken amaç, Devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu kesiminde uygulanan ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamaktır.

Personel Rejimi Komisyonu, ödeme kalemlerini “aylık”, “ek gösterge”, “görev tazminatı” olmak üzere üçe indirerek basitleştirmeye, her kamu hizmeti görevi için görev tazminatı belirlemeye, bu sayede ücretlerde eşitlik sağlamaya, terfilerin kadrolara bağlı

olmaktan kurtarılmasına, ek göstergelerdeki dengesizliklerin giderilmesine, kamu kesimindeki aylık ve ücret rejimini konjonktürü yakından izleyebilecek esnek bir sisteme kavuşturmaya çalışmıştır (Canman,1985b:4).

III.2.4. 1982 tarih ve 2771 sayılı Kanun

2771 sayılı kanun, 657 sayılı DMK' da değişiklik geçiren ek göstergeler ile ilgili hükümleri yeniden ele almış, kadrolarına tahsisli ek göstergesi olmayan çalışanları ek gösterge uygulaması kapsamına almış, bazı hizmet sınıflarında ek göstergeli memuriyetlerin sayısını artırmıştır.

2771 sayılı kanun, asgari ücretin aylık toplamından daha az olan memur aylık ve yakacak yardımını, tazminat ödenmesini öngörmek sureti ile asgari ücret düzeyine yükseltmiştir.

2771 sayılı kanun ile yapılan bir diğer değişiklik ile, 657 sayılı DMK' nın Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (RTÜK) personeli ile ilgili Ek geçici 10. maddesinin (f) fıkrasında yapılmıştır. Buna göre kurumun personeli için Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek tazminat miktarı veya oranının, en yüksek devlet memuru aylığını (ek gösterge dahil) geçmemesini hükme bağlamıştır (Canman,1985b:7).

Kanun, yüksek öğrenim görmüş devlet denetim elemanlarına ilişkin ek göstergelerin uygulama alanını genişletmiştir.

2771 sayılı kanun, 657 sayılı DMK 'nın 1327 sayılı kanun ile değiştirilmiş Devlet Memurları Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) kurulmasını, kurumun tüm devlet memurlarını kapsamaması ve memurların maaşlarının % 5' nin bu kurum için kesilmesini öngören 190. maddesini yürürlükten kaldıran Geçici 4. maddesinde değişiklik yapmış ve MEYAK için kesilen paraların hazineye devredilmesini ve keseneklerin % 60 fazlası ile ilgililere iade edilmesini hükme bağlamıştır.

Ayrıca kanun, kamu kesiminde ilaç savurganlığını azaltabilmek amacı ile ilaç bedellerinin % 20'nin ilgililer tarafından ödenmesini hükme bağlamıştır (Canman,1985b:5).

III.2.5. 1984 tarih ve 2999 sayılı Yetki Kanunu'na Dayanarak Çıkarılan Personel Rejimine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler

1980-1983 yılları arasındaki Geçiş Dönemi'nden sonra 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan Genel Seçimlerden sonra kurulan Hükümet, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeleri Kanun Hükmünde Kararname çıkartarak yapma yolunu seçmiştir. Bu dönemde 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu dönemde personel rejimi, 2999 sayılı Yetki Kanunu' na dayanılarak çıkarılan KHK' ler ile düzenlenmeye çalışılmıştır. 2999 sayılı Yetki Kanunu'nun amacı; memurlar ve diğer kamu personelinin çalışmalarında etkinliği ve verimliliği artırmak, mali ve sosyal haklarda iyileştirmeler yapmak üzere hükümete KHK çıkarma yetkisi vermektir (Öktem,1992:98).

1 Mayıs 1984' te yürürlüğe giren 2999 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamına şu konular alınmıştır: Devlet Memurluğu'na alınma, sınıflandırma, mali ve sosyal haklar, hizmet şartları ve şekiller, Devlet Memurları Kanunu'nun geçici maddeleri gibi. Yetki Kanunu'nda kamu hizmetlerinde etkililiği sağlamak, ücret rejiminde adaletli davranmak, mali ve sosyal haklarda iyileştirmeler yapmak gibi ilkelerin dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. 2999 sayılı yetki kanunu' nun hükümete verdiği kararname çıkarma yetkisi 1984 mali yılı sonuna kadar geçerlidir (Canman,1988:148).

III.2.5.1. 1984 tarih ve 199 sayılı KHK

21 Mayıs 1984 tarihinde yürürlüğe giren 199 sayılı KHK, “Olağandışı Yükselme Yöntemi”ni değiştiren kararnamedir (657 sayılı DMK ’nın 2595 sayılı kanunla değişik 68/B maddesi). Bu düzenleme ile öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı dışındaki sınıfların ilk dört derecesindeki kadroların derece yükselmelerinde süre kaydı (üç yılda bir derece yükselme) aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağı dereceden atama yapılması imkanı sağlanmaktadır. Hizmet süresine göre ve yüksek öğrenimli olmak koşulu ile eski süreler (15,12,9 yıl) kısaltılmıştır.

Bu hüküm sadece vasıflı eleman sıkıntısı çekilen hizmet alanlarını değil, diğer hizmet alanlarını ve meslekleri de kapsadığından “kariyer gelişimi” ni engelleyen bir hüküm olarak değerlendirilmektedir (Öktem,1992:98).

III.2.5.2. 1984 tarih ve 241 sayılı KHK

26 Haziran 1984 tarihinde yürürlüğe giren 241 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda daha önce değişiklik geçiren 11 madde, değişiklik geçirmemiş 3 madde değiştirilmiş, 1 ek geçici madde de eklenmiştir. 657 sayılı DMK’ nın ek geçici 7. maddesinin son fıkrası da yürürlükten kaldırılmıştır.Yapılan değişiklikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bakanlar Kurulu’na, mali yılın ikinci yarısı için aylıklara ilişkin katsayıyı değiştirme yetkisi verilmiştir.
- Kademe ilerlemesi, olumlu sicil alan memurlarda otomatik olarak yapılmaktadır.
- “Aile Yardımı Ödeneği” ve “Doğum Yardımı Ödeneği” hesaplamaları katsayıya bağlanmıştır.

- Sözleşmeli personel ya da sürekli işçi statüsünden “memur” statüsüne geçiş kolaylaştırılmış, bunu içeren hüküm 657 sayılı DMK’ ya ek geçici madde olarak eklenmiştir.
- Ek gösterge ve özel görev tazminatı yükseltilmiştir.
- Özel hizmet tazminatı verilecek devlet denetim elemanlarının sayısı artırılmıştır.
- Askeri ve sivil bazı yüksek görev unvanları belirtilerek bunlara Makam Tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır (Öktem,1992:99).

241 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerin bir kısmına yukarıda yer verilmiştir. Hükümlerden de anlaşılacağı gibi bu kararname ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin özellikle mali hakları konusunda düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmıştır.

III.2.5.3. 1984 tarih ve 243 sayılı KHK

1984 tarih ve 243 sayılı KHK ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının yanında özlük hakları ile ilgili de yeni düzenlemeler yapılmıştır. 243 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler son dönemde yapılan en geniş kapsamlı düzenlemelerdir.

Bu kararname ile görevinde üstün başarı gösteren ve iyi sicil alan personelin yükselmesi öngörülmüştür. Memurların mali hakları ile ilgili olarak ek göstergeler artmış, özel hizmet tazminatının kapsamı genişletilmiş, kadrosuzluk nedeni ile derecesi yükselmeyen çalışanların bir üst dereceye yükseltilmeleri sağlanmıştır.

Memurların sosyal hakları ile ilgili olarak da 10 yıla kadar hizmeti olan çalışanlara 6 aya kadar hastalık izni kullanma olanağı sağlanmıştır.

Özlük hakları ile ilgili olarak 243 sayılı KHK, memuriyete girişte merkezi sınav sistemi yerine sınavların kurumlarca yapılmasını, sınavlarla ilgili usul ve esasların bir

Genel Yönetmelik ile düzenlenmesini, yer değiştirmelerle ilgili bir yönetmelik hazırlanmasını, kurumların bir personel ve atama planı yapmaları... gibi pek çok konuda düzenlemeler yapmıştır.

243 sayılı KHK ile sınıflandırma dışında 2999 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamı içine alınan tüm konulara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu kararnamede de diğerlerinde olduğu gibi personelin mali haklarına ilişkin düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmıştır (Öktem,1992:99).

III.2.5.4. 1984 tarih ve 244 sayılı KHK

1984 tarih ve 244 sayılı KHK ile Devlet Memurları'nın ve diğer kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Genel İdare Hizmetleri sınıfında yer alan unvanlı memurların ek gösterge miktarı yükselmiş, öğretim elemanlarının ek ders ücreti ve üniversite ödenekleri artırılmıştır. 1985 yılı başında 5,5 olan aylık yelpazesi 7' ye yükseltilmiştir.

III.2.6. 1985 tarih ve 233 sayılı KHK

1985 yılında personel rejimi ile ilgili bekli de en önemli düzenleme ve uygulama 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)' nde görülen sözleşmeli personel istihdamıdır. KİT' ler kamu kurum ve kuruluşlarının aksine asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerini de sözleşmeli personel eli ile yaptırmaktadır. Bu dönemden itibaren KİT' lerin istihdam şekli sözleşme esasına dayanmaktadır.

233 sayılı KHK' ye dayanarak 26 Nisan 1985 tarihinde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca alınan kara göre İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ve bunların müessese ve bağlı ortaklıklarında da istihdam şekli "memur ve işçi statüsünde olmayan sözleşmeli personel" olacaktır. Sözleşme ile istihdam edilecek yeni elemanlar için mesleki konularda yeterlilik sınavı yapılacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemenin ardından halen kadrolu personel olarak çalışanlara da sözleşmeli statüye geçme imkanı sağlanmıştır. Sözleşmeli statüye geçmeyen personelin kadroları “şahsa bağlı kadro” olup, bu kadrolarda istihdam edilen personelin üst derecelere yükselme imkanı da sınırlandırılmıştır.

233 sayılı KHK’ ye göre KİT’lerde ilk defa sözleşme yapacak olanların sözleşme süresi, deneme süresi olarak kabul edilen 6 aylık süredir. Bu dönem sonrasında başarılı olan çalışanların sözleşme süreleri her defasında bir yıl olmak üzere uzatılabilmekte, başarısız olanların ise sözleşmeleri yenilenmemektedir. Sözleşmelerin yenilenmesine ya da iptal edilmesine yol açan değerlendirme ise, kuruluşun verimlilik, üretim, kalite, satış, karlılık, ihracat vb. durumlara göre yapılmaktadır.

Sözleşmeli personele sözleşme ücreti ve yolluk hariç hiçbir ödeme yapılmaması da kararname ile hükme bağlanmıştır.

III.2.7. 1986 tarih ve 3268 sayılı Kanun

Personel rejiminde iyileştirme, düzenleme yapmak amacı ile 2999 sayılı Yetki Kanunu ile verilen KHK çıkarma yetkisinin süresi 1984 mali yılı sonunda bitmiştir. Ancak memurların ekonomik şartlara uyum sağlayacak mali yeterliliğe sahip olabilmesi için yeniden düzenlemeler yapılması gerekmekte ve bunun içinde yeni bir yetki yasasına ihtiyaç duyulmakta idi. Bunun üzerine 12.03.1986 tarih ve 3268 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu” ile 2 yıl süreli KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki kanununa dayanılarak 29.02.1988 tarih ve 311 sayılı KHK ve 30.12.1988 tarih ve 351 sayılı KHK çıkarılmıştır (Çevikbaş,1995:76).

III.2.8. 1988 tarih ve 308 sayılı KHK

Personel rejimine ilişkin düzenlemelerin en önemlilerinden biri de KİT' lerde sözleşmeli personel istihdamına ilişkin olarak 3268 ve 3347 sayılı Yetki Kanun'larına dayanılarak çıkarılan 233 sayılı KHK' nin KİT personel rejimine dair hükümlerini değiştiren ve 18 Ocak 1988 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 308 sayılı KHK' dir. Bu kararname, 1 Şubat 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

308 sayılı kararname ile KİT personeli çalıştırılma şekline göre "sözleşmeli personel" ve "işçi" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kararname ile KİT' lerdeki memur kadrolarının tasfiye edilmesi söz konusu olmuştur. KİT'ler de sözleşmeli olarak çalışan tüm personel ile ilgili yetkiler Yüksek Planlama Kurulu' na verilmiştir.

Söz konusu kararname, sözleşmeli personelin ücretinde tavan belirlemesini de Yüksek Planlama Kurulu' na bırakmıştır. Ayrıca kararname ile part-time çalışma esasına göre de sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınmıştır. Sözleşmeli personelin Toplu Sözleşme hükümlerinden yararlanamayacağı da kararname ile hükme bağlanmıştır (Serim,1988:150).

308 sayılı KHK, personelin aylık sözleşme ücreti, iş değerlendirme esasına göre belirlenecek temel ücret ile başarı, liyakat ve kıdeme göre hesaplanacak ücret toplamından oluşmaktadır. Kararnameye göre, hizmete alınacak sözleşmeli personel 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu' na tabi olacaktır.

Ayrıca kararname, KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında çalışan sözleşmeli personelin siyasi faaliyetlerde bulunmasını ve siyasi partilere üye olmasını da yasaklamıştır (Canman,1988:150).

III.2.9. 1990 tarih ve 399 sayılı KHK

1988 yılında çıkarılan 308 sayılı KHK, eşit iş yapan çalışanlar arasında eşitsizlik ve dengesizlik yarattığı gerekçesi ile Aralık 1988’ de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 1990 tarihinde 399 sayılı KHK çıkarılmış ve sözleşmeli personelin hizmete alınması, hakları, çalışma saatleri ve izinleri, mali ve sosyal hakları, sicil ve başarı değerlemesi, disiplin hükümleri, görevden uzaklaştırma esasları düzenlenmiştir.

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda sözleşmeli personel ve işçilerin yanı sıra memur çalıştırılmasına da olanak tanınmış, sözleşmeli olarak istihdam edilecek personel 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı’ na bağlanmış, harcırahları, tedavi, doğum ve ölüm yardımı gibi giderler konusunda devlet memurları ile paralellik sağlanmıştır.

399 sayılı KHK ile KİT’ lerde yönetici kadrolarında ve Teftiş Kurulları’nda çalışan personel, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevi yerine getirdikleri için “memur” statüsüne getirilmiştir.

399 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından 1991’ de memur ve diğer kamu görevlilerinin bugünkü ücret rejiminin hem kuruluşlar hem de aynı kuruluş içinde benzer görevleri yapanlar arasında aşırı ücret farkına neden olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir. Ancak 05.02.1992 tarihli ve 3771 sayılı kanun ile 399 sayılı KHK’ de değişiklik yapılmış ve iptal edilen madde hükümleri yeniden düzenlenmiştir (Canman,1992a:5).

III.2.10. 2001 tarih ve 631 sayılı KHK

04.07.2001 tarih ve 631 sayılı KHK ile kadro yokluğu sebebi ile derece yükselmesi yapamayan çalışanların diğer şartları taşıdıkları takdirde hak aylıklarının öğrenim durumları dikkate alınarak yükselebilecekleri derecelere kadar yükseltilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname ile daha önce kaldırılmış olan

152. maddenin başlığı Zam ve Tazminatlar olarak değiştirilmiştir, mülga (Yürürlükten kaldırılmış) 213. maddeden sonra gelen Zam ve Tazminatlar başlıklı ek madde metni 152. madde metni olarak işlenmiştir.

Vekaleten atanacak personel için asil olan personelde aranan şartların aranacağı belirtilmiş ve halen 99 Seri No' lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği' nde ifade edilen kural kanun hükmü haline getirilmiştir. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinden asli kadro ve görevleri dışında yönetim, denetim, tasfiye, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet ve benzeri organlarda görev alanlara bu görevlerden sadece bir tanesi için ücret ödenmesi hüküm altına alınmıştır.

631 sayılı KHK ile Temsil Tazminatı alamayan kamu görevlilerine Görev Tazminatı adı ile yeni bir tazminat getirilmiştir. Tedavi ve ölüm yardımı uygulamalarında ortaya çıkan aksaklıklar giderilmiş, sürekli görev ile yurt dışında bulunan kişilerin yıllık izni dışında hastalık ve diğer gerekçeleri ile yurt içinde geçirilen sürelerde yurt dışı aylığı almalarının önüne geçilmesi sağlanmıştır (www.basbakanlik-dpb.gov.tr,02.03.2005).

III.2.11. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1980 yılından sonra Personel Rejimine ilişkin yapılan çalışmalara Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname şeklinde olmuştur. 1983 yılında iş başına gelen yönetim, hizmetlerin daha hızlı, etkili ve ekonomik olarak yerine getirilmesini sağlamak amacı ile köklü düzenlemelere gitmiştir.

Bu yapılanmanın sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve yaşanan hızlı toplumsal değişime sistemin ne ölçüde uyabildiğini belirlemek amacı ile Kamu Yönetimi Sistemi'nin yeniden incelenmesi gereği üzerinde durulmuştur. Bu amaç ile DPT tarafından 1988 yılında TODAİE' den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ve

Yıllık Program uygulamalarına ışık tutacak biçimde bir araştırma yapılması istenmiş ve bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) hazırlanmıştır.

KAYA' nın amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir (KAYA,1991:3).

KAYA' ya göre personel rejimine ilişkin mevcut durum ve sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı yasal hükümler, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen sorunlar nedeni ile kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir.
- Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş, bu nedenle farklı özelliklere sahip olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiştir.
- Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı tartışmalara neden olmuştur. Özellikle ilk dört dereceye kimlerin atanacağı açık değildir. Öğrenim durumu yükselme konusunda ölçüt olarak benimsenmiş, bu da daha az öğrenim görenlerin aleyhine ölçüsüz farklara neden olmuştur.

- Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmaktadır. Ancak bu sistem enflasyona yenik düşmüştür.
- Türkiye’ de kamu görevlilerinin değerlendirilmesi, kapalı ve gizli sicil sistemine dayanır. İş ve personel değerlendirilmesi, işe en uygun, yeterli ve yetenekli personelin saptanması açısından personelin tam ve nesnel bir envanterinin çıkarılmasını amaçlar. Personel değerlendirilmesi sisteminde, değerlendirmeyi yapacak yöneticilerin nesnel davranmama ihtimali önemli bir sorundur. Personelin değerlendirilmesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler (zaman, nicelik, nitelik ve maliyet standartları) gelişmemiş olduğu için değerlendirme, yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.
- Kamu kesiminde hizmet içi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırım olarak, hizmetin ve personelin niteliğini yükseltmeyi, daha üst düzey görevler için personeli hazırlamayı ve personelin verimini artırarak zaman ve kaynak israfını önlemeyi amaçlamaktadır. Ancak eğitim için ayrılan mali olanakların yetersiz olması, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personelin azlığı, kurumlar arasında koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanan hizmet savurganlığı vb. hizmet içi eğitim çalışmalarında tıkanıklıklar ve sorunlara neden olmaktadır.

KAYA’ ya göre personel rejimine ilişkin çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu hizmetlerine nitelikli personel alımında Merkezi Sınav Sistemi, belirli görev unvanlı, kurumlar arası kadrolara açıktan personel atanmasında uygulanmalı, görevleri ve işleri bakımından halkla ve iş

sahipleri ile ilişkide bulunan personelin seçiminde mülakatlar görevli sınav komisyonları tarafından yapılmalıdır.

- Sınıflandırmanın amacı, “eşit işe eşit ücret” ya da “hizmete almada biröneklik sağlamak” olsun bugünkü on sınıflı sistem yetersizdir. Sınıf kurarken benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği nitelikler temel alınmalıdır. Bu sayede gerçeklere uygun sınıf sayısı ortaya çıkarılabilir. Daha sonra bu sınıfların gerektirdiği personel nitelikleri ile yetki ve sorumluluk dereceleri saptanarak bir sınıflandırma planı yapılmalı ve bu plan maaş ve ücret sistemi için temel oluşturmalıdır.
- Öğrenim düzeyleri arasında yıl farkı dikkate alınarak öğrenim durumlarına göre personelin girişi ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli, böylece daha az öğrenim görenlerin, kamu hizmetinde aleyhine olan ölçsüz fark giderilmelidir.
- Aylık gösterge tablosu, yeniden ele alınmalı ve derece sayısı 15’ten 13’e düşürülmeli, birinci derecedeki kademe sayısı da 4’ ten 9’a çıkarılmalıdır. Bunun yanında birinci derecenin üzerinde, üst kademe yöneticileri için aşamalı bir “kategori” sistemi geliştirilmelidir. Üst kademe yöneticilik görev yerlerini açığa kavuşturacak bu kategorilerde (A,B,C ve D) yer alan personele ayrıca üst gösterge rakamları ya da makam tazminatı uygulanmalıdır.
- Personel değerlemesinin mümkün olduğunca nesnel olarak yapılması, personelin performansını belirleyecek bazı nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmesine bağlıdır. Bu ölçütler zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleri ile ölçme değeri taşıyan performans standartlarıdır. Kamu

kesiminde de bu ölçütlerin kullanılması ve performansa ilişkin faktörler açısından personelin birbiri ile karşılaştırılması değerlendirme için gereklidir.

- Kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin etkililiğinin artırılmasında personel yeterliliği, personelin yeterliliğinde ise hizmet içi eğitimin çok önemli bir yeri vardır.

III.2.12. 1996 Memurlar Kanunu Tasarısı

1996 yılında hazırlanan Memurlar Kanunu Tasarısı, taslak olarak kalmıştır. Ancak taslak, “Genel Kadro Yasası” uygulaması mantığını ilerletmiştir. Kadro sistemini belirleme ve değiştirme gücü, bu düzenleme ile yürütme gücüne bırakılmıştır. Tasarının ekine, “Kadro Unvanları ve Bu Göreve Atanabilmek İçin Gerekli Asgari Nitelikler” listeleri eklenmiştir. Tasarıya göre bu liste, “genel idare esaslarına göre ve asli ve sürekli kamu hizmetleri” nin kadro listesidir. Tasarıya göre üç yıl içinde İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’ndan oluşan bir komisyon her kurumda “genel idare esaslarına göre yürütülecek asli ve sürekli görevleri” belirleyecektir ve karar Bakanlar Kurulu tarafından verilecektir. Bakanlar Kurulu Kararı’na göre ilgili cetvelde tanım dışında kalan kadrolar iptal edilecektir (Güler, 2003:13, www.egitimsen.org.tr/makale/birgulaymanguler_subat2003.html, 21.06.2004).

1996 Memurlar Yasa Tasarısı, kamu hizmetlerini üçe ayırmıştır. Bu ayırım yapılırken hizmetin gerekleri değil niteliği ölçüt olarak alınmıştır.

- Genel İdare Esasına Göre Yürütülen Hizmetler; Bakanlıklar, Emniyet, RTÜK, Özelleştirme İdaresi, vb... kurumların hizmetleri genel idare esasına göre yürütülen hizmetlerin kapsamı içine girmektedir.

- Kamu Yararı Ağır Basan Hizmetler; bu kapsam içine Merkez Bankası, Türk İşbirliği Kalkınma Ajansı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi kurumlar girmektedir.
- Piyasaya Bırakılabilir Olan Hizmetler; bu kapsam içine KİT'ler, Devlet Tiyatroları, Milli Piyango, Elektrik Etüt, Maden Tetkik Arama... gibi kuruluşlar, özelleştirilebilir hizmetler girmektedir.

III.2.13. Avrupa Birliğine Uyum Yasaları Çerçevesinde Kamu Personel Rejiminde Değişiklikler ve Kamu Personeli Yasa Tasarısının Getirdiği Değişiklikler ve Sorunlar

Personel rejimi, personele ilişkin kurallar, uygulamalar, teknikler ve işlemler bütünü olup hızla değişen, büyüyen ve gelişen dinamik bir özellik göstermelidir. Bu dinamizmin sağlanması Avrupa Birliği (AB)' ne uyum süreci içinde kaçınılmaz olmaktadır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) hazırlıkları bütünüyle AB' ye uyum süreci dikkate alınarak yapılmıştır. Bu çerçevede kamu personel rejimi açısından önemli kimi ileri adımların bu dönemde atılması büyük önem taşımaktadır. Bugüne dek kamu personel rejimi daha çok varolan yapıda, özellikle ücretler açısından, kimi iyileştirmeler yapılmasını sağlayacak biçimde ele alındığından hızlı değişen bir toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak bir düzen sağlanamamıştır.

Kamu Personel Rejimi'nin sorunları belirli bir iç içelik göstermektedir. Nitekim başlıca sorun kaynaklarından ilki daha işe alma aşamasında kendini göstermektedir. Bu çerçevede genellikle personele sağlanana mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı mevzuat hükümleri, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen tıkanmalardan

kaynaklanan nedenler, kamu hizmetlerine nitelikli personel alınmasını ve bunların hizmette tutulmasını güçleştirmektedir.

Kamu Yönetim Sistemi, Cumhuriyet' in 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 önemli bir boyutu da Kamu Personel Rejimi ile ilgilidir. Kamu yönetimi sistemine ilişkin olarak bugüne kadar hazırlanmış olan çok sayıda raporda öngörülen değişimler çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiştir. Bu raporlarda personel sayısının fazlalığı, varolanların niteliksiz oluşu, işe uygun eleman bulmada yetersizlik, kariyer ve liyakat ilkelerinin gerçek anlamda benimsenmeyişi, bunların yanı sıra ücret politikasının adaletsiz oluşu ya da ücretlerin yetersizliği gibi temel sorunlar sürekli olarak yinelenmiştir. Personel sistemini düzenlemek üzere çıkarılan tüm yasalara karşın sorunlar genelde aynı kalmıştır. Sorunlar ve çözüm yolları aslında bilinmekte ancak bu çözüm yolları uygulamaya geçirilememektedir.

Kamu Personel Rejimi'ne ilişkin hazırlanan çeşitli raporlar, kamu personelinin tamamının mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada toplanmasının, çeşitli kesimler arasında hizmetin özelliklerine uygun bir ücret dengesinin yeniden oluşturulmasını ve daha sonra yapılacak değişikliklerde de bu dengenin korunmasını önermektedir. Böyle ortak bir yasada hizmetin özelliklerinden kaynaklanan özel hükümlere de yer verilmesi gerekecektir. Halen Devlet Personel Başkanlığı'nca sürdürülmekte olan Kamu Personel Rejimi reform çalışmaları çerçevesinde hazırlanmış olan tasarlarda, bütünleştirme konusunda her hangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanabilmesi için ciddi bir insan gücü planlamasının yapılmış olması ve bu planlamanın eğitim sistemi ile bağlantılı olarak ele alınması gerekir. Bu yönden bakıldığında, kamu

yönetimi sisteminde insan gücü planlamasına gereken önemin verilmediğini görmekteyiz. Bir başka deyişle, bir insan gücü planlamasına dayanmadığı için kamu yönetimi sistemi hizmetin gerektirdiği nitelikte ve sayıda personel istihdamını sağlayamamaktadır (TOBB;2000:89). Kamu Personel Rejimi'nde ciddi düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim bir yasa tasarısı hazırlanmıştır ancak bu yasa tasarısı personel rejimindeki mevcut sorunları gidermek yerine AB'nin istekleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu nedenle kamu personelinin sıkıntıya düşürecek niteliktedir.

Devlet Personel Rejimi Reformu, Devlet'te Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi ile Merkez İdare ve Yerel Yönetim Reformu çalışmaları ile uyumlu olarak aşağıdaki temel ilkeler doğrultusunda hazırlanacaktır:

- * Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecektir.
- * Göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecektir.
- * Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecektir.
- * Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacak,
- * İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacak,
- * Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir.
- * Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanunu'na göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir,

* Müsteşarın ve bazı üst düzey yöneticilerin görev süresi, hükümetin görev süresi ile sınırlandırılacaktır (www.deltur.cec.eu.int.,21.11.2003, <http://www.basbakanlik.gov.tr>,06.10.2003).

Söz konusu tasarının en önemli kısmı “Kamu Personel Rejimi”dir. Kamu Personel Rejiminin temel ilkeleri şöyle konulmaktadır:

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği nitelik ve sayıda istihdamı esas alan, değişen şartlara uyarlanabilir, esnek, eşit işe eşit ücreti eşit statüye tâbi tutmak suretiyle ödemeyi öngören, sade, basit, taraflarınca anlaşılabilir, performans değerlendirmesine müsait, şeffaf, etkinlik ve verimlilik ölçütleriyle işletilebilen, halka güveni esas alan, hizmetin yürütülmesini yetkili ve sorumlularıyla birlikte vatandaşlara en uygun ve mümkün olduğunca sunan bir personel sistemi...Tasarı ile getirilen değişiklikler ve sorunların en önemlilerine aşağıda ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

III.2.13.1.Kamu Çalışanlarının Sayısının Azaltılması

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın üç ayağından biri olan Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı ile Kamu Personel Rejimi'nde bir takım değişiklikler yapılması öngörülmektedir. Bu değişikliklerden biri, kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasıdır. Ancak kamu personel sisteminde kamu personelinin sayısının ve niteliğinin ne olacağı, kamu hizmetlerinden ne anlaşıldığı ile yakından bağlantılıdır. Kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, ticarileşmesi ve özelleştirilmesini temel alan bir Kamu Yönetimi Reformu ile kamu personelinin sayısı azalacak, kamu personeli olarak kalanların ise niteliği ve çalışma koşulları değişecektir. Bu nedenle devlette reformun personel rejimi boyutunu tartışabilmek için yeni düzenlemeler ile hangi hizmet alanlarının kamusalıktan çıkarılacağını tartışmak gerekmektedir (Erdoğan,2003:13).

“Küreselleşme sürecinde kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin pek çoğunun ticarete konu olması, uluslar arasılaşmaya açılması ve özelleştirilmesi, devletin düzenleyici rolünün ön plana çıkarılması, kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın temel özelliği olarak belirmektedir”(Erdoğan,2003:14).

Hükümetin uygulamaya koymayı planladığı kamu yönetimi reformunun temel özelliği, yerelleştirme ile birlikte hizmetlerin üretimi, sunumu ve finansmanının özelleştirilmesidir.

Önerilen yeni düzenlemeler ile birlikte devletin pek çok kamu hizmeti alanından çekilmesi sağlanırken, devletin çekildiği kamu hizmeti alanları doğrudan veya yerel yönetimler aracılığı ile özelleştirilecektir.⁴ Bu da dolaylı olarak kamu hizmetinde çalışan personelin sayısının azalmasına neden olacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı'na göre, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı taşrada örgütlenebilecektir. Diğer bakanlıkların taşra teşkilatı, İl Özel İdareleri'ne ve Belediyeler' e devredilecektir. Bu bakanlıkların devri, görevin ve yetkinin, kadrosu ile beraber personelin, tüm taşınır ve taşınmaz malların, alacak ve borçlar ve mali kaynakların, yani bütçenin devri anlamına gelmektedir. Bakanlıkların taşra teşkilatına devrinin personel açısından değerlendirilmesi şu şekilde yapılabilir:

Türkiye'de 2.750.000 civarında kamu personeli çalışmaktadır. Bu rakam son derece düşük bir rakamdır. 2.750.000 civarındaki kamu görevlisi 75-80 milyon nüfusu olan bir ülke için oldukça düşüktür. OECD ülkeleri ile bir karşılaştırma yapıldığında % 3-3,5

⁴ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 10. maddesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda genel bir yetki vermektedir. “Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi” başlıklı 10. maddeye göre, “*Merkezi idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun görülen hizmetler,... özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.*”

civarındaki kamu personeli oranının OECD ülkeleri karşısında gerilerde olduğu dikkati çekmektedir. OECD ülkelerinde bu oran %10, %8, %7, %6 düzeyindedir. Yani Türkiye’de *“aşırı büyük, hantal, obez bir kamu bürokrasine yol açan şişkin bir personel varlığı var”* savı geçerli değildir (Güler,2005:100).

III.2.13.2.Norm Kadro

Norm kadro⁵ uygulaması esas olarak eğitimdeki uygulamalar ile başlamış olsa da bir çok kamu kurumunda tespit çalışması sürmektedir. Konuyla ilgili yayınlanan Kararname’de bütün kamu kurumlarında norm kadro uygulamasının 2003 yılı sonunda tamamlanması gerektiği belirtilmektedir. Norm kadro uygulamasının temel amacı, çalışan sayısının azaltılmasıdır. Çalışan fazlasının tespiti bu amaçla yapılmaktadır. Norm kadro fazlası olanlar doğal olarak başka işyerlerine gönderilecek, bir kısmı da emekli edilecek ya da işten çıkarılacaktır(<http://www.sendika.org/modules.php>,19.08.2005).

Norm kadro uygulaması bir süredir devlete ait okullarda hayata geçirilmiş bulunmaktaydı. Buna göre, bir işçinin (burada öğretmen sıfatıyla anılıyorlar) ihtiyaç duyulan çeşitli işyerlerinde (okullarda) kullanılabilmesi mümkün kılınmıştı. Böylelikle en az sayıda öğretmenle en fazla sayıda okulun ihtiyacı karşılanmış olmaktadır (www.zmo.org.tr, 29.11.2003).

III.2.13.3.“Sözleşmeli Personel” Statüsüne Geçiş

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun istihdam şekillerini tanımlayan 4. maddesi’nde Devlet Memuru, “devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare

⁵ Norm kadro düzeni, iş çözümlenmeleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirilmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibari ile ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanmasıdır. Norm kadro düzeni, kurumlarda gereksiz personel birikimlerini, keyfi görevlendirmeleri ve insan gücü savurganlığını engeller ve kişilerin niteliklerine uygun görevlerde kullanılmasına olanak verir.

esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetini yerine getirmekle görevli kişiler” olarak tanımlamaktadır. Türk kamu yönetiminde memurluk, meslek olarak kabul edilmiştir. Devlet, memur alırken eşitlik ve ayırım gözetmez, memurluğa giriş koşulları kanunlar ile belirlenmiştir. Ayrıca memurluğa girişte eşitlik ve liyakate önem verilir.

1982 Anayasası'nın 128. maddesinin “devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklindeki tanımından da anlaşılacağı gibi sözleşmeli personel diğer kamu görevlileri tanımına girmediğinden sözleşmeli personelin asli ve sürekli görevlerde çalıştırılması da hukuken açıklığa kavuşturulması gereken bir konudur. Sözleşmeli personel uygulamasına geçilmesi ile Anayasa'nın ilgili maddesine aykırı bir düzenlemeye gidileceğinin de bir göstergesidir.

Geleneksel anlayışa göre kamu hizmeti veren memur, devlet otoritesini temsil eder ve bu otoriteyi kullanır. Yine 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanun ile düzenlenir” denmektedir. Bu nedenle devlet memuru, özel kesim işçilerinden farklıdır ve işçilerin içinde bulunduğu çalışma ilişkilerine tabi olamaz. Bu yaklaşım ile, memurların çalışma ilişkilerine tabi oldukları kurallar tek yanlı üretilen, çeşitli güvenceler içeren bir statü rejimine bağlıdır. Statü temeline dayanan bu çalışma rejiminde, memurun başta iş güvencesi olmak üzere, kademe ilerlemesi, emeklilik, sağlık güvencesi gibi bazı ayrıcalıkları vardır. Bu nedenle memurun, sözleşmeli çalışanlardan farklı olması gerekmektedir (Erdoğan, 2003:17).

Ancak son dönemde gündemi oldukça meşgul eden Kamu Personel Rejimi'nde yapılması planlanan reform(!) ile kamu çalışanlarının büyük bir kısmının “sözleşmeli statü” ye geçirilmesi söz konusu olmuştur. Yasa tasarısı ile;

Halen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' na göre istihdam edilenlerin çoğu, yeni düzenlemeye göre *memur* olmaktan çıkarak sözleşmeli işçi statüsüne geçeceklerdir. Sadece devletin “bekası (Devamlılık, kalım)” ve asli işleri açısından kilit konumda olanlar, *kadro*lu (yani 657'ye tabi) memurlar olarak kalacaklardır. Böylelikle memur statüsünden çıkarılanlar, bir bütün olarak, yasalarda işçi olarak adlandırılanlar ile aynı yasalara ve aynı haklara sahip olacaklardır(www.zmo.org.tr, 29.11.2003). Burada asıl hedef kuşkusuz, 657'ye tabi kamu çalışanlarının iş güvencesinin ortadan kaldırılması ve böylelikle işten atmaların kolaylaştırılmasıdır.

657 sayılı DMK'nın 111. maddesinde “devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır” denilmekte ve kamu çalışanlarının değerlendirilme esaslarının yasa ile tespit edildiği açıkça ifade edilmektedir.

Yeni yasa tasarısına göre “memur” statüsünden sözleşmeli işçi statüsüne geçirilenler artık eskisi gibi kıdem ve yapılan işin niteliği üzerinden bir ücret almayacaklar. İşçi sınıfının özel sektörde tabi olduğu ücret sistemi bu kesim işçileri için de geçerli olacak, ayrıca performans kriterleri gündeme getirilecektir. Böylesi bir sistemin ilk sonucunun, düşen ücretler, artan çalışma süreleri ve artan emek yoğunluğu olacağı çok açıktır. Bu sistemin bir başka sonucu ise, performansı beğenilmeyen çalışanların başka bir gerekçe gösterilmeksizin işten çıkarılabilmeleri olacaktır. Performans ölçümü için ortaya konulan

ortalamaların sürekli yükselmesi bir yana, bir işçinin yeterli performansı tutturup tutturmadığının bizzat amirlerce belirlenecek olması, işyerinde öncü durumundaki çalışanların sendikal ya da siyasal faaliyetleri dolayısıyla kolayca işten atılabilmelerini de beraberinde getirecektir.

Ancak 657 sayılı DMK' nın Güvenlik başlıklı 18. maddesine göre “kanunda yazılı haller dışında Devlet Memuru'nun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz” ve devlet memurlarının görevlerini güvenlik ortamı içinde yerine getirmelerini sağlamakta Devletin görevidir. Sözleşmeli personel uygulaması ve performans değerlendirilmesi sonucu kamu görevlileri bu güvenceden yoksun kalacaklardır.

1982 Anayasası'nın Ücrette Adalet Sağlanması başlıklı 55. maddesinde“ devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır” ibaresi yer almaktadır. DMK' nın getirdiği ücret rejiminin özellikleri arasında memurlara tek ücret ödenmesi, ücret aleniliği ilkesi, ödenen ücretlerde değişiklik sağlanması, ücretlerin değişen katsayıya göre saptanması... vardır. Performans değerlendirmesi ile çalışanlar performansa göre değişen bir ücrete rejimine tabi olacaklardır.

III.2.13.4. Performansa Bağlı Ücret Sistemi

Kamuda sözleşmeliliğin yanında, ücret sistemi de değişmektedir. Yeni ücret belirleme biçimi bireysel performansa bağlı ücret sistemi olacaktır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun , İnsan Kaynakları Yönetimi başlıklı 46. maddesinde;“...Memurlar ve diğer kamu görevlileri performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir...”

denilmekte, aynı şekilde Belediyeler Kanunu'nda da "Sözleşmede, performans ölçütleri, performans değerlendirilmesine dayalı ödüllendirme ve diğer hususlar yer alır...Kadro karşılığı sözleşmeli, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde 10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 15.000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere Encümen kararıyla yılda bir defa ikramiye ödenebilir." denilmektedir.

Performansa bağlı ücret sistemi konusunda Hükümet Programı ve AKP' nin Seçim Beyannamesi'nde ise aynı cümlelerle; "Kamu da yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir" denilmektedir.

Performansa bağlı ücret sisteminin bir biçimi Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Kanunu'nda da yer almaktadır. Kanunun Mali Haklar ve Ödül başlıklı 6. maddesinde, "Çalıştırıldıkları il merkezinde oluşturulacak komisyon ile sicil ve disiplin amirleri tarafından yapılacak başarı değerlendirmesi sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları tespit edilen sözleşmeli personele unvanlar itibariyle belirlenen bir aylık ücret tutarında ve bir mali yılda dört defayı geçmemek üzere ödül verilebilir. Sözleşmeli personelin başarı değerlendirmesi; objektif kriterler çerçevesinde belirlenmek kaydıyla; görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyeti dikkate alınarak tespit edilir" denilmektedir.

Performansa bağlı ücret sistemi, Devlet Tiyatroları ile ilgili hazırlanan yasa tasarısında da yer almaktadır. Performans ücret sistemi kamuda Merkez Bankası, TÜBİTAK gibi kurumlarda uygulanmaya başlandı. Ayrıca Sağlık Bakanlığı tarafından pilot proje olarak Bolu'da uygulanmaktadır. Bolu'daki uygulamanın esası, her muayene ya

da ameliyat edilen hasta sayısı kadar ücret verilmesine dayanıyor. Sağlıktaki bu uygulamanın çalışanlar için yaratacağı sonuçlar yanında, hizmeti alanlar açısından da daha kötü sağlık hizmeti olacağı açıktır (www.iscimucadelesi.net/dergi/,22.08.2005,www.cumok.org.tr/dizi/isikkansu.,26.08.2005).

Performansa dayalı ücret sistemi esas olarak toplu sözleşme sistemini etkisizleştirmekte, örgütsüzlüğü ve bireyciliği teşvik etmektedir. Sistem çalışanlar arasında aşırı rekabete yol açar ve işbirliğini, yardımlaşmayı azaltır. Aynı zamanda bu uygulama ile yöneticilerin çalışanlar üzerindeki kontrollerini artırma olanağı artar. Diğer yandan sistem çalışanların kendi içinde de ciddi ayrımcılığa yol açmaktadır.

Çalışanın performansının değerlendirilmesinde öznel kriterler, ücret artışlarını veya yükselmeyi belirlediğinden, yönetim işten ayrılmasını istediği kişiye düşük prim vererek onu bezdirme, yola getirme veya ayrılmaya zorlama imkanına sahiptir. Aynı şekilde işten atılma korkusu ya da yüksek performans elde etme amacı bireysel rekabeti en üst düzeye çıkararak, işverenle iyi geçinme, rakiplerini şikayet etme gibi sonuçlar doğurabilir. Bu sistem ile ücretlere ayrılan toplam pay artmamaktadır. Kamuda yaygın uygulama asgari bir ücret ve sınırlı bir oranda çalışanın yararlanabileceği performans ücret biçimindedir. Belirli sayıda çalışan arasında yer alarak ücreti yükseltme hedefi rekabet kültürünün her türlü sonucunun yaşanmasına yol açabilecektir.

Gerçekte işverenler iş sözleşmelerini bireyselleştirme süreci ile sendikaları devreden çıkarma işçi-işveren ilişkilerini kolektif boyuttan uzaklaştırıp bireysel ilişkilere yöneltmektedir. Bu da toplu sözleşme sistemini ve sendikal örgütlenmeyi tehdit etmektedir (www.iscimucadelesi.net/dergi/,22.08.2005,www.cumok.org.tr/dizi/isikkansu,26.08.2005).

III.2.13.5. Esnek Çalışma Saatleri

1970’li yıllardan bu yana başta Batı Avrupa ekonomilerinde olmak üzere ortaya atılan bir kavram olan esneklik, dünya piyasasında artan rekabet ve buna uyma zorunluluğu ile gerekçelendiriliyor. İşgücünde esneklik, işgücü piyasasında standartların ve kuralların değil, birbirinden çok farklı ve değişken kuralların söz konusu olduğu (sermayenin tek yanlı koyduğu kurallar) bir işgücü kullanımı olarak değerlendiriliyor (www.members.fortunecity.com/esm1/yasa/kesk2, 12,08,2004).

Esneklik, çalışanların farklı işlerde herhangi bir kısıtlama olmadan çalışması, çalışan sayısının istendiği gibi değiştirilebilmesi, işe alma ve işten çıkarmada işverene serbestlik tanınması, üretim koşullarına göre çalışma sürelerinin istenilen şekilde ayarlanabilmesi ve işçilerin kolaylıkla işten çıkarılabilmemesi, ücretlerin büyük bir bölümünün kişisel ve/veya işletme performansına bağlı olarak değişmesidir(<http://www.sendika.org/modules.php>,19.08.2005).

Yeni İş Yasası, esnek çalışma biçimleri yanında ortalama iş süresi ve telafi edici çalışmaya ilişkin hükümleri ile de çalışma saatlerini esneklemiştir. Tasarıya göre yerel yönetimlere devredilecek olan personel ve kaynaklar ciddi sıkıntılara neden olacaktır. Farklı illerde, farklı İl Özel İdareleri ve Belediyeler ’in iş veren konumunda olacağı bir durumda çalışanlar sendikal yapılarını korumakta oldukça zorlanacak, her yerel yönetim, kendi bütçesi ve kendi personel politikası ile biçimlendirilen esnek çalışma koşulları ve esnek ücret uygulamalarını hayata geçirmek isteyecektir (Erdoğan,2003:20).

Kamu personeline ilişkin getirilmek istenen bir başka düzenleme ile “eski devlet memuru yeni işçi” lerle eski işçiler arasındaki farklılıklar ortadan kalkacaktır. Esnek

çalışma anlayışının özü, işçinin, işverenin istediği anda, istediği işte, istediği yerde ve istediği süre boyunca çalıştırılmasıdır. Yeni yürürlüğe girmiş olan İş Yasası ile bu mümkün kılınmıştır. Kuşkusuz geçmişte memur sıfatıyla istihdam edilen kamu çalışanlarının ağırlıklı olarak hizmet üretiminde yoğunlaşmaları, esnekliğin uygulanışında birtakım farklılıkları beraberinde getirebilir, ancak yine de öz aynıdır (www.marksist.com.tr,21.06.2004).

III.2.13.6. Maaş Sisteminde Değişiklik

Yeni personel rejiminin yasalaşmasıyla birlikte maaş sistemi de şu değişiklikler meydana gelecektir:

- Mevcut sistemdeki maaş hesabında kullanılan toplam 40, bir memurun maaşında ise varolan 14-15 kalemlik farklı göstergenin yerine temel aylık ve görev aylığı gelecektir,
- Maaş göstergesi ve taban aylık göstergeleri doğrudan temel aylığın içine girecek, yüzdelik oranlarla düzenlenecek görev aylığı ise halen maaşların hesabında baz alınan diğer ödemeleri kapsayacak,
- Maaş sistemine eklenecek bir başka kalemlerle, İstanbul ile mahrumiyet bölgelerinde çalışan kamu görevlilerine daha yüksek maaş ödenebilmesi için de yetki alınacaktır. İşin güçlüğü, görev yapılan yerin niteliği, sorumluluk gibi unsurlar dikkate alınarak Bakanlar Kurulu'na maaşlarda marjinal farklılık yapma yetkisi tanınacaktır. (http://www.isguc.org/news_view,22.08.2005).

Bu şekilde örneğin İstanbul için kamu görevlilerinin unvanlarına göre ödenmekte olan maaşlar yüzdelik oranlarda atırılabilecek ya da Doğu ve Güneydoğu'daki illerde belli unvanlardaki personele mevcut maaşlar yine yüzdelik oranlarda artış yapılarak ödenebilecektir. Böylece halen yaşam şartlarının zorluğu nedeniyle kamu personeli istihdamında zorluk çekilen İstanbul ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan illerde çalışan personele daha yüksek ücret ödenerek bu bölgelerde çalışılması özendirilebilecektir.

Yeni sistemle birlikte devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin maaşlarının tümü Emekli Sandığı keseneğine tabi hale getirilecektir. Yeni düzenleme ile izin gibi çeşitli sosyal haklar da Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirilecektir. Bu çerçevede doğum izinleri ve diğer izinler yeniden düzenlenecektir.

III.2.13.7. İş Güvencesi Anlayışında Değişim

Şu anda memurların Anayasa'dan ve çeşitli yasalardan kaynaklanan "iş güvencesi" bulunmaktadır. Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı ile kamu yönetimi sisteminin çalışma biçiminin kökten değiştirilmesi amaçlanmaktadır ve kamu personelinin "kamu hukuku" açısından önem taşıyan çalışma güvencesi büyük oranda ortadan kaldırılarak, esnek istihdam modeline geçiş düşünülmektedir. Tasarının amacı, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, yerelleştirilmesidir. Söz konusu tasarı ile kamusal çalışma hayatında taşeronluğun, sözleşmeliliğin ve bu çerçevede hizmetlerin özelleştirilmesi söz konusu olduğundan artık devlet memuru "devletin hizmet sorumluluğu"na göre değil, "piyasanın talep yoğunluğuna" göre çalıştırılan piyasa memuru haline gelecektir (<http://yere1.chp.org.tr/makaleler,03.03.2006>). Bununla da yetinilmeyerek çalışanların ücretleri toplu sözleşme ya da toplu görüşme yolu ile değil "performansa dayalı" bir

sistemle belirlenecektir. Yani tamamen subjektif kriterlerle ücretler saptanacaktır. Kısacası 1-2 yıl sonra çalışanların performansı beğenilmediği için sözleşmeleri yenilenmeyebilir, dolayısıyla işsiz kalabilirler.

Çalışanların Sendikal hakları Anayasa ve yasalar ile düzenlenmiştir. Anayasa'daki sendikal haklar iki dönem olarak ele alınabilir. İlki 1924 ve 1961 Anayasaları'ndaki Memur Sendikalarının durumu ikincisi ise 1982 Anayasası'ndaki durumdur.

1924 Anayasası'nda ne işçilerin ne de kamu çalışanlarının sendikal haklarına ilişkin bir düzeleme vardır. 1961 Anayasası sadece sendikal haklar açısından değil, genel olarak her alanda daha demokratik ve özgürlükçü bir düzen getirmeyi amaçlayan bir anayasadır. Diğer düzenlemelerin yanında tüm çalışanlara sendikal örgütlenme hakkı getirmiştir. 1961 Anayasası'nın 46. maddesi ile tüm çalışanlara sendika kurma ya da sendikalara üye olma hakkı tanınmıştır. Kamu çalışanlarına sendikal örgütlenme hakkı tanıyan ilk ve son anayasa 1961 Anayasası'dır. Ancak 1961 Anayasası ile getirilen sendikal hakların yanında grev ve toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır. Bu hak yalnızca işçilere tanınmıştır (m.47).

1961 Anayasası ile getirilen kamu çalışanlarına ilişkin örgütlenme özgürlüğü 10 yıl sürmüştür, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 46. madde de yer alan "çalışanlar" sözcüğü "işçiler" olarak değiştirilmiş, "kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkının yasayla düzenleneceği" ibaresi metinden çıkarılmıştır. 119. madde ile açıkça kamu çalışanlarına sendikalaşma yasağı getirilmiştir.

1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Yasası, memurlara sendikal örgütlenmeyi yasaklamamıştır. Memurlar bu dönemde dernekler, yardımlaşma sandıkları, kooperatifler kurmuşlar ancak sendikalaşamamışlardır(Serim, 1995:60).

1982 Anayasası memurların sendika kurmasını ve kurulan sendikalara üye olmasını yasaklayan hiçbir düzenleme yoktur ancak bunun yanında sendikal hakkı tanıyan bir düzenleme de yoktur. Yasa koyucunun bu boşluğu memurlara sendika hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir yasa ile doldurma konusunda takdir yetkisi vardır (Gülmez,1993:1).

Memurların sendika hakkı sorunu, 1961 Anayasası sonrasında ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası öncesinde ilk kez 15 Temmuz 1963'te kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Yasası ile parlamento gündemine gelmiştir. Ancak işçiler ile memurların sendikal haklarının aynı yasa ile düzenlenmesi önerisine karşı çıkmış, memurlar için özel bir yasa çıkarılması gündeme gelmiş ancak TBMM Karma Komisyonu Sendikalar Yasası'nın genel yasa sayılmasına karar vermiştir.

Türkiye'de memur sendikalarına ilişkin ilk yasal düzenleme, 08.06.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası ile yapılmıştır. Yasa sendika hakkını kamu çalışanlarını da kapsayacak şekilde güvence altına almaktadır. Yasa, sendika kurma hakkını, genel yönetimde, il yerel yönetimlerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, KİT'ler de, özel yasa ile kurulan banka ve teşekküllerde çalışan asli ve sürekli görevlilere tanımıştır(Gülmez,2002:39).

Memurların sendikal hakları konusunda Anayasa'da olduğu gibi yasalarda da boşluk vardır. 657 sayılı yasanın hiç bir maddesinde memurların sendika kurmasını ve kurulacak sendikalara üye olmasını yasaklayan bir düzenleme yoktur.

Anayasalar ve yasalarda kamu çalışanlarını sendikal haklar konusunda koruyan çok yoğun düzenlemeler olmasa da çalışanların, yasalardaki boşluklardan yararlanarak kullanabilecekleri hakları yeni düzenlemeler ve sözleşmeli personel statüsüne geçilmesi ile tamamen ortadan kaldırılacaktır.

Şu anda sözleşmeli çalışanların sendika üyeliği 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'na göre yasaktır. Ancak yasada sözleşmeli olarak çalışanları kapsayacak, onların üye olmasına olanak sağlayacak düzenlemeler gerçekleşse bile bu durum, sendikal örgütlülüğün zayıflamasına fazla engel olamayacaktır. Çalışma süresi belirli dönemler için olacak bir kişi, sözleşmesinin yenilenmesini sağlamak amacıyla işverenle iyi geçinme yolunu seçecektir. Buna bir de ücretin performansla belirlenmesi eklenince bireysel kurtuluş arayışının artması kaçınılmaz olacaktır.

Sözleşmeli Sağlık Personeli Kanunu'nda, bir yıllık sürelerle yenilenen sözleşmenin devam etmesinin ve 10 yıl sonra kadroya geçmesinin yolunun çalışanın sicilinin iyi olmasına bağlı olduğunu belirtilmiştir. Böylesi koşullarda çalışan bir kişinin, sendikalı olması işyerindeki ya da ülkedeki haksızlıklara karşı gelmesi, işverenle çatışmayı göze alması oldukça zor görünmektedir(<http://www.iscimucadelesi.net>,22.08.2005).

III.2.13.8. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı

Yeni tasarımın bir başka düzenlemesi de “Toplam Kalite Yönetimi” (TKY) anlayışının kurumsallaştırılmasına yöneliktir. Özel sektörde yıllardan beri yürürlükte olan TKY uygulamaları, tasarımın kanunlaşması ile kamu işletmelerinde de geçerli olacaktır. Devlet bu konuda pilot uygulamalara başlamıştır. Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki tüm okullarda şu anda TKY sıkı bir şekilde uygulanmakta ve takip edilmektedir. TKY olarak adlandırılan sistem esnek üretim, performans değerlendirmeleri ve sözleşmeli

çalışmanın ayrılmaz bir parçasıdır. Bu sistem sayesinde verimliliğin artacağını, müşteri memnuniyetini gözetilen bir hizmet anlayışının yerleştirileceğini, çalışanların işin yönetimine katılarak daha da özgürleşeceklerini savunmaktadır. Oysa uygulamalar bize farklı sonuçların ortaya çıktığını göstermiştir. Örneğin Japonya’da Toyota otomobil fabrikasında TKY ile birlikte 6 saat süren “presleme” süreci 1 saat 12 dakikaya inmiş ancak bunun yanında işçilerin %50’sinde aşırı çalışmaya bağlı ve ani ölümlerle sonuçlanabilen hastalıklar ortaya çıkmıştır. Sebebi çok basittir, çünkü TKY ile birlikte çalışma süresi 16 saate ulaşmıştır.

TKY’ nin işçiler açısından anlamı açıktır: İşveren işçileri “sıfır hata”ya zorlayarak aşırı bir strese sokmakta, işçiler arasında rekabeti arttırmaktadır. İş güvencesi olmadığından, performansı “iyi olmayan” işçiler işten atılmakla karşı karşıya kalmaktadır. Ücretler son derece düşük tutulduğundan işçinin geçinebilecek kadar bir ücreti kazanabilmesi için fazladan çalışması, mesai bitiminde de işyerinde kalarak verimliliği yükseltecek faaliyetlerde bulunması gerekmektedir. Bunun anlamı angaryanın geri gelmesi, fazla mesainin zorunlu hale dönüşmesidir.

Bu “reform” tasarısı ile sosyal haklar sınırlandırılmaktadır. Yapılan planlardan birisi de SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumlarının tek bir çatı altında toplanmasıdır. Planlanan sadece kurumların tek merkezde toplanması değil, bu kurumlarla birlikte verdikleri hizmetlerin de (emeklilik fonları, sağlık hizmeti gibi) tümüyle özelleştirilmesidir (www.zmo.org.tr, 29.11.2003).

IV. BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME

IV.1. Bulgular

Personel rejimine ilişkin sorunları, eksikleri, mevcut durumdaki aksaklıkları aşağıdaki başlıklar altında inceleyerek değerlendirmeye çalışacağız.

IV.1.1. Kapsama İlişkin Bulgular

1 - Personel rejiminde bir düzenlemeye, reforma ihtiyaç duyulan ilk dönemlerden bugüne kadar personel sisteminde bir bütünlük sağlanamamıştır.

2 - Yaptığımız çalışmanın kapsamına dahil olan dönemlerde, yani Cumhuriyet'in ilanından sonraki dönemlerde personel rejimi çoğunlukla kanunlar ile, 1945 – 1960 yılları arasında yabancı uzman raporları ile, 1980 yılından sonra da KHK' ler ile düzenlenmeye çalışılmıştır.

3 – Personel reformunun son durağı sayılan ve bugün de yürürlükte olan 657 sayılı DMK, kendisinden beklenen etkiyi yaratamamış ve kanunun pek çok hükmü yasa yürürlüğe girmeden kaldırılmıştır.

657 sayılı DMK, 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır. Kanunun gerekçesinde personel sisteminin bünyesindeki eksiklerden, ücret rejiminin hayat pahalılığı karşısında yetersiz olmasından vs... söz edilmiş, ancak 657 sayılı DMK kanunlaştıktan sonra bu sorunlar giderilememiştir.

4 – Kamu personel rejiminin kapsamına ilişkin en önemli sıkıntı yasal düzenlemelerdeki bolluktur. Her kanundaki boşluk başka bir kanun ile doldurulmaya,

düzenlenmeye çalışılmıştır. Örneğin 1970 tarih ve 1327 sayılı kanun kapsamına sadece genel ve katma bütçeli kuruluşların personeli yer almakta, bunun yanında yerel yönetimlerde çalışan memurlar, yargıçlar, KİT' lerde çalışan memurlar...vd. için Devlet memurlarının tabi olduğu hükümlere paralel hükümler getirilmiş ve bu kesimler DMK' nın dışında tutulmuştur. Bu da personel rejimi açısından bütünlüğün sağlanamaması anlamına gelmektedir.

5 - Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında 160 sayılı Kanun yetersizdir:

- Kanununun 4. maddesinde yazılı kurumlar üzerinde aynı kanununun 5. maddesindeki görevler yerine getirilirken denetleme ve izleme hakkı tanınmamıştır.
- Memur temsilcisi olarak bakanlıkların merkez teşkilatındaki memurların seçtiği heyet üyesinin seçilme şekli belli değildir.
- Kanunda Daire Başkanı, Heyet Başkanı unvanlarına açıklık getirilememiş, görev ve yetki çatışmaları meydana çıkmıştır.
- Hakim ve Savcılar gibi daha önceden 5017 sayılı kanun hükümlerine göre ödenek alan Heyet Üyeleri ve Genel Sekreterin daha sonra 657 sayılı kanun ile kaldırılan hakları, teminatlarını gölgelemiştir(Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları,1980:15).

6 – Personel rejimi ile ilgili düzenlemelerde yetki karmaşası söz konusudur. 657 sayılı DMK' nın uygulanmasından ve personel rejimi ile ilgili düzenlemelerden devlet Personel Başkanlığı ile birlikte Maliye Bakanlığı' da sorumlu olmuştur. Bakanlığın teşkilat kanununda bu yönde bir hüküm bulunmamasına rağmen Bütçe Kanunlarına konan

hükümler ile kamu kurumlarının kadro düzenlemelerinde, atama yapılacak kadroların tespitinde, ücret ve ek ödemelere ilişkin düzenlemelerde Maliye Bakanlığı bugünde etkinliğini sürdürmektedir. Bunun yanında başta Başbakanlık ve Bakanlıklar olmak üzere bir çok kamu kurumu da teşkilat yasalarına ekledikleri hükümler ile kendi personeli için ücret ve özlük haklarına ilişkin çeşitli düzenlemeler getirmişlerdir.

IV.1.2. İstihdama İlişkin Bulgular

1 – İstihdam politikasına ilişkin olarak kadro sayısının belirlenmesi hususunda 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname dikkate alınmalıdır. Ancak bu KHK' ye tabi olan kuruluşların kadroları KHK' nin ekindeki cetvellerde gösterilmiştir. Bu kadroların ihdası(Kurma,doğma,ortaya koyma) kanun ile, Mahalli İdarelerde ise Bakanlar Kurulu ile yapılmaktadır. Bu da bilimsellik ve objektiflik ilkelerine aykırıdır.

2 - Kamu personelinin işe alınmasında yazılı sınav esas olmakla beraber , bazı kuruluşlar sadece mülakat yaparak personel almakta ve istisnai kadro olarak adlandırılan kadrolara personel alımında sınav yapılmamakta ve diğer nitelikler aranmamaktadır.

3 – Kamu kurum ve kuruluşlarında personel, memur, işçi, sözleşmeli personel ve geçici personel olarak dörde ayrılmıştır. Aynı kuruluşta bu statülerin tamamının uygulandığı ve ya kuruluşlar arasında istihdam şekillerinde farklılıklar olduğu dikkati çekmektedir.

4 – Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ve yatay – dikey yükselmelerde objektif kriterler dikkate alınmamaktadır.

5 - Kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu bir insan gücü planlaması yapılmamaktadır. Kamu kesiminde hizmete alınanın gerçek bir ihtiyaca dayanmadığı gözlenmiştir. Devlet memurluğu kadroları işsizliği azaltma aracı olarak kullanılmıştır. Bunun sonucunda da kamu kuruluşlarında personel sayısı sürekli artmıştır. Böyle bir istihdam politikası ise insan gücü israfına ve cari giderlerin gereksiz artmasına neden olmuştur. Sonuçta belli yerlerde yığılma, diğer yerlerde ise personel eksikliği görülmüştür.

6 – Kamu çalışanlarının sayısı hızla artmakta , memurluk işsizliği azaltma aracı olarak görülmekte, kamu personelinin kurumlar arasında dağılımı dengesiz olarak yapılmıştır.

IV.1.3. Sınıflandırmaya İlişkin Bulgular

1 - Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelden 657 sayılı DMK' ya tabi olanların, hakim ve savcılarının, Yüksek Öğretim Kanunu' na tabi öğretim üye ve yardımcılarının, KİT' ler de çalışanların ve diğer kamu kuruluşlarında çalışanların kendi içlerinde ayrı ayrı sınıflandırıldıkları görülmektedir. En ayrıntılı sınıflandırma 657 sayılı DMK' ya tabi memurlar arasında görülmektedir (SBYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000:54).

2 – Yürürlükteki personel sistemi geniş kapsamlı bir sınıflandırma sistemini benimsemiştir. Farklı özellikleri olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları bir araya getirilmiştir. Ancak sınıf; ortak öğrenim, yetişme ve meslek nitelikleri olan personeli bir araya getiren bir gruptur. Genel İdare Hizmetleri sınıfı,birbirinden farklı özelliklere sahip personelleri bir araya getiren çok geniş bir sınıf olarak yapılandırılmıştır.

3 – Personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı önemle üzerinde durulması gereken bir konudur.

4 - 657 sayılı DMK ile sınıflandırma sistemi rayına oturmuş ve 10 sınıflı bir sistem getirilmiştir. Ancak sınıf kurmanın amacı ister “eşit işe eşit ücret” olsun, ister “hizmete almada bir örneklik sağlamak” olsun, bu günkü 10 sınıflı sistem ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır.

5 – Sınıflandırma çalışmalarına başlarken dikkatle üzerinde durulması gereken konulardan biri de personel sisteminde rehber niteliğinde bazı ilkelerin geliştirilmesidir. Personel sisteminde “rütbe sistemi”ne mi, yoksa “kadro sınıflandırma sistemine” mi ağırlık verileceği konusunda bir fikir birliği yoktur.

6 – 657 sayılı DMK’ nın getirdiği sınıflandırma sisteminde yer alan 10 sınıftan en karmaşık olanı genel İdare Hizmetleri sınıfıdır. Bu sınıf kapsamına pek çok farklı niteliğe sahip meslek girmektedir. Bu da Genel İdare Hizmetleri sınıfının kapsamını genişletmektedir.

7 – Sınıflandırma sisteminde, hizmet ile personelin niteliği arasında bir ilişki yoktur. Bir mühendis Eğitim Şubesi Müdürlüğü yapmakta, bir doktor Organizasyon ve Metot uzmanı olmakta, bir öğretmen Tapu Sicil Müdürlüğü’ ne atanmaktadır. Ve sınıflandırma sisteminde bunu engelleyecek bir hüküm yoktur. Sınıfların kapsamlarının belirlenmesinde hizmet esasından hareket edilmediği için bu tür sorunlar ortaya çıkmaktadır (Tutum,1974:56).

8 – Bugünkü sınıflandırma sistemi 30 yıldan fazla bir süredir uygulanmış ancak siyasal iktidar ile ilişkilerden etkilenmeyecek, kamu yönetiminde verimliliği ve etkililiği

sağlayacak, profesyonel bir yönetici sınıfı kurulamamıştır. Bunun en belirgin nedeni ise siyasilerin yüksek yönetici pozisyonlarına yandaşlarını yerleştirmeleridir.

9 - Türk sınıflandırma sistemi, mevcut sorunları artarak bugüne taşımıştır. Değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre yeniden yapılandırılmamıştır. Bunun yanında “sözleşmeli personel” uygulaması ile mevcut yapı, olduğundan daha da karmaşık hale getirilmiştir. 657 sayılı DMK ile amaçlanan adil ücret sistemi daha kötü duruma gelmiş, kamu görevlileri arasındaki ücret farkı gittikçe artmış, yetenek ve uzmanlık gerektiren hizmetler için istihdam edilmesi gereken sözleşmeli personel, fazla ücret ödememeye bir aracı olarak kullanılmaktadır.

IV.1.4. Kariyer ve Liyakate İlişkin Bulgular

1 - Türkiye’de kurumlara personel alınırken, kamu kurum ve kuruluşlarında personele görev verilirken, bazen yönetici atamalarında bile, eğitime, başarıya ve yeterliliğe önem verilmemektedir. Bu durumda işlerin istenen seviyede yürümemesine ve hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır.

2 – Memurluk mesleği genç yaşta girilen ve ömür boyu süren bir meslek dalı olarak görülmektedir. Kariyer sistemi içinde belli koşullara sahip olanlar hiyerarşinin en üst basamaklarına kadar yükselebilirler. kamu personel sistemimiz kariyeri, liyakat ilkesi ile bir arada benimsemiştir. Yasal olarak kariyer ve liyakat ilkesi benimsenmiş olsa da, uygulamada liyakat ilkesinin önemsenmediği dikkati çeker. Atamalarda özellikle siyasal iktidar etkilidir.

3 – Çağdaş değerlendirme sistemlerinde, personelin değerlendirilmesinde performansın yeterlilik derecesine göre belirlenmediği dikkatleri çekmektedir. Personelin değerlendirilmesinde objektif kriterler uygulanmamaktadır.

IV.1.5. Eğitime İlişkin Bulgular

1- Eğitim, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet öncesi eğitim orta öğrenim ve yüksek öğrenim, hizmet içi eğitim ise, işe kabul edildikten sonra kurum tarafından verilen eğitimidir. Hizmet içi eğitim etkinliklerinde kamu kurum ve kuruluşları bütçe imkanları yönünden ve nitelikli eğitmen bulma yönünden çeşitli sorunlar ile karşılaşmaktadır. Yüksek yöneticilerin yetiştirilmesinde kuruluşların programları yeterli olmamakta, bu işi TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) yürütmektedir.

2 - Günümüzde kamu kurumlarının çoğunda personele yeterli hizmet içi eğitim verilememektedir. Bazı kurumlarda 657 sayılı DMK' da öngörülen eğitim birimleri kurulamamış, kurulanlarda istenen hizmeti verememiştir. Bunun yanında kurumlar arası eğitim merkezleri açılmamış, genel eğitim planı da hazırlanmamıştır.

IV.1.6. Aylık ve Ücret Sistemine İlişkin Bulgular

1 – Kamu kesiminde tek bir kanuna dayalı ve temel özelliklerini ve ölçütlerini tek bir kanundan alan bir ücret rejimi uygulanmamaktadır. Bunun yanında ücret belli bir başarının, performansın gerektirdiği niteliklere göre değil, tabi olunan ücret rejimine göre sabit olarak ödenir.

Kamuda çalışanların tabi oldukları kanunlara göre aldıkları ücretlerde farklıdır.

Örneğin;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu,
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu,

Yukarıda yer alan kanunlara tabi personelin ücret sistemleri değişik olmasına rağmen, derecelendirme esasları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan alınmıştır.

657 sayılı Devlet memurları Kanunu'nun ve bu kanunun temel alındığı diğer personel kanunlarının ana ilkesi, derecelendirme sonucuna göre tespit edilmesi, yani derece karşılığı gösterge ile bu göstereye bağlı ek göstergenin belli bir katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak rakamın ücret olmasıdır. Ancak bu ücret çok düşük düzeyde kalmıştır ve ek göstergeler ile artırılmaya çalışılmaktadır.

2 - Kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısı, değişen koşullara uyum sağlayamamaktadır. Devletin kamusal hizmetler ile ilgili görevleri belli değildir. Teşkilat yapısı çok geniştir, istihdam politikası dengesiz, ücret rejimi adaletsizdir. Asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki oran giderek ek göstergeler lehine bozulmaktadır (YBYKP, 1996:117).

3 - Devlet memurlarının büyük çoğunluğu yoksulluk sınırında ve yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Enflasyonist politikalar Devlet memurlarını yoksullaştırmıştır. Devlet memurlarının ücret artışları her yıl Bütçe Kanunu'na konan

tahmini enflasyon oranlarına göre belirlenmektedir. Enflasyon oranları düşük tutulmuş, ücret artışları da düşük tutulmuş, grev ve toplu sözleşmeli sendikal hakları olmayan memurların reel ücretleri her yıl gittikçe gerilemiştir.

IV.2. Öneriler

Personel rejimine ilişkin sorunlara getirilen çözüm önerilerini de yine aşağıdaki başlıklar altında incelemeye çalışacağız.

IV.2.1. Kapsama İlişkin Öneriler

1 - Personel rejiminin kapsama ilişkin sorun, personel sisteminin tüm kamu personelini kapsayacak şekilde düzenlenmesi ve KİT'ler de çalışan memurları da dahil ederek tek bir ücret ve istihdam politikası temel alınarak çözümlenebilmelidir.

2 - Personel rejiminin düzenlenmesi için yapılan çalışmaların yani kanunların, KHK'lerin ve yabancı uzman raporlarında yer alan hükümlerin ve önerilerin pek çoğu uygulama alanı bulamamış ve hatta bu hükümlerin çoğu daha hayata geçirilmeden yeni kanun ya da KHK'ler ile yeniden değiştirilmiştir. Bu durum da personel rejiminin iyi bir sisteme oturtulamamasına neden olmuştur. Bu nedenle yasal düzenlemeler günün şartlarına ve halkın algı ve uygulama kapasitesine göre yapılmalı, çıkarılan kanunlar tüm çalışanları kapsayacak ve bağlayacak nitelikte olmalı ve personel politikası bir sisteme oturtulmalıdır.

3 - 657 sayılı DMK ile mevcut sorunlar olan ücret adaletsizliği, işe alma, sınıflandırma, terfi, eğitim gibi personel işlerinin temeli olan eşitlik, liyakat, objektiflik gibi ilkeler uygulamaya konularak giderilmeli, 657 sayılı DMK' da yer alan hükümler belirleyici, net, anlaşılır olmalı ve bu şekilde uygulamaya konulmalıdır. 657 sayılı kanun

yürürlüğe girdiği günden bu güne kadar pek çok kanun ve KHK ile değişikliğe uğratılmıştır. Ancak söz konusu kanunun bu değişikliklere gerek duyulmayacak kadar kapsamlı, modern, açıklayıcı ve anlaşılır olmalıdır.

4 - Personel rejiminin yasalar ile düzenlenmesi aşamasında tüm çalışanların özlük haklarına ilişkin hükümler, mali ve sosyal hakların tek bir kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Silahlı kuvvetler personeli, hakim ve savcılar ve üniversite personelinin özlük hakları ve mali ve sosyal hakları farklı kanunlar ile düzenlenmiştir.

Bu sorun ile ilgili Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu' da kamu personelinin tamamının mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir kanunda toplanmasını, çeşitli kesimler arasında hizmetin özelliklerine uygun bir ücret dengesinin yeniden oluşturulmasını ve bu dengenin korunmasını öngörmüştür

5 - Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında 160 sayılı Kanunun yetersizliği ile ilgili sorunların çözümü için şunlar yapılmalıdır:

- Kanunun 4. ve 5. maddelerine denetleme ve izleme ile ilgili hükümler eklenmelidir.
- Memur temsilcisinin seçim şekli hakkında maddeye açıklık getirilmelidir.
- Kanunun gerekçesine, görüşme zabıtlarına uygun şekilde Daire Başkan, Heyet Başkanı ve Genel Sekreterlik ile ilişkiler konusunda açıklık getirilmelidir.

- Heyet Üyelerinin her iktidar değişikliğinde keyfi olarak görevden alınmamaları için kesin hükümler konmalıdır.

6 – Personel rejimi ile ilgili düzenlemeler tek merkezden yürütülmelidir. Personel rejimi ile ilgili yetki karmaşasını ortadan kaldırmak için bu konuda her türlü düzenlemeyi yapacak bir kurum oluşturulmalıdır. Devlet Personel Başkanlığı bu görevi etkin bir şekilde yerine getiremediği için yeniden yapılandırılmalıdır. Personel rejimi ile ilgili olarak Bütçe Kanunları ve Maliye Bakanlığı'na çeşitli yasalar ile verilen tam yetkiler, oluşturacak yeni bir kurula devredilmelidir. Bu kurulda Devlet Personel Başkanlığı kurum temsilcisi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı temsilcileri, YÖK ve TODAİE ve kamu personeli sendikaları temsilcileri yer almalıdır(www.enistutuncu.com.tr, 21.06.2004).

IV.2.2. İstihdama İlişkin Öneriler

1- Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları teshir edilmeli ve kadro ve pozisyon ihdası buna göre yapılmalıdır. Taşra teşkilatı bulunan kuruluşlarının il veya bölge teşkilatlarındaki kadrolarda bu kıstaslara göre belirlenmeli, kadroların belli bölgelerde yığılması önlenmelidir. Kamu farkı gözetilmeden tüm kadro ve pozisyonlar kanunlar ile ihdas edilmelidir. 190 sayılı KHK gözden geçirilmeli ve yeniden düzenlenmelidir.

2- Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyacı, merkezi sınav sistemi yolu ile yapılan yazılı sınavı kazananlar arasından, eğitim düzeyi ve mesleki beceri gibi diğer nitelikleri taşıyanları mülakata gerek kalmadan yazılı sınavdan aldıkları puanlara göre alınanlar ile karşılanmalıdır.

3- İstihdam şekilleri yeniden gözden geçirilmeli, aynı işi yapanların aynı statüde istihdam edilmeleri sağlanmalı, kurumsal ayrıcalıkların ortadan kaldırılması için çalışmalar yapılmalıdır.

4 – Kamu görevlilerinin eğitimlerine, niteliklerine, hizmet sürelerine göre esnek ölçütler baz alınarak terfi ve atamaları yapılmalıdır. Kamu personeli sayısı gereksiz yere artırılmamalı, kamu kuruluşları arasında hizmet gereklerine göre personel geçişleri sağlanmalı ve kamu görevlilerinin yurt içindeki çeşitli görevlere dengeli olarak dağılımı sağlanmalıdır.

5 - Bir ülke nüfusunun mal ve hizmet üretebilecek 15-64 yaşları arasındaki kesimine insan gücü denir. “ Bir üretim yada çalışma dalında teknoloji ile birlikte verimi belirleyen insan gücü, gelişmekte olan ülkelerde toplumsal-ekonomik kalkınmanın dar boğazlarından biridir. İnsan gücü kaynaklarına ek olarak insan gücü yetiştirme kaynaklarının da kıt olması, sınırlı olanakları en iyi biçimde kullanmayı zorunlu kılmaktadır”(Güler,1988b:63). Bu tanım doğrultusunda insan gücü planlaması uygun nitelikteki personelin, uygun zamanda, en doğru yerde istihdam edilmesidir diyebiliriz.

Kurumların örgüt planlaması dahil genel planlama amaçlarına katkıda bulunabilecek en uygun personelin en uygun zamanda kuruma alımı, en uygun birime yerleştirilmesi, yeni görevlerine hizmet içi eğitimle hazırlanması, iyi bir değerlendirmeyle başarısının değerlendirilmesi çalışmalarının tümüne insan gücü planlaması denir (Timur,1989:130).

İnsan gücü planlaması, örgütteki beceri düzeylerinin belirlenmesini, emeklilik, işten uzaklaştırma, nakil, terfi, hastalık gibi ayrılmalar ile devamsızlık ya da diğer

nedenlere ilişkin şimdiki ve beklenen boşalmalar, hali hazırda veya gelecekte beklenen genişletme ya da daraltmalarla ilgili bir öngörüyü içermektedir (Bingöl,1992:70).

Kamu kesiminde mevcut insan gücünün merkez kadrolarındaki şişkinliği artırıcı şekilde istihdamı önlenmeli, teknik, sağlık ve eğitsel insan gücünün bölgelere dengeli dağıtımı sağlanmalıdır.

Nitelikli insan gücü ihtiyacı duyulan bölgelerde ve hizmet alanlarında yüksek öğrenim görmüş insanların zorunlu çalışmasını öngören yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamu kesiminde hangi işlerin işçiler tarafından, hangi işlerin memurlar tarafından yapılması gerektiğine karar verilmelidir.

Kamu kesimi insan gücü envanteri sağlıklı olarak yapılmalıdır. Kamuda istihdam edilen her türlü personele ait bilgilerin merkezi personel örgütünde bulunması ve sürekli güncelleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde modern yönetim teknikleri uygulanmaya başlanmalıdır. Bu konuda DPB tarafından iş ve örgüt analizi, iş değerlendirme, görev tanımlaması, performans değerlendirme gibi çalışmalar başlatılmalıdır.

Kamu personelinin niteliğini yükseltmek için adaylık eğitimi, hizmet içi eğitim gibi uygulamalar gerçekleştirilmelidir.

6 – Personel artış hızının, genel nüfus artış hızını aşmaması ve mevcut personel ile daha verimli çalışmaya ağırlık verilmesi, uzman kamu görevlilerinin sayısının artırılması önemle üzerinde durulması gereken konulardır. Bunun yanında Devletin üstlendiği görev ve sorumlulukların artması, kurumsallaşma olgusu, siyasi kayırma, nüfus

artışı, işsizlik ve planlı olmayan işgücü politikası bazen gereğinden fazla ve gerekli nitelikleri taşımayan kişilerin işe alınmasına neden olmaktadır. Türkiye’de hizmet kuruluşlarının sayısının artışına rağmen kamu personelinin kurumlar arasındaki dağılımı dengeli değildir. Türkiye’ de en çok kamu görevlisi istihdam eden kuruluş Milli Eğitim Bakanlığı’dır. Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Adalet Bakanlığı’ da en çok personel çalıştıran kurum ve kuruluşlardır. Bu dengenin sağlanması da yine insan gücü planlaması yapılması, kariyer ve liyakat ilkelerinin gerektiği gibi uygulanması ile mümkündür.

IV.2.3. Sınıflandırmaya İlişkin Öneriler

1 - Mevcut sınıflandırmalar sayı ve niteliği yönünden gereksinimleri karşılayamamaktadır. Meslek ve uzmanlık alanları özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiş olduğundan kendi içinde benzerlik ve bütünlük gösterememektedir. Sınıflar oluşturulurken benzer nitelikteki hizmetler ve hizmetin gerektirdiği benzer yetiştirme nitelikleri esas alınmalıdır. Yapılacak sınıflandırmada hangi görevlerde, hangi nitelikteki personelin, hangi koşullarda istihdam edileceği gösterilmeli ve her sınıf için görevlerin güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir (SBYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu,2000:54).

2 - Sınıflandırma sistemindeki sınıf tanımına ilişkin sorun, sınıflandırmada “ortak genel meslek nitelikleri” aynı olan personelin bir sınıfta toplanması ile ve her yönü ile benzerlik gösteren, aynı niteliklere sahip uzmanlık sınıfları kurulması ile giderilebilir.

3 – Sınıfların en yüksek derecesine, özellikle ilk dört dereceye üniversite mezunları yükseltilmeli, sınıfların giriş ve terfilerinin belirlenmesinde ölçüt, öğrenim durumu olmalıdır.

4 – Kamu personel sisteminde önce ölçü biriminin “sınıf” mı yoksa “meslek” mi olacağına karar verilmelidir. Eğer ölçü birimi sınıf olacaksa, sınıf oluşturmaktaki amaç ortaya konmalıdır. Amaç, “eşit işe eşit ücret” ise sınıflar dar, amaç “hizmete personel almada birörneklik” olacaksa bu durumda geniş kapsamlı sınıflar kurulmalıdır. Dar kapsamlı sınıflar, hizmet özelliklerinin ortaya konularak, görevin güçlük, önem, ve sorumluluk derecelerinin belirlenmesi ve iş ölçme ve değerlendirme çalışmaları yapılarak kurulmalıdır (KAYA,1991:200).

5 - Sınıflandırma, hizmet koşullarının ve kamu görevlilerine verilecek ücretin saptanması açısından önemlidir. Sınıflandırmada başlıca iki sistem uygulanır. Bunlardan birinde “görevli”, ikincisinde “görev” dikkate alınır. Görevliye önem verilerek yapılan sınıflandırma “rütbe sınıflandırması”, göreve ağırlık verilerek yapılan sınıflandırmaya “kadro sınıflandırması” denir. Rütbe sınıflandırmasında görevlinin hizmete alınmasının düzenlenmesine ve kariyer sisteminin kurulmasına önem verilir. Rütbe sistemi örgütten çok görevliye dönüktür. İngiliz personel rejimi rütbe sınıflandırmasına dayanır.

Kadro sınıflandırması ise hizmeti ön planda tutar. Eşit işe eşit ücret ilkesine ağırlık verir. Kadro sınıflandırmasında örgütün görev ve sorumluluk yerlerinden oluştuğu düşüncesi hakimdir. Kadro, bir görevlinin yerine getirebileceği görev ve sorumlulukların bütünüdür, kişiden ayrı ve soyuttur. Amerikan personel sistemi, kadro sisteminin belirgin bir örneğidir(Gözübüyük,1999:166).

6 – Türkiye’ de sınıflandırma çalışmalarının ilk belirtileri, mesleklerin yasal ve yönetsel olarak düzenlenmesi ile başlar. Kamu kesiminde ilk yasal sınıflandırma hükmüne 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu’nda rastlanır. Daha sonra 1929 tarih ve 1452 sayılı kanunda rastlanmış ve 1965 tarih ve 657 sayılı DMK ile 10 yeni sınıf meydana getirilmiştir. Bunlar:

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı,
- Teknik Hizmetler Sınıfı,
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler Sınıfı,
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı,
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı,
- Din Hizmetleri Sınıfı,
- Emniyet Hizmetleri Sınıfı,
- Yardımcı Hizmetler Sınıfı,
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı,
- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı.

Genel İdare Hizmetleri sınıfının bünyesinde ayrı özellikleri olan bazı mesleklerin bulunması önemle üzerinde durulması gereken bir konudur. Dışişleri Meslek Memurluğu ve Devlet Denetim Hizmetleri bu meslek grupları arasındadır. Genel İdare Hizmetleri sınıfından ayrı birer hizmet sınıfı oluşturabilecek bu gibi meslekler, sınıflar yeniden yapılandırılırken ayrı sınıflar olarak belirlenmelidir. Böylece Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde ortak öğrenim, yetişme ve meslek nitelikleri birbiri ile aynı olan meslekler yer alır.

7 – Hizmeti ile personelin niteliği arasında bir bağlantı kurulması sağlanmalı, çalışana, mesleğini fiilen yerine getirmesi şartı ile mensup olduğu sınıfın haklarından yararlanma imkanı verilmelidir. Yani eğitim şubesi müdürü olan mühendise, rapor tasdik eden doktora kendi sınıflarının değil, hizmet gördükleri sınıfın ücret rejimi uygulanmalıdır. Böylece vasıflı elemanların kendi sınıflarının gerektirdiği hizmetler dışında çalıştırılmaları önlenmelidir.

8 – Yönetici atamalarının ve Devlet dairelerine alınan kişilerin kariyer ve liyakat ilkesi dikkate alınarak seçilmesi, siyasi iktidarın etkisini azaltmanın bir yolu olabilir ama kesin bir çözüm değildir. Sistemin baştan yenilenmesi, siyasilerin bilinçli davranması ve ülke menfaatlerini kişisel menfaatlerin önünde tutması gerekmektedir. Ülke menfaatleri ön plana alınarak yeterlilik ilkesine göre eğitilmiş, yetenekli, nitelikli personel atanması siyasilerin etkisini de en aza indirebilir.

9 – Sözleşmeli personel uygulaması, 657 sayılı kanunun ruhuna uygun olarak, temininde güçlük çekilen personelin istihdam edilmesinde kullanılmalı, bazı kesimlere yeni mali haklar sağlamak için sistemi olumsuz yönde etkileyecek şekilde uygulanmamalıdır. Aynı işi yapan sözleşmeli personel ile memur arasında sorunlara neden olarak hizmetin aksaması önlenmelidir.

IV.2.4. Kariyer ve Liyakate İlişkin Öneriler

1 – İşe alma aşamasında, görev verilirken ve en önemlisi yönetici atamalarında kariyer ve liyakat ilkeleri ön planda tutulmalı, objektif kriterler getirilmeli ve atanacak kişilerde bu kriterler aranmalıdır.

Kariyer ve liyakat ilkeleri esas alındığında, Devlet memurluğuna girişte objektifliği ve eşitliği sağlamak için,kariyer oluşturan kadrolar dışındaki, kurumlar arası ortak görev unvanlı kadrolar için her sınıfın ayrı ayrı sınav aması yerine uygulamaya konan merkezi sınav sistemi ile personel alımının tüm kurumları kapsayacak şekilde uygulanması gerekmektedir.

st yönetim görevlerine yapılacak atamalarda keyfi uygulamaları önleyecek ve keyfiyete olanak vermeyecek yasal düzenlemeler yapılmalı, bu düzenlemeler nesnel ölçütlere dayalı olmalıdır.

2 – Hizmete giriş ve yükselmelerde kariyer ve liyakat ilkeleri önemle dikkate alınmalıdır. Kamu yönetiminin istenen verimlilik düzeyine ulaşabilmesi için ön koşul kariyer ve liyakat ilkesinin uygulamaya konmasıdır. İşe almada ya da atamalarda siyasal iktidarın etkisi, kamu hizmetlerine nitelikli ve konusunda uzman kişilerin alınmasını engellemekte ve eğitim düzeyine ve niteliklerine bakılmaksızın önemli görevlere yeterli olmayan kişilerin atanmasına neden olmaktadır. Bu durum da kamu hizmetlerinin istenen ölçüde etkili ve verimli olarak halka sunulmasını engeller. Bu durumun önüne geçebilmek için önemli görevlerin yanında tüm görevlere liyakat ilkesi dikkate alınarak personel alınmalıdır.

Kişilerin eğitimlerine, mesleklerine uygun görevlerde çalışmasını sağlayacak bir personel politikası izlenebilmesi, görev,yetki ve sorumlulukların açığa çıkarılması ve bu kadrolara atanacak personelde aranacak niteliklerin belirlenmesi ile sağlanabilir. Bu durumda atamalarda ve st derece yükselmelerde yeterli bilgi ve yeteneğe sahip olanlar ön plana çıkacağından kayırmacılık en aza indirgenmiş olacaktır.

3 – Personel değerlendirme sistemi, yeniden gözden geçirilmeli, yeterlilik değerlendirmesini objektif şekilde ölçmeye yarayacak performans standartları (zaman, miktar, kalite, maliyet standartları), görevlerin özellikleri dikkate alınarak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Sicil raporlarında yer alan soruların ölçüme elverişli olması gerekmektedir. İhtiyaca göre soru eklemek yerine, her hizmet sınıfı için ayrı sicil raporu örneği, genel ilkeler saptanarak geliştirilmelidir.

IV.2.5. Eğitime İlişkin Öneriler

1 - Hizmet içi eğitimin amacına ulaşabilmesi için kurumların insan gücü planlaması sonucunda personel ihtiyaçları ile hizmet özelliklerini belirlemeli, modern eğitim araç ve gereçleri ile eğitimde verimlilik artırılmalıdır. Üst düzey yönetici yetiştirmek amacı ile bir “Kamu Yönetimi Akademisi” oluşturulmalıdır.

Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesindeki Usul ve Esaslar Hakkındaki Kanun Taslağı, Anayasa'nın öngördüğü zorunlulukları karşılayacak şekilde hazırlanmalı, üst kademe yönetim görevlerine atanmadan önce görülmesi zorunlu eğitim ile günümüzde görevde bulunanların geliştirilmesi amacı ile yapılması gereken eğitim, yasal bir yaptırıma bağlanmalıdır.

2 – Devlet memurlarının eğitimi ve yetiştirilmesine özel önem ve öncelik verilmelidir. Devlet memurlarının sadece adaylık döneminde değil, her kademedede eğitimini esas alan ve süreklilik gösteren bir eğitim sistemi kurulmalıdır. Devlet dairelerinde bürokrasinin en aza indirilmesi, etkinliğin ve verimliliğin artırılması için kamu kurumlarının en son teknolojik gelişmelerden yararlanmasına paralel olarak kamu personelinin en çağdaş yöntemlerle eğitimi için genel bir eğitim planı hazırlanmasına

öncelik verilmelidir. Bu eğitim planı ile yetki ve sorumluluk devralabilen, alanındaki çağdaş gelişmeleri izleyebilen, kendisini yenileyebilen memurlar yetiştirilmelidir(www.enistutuncu.com.tr, 21.06.2004).

IV.2.6. Aylık ve Ücret Sistemine İlişkin Öneriler

1 – Ücret rejiminde düzenlemeye gitmenin ilk adımı memur, kamu görevlisi ve işçi tanımlarına açıklık getirilmesi ile atılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliği giderilmelidir. Memur ve işçi ayrımına açıklık getirerek aynı işin memur ve işçiye gördürülmesi uygulaması sona erdirilmeli, işçiler ile memurlar arasındaki memur aleyhine bozulan ücret dengesi yeniden sağlanmalıdır.

Yaklaşık yüz çeşit ödeme kaleminin azaltılarak yapılan işe göre temel ücret, başarı ve kıdem ücretlerinden oluşan ücret sistemine geçilmeli, ek göstergeler sınırlandırılmalıdır.

2 – Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ve kamusal hizmetlerin hangilerinin kimler tarafından yürütüleceği belirlenmeli, devletin “Dümen tutan mı, yol gösteren mi?” olduğuna karar verilmeli ve kamu hizmetleri yeniden değerlendirilmelidir.

Kamu kesiminin yeniden yapılanması aşamasında istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi açısından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için istihdam politikasının gözden geçirilmesi, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personel ile daraltılması, personelin verimli ve etkili olabilmesi için de insan gücü planlaması yapılması ve insan gücü envanteri hazırlanması gerekmektedir.

Yeni düzenlemeler yapılarak aylık ve ücretlerin asgari tutarının vergi dışı bırakılması ve kamu çalışanlarına uygun bir hayat standardı sağlayacak bir düzeye

çıkarılması, hizmet üretimine dönük yaratıcı ve özel nitelikler gerektiren işlerde çalışanların ücretlerinin ise özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde olması sağlanmalı, performans ücretin belli bir yüzdesi olarak dikkate alınmalıdır (YBYKP,1996:119).

Çalışma aylığı ile emekli aylığı arasındaki denge sağlanmalı, bunun için de sosyal güvenlik reformu ile kamu personel reformu arasında uyumlu bir ilişki kurulmalıdır.

3 – Mevcut ücret sistemi tamamı ile yürürlükten kaldırılmalı, kamu personeli arasında ücret dengelerinde büyük farklar yaratan ve haksızlıklara neden olan sınıflandırma ve ek ödeme sistemleri ile kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma uygulamalarına son verilmelidir. Devlet memurlarının yoksulluk sınırında yaşamalarına engel olacak, enflasyon karşısında reel ücret kayıplarını giderecek, ek işlere ve yasal olmayan yollara başvurmalarını önleyecek tatminkar bir ücret politikası uygulanmalı, ücret tespitlerinde geçinme endeksleri esas alınmalıdır.

IV.3. Sonuç

Kamu yönetiminin çalışma alanı çok geniştir. Bir devletin Merkez ve Taşra Örgütleri, Yerel Yönetimleri (İl Özel İdaresi, Belediyeler, Köyler) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri de kamu yönetiminin kapsamı içindedir. Yargı ve yasama haricindeki tüm hizmetler yönetim içine alınmaktadır. Kamu Personel Rejimi de, kamu yönetiminin beşeri yönünü konu edinmektedir. Personel, bir örgüt için hayati önem taşımaktadır. Kuşkusuz hiç bir örgüt, kurum, kuruluş insan kaynağı olmadan varlığını sürdüremez. Bu nedenle personel rejiminin, kamu yönetimi içindeki yerini, personelin haklarını, yükümlülüklerini, görev ve yetkilerini, fonksiyonlarını ayrıntılı olarak inceleme ihtiyacı doğmaktadır.

Türkiye’ de personel rejiminde reform konusuna değinmeden önce “reform” un bir kavram olarak ne anlama geldiğini açıklamakta fayda vardır. Reformun kelime anlamı, yeniden biçimlendirmektir. Ancak genelde reforma olumlu bir anlam yüklenmekte, iyileştirme, geliştirme, olduğundan daha iyi duruma getirme olarak algılanmaktadır. Ancak tüm bunların yanında reformun olumsuz bazı gelişmeleri içerdiği de göz ardı edilmemelidir. Yani reform kavramı bazen olumsuz sonuçlar doğuran çalışmalar içinde kullanılabilir.

Gelişen ve değişen bir toplumda reform ihtiyacı, hizmetin niteliği ya da kullanılan tekniklerin değişmesinin yanında hizmetten yararlananların sayısının ve ihtiyaçların artmasından da kaynaklanmaktadır.

Personel reformu kısaca, kamu kesiminde çalışanla ile çalıştıran kuruluşların karşılıklı yükümlülüklerini düzenleyen yasaların tümünün, değişen iktisadi şartlara göre yeniden düzenlenmesi olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de personel rejimi ile ilgili sorunlar her dönemde varlığını sürdürmüştür. Belki de en çok düzenleme girişimi yapılan alan personel yönetimi ile ilgili

alandır. Ancak tüm bu çabalara rağmen personel rejiminde herhangi bir iyileşme görülmemiş, reform girişimleri olumlu sonuç vermemiştir. Reform girişimlerinin sonuçsuz kalmasının elbette pek çok nedeni vardır. Bizce önemli olanlarını şu şekilde açıklayabiliriz:

Personel rejimi ve bu rejimin gelişmesi, ülkenin ekonomik, hukuki, siyasal, idari, sosyal ve kültürel yapısı ile paralel olarak yürütülmesine bağlıdır. Ancak ülkemizde personel rejimini iyileştirme çabaları bu alanları kapsayacak şekilde ele alınmamaktadır; Türkiye’ de mevcut personel rejiminin ülkenin gelişen ve değişen koşullarına uyumunun sağlanması, aynı zamanda uluslararası ilişkilerin gerektirdiği bir yapı ve işleyişe kavuşturulması, güncelliğini koruyan ve gerçekleştirilmesi gereken önemli hedeflerden biridir.

Personel reformu, bir yandan doğrudan kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ile ilişkili iken, diğer yandan mali sistemin ve bütçe sisteminin içeriği ile ve emeklilik sistemi ile bağlantılıdır. Ekonomik gelişmeye bağlı olarak gelişen sosyal yapı, gün geçtikçe talebi artırmakta ve bu talep sonucunda yönetiminde talebe cevap verebilmesi için yeniden yapılanması gerekir.

Personel rejimi ile ilgili önemli düzenlemeleri yapmak ve diğer sistemler ile paralel olarak yürütülebilmesi için kamu hizmeti görevlileri sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturulmalı, aylık ve ücret rejimi basitleştirilmeli ve iyileştirilmeli, yükselme ve kadro sistemi objektif ve adil esaslara bağlanmalıdır. Kamu yönetimindeki aylık ve ücret rejimi ekonomideki dalgalanmaları izleyebilecek kadar esnek bir sisteme kavuşturulmalıdır.

Personel rejimine ilişkin çalışmaların hukuki açıdan da üzerinde durulması gerekmektedir. Personel rejimi ile ilgili düzenlemelerin pek çoğu kanun ve KHK’ ler ile yapılmaktadır. Bu düzenlemelerin ülkenin hukuk sistemi ile çelişmemesine dikkat

edilmeli, ard arda çıkarılan kanunlar ve KHK' ler birbirleri ile çatışmamalı ve karışıklığı önleyecek nitelikte olmalıdır.

Personel rejiminin siyasi yapı ile bağlantısı denince akla gelen, istihdam politikası üzerindeki siyasi etkinin güçlülüğüdür. İstihdam politikası, ülkenin ihtiyaçlarına ve işgücü potansiyeline göre belirlenmelidir. Siyasi etkiler en aza indirilmelidir. İktidar değişikliklerinin ardından personel değişikliklerine (çoğunlukla üst düzey yöneticiler) gidilme yolu - spoil system (yağma sistemi) ortadan kaldırılmalıdır.

Personel rejimini düzenleyen mevzuat karışık ve yetersizdir; daha öncede belirttiğimiz gibi personel rejimi, düzenlemeye en çok ihtiyaç duyulan rejimdir. Bu ihtiyaç sürekli çıkarılan kanun, KHK ve diğer düzenleyici işlemler ile sağlanmaya çalışılmakta, bu da içinden çıkılmaz, anlaşılmaz, karmaşık ve uygulama imkanı olmayan bir mevzuat kirliliğine neden olmaktadır. Rejime ilişkin önemli bir kaç düzenleme ile bu karmaşık durumdan kurtulma ve personeli de kurtarma yoluna gidilmelidir. Mevzuat geniş ve karmaşıktır. Bunun yanında yetersizdir. Personel rejiminin gerçekten ihtiyaç duyduğu önemli düzenlemeler, çıkarılan kanun ve KHK' ler ile yapılmadığı için her zaman eksik kalan pek çok konu kalmaktadır. Bunların en önemlisi ücret ve maaş rejimine ilişkin konudur. Ücretler konusunda sürekli düzenleme yapıldığı halde tatminkar bir sonuç elde edilememektedir.

Reformun yöntemi ve istikrarı yoktur; Türkiye'de yapılan reformların bir yöntemi yoktur. İster idari, ister mali, ister siyasi olsun iyileştirme çalışmalarında belli bir yol izlenmemektedir. Aslında literatürde reformun üç yöntemi vardır. Bunlar; Kurumsal Reform Yöntemi, Zorlayıcı Reform Yöntemi ve Deneysel Reform Yöntemidir. Ülkemizde uygulanan yöntem, zorlayıcı ve baskıcı reform yöntemidir. Zorlamalar ve baskılar

neticesinde kabul ettirilmeye, empoze edilmeye çalışılan reformlar doğal olarak başarıya ulaşmamakta ve uygulama aşamasında istikrar sağlanamamaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamı, performans değerlendirmesi ve esnek çalışma saatlerinin uygulamaya geçirilmesi Kamu Personel Rejimini düzenleyen kanunlardaki sosyal ve ekonomik hakların kullanımını sınırlandırır ve Kamu çalışanlarının sosyal güvenlikten yoksun bırakılmasına neden olur; Şu anda memurların Anayasa'dan ve çeşitli yasalardan kaynaklanan "iş güvencesi" bulunmaktadır. Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı ile iş güvencesi tamamen ortadan kaldırılarak, esnek istihdam modeline geçiş düşünülmektedir. Bununla da yetinilmeyerek çalışanların ücretleri toplu sözleşme ya da toplu görüşme yolu ile değil "performansa dayalı" bir sistemle belirlenecektir. Yani tamamen subjektif kriterlerle ücretler saptanacaktır. Kısacası 1-2 yıl sonra çalışanların performansı beğenilmediği için sözleşmeleri yenilenmeyebilir, dolayısıyla işsiz kalabilirler.

Sonuç olarak Cumhuriyet'ten beri Kamu Personel Rejimi'ni iyileştirme çabaları sonuçsuz kalmış, yapılan tüm çalışmalar, araştırmalar, öneriler, uzman raporları, yasal düzenlemeler etkin çözümler üretememiş ve personel rejiminde yapılan sayısız değişikliğe rağmen ilerleme kaydedememiştir.

KAYNAKÇA

Akgül, Mümin,(1985), **Kamu Görevlilerinin Aylık ve Ücret Sistemi**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara

Akın, Mecdeddin,(1969), “Personel Reformu”, **Mülkiyeliler Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, Cilt:2, s.3-18, Ankara.

Alp, Tuncay, **Sermayenin Yeni Bir Saldırısı: Kamu Personel Rejimi Tasarısı**, www.marksist.com.tr,21.06.2004.

Ar, A.Fikret, (1983),“Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 3, Cilt: 16, s.66-88, Ankara :TODAİE Yayını.

TOBB, (2000), **Avrupa Birliği’ ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’ de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**,Ankara:TOBB Yayınları.

Barker, (1963),“Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor (1951)”, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7,Ankara.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı,(1963), **Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler**.Ankara: DPB Yayınları.

Berkman, Ümit, (1981), “Planlı Dönemde İdari Reform Arayışı”, **ODTÜ GD**, Özel Sayı, s.18- 31, Ankara: OTDÜ Yayını.

Bingöl, Dursun, (1992), **Personel Yönetimi**, İstanbul: Beta Basım Yayım.

- Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay,(1998), **Kamu Yönetetimi Sözlüğü**, Ankara:TODAİE Yayınları.
- Canman, Doğan, (1988), “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 378, s.137-155, Ankara: TODAİE Yayını.
- Canman, Doğan, (1992a), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı 3, Cilt 25, s.3-11, Ankara, TODAİE Yayını.
- Canman, Doğan, (1992b), “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi”,**Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:2, Cilt:25,s.89- 105, Ankara, TODAİE Yayını.
- Canman, Doğan,(1985a), “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı.1, Cilt:18, s.3-23, Ankara: TODAİE Yayını.
- Canman, Doğan,(1985b) “Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”,**Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:2,Cilt:18, s.3-26, Ankara, TODAİE Yayını.
- “Cumhuriyetten Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi”**, Kamu Personel Rejiminin Gelişimi Konulu Panel- 24.10.2003, www.basbakanlik.- dpt.gov.tr.02.03.2005.
- Çevikbaş, Rafet, (1995), “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”,**Amme İdaresi Dergisi**,Sayı 2,Cilt 28, s.51-80, Ankara: TODAİE Yayını.
- Çınarlı, Mehmet ,(1966),**Personel Kanununun Mali Hükümleri**, Ankara.

Dantel, Maurice Chailloux,(1963),“ Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma (1951)”, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**,Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7.

Devlet Personel Rejimine Ait Yeni Düzenleme Esasları, (1981), Ankara:DPB Yayınları.

Dinçer, Ömer, (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:I,**Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** ,www.basbakanlik.gov.tr,06.10.2003.

Erdoğan, Seyhan, (2003), “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, **Tartışma Metinleri Özel Sayı: Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye ’den Perspektifler**, No: 60, s.10 -23, Ankara: A.Ü.SBF. Matbaası.

Erkin, Vedat, (1971a),“Türkiye’de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı İle Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi”, **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu**,s.5-17, Ankara: MPK Yayını.

Erkin, Vedat, (1971b), “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı 1, Cilt 4,s. 41-55, Ankara: TODAİE Yayını.

Fisher, John F., (1962), “Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor”, **Türk Personel Sistemi**, Ankara.

Gözübüyük, A. Şeref, (1999), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Şeref - Tan, Turgut, (1998), **İdare Hukuku – Genel Esaslar Cilt 1**, Ankara:Turhan Kitabevi.

Güler, Birgöl Ayman, (1988a),“Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)”,
Amme İdaresi Dergisi,Sayı:1,Cilt:21, s.80 - 97, Ankara:
 TODAİE Yayını.

Güler, Birgöl Ayman, (1988b), “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)”,
Amme İdaresi Dergisi, Sayı:2, ,Cilt:21, s.63 - 83,Ankara:
 TODAİE Yayını.

Güler, Birgöl Ayman, (2003), **Devlette Reform**, 3 Mart 2003 Mimarlar Odası Sunuşu.

Güler, Birgöl Ayman, (2005), **Devlette Reform Yazıları Dünya’ da ve Türkiye’de
 Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi- İdari
 Liberalizasyona**, Ankara: Paragraf Yayınevi.

Güler, Birgöl Ayman, **Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları**,
www.egitimsen.org.tr,12.08.2004.

Güler,Birgöl Ayman, Türkiye’de **Kamu Personel Rejimi Esasları**, www.egitimsen.org.tr,
 21.06.2004.

Güler, Birgöl Ayman-Öztürk, Nursel –Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel
 Rejimi**,www.egitimsen.org.tr,12.08.2004.

Güler, Birgöl Ayman – Aslan, Onur Ender - Şaylan, Gencay, **Kamu Personel Yönetim
 Sistemi Raporu – Kritik ve Reform Önerileri - 1999**,
www.tesev.org.tr, 02.03 .2005.

Gülmez, Mesut, (1993), **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)**,
 Ankara: DİE Basımevi.

Gülmez, Mesut,(2002), **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**,
 Ankara:İmaj Basımevi.

Işık, A. Faruk, (1953), **Maaş Kanunu**, Ankara.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler,(1972), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Sevinç Matbaası, Ankara.

İlter, Ferhat, **Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı**, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp,12.08.2004.

Kamu Personel Rejimi, www.zmo.org.tr, 29.11.2003

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), (1991), Ankara:TODAİE Yayını.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, www.basbakanlik.gov.tr, 05.01.2004.

Kansu, Işık, (2003), **Ulusal Devletten, Federal Devlete, Yurttaşlıktan, Müşteriliğe AKP'nin Kamu Yönetimi Reformu**, www.cumok.org.tr/dizi/isikkansu,26.08.2005.

Kantarcıoğlu, Selçuk ,(1980), **Devlet Personel Rejiminin Eksik Tarafları**, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları.

Kantarcıoğlu, Selçuk, (1977), **Devlet Personel Rejimi**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları No:34, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Kaygısız, İrfan, **Kamu Reformu Kapsamında Kamuda Yeni İstihdam ve Çalışma Biçimleri**, <http://www.iscimucadelesi.net/dergi/dokuz/>,22.08.2005.

Kuyaksil, Ali, (1985), “Yönetimi Yeniden Düzenleme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:407, Haziran 1985,s.93 -102,Ankara: TODAİE Yayını.

Kuyaksil, Ali, (1994), **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945 – 1963)**, İstanbul: DER Yayınevi.

Küçültülen Kamu ve Esnek Çalışma members.fortunecity.com/esm1/yasa/,12.08.2004.

Leimgruber,(1963),“Leimgruber Raporu 25.02.1952”, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7.

Martin,W. James – Cush,C.E., (1963), “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor (1951)”, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7,Ankara.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, (1966), **MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu**, Ankara.

Mihçioğlu, Cemal, (1963), **İdari Reform, Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Tedbirler**, Ankara: A.Ü.SBF Yayınları.

Mook, Van H.J., (1963a), “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform - 1962”, **1962 Yılında Devlet Personel Dairesi’ne Verilen Yabancı Uzman Raporları**, Ankara.

Mook, Van H.J., (1963b), “Türkiye’de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri – 1962”, **1962 Yılında Devlet Personel Dairesi’ne Verilen Yabancı Uzman Raporları**, Ankara.

Mutlu, Levent,(1992), **Kamu Personeli Ücret ve Maaş Rejimleri**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul.

Neumark,F.,(1963),“Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Ön Rapor (1949)”, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Ankara.:Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:7.

Öktem, Enver, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve İdari Reform**, <http://yerel.chp.org.tr/makaleler.,03.03.2006>

Öktem, M. Kemal, (1992).“Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:2, Cilt 25 (Haziran), s.85 – 105, Ankara: TODAİE Yayını.

Özdicle, Celal, (1965), **Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler**, Ankara: Örnek Matbaası.

Pakdemirli, Ekrem, “Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi”, **Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, www.tesev.org.tr, 01.03.2005.

Payaslıoğlu, Arif, (1971), “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi,” **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:2, Cilt 4., s.3-13, Ankara:TODAİE Yayını.

Podol, R.,(1967), “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi (1963)”, **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı:10,s.10-14, Ankara: TODAİE Yayını.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu,(2000), Yayın No:DPT:2507-ÖİK:527, Ankara.

Serim, Bülent, (1988), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:1, Cilt.21,s.107 – 154, Ankara: TODAİE Yayını.

Serim, Bülent,(1995), **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukusal Boyut**, Ankara:Öteki Yayınevi.

Sermayenin Yeniden Yapılanması ve Sosyal Devletin Tasfiyesi, <http://www.sendika.org/modules.php>,19.08.2005.

Sulhun, İhsan, (1989),“Türk Kamu Personel Sistemi 1920-1970”, **KAYA Personel Rejimi Araştırma Grubu Raporu**, Ankara: TODAİE Yayını.

Sulhun, İlhan, (1970), **Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)**, Ankara: TODAİE Yayınları.

Sürgit, Kenan , (1972),**Türkiye’de İdari Reform**, Ankara: TODAİE Yayını.

Taner, Necdet , (1971), “657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler”, **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu**, s.45 – 61,Ankara: MPK Yayını.

Tekeli, İlhan, “Reform Düşüncesi İle Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Reformları Üzerine Çözümlemeler”, **Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**,www.tesev.org.tr, 03.03.2005.

Timur, Hikmet, (1989), “İşletmelerde İnsan gücü Planlaması”, **Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, , Sayı:1 – 2, Cilt 7, s.129 - 137, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını.

Titiz, M.Tınaz, “Türkiye’de Reformlar ve Başarının Değerlendirilmesi”, **Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, www.tesev.org.tr, 15.02.2005

Tortop , Nuri –İsbir, Eyüp Günay ,(1989),**Yönetim Bilimi**, Ankara: Bilim Yayınları.

Tortop, Nuri, (1987), **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara, Bilim Kitap.

- Tortop, Nuri, (1990),**Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yayını.
- Tortop, Nuri, (1994) **Personel Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınları.
- Tutum, Cahit, (1968), “Türkiye’de Personel Rejimi Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı 1, ,Cilt 1,s.32-45,Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, Cahit, (1970), “Yeni Personel Rejimi Üzerine”,**Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 3, Cilt 3, s.11-29,Ankara:TODAİE Yayını.
- Tutum, Cahit, (1971), “657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı 1, Cilt 4,s.56-62,Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, Cahit, (1973), “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Sayı 3, Cilt:6, s.3-26,Ankara:TODAİE Yayını.
- Tutum, Cahit, (1974), “Devlet Memurları Kanunu’nun Genel Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Cilt 7, Sayı 4,s.52-72, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, Cahit, (1979), **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tütüncü, Enis, **Yönetim ve Personel Reformu**, www.enistutuncu.com.tr, 21.06.2004.
- Ulusal Program**, www.deltur.cec.eu.int, 21.11.2003.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, (1995),Devlet Planlama Teşkilatı, Karar No:374.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu** (1996), Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.

Yılmaz, Ejder, (2001), **Hukuk Sözlüğü**, Ankara: Yetkin Yayınları.

1,5 Milyon Memur Sözleşmeli Olacak, http://www.isguc.org/news_view,22.08.2005