

T.C.

MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KAMU PERSONELİ ÜCRET YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI
(TÜRKİYE VE AZERBAJCAN KARŞILAŞTIRMASI)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Aygül ALİYAROVA

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI

OCAK 2018

MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

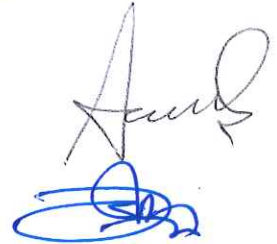
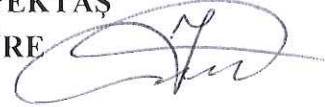
KAMU PERSONELİ ÜCRET YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI
(TÜRKİYE VE AZERBAYCAN KARŞILAŞTIRMASI)

AYGÜL ALİYAROVA

Sosyal Bilimler Enstitüsünce
Tezli Yüksek Lisans
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih: 26.01.2018
Tezin Sözlü Savunma Tarihi: 12.01.2018

Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI
Jüri Üyesi: Doç. Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ
Jüri Üyesi: Yrd.Doç. Dr. İlknur TÜRE



Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Mehmet MARANGOZ

OCAK, 2018

MUĞLA

TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 20/12/2017 tarih ve 817/3 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 24/6 maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı **Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Aygül ALİYAROVA'nın "Kamu Personel Ücret Yönetimi ve Politikaları (Türkiye ve Azerbaycan Karşılaştırması)"** adlı tezini incelemiş ve aday 17/01/2018 tarihinde saat 14:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra ..*90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin kabul edildiğine ..*ayb*lyf ile karar verildi.

Tez Danışmanı

Yrd.Doç. Dr. Ayşe Yıldız ÖZSALMANLI



Üye

Yrd.Doç.Dr. İlknur TÜRE



Üye

Doç. Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ



YEMİN

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**KAMU PERSONELİ ÜCRET YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI (TÜRKİYE VE AZERBAYCAN KARŞILAŞTIRMASI)**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.



17/01/2018

Aygül Aliyarova

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.

Soyadı : Aliyarova

Adı : Aygül

Kayıt No: 10178413

TEZİN ADI

Türkçe : Kamu Personeli Ücret Yönetimi ve Politikaları (Türkiye ve Azerbaycan Karşılaştırması)

Y. Dil : Public Staff Fee Management and Politics (Turkey and Azerbaijan Comparison)

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta Yeterlilik

X

O

O

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : MUĞLA SITKI KOÇMAN

Fakülte : İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Fakülte :

Enstitü :

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 17.01.2018

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayımlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : ÖZSALMANLI Ayşe Yıldız

Ünvanı : Yrd. Doç. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 145

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

- 1.Kamu Personel Sistemi
- 2.Türkiye ve Azerbaycan'da Kamu Personeli
- 3.Kamu Personeli Ücret Sistemleri ve Politikaları

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. Kamu Personeli
2. Kamu Personel Yönetimi
3. Ücretlendirme
4. Türkiye
5. Azerbaycan

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER:

1. Public Administration
2. Public Staff
- 3.Pricing
4. Turkey
- 5.Azerbaijan

- | | |
|---|---|
| 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum | X |
| 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir | O |
| 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir | O |

Yazarın İmzası :

Tarih : 17 /01/2018

ÖZET

Kamu hizmetinin insan unsuru olması sebebiyle memur, her dönemde, önemli bir konuma sahip olmuştur. Memurlar, iş yaşamlarında kendilerini kamu hizmetlerine adayan, geçimlerini ve geleceklerini bu hizmetleri karşılığı almış oldukları maaşla (aylık) sürdüren sosyal bir sınıftır. Kamu kesiminde çalışanların, verdikleri hizmetlerin karşılığı olarak aldıkları maaşın hesaplanmasının açık, tutarlı, doğru ve anlaşılır olması gerekir. Ücret politikalarında, kamu kesiminde ödenen ücretlerde sınıflar arasında ve işin niteliğine ve güçlüğüne göre denge unsuru gözetilmelidir. Özel kesim-kamu kesimi ücret politikaları arasında dengesizliklerin giderilmesi de beklenir. Çalışma şartlarındaki gelişmeler ile ülkenin ve çalışanların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal durum ve imkanlar da bu değerlendirmede dikkate alınmalıdır. Bu çalışmada, kamu personeli ücret yönetimi ve politikaları incelenmiş, Türkiye ve Azerbaycan ülkeleri bu açıdan karşılaştırılmıştır. Türkiye’de kamu çalışanlarının tabi olduğu ücret sisteminin yeterli sayılmadığı, Azerbaycan kamu personel sistemini düzenleyecek, tüm kamu personelini ve ücret sistemini kapsayacak yeni bir Devlet Personeli Kanunu’na ihtiyaç olduğu sonucuna varabiliriz.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, kamu personel yönetimi, ücretlendirme, Türkiye, Azerbaycan.

ABSTRACT

The officer are the human element of public service. The officer have an important position in every period because of public service is a human element. Officials are a social class that devotes their lives to public services and connects their livelihoods and future with national. It is necessary to pay a certain amount of money to workers in the public sector as compensation for their services. Balance policy should be observed in wage policies and in public sector's wages. Working conditions and nonwage opportunities should also be considered in this assessment. In this study, public personnel wage management and policies were examined and Turkey and Azerbaijan countries were compared. We can come to the conclusion that the wage system of the public workers is not considered sufficient in Turkey and there is a necessity for a new state Personnel Law that will regulate Azerbaijan public personnel system and cover all public staff and wage system.

Key Words: Public Administration, public staff, pricing, Turkey, Azerbaijan

ÖN SÖZ

Yüksek lisans tez çalışmanın bitirilişine kadar sonsuz sabrı, emeği ve akademik yönlendirmelerini desteğini hiç esirgemeyen, yeri geldiğinde dost, arkadaş, hatta anne gibi hep yanımda olan, mükemmel insan anlayışını kendisinde yansıtan değerli danışman hocam Yrd.Doç.Dr. Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI'ya en içten teşekkürümü, derin minnettarlığımı bildiririm.

Ayrıca lisansüstü eğitimim süresince engin akademik bilgi ve tecrübelerinden fazlaca faydalandığım değerli hocalarıma, yardımlarını hiç esirgemeyen değerli Bölüm Başkanımız Prof.Dr. Turgay UZUN hocama, her ihtiyac duyduğumda bana değerli zamanını ayıran, beni dinleyen, kıymetli tavsiyelerini, bilgilerini bana anlatan çok sevdiğim Prof.Dr. Özlem ŞAHİN GÜNGÖR hocama, her zaman yakından ilgilenip tavsiyelerini sunan, sosyolojiyi bana sevdiren Doç.Dr. Doğan BIÇKI hocama teşekkürü kendime borç biliyorum.

Ve lisansüstü eğitim hayatımda bana ister maddi, ister manevi yönden her zaman yanımda olup bana destek olan, inanan aileme, yanımda veya uzağımda olsalar da, beni her zaman destekleyen arkadaşlarıma, yakınlarıma çok teşekkür ederim.

Aygül ALİYAROVA

Muğla

16.12.2017

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
ŞEKİLLER RESİMLER DİZİSİ	IV
TABLolar DİZİSİ.....	V
KISALTMALAR LİSTESİ	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ : KAVRAMSAL BAKIŞ VE DİĞER ÜLKE ÖRNEKLERİ

1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ KAVRAMSAL BAKIŞ	3
1.1. Kamu Yönetimi, Kamu Personel Yönetimi	3
1.2. Kamu Görevlileri , Kamu Personeli.....	5
2. KAMU PERSONELİNİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN DİĞER ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	8
2.1. ABD’de Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar.....	8
2.2. Almanya’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar	11
2.3. İngiltere’de Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar.....	14
2.4. Japonya’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar	19
2.5. Rusya’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar	22
2.6. Fransa’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar	25

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE VE AZERBAYCAN’DA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

1. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ.....	30
1.1. Tek Parti Yönetiminde Kamu Personel Sistemi (1923-1945).....	31
1.1. Memurin Kanunu	33
1.2. Planlı Dönem Öncesi (1946-1960)	43
1.3. Refah Devleti (1960-1980)	53
1.3.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	53
1.3.2. MEHTAP Projesi	56
1.4. Neo-Liberal Dönem (1980 Sonrası).....	57
1.4.1. KAYA Projesi.....	60
2. TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	61

2.1. Tabi Oldukları Hukuk Dallarına Göre	61
2.2. Seçimle Göreve Gelenler	63
2.3. Atama ile Göreve Gelenler	64
3. AZERBAYCAN'DA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ	64
3.1. Azerbaycan Devletinin Tanıtımı	64
3.1.1. Bayrak	65
3.1.2. Nüfusu	66
3.2. Azerbaycan Devletinin Tarihine Bakış	67
3.2.1. Hanlıklar devri	69
3.2.2. Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti Dönemi (1920 Öncesi)	70
3.2.3. Sovyetler Birliği Dönemi (1920-1991)	74
3.2.4. Azerbaycan Cumhuriyet Dönemi (1991 Sonrası)	75
4. AZERBAYCAN'DA KAMU GÖREVLİLERİNİN SINIFLANDIRILMASI	78
4.1. Devlet Kurumlarının Sınıflandırılması	78
4.2. Kamu Hizmeti Görevlilerinin Sınıflandırılması	81
4.2.1. İdari Görevler	82
4.2.2. Yardımcı Görevler	84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONELİ ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI (TÜRKİYE VE AZERBAYCAN KARŞILAŞTIRMASI)

1. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI	
1.1. 657 Sayılı DMK Öncesi Türkiye'de Ücret Yönetimi	89
1.2. 657 Sayılı DMK'ya Göre Ücret Yönetimi İle İlgili Düzenlemeler	93
1.3. Türkiye'deki Diğer Personel Kanunlarında Ücret Yönetimi	97
1.4. Performansa Göre Ücret Yönetimi: Yeni Uygulamalar Yönüyle	103
1.5. Türkiye'de Devlet Memurları Ücret Yönetimi Üzerine Değerlendirmeler	107
2. AZERBAYCAN KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI	113
2.1. 20. Yüzyılın Başlarında ve Sovyetler Birliği Döneminde Ücret Yönetimi	113
2.2. Azerbaycan Emek Mecellesinde Ücret Yönetimi ile İlgili Uygulamalar	117
2.3. Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'da Ücret Yönetimi ile İlgili Düzenlemeler	119
2.4. Devlet Memurluğu Sisteminde Reform Çalışmaları	123
3. Türkiye-Azerbaycan Kamu Personeli Ücret Yönetiminde Benzerlik ve Farklılıklar	125
SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER	130
KAYNAKÇA	136

ŞEKİLLER, RESİMLER DİZİSİ

Şekil 1: Azerbaycan Devletinin Haritası.....	65
Şekil 2: Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bayrağı.....	66
Şekil 3: Bakü Şehri	66



TABLULAR DİZİSİ

Tablo 1: Neumark Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	48
Tablo 2: Barker Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	50
Tablo 3: Martin ve Cush Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	51
Tablo 4: Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması.....	85



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AHC	: Azerbaycan Halk Cumhuriyeti
ASSC	: Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
DB	: Dünya Bankası
Devlet Gullugçuları	: Kamu Görevlileri
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DP	: Demokrat Parti
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
md.	: madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
ZC	: Zakafkasya Seymi
ZDFC	: Zakafkasya Demokratik Federatif Cumhuriyeti

GİRİŞ

Kamu görevlisi kavramı, geniş anlamda bütün devlet ve kamu tüzel kişilerinde çalışanları kapsamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin en önemli ayrıcalığı, tümünün toplu iş sözleşmeli, bazılarının da grevli sendikal haklara sahip olmalarıdır. Memur statüsünde ve idare hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin işçilerden en önemli ayrıcalığı ise iş güvencelerinin olmasıdır. Kamu personel yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin, işe alınmasından, görevden alınmasına kadar geçen sürede personelle ilgili işlemleri kapsamaktadır.

Devletin görevlerinin ve kamu görevlilerinin sayıca artması etkin bir mekanizmaya ihtiyaç göstermiştir. Bir yandan toplumsal ihtiyaçlar artarken diğer yandan bu ihtiyaçlara cevap verebilmek için etkili ve verimli bir kamu bürokrasisi oluşturmak gerekmiştir. Kamu bürokrasisi kurulurken, büyük ölçekli örgütlerin bireysel özgürlükleri zedeleme tehlikesi baş göstermiştir. Dolayısıyla bir yandan bürokrasinin denetim altında tutulma gereği, diğer yandan bürokrasinin etkin ve verimli çalışması zorunluluğu kamu personel yönetiminin önemini artırmıştır.

Günümüzde kamu hizmetleri, devletin görevlerine bağlı olarak, gerek sayı gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Kamu hizmetlerinin niteliği çeşitlendikçe ve karmaşıklığı arttıkça, kamu kurumlarının işletilmesinde uzmanlığa ve nitelikli personele duyulan ihtiyaç gelişmiştir. Bu karmaşık yapıyı işleten uzman yöneticiler, aynı zamanda önemli bir güç odağı haline de gelmektedirler. Çağımız devletinin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak, bu örgütü işletecek kamu personelinin rolü de değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı ve toplumsal katmanları temsil etme yeteneği gibi konular ön plana çıkmıştır.

Kamu kesiminde çalışanlara, verdikleri hizmetlerin karşılığı olarak belirli bir para ödemek gereklidir. Memurlar, yaşamlarını kamu hizmetlerine adayan, geçimlerini ve geleceklerini ulusal gelire bağlayan sosyal bir sınıftır. Her yönetimin kendi yapısına

ve göreceği işin niteliğine göre, ödev, yetki ve maaş itibarıyla diğer sınıftakilerden farklı dereceler, aşağıdan yukarıya doğru bir kademe silsilesi izler. Kamu görevlilerinin geçimlerini sağlamada en önemli araçları maaşları olduğu için, kamu kurumlarındaki başarı ve verimlilik artışı için ücret sistemi büyük önem taşımaktadır. Hazırladığımız bu tez çalışmasında da kamu personeli ücret yönetimi ve politikaları, Türkiye ve Azerbaycan bağlamında değerlendirilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde, kamu personel yönetimi kavramsal olarak ele alınmış ve diğer ülkelerdeki sistemlerle örnekler verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise kamu personel yönetiminin tarihsel gelişimi Azerbaycan ve Türkiye genelinde incelenmiştir. Son bölümde ise kamu personeline ücret sistemleri ve uygulamaları değerlendirilmiştir. Bu araştırmanın, ilgili alanda gerçekleştirilecek diğer çalışmalara katkıda bulunacağından ve literatüre yeni bir kaynak kazandıracağından önemli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca kamu personel yönetiminde ücretlendirme konusunda karşılaştırmalı bir çalışma olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ : KAVRAMSAL BAKIŞ VE DİĞER ÜLKE

ÖRNEKLERİ

1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ KAVRAMSAL BAKIŞ

1.1. Kamu Yönetimi, Kamu Personel Yönetimi

Kavramsal olarak yönetim kavramından daha dar kapsamlı olan ve yönetim kavramının bir bölümünü oluşturan kamu yönetimi, insanlar arasındaki ilişkilerin düzgün işlemesi için kurallar koyan ve bu kuralların uygulanmasını denetleyen bir mekanizmadır. Aynı zamanda da akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslektir (Eryılmaz, 2010: 3).

İlk olarak kamu yönetimi, “devlette ve ona bağlı kuruluşlarda çalışan insanların veya grupların davranışlarıyla ilgilenen bir bilim dalıdır” (Ergun, 2004: 6). Bir başka açıdan kamu yönetimi, “bütün bir toplumun ve toplumu meydana getiren insanların ihtiyaçlarına ve sorunlarına yanıt arayan bir idari mekanizmadır” (Can vd. 2001: 4). Gün geçtikçe değişen ve gelişen dünyada toplumların da ihtiyaçları ve sorunları değişiklik göstermektedir. Devlet de toplumdan kendisine iletilen taleplere yanıt verebilmek için yapı ve işlevler itibariyle büyümekte, işleyiş açısından daha karmaşık bir hal almaktadır.

Geniş anlamda kamu yönetimi, devlet örgütü içindeki tüm kuruluşların ve insanların faaliyetlerini anlatır. Dar anlamda ise, yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan örgütler, çalışanlar ve işlevlerle ilgilenir. Ancak yasama ve yargının bazı faaliyetleri de dar anlamda kamu yönetimi içine girer (Eryılmaz, 2010: 4).

Personel, kısaca, örgütün insan unsuru olan örgüt çalışanları demektir. Personele Türkçe karşılığı olarak görevli de denebilir. Ancak görevli kavramı yönetim bilimi alanında yaygın olarak kullanılmadığından personel yönetimi olarak kullanılmaktadır. Personel yönetimi, en genel tanımıyla, “bir örgüt bünyesinde emek

gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir” (Ayman-Güler, 2005: 27).

Türkiye’de başlığında “personel” kelimesi geçen ilk kitap 1955 yılında yayınlanmış olmasına karşın, işletmelerde ve kamu yönetim sisteminde personel kavramının çeşitli şekillerde ele alınışının başlangıcı 1930’lı yıllara kadar uzanır. İlk dönem çalışmalarda personele ilişkin konular dönemin memur hukukunun bir parçası olarak ele alınmış ancak 1950’li yıllardan itibaren çalışan sorunlarına da değinen çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. 1970’lerden itibaren ise personel yönetimine ilişkin çalışmalar artmış ve personel yönetimini bağımsız bir akademik disiplin olarak ele alma eğilimi doğmuştur. Bu yıllarda konunun üniversitelerin ders programlarına personel yönetimi veya kamu personel yönetimi şeklinde girdiği görülmektedir (Can vd. 2001: 3).

Personel yönetimi, beşeri bir işlemdir. Bu anlamda, idarenin ihtiyaçlara cevap verecek şekilde görevini yapması, çalıştırdığı personele bağlıdır. Personel yönetimi de, çalıştırdığı personelin işbirliği içinde çalışması ve en iyi elemanların kuruma kazandırılması konuları ile ilgilenir (Tortop, 1999: 10).

Kamu personel yönetimi, kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu insan gücüne ilişkin sorunları inceler. Kamu personel yönetiminin ilgi alanı, isminden de anlaşılacağı üzere, insan unsurudur. Bu nedenle, insan unsurunu en iyi şekilde kullanmak, örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri bir düzen içinde sürdürmeye çalışmak, kamu personel yönetiminin temel uğraş alanıdır. Geniş anlamda kamu personel yönetimi ise; istihdam, politika belirleme, işveren olarak devletin yapısı gibi makro düzeydeki genel politikaların belirlenmesi için uğraşan bir bilim olarak değerlendirilebilir (Kayar, 2015: 21).

Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin en önemli ayrıcalığı, tümünün toplu iş sözleşmeli, bazılarının da grevli sendikal haklara sahip olmalarıdır. Memur statüsünde ve idare hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin işçilerden en önemli ayrıcalığı ise iş güvencelerinin olmasıdır. Kamu personel yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin, işe alınmasından, görevden alınmasına

kadar geçen sürede personelle ilgili işlemleri kapsamaktadır (Ayman-Güler, 2005: 59).

Kamu personel yönetimi ifadesi, idare işlevinin ayrı bir bölümünü anlatmak için kullanılır. Bu anlamda kamu personel yönetimi, “devlet hizmetlerine en ehliyetli elemanların tedariki, bunların hizmet içinde geliştirilmesi ve kendilerinden en iyi şekilde faydalanılması ile ilgili faaliyetlerin bütünü” (Canman, 1995: 7).

1.2. Kamu Görevlileri , Kamu Personeli

Dar anlamda ise, kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir” (Tortop vd. 2006: 102). Dar anlamda kamu görevlilerine, siyasal yapıyı oluşturan organlardaki görevlilerle özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dâhil değildir.

Gözler ve Kaplan’a (2012: 615) göre kamu görevlisi dar anlamda sadece memurları kapsamaktadır. Günay’a (2011: 580) göre ise, idare hukukunu ilgilendiren ve kamu görevlisi kavramı ile kastedilen anlamdadır. 1982 anayasasının memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kimler olduğunu düzenleyen 128. maddesi ile kastedilen dar anlamdaki kamu görevlileridir (Atay, 2006: 670).

Bu maddeye göre bir kamu görevlisinin ifa etmesi gereken görevin koşulları şunlardır:

- a) Görülen kamu hizmetinin devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu tüzel kişilerince yapılması,
- b) Yapılan kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi,
- c) Görevin niteliğinin asli ve sürekli olması,

Bu açıklamaya göre kamu görevlisi tanımı, memurları da içine alan geniş bir çalışan kesimini kapsamaktadır. Bu anlamda, kamu görevlileri değişik açılardan gruplandırılabilir.

Son olarak bir kişinin kamu görevlisi sayılması için istihdam edilen personelin niteliği, atanması, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekir. Bu düzenlemeden yola çıkarak doktrinde Anayasa'nın diğer kamu görevlisi ile kimleri kastettiği konusu tartışmalıdır. Bir görüşe göre memurlar dışında kalan ve ayrı personel kanunları bulunan hâkimler ve savcılar, akademik personel ve askeri personel, diğer kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Aslan, 2012: 3). Bunun dışında kalan ve personel konularının kanun ile düzenlenmediği ve yaptıkları görevin niteliğinin sürekli olmadığı, sözleşmeli ve geçici personel kamu görevlisi değildir. Diğer bir görüşe göre ise, sözleşmeli personel, geçici personel ve siyasi teşkilatta görev alanlar da diğer kamu görevlileri arasındadır (Akyılmaz vd. 2009: 547).

Diğer bir anlatımla kamu yönetiminin insan ögesine kamu görevlileri ya da kamu personeli denir. Kamu görevlisi ile kamu personeli kavramları arasında fark yoktur. Ancak, Anayasa'da ve ilgili yasalarda personel yerine görevli kelimesi kullanıldığından genellikle kamu görevlileri kavramı kullanılmaktadır.

Ayman-Güler'a (2005: 61) göre geniş bir tanımlama yapmak gerekirse; "kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan herkes kamu görevlisidir". Kamu kesiminde çalışanlar doğrudan da olsa, dolaylı da olsa bir şekilde kamu hizmeti kavramıyla ilişki içindedir. Ancak, bir hizmeti kamu hizmeti sayabilmek için öncelikle ya bir kamu kuruluşu tarafından yerine getirilmesi ya da bir kamu kuruluşunun yakın gözetim ve denetimi altında yerine getirilmesi gerekir. Ayrıca bu hizmetin kamuya yönelik olması ve kamuya yarar sağlaması gerekir. Kamu görevlisi sayılmanın ilk koşulu da çalışan personelin bir kamu hizmeti yapıyor olması; ikinci koşulu ise bir kamu kuruluşunda çalışmasıdır (Tortop vd. 2006: 101).

Zorunluluğu ve isteğe bağlı oluşuna göre; zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri, isteğe bağlı hizmet yapan kamu görevlileri şeklinde sınıflandırılabilir. Zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri içine askerlik yapanlar girmektedir (Gözübüyük, 2004: 281). Bir başka sınıflandırmada ise, ücretle çalışan kamu görevlileri ve ücretsiz çalışan kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin yaptıkları tüm hizmetler ücret karşılığı olmayabilir. Vatani görev için askerlik görevini yapanlar ile 2. ve 3.

görevini yapan bazı kamu görevlileri her görev için ayrı ücret almayabilirler. Birbaşka sınıflandırma ise, görevin sürekliliği ile ilgili olabilir. Bazı görevler sürekli olduğu halde, bazı görevler geçici olabilir. Özellikle seçimle gelinen görevler ve mevsimlik görevler geçici görevler içine girer. Ayrıca, görevin asli ya da yardımcı oluşuna göre, devletin asli görevini yapanlar, yardımcı görevini yapanlar şeklinde de kategorize edilebilir. Son olarak, kamu kesiminde çalışan kamu görevlilerine başlıca iki hukuk dalı uygulanabilir. Kamu görevlilerinin büyük bir bölümüne, kamu hukuku ve özellikle idare hukuku kuralları uygulanır. Ancak, kamu sektöründe çalışan ve işçi statüsünde olan kamu görevlilerine, özel hukuk kuralları uygulanır (Akgüner, 2001: 37-38).

Kamu görevlisi kavramı, geniş anlamda bütün devlet ve kamu tüzel kişilerinde çalışanları kapsamaktadır (Gözler ve Kaplan, 2012: 614; Atay, 2006:433; Günday, 2011: 580). 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yapılan tanım, doktrinde geniş anlamda kamu görevlisi tanımı ile paralel bir anlamdadır. Bu kanun kamu görevlisini "kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişiler" (md. 6) olarak tanımlamıştır. Kamu görevlileri deyimini geniş anlamda kullanıldığında, çeşitli kamu kuruluşlarında çalıştırılan ve hukuki durumları birbirinden farklı olan tüm görevlileri içinealmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlilerinin kapsamına Cumhurbaşkanı'ndan, kamuya ait herhangi bir fabrikada işçi olarak çalışan kimseye kadar herkes girmektedir (Günday, 2011: 582; Gözübüyük, 2004:202). 1982 anayasasının 39, 40, 71 ve 137. maddelerinde geçen; "kamu görev ve hizmetlerinde bulunanlar," "resmi görevliler," "kamu hizmetine girenler," "kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse" ifadelerinin geniş anlamda kamu görevlilerini ifade ettiği söylenebilir.

2. KAMU PERSONELİNİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN DİĞER ÜLKE ÖRNEKLERİ

Aşağıdaki bölümde ABD, Fransa, İngiltere, Almanya, Japonya, Rusya, Fransa olarak gelişmiş ülkelerin kamu personel yönetimi sistemi ve politikaları hakkında genel bilgiler verilmiştir.

2.1. ABD’de Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

ABD’de toplumsal yapıdaki dönüşüm Anayasalar üzerinden şekillenmiştir. Yeni düzenle birlikte, devlet tarafından hizmete alınan ve devletten aldığı maaşla geçimini sağlayan, memur denilen, istihdam biçimi ortaya çıkmıştır. Bu iki öge memur denilen istihdam biçiminin günümüzde de geçerliliklerini koruyan ayırt edici nitelikleridir. Kamu hizmetine girme serbestliği ve maaşla çalışma ilkesi, ilk olarak, 1776 Amerikan Bildirgesi, 1787 Amerikan Anayasası, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile 1791 Fransız Anayasası gibi anayasal metinlerde yer almıştır (Aslan, 2007: 57).

ABD’de kamu personel rejiminde yağma sistemi varlığını korumuştur. Siyasal sistemin parçası olarak yağma sistemi, seçimlerden galip çıkan partinin bütün kadroları yandaşlarıyla doldurması biçiminde işlemiştir. Her seçim sonunda, kaybeden partinin yandaşları memuriyetten ayrılmış, yerine kazanan partinin yandaşları geçmiştir. ABD’de siyasal güç, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiş ve partizan yönetime yol açmıştır. Yürütmenin güçlendirilmesi, yasamanın yönetim üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi, partizanlığın kaldırılması ve yağma sistemi yerine yeterlik sisteminin getirilmesi bir zorunluluk olarak görülmüştür (Canman, 1995: 9).

Amerika Birleşik Devletleri’nde personel yönetiminin gelişimi iki aşamada gerçekleşmiştir. Bu aşamalar arasında geçişi sağlayan temel nokta ise Kamu Görevlileri Yasası (Pendleton Yasası) olmuştur. Bu yasadaki önce ABD’de egemen

olan personel sistemi ganimet sistemi idi. Bu sistem 1829-1837 tarihleri arasında Başkan Andrew Jackson tarafından meşrulaştırılmış ve kamu personel istihdamının temeli olmuştur. Fakat uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve bozulmalar, ganimet sisteminden liyakat sistemine geçmeyi şart koşturmuştur. Bu geçişi sağlayan ilk ve esas metin de 1883 tarihli Kamu Görevlileri Yasası (Pendleton Yasası) olmuştur. Bu yasa, ABD personel istihdamı sistemini tamamen değiştirmiş ve bugünün temellerini atmıştır. 16 Ocak 1883 tarihli Kamu Görevlileri Yasası, George H. Pendleton tarafından önerildiğinden dolayı, Pendleton Yasası adıyla anılmaktadır (Tortop, 1999: 49-50).1883 Pendleton Yasası ile ilk kez uygulanmaya başlayan federal personel sisteminin temel üç amacı vardır. Bunlar, kamu görevlilerinin siyasal ilişkilere göre değil liyakat ilkesi uyarınca ise alınmaları, ise alınan personelin verimli bir biçimde yönetilmesi ve eşit durumda olan personele eşit davranılmasıdır (Wilson, 1996, s. 157).

İngiliz sisteminden büyük ölçüde etkilenen Pendleton Yasası ile bazı memuriyetlere sınavla, bazı memuriyetlere ise doğrudan siyasal iktidar tarafından memur alınması ilkesi getirilmiştir. Yarışma sınavı yapılmasına gerek olmayan durumlarda bile, adaylar, yeterlik derecelerinin belirlenmesi amacıyla yeterlik sınavına tabi tutulmuştur. Yükselmelerde liyakat ön plana çıkmıştır (Canman, 1995: 10).

Amerikan sınıflandırma biçiminde ele alınan daima kadrolar olmaktadır. Ödev, yetki ve sorumluluk bakımından benzer hizmetler kadroları, benzer kadrolar da sınıfları oluşturmaktadır. Bu sistemin amaçları, eşit iş yapanlara aynı ücretin ödenmesi ve sınıflara alınanlara hak ve sorumluluklar bakımından aynı işlemlerin uygulanmasını sağlamaktır. Bu sistemde her kadro bir çalışma yeri ve her sınıf bir kadrolar grubudur. Kadro içindeki ödev, yetki ve sorumluluklar iş analizi denilen teknikten yararlanılarak yapılmaktadır. Amerika'nın federe devletleri ve bazı belediyelerde başlatılan bu işlem, F. W. Taylor'un İş Yerlerinin Sevk ve İdaresi (1911) adlı kitabı ile benimsenmiştir (Kalkandelen, 1972: 83).

1980 sonrası dönemde başta ABD ve İngiltere'nin olduğu Anglosakson ülkelerde, kamu personel rejimlerinde görece olarak daha hızlı ve öncü bir yeniden yapılanma ortaya çıkmıştır. ABD'de 1978 yılında ortaya çıkan Memurluk Rejimi Reformu

Yasası (Civil Service Reform Act) ve İngiltere’de Thatcher dönemi sonrasında 1995 yılında kabul edilen Memurluk Rejimi Yönetimi Yasası (Civil Service Management Code) bu konudaki öncü bütüncül düzenlemelerdir. Kıta Avrupası ülkelerinde ise, Anglosakson ülkelerde meydana gelen bütüncül değişimler ortaya çıkmamıştır (Aslan, 2006: 108-109).

Kamu hizmeti yasama, yürütme ve yargıyla ilgili alanlardaki tüm sivil görevleri kapsamaktadır. Silahlı kuvvetler, sahil güvenlik ve üniformalı hizmetler bu kapsamda değerlendirilmemektedir.

Kamu personel sisteminin ilkeleri ise; açık bir iş için başvuran memurlarla adayların, politik inançları, ırkları, cinsiyetleri, dinsel inançları ne olursa olsun özel yaşamın gizliliği ve vatandaş olarak anayasal hakları da göz önünde bulundurularak personel yönetimi bakımından eşit ve yansız davranış görmelerini sağlamak; özel sektör ücretleri dikkate alınarak bu doğrultuda eşit işe eşit ücreti temin etmek; daha iyi bir örgütsel ve bireysel performans için gereken alanlarda etkin öğrenim getirmek; personeli gösterdikleri performansın yeterlilik derecesine göre işte tutmak ya da tutmamak; federal işgücünün etkin ve verimli olarak kullanılmasını sağlamak.

Hizmet türleri yarışmalı hizmetler (competitive service), ayrıcalıklı hizmetler (excepted service) ve tepe yönetim hizmetleri (seniorexecutive service) şeklinde kategorize edilmektedir. Yarışmalı hizmetler grubuna sınıflandırılmış hizmetler girmektedir. Bu grupta adaylar yarışmalı ve yarışmasız olarak iki çeşit sınavla görevlendirilmektedir. Yarışmalı sınav kapsamında, iş için gereken koşullar ve uygunluğu taşıyan adaylar açık, rekabete dayalı sınavla hizmete alınırken; yarışmasız sınav kapsamında ise boş kadronun ilanından sonra adaylar yarışmaya dayalı olmayan sınavlarla hizmete girmektedirler. Ayrıcalıklı hizmetler ise, adayların seçme yöntemi işe alındığı hizmetlerdir. Hükümetin yürütmeye yönelik alanlarındaki tüm sivil görevler bu grubu oluşturmaktadır. Tepe yönetim hizmetleri de yönetim, denetim ve politika belirleme konularına yapılan atamaları içermektedir (Gözübüyük, 2004: 38-39).

Amerika’da kamu görevlilerine uygulanan performans değerleme sistemleri daha çok mevcut işteki performansa önem vermektedir. Personele hedefleri anlatmak ve açıklamak, personelin performansını değerlendirmek, personelin performanslarını iyileştirmeye yönelik olarak onlara bilgi verilmesi ve personel faaliyetleri için bilgi tedarik etmek performans değerlemesi ile elde edilmeye çalışılan amaçlar arasındadır. Performans değerleme sistemi ücretlerle doğrudan ilişkilendirilmiştir. Değerleme sonuçları personele açıklandığından, kamu görevlilerinin değerleme sonuçlarından memnun kalmamaları halinde resmi yollardan sonuçlara itiraz edebilme hakları da vardır (Altan, 2005: 28).

2.2. Almanya’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

Alman hukuk sisteminde kamu görevlileri kavramı, genellikle kamu görevlilerinin idare ile olan hukuki bağı, hukuksal statüleri ya da kamu görevlilerince yerine getirilen kamu hizmetinin niteliğine bağlı olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Federal Alman Anayasası’nın 33/4 maddesinde, “egemenlik hak ve yetkilerinin yerine getirilmesi, esas itibariyle, daimi bir görev olarak idari iş ve sadakat ilişkisinde bulunan kamu görevlilerine bırakılır” hükmüne yer verilerek, kamusal nitelikli hizmetlerin “daimi” surette çalışanlarca “idari iş ve sadakat ilişkisi” içerisinde yerine getirileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin 5. fıkrasında da, memur hukukuna atfen idari iş ve sadakat ilişkisinin, “memurluğun gelenek ve adetlerine göre” belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2010: 78).

Federal Alman Anayasası’na uygun olarak Federal Memur Kanunu’ndada, memur ile kamu görevlisi kavramları özdeş anlamda kullanılmıştır. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarında kamu görevlisi olarak istihdam edilen memur; “devlete ya da kamu hukukuyla devlete doğrudan bağlı kurumlarda (organizasyonlarda) kamu hukuku alanında hizmete ya da güvene dayalı davranışta bulunan kişi” şeklinde tanımlanmıştır (md. 2/1) (Sancakdar, 2001: 97). Yapılan bu tanıma göre, memur kendini devlet hizmetine adanmış kişi olarak kabul edilmekte, memurların hukuki durumları ve çalışma ilişkileri ise kanunla belirlenen karşılıklı sadakat fikrine dayanmaktadır. Nitekim Federal Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da,

Anayasa'nın 33. maddesi dikkate alınarak memuriyet, "devlet yaşamına görünüm veren, politik güçlere karşı bir denge faktörü oluşturan ve idarede istikrarı temin eden; sadakat, yetki ve bilgiye dayalı bir kurumdur" şeklinde tanımlanmıştır (Tortop, 1999: 81). Yapılan tanımlarda memur ile kamu görevlisi kavramlarının özdeş anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Gerek Federal Alman Anayasası ve gerekse Federal Alman Memur Kanunu hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için, öncelikle kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve kuruluşlarında çalışması gerekir (Sancakdar, 2001: 98). Söz konusu tüzel kişilikler; federal devlet (bund), eyaletler (lander) ve belediyelerdir (gemeinde). Bunların dışında ayrıca kamu hukuku vakıfları ile kamu kuruluşları tüzel kişileri de kamu görevlisi çalıştırabilirler (Yeter ve Koçdemir, 1997: 103). Özel kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri ise, kamu görevlisi çalıştıramazlar (Sancakdar, 2001: 98).

Federal Alman Anayasası ve Federal Memur kanun hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için salt kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışması tek başına yeterli değildir. Ayrıca kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmanın memur statüsünde olması gerekmektedir. Zira Almanya'da söz konusu kurum veya kuruluşlarda kamusal nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde sadece memurlar değil, sözleşmeli personel ve işçiler de görev almaktadır (Aslan, 2012: 43).

Kamusal nitelikli hizmetleri yerine getiren bu personellerden memurlar, kamu hukukuna bağlı olarak çalışırken, sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuk hükümlerine bağlı çalışmaktadırlar. Bu bağlamda memurların sosyal hakları ve çalışma koşulları kanunla belirlenirken, fikri işlerde çalışan sözleşmeli personel ve bedeni işlerde çalışan işçilerin ise her türlü sosyal hakları ve çalışma koşulları özel hukuk kurallarına ve toplu sözleşme düzenine bağlı olarak belirlenmektedir (Tokol ve Alper, 2011: 19). Genel olarak yönetici kadrolarında görev yapan memurlar yaşam boyu iş güvencesi kapsamında iken, sözleşmeli personel ise belirli süreli özel bir sözleşme ile daha çok geçici nitelikteki, büro işleri ve sekreterlik gibi kamu hizmetlerinde istihdam edilmektedir. Bununla birlikte sözleşmeli personel ve

işçilerle aynı işi yapan memurlar da vardır (Tortop, 1999: 80). Memurlar görevleriyle ilgili her türlü iş ve eyleminde kamu hukuku kurallarına bağlıdır. Kamu hukukuna bağlı çalışmanın bir sonucu olarak memurların işveren kamu tüzel kişisi ile olan ihtilafları idari yargıda çözümlenirken, özel hukuk hükümlerine tabi olan sözleşmeli personel ve işçilerin işveren kamu tüzel kişisi ile olan ihtilafları ise iş mahkemelerinde çözümlenmektedir (Sancakdar, 2001: 98).

Alman hukuk sisteminde, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan kamu hukukuna bağlı çalışan memurlarla birlikte kendi özel kanunları yanında ayrıca memur hukukuna bağlı çalışan, askerliği meslek olarak yapanlar, hakim ve savcılar, kilise hizmetlerinde çalışan vb. kimseler de kamu görevlisi kabul edilmektedir (Tokol ve Alper, 2011: 21).

Meslek memurları kategorisinde çalışanlar, memur kadrolarında çalışanların büyük bir kısmını oluşturmakla birlikte, daimi olarak kamu hizmetlerinde çalışmakta ve ömür boyu iş güvencesine sahip bulunmaktadır. Aday memurlar ise, meslek memuru statüsünde olmak için aday olarak alınıp denemeye tabi tutulan kişilerin statüsünü ifade etmektedir. Söz konusu deneme süreleri görülecek hizmetin özelliğine göre farklılık göstermekle birlikte basit hizmetlerde 1 yıl, orta düzeydeki hizmetlerde 2 yıl, yüksek hizmetlerde 2,5 yıl ve en yüksek hizmetlerde ise 3 yıldır. Almanya'da aday memurlar deneme süresince, memur hukukuna tabi olarak çalışmaktadırlar. Son olarak politik memurlar ise, büyükelçi, bakanlık müdürleri vb. gibi üst kademedeki görev alan memurlar olup, memurluk mesleğinin özel grubunu oluşturmaktadırlar (Sancakdar, 2001: 101).

Almanya'da, memurlara kadrolarına sözleşmeli personel ve işçi, sözleşmeli kadrolarda da işçi istihdam edilebilmekle birlikte memurlar sadece kendilerine ayrılmış kadrolarda görevlendirilebilmektedir. Ülkenin federal yapısı doğrultusunda, bu personel sistemi, polis ve silahlı kuvvetleri de kapsamak üzere tüm federal yönetim için geçerli olmasının yanı sıra, eyalet ve yerel düzeyde de benzer ilkelere uygulamaya tabi tutulmaktadır (Uzun, 2003: 667).

Aslan (2005: 180-182)'a göre Almanya'da kamu personeli sayısının post fordist uygulamalar temelinde azaltılması çabaları, güçlü memurluk sistemi ve sendikaların direnişi karşısında başarı gösterememiştir. Almanya'da 1990'lardan başlayarak esnek sisteme doğru değişimler başlamakla beraber statü hukuku varlığını sürdürmektedir. Alman Anayasasının genel ilkeleri yönünde, federal düzeyde personel sistemi doğrultusunda, Memurlar Çerçeve Yasası, Federal Maaş Yasası ve Emeklilik Çerçeve Yasası ile federal, eyalet ve yerel düzeylerde ortak standartlar tespit edilmiştir. Bu düzenlemeler, memurların genel konumlarının korunmasının yanı sıra, maaş ve emeklilik sistemlerinde de tek örneği sağlamaktadır. Bununla birlikte işe alma, terfi, hizmet-içi eğitim gibi fonksiyonları her idari kademedeki farklı olması, bu sistemin esnekliğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir.

2.3. İngiltere'de Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

İngiltere'de kariyer sisteminden önce memur istihdamı, Kral veya bakanlarının emri ile mümkündü. Memurlarla diğer kamu personelinin atanması Kral tarafından bir ödül olarak değerlendirilirdi. Atamaların kişisel ilişkilere dayandığı dönemde iktidarda bulunanlar, statülerini yitirdikleri anda hizmetlerindeki memurlarda kendi konumlarını muhafaza edememekte idiler. Zamanla bu durumun dezavantajlarının görülmesi ve devlet yaşamında sürekliliğin ve hizmetin temel alınması hususundaki görüşlerin ağırlık kazanmasıyla on altıncı yüzyıldan başlayarak memur kadrolarında bir devamlılık geleneği ortaya çıkmaya başlamışsa da resmi olarak düzenlenmemiştir. Bu geleneğin bir neticesi olarak on sekizinci yüzyılın sonlarına doğru aşırı memur istihdamı görülmüştür. On dokuzuncu yüzyılın başlarında bu soruna çözüm getirmek için memur seçiminde doğru tercihler yapılmasını sağlayan esaslar getirilmiştir (Amanvermez, 1981: 5).

On dokuzuncu yüzyıldan başlayarak kariyer sistemini meydana getiren ilke ve esaslar kabul edilmiştir. Hizmete girişin sınava bağlı olması, atama ve terfide yarışma sınavına dayanan yeterlilik koşulu gibi kuralları getiren liyakat temelli bir personel sistemi düzenlenmiştir. Bu sistemin kurulmasında Northcote-Trevalyan,

Ridley, Mac Donnell ve Tomlin komisyonlarıyla Whitley Council tarafından gerçekleştirilen çalışmaların büyük katkısı vardır.

İngiltere’de hizmet esaslı bir sınıflandırma biçiminin benimsenmesi kariyer sisteminin temelini oluşturmuştur. Kariyer sisteminin ilkeleri ise, siyasal tarafsızlık, devamlılık, tek biçimcilik ve anonimlik olarak tespit edilmiştir. Siyasal tarafsızlık; kamu görevlisinin, politik sorumluluğu olan bakana önerilerde bulunması, bakanın vereceği kararı ne doğrultuda olursa olsun verilen görevi bağlılık ve liyakat ile yapmaya çalışmasıdır. Kamu görevlisinin görevi, siyasal yönelimine bağlı kalmaksızın mevcut iktidar hükümetine hizmet etmektir. Devamlılık; kamu görevlilerinin hükümetlerin değişmesine rağmen değişmeden kalması, kamu görevliliğinin bir meslek veya kariyer olmasını belirtmektedir. Tek biçimlilik; merkezî istihdam, ücret sistemi ve terfilerde merkez tarafından tespit edilmiş standartların uygulanması, tüm kamu personelinin aynı kural ve standartlara bağlı kalmasıdır. Anonimlik; bakanın, önerdiği politika tercihlerinden dolayı kamu görevlisine karşı herhangi bir politik davranış sergilememesi, kamu önünde ve parlamentoda kamusal hizmetlere ilişkin sorunlara bireysel olarak müdahil olmamasıdır (Karasu, 2009: 253-254).

İngiltere’de memuru tanımlayan özel bir yasa bulunmamaktadır. 1960’lı yıllarda Hazineye ilişkin bazı görevlerin Personel Dairesi’ne (Civil Service Department) aktarılmasıyla personel yönetimi ilke ve esasları ilgili birim tarafından yönetilmiştir (Amanvermez, 1981: 19). İngiltere’de merkezi yönetim kamu görevlileri için, endüstriyel ve endüstriyel olmayan iki tür istihdam şekli söz konusudur. Memurlar tam gün ve yarım gün olarak görevlendirilebilmektedir. Memur istihdamı ile ilgili olarak memurlara ilişkin uygulamaların yasal çerçevesi “Civil Service Order in Council” belgesi ile düzenlenmektedir. Bu belge memur istihdamını bağımsız bir personel kuruluşu olan “Civil Service Commissioners” adlı kurumun sorumluluğuna bırakmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları kendi istihdam koşullarını tespit özgürlüğüne sahiptir. Komisyon tarafından hizmete giriş yönteminin yarışma olduğu, bu yarışmaların vatandaşlık, yaş, sağlık, eğitim, karakter gibi şartlara sahip olan herkese açık olduğu ifade edilmektedir (Karasu, 2009: 255).

İngilizlerin geleneksel sistemine göre, memurlar milletin hizmetinde görev yapmakta, iktidardaki siyasi parti değiştiğinde memurlar görevlerinde kalarak yeni gelen siyasi parti iktidarının emrinde çalışmaktadırlar. Bu durum, memurların doğrudan bakanların emrinde değil, yüksek dereceli sürekli bir bürokratın emrinde çalışmasından doğmaktadır. Bakanlar bu yüksek dereceli bakanlık sekreterine (bizdeki müstesar) genel politik eğilimleri yansıtmakta, bakanlık üst düzey yöneticisi de bunları personeline aktarmaktadır. Böylelikle İngiliz yönetiminde büyük oranda tam tarafsızlık sağlanmaktadır (Tortop, 1999, s. 12).

Kamu personel sisteminin hizmete alma ilkeleri açıklık, adalet ve liyakat olarak düzenlenmiştir (Aslan, 2005: 169);

- a) *Açıklık*, adayların kadro ve sınava ilişkin olarak bilgilendirilmesini,
- b) *Adalet*, tüm seçim kademelerinde kişisel önyargılardan uzak olunmasını;
- c) *Liyakat* ise, başarı ve layık olma nitelikleri dışında herhangi bir vasıf aranmamasını belirtmektedir.

Hizmete alınan kişi için asgari on iki ay, azami yirmi dört ayın adaylıkta geçmesi koşulu bulunmaktadır. İngiltere’de çok önemsenen adaylık süresi sonunda başarısız olanların ilişkileri kesilmekte, başarılı olanlar da sürekli ve güvenceli bir kariyere başlatılmaktadır.

Memurların terfi durumları ise derece yükselmesi ile gerçekleşmektedir. Terfi, bir memurun bulunduğu dereceden bir üst kademeye geçmesidir. Memurların derece yükselmelerinin bir kısmı merkezde yapılan sınavlarla, bir kısmı da kurumların kendi içlerinde yaptıkları değerlendirmelerle gerçekleşmektedir. Derece yükselmesinde dikkate alınması gereken nokta; memurun daha fazla görev ve sorumluluk alabilme kapasitesinin belirlenmesidir. Memurlarda değerlendirilme sicil esasına dayanmakta ve değerlemeler gizli ve yıllık olarak tutulan bir rapora göre düzenlenmektedir. İlgili rapor, memurun birinci derecedeki üstü tarafından hazırlanmakta ve ikinci derecedeki üst tarafından da karara bağlanmaktadır. Sicil, memur takdirinde kullanılan temel bir kriter olarak görülmektedir (Aslan, 2005: 170-171).

Tepe yönetimde bulunanlar dışında, kamu kurumlarına personel ücretlerini saptama yetkisi de verilmiştir. Ücretler, devletin kamu hizmeti harcamalarının denetimini sağlamak ve kamu sektöründe ücret politikasıyla uyumlu olarak tespit edilmek zorundadır. Üst düzeydeki yönetici ücretlerinin belirlenmesi ise özel olarak kurulmuş bir gözden geçirme komitesi tarafından saptanmaktadır.

Görüldüğü gibi İngiltere’de liyakat ilkesine bağlı olarak memurluk bir kariyer mesleği olarak düşünülmüş ve sistem o yönde yapılandırılmıştır. Bununla birlikte 1968’de hazırlanan Fulton raporu ile başlayan ve daha sonraki yıllarda devam eden düzenlemelerle kariyer sisteminin gerilediği söylenebilir (Aslan, 2005: 172).

Geleneksel ücret tespitinde, her derecenin bir ücret skalası vardı ve bu skala en düşük ve en yüksek ücret ile bu iki ücret arasındaki yıllık kademe artışlarından oluşmaktaydı. İlk atama yeri olan derecelerde yas faktörü göz önüne alınmıyordu. Ücret skalasında belirli kademeler belirli yaşlardaki personel için ayrılmıştı ve bir sonraki kademe artışı kişinin doğum gününe rastlamaktaydı.

İşveren ve çalışanları temsil eden tarafların anlaşamaması durumunda 1925 yılında Hazine ve Kamu Hizmeti Sendikaları arasında imzalanan Arabuluculuk Anlaşması’na göre tarafların tek taraflı olarak Kamu Hizmeti Hakem Mahkemesi’ne başvurma hakkı bulunuyordu. Ancak bu mahkemenin kararları hükümeti bağlayıcı değildi. Hükümet “esas politikasına” uymadığı gerekçesiyle Avam Kamarası’ndan mahkemenin kararını reddetmesini isteyebiliyordu. Pratikte ise sendikalar ve hükümet genellikle mahkemenin verdiği karara uymaktaydılar (Başar, 2007: 68).

İngiliz kamu personel sisteminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili bir biçimde kullanımına ve yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak ele alınmaktadır. Kamu kesiminde başlatılan yönetsel reformlar doğrultusunda 1985 yılında uygulamaya konan yeni değerlendirme sisteminin amacı, personelin terfi potansiyelini ölçmekten ziyade mevcut işteki performansını değerlendirmektir. Bu sistemde değerlendirme yapılırken iş tanımlarıyla, mümkün olan durumlarda değerlendirme sürecinin başında tespit edilen amaçlar göz önüne alınmaktadır. Yeni performans değerlendirme sisteminin belli başlı özellikleri şunlardır (Altan, 2005: 73-74);

- a) Performansın yıllık olarak değerlendirilmesi (daha sonradan yapılan bir düzenlemeyle yıl ortasında da bir gözden geçirme çalışmasının yapılması kararlaştırılmıştır)
- b) Sisteme açıklık getirilmesi amacıyla, değerlendirme sonuçları hakkında personelin bilgilendirilmesi
- c) Değerlemenin, daha önceden personelle uzlaşmış bir iş tanımına göre yapılması
- d) Personelin en yakın üstüyle bir uzlaşmaya varıldıktan sonra gelecek yıl için özgül hedefleri ve incelikleri içeren bir iş planı hazırlaması ve sunması
- e) Yükselmeye yeterliliğin ve potansiyelin düzenli olarak değerlendirilmesi
- f) Kabule değer performans ve yükselmeye yeterlik düzeylerini belirlemede yararlanılan açıklık ve nesnellik getiren bir derecelendirme ölçeği oluşturulması
- g) Personelin eğitimi ve geliştirilmesi konusunda yılsonunda değerlemeci ile astı arasında yapılacak bir değerlendirme görüşmesine olanak kazandırılması.

Görüldüğü üzere İngiliz sisteminde performans değerlemesi, üst düzey bir performans kültürü oluşturmaya yönelik olarak, hizmet sunumundaki stratejik hedeflerin geliştirilmesi ve bireysel performansın artırılmasına odaklanarak katılımcı bir anlayışla ve önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda yapılmaktadır.

2.4.Japonya’da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

Japonya’da 1999 yılında personel yönetiminin değiştirilmesi ile ilgili olarak kabul edilen ve 2000 yılında yürürlüğe giren kanun, Kamu ve Özel Sektör Arası Personel Değişimi Kanunudur. İdari Reform Kurulunun, 1997 tarihli raporunda, personel sayısının azaltılması gerekliliğinin vurgulanması üzerine yapılan çalışmalar sonucu çıkartılan bu kanunun amacı, ulusal kamu görevlilerinin, görevlerini icra ederken daha esnek olmalarının, iş tatminlerinin ve işletme yönetiminde geçerli olan yöntemlerin merkezi yönetime uygulanabilirliğinin sağlanmasıdır (NPA Newsletter, 2000). Bu sistem, merkezi yönetimde çalışmakta olan personelin özel şirketlerde; özel şirketlerde çalışan personelinde merkezi yönetimde görevlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Üç yıllık süreyle, gerektiğinde beş yıla kadar da süre uzatılabilmektedir, personel değişiminin yapılması öngörülmüştür.

Personel yönetiminde yapılan bir başka değişiklik ise, 2001 yılında ana temelleri belirlenen kamu personel sistemi reformudur. Bu reformun gerçekleşmesinde kamu personeli açısından yapılacak olan değişikliklerde bazı amaçlar ortaya konmuştur. Bunlardan ilki, halkın gözünden bu reformu gerçekleştirmek ikincisi de sistemin karmaşıklığını ortadan kaldırıp bir bütün olarak ele almaktır. Bu amaçlar dahilinde gerçekleştirilmek istenen personel sistemi reformuyla bazı yenilikler benimsenmiştir (Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2001);

- a) Yeteneğe göre yükselme sisteminin hayata geçirilmesi yani işe göre eleman alımının sağlanması.
- b) Yetenek, iş sorumluluğu ve çalışma performansına yönelik ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi: Bu sistem, temel bir ücret düzeyi belirlenerek, iş sorumluluğu ve performans paylarının temel ücrete eklenmesi ile oluşturulmalıdır.
- c) Örgütsel performansın artırılmasına yönelik değişiklikler,
- d) Emeklilik sonrasında yeniden işe alımların sağlanması

- e) Değerlendirme sisteminde değişiklik yapılması: Değişikliğin özü, değerlendirmelerin iş sorumluluğuna ve çalışma performansına göre yapılmasını içermektedir.

2001 yılında yapılması planlanan bu değişikliklerin ana hatları belirlendikten sonra, değişikliklerle ilgili ilk uygulamanın 2002 yılında gerçekleştirildiğini görmekteyiz. 2005 yılında uygulamaya geçirilmek üzere, personel alım sisteminin değiştirilmesi ile ilgili olan işe giriş sınavları ve personel alımında sorumlulukların kimde olması gerektiği vurgulanmış ve Kabine'nin bu konuda daha ön planda olacağı belirtilmiştir (Headquarters for Administrative Reform, 2005).

2004 yılında oluşturulan idari reform programı kapsamında 2005 yılından itibaren, beş yıllık sürede personel sayısının yüzde 10 azaltılması öngörülmüştür. 2005 yılı için personel yönetiminde yapılacak olan reformlarda, liyakat ilkesinin ve deneyimin esas alındığı bir değerlendirme sisteminin oluşturulması planlanmıştır. Planlanan sistemde, yetenek ve performansın ön planda tutulması söz konusudur. Bu sistemin kıdem esasına göre şekillenen geleneksel personel sisteminde değişiklikler yaratacağı açıktır. Öncelikle, personel yönetiminde etkinlik sağlanacaktır. Bu da, kişiye göre iş değil işe göre personel ilkesinin kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Daha sonrasında ise, yeteneğe ve performansa göre şekillenen bir personel yönetiminde, çalışanların motivasyonu sağlanmış olacaktır ve sonuç olarak, azalan personel sayısı ile birlikte daha etkin faaliyetlerin yürütülmesine olanak sağlanacaktır (Eroksal, 2008: 114).

Kamu yönetiminde 1980'li yıllarda ortaya çıkan paradigmaya bağlı olarak isimlendirilen yeni kamu yönetimi konusuna Japonya tarihsel, sosyal ve ekonomik yapısından dolayı önemli farklılıklar göstermiştir. Yeni kamu yönetimi ilkelerinin Japonya'daki uygulamaları tam anlamıyla yaygınlık kazanmamıştır. Ticari geleneklerin sürekli yazılı olmadığı Japonya'da diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi yeni kamu yönetimi reformlarının uygulanmasına mesafeli durmaktadırlar (Hızal, 2008: 26).

Genel olarak dünyada yürütülmeye çalışılan reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimini reformize etmeye yöneliktir. Bu reformlarda, özelleştirmelerle etkinliğin

ve etkililiğin sağlanması, kamu hizmetlerinin en üst seviyede sunulması, çalışan sayısının azaltılması, devlet birimlerinin daraltılması, performans ölçütlerinin belirlenmesi gibi uygulamalar ön plana çıkmakla birlikte; daha iyi yönetim, ekonomik istikrar ve sosyal uyum, devlet kurum ve kuruluşlarına güvenin pekiştirilmesi gibi konular, yeni kamu yönetimi anlayışının sonucu olarak yapılan reformlarda öncelikli konular olmuştur (Chowdhury and Ahmed, 2004).

Japon kamu yönetiminde genel anlamda kamu kuruluşları üç şekilde olabilmektedir. Bunlar; kamu kuruluşları, izinli kamu kuruluşları ve özel kamu kuruluşlarıdır. İzinli kuruluşlar, özel kanunlarla, özel sektör inisiyatifinde kurulan sınırlı sayıdaki birleşmiş yapılardır. Bunlarda, kamu kuruluşları ile benzer kamu faaliyetlerini yürütmektedirler. Ancak kamu faaliyetlerinin yürütülmesinde gönüllülük esasına göre hareket ederler ve merkezi yönetim tarafından yönlendirilirler. Özel kanunlarla kurulan özel kamu kuruluşları ise, bakanlık ve teşkilatlarla işbirliği içerisinde çalışarak yönetsel ihtiyaçların giderilmesinden ve çeşitli politika uygulamalarının yürütülmesinden sorumludurlar (Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2002).

Japonya'daki kamu kuruluşlarının etkin olamamalarının dört nedeni vardır. Bunlardan ilki, yasal olarak tekelleşmenin kabul edilmesi ve rekabet eksikliğidir. Yani, kamu kuruluşları kendi içlerinde bir hiyerarşik yapı yaratmakta ve yönetimle ilgili sorumlulukları başkalarına yüklemektedirler. Alanında tekel yaratmış olan bir kamu kuruluşuna rakip olmadığı için de rekabet eksikliği baş göstermektedir. İkinci neden ise, yönetimlerine siyasi müdahalelerin yapılmasıdır. Kamu kuruluşları, politikalarını gerektiği gibi uygulayabilmek için bakanlık kontrolünden bağımsız olmalıdır. Ancak bu kontrolün aşırı derecede olması, kendi karar verme süreçlerini etkilemekte ve faaliyetlerde verimsizliğe neden olmaktadır. Üçüncü neden olarak da, işin kapsamına yönelik yasal sınırlamaların yapılması söylenebilir. Ekonomik alandaki yaşanan değişimlerden dolayı başka bir faaliyet alanının daha önemli hale gelmesi söz konusudur. Ancak kamu kuruluşları, devletin yetkisi altında faaliyet gösterdiğinden bu alana kayamamakta ve gerektiği zamanda kar getirecek olan faaliyetlere yönelememektedir. Dördüncü ve son neden de finansal sınırlamalardır.

Devlet, kamu kuruluşlarının harcamaları üzerinde sıkı bir denetim yapmaktadır. Devlet bütçesinden verilen paylarla faaliyetlerini yürüten kamu kuruluşları, bu anlamda tamamen merkeze bağlı bir konuma gelmektedirler (Toyama, 1997: 3-5).

Japonya'da özellikle Meiji döneminden itibaren devlet geleneği haline gelen merkeziyetçi bir yönetim anlayışının var olması, bürokratik eğilimlerin genişlemesine sebep olmuştur. Dünya genelinde de, kamu hizmetlerinin sunulması sırasında bürokratik işlemlerin fazlalığı nedeniyle ağır olarak işleyen bir sistemin olması, her zaman vatandaşın aleyhine bir durum olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda hizmetlerin sunumunda farklı teknikler kullanarak, süreçlerin basitleştirilmesi gerekmektedir.

2.5. Rusya'da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

Genel olarak bakarsak Rusya'da kamu personeli yönetim sisteminin oluşumu ve gelişimi üç aşamaya bölünebilir. Birinci aşama 1917 yılına kadarki dönem, ikinci aşama Sovyet devri (1917-1991), üçüncü aşama ise Sovyetlerden sonraki dönemdir.

XVI-XVII. yüzyıllarda Rusya'da merkeziyetçi yapıya sahip devletin oluşturulması, daha doğrusu işgal olunmuş topraklarda devlet otoritesinin sağlanması amacıyla ortaya çıkan karışıklığın önlenmesi için kapsamlı bir kamu personeli yönetim sisteminin oluşturulması zorunluydu. 1699 yılında yayınlanan "kilise kanunları toplusunda" devlet sisteminin hukuki açıdan resmileştirilmesi sonucunda devlet görevlerini yürütmekle yükümlü olan sınıf ortaya çıktı ki, buna da devlet memurları (çinovniki) deniliyordu. Özellikle I. Petro döneminde kamu personeli profesyonel bir alana çevrildi ve 24 Ocak 1722 tarihinde Petro asamblesi tarafından "Kamu Personeli Hizmet Dereceleri Listesi" onaylanarak yürürlüğe girdi. Bu dereceler listesi hazırlanırken İngiltere, Fransa, Danimarka ve İsveç'in mevcut kanunlarından yararlanılmıştı.

Listede her biri 14 sınıftan ibaret sivil, asker ve saray personelinden oluşmuş üç paralel hiyerarşik kademe belirlenmişti. Tüm kamu personeli görev yaptığı kurumu ve rütbesini belirten özel hazırlanmış elbise giyiyordu. Petronun bu listesi Rusya

tarihinde önemli rol oynamıştır. Şöyle ki, Rusya’da ilk defa olarak tek merkezdenidare olunan kamu personeli sistemi oluşturuldu ki, bu da devletin gelişmesi için önemli bir adımdı (Rehimli : 119).

19 yüzyılın 80’leri ile 20. yüzyıla kadar olan süre, Rusya’daki iş mevzuatı için önemli bir dönem olarak kabul edilmektedir. Sanayiciler ve işçiler arasındaki ilişkilerin devlet düzeyinde belirli kurallara bağlama girişimlerinin gerçekleştiği bu dönemde, endüstri işçi hukukunun temelini oluşturan toplam dokuz yeni yasa yürürlüğe girmiştir. Bunlardan ilki olan 1 Haziran 1882’de yürürlüğe giren bu yasa ile en korunmasız sınıfı oluşturan kadın ve çocukların hakları savunulmuş ve 12 yaşın altındaki çocukların fabrikalarda çalışması yasaklanmıştır (<http://sendika62.org/2015/11/rusyada-buyuk-ekim-devrimi-oncesinde-isci-sagligi-ve-is-guvenligi-emre-gurcanli-ileri/> E.T : 30 Ekim, 2017).

II. Nikolay’ın kabul ettiği “Devlete hizmet kurallarının geliştirilmesi hakkında” manifesto (1905)devletin, merkezi devlet kurumlarının, yerel yönetimlerin (şehir ve zemstvo), mahkeme sisteminin demokratikleşmesinde önemli rol oynuyordu ve Rusya’da kamu personel sisteminin 2. dönemi onun ismiyle bağlıdır.

1917 yılında Rusya’da kamu personeli yönetim sistemi hakkında Çarın manifesto ve fermanlarının temelini oluşturan, Petronun 200 yıl kullanılan “Kamu Personeli Hizmet Dereceleri Listesi” iptal edildi. Bunun yerine ise parti kimliği ilkelerine ve komünizm ideolojisine sadakat ilkesi esasında kamu personeli yönetim sistemi oluşturuldu (Rehimli : 120).

Sovyetler Birliği’nde belirli zaman aralıklarıyla kamu personeli ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan 1922 yılında kabul edilen “devlet kurumlarında hizmet kuralları” ve “bazı kuruluşlarda sınıf rütbelerinin,derecelerinin ve özel adların tatbik edilmesi hakkında” fermanları, 1932 yılında uygulanmaya başlayan “hiyerarşik yapıda disiplin kuralları hakkında” tüzüğü, SSCB devlet emek kurumunun 1967 yılında onayladığı “görevlerin tek nomenklaturası (listesi)” gösterilebilir. Sovyetler Birliği döneminde, profesyonel kadro olarak bütünleşmiş bir kamu personeli olgusu olmadığı gibi, ortak bir personel yönetimi sistemi de

yoktu. Büyük ölçüde kayırmacılığın belirlediği ve personel yönetiminin siyasallaştırıldığı bir kültürde, sayıları 130'a yaklaşan bakanlık ve devlet kurumlarının her biri, kendi personel sistemlerini geliştirmişlerdi. Bürokrasinin çıkarları, kamu yönetiminin gelişiminde ve devlet politikalarının oluşumunda baskın bir etmendi (Rehimli :123).

Genel olarak Rusya'nın idari teşkilatında üç kategori memur bulunmaktadır. Sovyet sistemine uygun olarak en üst düzeyde çalışan komite üyeleri idari ve politik kararlar alırlar. Federe devletler düzeyinde ve bütün ülkenin ekonomik ve idari kuruluşlarında çalışanlar bu üst düzey sınıfa girer. Bundan sonra alt düzeyde diğer çalışanlar gibi atanan, işe alınan ve yönetimin yürütme işlerine (icra) bakan memurlar vardır. Birincisi, idari ve politik kararları alan üst yöneticilerdir. İkincisi ise, bu kararları yürüten, uygulayanlardır. Bu sınıfa giren memurların hiç bir güvencesi yoktur. Özel hukuk rejimine göre işe alınırlar. Sözleşmeyle işe alınır ve işe son verilebilir. Bunlar memur değil, idarede çalışan ajanlardır. Üst düzey yöneticileri dediğimiz kararları alan yöneticilerle yürüme görevi yapan ajanlardan başka, bir üçüncü sınıf ise, idari memurlardır. Bunlar, Batıdaki memurlara benzetilebilir. Ancak, kariyer sistemi yoktur. Bunlar açık sistem ilkelerine göre işe alınırlar. Mesleğe yönelik özel bir eğitim görmüş olma şartı aranmaz. Belirli süre hizmette kalma güvencesi yoktur. En üst düzeyde personel işleri ile görevli bir komisyon bulunur. Maliye Bakanlığında personel işlerinin denetim ve koordinasyonu ile görevlidir. Her yeni bir işyeri (memurluk) açılmasının, Maliye Bakanlığına kaydı gerekir. Federe devletlerin ve mahalli idarelerin yeni bir memur almaları veya yeni bir memuriyet kadrosu ihdas etmeleri halinde bunu Maliye Bakanlığına önceden kaydettirmeleri gerekir. Bakanlık bu tür atama veya yeni istihdam yeri yaratmanın kurallara uygun olup olmadığını denetleyerek izin verir. Bu usul, zaman alıcı ve sistemi yavaşlatıcıdır (Tortop, 1986: 42).

Putin'in 9 Mart 2004 tarihinde "devlet yönetimi reformu" karar alma süreci ve kamu idaresinin yönetimi üzerinde denetimi sürdürmeyi ve bütün yönetim faaliyetlerinin iyileştirilmesini öncelikli amaç edinmişti. Federal yürütmenin yeniden organize edilmesiyle, federal yürütme her birinin farklı bir rolünün olduğu üç ayrı tip kuruma bölündü. Buna göre, kamu yönetimi politikalarını belirleyen makamlar olarak

Bakanlıkların sayısı 23'ten 15'e düşürüldü. Bakanlıkların kendi alanlarında analizler yapması, politikaların geliştirilmesi ve ilerletilmesi ile yeni kanun tasarıları hazırlamasına izin verildi. "Federal düzeydeki kamu hizmetleri"; denetleme ve yönetim kurulları olarak Yürütmenin bir parçası olarak kabul edilmiş, devlet bütçesinden desteklenmiş ve birel işlemler yapabilen, ancak kanun çıkaramayan birimler olmuştur. İkinci bir hedef olarak, kamu hizmetinde reform üzerinde durulmalıdır. 2003-2005 yılları arasında kamu görevlilerinin ücretlerinde artış sağlamak amacıyla bir Başkanlık Kararnamesi çıkarılmıştır. Kamu hizmeti idaresi yasası olarak düşünülen bu düzenleme onaylanmış ve kamu hizmetinde tam şeffaflık amaçlanmıştı. Kamu görevine girişte "liyakat sitemi", idari süreçlerin etkinleştirilmesi için bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması ve yolsuzluğun önünün alınması konuları yeni düzenlemede vurgulanmıştır. Seçimle değil atama yoluyla gelen kamu görevlilerinin kendi bölgelerinde halen çok güçlü oldukları Rusya Federasyonu'nda Putin dönemi reformları, siyasi merkezizetçiliği getirmiş ve bölgelerin, yerel yönetimlerin mevcut düzenlemelerini merkeze uydurmaları yönünde girişimlerde bulunmuştur. Reformların, federal bölgelere etkileri ve sonuçlarının neler olacağı tartışmaları halen sürmektedir. (Oğurlu ve Saetgaraev, 2006 : 159)

2.6. Fransa'da Kamu Personel Yönetimine İlişkin Uygulamalar

Fransa'da da, Türkiye'de olduğu gibi, kamu personelinin tanımı: kamu tüzel kişilerinden herhangi birinde, kamu hukuku statüsüne tâbi ve profesyonel olarak maaş karşılığı çalışan kişilerin tamamıdır şeklinde yapılır (Gençay, 2014 : 226). Fransız sisteminde devlet memurluğunun farklı yapısını gösteren dört temel kavram vardır:

1. Devlet memurları sürekli görevlere atanırlar ve tüm mesleki yaşamlarını bu görevlerde tamamlamaları beklenir. Devlet memurlarının, herhangi bir politik değişiklikten korumak ve tarafsızlıklarını sağlamak için görev garantileri sağlanmıştır ve

görevlerini ancak kişisel ya da mesleki yetersizlikleri durumunda kaybedebilirler.

2. Devlet memurları belli bir dereceden atanırlar. Bu derece sadece hiyerarşik olarak bir düzeyi ifade eder ve herhangi bir göreve bağlı değildir. Bu şekilde dereceler ile görevlerin birbirinden ayrı olması devlet memurunun herhangi bir göreve atanmadığı fakat bu derecede mevcut bir çok görevden birine atanabileceğini ifade eder. Dereceler ile görevler arasındaki bu ayrım devlet memurlarına kamu hizmetleri içinde hareket imkanı ve yetkililere de daha büyük bir yönetim esnekliği sağlar.
3. Yukarıda sözü edilen iki kavramın sonucu olarak devlet memurluğu bir meslektir. Bununla amaçlanan devlet memurlarının o sırada fiilen yaptıkları göreve bakılmaksızın kamu hizmeti içinde çeşitli görevlere gelebilmeleridir.
4. Devlet memurlarının çalışma koşulları yasal olarak belirlenmiştir. Sözleşme ile çalışan ve çalışma şartları ve ücretleri sözleşme ile belirlenenlerden farklı olarak, devlet memurlarının tabi olacağı koşullar tek taraflı olarak yönetim tarafından belirlenir. Memurlar bir statüye bağlıdır. Devlet bu statüyü tek taraflı olarak memura danışmaksızın hazırlamıştır. Memurun devlet memurluğuna girişinden emekliliğine veya herhangi bir şekilde ayrılışına kadar yapılacak işlemlerde ilgili hükümler devlet tarafından tek yanlı olarak hazırlanmıştır. Memuriyete giren ilgili yasa ve tüzüklere uymak zorundadır (<http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html>. E.T : 27 Ekim, 2017).

Fransız idari personel rejiminde, Türk idari personel rejimiyle paralel olarak bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen herkes kamu görevlisi olmayıp, kamu sektöründe özel hukuka tabi sözleşme ile çalıştırılanlarda mevcuttur. Fransız hukukuna göre bu kişiler kamu hukukuna tabi olmadıkları için kamu personeli sayılmazlar ve bunlarla ilgili çıkabilecek sözleşmesel uyuşmazlıklar adli yargıda karar bağlanır(Cindemir, 2017 : 555).

Kamu personeli kabaca bir kamu tüzel kişisi tarafından kamu hukukuna tabi olarak istihdam edilen kişi olarak tanımlandıktan sonra, bu kamu personelinin kimlerden oluştuğunu belirlemek gerekir. Kamu personeli dediğimiz grup memurlar, stajyerler ve yardımcılardan oluşmaktadır (Gençay, 2014 : 228).

Fransa'da da Türkiye'de olduğu gibi tüm kamu çalışanları memur statüsünde değildir. Kamu hizmetinde daimi bir göreve asaleten atanmış kişiler memur olarak tanımlanır. Yani memur sıfatını kazanabilmek için daimi bir göreve, bir kadroya atanmak suretiyle idari hiyerarşiye dahil edilmiş olmak gerekmektedir. O halde, atama işlemi ile değil de sözleşme ile istihdam edilmiş olan bir kişi memur niteliğine sahip olamaz. Asaletin tasdiki, kişiye bir statü kazandırır. Yani kişiye düzenli, korunan bir durum kazandırır ki bu durumun kariyerinin doğal ilerlemesi içinde sürekli iyiye gitmesi ve bu gidişin de kişinin yaş haddine ulaşarak emekli olmasına kadar sürmesi beklenir. Bu şekilde Fransız kamu personel rejiminde kariyer sistemi kabul edilmiştir(Gençay, 2014 : 228).

Fransa'da ilke olarak memurlara, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarını uygun şekilde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerlemeimkanını sağlayan kariyer sistemi geçerlidir. Memur belirli bir işe alınmaz, değişik işlerde çalışabileceği bir hizmet sınıfına alınır. Söz konusu belirli bir iş olmadığı için, memur bir işe yeterliliği için değil de kariyeri boyunca karşılaşılabileceği değişik görevlerde kendisini yardımcı olabilecek yeteneklerine göre seçilir. Bunun için deliyakata dayalı yarışma sınavıyla alınır. Fransa'da memurlarla Devlet arasındaki ilişkiler sözleşmeye değil atamaya dayanır. Devlet tarafından tek yönlü bir kararla memur atanır. Çalışma koşulları da Devlet tarafından tekyönlü olarak belirlenir (<http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html>. E.T : 27 Ekim, 2017).

Fransa'da da memur olabilmek için bazı genel şartlar getirilmiştir. Bunlar: Fransa vatandaşı olmak, medeni hakları kullanmaktan yasaklı olmamak, memuriyetle bağdaşmayacak bir suçtan dolayı mahkum olmamış olmak, ulusal hizmet kanunu

kurallarına aykırı bir durumu bulunmamak ve görevin gerektirdiği fiziksel uygunluk şartlarının sağlamaktır(Gençay, 2014 : 229).

1983 tarihli “Memur Haklarını ve Yükümlülüklerini” düzenleyen kanun 8. maddesinde bütün memurların sendikal haklara sahip olduğunu belirtmiştir. Yine Çalışma Kanununun L2512-1 ile 5. maddeleri arasında kamu kurumları, organizasyonları, özel kurum ve organizasyonlardan sorumlu kamu personelinin sendika hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir (Cindemir, 2017 : 556).

Türkiye’de aday memur dediğimiz kişilere Fransa’da stajyer denilmektedir. Stajyerler daimi bir göreve atanmış ancak bu görevi sürekli olarak devam ettirmesini sağlayacak şekilde belli bir derece ve kademeye henüz atanmamış kişilerdir . O halde stajyerler normal şartlarda belli bir sürenin sonunda asaleten atamalarının yapılması beklenen “müstakbel memurlar”dır denilebilir. Bu şekilde stajyerler öngörülebilir bir süre ve görevlerinin gerektirdiği formasyonu tamamladıktan sonra, staj döneminde gösterdikleri performansın, mesela sınav sonuçlarının, olumlu olması durumunda göreve atamalarına süreklilik kazandırılacak kişilerdir. Ancak bu göreve süreklilik kazandırılması, yani asaleten atanması, stajyer için bir hak teşkil etmez. Tüm müstakbel memurların tabi olduğu ve genelde bir yıl olan staj süresi, kişinin üstlenmesi beklenen görevi öğrenmesi ve bu görevin gerektirdiği niteliklere sahip olduğunu ispat etmesi için öngörülmüştür (Gençay, 2014 : 230).

Fransa’da kamu personeli deyince idari sözleşme ile istihdam edilenler ile statüter bir hukuki durumda bulunan memurlar ve memur olarak atanmadan önce memur olarak atanmak üzere yetiştirilen stajyerler aklımıza gelmektedir. Bunların dışında bir de yardımcıları (auxiliaires) denilen gayet karma bir kategori vardır. Yardımcılar, memurlar tarafından yerine getirilmesi beklenmeyen görevleri yaparlar. Geçici ya da dönemsel işler ya da memurların iş tanımı dışında kalan işler bu yardımcıları tarafından yerine getirilir. Yardımcıların bazıları atama, bazıları ise sözleşme yoluyla istihdam edilirler. Bazıları geçici olarak işe alınırken bazıları yaptıkları iş miktarına göre ücretlendirilirler. Ancak hepsi için aynı olan özellik tamamının mesleki yetersizlik ya da görevin ortadan kaldırılması gibi nedenlerle işlerine her zaman son verilebilir olmasıdır. İdarenin bu yardımcıları en az asgari ücret üzerinden ödeme

yapması gerekir. İşten uzaklaştırılan, ancak daha sonra kendisine disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar verilen yardımcılara uzaklaştırma süresinde hak ettiği aylık verilir (Gençay, 2014 : 231).

Fransız sisteminde öğretime büyük önem verilir ve üniversite öğrenimine güven vardır. Memurların ekonomik, mali ve hukuki konulardaki bilgisini ölçmeye yarayan yarışmalar yapılır. Memurluğa girmeden önce yapılan yarışmaya hazırlık çalışmaları, sonra hizmete girmeden ve hizmete girdikten sonra yapılan eğitim çalışmaları, memurların mesleklerini öğrenmeleri için en önemli etkidir. Bu amaçla idarecilik okulları da açılmıştır (Tortop,1986 : 40).

Kamu çalışanlarının çoğunluğunu memur olarak istihdam eden ve memuriyet rejimlerini kariyer esasına göre biçimlendirmiş olan ülkelerde (Belçika, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Fransa, İrlanda ve Portekiz gibi) kariyer sistemlerinin içine esneklik unsurlarının sokulmasına çalışılmaktadır. Örneğin meslekte ilerleme ve maaşların bir bölümünün performansa tabi olmasını sağlamak için uygulamalar getirilmektedir. Bu ülkelerde ayrıca kamu çalışanlarının yalnızca %40'ının memur olduğu Almanya ile benzeşen bir yapıya geçilmesi, yani kamu istihdamının giderek daha geniş bir kesiminin kariyer esaslı memuriyet rejimlerinin dışına çıkarılarak işyasalarının kapsamına sokulması yada ne memur ne işçi olan yeni sözleşmeli pozisyonlara transferi (Belçika, Fransa, İspanya), esnek çalışmanın unsurlarının getirilebileceği bir kamu istihdam çerçevesi yaratmanın yollarından olmuştur. Yaptıkları işten bağımsız olarak tüm kamu çalışanlarına memuriyet rejimi uygulayan Fransa, Belçika ve İspanya, mevcut memuriyet rejiminin kurallarından kaçmak için geçici nitelikte sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırırken, Belçika ve Fransa'da toplu sözleşmelerin kapsamına girmeyen bu kişiler, ne devlet memurlarının güvencelerinden ne de özel kesimde geçerli olan sendikal hak ve olanaklardan yararlanmaktadırlar (Erdoğan, 2005: 58).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE AZERBAYCAN'DA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

1. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

Devletin görevlerinin ve kamu görevlilerinin sayıca artması etkin bir mekanizmaya ihtiyaç göstermiştir. Bir yandan toplumsal ihtiyaçlar artarken, diğer yandan bu ihtiyaçlara cevap verebilmek için etkili ve verimli bir kamu bürokrasisi oluşturmak gerekmiştir. Kamu bürokrasisi kurulurken, büyük ölçekli örgütlerin bireysel özgürlükleri zedeleme tehlikesi baş göstermiştir. Dolayısıyla bir yandan bürokrasinin denetim altında tutulma gereği, diğer yandan bürokrasinin etkin ve verimli çalışması zorunluluğu kamu personel yönetiminin önemini artırmıştır.

Bürokrasi genel olarak, dağınık işlem ve eylemleri ussal ve nesnel kurallara göre düzenleme sürecidir (Başaran, 2000: 52). Bir örgüt ve yönetim tarzı olarak isimlendirilen bürokrasi daha çok toplum bilimcilerin araştırmalarına konu olmuştur. Bürokrasi ile ilgili ortaya atılan teorilerin temelinde örgütü karışıklıktan ve kararsızlıktan kurtarma isteği yatmaktadır. Kurum büyüdüğüde ve yapısı karmaşıklaştığında, kurumun bürokratikleşmesi kaçınılmaz olur. Diğer bir deyişle karmaşıklık bürokrasiyi yaratmaktadır (Aydın, 2000: 88-89). Karaman ve diğerleri (2008: 55) bürokrasinin üç farklı anlamı üzerinde durmaktadır. Bunlardan ilki konuşma dilinde “bugün git yarın gel” olan kırtasiyeciliktir. İkincisi, kamu kuruluşları ve bu kuruluşlarda görev alanların oluşturduğu yapı anlamına gelir. Üçüncü anlamı, toplum bilimlerinde ideal tip yapısını ifade etmektedir.

Bürokrasi denen yapı içindeki insan faktörü yani memurlar ordusu veya sadece üst düzey kamu görevlileri için (aslında bürokrat yerine) bürokrasi adlandırması tercih edilmektedir. Kamu yönetimi içinde açık ve net bir işbölümü vardır. İşbölümü sayesinde bürokratik yapıda işin gerektirdiği tüm görevler yüksek düzeyde uzmanlaşmayı olanaklı kılar (Aydın, 2000: 89). Ayrıca tüm personele, kamu hizmetlerini yürütebilmeleri için işlerini gerçekleştirebilmeleri için kendi alanlarında yetki verilir.

Günümüzde kamu hizmetleri, devletin görevlerine bağlı olarak, gerek sayı gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Kamu hizmetlerinin niteliği çeşitlendikçe

ve karmaşıklığı arttıkça, kamu kurumlarının işletilmesinde uzmanlığa ve nitelikli personele duyulan ihtiyaç gelişmiştir. Bu karmaşık yapıyı işleten uzman yöneticiler, aynı zamanda önemli bir güç odağı haline de gelmektedirler (Günday, 2011: 524).

Günümüz devlet anlayışı, yalnızca emreden ve emirlerini zora dayalı yöntemlerle uygulatan bir anlayıştan, topluma yakın, onu anlamaya çalışan ve onu temsil eden kamusal bir hizmet örgütüne dönüşmüştür. Çağımız devletinin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak, bu örgütü işletecek kamu personelinin rolü de değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı ve toplumsal katmanları temsil etme yeteneği gibi konular ön plana çıkmıştır (Eryılmaz, 2010: 33).

Memur, kamu hizmetinin insan unsurudur. Kamu hizmetinin insan unsuru olması sebebiyle memur, her dönemde, önemli bir konuma sahip olmuştur. Ancak, memurun toplumsal konumu, dünya düzenindeki değişmelerle birlikte, tarihsel süreç içerisinde değişikliğe uğramıştır (Karahanoğulları, 2004: 202).

Aşağıda dönemsel gelişimler açısından kamu personel yönetimi konusunda bilgiler sunulmuştur.

1.1.Tek Parti Yönetiminde Kamu Personel Sistemi (1923-1945)

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan, bilgisiz, Cumhuriyet'in erdemlerine inanmış bir biçimde yetişmemiş ve enerjik olmayan bir kamu personeli devralmıştı. İmparatorluktan devralınan kamu personel düzeninin genel durumu aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Adal, 1968: 39-41).

Kamu personel rejimi önceleri güvencesiz bir kariyer temeline dayanmaktaydı. Ayrıca memurluk, tek yanlı ve güvencesiz bir yapıya sahipti. Kamu hizmetlerinde memurluğa girişte ise liyakat sistemi gözetilmemekte, rüşvet ve kayırmacılık önemli rol oynamaktaydı. Bunun yanı sıra, düzenli bir sınıflandırma yer almamakta ve terfilerde ise kıdem esas alınmaktaydı. Ücretlerde ise aylıklar arasında önemli farklar bulunmaktaydı. Emeklilik hakkı da tanınmıştı. Tam gün çalışma esasına

dayanan memurlukta, memurlara siyaset yasağı getirilmiştir. Diğer taraftan kamu görevlilerinin grev ve sendika hakkı bulunmamaktaydı. Ayrıca, disiplin düzeninden taviz verilmemekte ve sert disiplin cezaları uygulanmaktaydı. Memurlar, görevleriyle ilgili olarak özel yargılama biçimlerine tabi olmaktadır ve toplu olarak işten çıkarılabilmektedirler.

Bu dönemdeki kamu personel rejimini iki tarihsel aşamada incelemek mümkündür (Akgüner, 2014: 28-29). 1920-1929 yılları arasındaki birinci tarihsel aşama, kamu personel rejiminin devrim koşulları altında inşasıdır. Bu aşama, Cumhuriyetin toplumsal yaşamı ve devlet aygıtını yeniden düzenlemesine denk gelir, kamu personel rejimi de bu yeniden inşanın bir unsurudur. 1929-1945 yılları arasındaki ikinci tarihsel dönem, kurulan kamu personel rejiminin yerleştiği dönemdir.

23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Ankara'da açılmasından bir ay sonra 24 Mayıs'ta, kamu personel rejimine ilişkin aldığı ilk kararında, Meclis, İstanbul'daki hükümetin yaptığı memur terfilerini ve memurlarla ilgili diğer kararlarını yok hükmünde saymıştır. Ankara'daki hükümet Kurtuluş Savaşı boyunca, memurluk rejiminin günlük işleyişine ilişkin sınırlı kanun ve nizamnameler yayınlamıştır.

Anadolu'da kurulan Genç Cumhuriyet, Osmanlı bürokrasisini ve kamu personel rejimini bütünüyle devralmıştır. 1923 Devrimi, Osmanlı'dan bir kopuştur, ancak devlet aygıtı ve bürokrasi bir kabuk olarak devamlılık arz etmiştir. Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra 1926-1929 yıllarında kamu personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır (Ayman-Güler, 2013: 28-29).

Cumhuriyet dönemin ilk yıllarında Kurtuluş Savaşından sonra ilk kabul edilen 1924 Anayasası'dır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu yönetiminde ve dolayısıyla ona bağlı olarak kamu personel yönetiminde, Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerinin korunduğu ve liyakat ve kariyer anlayışının benimsendiğini görüyoruz. Kamu yönetimi bütünü ile değişmediği için eski yönetimin daha öncedeğinen özellikleri Cumhuriyet döneminde de sürüp gitmiştir. Özellikle elit memur anlayışı bu dönemde de egemendir. Cumhuriyette hukuk

yönünden güvenceli, ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü doğmuş ve 1939'lara kadar bu özelliğini korumuştur. İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlayan çöküş, zamanımıza kadar sürüp gelmiştir. Bugün liyakati kurma çabası yine güncelliğini korumaktadır (Tutum,1979: 18).

1923 yılı sonrası kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma, 1924 Anayasası ile başlamıştır. Cumhuriyet döneminde kabul edilmiş 105 maddeden ibaret 1924 Anayasanın 92, 93, 94. maddeleri doğrudan memurlarla ilgilidir. Şöyle ki, 92.maddede- Siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır. Madde 93- Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir. Madde 94- Kanuna aykırı işlerde üstün emrine uymuş olmak memuru sorumluluktan kurtarmaz. (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, E.T.28 Kasım 2016).

Bu ilkelerin, daha az ayrıntılı olsa da 1876 Kanuni Esasisinin memurlarla ilgili hükümlerinin benzeri olduğu saptanabilmektedir.

1.1.Memurin Kanunu

Bu dönemde en önemli gelişme, 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel düzeninin geçerli kimi ilkelerini ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur. 788 sayılı kanunla; ilk kez "devletmemurunun" tarifi yapıldığı gibi memur ve ücretlilerin işe alınışından emekliliklerine kadar bütün çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir (Öztürk, 2001: 5).

Kanun 92 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanunun içeriği aşağıdaki gibidir (<http://www.memurlar.net/haber/550893/E.T.5Aralik2016>);

- 1) Kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir (madde 1).

2) Kanun tüm devlet memurlarını kapsamış olsa da, sadece jandarma, hususiyetine göre, bu kanunun umumi hatları dâhilinde ayrıca bir kanuna tabidir (madde 2).

3) Memur olabilmek için aşağıdaki şartları haiz olmak lazımdır:

a. Türk olmak,

b. Ağır hapis veya o derecede ceza özelliğiyle mahkum bulunmamak,

c. Laakal orta mekteplerden mezun olmak (Bu şartı haiz olanlardan muhtelif talip bulunduğu veya talipler arasında orta mektep mezunları bulunmadığı halde müsabaka ile alınır).

d. Ecnebi kız ve kadınlarla evli olmamak. Bu kanunun neşrinden evvel ecnebi kadınlarla evlenmiş bulunan memurin; Dışişleri, Milli Savunma ve Deniz Bakanlıklarında istihdam edilemezler (madde 4).

4) Kadınların memur ve müstahdem olmaları caizdir. Ne gibi memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilecekleri her vekâletin memurlarına ait kanunlarında tespit olunur (madde 6).

5) Namzetlik süresi 6 ay ile 2 yıldır (madde 7).

6) Memurların ticaret yasağı vardır (madde 8).

7) Memurların siyaset yasağı vardır(madde 9).

- 8) Her memurun bir sicilli, sicil numarası ve mahrem dosyası bulunur. Mahrem dosyalar merkezde memurun müdürlerinin, taşrada valilerin tahtı muhafazasında bulunur (madde 10-18 arasında bu hükümler yer almaktadır).
- 9) Memurlar tayinleri itibariyle dört dereceye ayrılırlar. Bunlar Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar, Bakan ve Başbakanın ortak kararnamesi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atananlar, Bakan, vali ve ya genel müdür tarafından atananlar ve son olarak da kaymakam veya o sınıftaki salahiyettar makamlar tarafından tayin olunanlar (madde 19).
- 10) Terfi için her memuriyette en aşağı üç sene bulunmak lazımdır. Terfide kıdem esastır (madde 20).
- 11) Vazifesinde fevkalade muvaffakiyet gösteren memurlara takdirname verilir (madde 22).
- 12) İnzibati cezalar şunlardır:
- a. İhtar; memuru vazifesinde dikkate davettir ve amiri tarafından icra edilir. Kabili itiraz değildir, sicile geçmez.
 - b. Tevbih; memurun idari ve inzibati uakisası dolayısıyla muayyen bir fiilden muatebe edilmesidir.
 - c. Maaş katı; memurun bir haftadan on beş güne kadar maaşının kesilmesidir..
 - d. Sınıf tenzili memurun maaş itibariyle bir mertebe madununa indirilmesidir.

e. Memuriyetten ihraç; memuru bir daha memuriyette kullanılmamak üzere memuriyetten çıkarmaktır (madde 26).

13) Kıdem tenzil - Bir ayda yedi ve bir senede ceman yirmi günden fazla mazeretsiz veya mezuniyetsiz vazifeye devam etmemek, kanunlara ve nizamnamelere muvafık verilen emri infaz etmemek (madde 31).

14) Sınıf tenzili - Kumar oynamak, vazifesi basma sarhoş gelmek, hava oyunu oynamak, muayyen terfi müddeti zarfında ceman iki ay mazeretsiz ve mezuniyetsiz devamsızlığı görülmek (madde 32).

15) Memuriyetten ihraç-Kumar oynatmak, sarhoşluğu itiyat edinmek (madde 33).

16) Tarafların rızasına, isteğe göre becayiş düzenlenmiştir (madde 45).

17) Memurlar tayinleri kendilerine ait memuriyetlere baba, oğul, kardeş, kain peder ve kain birader, damat, enişte, yeğen, amca ve dayılarını ve zevce ve kızlarını ve baldızlarını tayin edemezler. Evvelce tayin kılınmış olanlar bundan müstesnadır (madde 46).

18) Valiler, Bakanlıkta memleketin asayiş ve inzibatça mahzur gördükleri her hangi memuru mesuliyeti kendilerine raci olmak üzere, memurun mensup olduğu vekalet veya daireye derhal bilgi vermek şartıyla, muvakkaten işten el çektirmeğe mezundurlar. Memur memuriyetine iade edilmekle beraber açıkta kaldığı müddete ait maaşını tamamen alır (madde 48).

19) İnzibat komisyonları iki kısımdır: Birincisi vekâlet, ikincisi vilayet inzibat komisyonlarıdır (madde 52).

20) Her memur istifa etmek hakkını haizdir (madde 62).

21) Her memurun senede bir ay mezuniyet hakkı vardır. Mezuniyet esnasında maaşına ve memuriyet hukukuna hâlel gelmez (madde 78).

22) Memurinin maaşı her ay bidayetinde peşin verilir. Vefatı halinde verilen maaştan kıstelyevm hesabı tevkiyat icra edilmez (madde 86).

23) İşbu kanunun icrayı ahkâmı İcra Vekilleri Heyeti, şimdiki Bakanlar Kurulu'dur.

788 sayılı Kanun, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli olan bazı temel ilkeleri ortaya koyması bakımından, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2001: 14).

Daha sonra 1930 yılına kadar, 1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1939 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun gibi, kamu personelinin çeşitli parasal haklarına ilişkin kanunlarla da desteklenen Memur Kanunu, kariyer ilkesini kabul ediyordu (Adal, 1968: 43-46). Memurluğa girişte belli bir düzeyde öğrenim görmek şarttı ve yapılacak sınav sonucunda memurluğa girilebiliyordu. Memurların maaşlarına, kişinin bulunduğu derecedeki gösterge ve katsayısının çarpımı sonucunda ulaşıyordu. Bunun yanında, bu döneme kadar memur maaşlarında yapılan birçok kesinti kaldırılarak, memurların parasal anlamda durumları iyileştirilmek istenmiştir. Bu kanunda, sicil ve emeklilik düzenlenmiş, memurların siyasetle uğraşmaları yasaklanmıştır.

Türkiye'de ilk defa, 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ve 1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu ile maaş sistemi düzenlenmiş, 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile kamu hizmetlerinde personel sayısının dengede tutulması amaçlanmıştır (Çevikbaş, 1995: 53).

788 sayılı Memurun Kanunu, Devlet memurları maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi için özel kanunlar çıkarılmasını öngörmekteydi. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme, 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunudur. Bu kanunda memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşları, naklen atanmaların maaşları, atamaların tebliği, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekâlet 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 (Karahanoğulları, 2004: 55).

Bu dönemde, memurların mali statüleri ile ilgili çıkarılan ikinci özel kanun 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun olmuştur. Bu kanunla ilk kez barem sistemi uygulanmaya başlanmış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, değişik adlar altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödemesine gidilmiştir (Ergun, 2004: 248). Daha önce bütçe kanununa bağlı cetvellerde gösterilen memur kadroları, bütçe kanunlarından çıkarılarak kanunun bünyesine alınmıştır. 1452 sayılı Kanunda, memuriyetler 20 dereceye ayrılarak sınıflandırılmıştır. Bu derecelerden 1'den 5'e kadar olanlar (A), 6'dan 13'e kadar olanlar (B), 14'ten 20'ye kadar olanlar (C) olmak üzere üç seriye ayrılmıştır. En yüksek derecenin aylığı 150, en düşük derecenin aylığı ise 10 göstergeye sahipti. Bu gösterge rakamları belli bir katsayı ile çarpılarak aylık tutarları hesaplanmaktaydı (Güneşer-Demirci, 2009: 82).

1926'da 788 sayılı Memurun Kanunu, 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929'da çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile Cumhuriyetin kamu personel rejiminin yasal çerçevesi çizilmiştir. 1452 sayılı Yasa, 1939'a kadar uygulanmış, bu tarihte 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1930 yılında ise 1909 tarihli Memurini Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun yerine, askeri ve sivil memurları kapsayan 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Barem rejimi olarak da kabul edilen tüm bu yasalarla meydana getirilen düzen, genel ilkelerinden dolayı, yeni tarzda kamu personel rejimi niteliklerine sahiptir. Bu süreçle, 1929'a kadar Genç Cumhuriyet, Osmanlı kamu

personel düzenlemelerini, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanunu istisna olmak üzere, tasfiye ederek yeni bir rejim kurmuştur (Gözler ve Kaplan, 2011: 138).

1929'da Türkiye'de barem rejimi bütünüyle uygulamaya konulmuştur. Yeniden düzenlenen kamu personel rejimi, genel ilkeleri itibariyle, aynı dönemde Batı ülkelerinde de uygulanan personel rejimlerine benzerdir. Oluşturulan rejim, aynı zamanda 1876 sonrası Osmanlı'da oluşturulan kamu personel rejimiyle de benzer niteliktedir. Ancak bu düzeni, Osmanlıdan farklı kılan temel unsur, devrim şartlarında toplumsal yapının tümüyle farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Personel rejiminin farklılaşması, siyasal ve toplumsal alandan türemektedir (Aslan, 2005: 248). Devrimin tepeden niteliği ve kamu personel rejiminin tam bağımsızlık koşullarında oluşturulması, Cumhuriyet dönemi kamu personel sisteminin Osmanlıdan kopuş noktasını belirgin hale getirmektedir (Kayar, 2010: 102).

Memurin rejimi, sözü edilen toplumsal koşullar altında inşa edilmiş ve 1930'dan itibaren yaşama geçmiştir. Oluşturulan rejimde kamu işçileri dışında, temel kamu çalışanı kategorisi kapsamında memur ve müstahdemler de yer almaktadır. İlgili kanunda memur ve müstahdem tanımlaması da yapılarak kanunun asker ve jandarmanın yanı sıra tüm devlet memurlarına da uygulanabileceği ifade edilmiş, memur ve müstahdem olma koşulları, adaylık, haklar ve sorumluluklar, sicil, seçim, atama, terfi, teşvik, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik ve rapor gibi konulara yer verilmiş ve 44 yıl yürürlükte kalmıştır. Bütün olarak değerlendirmek gerekirse, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk konumu oluşturduğu ifade edilebilir (Kara, 2006: 150).

Bu dönemde, kamu personeliyle ilgili hukuki düzenlemeler incelendiğinde; memur ve müstahdem olmak üzere iki istihdam şekline yer verildiği, memuriyete girişin genel şartları belirlenmekle birlikte kurumlara özel şartlar getirebilme yetkisi verildiği, kadınların ilk defa Devlet memuru olarak alındıkları, memurluğa ilk defa atananların belli bir adaylık devresinden geçmesinin zorunlu tutulduğu, memurluğa alınanların öğrenim durumlarına göre girebilecekleri aylık derecelerinin belirlendiği, terfilerde kıdemin esas alındığı, çeşitli disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesini gerektiren hallerin sayılarak belirtildiği, idareten azil uygulamasının yürürlükten

kaldırıldığı, memurların görev başındayken yaptıkları eylem ve hareketlerden dolayı yargılanmalarının özel hükümlere bağlanmak suretiyle güvence altına alınmalarının sağlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 38).

788 sayılı Memurun Kanunu, memuru, “kendisine kamu hizmeti verilen ve memur siciline kayıtlı olarak genel veya özel bütçelerden maaş alan kimse” olarak tanımlamıştır (Ayman-Güler, 2013: 109). Bu tanımdan, memurların belli bir kamu hizmetini yerine getirmesi, bir sicilinin bulunması ve genel ya da özel bütçeden maaş alması gerektiği saptanabilir.

Barem rejiminde, memurluk alt iki kümede toplanmıştır; devlet memurluğu ve belediye memurluğu. Bu iki statüden, hak ve yükümlülükleri yasayla düzenlenen devlet memuru ile nizamnameyle düzenlenen belediye memuru arasında, yasa koyucu tarafından açık bir ayrıma gidilmiştir. Memurlara ilişkin olarak yukarıda sayılan nitelikler yanında, bir diğeri ise, müstahdemlerin ücretle çalıştırılmasına karşın, memurların maaşla çalıştırılması esasıdır. Maaşla çalıştırma yasayla belirlenen yöntemle hesaplanan ve güvenceli bir gelir anlamına gelmektedir. Müstahdemlerin gelir kaynağı olan ücret ise, bütçe yasaları ve bireysel sözleşmelerle belirlenmektedir. Bu çerçevede, memurun maaş, müstahdem ise ücret alması, gelir açısından bu iki kamu çalışanı arasındaki maaş/ücret güvencesi farklılığına işaret etmektedir (Güler, 2005: 38).

Barem rejiminde, memur (ve işçi) dışındaki kamu çalışanları müstahdem kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir. Memurin Kanunu müstahdemi, “kamu işlerinde ücretle çalıştırılan, memur siciline kayıtlı olmayan ve memur hak ve yetkilerinden yararlanmayan kimse” (Ayman-Güler, 2013: 109) olarak tanımlamıştır. Bu tanımdan hareketle, müstahdemlerin, devlet işlerinde ücretle çalıştırıldığı, kadrolarının olmadığı ve memurların hak ve yetkisine sahip bulunmadıkları söylenebilir.

Ayrıca yasada, müstahdemlerin sözleşme ile çalıştırılması esası getirilmiştir. Müstahdem ile idare arasında sözleşmenin yapılmadığı durumlarda, idarenin bütün çalışma koşullarını saptaması kabul edilmiş, eğer müstahdem bu koşulları kabul ederse bunlara karşı şikâyet hakkı açıkça ortadan kaldırılmıştır (Aslan, 2005: 251).

Memurluk rejimine ilişkin olarak Memurin Kanunu genel bir düzenleme niteliğini taşımakla birlikte, bu dönemde her bakanlığın kendi memurluk düzenlerini yine kendi yasalarıyla oluşturmaları kabul edilmiştir. 1452 sayılı kanunla getirilen esaslarda ve maaşların hesaplanmasındaki yöntemde zamanla bozulmalar meydana gelmiş ve bu durum yeni bir yasayı gerekli kılmıştır. 01.09.1939 tarihinde çıkarılan ve Barem Kanunu diye de adlandırılan 3656 sayılı kanun, 1452 sayılı kanun yürürlükten kaldırmıştır. Bu yeni yasa ile birlikte, kalıplaşmış bir barem sistemi uygulamasına gidilmiştir. Barem Kanunu olarak da anılan 3656 sayılı kanunla; 1452 sayılı kanundaki katsayı sistemi kaldırılmış, aylık dereceleri 20'den 15'e indirilmiş, derecedeki memurun aylığı aslı 150, tutarı 600, 15 inci derecedeki memurun aylığı aslı 10 tutarı 40 lira olarak tespit edilmiş, derece yükselmesi ile ilgili sürelerde değiştirilerek yüksek okul mezunları için 3 diğerleri için ise 4 yıla çıkarılmıştır (Ergun, 2004: 248-249).

3656 sayılı kanun, 1452 sayılı kanunun yetersizliklerini gidermek için çıkarılmış olsa da, kanunun çıkarılmasından kısa bir süre sonra başlayan İkinci Dünya Savaşı, hayat pahalılığı getirdiğinden, memur maaşlarına yapılan zamlar ve ek ödemeler maaş sistemini bozmuştur. 3656 sayılı kanunda da pek çok değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde (1942-1948) çıkarılan ve 3656 sayılı kanunda değişiklikler yapan başlıca kanunlar 4178, 4598, 4644, 4805 ve 4988 sayılı kanunlardır. Daha sonra 1953 yılında çıkarılan 6211 ve 6675 sayılı kanunlar ile 1959 yılında çıkarılan 7244 sayılı kanun çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla yapının biraz daha bozulmasına katkıda bulunmuştur (Ergun, 2004: 249).

1939 yılına kadar, memurluğa girişte, sınav ilkesi uygulamaya konulamamıştır. 1939 yılında çıkarılan kanunla, istisnai memuriyetler, uzmanlık bilgisi gerektiren memuriyetler ve belli bir hizmet öncesi eğitim görüp aldığı eğitimle ilgili kurumlarda hizmete alınanlar dışında kalan memuriyetler için birden fazla istekli olması durumunda yarışma sınavı, az olması durumunda ise yeterlik sınavı esası getirilmiştir. Müstahdemler için ise herhangi bir sınav koşulu getirilmemiştir (Mihçioğlu, 1958: 109-112).

Memurun rejiminde, memur güvencesi gevşek olarak düzenlenmiştir. 788 sayılı Yasada belirtilen haller dışında memurun azli kaldırılmıştır. Yükselme, kıdem ve emrinin takdiri üzerine kurulmuştur. Kıdem ve takdirin yanında eğitim koşulu bir etmen olarak var olmakla birlikte, daha geride yer almıştır. 788 sayılı Kanunda, disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesini gerektiren eylemler sayılmıştır (Aslan, 2005: 256). Memurun Kanunu'nda memurların sendika hakkına ilişkin bir kural yer almamaktadır. Bu kanunda grev yasağı açık olarak düzenlenmiş, buna uymayan memurlar için, ihraç ve sınıf tenzili cezası getirilmiştir. Yine bu kanunda, memurların siyasetle uğraşmaları yasaklanmıştır (Gülmez, 2002: 6).

3656 sayılı kanun ile maaş terfi belli esaslara bağlanmıştır. Bu kanuna göre, üst dereceye terfi için, en az üç sene bir derecede bulunmuş olmak ve üst dereceye terfi hak kazanmış olmak gerekmektedir. Memurun mesleki bilgisi, başarısı, sicili, amirinin takdiri gibi hususlar bu hak edişi değerlendirmede göz önünde tutulur.

Dönemin özelliğine bakıldığında bir memurun üst dereceye terfi edebilmesi için, kıdem ve liyakatin ön planda olduğu görülmektedir. Liyakat, yükselmede olduğu gibi, devlet memurluğuna devam edebilmek için de önemli bir etkidir. Liyakatin takdirinde memurun sicili ve işteki başarısının değerlendirilmesi büyük işlev görmektedir (Mihçioğlu, 1957: 92).

788 sayılı kanunda, devlette ücretle çalıştırılan herkes müstahdem sayılmıştır. 1939 yılında, memur ve müstahdem türüne ek olarak, ücretli memur adlı üçüncü bir türyaratılmıştır. Bu tür, müstahdem kategorisi içinden çıkarılarak; müstahdemlerden odacı, bekçi gibi bedenen çalışanlar müstahdem sınıfında bırakılmış, unvanları memurlara benzeyen ve zihinsel işler yapanlar ücretli memur olarak kabul edilmiştir. Ayrıca kamu kesiminde, bugünkü işçi statüsünde yevmiyeli çalışacak geçici hizmetli ve daimi hizmetli istihdamı olanağı açılmıştır. Bu kesim ile ilgili olarak genel düzenleme, 1958 yılında yapılmıştır (Ayman-Güler, 2013: 109).

Bu dönemde personel rejimi ile ilgili yaşanan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün kurulmamış olması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmasının personel sisteminin verimli işlemlerini engellemesi, hizmete almada

kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin yapılan birçok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen 1923-1945 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir.

Umumi muvazeneden ve Umumi muvazeneyle dahil dairelere bağlı müessese ve teşekküllerden maaş, ücret ve tahsilat alanlara 1943 malı yılı içinde bir defaya mahsus olmak ve tediye zamanı İcra Vekilleri Heyeti'nce tayin edilmek üzere almakta oldukları istihkaklarının, Fevkalade zamlarıyla birlikte bir aylık tutarları ilaveten verilir. Yabancı memleketlerde vazife gören Hariciye memurlarıyla istihkaklarını aynı esaslara göre alan diğer memurlara yapılacak tediyeler memleket dahilinde bulunan emsallerinin aylıkları gibi hesap edilir (4500 Sayılı Kanun, 1943, md. 1).

1.2. Planlı Dönem Öncesi (1946-1960)

Cumhuriyetin ilanından 1960'lı yıllara gelinceye kadar ülkenin toplumsal, siyasi ve ekonomik yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Hızlı nüfus artışı, endüstrileşme, enflasyon ve demokratikleşme ile çok partili siyasal hayata geçiş yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu değişikliklere rağmen, kamu yönetimi sistemi pek az değişiklikle eski geleneksel yapı ve özelliğini korumuştur. Kamu yönetimindeki bu durağanlığa personel rejimi de ayak uydurarak 1965 yılına kadar Devlet Memurluğu rejimini ilk defa düzenleyen 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu ile devlet memurlarının ücret rejimini belirleyen 3656 ve 3659 sayılı kanunlar çok az değişikliklerle orijinalliklerini yitirmemişlerdir. Toplumsal ve ekonomik yapıda meydana gelen önemli değişikliklere rağmen geleneksel yapı ve özelliğini koruyan bu personel sistemi gelişmelerin gerisinde kalarak değişik toplumsal ve ekonomik yapıya ayak uyduramamıştır. Gelişen bu ekonomik ve toplumsal yapıya uyum sağlamayan personel rejiminin çağın gereklerine uyarlanması amacıyla 1960'lı yıllardan sonra personel rejimi ıslah çalışmaları başlatılmıştır (Öztürk, 2001: 12-13).

Yeni rejim, 1965'te Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilmesiyle yaşama geçmiştir. Rejimin inşası, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde 1950'lerin ikinci yarısından itibaren hızlanarak sürmüştür. 1960'larda tekelci düzenlemenin bir parçası olarak personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır. 1945-1965 yılları arasında kamu personel rejiminin inşası parça parça ilerlemiş, 1961 Anayasası sonrasında yeni düzenlemelerle rejim bütünüyle kurulmuştur.

Bu döneme ilişkin ilk önemli düzenleme, 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'dur. Bu kanunla, 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu yürürlükten kalkmıştır. 5434 sayılı kanun emeklilik hakkının genişletilmesini amaçlamış, bu doğrultuda olarak, müteferrik müstahdemlere de emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile bazı KİT'lerin, Merkez Bankası çalışanlarının, il özel idaresi ile belediye memurlarının tekaüt sandıkları Emekli Sandığına devredilerek, emeklilik rejimi tek elde toplanmış ve merkezi olarak düzenlenmiştir (Aslan, 2005: 269-270).

1952'de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan, 1958'de 7163 sayılı Örgüt Yasası çıkarılan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'yle (TODAİE), merkezi olarak memurların eğitimi ve üst düzey yönetici yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde, Memurlar Yasası'nda doğrudan hizmet içi eğitime ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Memurların hizmet içi eğitimi belirli bir düzenlilik arz etmemekte ve genellikle kurumlar tarafından yerine getirilmekte, hizmet usta-çırak ilişkisiyle öğretilmektedir. TODAİE'nin kurulması ile hizmet içi eğitim, merkezi ve kurumsal bir yapı kazanmıştır. Enstitü, bu temel işlevinin yanında kamu yönetimi alanında araştırma etkinliklerinde bulunacaktır (Gözler, 2002: 422).

1960'a kadar olan dönemde, memurların iş güvencesi temel tartışma alanını oluşturmuştur. Bu döneme kadar yürürlüğe giren 5439, 6422 ve 6435 sayılı kanunlar, 1961 Anayasası ve 657 sayılı kanundaki güçlü memur güvencesine kaynaklık etmiştir. 5439 sayılı kanun ile hükümete, kadroları kaldırma yetkisi verilmiştir. 6422 sayılı kanunla, yaş kaydına bakılmaksızın 25 yılını doldurmuş memurların idare tarafından resen emekliliğe sevkî mümkün hale getirilmiştir. 6435 sayılı kanunla da, bakanlıklara memur, müstahdem ve üniversite personelini neden göstermeden ve disiplin kararı gerekmeden işten uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır (Ayman-Güler,

2013: 167). Bu sebeplerden dolayı, 1961 Anayasası ve 657 sayılı kanun ile bu düzen tersine çevrilmiş, 1960 sonrasında güçlü memur güvencesi kurulmuştur. Bu güvence, idari yargı denetimiyle de desteklenmiştir. Bu doğrultuda olarak, 1961 Anayasası, memurlara ilişkin önemli konuları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir (Atay, 2006: 102).

1961 Anayasası öncelikle, kamu hizmetine girme hakkını bütün yurttaşlar için siyasal bir hak olarak tanımıştır. İdarenin, yurttaşların hizmete alınmasında görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetemeyeceği anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir. Anayasa, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceği kuralını getirerek temel istihdam biçiminin memurluk olduğunu hükme bağlamıştır. Bir diğer anayasal ilke, memurların çalışma rejimi ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunluluğudur (Eryılmaz, 2010: 78-79).

Anayasa, bir önceki dönemde, siyasal iktidarların memur güvencesini gevşetmeye yönelik çabalarına bir tepki olarak, memurların güvencelerini açık olarak düzenlemiştir. Memur teminatı başlıklı hüküm ile disiplin süreci anayasal esaslara bağlanmış ve bütünüyle yargı denetimine alınmıştır. 1961 Anayasası, memurların sendika hakkını tanımıştır. Ancak bu hüküm, 12 Mart sürecindeki Anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmış, 1971 sonrasında memurlar dernekler biçiminde örgütlenmişlerdir. 1961 Anayasası'nda memurlara ilişkin bir başka düzenleme, siyaset yasağının getirilmesi olmuştur (Gözler ve Kaplan, 2012: 145).

Yeni rejimin inşasında önemli bir kurumsal düzenleme, 27 Mayıs'ın hemen ertesinde Aralık 1960'da kurulan Devlet Personel Dairesi'dir. James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından "Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler" isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulan Barker Raporu doğrultusunda kurulan Devlet Personel Dairesi, bütün kamu personelini kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde kurulmuştur (Aykaç vd. 2003: 163). Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Dairesi, genel sorumlu kuruluş olarak devletin personel rejiminin yönetimiyle görevlendirilmiştir.

Cumhuriyetin başından beri kamu personel yönetiminden sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı iken, 1960'dan sonra Devlet Personel Dairesi ile bakanlık sorumluluğu paylaşmışlardır. Maaşa ilişkin konularda Maliye Bakanlığı, kadro alanında her iki kurum ortak görev yapmakta, geriye kalan konularda ise Devlet Personel Dairesi yetkilidir. 160 sayılı yasada kurumun amacı şöyle ifade edilmiştir; “personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek.” Kurum, 1960'da öncelikle personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede yeni personel yasasının hazırlanmasıyla görevlendirilmiştir (Can vd. 2001: 39).

Kamu personel rejiminin yeniden inşası iki temel yasa ile büyük ölçüde sonuca ulaşmıştır. 1965 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel rejimi yeniden yapılanmıştır. Ancak, 624 sayılı kanun ile başlayan memur sendikacılığı kısa sürmüş, 12 Mart askeri darbesi sonrasında yapılan Anayasa değişikliğiyle memur sendikaları ortadan kalkmıştır. Memurlar, 624 sayılı kanunun ortadan kalkması ile 1980'e kadar dernek statüsünde örgütlenmişlerdir. 657 sayılı kanun, Memurin Kanunu'nu ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, 657 sayılı kanunun mali hükümlerinin uygulanması, 1970 yılında 1327 sayılı kanun ile mümkün olmuş, 1965-1970 yılları arasında bir geçiş dönemiyle, 3656 sayılı kanun uygulanmaya devam etmiştir. 1970 yılında 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile kadro düzeni yeniden yapılanmıştır (Aslan, 2012: 78-81).

1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine Profesör F. Neumark'ın hazırladığı “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”, daha çok geleneksel örgüt ve yönetim anlayışını yansıtan Taylor'cu bir ele alış içinde örgütlenme; kurallar (mevzuat), ücret rejimi, memur indirimi, memurların eğitimi, yönetsel işlem ve yöntemlerin basitleştirilmesi, bakanlıklar da “rasyonalizasyon komiteleri” ile Başbakanlığa bağlı bir “Enformasyon Bürosu” kurulması gibi öneriler getirmiştir. Daha sonra Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasınca hazırlanan ve Barker Raporu adıyla tanınan raporda da kariyere dayanan bir personel sistemi ile merkezi bir personel dairesi kurulması önerilmektedir. Yeterlik (merit, liyakat)

ilkesinin Türkiye’de kurulması için ilk ciddi öneri bu raporla getirilmiştir. Raporla ayrıca personelin eğitilmesi de önerilmektedir; 1951 yılında yayınlanan Martin ve Cush. Raporu da Maliye Bakanlığı özelinde personel sorunları üzerinde durmuştur (Aslan, 2012: 81).

Biraz da bu raporların etkisiyle; bu dönemde önemli bir girişim, kamu yönetimi personelinin eğitimi, yönetim alanında araştırma ve yayınlar ile Türk yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına uygun olarak gelişmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak amacıyla 1952 yılında Birleşmiş Milletler örgütü ile Türk hükümeti arasında imzalanan bir anlaşma uyarınca Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) kurulmuş olmasıdır. Bu girişim Türkiye’de yönetim biliminin gelişmesi yolunda atılmış en önemli ve somut adım olmuştur. Ancak bu tarihten sonradır ki önceliği Ankara Üniversitesi Siyasal Fakültesi’nin aldığı çeşitli yükseköğretim kuruluşlarında yönetim bilimi bağımsız ders ve araştırma konusu olmuştur (Ergun, 2004: 78-81).

Planlı dönem öncesinde yeterli uzman bulunmaması ve bu alanda bilgi birikimi olmaması nedeniyle çalışmalar sınırlı kalmış ve en önemlisi de bu çalışmaların yabancı uzmanlara yaptırılmasıdır (Karaer, 1987: 27).

Planlı dönem öncesinde yerli ve yabancı uzman raporları neticesinde yapılan müdahaleler sistemin büyük ölçüde işlemez hale sokmuştur. Ayrıca devletin rolünde ve işlevlerinde meydana gelen değişimde personel sistemini reforma zorlamıştır (Ataay, 2007: 174). Başbakanlığının talebi doğrultusunda İstanbul Üniversitesi profesörlerinden F.Neumark tarafından 1949 yılında “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında” bir rapor hazırlanmıştır. Raporla, kamu personeline ilişkin olarak “*Memur sayısı ile kalitesine müteallik meseleler ve hal çareleri*” ve “*Memurlarda kalite meselesi*” başlık bölümlerde yer verilmiştir. Raporla göre memur sorununu dört maddede incelenmesi gerektiği belirtilmektedir (DPB, 1963: 28).

- a) Bazı dairelerde lüzumunda fazla memur bulunmasına karşılık, diğer birtakım dairelerin kadrolarının yetersiz olması,

- b) Memurların maaş dereceleri ile görevlerinin önemi veya görevlerinin gerektirdiği bilgilerin uyumu,
- c) Çalışan memurların, tayin edildikleri görevler bakımından gerekli vasıfları taşıyıp taşımadıkları,
- d) Mevcut memurların çalışma kabiliyetlerinden yeterince yararlanıp yararlanılmadığı, meseleleri tetkike değer meselelerdir.

Neumark'a göre bu meseleler, idare teşkilatının rasyonelliği ve aynı zamanda maaş politikası ile ilgili bulunmaktadır. Raporunda, çalıştırılan memur sayısının lüzumundan fazla olup olmadığının anlaşılabilmesi için, bütün dairelerin başta aşağı incelenmesi gerektiği belirtilerek raporda bunun yapmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir. Raporunda memurlara ilişkin bu tespitlerin kaynağı olarak Başbakanlığa gönderilen raporlar, fikir alışverişleri, teftiş kurullarının verdikleri raporlar, mahallen yapılan araştırmalar gösterilmektedir. Raporunda ayrıca, memurların kalitesinin yükseltilebilmesi için hizmet içi eğitim ve işe girişte sınav ve adaylık süresinin 3 ile 5 sene arasında olması, mevcut barem sisteminin düzeltilmesi önerilmektedir.

Neumark Raporu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerini belirlerken üzerinde ısrarla durduğu sorunlardan biri kamu personeli sorunu olmuştur. Memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının, kimi dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber, genelde gereğinden fazla bulunduğu dile getirilmekte, işin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilmektedir. Memurların taşrada değil merkez birimlerde yığıldığı öne sürülerek bunu çözülmesi istenmektedir. Kamuda en çok rastlanan memur grubunun odacılar olduğuna dikkat çekilerek bunu sebebi olarak hizmetlilere verilen ücretin düşüklüğü ve bu kişilerden tam olarak faydalanılamamasına bağlanmaktadır (Yayman, 2005: 148).

Tablo 1: Neumark Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda yer alan başlıca sorunlar	Rapordaki başlıca çözüm önerileri
Şeffaflık Personel rejimi;memur sayısının kurumlar arasında dengesiz dağıtımı Merkeziyetçilik Bürokrasi ve katı kuralcılık Denetim Bazı bakanlıkların ve onların alt birimlerinin çokluğu Liyakat	Halkın kurumsal sorunlar ve çözümler hakkında bilgilendirilmesi için bir enformasyon dairesi açılmalı. Memur sayının azaltılmalı, kurumlar arası dengeli dağıtım sağlanmalı ve memurların nitelikleri artırılmalıdır. Aşırı merkeziyetçi yapının yumuşatılması lazım. Kanunlar yeniden ele alınarak kurallar daha basit hale getirilmelidir. Bakanlıkların sayı azaltılmalı ve bu yolla onların bazı alt birimleri birleştirilmelidir. Liyakate gerekli önem verilmeli,işe alma ve yükselmede merkezi sınavlar esas alınmalıdır.

Görüldüğü üzere bu çalışmada Türk yönetim sistemindeki sorunlar çok açık bir biçimde ortaya konulmuştur. İdare mekanizmasında belirtilen aksaklıkları ortadan kaldırmak için yine raporda önemli tavsiyeler yer almaktadır (Kaya, 2016: 48).

Barker raporu;

James Barker ve çalışma ekibi tarafından 1951’de tamamlanan bir metindir, raporun ana konusu Türk ekonomisi olmasına rağmen kamu yönetimi üzerine de incelemelerde bulunulmuştur (Karaer, 1987: 28).

Barker raporu olarak adlandırılan rapor ise, 1951 yılında James Barker başkanlığında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasına mensup ABD’li on üç kişilik bir heyet tarafından hazırlanarak dönemin hükümetine sunulmuştur. *Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor* başlığını taşıyan metin iki ana bölümden oluşmaktadır(1951: 57-61). Türkiye’nin sosyal ve ekonomik kalkınmasına ait

görüşlerin yer aldığı raporda, amme idaresi başlığı altında kamu personel yönetimi konusuna da geniş bir şekilde yer verilmiş ve bu alanda önerilerde bulunulmuştur. Raporun birçok yerinde özel sektörün geliştirilmesi ve önündeki engellerin kaldırılması gerektiği ifade edilmekte, kamu ve personel yönetiminin bu öneriler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır (Demirci, 2010: 52).

Tablo 2: Barker Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
<p>İdarenin aşırı merkeziyetçi yapısı Personel sistemdeki bozukluklar İhtiyaçtan fazla memur alınması Örgütlenme eksikliği Eğitim konusu Yerel yönetimlerin güçsüz olmaları Liyakat unsuru</p>	<p>Devlet otoritesinin aşırı merkezi geleneğinin önüne geçilmeli,merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetkiler yeniden ele alınmalı ve yerel yönetimlere daha fazla yetki tanınmalıdır.</p> <p>Personel rejimi sisteminin gözden geçirilmesi gerekmekte ve ücretler iyileştirilmelidir.İhtiyaca uygun memur alımının yapılması gerekmektedir.Merkezi bir personel dairesi kurulmalı ve kamu yönetimi kürsülerinin kurulması sağlanmalıdır.</p> <p>Hizmetiçi eğitime gerekli önem verilmelidir.</p> <p>Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır.İşe alınmada liyakat ilkesine önem verilmeli, yetersiz kişilerin işe alınması engellenmelidir.</p>

Rapora göre Türk kamu yönetiminde tespit edilen sorunlar şu şekildedir; merkeziyetçi yapıdan doğan aksaklıklar, yerel yönetimlerin güçsüz yapısı,

örgütlenme eksikliği, eğitim konusu, liyakat ilkesi, personel sistemi ve bununla ilgili sınıflandırma, ücret, istihdam ve emekliliktir (Yayman, 2008: 140-141).

Raporda, devlet rejiminin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmadaki rolü üzerinde durulmuş, personel rejimine ilişkin kimi saptamalar yapılmıştır. Buna göre; personel ve barem yasalarının getirdiği sistem yetersiz kalmaktadır. Hizmete alma çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı için devlet dairelerinde gereğinden fazla memur bulunmaktadır. Hizmetler sınıflandırılmamıştır, yükselmeler yeterlikten kriteri yerine kıdeme dayandırılmaktadır. Maaşlar artırılmasına karşın memurun satın alma gücü azalmaktadır. Bu saptamalar temelinde raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir (Şaylan, 2000: 110).

Martin ve Cush Raporu:

Yine 1951 yılında James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan raporda, yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak, merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir (<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> E.T. 12 Ocak,2017).

Tablo 3: Martin ve Cush Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda yer alan başlıca sorunlar	Rapordaki başlıca çözüm önerileri
Personel sistemi İdari yapıda aşırı merkeziyetçilik Liyakat Personel Dairesine duyulan gereksinim Personel eğitimi eksikliği	Personel politikası gözden geçirilmeli ve gerekli değişiklikler acilen yapılmalıdır,sınıflandırma esnek hale getirilmeli ve adaletli bir maaş sistemi hakim kılınmalıdır. Merkezi bir personel dairesi kurulmalıdır. Merkeziyetçi yönetim yapısının değiştirilmesi gerekmektedir. Memurların niteliği yükseltilmeli,işe

	almada merkezi sınav sistemi kurulmalı, liyakat sistemine tam anlamıyla sadıkkalınmalıdır.
--	--

İdare teşkilatının aşırı merkeziyetçi yapısı eleştirilmiştir. Bu soruna görevde bulunan memurların liyakat sorunu da eklendiğinde yönetim faaliyetlerinde önemli aksaklıkların oluştuğu belirtilmiştir (Yayman, 2008: 150-151). Personel sisteminde birtakım eksikliklerin tespiti yapılmıştır.

Saptanan sorunlara yönelik Martin ve Cush Raporu'nun ortaya koyduğu başlıca öneriler; memur kalitesinin artırılması, verimliliği yükseltmek için memur seçiminde dikkatli davranma, merkezi bir birim olarak personel dairesinin kurulması, kamuda hizmet sınıflandırılmasının yapılması, esnekliğin ön plana çıkarılması, maaş sisteminde iyileştirilmenin yapılması ve son olarak personel motivasyonunun üst seviyede tutulması şeklinde sıralanmaktadır (Öktem, 1992: 88-89).

Ayrıca rapor çerçevesinde personel yönetimi alanında dile getirilen sorunları gidermek amacıyla merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulması, sınıflandırma konusunun yeniden ele alınması 9, memur sayısının azaltılması, çalışma saatlerinin sınırlandırılması ve bir standarda kavuşturulması, ücret rejiminin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu öneriler içerisinde Leim Gruber'in raporunda geniş yer verdiği ve ısrarla tavsiye ettiği konu, memur sayısının azaltılmasıdır. 1951 yılında genel bütçeden maaş ve ücret alan memurların toplam sayısı 125.253'dür. Bu doğrultuda Türkiye'de memur sayısının çok fazla olduğunu, hiçbir itirazı dikkate almadan azaltma yoluna gidilmesi ve hiçbir şekilde yeni memur alınmaması önerilerinde bulunmaktadır. Memurların azaltılması gerektiği, aşırı şişkin bir memurluk sisteminin var olduğu söylemleri yıllar boyunca canlılığını korumuştur (Demirci, 2010).

1.3. Refah Devleti (1960-1980)

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi sonrası Türkiye Cumhuriyeti'nde birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. Bunların başında 1961 tarihli T.C. Anayasası gelmektedir. 1961 Anayasası siyasal, ekonomik ve sosyal haklar anlamında, aynı zamanda sosyal devlet ilkesi ile devlete, birçok kamu hizmetini yerine getirme görevi yüklemiştir. Yine 1961 Anayasası'na göre; "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (md. 117).

1961 Anayasası doğrultusunda bu dönemde kamu personel düzeni alanında çalışmalar yapılmıştır. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahale sonrasında kurulan Milli Birlik Komitesi Hükümeti, 160 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı "Devlet Personel Dairesi"ni oluşturmuştur.

Devlet Personel Dairesi 1961 yılında çalışmalara başlamış ve devlet personel rejimi hakkında ya kendisi ya da yabancı uzmanlar aracılığı ile raporlar hazırlamıştır (İbiş, 2010: 47).

1.3.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Türkiye'de kamu personel rejimi, 1960 sonrasında yeni bir nitelik kazanmıştır. Kamu personel rejimi, 1960 sonrasındaki düzenleme biçiminin bir parçası olarak, 1965'de çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile eski rejimden kopmuştur. Emeklilik rejimindeki kopuş ise, 1949 tarihli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile yaşanmıştır. Ancak rejimin değişmesi, tedrici olmuştur. Bu dönemde, kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur.

Demokrat Parti (DP) döneminde yapılan maaş artışları memurun enflasyon karşısında düştüğü zor durumdan kurtarmaya yetmemiştir. En yüksek dereceli devlet

memurunun net maaşını 1950 yılı itibariyle 100 olarak ele alındığına 1959 yılında çıkartılan 7244 sayılı kanun ile 141.0 yükselen bir artış sağlanırken aynı dönemde ise altın fiyatlarındaki yükselme ise 100'den 339.4'e ulaşmıştır. Bu göstergeler bürokrasinin en tepe kesiminin bile nasıl bir yoksullaşma içine düştüğünün göstergesidir (Şaylan, 1984:303). 1950 Mayısında DP iktidara geldiğinde, 900 gr. ekmek 30 kuruş iken 1958 yılının sonunda 500 gr ekmek 30 kuruş olmuştur. Ekmek fiyatlarında yaklaşık %100 bir artış olmasına rağmen memur maaşlarında %40'lık bir artış olmuştur (Aydemir, 1968:251). DP döneminde 1.3.1959 tarihinde yürürlüğe giren 7244 sayılı kanun ile devlet memurlarının maaşlarını arttırmıştır. İlk bakışta bu artış yüzde yüz gibi görünse de, aynı kanunun 6211 ve 6675 sayılı kanunlarla verilen 3 ve 5 maaş tutarındaki tahsisatları kaldırdığı göz önüne tutulunca, reel artış oranının %40 civarında olduğu ortaya çıkar (Göküş, 2012: 209).

657 sayılı kanun, çıkarıldığı 1965 yılından itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış ve ancak 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı kanun ile uygulanma olanağı bulmuştur. Kabul edildiği günden itibaren birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan DMK, Türk hukuk mevzuatında en çok değişikliğe uğrayan kanun olma özelliğini taşımaktadır (Akgüner, 2001: 17).

1961 Anayasası'nın 117. maddesi, memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Anayasa'nın bu hükmü çerçevesinde Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlık çalışmalarına başlanılmıştır. Bu tasarı, yalnızca genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan devlet memurları için temel kanun niteliğinde hazırlanmış olup, iktisadi devlet teşebbüsleri ve yerel yönetimleri kapsayan iki temel personel kanun tasarısının daha hazırlanması öngörülmüştür. "Sınıflandırma", "kariyer" ve "liyakat" esaslarına dayandırılan kanun yeni bir sınıflandırma tanımı getirmiştir. Genel ve katma bütçeli kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacaktır. 657 Sayılı DMK ile getirilmek istenen sistem ayrıntılı, geliştirilmiş ve ileri düzeyde bir sınıflandırmaya dayanıyordu (Acar, 2009: 93).

Her yeni düzenlemenin belli bir direnişle karşılaşmasının bir gereği olarak, bürokrasi de ilk etapta, DMK'ya direnç göstermiştir. 788 sayılı Kanuna göre memur statüsü dışında kalan müteferrik müstahdemler, geçici hizmetliler, yevmiyeli teknik personel ve barem içi ücretliler 657 rejiminin memur statüsü içine yerleştirilmiştir. Müteferrik müstahdem ve geçici hizmetlilerin memurluk statüsüne sokulmasıyla bu kesimlerin güvenceleri ve hakları genişlediği için, bu kesimlerden tepki gelmemiştir (Aslan, 2005: 278).

Memurluk statüsüne geçmede en büyük direnç, yevmiyeli teknik personelden gelmiştir. Bu grup, görelî yüksek ücretlerinin ve genel rejimden ayrı statülerinin eşitlikçi bir rejim içine sokulmasına tepki göstermişlerdir. Üst düzey bürokrasi de gösterge ve katsayı hesabı ile ödeme yapan tek maaş sistemine direnç göstermiştir. Bu durum, 1970'den sonra tazminat adı altında oluşturulan ödeme kalemleriyle kısmen çözüme kavuşturulmuştur. 1970 yılında 1327 sayılı kanun ile Devlet Memurları Yasası yaşama geçirilmiştir. Bu tarihten sonra, Maliye Bakanlığı'nın rejim üzerindeki etkisi gittikçe genişleyecektir. Bu etki, 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1327 sayılı kanun ile Devlet Memurları Kanun'un hükümlerinin yaklaşık yarısı değişikliğe uğramış ya da kaldırılmıştır (Aslan, 2005: 278-279).

DMK, 1327 sayılı kanunla önemli bir bölümü değişikliğe uğradıktan ve bütünüyle yürürlüğe girdikten sonra günümüze kadar geçen dönem içinde çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararname (KHK) ile büyük ölçüde değişiklikler geçirmiştir. Öyle ki; kanunun orijinal metni günümüze kadar yapılan 120'den fazla değişiklikle hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır. 1971 yılında, 1961 Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki ilk olarak DMK ile ilgili olarak kullanılmış, 1972 tarih ve 1589 sayılı kanun ile Bakanlar Kurulu'na DMK kapsamına giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla 657 rejimi, 1972'den sonra önemli ölçüde KHK'lar ile düzenlenmeye başlamıştır (Acar, 2009: 97).

1.3.2. MEHTAP Projesi

Devlet Memurları Kanunu, 788 sayılı kanunun çağdaş ilkeler ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek düzenlemeler içermemesi nedeniyle, kamu personel düzeninde başlatılan reform çalışmaları sonucunda 1962 yılında hazırlanan ve kısa adı MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu) olan raporda belirtilen ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır (Akgüner, 2001: 16).

Bu projenin orijinine bakacak olursak, Devlet Planlama Teşkilatı ile bu dönemde, planların hazırlanmasına iştirak edecek ve onları uygulayacak olan idare mekanizması oluşmuştur. Mevcut idari mekanizmanın kalkınma amaçlarına tam manasıyla uygun olmadığını gören Devlet Planlama Teşkilatı, idari reform konusunda genel bir rapor - 737 - hazırlaması için TODAİE'den talepte bulunmuştur ve istenen rapor 1961 yılı Şubat ayında sunulmuştur. Başbakanlık, TODAİE'nin, Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte merkezi idare alanında proje hazırlamasını talep etmiştir. MEHTAP bu amaçla hazırlanan ve hükümete sunulan projeye dayanmaktadır (Sevinç, 2014: 736-737).

Araştırmanın temel amacı, merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı biçimini saptamak ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemek olmuştur. Raporla, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı amaçlayan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların teşkilat yapılarının geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak hedeflenmiştir. Merkezi hükümet teşkilatında yapılan detaylı inceleme ve araştırmalar sonucunda hazırlanan raporda; mevcut durumun tespiti, bu durumun neden olduğu sorunların ortaya konulması ve bu sorunlara çözüm önerileri getirme biçiminde bir yol izlenmiştir. Personel sisteminin esasları arasında; işin sınıflandırılması ve örgütlenmesi, personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, ücret ve hizmet koşullarının düzenlenmesi, her kurum için personel gereksiniminin saptanması ve

personel sağlanması belirtilmiştir (Acar, 2009: 95).Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, dönemin yönetim alanında çalışan önemli akademisyenlerinin öncülüğünü yaptığı, ileri gelen bürokratlarının da katkı gerçekleştirdiği, oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış, var olan sorunları iyi tespit etmiş bir projedir. Ancak projenin sadece merkezi yönetimin merkez teşkilatını incelemesi, kapsam dışı kalan diğer alanlar (taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT'ler) için benzeri bir çalışma yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Bu yüzden Projenin bitiminden yaklaşık bir yıl sonra, projeyi tamamlayıcı bazı çalışmalar yürütülerek bitirilmiştir.

Dinçer ve Ersoy'a göre (1974: 73-74), MEHTAP "1960'ların ilk yarısı içinde gerçekleştirildiği için dönemin özelliklerini taşımakta yani 'bürokrat devrimcilerin' düşüncelerinden belli ölçülerde etkilenmiş bulunmaktadır. Bununla beraber Türk idaresinin sorunlarına sağlam teşhisler getirmekte, çağdaş bir hizmet devletinin nasıl bir örgütlenme içine girmesi, nasıl bir personel politikası izlemesi konusunda yol gösterici önerilerde bulunmaktadır... ve rapor Türk İdare tarihinde uzun süre etki yapacak bir özelliğe sahiptir."

Coşkun'a (2005: 18) göre ise, "MEHTAP ve temel olarak onun kaynaklık ettiği diğer yeniden düzenleme çalışmaları, genelde insan faktörünü, çevresinin etkisini ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yanlarını yeterli ölçüde hesaba katmamışlar; önderlik ve kişisel olmayan ilişkileri ihmal etmişlerdir."

1.4. Neo-Liberal Dönem (1980 Sonrası)

1980'lerin temel tartışma konusu, Batılı devletlerin bilhassa 1970'lerde yaşadıkları ekonomik-mali kriz karşısında kamu ve özel sektör arasındaki sınırın özel sektör lehine tekrar çizilmesi olmuştur (Ömürgönülşen, 2003: 3). Bürokrasi ve kamu yönetimi disiplininin toplumsal sorunlarla daha yakından ilgilenmesini isteyen ve kamu yönetimi disiplininin 1960'ların sonlarına kadarki mevcut statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışından rahatsızlık duyan Amerikalı kamu yönetimi ve siyaset bilimi akademisyenlerinin alternatif arayışlardan birisi "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi"dir (Özgür, 2003: 183). Yeni kamu yönetimi tarzı uygulamaların hayata geçirilmesi birden değil ihtiyaç ve koşullara paralel olarak başta kırtasiyeciliğe neden

olan mevzuatın ve kırtasiyeciliğin önemli ölçüde azaltılması üzerinde durulmuş, daha sonra verimlilik üzerinde durulmuş, son adımda piyasa tipi mekanizmalar devreye sokulmuştur. Hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetim, yönetime katılma gibi kavramlar bu dönemde birbirleriyle yakından ilgili ve hep bu yeni düşünce ve akımla ilgili olarak ortaya çıkmıştır (Bilgiç, 2003: 27).

1990'lı yıllarda ise aşırı şişkin, bürokratik ve baskıcı bir sistem yerine “daha az bürokratik”, “maliyetli-bilinçli”, “piyasa yönelimli” ve “müşteri odaklı” kamu hizmeti sunumunu sağlayan bir sistem “ideal” olarak algılanmıştır. Kamu hizmetlerinin etkinlik ölçütleri ve tüketici tercihleri doğrultusunda daha esnek yapı ve süreçlerle ve daha işe yatkın yöneticilerle sunulması kamu sektörüne giderek daha fazla egemen olan “kamu işletmeciliği” (publicmanagement) ve de özellikle onun özel bir türü olan “yeni kamu işletmeciliği (YKİ)” yaklaşımının etkisiyle merkezi bir tema haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 2003: 4).

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda Neo-liberal personel sisteminde, kamu kesimi istihdamının özel sektör istihdam sisteminden farklı, korumalı, güvenceli, üstünlükler sahibi, “kendine özgü” olması istenmemektedir. Kamu ve özel sektör istihdamı arasındaki farklılıkların, özel istihdam özelliklerinin yayılmasıyla ortadan kaldırılmasına çaba gösterilmektedir. Bu kapsamda kamuda oluşturulmak istenensistemin temel özellikleri arasında sözleşmeli istihdam, performansa dayalı ücret sistemi, esnek çalışma koşulları, çalışma usulünde toplam kalite yönetimi sistemi bulunmaktadır (Ayman-Güler, 2003: 27). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşların etkisiyle, 1980 sonrası döneme tekabül eden “yapısal uyarlama politikaları” çerçevesinde, yönetimin yeniden yapılandırılması talepleri, sistemi tümüyle sorgulayan ve köklü değişiklikler yapmayı amaç edinen bir içerik kazanmıştır (Sezik ve Ağır, 2016: 228).

Dünya’da bunlar yaşanırken Türkiye sosyoekonomik gelişmelere adapte olamayan durağan bir görüntü içinde olmuştur. Sorunların üst üste yığılmasıyla aşırı merkezizetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksiz, aşırı mevzuatçılık, kronikleşmiş personel sorunları gibi kamu

yönetiminin genelini kapsayan eksiklikler ve aksaklıklar ortaya çıkmıştır (Aykaç vd. 2003: 167).

Yönetimde ortaya çıkan sorunların ana kaynakları arasında kabul edilen kamu personel rejiminin temel sorunları ise liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişı, performans dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi, verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları, aşırı ve dengesiz personel yapısı, hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişı, personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleridir. Bu aksaklıkları çözmek ve yeni sisteme uyum sağlayabilmek için Türkiye’de kamu yönetiminin geliştirilmesi çalışmalarına hız verilmiş ve personel sistemi, dünyada yaşanan neo-liberal politikalar ve devletin küçültülmesi tartışmalarından etkilenmiştir (Kayar, 2010: 24). Kamu kesiminin, nitelikli personeli sağlama ve görevde tutmakta güçlük çekmesi, ücretlerin yetersizliğinin sürmesi, 1980’lerde yeniden yasal düzenlemeler yapma ihtiyacını gündeme getirmiştir (1982 tarihli 2595 ve 2670 sayılı kanunlar) (Öktem, 1992: 97). 90’lı yıllarda devletin ekonomideki yerinin ve rolünün yeniden tanımlanması, devletin yeniden yapılanması, kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması, özelleştirme, personel reformu gibi konular gündemdeki yerini korumuş ve 1990’ların ikinci yarısı kamu yönetiminde reform çalışmalarına ağırlık verilecek bir dönem olmaya devam etmiştir.

1980 sonrasında yönetimin iyileştirilmesi çabaları kapsamında kamu personel sorunları da ele alınmıştır. Bu girişimler arasında: 1982 yılında, Bakanlar Kurulu içinde bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurula bağlı olarak Kamu Yönetimi Komisyonu, Genel İstihdam Komisyonu ve “Personel Rejimi Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu üç komisyonun uyum içinde çalışmasının sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir “Koordinasyon Komitesi” kurulmuştur (Kayar, 2010: 24). 1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Bu yetki kanunu çerçevesinde 1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkartılarak, kadro ve unvan standardizasyonu geliştirilerek 8000’den fazla olan kadro unvanı 900’e indirilmiştir. 1984 tarih ve 2999 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik

Yapılması Hakkında Yetki Kanunu çerçevesinde 199, 241, 243 ve 244 sayılı KHK'larla, sınıflandırma, devlet memurluğuna alınma, hizmet koşulları ve biçimleri, mali haklar, sosyal haklar ve yardımlar konularında düzenlemeler yapılarak, kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliğin artırılması amaçlanmıştır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 18-20).

1.4.1.KAYA Projesi

Bu dönemle özdeşleşen bir diğer çalışma da 1988-1990 yılları arasında TODAİE tarafından hazırlanan ve 1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesidir.

KAYA Projesi, son dönemlerde kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı projedir. MEHTAP Projesi kendinden sonra gelen diğer çalışmaları etkilediği gibi, KAYA'nın etkileri günümüze kadar devam etmektedir. KAYA Projesinde önerilen konular, kapsamlı ve sistemli bir biçimde yaşama geçirilememişse de, bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir. KAYA Raporu birkaç önemli özelliğe sahiptir. Bunlardan birincisi, KAYA'da kamu yönetiminin farklı alanları (merkezi yönetim, taşra birimleri ve yerel yönetimler) bir bütünlük içinde bir arada ele alınmıştır. Daha önceki birimlerde bu bütünlük tam olarak oluşturulamamıştı. İkincisi, hem yerel yönetimlerin kendi aralarında, hem de merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri arasında gerekli bağlantılar kurulmağa çalışılmıştır. Üçüncüsü, KAYA'da verimlilik etkinliği ile demokratiklik birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmamıştır. Bu genel saptamanın yanında, Raporda yer alan İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler konusundaki yetkilerinin artırılması önerisi olumlu bulunmamaktadır. KAYA bir yerel yönetim reformu için ilke ve öneriler içermekle beraber, katılımcılık açısından bir eksiklik taşımaktadır. Bunun yanında, merkeziyetçi-bürokratik nitelikleri yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik ve etkili/verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması KAYA Raporunun temel hedefi olmuştur (Ergun, 2004: 63-64).

1980 sonrasında yönetimin geliştirilmesinin geçici tedbirlerle, yabancı uzman raporlarıyla, yabancı ülkelerde uygulanan modellerin taklit edilmesiyle, kanuni veya

idari düzeyde bazı düzenlemelerin yapılmasıyla sağlanabileceğinin varsayılmıştır. Bu proje ve politikaların yeterince siyasi ve toplumsal sahiplenme ile geliştirilememesi ve uygulanamaması; siyasi istikrarsızlık; yasal ve anayasal değişiklikler yapmadaki zorluklar; bürokratik direnç; yeniden yapılanma çabasının gerektirdiği kısa vadeli mali ve diğer külfetler; yeniden yapılanma sürecinin toplumun değişik kesimleri tarafından yeterince paylaşılamaması, gerekli katılımın sağlanmayışı ve yeniden yapılanmanın gerektirdiği koordinasyonun sağlanamayışı, yönetimin geliştirilmesinin sadece “kırtasiyeciliğin önlenmesi” veya “bürokrasinin azaltılması” düzeyine indirgenmesi bu dönemde yapılan düzenlemelerin istenilen başarıyı sağlamasını engellemiştir (T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 2; T.C. Başbakanlık, 2003: 116-117).

2. TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda ise memur tanımı yer almamış; ancak kanunun tanımlar başlığını taşıyan 6. maddesinde memuru da kapsayacak biçimde “kamu görevlisi” tanımı yapılmıştır. Buna göre kamu görevlisi, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir.” Buna göre kamu görevlisi deyimini kişinin gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıyla ilişkilidir. Kamusal faaliyet, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Kamu görevlisi, hukuki durumu ve yaptığı göreve bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi kapsamaktadır (Eryılmaz, 2010: 276).

2.1. Tabi Oldukları Hukuk Dallarına Göre

Kamu görevlileri tabi oldukları hukuki hükümler açısından gruplandırılabilir. Kamu görevlilerinin önemli bir bölümü kamu hukuku (yönetim hukuku) kurallarına tabidirler. Memurlar ve diğer kamu personelinin büyük kısmı bu gruba dâhildir. Kamu görevlilerinden bazıları ise, özellikle işçi statüsünde çalışanlar özel hukuk ilke ve kurallarına tabi olarak çalışmaktadırlar (Günday, 2011: 130). Kamu görevlilerinin hangi hukuk dalına tabi olacakları kural olarak yasalarca belirlenir. Örneğin Devlet Memurları Kanunu 1. maddesi ile bu kanuna tabi personelin kimler olacağını belirtmektedir. Kamu görevlilerinin tâbi oldukları hukuk dalının bilinmesi, bu

görevlilerle yönetim arasında çıkacak uyuşmazlıkların hangi yargı düzeninde giderileceğini belirleme bakımından önem taşımaktadır (Gözübüyük, 2004: 149).

Dar anlamda kamu görevlisi ise sadece memurları kapsamakta ve aynı zamanda, idare hukukunu ilgilendiren ve kamu görevlisi kavramı ile kastedilen anlamdadır (Günday, 2011: 580). 1982 Anayasası'nın memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kimler olduğunu düzenleyen 128. maddesi ile kastedilen dar anlamdaki kamu görevlileridir (Atay, 2006: 670). Bu maddeye göre bir kamu görevlisinin ifa etmesi gereken görevin koşulları şunlardır:

- a) Görülen kamu hizmetinin devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu tüzel kişilerince yapılması,
- b) Yapılan kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi,
- c) Görevin niteliğinin asli ve sürekli olması,

Son olarak bir kişinin kamu görevlisi sayılması için istihdam edilen personelin niteliği, atanması, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekir.

Bu düzenlemeden yola çıkarak doktrinde Anayasa'nın diğer kamu görevlisi ile kimleri kastettiği konusu tartışmalıdır. Bir görüşe göre memurlar dışında kalan ve ayrı personel kanunları bulunan hâkimler ve savcılar, akademik personel ve askeri personel, diğer kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Aslan, 2012: 3). Bunun dışında kalan ve personel konularının kanun ile düzenlenmediği ve yaptıkları görevin niteliğinin sürekli olmadığı, sözleşmeli ve geçici personel kamu görevlisi değildir. Diğer bir görüşe göre ise, sözleşmeli personel, geçici personel ve siyasi teşkilatta görev alanlar da diğer kamu görevlileri arasındadır (Akyılmaz vd. 2009: 547).

1982 Anayasası'na kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu görevlileri ifadelerinin girmesi doktrinde kamu görevlisinin kimler olduğunun tartışılmasına neden olmuştur. 1961 Anayasası, özel idare usulleri ile kamu iktisadi teşebbüslerini

kastederken, 1982 Anayasası'nda kamu iktisadi teşebbüsleri, genel idare esasları kuralı kapsamına alınmıştır. Böylece Anayasa kamu iktisadi teşebbüslerini bir yandan kuralın içine alırken diğer taraftan genel idare esasları kavramı ile kural dışına atmaktadır. Bu durum genel idare esasları ve özel idare usulleri ayrımının ortadan kalkmasına neden olmuştur (Aslan, 2007: 22-23).

Doğal bir sonuç olarak 1982 Anayasası'nın memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülecek asli ve sürekli görevler için genel idare esasları, ön koşul olma özelliğini yitirmiştir (Aslan, 2007: 24). Doktrinde bu durum iki farklı şekilde yorumlanmıştır. Bir görüşe göre, bu belirsizlik ve 1982 Anayasası'nın tüm kamu hizmeti görevlilerini "memurlar ve diğer kamu görevlileri" ifadesi ile tek bir personel kategorisi içine alması, genel idare esasları ve özel idare usulü çalışanları arasında bir ayrıma gitme olanağını ortadan kaldırmıştır (Duran, 1986: 18). Diğer bir görüşe göre ise, her ne kadar Anayasa'da belirtilen genel idare esasları önkoşulu, uygulanabilirliğini yitirmişse de Anayasa'nın kamu görevlileri ile ilgili diğer koşulları geçerliliğini korumaktadır. Bu nedenle bir kişinin kamu görevlisi sayılması için yaptığı hizmetin asli ve sürekli olması ve bu kişinin görevle ilgili personel konularının kanunla düzenlenmesi gerekir.

2.2. Seçimle Göreve Gelenler

Kamu görevlileri hizmet süreleri yönünden devamlı ve geçici olarak sınıflandırılabilir. Genel olarak ödevlilerle seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin görevleri belirli bir süreyle sınırlıdır. Bu süre ya da hizmetin tamamlanması durumunda görevleri de sona ermektedir. Sözelimi belediye başkanı, ya da fakülte dekanının görevi seçim süresi ile sınırlandırılmıştır. Bunun gibi ödevliler de belli bir süreyle sınırlı olarak kamu görevi görürler. Buna karşılık, kamugörevlilerinin büyük çoğunluğu belli bir kadroya bağlı olarak ve devamlı görev yapar. Memurlarda olduğu gibi (Günday, 2011: 129; Gözübüyük, 2004: 148).

2.3. Atama ile Göreve Gelenler

Atanma, “kişiyi kamu hizmetine sokan ve kamu personelini belli bir makam ve göreve getiren idari işlemdir. Bu işlem, yasalarda belirtilen atamaya yetkili amirler ya da organlar tarafından gerçekleştirilir.” Dört alanda (idari, askeri, akademik, adli) çalışan kamu personelinin de mesleğe girişi idari ve tek yanlı bir işlemle olmaktadır. Bu açıdan eşittirler. Ancak kullanılan idari ve askeri personel (Uzman Jandarmalar, Jandarma Genel Komutanlığı) atama kararnamesiyle (ya da atama emriyle), akademik personel bağlı bulunduğu rektörlük tarafından, adli personel Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) kararıyla atanmaktadır. Diğer atamalar konusunda ise her alanın farklı atama şekilleri bulunmaktadır. Bu durum her alanın personel çalıştırmaya ilişkin farklı ihtiyaçları olmasından kaynaklanmaktadır (Özkal-Sayan, 2009: 228).

Kamu “yönetiminde atama işlemi, bir sözleşmeden çok bir şart işlem niteliğindedir. Şart işlem, objektif hukuktan gelen bir güç ve yetkinin kullanımını içermektedir. Kişi, atama işlemiyle, hak ve yükümlülükleri, yetki ve sorumlulukları kural işlemlerle önceden saptanmış, yani önceden doğmuş bir statüye girer. Bu statünün belirlenmesinde tarafların bir rolü yoktur. Atanma işlemi, tanımında yer alan iki unsuru bakımından ele alınmalıdır. Bunlar, kamu hizmetine başlama (hizmete giriş) kararı ve kişiyi çalıştığı” makamdan farklı bir makama, bulunduğu sınıftan başka bir sınıfa ya da yere getirme işlemidir. (Bozkurt vd. 1998:10).

3. AZERBAJCAN’DA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

3.1. Azerbaycan Devletinin Tanıtımı

Azerbaycan Avrasya’nın Kafkaslar bölgesinde bulunan Azerbaycan, kuzeyde Rusya Federasyonu (391km), güneyde İran (765km), batıda Gürcistan (471 km) ve Ermenistan (1007 km) ile komşu olup, doğuda ise Hazar Denizi ile sınırlıdır. Bunun yansıra Azerbaycana mahsus özerk cumhuriyet olan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Türkiyeyle (17 km) sınırlıdır.

Şekil 1: Azerbaycan Devletinin Haritası



Azerbaycanın yüzölçümü 200 km² olmuştur. Fakat ülkenin topraklarında tarihsel süreç içerisinde önemli miktarda azalma meydana gelmiştir. 1828 yılında Türkmençay anlaşması ile Azerbaycan toprakları Kuzey ve Güney Azerbaycan olarak iki hisseye ayrılmıştır. Kuzey Azerbaycan Çar Rusyasına, Güney Azerbaycan ise İrana ait olmuştur.

Kuzey Azerbaycanın yüzölçümü 114.000 km² iken, 1920 SSCB döneminde Ruslar tarafından Dilican, Gökçe Gölü bölgesi ve Zengezur-Kafan ilçelerinin Ermenilere verilmesinin ve bazı yerlerin de komşu ülkelerin sınırları içerisinde bırakılması toplam 28.000 km² toprak kaybına neden olmuştur. Söz konusu değişiklikler sonrası Azerbaycan Cumhuriyetinin günümüzdeki nihai yüzölçümü ise 86.600 km² olarak kalmıştır (Demirelli,2012:27).

3.1.1. Bayrak

Azerbaycan bayrağı, 1918 yılında Mehmet Emin Resulzade tarafından kurulan Azerbaycan Halk Cumhuriyeti zamanından bugünüme kadar kullanılan bayraktır. Ülkeyi temsil eden bu bayrak ortasında hilal ve sekiz köşeli yıldız olup, mavi, kırmızı, yeşil renklerinden ibarettir. Yeşil İslamiyeti; kırmızı muasırlaşmayı; mavi ise Türklüğü bildirmekte olup, bayrak üzerindeki hilalin yanında bulunan sekizgen yıldız

ise 1918 yılında Azerbaycan'da bulunan sekiz ayrı etnik grubu simgelemektedir (Demirelli,2012 : 27).

Şekil 2: Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bayrağı



3.1.2.Nüfusu

Resmi verilere göre yaklaşık 10 milyonluk bir nüfusa sahip olan Azerbaycan'ın 2,5 milyonluk nüfusu olan başkent Bakü, ülkenin aynı zamanda en büyük şehri ve hem Azerbaycan'ın hem de tüm Kafkasların en büyük limanı konumundadır. Sumgayıt,Gence,Lenkeran da aynı zamanda büyük şehirler listesinde yer almaktadır (Deik, 2013: 2).

Şekil 3: Bakü Şehri



Nüfusun % 54,1'i şehirlerde, % 45,9'u ise köylerde yaşamaktadır. Halkın etnik dağılımı, Azerbaycan İstatistik Kurumu tarafından son olarak 2009 yılı rakamları ile verilmiştir. Buna göre ülke nüfusunun yüzde 91,6'sını Azeriler oluşturmakta, daha

sonra sırasıyla Lezgiler (% 2,2), Ermeniler (İşgal altındaki Dağlık Karabağ bölgesi nüfuzu dahil % 1,4), Ruslar (% 1,3), Talışlar (yüzde 1,3), Avarlar (% 0,6), Türkler (% 0,4), Tatarlar (% 0,3), Tatlar (% 0,3), Ukraynalılar (% 0,2), Tsakhurlar (% 0,1), Gürcüler (% 0,1), Kürtler (% 0,1), Yahudiler (% 0,1) ve diğer (% 0,1) gelmektedir. Azerbaycan nüfusunun % 95'i Müslümandır. Dünyada nüfusunun çoğunluğu Şii Müslüman olan üç ülkeden biri olan Azerbaycan'da (diğerleri İran ve Irak) Müslüman nüfusun % 70'i Şii'dir. Bununla birlikte farklı etnik gruplar arasında farklı inançlar sürdürülmektedir ve anayasaya göre Azerbaycan, din özgürlüğünü koruyan laik bir ülkedir (Deik, 2013: 2-3).

Azerbaycan, zengin kültürel mirasa sahiptir. Müslümanların çoğunlukta olduğu ülkeler arasında opera, tiyatro gibi sahne sanatlarını barındıran ilk ülke olma özelliğini taşır.

3.2.Azerbaycan Devletinin Tarihine Bakış

Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti 1918 yılında kurulmuştur. 26 Nisan 1920'de Kızıl Ordu sınırı geçerek Azerbaycan'a girmiş, 28 Nisan 1920'de Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulmuş ve ardından Sovyetler Birliği topraklarına katılmıştır. Ülkenin tekrar bağımsızlığını kazanması 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılması ile gerçekleşmiştir (Zengin, 2014: 17).

Tarihsel bakımdan Azerbaycan, kimi zaman bölgesindeki büyük siyasi güçlere bağlı devlet ve prensliklerin mekânı olmuş, kimi zaman ise -güneydeki topraklar ile birlikte düşünüldüğünde ifade edilen- büyük Azerbaycan'ın merkezi olduğu bir siyasal birlik içerisinde İran, Batı Türkistan, Afganistan ve Doğu Anadolu'da varlık gösteren bir devlet halini almıştır.

Sosyalist sistemlerin çözülmesinden sonra gerçekleştirilen demokratik yerel yönetim sisteminin oluşturulması çalışmaları “yukarıdan aşağıya” ve yönetici elitlerin etkinliği ile gerçekleşmiştir. Yapılan yerel seçimlerde halkın ilgisi çekilememiş, katılım düşük oranlarda gerçekleşmiştir. Yerel yönetim geleneğine, deneyimine,

bilgisine sahip olmamanın verdiği bu ilgi azlığının yanı sıra genel anlamda demokratik yoksunlukların varlığı da dikkatten kaçmamaktadır (Güner, 1998: 2).

Nitekim bu özellik Keleş'in kentsel siyasetin üçüncü dünya ülkeleri bakımından önemli olmamasına ilişkin açıklamalarında gündeme gelmektedir. Keleş (1986: 109), üçüncü dünya ülkelerinde kentsel siyasetin önemsizliğinin; kent olgusunun uzun geçmişinin olmaması, yerel yönetimlerin gelişmemesi ve merkezin denetimi altında olması, otoriter rejimlerinden kaynaklanan nedenlerle merkezdeki siyasal partinin güdümünde olması, kaynakların merkezden dağıtılması ve yerel ve bölgesel toplulukların bu kaynakların dağılımda merkezin bir uydusu olması gibi sebeplerden ileri geldiğini ifade etmektedir. Azerbaycan Cumhuriyetinde de yönetim merkezietçi bir nitelik taşımakta, birçok kamu görevi merkezden veya merkezintaşra birimleri aracılığı ile sürdürülmekte ve yerel yönetimlere mümkün olduğunca az yetki devredilmektedir (Zengin, 2014: 37).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yönetimin esaslarını oluşturan Anayasa 12 Kasım 1995 tarihinde kabul edilmiştir. Anayasada 24 Ağustos 2002 ve 18 Mart 2009 tarihlerinde değişiklikler yapılmıştır. Bir Başlangıç kısmı ile başlayan Anayasa, maddeleri içeren beş bölümden oluşmaktadır. Bu bölümler; Genel İlkeler, Temel Haklar, Özgürlükler ve Görevler, Devlet Egemenliği, Yerel Yönetimler, Hukuk ve Yasa bölümleridir. Anayasanın 7. maddesinde devletin demokratik, hukuki, laik, üniter bir cumhuriyet olduğu belirtilmiştir. Yasama yetkisi Milli Meclis tarafından, yürütme yetkisi Devlet Başkanı tarafından, yargı yetkisi mahkemeler tarafından kullanılır (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan.htm> E.T. 17 Ekim 2017).

Azerbaycan Anayasası'nın başlıca özelliği yürütmeye ağırlık vermesi ve geniş yetkilerle donanmış bir başkanlık sistemi getirmesidir. Anayasa güçlü başkanlık sistemine dayanan, demokratik kurumları zayıf, hukukun üstünlüğünden çokyasaların üstünlüğünü vurgulayan bir belge niteliğindedir (<http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm> E.T. 25 Mayıs, 2017). Azerbaycandevletininresmiwebsitesiaşağıdadır: <http://www.president.az/azerbaijan/constitution>.

Bağımsızlığını kazandıktan sonra, etkili ve verimli çalışan yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi için Azerbaycan'ın devlet yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmış, geleneksel kamu yönetimi sisteminin değiştirilmesi için önemli adımlar atılmıştır. Eski rejimden kalma birçok kurumlar tasfiye edilmiş, yeni yönetim sistemine ayak uydurabilecek kurum ve kuruluşlar yaratılmış, yönetim sisteminin etkinliğini artırmak için birçok yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde Azerbaycan kamu yönetimi sisteminin tarihsel süreç açısından Demokratik Cumhuriyet Dönemi, Sovyetler Birliği Dönemi ve Azerbaycan Cumhuriyet Dönemi incelenecektir.

3.2.1. Hanlıklar devri

XVIII. yüzyılın 40. yıllarından itibaren Azerbaycanda "hanlıklar" adı altında yerli feodal devletlerin meydana gelmesinin bir sıra sosyal, iktisadi, siyasal nedenleri vardır. Sefevi hükümdarlığı devrinde (1501-1736) Azerbaycan ve İran'da muhtelif tayfaların idaresine nüfuslu feodallar görevlendiriliyordu. Feodallar merkezi hakimiyete uyum sağlamıyor, hazineye vergi toplamıyor, şah kanunlarını gözlemlemiyordu. Onların böyle hakimiyeti devlet içinde devleti hatırlıyordu. Hazinesinin giderek boşalması, muhtelif vilayetlerde sert rejimle ilgili isyanların çıkması, devletin yavaş - yavaş yıkılması hanlıkların yaranmasına güçlü etken oluyordu (Ağamalı, 2007 : 13).

Hanlıkların başında hakimiyetleri gayri sınırlı hanlar duruyordu. Onların hem yasama, hem yürütme, hem de yargı hükükları vardı (Ağamalı, 2007 : 13).

Azerbaycan hanlıklarının çoğunlukla hepsinin yanında divanhana vardı. Divanhanada han kendine yakın bildiği kişilerle birlikde önemli görüşmeler yapar ve son karar da hana ait olurdu (Ağamalı, 2007 : 17).

Rus işgali sırasında Azerbaycan'da Kuba, Karabağ, Gence, Şeki, Şirvan, Bakü, Derbent, Talış, Erivan, Nahçıvan, Maku, Hoy, Erdebil, Karadağ, Marağa, Urmiye, Soucbulak hanlıkları, Kazak, Şemşeddil, Borçalı, İlisu, Şoragil, Pembek sultanlıkları ve Car-balakenözgür toplulukları vardı. İdari yönden ilçelere (mahallara) bölünen

her bir hanlık belli bir araziye sahip küçük feodal devleti niteliğindedir. Her hanlığın merkezi yürütme organı, ordusu mevcuttu. Hanlıklarda yönetim yetkisi genellikle babadan oğula geçmekteydi. Hanlıkları yöneten hanlar aynı zamanda ordunun başkomutanıydılar (İsmailov, 2014: 14-15). Azerbaycan'ın küçük feodal devletlere parçalanmış olması, diğer devletler tarafından işgal olunmasına zemin hazırlıyordu.

3.2.2.Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti Dönemi (1920 Öncesi)

12 Eylül 1801 tarihinde Kartli-Kahet çarlığının Rusya tarafından ilhak edilmesine ilişkin Çar manifestosu ilan edilmiş, Rus ordusunun başkomutanı ve sivil yöneticisi tarafından yönetilmesi öngörülen Tiflis Vilayeti kurulmuştur. Kartli-Kahet çarlığının egemenliği altında olan Azerbaycan topraklarının bir kısmı da bu vilayetin bünyesine dahil edilmiştir. Dolayısıyla bu vilayetin Rusya tarafından ilhak edilmesi, Azerbaycan topraklarının Rusya tarafından istilasının başlangıcı olmuştur. 1828 yılında imzalanan Türkmençay Antlaşması ile Kuzey Azerbaycan topraklarında bulunan tüm hanlıklar Rusya'nın yönetimi altına alınmıştır. Bu anlaşma ile Azerbaycan topraklarının Rusya tarafından işgali süreci sona erdi. Türkmençay Antlaşması Azerbaycan'ın ikiye bölünmesini ve aynı zamanda Kuzey Azerbaycan'ın Çarlık Rusyası tarafından işgalini resmiyete dökmüş oldu. Azerbaycan Rusya tarafından işgal olunduktan sonra her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da Rus yönetiminin etkisine maruz kaldı (İsmailov, 2014: 15).

19.yüzyılın başlarında Rusya tarafından istila edilen hanlıklar ilk zamanlar kendi yönetim sistemlerini korumayı başarsalar da, giderek bağımsız hareket etme olanaklarını kaybetmeye başladılar. Rus generallerinin oluşturduğu “komendant kontrol yönetimi” adlı yeni idari sistem hanlıkların üzerinde uygulanmaya başlanmıştır. Komendant yönetim sistemine geçilmesiyle Azerbaycan'da milli devlet yönetimi sona erdi. Komendant yönetim sisteminde, işgal olunan vilayetlerde yönetimin başına Kafkasya'daki Rus ordusunun üst düzey bir Rus subayı komendant olarak atanırdı. Vilayetlerin tüm yönetiminden bu komendantlar sorumluydu ve bunlara Kafkasya'nın baş komendantı başkanlık ediyordu. Komendantların en önemli görevleri devlet malını korumak, polis ve mahkemelerin işlerine başkanlık etmek,

aynı zamanda yerli feodalların siyasi itibarını, onların çarizme (rus çarına) nasıl hizmet ettiklerini denetlemektir. Çünkü işgalden sonra tüm topraklar, yeraltı ve yerüstü kaynaklar Rus devletinin malı sayılırdı. Yerli feodallara ise sadece çara hizmet karşılığında toprak ve imtiyazlar verilirdi (Rehimli, 2011: 23-24).

Adı geçen dönemde eyaletler ilçelere ayrılmış ve ilçelerin başına komendantların yerel beylerin içerisinde seçtikleri kişiler ilçe yöneticisi (mahal naibleri) olarak atanmışlardı. Köyleri ise köy muhtarları yönetmekteydi. Onlar devlet hazinesinden maaş almıyor, topladıkları verginin bir kısmını kendilerine maaş olarak ayırıyorlardı.

Çarlık imparatorluğu işgal ettiği yerlerde mevkilerinin güçlendirilmesine ilişkin hedeflerini Komendant kontrol yönetim sistemini uygulayarak gerçekleştiremedi. Komutanların işgal ettikleri yerlerdeki keyfiliği yalnız halkın alt kesiminin değil, aynı zamanda beylerin de hoşnutsuzluğuna sebep olmuştu. Bunun sonucu olarak 1840 yılında komendant kontrol yönetimi sistemi kaldırıldı. Bundan sonra vali kontrol sistemi kurulmuştur (Rehimli, 2006: 35).

Vali kontrol sistemi döneminde tüm Azerbaycanlı kamu görevlilerinin memurluğu sona erdirildi, onların görevlerini Rus memurları icra etmeye başladı. Yerel beylerin ve köy muhtarlarının belirli imtiyazları ellerinden alınmasa da, genel yönetim işlevini gerçekleştiren Rus askeri rejimiydi. Çar hükümeti Kafkasya'da konumlarını güçlendirmek için 1844 yılında Kafkasya Valiliğini tahsis etti. Valiye olağanüstü geniş yetkiler verilmişti. O, sivil ve askeri yönetimin başıydı ve bütün durumlarda doğrudan imparatora başvuruda bulunma hakkına sahipti. Birinci Rus devrimi, iktidar yetkililerini imparatorluğun yapısında bazı değişiklikler yapmaya zorladı. Halkın baskısı sonucu Çar 17 Ekim 1905 tarihinde Manifesto yayımlamaya mecbur oldu. Manifestoda söz, basın, toplantı, birlik özgürlükleri ilan ediliyor ve yasama organı olarak Duma'nın çağırılacağı vaat ediliyordu. Bu dönemde imparatorluk kanunlarına yapılan değişiklikler Azerbaycan'ın yönetim sistemi için zorunlu kılınmıştı. Manifestoya uygun olarak çağrılan I. (1905) ve II. (1907) Duma'larda Azerbaycan 5 milletvekiliyle, III. (1907-1912) ve IV. (1912-1917) Devlet Duma'larında ise Azerbaycan sadece bir milletvekiliyle temsil edilme hakkı kazanmıştı (Aslanov, 2007: 107-108). 1917 yılında Rusya'da Romanovlar monarşisi

devrildi. Böylece Azerbaycan'ın siyasi ve idari yönetim sisteminde yeni bir dönem başlamış oldu.

1917'de Monarşi rejimi ortadan kaldırıldıktan sonra iktidara gelen Geçici hükümet Güney Kafkasya'yı yönetmek için Özel Komite oluşturmakla birlikte Geçici hükümet uzun süre iktidarda kalamadı. 14 Şubat 1918 tarihinde Tiflis'te Zakafkasya'nın (Şimdiki Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan bölgesi) yüksek yönetim organı olan Zakafkasya Seymi (ZS) kurulmuş ve 22 Nisan 1918'de Kafkasya'nın bağımsızlığı ilan edilmiş, yani Zakafkasya Demokratik Federatif Cumhuriyeti (ZDFC) kurulmuştur. Fakat 3 halk arasında (Azerbaycan, gürcü ve ermeni) gerek iç, gerekse dış politika alanında keskin ulusal çıkar çelişkilerinin olması ZS'nin ve ZDFC hükümetinin somut adımlar atmasını engelledi. Sonuçta 25 Mayıs 1918'te Gürcü temsilciler Seym'den ayrıldıklarını bildirmiş ve ertesi gün - 26 Mayıs'ta Gürcistan'ın bağımsızlığını ilan etmişlerdir. 28 Mayıs'ta ise Mehmet Emin Resulzade Azerbaycanın bağımsızlığını ilan etmiş ve aynı gün yeni demokratik devletin kurulduğunu hukuki açıdan tespit eden "İstiklal Beyannamesi" kabul edilmiştir (Rehimli, 2006: 36-37).

Azerbaycan Halk Cumhuriyeti (AHC), Azerbaycan devletçilik tarihinde ilk parlamenter cumhuriyet ve aynı zamanda Doğu'da da ilk demokratik hukuk devletiydi. Devlet hâkimiyeti üç koldan oluşuyordu: Parlamento, Hükümet, Yargı. Devlet, Parlamento'nun kabul ettiği kanun ve kararlar temelinde yönetiliyordu. Yürütme yetkisi Hükümet'e aitti. Hükümet Parlamento karşısında sorumluydu.

AHC'nin yönetim biçimi, parlamenter cumhuriyet olarak tespit edildiğinden Parlamento yalnız yasama sisteminin idare edilmesi değil, aynı zamanda iktisadi, sosyal ve hukuk alanlarında ilerleme ve gelişim sağlanması misyonlarının da gerçekleştirilmesi fonksiyonunu üstlenmişti. Parlamento tek meclis sistemiyle yönetilmekteydi ve geniş yetkileri vardı. Parlamento, yasa tasarılarını hazırlıyor, merkezi devlet kurumlarını oluşturuyor ve bu kurumların faaliyeti üzerinde devlet kontrolünü sağlıyordu. Parlamento'da resmi dil Azerbaycan Türkçesiydi. Azerbaycanlı olmayan milletvekilleri Parlamento'da Rusça konuşma yapmalarına

rağmen, onların konuşma raporları Azerbaycan dilinde arşivleniyordu (Rehimov, 2006: 37-38).

Azerbaycan Parlamentosu'nun kamu yönetimi alanıyla ilgili kabul ettiği önemli kanunlardan biri “Milletvekili ve memuriyet hakkında” kanun olmuştur. “Milletvekili ve memuriyet hakkında” yasa tasarısı, bakanlar dışında, tüm vatandaşlar için aynı anda iki farklı hakimiyet erkinde bulunmayı yasaklıyordu. Kanun gereği, memurlar milletvekili seçildikleri veya seçileceği takdirde seçim yapmak mecburiyetindeydiler. Eğer onlar milletvekilliğini kabul ederlerse, tuttıkları memur koltuklarını terk etmek zorundaydılar (Ceferov, 2004: 53).

AHC döneminde kamu yönetimi ve devlet personel sistemi alanlarında Fransa ve Türkiye tecrübesinden yararlanmaya çalışılıyordu. Fransa’da ve Türkiye’de olduğu gibi tüm devlet kurumlarında çalışanlar kamu personeli statüsüne sahipti. Devlet kurumlarında devamlı çalışanlar devlet memuru, geçici çalışanlar ve yardımcı personel ise devlet görevlisi (gullugçusu) olarak adlandırılmıştı (Zengin, 2014: 115).

Hükümet Azerbaycan’ın bağımsızlığını, mevcut siyasi özgürlüklerini iptal edemezdi. Tarım ve bunun gibi diğer önemli meseleler hakkında kabul edilmiş devrimci yasaları değiştirme hakkına sahip değildi. Diğer meselelerde ise hükümete bağımsız hareket etmek yetkisi verilmişti. AHC döneminde yerlerde (taşra bölgelerinde) yönetimi valiler gerçekleştiriyordu. Valinin yetkilerine hükümetin kararlarını yerlerde uygulamak, bölgelerde koruma, sağlık, ticaret işlerini yönetmek dahildi. Valiler ve valilikteki farklı birimlerin yöneticileri Hükümet tarafından, diğer memurlar ise çalışma alanlarına uygun ilgili Bakanlıklar tarafından atanıyordu (Alkan, 2010: 75).

28 Nisan 1920 yılında egemenliği dünya topluluğu tarafından tanınmış Azerbaycan devleti uluslararası hukuka aykırı bir biçimde Sovyet Rusya’sı tarafından işgal edilmiş, AHC’nin mevcudiyeti süresinde Azerbaycan’ın kamu yönetimi ve devlet personel sisteminin gelişmesi için kayda değer çalışmalar yapılmıştır (İsmayılov, 2006: 37).

3.2.3.Sovyetler Birliği Dönemi (1920-1991)

AHC'nin varlığı 28 Nisan 1920 yılında Sovyet Rusya'nın işgaliyle sona ermiştir. 1920'deki işgal 71 yıl sürecek Sovyet egemenliğinin başlangıç tarihidir. Sovyet Rusya, öncelikle bölgedeki üç ülkeyi içine alan bir Federal Trans Kafkasya Cumhuriyeti oluşturmuştur. 1922'de Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın da dahil olduğu bu devlet, Trans Kafkasya Sovyet Federe Sosyalist Cumhuriyeti olarak Sovyetler Birliği'ne katılmıştır. 1936 tarihli Sovyet Anayasası bu cumhuriyeti kaldırarak, her bir cumhuriyeti ayrı bir cumhuriyeti olarak yeniden yapılandırmıştır. Buna karşılık, Rusya Komünist Partisi Kafkasya Bürosunun bölge ülkeleri üzerindeki etkisi sürmüştür (Alkan, 2010: 46).

Azerbaycan devletinde anayasal sistemin temeli onun topraklarında Sovyet hükümetinin kurulmasıyla atılmıştır. ASSC'de dört kez Anayasa kabul edilmiştir. ASSC'nin 1921, 1925, 1937, 1978 Anayasaları benzer düşünce ve ilkelerin sürekliliğini korumuş, daha çok ideolojik nitelik taşıyarak, topluma egemenlik eden siyasi rejimi, hukuk kurallarını ve devlet organlarını tanımlama görevini üstlenmiştir.

Sovyetler Birliği Komünist Partisinin yönetim kurulunun aldığı tüm kararların ve Moskova'da bulunan merkezi yönetim tarafından hazırlanan genel devlet yönetim planlarının federe devletler tarafından şartsız uygulama zorunluluğu vardı. Yani devlette tam bir merkeziyetçilik ve totalitarizm hâkim idi. Demokrasinin varlığı ise sadece yasalarda mevcuttu, uygulaması söz konusu değildi. Bu yüzden kendilerine özgü bir yönetim yapısına sahip olmayan federe devletlerde Kamu Personeli Yönetim Sisteminin de geliştiğini söylemek mümkün değildir'' (Rehimli, 2006: 53). Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin (SSCB) var olduğu 1922–1991 yıllarında Azerbaycan da diğer birlik cumhuriyetleri gibi Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti (SSC) statüsünde federal devletin bir öznesi olduğu için (Aslanov, 2007: 118) kamu personeli yönetim sisteminin gelişmemesi durumu maalesef Azerbaycan için de geçerli olmuştur.

Sovyetler Birliği'nin Kamu Personeli Yönetim Sistemine genel olarak göz atıldığında memur-işçi ayırımının olmadığı görölmektedir. Özel sektör gelişmediği, tüm işletmeler devletin kontrolünde olduğu için çalışanların hepsi de devletin işçilerinden oluşmaktaydı. Sovyetler Birliği'nin idari teşkilatında memur statüsünde bulunan 3 kategoriden söz edilebilir.

Birinci kategoriye Sovyet Birliği'ni yöneten komite üyeleri ve federe devletlerin başlarında bulunan üst düzey yöneticiler ait edilmekteydi. Bu kategoride bulunanlar ülkenin yönetilmesi için alınan kararlarda söz sahibi olan kişilerdi. İkinci kategoride ise alınan kararların icrası ile görevlendirilen memurlar bulunmaktaydı. Bu memurlar kendine özgü hukuk kurallarına göre işe alınmaktaydı ve hiçbir sosyal güvenceleri bulunmamaktaydı. Üçüncü kategoride bulunan memurlar ise günlük büro işleri ile görevlendirilmiş kişilerden oluşmaktaydı (Hasanov, 2005: 95).

Sovyetler Birliği'nde memurlar sözleşmeyle işe alınmaktaydı. İşe almada özellikle Komünist Parti üyesi olma zorunluluğu vardı. Bu yasal olarak mevcut olmasa da uygulamada en önemli özelliklerden biriydi. Özellikle üst düzey memurların ülkedeki mevcut olan ve her bir federe devlette şubesi bulunan Komünist Parti okulunu bitirme zorunluluğu vardı. Bu okul bir nevi üniversite mezunlarını üst düzey yöneticiliğe yetiştirme görevini üstlenmiş durumdaydı (Rehimli, 2011: 34).

Neticede Sovyetler Birliği'nde ve bu birliğin içerisinde federe devlet düzeyinde bulunan ASSC'de bugünkü anlamda bir kamu personeli yönetim sisteminin mevcut olmadığı sonucuna varmak mümkündür.

3.2.4. Azerbaycan Cumhuriyet Dönemi (1991 Sonrası)

18 Ekim 1991 tarihinde Azerbaycan Yüksek Sovyeti, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bağımsızlığının Yeniden İhdas Edilmesine Dair" kanunu kabul ederek Azerbaycan'ın bağımsızlığını dünyaya ilan etmiştir (HAK, 1995: 57). Azerbaycan'ın bağımsızlığını elde ettiği günden günümüze kadar olan kamu yönetimi dönemi dört aşamaya ayrılabilir (Rehimli, 2006: 57-60):

- a) *1991-1993 Dönemi*: Kargaşa ve devlet yönetiminde istikrarın kaybı dönemi
- b) *1994-1995 Dönemi*: Siyasi istikrarın restorasyonu dönemi
- c) *1996-1998 Dönemi*: Ekonomik atılımın ve kamu yönetimi reformlarının başlangıç dönemi
- d) *1999 Yılı Sonrası Dönem*: Etkili kamu yönetimi sisteminin oluşturulması dönemi.

1991-1993 Dönemi: Azerbaycan Cumhuriyeti, bağımsızlığını elde ettiği ilk dönemlerde ülkede mevcut olan gergin sosyal-siyasi durum, iktidar mücadelesinin güçlenmesi, Ermenistan'ın Azerbaycan'a doğrudan saldırısı, bir milyondan fazla mültecinin olması, ekonomik ilişkilerin kırılması, enflasyon, finans-bankacılık sisteminin iflası toplumu sarsmış, siyasi ve ekonomik krizi hızlandırmış, sosyal gerginliğin artmasına neden olmuştur. Bu dönemde kamu yönetiminde hedef ve amaçların belirlenmesine, devlet yapılanması stratejisinin geliştirilmesine ve kamu yönetiminin örgütlenmesine gereğince önem verilmemekteydi. Bağımsızlığın ilk yıllarında üst düzey kamu görevlilerinin ve kamu memurlarının kamu yönetimi alanında deneyimlerinin olmaması hakimiyet kolları arasında ilişkilerin bozulmasına, devlet krizinin daha da derinleşmesine ve kritik düzeye ulaşmasına neden olmuş, devlette istikrarın kaybedilmesine, iç savaş ve bağımsızlığın kaybedilmesi tehlikesinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Ceferov, 2004: 51).

1994-1995 Dönemi: Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlık yıllarında elde etmiş olduğu en büyük başarılarını bu dönemden itibaren kazanmaya başlamıştır. 12 Mayıs 1994 tarihinde imzalanan ateşkes sözleşmesiyle Azerbaycan ve Ermenistan arasında gerçekleşen askeri operasyonlar sona ermiştir. 20 Eylül 1994 tarihinde Bakü'de Azerbaycan'la dünyanın 11 en büyük petrol şirketi arasında tarihe "Yüzyılın Anlaşması" olarak geçen sözleşme imzalanmıştır. Bağımsız Azerbaycan'ın ilk Anayasası bu dönemde, 1995 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (İsmayılov, 2006: 48).

1996-1998 Dönemi: Bu dönemde kamu yönetimi alanında kayda değer 3 önemli karar alınmıştır. Azerbaycan yasalarının uluslararası standartlarla uyumlaştırılabilmesi için

1996 yılında Yasal Reform Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon doğrudan kamu yönetimi sisteminin gelişmesini, devlet hizmetinin örgütlenmesi ve iyileştirilmesini, kamu görevlilerinin sosyal haklarının korunmasına yönelik yeni normatif-hukuki düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır. 29 Aralık 1998’de “Azerbaycan Cumhuriyetinin devlet yönetim sisteminde reformların yapılması için Devlet Komisyonunun kurulmasına ilişkin” kararname imzalanmıştır. Kararnamede devlet yönetim sisteminde yapılması öngörülen reformlar dört başlıkta belirlenmiştir (Rehimli, 2006: 58):

- i. Kamu harcamalarının yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması;
- ii. Denetim sisteminin yeniden yapılandırılması;
- iii. Devlet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması;
- iv. Hukuk ve yargı sisteminin yeniden yapılandırılması.

Bu dönemde üçüncü önemli gelişme kamu yönetimi alanı için çağdaş koşullara uygun uzmanlar hazırlanması, memurların profesyonellik düzeyinin artırılması, kamu yönetimi alanında bilimsel araştırmaların düzenlenmesi için 3 Ocak 1999 tarihli kararnameyle Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Yönetimi Akademisi’nin kurulması olmuştur.

1999 Yılı Sonrası Dönem: Azerbaycan kamu yönetiminin kendine özgü sağlam birşekil alması açısından 1999 yılından başlayarak yapılan reform çalışmaları, kabul edilmiş kararlar, gerçekleştirilmiş projeler ayrı bir önem arz etmektedir. Eylül 2001 yılında yürürlüğe giren “Devlet Gulluğu Hakkında” kanunda memurluk ve devlet görevlileri kavramları detaylı biçimde tanımlanmış ve kamu görevlilerinin hak ve görevleri yasama yoluyla tespit edilmiştir. 2007 yılında yürürlüğe konulan “Devlet Memurlarının Etik Davranış Kaideleri Hakkında” kanunda ise devlet memurlarının sergilemesi gereken davranış kuralları yansıtılmıştır.

Kamu yönetiminde son dönem kayda değer yapılanmalardan biri de devlet görevlilerinin verdiği hizmet zamanı nüfusa karşı sivil memnuniyetinin sağlanması yönünde yeni yaklaşımın şekillendirilmesine, ülkede memur-sivil ilişkilerinin niteliksel olarak yeni düzleme geçmesine hizmet etmeyi amaçlayan “ASAN hizmet” merkezlerinin kurulmasıdır (Mehdiyev, 2008: 59-60).

4. AZERBAJCAN’DA KAMU GÖREVLİLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Azerbaycan’da kamu yönetimi örgütlenmesi noktasında karşımıza çıkan bir diğer önemli nokta ülkedeki kamu personel sistemidir. Özellikle 1995 anayasasından sonra kendini toplama süreci içerisinde girerek modern kamu yönetimi sistemini her alanda oluşturma yolunu seçen Azerbaycan, kamu personel sistemini de etraflıca düzenlemek için çalışmalara başlamıştır. Nitekim 21 Haziran 2000 yılında çıkarılan “Devlet Memurları Kanunu” ile kamu personeli konusunda ilk detaylı hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu kanun günümüzde de bir meslek olarak devlet memurluğunu, devlet ve devlet memurları arasında vuku bulan ilişkileri ve devlet memurlarının hukuki durumu ile ilgili olan meseleleri düzenlemektedir. Bununla birlikte Azerbaycan kamu personeli sistemine genel olarak bakıldığında kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların farklı yasalar içerisinde alınarak bir takım gruplara ayrıldıkları görülmektedir. Devlet memurları da başlı başına bir sınıfı temsil etmektedir (İsmayılov, 2006: 79).

4.1. Devlet Kurumlarının Sınıflandırılması

Azerbaycan’da kanunla belirlenen devlet memuru statüsü iş kanununun ilgili maddeleri gereğince belirlenen sözleşmeli kamu görevlisi ve kendi özel yasaları bulunan kurumlar tarafından istihdam edilen kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Devlet memurları kanununda devlet memuru statüsü yürütme, yasama ve yargı kurumlarının idari ofislerinde çalışan kamu görevlilerine verilmektedir. Rehimli (2011: 51) kendi özel yasaları bulunan kurumların kamu görevlilerini hakemler, savcı, polis, milli tehlikesizlik personeli, adliye personeli, gümrük personeli, vergi personeli ve dışişleri personeli olarak sıralamıştır. Diğer kamu kurumlarında çalışan örneğin doktor, öğretmen, bilim adamları gibi diğer tüm kamu görevlilerinin

yukarıda belirttiğimiz üzere statüsü iş kanununun ilgili maddeleri gereğince belirlenmektedir ve ait oldukları kurumun başkanı ile sözleşme imzalayarak çalışmaktadırlar.

- a) Devlet memurlarının seçimi, yerleştirilmesi, kamu görevlilerinin uzmanlık seviyelerinin artırılmasına ilişkin öngörülen politikaların uygulanmasını sağlayan merkezi yürütme organı ise Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı yanında Devlet Gulluğu Meseleleri Komisyonu'dur. Devlet Gulluğu Meseleleri Komisyonu “Devlet Gulluğu Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 2/3, 28/1 ve 28/2 maddelerine uygun olarak vatandaşların kamu görevlerine alımının rekabet ve şeffaflık ilkeleri temelinde gerçekleştirilmesini sağlamakta, devlet personel ihtiyacının karşılanması ile ilgili öneriler hazırlamakta ve bu alanda Azerbaycan Cumhurbaşkanının ve Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Gulluğu Yönetim Şurası'nın emirlerini yerine getirmektedir. Devlet memurluğu sisteminin kurulması yönünde atılmış önemli adımlardan biri devlet memurları hakkında tüm verileri kapsayan merkezi bilgi sisteminin oluşturulmasıdır. Devlet Reyestri adlandırılan bu merkezi bilgi sistemi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin devlet memurları hakkında bilgileri yansıtan ve işlemleri Azerbaycan dilinde yapılan bilgi bankası niteliğindedir. Devlet Reyestri'nin oluşturulmasındaki amaç devlet memurları hakkında bilgileri toplamak, analiz etmek ve bu bilgileri gerektiği zamanlarda belli kurallar çerçevesinde devlet kurumlarına aktarmaktır (Rehimli, 2006: 63-64).
- b) *Yüksek kategorideki devlet kurumları*; devlet kurumlarının sınıflandırılması ise Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının yedinci maddesinin üçüncü bölümü esasında belirlenen Azerbaycan Cumhuriyeti yasama, yürütme ve yargı erklerinin en yüksek devlet organları -Azerbaycan Cumhurbaşkanının yürütme yetkilerini gerçekleştiren kurumlar, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi,
- c) *Birinci kategori devlet kurumları*; yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, anayasa kanunları ve Azerbaycan Cumhuriyeti yasaları ile belirlenen devlet organları (Azerbaycan Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesi, Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Ali Meclisi, Azerbaycan Cumhuriyeti Hesaplama Odası, Mahkeme-Hukuk Konseyinin Yürütme Ofisi, Azerbaycan Cumhuriyeti İnsan Hakları Müvekkilinin (ombudsmanın) Yürütme Ofisi, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcılığı),

- d) *İkinci kategori devlet kurumları*; Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, kanunları, Azerbaycan Cumhuriyeti kanunları ile ve anayasanın 113. maddesi ile belirlenen devlet organları (Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesi, Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nin İcra Hâkimiyeti Organı, Nahcivan Özerk Cumhuriyeti İnsan Hakları Müvekkilinin (kamu denetçisinin) Yürütme Ofisi, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İstinaf mahkemeleri, Yüksek Seçim Kurulu Yürütme Ofisi, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Yolsuzluğa karşı mücadele Komisyonu Sekreterliği, Milli Televizyon ve Radyo Konseyi'nin Yürütme Ofisi),
- e) *Üçüncü kategori devlet kurumları*; yetkileri Anayasanın 113. ve 124. maddeleriyle ve yasalarla belirlenen devlet organları (ilgili yürütme organlarının yanında oluşturulan devlet ajansları ve kamu hizmetleri, Azerbaycan Cumhuriyeti İnsan Hakları Müvekkilinin bölgesel merkezleri, Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Seçim Kurulu Yürütme Ofisi, Nahcivan Özerk Cumhuriyeti Televizyon ve Radyo Konseyi'nin Yürütme Ofisi, Ağır Suç mahkemeleri, İdari iktisat mahkemeleri, Askeri mahkemeler, Nahcivan Özerk Cumhuriyetinin ilgili),
- f) *Dördüncü kategori devlet kurumları*; yetkileri anayasanın 113., 120. ve 124. maddeleriyle ve yasalarla belirlenen devlet organları (ilgili yürütme organları, ilgili yürütme organlarının yerel birimleri, ilgili yürütme organlarının denetiminde olan organlar, il (şehir) mahkemeleri, il (şehir) savcılıkları ve askeri savcılıklar),
- g) *Beşinci kategori devlet kurumları*; yetkileri anayasanın 113. ve 124. maddeleri ile belirlenen devlet organları (ilgili yürütme organlarının yanında oluşturulan devlet ajanslarının, kamu hizmetlerinin ve ilgili yürütme organlarının yanında, denetiminde olan organların yerel birimleri, ilgili yürütme organlarının idari daireleri üzere temsilcilikleridir).

Diğer taraftan kanunla kategorize edilen devlet kurumlarının birimleri gerçekleştirdikleri işlevlerinden dolayı esas ve ikincil şubelere ayrılmaktadır. Esas şubeler devlet memurluğu hakkındaki mevcut mevzuata uygun olarak personel, hukuk, ekonomi, maliye, uluslararası ilişkiler şubeleri gibi yürütme organlarına

havale edilmiş fonksiyonları doğrudan gerçekleştiren kesitlerdir. İkincil şubeler ise yürütme organlarının işleyişi için gerekli teknik desteği sağlayan birimlerdir. 2007'den itibaren esas şubelerin ismi donatıcı, ikincil şubelerin ismi ise yardımcı birimler olarak değiştirilmiştir (İsmayılov, 2006: 67).

4.2. Kamu Hizmeti Görevlilerinin Sınıflandırılması

Devlet kurumlarının sınıflandırılması temelinde kamu görevlerinin sınıflandırılması yapılmakta ve yasama, yürütme, yargı kurumlarının yetkilerinin seviyesine uygun olarak devlet memurlarının derece, rütbe ve ücretleri belirlenmektedir. Devlet memurları kanununda devlet organlarındaki kamu hizmeti görevlerinin bu görevlerin işlevlerinin içeriği, yetkilerinin kaynağı ve tutulması yöntemlerine uygun olarak idari ve yardımcı görevlere ayrılmakta olduğu ifade edilmiştir. Kamu personeli grupları aşağıdaki gibi gösterilmektedir (Rehimli, 2009: 384).

Devlet Memurları Kanunu'na tabi kamu personeli (memurlar):

- I. Yasama-yürütme-yargı organlarında çalışan memurlar
 - i. Savcı
 - ii. Hakim
 - iii. Milli Güvenlik personeli
 - iv. Savunma personeli
- II. Kendi özel yasalarına tabi kamu personeli (özel mevzuata tabi memurlar)
 - i. Olağanüstü haller sınır hizmeti personeli
 - ii. Göçmenlik hizmeti personeli
 - iii. İçişleri personeli
 - iv. Gümrük personeli
 - v. Vergi personeli
 - vi. Dışişleri personeli
 - vii. İstihbarat hizmeti personeli
- III. İş Kanunu'na tabi kamu görevlileri
 - i. Savcı
 - ii. Hakim

- iii. Milli Güvenlik personeli
- iv. Savunma personeli
- v. Olağanüstü haller sınır hizmet personeli
- vi. Göçmenlik personeli
- vii. İçişleri personeli
- viii. Gümrük personeli
- ix. Vergi personeli
- x. Dışişleri personeli
- xi. İstihbarat hizmeti personeli
- xii. Merkez Bankası personel

4.2.1. İdari Görevler

İdari görevler, devlet memurları kanununda sınıflandırılması verilmiş devlet kurumlarının yürütme ofisleri ve şubelerinin yöneticilerinin, onların yardımcılarının ve kamu hizmeti vermekte olan uzmanların görevlerini içermektedir. Bu devlet kurumlarının teknik işlerini gerçekleştiren devlet memurlarının görevleri ise yardımcı görevler kategorisine aittir (İsmayılov, 2006: 62-65). İdari görevler aşağıdaki şekilde sınıflandırılmıştır;

- a) *Yüksek düzeydeki idari görevler*; Azerbaycanbaşkanlık yönetimininyöneticisi görevi, milli meclisin yürütme ofisinin yöneticisi görevi, Anayasa Mahkemesi'nin yürütme ofisinin yöneticisi görevi, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın icra yetkilerini gerçekleştiren organın Yürütme Ofisi'nin yöneticisinin görevi, Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet müşavirleri görevi, b)
- b) *İlk sınıftaki idari görevler*; Azerbaycanbaşkanlık yönetimininyöneticisininyardımcısı görevi, millet meclisi ve Anayasa Mahkemesinin yürütme ofisinin yöneticisinin yardımcı görevi, Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın icra yetkilerini gerçekleştiren organın yürütme ofisinin yöneticisinin yardımcı görevi, ayrıca ilgili devlet kurumlarında şube yöneticilerinin görevleri; Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın faaliyetinin gerçekleşmesini doğrudan sağlayan diğer devlet kurumlarının yöneticilerinin ve onların birinci yardımcılarının görevleri; birinci kategori devlet kurumlarının yürütme ofisi yöneticilerinin görevleri.

c) *İkinci sınıfa dahil idari görevler*; Azerbaycanbaşkanlık yönetiminin şubeyöneticisinin yardımcısı görevi, millet meclisi ve Anayasa Mahkemesi'nin yürütme ofisinin şube yöneticisinin yardımcısı görevi; Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın icra yetkilerini gerçekleştiren organın yürütme ofisinin şube yöneticisinin yardımcısı görevi; Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın faaliyetinin gerçekleşmesini doğrudan sağlayan diğer devlet kurumlarının yöneticilerinin yardımcılarının görevleri; birinci kategori devlet kurumlarının yürütme ofisi yöneticilerinin yardımcılarının ve şube yöneticilerinin görevleri; Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde ikinci kategori devlet kurumlarının yürütme ofisi yöneticilerinin görevleri; uygun yürütme organlarının yanında oluşturulan devlet ajansları ve devlet hizmetleri yöneticilerinin görevleri; İlgili yürütme organının yönetici yardımcılarının görevleri.

d) *Üçüncü sınıfta yer alan idari görevler*; Azerbaycanbaşkanlık yönetiminde, millet meclisi ve Anayasa Mahkemesi'nin ofislerinde çalışan uzmanların görevleri; Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın faaliyetinin gerçekleşmesini doğrudan sağlayan diğer devlet kurumlarının şube yöneticileri, onların yardımcılarının ve uzmanlarının görevleri; Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın icra yetkilerini gerçekleştiren organın Yürütme Ofisi'nde çalışan uzmanların görevleri; birinci kategori devlet kurumları şube yöneticilerinin yardımcılarının görevleri; ikinci kategori devlet kurumlarının yürütme ofisi yöneticilerinin ve onların yardımcılarının görevleri; Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde ikinci kategori devlet kurumları yürütme ofisi yöneticilerinin yardımcılarının ve şube yöneticilerinin görevleri; ilgili yürütme organlarının yanında oluşturulan devlet ajansları ve devlet hizmetlerinin yöneticilerinin yardımcılarının görevleri.

e) *Dördüncü sınıfta yer alan idari görevler*; birincikategori devlet kurumlarının yürütme ofislerinde çalışan uzmanların görevleri; ikinci kategori devlet kurumları şube yöneticilerinin ve onların yardımcılarının görevleri; Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde ikinci kategori devlet kurumları şube yöneticilerinin yardımcılarının görevleri; İlgili yürütme organı yöneticisinin yardımcılarının görevleri.

f) *Beşinci sınıfta yer alan idari görevler*; ikincikategori devlet kurumlarının uzmanlarının görevleri; Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'nde üçüncü

kategori yürütme organlarının yürütme ofisi yöneticilerinin görevleri; üçüncü kategori devlet kurumları şube yöneticilerinin ve onların yardımcılarının görevleri; dördüncü kategori devlet kurumları yöneticilerinin görevleri;

g) *Altıncı sınıfta yer alan idari görevler*; üçüncü kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri; dördüncü kategori yürütme organının şube yöneticisinin ve yardımcısının görevleri; dördüncü kategori devlet kurumları yönetici yardımcılarının görevleri; beşinci kategori devlet kurumları yöneticileri ve onların yardımcılarının görevleri.

h) *Yedinci sınıfta yer alan idari görevler*; dördüncü ve beşinci kategori devlet kurumları uzmanlarının görevleri; ilgili yürütme organlarının idari daireleri temsilcilerinin, onların yardımcılarının ve uzmanlarının görevleridir.

Bu tasnife genel olarak bakarsak aslında kamu kurumlarının oluşturulması noktasındaki sınıflandırılmayı üçe ayırmak mümkündür (Rehimov, 2002: 63). Bunlardan ilki, birinci-ikinci-üçüncü-dördüncü sınıf kamu kurumlarını kapsayan anayasal kurumlardır. İkinci olarak ise başkan tarafından oluşturulan beş ve yedinci sınıf kamu kurumları karşımıza çıkmaktadır. Ve nihayet, yetkileri bakanlar kurulu veya başkan tarafından belirlenen altıncı sınıf kamu kurumları da üçüncü olarak gösterilebilir.

4.2.2. Yardımcı Görevler

Yardımcı görevler ise aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır (Mehdiyev, 2008: 67-68);

- a) *Birinci sınıf*; yüksek kategoride yer alan devlet organlarındaki teknik görevler,
- b) *İkinci sınıf*; birinci kategori devlet organlarındaki teknik görevler,
- c) *Üçüncü sınıf*; ikinci ve üçüncü kategori devlet organlarındaki teknik görevler,
- d) *Dördüncü sınıf*; dördüncü ve beşinci kategori devlet organlarındaki teknik görevler.

Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın 2003'de onaylanmış "İdari ve yardımcı görevlerin Tesnifat Toplusu" mevzuatında idari ve yardımcı görevlerin sınıflandırılması daha da netleştirilmiş, ülkede mevcut olan merkezi ve yerel yürütme organlarında devlet memuru olarak çalışan kişilerin hangi sınıflandırmaya ait olduğu kesin belirtilmiştir.

Kamu görevlerinin sınıflandırılması asli ve yardımcı görevler olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (Alkan, 2010: 58-59).

Tablo 4: Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

	Asli Görevler	Yardımcı Görevler
1.Sınıf	<ul style="list-style-type: none">i. Birinci sınıf kamu kurumları başkanlarının görevleriii. Başkanın yetkilerinin hayata geçirilmesini vasıtasız olarak temin eden diğer kurumların başkanlarının görevleri	Birinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler
2.Sınıf	<ul style="list-style-type: none">i. Başkanlıksaray memurlarıii. Birinci sınıf kamu kurumlarıbirim başkanlarının görevleriiii. İkinci kategori kamu kurumları başkanlarının görevleri	İkinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler

3.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. Birinci sınıf kamu kurumları birim başkan yardımcılarının görevleri ii. İkinci sınıf kamu kurumları başkan yardımcılarının görevleri iii. İkinci sınıf kamu kurumlarının birim başkanlarının görevleri iv. Üçüncü sınıf kamu kurumları başkanlarının görevleri 	Üçüncü sınıf kamu kurumlarında teknik görevler
4.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. Birinci sınıf kamu kurumları uzmanlarının ii. İkinci sınıf kamu kurumları birim başkan yardımcılarının iii. Üçüncü sınıf kamu kurumları birim başkanlarını iv. Dördüncü ve beşinci sınıf kamu kurumları başkanlarının ve yardımcılarının v. Yedinci sınıf kamu kurumları başkan yardımcılarının görevleri 	Dördüncü sınıf kamu kurumlarında teknik görevler

5.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. İkinci sınıf kamu kurumları uzmanlarının ii. Üçüncü sınıf kamu kurumları birim başkan yardımcılarının iii. Dördüncü sınıf kamu kurumları birim başkanları ve yardımcılarının iv. Beşinci sınıf kamu kurumları birim başkanları ve yardımcılarının v. Altıncı sınıf kamu kurumları başkanları ve yardımcılarının vi. Yedinci sınıf kamu kurumları başkan yardımcılarının görevleri 	Beşinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler
6.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. Üç, dört ve beşinci sınıf kamu kurumları uzmanlarının ii. Altıncı sınıf kamu kurumları birim başkanları ve yardımcılarının iii. Yedinci sınıf kamu kurumları başkanlarının ve yardımcılarının görevleri 	Altıncı ve yedinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler
7.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. Altıncı sınıf kamu kurumları uzmanlarının görevleri ii. Yedinci sınıf kamu kurumlarının başkanlarının (taşra teşkilatı birim amirleri) görevleri 	Altı ve yedinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler
8.Sınıf	<ul style="list-style-type: none"> i. Yedinci sınıf kamu kurumları başkan yardımcılarının görevleri 	Altı ve yedinci sınıf kamu kurumlarında teknik görevler

Azerbaycan kamu personel sisteminde diğer bir farklı uygulama memurların değerlendirilmesidir. Devlet memurları kanunu kanun, memurların değerlendirilmesi ile ilgili düzenlemeye gitmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre asli ve yardımcı görevleri ifa eden memurlar her beş yılda bir defadan fazla olmamak kaydıyla değerlendirmeden geçirilmelidir. Bu değerlendirme kurumun yöneticisinin oluşturacağı ve kendisinin de başkanlık edeceği bir komisyon tarafından yerine getirilmektedir. Bu süreç ise genel olarak, devlet memurunun getirildiği göreve uygun olup olmadığının tespiti ve hâlihazırdaki unvanı ile sahip olduğu niteliklerin ortaya koyulması maksadına yönelik olarak düzenlenmiştir (Mahmudov, 2005: 112-113).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

KAMU PERSONELİ ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI

(TÜRKİYE VE AZERBAYCAN KARŞILAŞTIRMASI)

1.TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI

1.1. 657 Sayılı DMK Öncesi Türkiye'de Ücret Yönetimi

İnsanlar, yaşamlarını devam ettirebilmek için bir gelir elde etmek zorundadırlar. Bu geliri ya kendiışlerinde çalışarak ya da işveren tarafından sağlanan bir örgütün parçası olarak sağlayabilmektedirler. Bir örgütün parçası olması ile oluşan bu iş ilişkisinin sonucunda vermiş oldukları emek ya da hizmet karşılığında ise ücret elde edilmektedir. Diğer bir ifade ile ücret kavramı, yapılan bir iş veya hizmet ediminin karşılığı olarak ifade edilmektedir. Çalışan ve işveren ilişkilerinde en önemli fonksiyonlardan biri olarak gösterilebilir.

Ücret kavramı kişinin emeği karşılığı elde ettiği gelir iken diğer taraftan ise önemli bir maliyet unsuru ve bununla birlikte o toplumdaki sosyal adaletin bir göstergesi olması nedeniyle toplumsal açıdan da önemli sonuçlar ortaya koymaktadır (Yıldız ve Balaban, 2006: 131). Bu yönüyle toplumsal gelişmişliğin ve statünün ortaya konması açısından önemli veriler sunmaktadır.

Ücret kavramının hem bireysel, hem kurumsal, hem de toplumsal anlamda önemli çıktılar sunması nedeniyle örgütlerin insan kaynakları yönetimi uygulamalarında önemli bir konumda değerlendirilmektedir. Bu çerçevede insan kaynakları yönetimi çerçevesinde adil bir ücret sisteminin oluşturulması ve uygulanmasının gerekliliği verimlilik ve motivasyonu doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle insan kaynakları yöneticilerine önemi bir görev düşmektedir. Bu çerçevede insan kaynakları yönetimi bir bütün olarak ele alındığında, örgütlerin doğru bir ücret yönetimi sistemine sahip olması, hem diğer insan kaynakları sistemlerini başarılı bir şekilde uygulanmasında,

hem de insan kaynakları yönetiminin örgüt hedefleri doğrultusunda sonuç üretme etkinliğinin sağlanmasında kritik önem taşımaktadır (Aytaş, 2006: 97).

Kamu kesiminde çalışanlara, verdikleri hizmetlerin karşılığı olarak belirli bir para ödemek gereklidir. Memurlar, yaşamlarını kamu hizmetlerine adayan, geçimlerini ve geleceklerini ulusal gelire bağlayan sosyal bir sınıftır. Her yönetimin kendi yapısına ve göreceği işin niteliğine göre, ödev, yetki ve maaş itibarıyla diğer sınıftakilerden farklı dereceler, aşağıdan yukarıya doğru bir kademe silsilesi izler (Kayar, 2010: 434).

Türkiye’de Devlet Memurları Kanunu’nun 1965 yılında kabul edilmesiyle birlikte yeni kamu personel rejimi yaşama geçmiştir. Rejimin inşası, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde 1950’lerin ikinci yarısından itibaren hızlanarak sürmüştür. 1960’larda tekeli düzenlemenin bir parçası olarak personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır. 1945-1965 yılları arasında kamu personel rejiminin inşası parça parça ilerlemiş, 1961 Anayasası sonrasında yeni düzenlemelerle rejim bütünüyle kurulmuştur.

Bu döneme ilişkin ilk önemli düzenleme, 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’dur. Bu kanunla, 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu yürürlükten kalkmıştır. 5434 sayılı Yasa emeklilik hakkının genişletilmesini amaçlamış, bu doğrultuda olarak, müteferrik müstahdemlere de emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile bazı KİT’lerin, Merkez Bankası çalışanlarının, il özel idaresi ile belediye memurlarının tekaüt sandıkları Emekli Sandığına devredilerek, emeklilik rejimi tek elde toplanmış ve merkezi olarak düzenlenmiştir (Aslan, 2005: 269-270).

1960’a kadar olan dönemde, memurların iş güvencesi temel tartışma alanını oluşturmuştur. Bu döneme kadar yürürlüğe giren 5439, 6422 ve 6435 sayılı kanunlar, 1961 Anayasası ve 657 sayılı kanundaki güçlü memur güvencesine kaynaklık etmiştir. 5439 sayılı kanun ile hükümete, kadroları kaldırma yetkisi verilmiştir. 6422 sayılı kanunla, yaş kaydına bakılmaksızın 25 yılını doldurmuş memurların İdare tarafından resen emekliliğe sevkî mümkün hale getirilmiştir. 6435 sayılı kanunla da, bakanlıklara memur, müstahdem ve üniversite personelini neden göstermeden ve

disiplin kararı gerekmeden işten uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır (Ayman-Güler, 2013: 167-168).

Bu sebeplerden dolayı, 1961 Anayasası ve 657 sayılı kanun ile bu düzen tersine çevrilmiş, 1960 sonrasında güçlü memur güvencesi kurulmuştur. Bu güvence, idari yargı denetimiyle de desteklenmiştir. Bu doğrultuda olarak, 1961 Anayasası, memurlara ilişkin önemli konuları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

1961 Anayasası öncelikle, kamu hizmetine girme hakkını bütün yurttaşlar için siyasal bir hak olarak tanımıştır. İdarenin, yurttaşların hizmete alınmasında görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetemeyeceği anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir. Anayasa, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceği kuralını getirerek temel istihdam biçiminin memurluk olduğunu hükme bağlamıştır. Bir diğer anayasal ilke, memurların çalışma rejimi ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunluluğudur (Günday, 2011: 128).

Yeni rejimin inşasında önemli bir kurumsal düzenleme, 27 Mayıs'ın hemen ertesinde Aralık 1960'da kurulan Devlet Personel Dairesi'dir. James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankası'na mensup bir heyet tarafından "Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler" isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulan Barker Raporu doğrultusunda kurulan Devlet Personel Dairesi, bütün kamu personelini kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde kurulmuştur (Aykaç vd. 2003: 163). Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Dairesi, genel sorumlu kuruluş olarak devletin personel rejiminin yönetimiyle görevlendirilmiştir. Cumhuriyetin başından beri kamu personel yönetiminden sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı iken, 1960'dan sonra Devlet Personel Dairesi ile bakanlık sorumluluğu paylaşmışlardır. Maaşa ilişkin konularda Maliye Bakanlığı, kadro alanında her iki kurum ortak görev yapmakta, geriye kalan konularda ise Devlet Personel Dairesi yetkilidir. 160 sayılı kanunda kurumun amacı şöyle ifade edilmiştir; "personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek."

Kurum, 1960'da öncelikle personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede yeni personel yasasının hazırlanmasıyla görevlendirilmiştir (Ayman-Güler, 2013: 172).

Kamu personel rejiminin yeniden inşası iki temel yasa ile büyük ölçüde sonuca ulaşmıştır. 1965 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel rejimi yeniden yapılanmıştır. Ancak, 624 sayılı kanun ile başlayan memur sendikacılığı kısa sürmüş, 12 Mart askeri darbesi sonrasında yapılan Anayasa değişikliğiyle memur sendikaları ortadan kalkmıştır. Memurlar, 624 sayılı kanunun ortadan kalkması ile 1980'e kadar dernek statüsünde örgütlenmişlerdir. 657 sayılı kanun, Memurin Kanunu'nu ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, 657 sayılı kanunun mali hükümlerinin uygulanması, 1970 yılında 1327 sayılı yasa ile mümkün olmuş, 1965-1970 yılları arasında bir geçiş dönemiyle, 3656 sayılı yasa uygulanmaya devam etmiştir. 1970 yılında 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile kadro düzeni yeniden yapılanmıştır.

657 sayılı kanun, çıkarıldığı 1965 yılından itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış ve ancak 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı kanun ile uygulanma olanağı bulmuştur. Kabul edildiği günden itibaren birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan DMK, Türk hukuk mevzuatında en çok değişikliğe uğrayan kanun olma özelliğini taşımaktadır (Aslan, 2012: 273).

Her yeni düzenlemenin belli bir direnişle karşılaşmasının bir gereği olarak, bürokrasi de ilk etapta, DMK'na direnç göstermiştir. 788 sayılı Kanuna göre memur statüsü dışında kalan müteferrik müstahdemler, geçici hizmetliler, yevmiyeli teknik personel ve barem içi ücretliler 657 rejiminin memur statüsü içine yerleştirilmiştir. Müteferrik müstahdem ve geçici hizmetlilerin memurluk statüsüne sokulmasıyla bu kesimlerin güvenceleri ve hakları genişlediği için, bu kesimlerden tepki gelmemiştir.

Memurluk statüsüne geçmede en büyük direnç, yevmiyeli teknik personelden gelmiştir. Bu grup, görece yüksek ücretlerinin ve genel rejimden ayrı statülerinin eşitlikçi bir rejim içine sokulmasına tepki göstermişlerdir. Üst düzey bürokrasi de gösterge ve katsayı hesabı ile ödeme yapan tek maaş sistemine direnç göstermiştir.

Bu durum, 1970'den sonra tazminat adı altında oluşturulan ödeme kalemleriyle kısmen çözüme kavuşturulmuştur (Aslan, 2012: 278).

1.2. 657 Sayılı DMK'ya Göre Ücret Yönetimi İle İlgili Düzenlemeler

657 sayılı kanun ile güçlü bir memur güvencesi düzeni kurulmuştur. Memur güvencesi, 1961 Anayasasının değişik hükümlerinde açıkça yer almıştır. Buna göre, asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yapılacağı ilkesi, memurların sürekli bir görev için hizmete alınacağına işaret eder. Anayasanın memurların istihdam rejiminin yasa eliyle düzenleneceği ilkesi ise, idarenin günlük yönetsel düzenlemelerle, istihdam rejimini belirlemesinin önünü kapatmıştır. Diğer yandan, Anayasa memur teminatı başlığı altında, disiplin rejiminin aşamalarını ayrıntılı olarak belirlemiş ve disiplin kararlarını bütünüyle yargı denetimine açmıştır. Ayrıca, Anayasanın idarenin bütün eylem ve işlemlerini yargı denetimine alması, memur güvencesini tamamlayan bir öge olmuştur.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memurlara ödenen aylık, memurlara hizmet karşılığında kadroya dayanılarak, ay itibariyle verilen para olarak tanımlanmıştır. Türk Kamu personel rejiminde kamu kuruluşlarında uygulanan aylık rejimi, dört tür ödemeden oluşmaktadır. Bunlar; aylık, ek gösterge, yan ödeme ve sosyal hak olarak belirtilmektedir. Belirlenen bu başlıklar çerçevesinde oluşturulan aylık ücret grafiği bordro olarak ifade edilmekte ve personel aylıkları, hazırlanan bordrolara göre ödenmektedir (Ayman-Güler, 2013: 175).

Bordro tablosu üzerinde bulunan aylık, ek gösterge, yan ödeme doğrudan nakdi ücrete ilişkin bilgileri ifade etmektedir. Bunların dışında bulunan sosyal haklar veya yardımların bir kısmı (lojman tazminatı, aile yardımı, çocuk yardımı gibi) düzenli olarak her ay personele ödenirken, bir kısmı da belirli durumların ortaya çıkması halinde bir defaya özgü olarak ödenmektedir. Bunlara örnek olarak doğum yardımı, ölüm yardımı verilebilir. 657 sayılı Kanuna göre memur, yaşam boyu istihdam edilir. Yasada belirtilen haller dışında, memurun görevine son verilemez. Memurun yasada sayılan nedenler dışında işten çıkarılması ancak memurun memuriyetten çıkarılması cezası alması veya üç kez olumsuz sicil alması durumunda ortaya çıkar. Alınan

kararlara karşı memurun idari yargıya başvurabilmesi, bu güvenceleri tamamlayan bir ögedir.

Memurların hukuksal statülerini düzenleyen temel kanun olan 657 sayılı kanunun benimsediği aylık rejiminde aylık gösterge tablosu önemli bir yer tutmaktadır. Bu tabloda yer alan rakamlar, altı aylık aralıklarla belirlenen bir katsayı ile çarpılarak aylık belirlenmektedir. 657 sayılı kanunun yürürlükteki düzenlemelerini anlamak, özel bir uzmanlık gerektirmektedir. Ödenmekte olan ücretleri oluşturan kalemlerde bir enflasyon yaşanmaktadır. Yürürlükteki sistemde ancak belirlenebilen 32 çeşit tazminat kalemi, 28 çeşit aylık ve ödenek kalemi ve 26 çeşit yardım ve zamlardan oluşan bir ücret rejiminde, eşit işe eşit ücret veya yaklaşık ücret ödemenin yanı sıra kime ne ödeneceğinin hesaplanmasının güçlükleri yaşanmaktadır. Değişik statüdeki memurların aylıklarının hesaplanabilmesi için artık uzmanlara ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'deki aylık gösterge sistemi zamanla yetersiz bulunarak, aylık gösterge sistemine ek gösterge sistemi ile diğer ödemelerin eklenmesi ve her kurumun kendi teşkilat kanununda maaşa ilişkin düzenlemeler getirilmesi genel gösterge tablosunun maaş üzerindeki etkisinin azalmasına yol açmıştır. Türkiye'de kamu çalışanlarının maaş ve ücretleri ile ilgili olarak öncelikle ele alınması gereken konu, başarısı tartışılan performansa göre ödeme değil, şeffaf, anlaşılabilir, hakkaniyete uygun bir ücret sisteminin oluşturulmasıdır. Böyle bir ücret sistemi olmadan, performansa göre ödeme sistemini uygulamaya çalışmak mevcut sorunları daha da karmaşık hale getirecektir. (Kayar, 2011: 440-443)

657 rejiminde memur güvencesini artıran bir diğer etmen, memurun kadrosunun kaldırılması durumunda bütün haklarının devam etmesi ve idarenin bu memuru başka bir göreve ataması zorunluluğunun bulunmasıdır. Memurun maaş güvencesi ve memurun görevine ilişkin olarak ayrı bir yargılama düzenine sahip olması, memur güvencesinin diğer unsurlarıdır.

657 sayılı kanunda personel başarı değerlemesine ilişkin hususlar sicil başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre, her devlet memurunun bir memur kütüğü, numarası, bir memur cüzdanı ve özlük dosyası bulunacaktır. Özlük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının ehliyetinin tespitinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye

çıkarma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde en önemli dayanaktır (Aslan, 2012: 103).

Sözleşmeli personel statüsü, 1980'den itibaren esnek kamu personel rejiminin ana istihdam biçimi olma niteliğini kazanmıştır. Bu istihdam biçimi, 1980'e kadar genel olarak 657 sayılı kanunu'un 4/B hükmü ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur. Böylece sözleşmeli personel, 657'de tanımlanan sınırlı, istisnai bir istihdam kategorisi olmanın ötesine geçerek, süreklilik kazanmıştır (Sayan, 2009: 209). DMK, memurluk rejiminin parçalanmış statülerini tek çatı altında birleştirme hedefi doğrultusunda, müstahdemleri memur kategorisine dâhil etmiştir. Kurulan bu tek statü ilkesi, sözleşmeli personelle birlikte aşınmaya başlamıştır. Başlangıçta istisnai durumlarda ve yabancı uzmanlar için geçerli olan sözleşmeli personel statüsü, özellikle 1980'lerden sonra, geniş uygulama alanı bulmuştur.

657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. 657 sayılı kanun'un 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı kamu personel rejimi içerisinde bu istihdam biçiminin genel rejimini oluşturur. Diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden zaman içerisinde istisnalar kazanarak ayrılmıştır. Sözleşmeli personel, 1965'te çok istisnai bir çalıştırma biçimi olarak betimlenmiş iken, statü gittikçe memurluğa alternatif, memurluğu eriten bir istihdam biçimi içeriğini kazanmıştır.

Geçici personel istihdamı, 657 sayılı DMK, Bakanlar Kurulu Kararları ve Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam

Edilmelerine İlişkin Esaslar ile düzenlenmektedir (Güneşer-Demirci, 2007: 90). 657 sayılı kanunun 4/C maddesine göre geçici personel, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak tanımlanmıştır.

Geçici personel uygulaması son yıllara kadar sınırlı bir istihdam şekli olarak uygulanırken Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar başlığıyla yürürlüğe konan Karar ile yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Bu karar çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarındaki geçici mahiyetteki işleri yürütmek üzere, bir mali yılda on ayı geçmeyecek şekilde, 657 sayılı kanunun 4/C maddesine göre geçici personel çalıştırılabilecektir. Günümüzde bu istihdam türü, Milli Eğitim Bakanlığında, Türkiye İstatistik Kurumunda, Sağlık Bakanlığında, TBMM Genel Sekreterliğinde, Adalet Bakanlığında ve TRT gibi birçok kurumda hızla artan sayıda yaygın olarak kullanılmaktadır (Güneşer-Demirci, 2007: 95-96).

Esnek istihdamın bir türü olan kısmi çalışma, Türk kamu personel rejimine halen yabancı bir kavramdır. Kısmi çalışmada en büyük güçlük, kamu kesiminde devlet memuru statüsünde çalışanlar bakımından yaşanmaktadır. Gerçekten, Devlet Memurları Kanunu madde 99, memurların haftalık çalışma süresini genel olarak 40 saat olarak belirlemiş ve bu sürenin Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenmesini öngörmüştür. Devlet memurları için günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile dinlenme süresi de, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından saptanacaktır.

Çalışma süresinin eşit olarak dağılımını düzenleyen bu düzenlemelere karşılık, DMK m. 99/III; özel yasalarla yahut yasaya veya özel yasalara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin saptanmasına da olanak tanımaktadır. Kamu

kesiminde devlet memurları için, ancak bu çerçevede, kısmi veya yarım zamanlı çalışma düzenlemelerine yer verilebilecektir (Centel, 2012: 132).

Türkiye’de kamu kesiminde, ücretler arasında önemli uçurumların bulunduğu görülmektedir. İşçi-memur ayrımının bir türlü çözüme kavuşturulamamış olması, özellikle kamu kesiminde aynı işi yapan ama farklı gelir elde eden çalışan kategorilerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Aynı yerde iki masada oturan ama statüleri değişik olan iki kamu çalışanı, aylık ve ücret farklılıklarından kaynaklanan farklı gelir miktarlarına sahip olabilmektedir. Bunun gibi, işçi statüsündeki bir kamu çalışanı, üst düzey kamu yöneticisi olan devlet memurundan daha yüksek gelir elde edebilmektedir. Tüm bu çarpıklıkların giderilmesi için, kamu çalışanları arasındaki haklı görülemeyecek bu tür farklılıkların giderilmesi gerekecektir. Bunun için de, liyakate ve göreve dayalı aylık/ücret sistemlerinin, özellikle kamu kesimine yerleştirilmesi bir zorunluluk halini almıştır (Centel, 2014: 153).

1.3. Türkiye’deki Diğer Personel Kanunlarında Ücret Yönetimi

Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yanı sıra, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkındaki Kanun yer almaktadır. Aşağıdaki personel kanunlarındaki ücretlere ilişkin bazı maddeler gösterilmektedir.

926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu:

- i. Md. 137 - Silahlı Kuvvetlerdeki subayların, astsubaylıktan subay olanların, astsubayların, uzman erbaş ve uzman jandarmaların aylıkları, rütbe, rütbedeki kıdem ve kademe esasına göre saptanır. En düşük gösterge rakamı 560, enyükseği 1500'dür.
- ii. Md. 138 - Subay ve astsubay maaş tutarlarının hesabı için gösterge tablolarındaki gösterge rakamlarının çarpılacağı katsayı, devlet memurları

için tespit edilen katsayıdır. Katsayı değişimi, aylıklarda artış veya eksiliş sayılmaz.

- iii. Md.139 - Subay ve astsubayların rütbe ve rütbe kıdemliliklerine ait gösterge tablolarındaki aylık derecelerinden, bu dereceye ait hizmet yıllarına, bu kanunun ilgili bölümündeki esaslara göre tespit edilmiş kademelerden her biri için tespit edilen gösterge rakamına tekabül eden aylıktır.
- iv. Md.142 - Kanunda yer alan her rütbe ve rütbe kıdemliliğine ait gösterge tablolarındaki rakamların katsayı ile çarpılmasından elde edilecek miktar ödenecek brüt aylık tutarını gösterir.
- v. Md.143 - Yedek subay okulu öğrencilerine 6.528 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarın % 50'si tutarında harçlık ödenir.
- vi. Kendi nam ve hesabına fakülte veya yüksekokulları bitirenlerden subay nasbedilmek üzere temel askerlik eğitimine alınanlar, asteğmenler için ilgili mevzuatında öngörülen aylık ve mali haklar ile sosyal yardımlardan (tayın bedeli hariç) aynen yararlandırılırlar. 2629 sayılı Kanun hükümleri saklıdır. Harçlıkların küsuratlı çıkması durumunda, ödemelerde küsuratlı değerler tama (1 Türk Lirasına) iblağ edilir. Harçlıklardan vergi ve diğer kesintiler yapılmaz. Harçlıklar haczedilemez.
- vii. Md. 144 - Silahlı Kuvvetlerin yurt dışı kadrolarında görev alan subay ve astsubayların aylıkları,142. maddeye göre tespit edilen aylık tutarından, alınacak vergi ve kanunlar gereğince yapılacak bütün kesintiler indirildikten sonra (OYAK kesintisi hariç) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 156. maddesindeki esaslar dâhilinde tespit edilecek miktar üzerinden ödenir.
- viii. Md. 145 - Subay ve astsubayların aylık ve harçlıkları, herayın başında peşin olarak ödenir. (2) Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde, o aya ait peşin ödenen aylık veya harçlık geri alınmaz. Savaşta, subay ve astsubayların, aylıklarından kendi rızası ile düzenleyeceği formül çizelge üzerine ailelerine veya diledikleri kimselere bırakacakları miktarlar ile bunun ödenme şekli ve ilgili diğer hususlar bir yönetmelikle düzenlenir.
- ix. Md. 154 - Aile yardımı ödeneği subay ve astsubayların her ay aylıkları ile birlikte ödenir. Karı ve kocanın her ikisi de memur iseler bu ödenek yalnız

kocaya verilir. Aile yardım ödenekleri hiçbir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenir ve borç için haczedilemez.

2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu:

Madde 103 – Kıstas aylığı oluşturan her bir ödeme unsurunun;

- i. (...) (2) Yargıtay Başkanı, Danıştay Başkanı, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Danıştay Başsavcısına % 100'ü,
- ii. (...) (2) Yargıtay ve Danıştay Birinci Başkan Vekilleri, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekili, Yargıtay ve Danıştay Daire Başkanları ile Adalet Bakanlığı Müsteşarına % 86'sı,
- iii. Yargıtay ve Danıştay Üyelerine % 83'ü,
- iv. Birinci sınıf hakim ve savcılara % 79'u,
- v. Birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılara % 65'i,
- vi. Birinci derecede bulunan diğer hakim ve savcılara %55'i,
- vii. İkinci derecede bulunan hakim ve savcılara % 53'ü,
- viii. Üçüncü derecede bulunan hakim ve savcılara % 51'i,
- ix. Dördüncü derecede bulunan hakim ve savcılara %49'u,
- x. Beşinci derecede bulunan hakim ve savcılara % 47'si,
- xi. Altıncı derecede bulunan hakim ve savcılara % 45'i,
- xii. Yedinci derecede bulunan hakim ve savcılara % 43'ü,
- xiii. Sekizinci derecede bulunan hakim ve savcılara % 41'i, oranında aylık ödeme yapılır. Bu madde kapsamındaki ödeme unsurları arasında yer alan ikramiyenin hesabında, kıstas aylık içindeki ikramiyenin bir malî yıldaki toplam tutarının on ikide biri dikkate alınır.

Md. 106 (Değişik: 29/6/2006-5536/3 md.) 103.maddede unvanları belirtilenlere aynı maddeye göre ödenmekte olan brüt aylıklarının % 10'u oranında yargı ödeneği verilir.

Sağlık kurulu raporu üzerine verilen hastalık izinleri ile kanser, verem, akıl hastalığı, şeker hastalığı, açık kalp ameliyatı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananların kullandıkları hastalık izinleri ve hastalıkları sebebiyle yataklı tedavi kurumlarında yatarak gördükleri tedavi süreleri hariç olmak üzere, bir

takvim yılı içinde kullanılan hastalık izin süreleri toplamının on beş günü aşması halinde, aşan günlere isabet eden yargı ödeneği % 50 eksik ödenir.

Hakim ve savcı adaylarına kıstas aylığın % 25'i oranında ek ödemede bulunulur. Adalet Müfettişlerine, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Müfettişlerine ve Bakanlık İç Denetçilerine 103 üncü maddeye göre ödenmekte olan brüt aylık tutarlarının % 5'i oranında ek ödemede bulunulur.

Md. 108 - Aylık ve ödenekler her ayın başında peşin olarak ödenir. Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde o aya ait peşin ödenen aylık ve ödenekler geri alınmaz.

Md.109 - Hakimlik ve savcılık mesleğine hakim adaylığından veya dışarıdan atananlar, göreve başladıkları günden itibaren aylık ve ödeneğe hak kazanırlar. Bu suretle göreve başlamada, ilk aylık ve ödenek gün hesabıyla aysonunda ödenir.

Son dönemde çıkarılan KHK'ler ile "Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu" kaldırılmış, ismi "Hakimler ve Savcılar Kurulu" olarak değiştirilmiş ve üye seçimi usulündedeğişikliğe gidilmiştir.

2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu:

- i. Md. 4 - Öğretim elemanlarının bu Kanunun 3. maddesine göre tespit edilen görev aylıkları kazanılmış hakteşkil etmeyip, aylık ödemelerine esas tutulur ve bu kanunkapsamından çıkmaları halinde dikkate alınmaz. Öğretim üyelerinden 3. maddenin (A) bendinde gösterilenkadrolara atandıkları tarihte kazanılmış hak aylık dereceleri;unvanları için öngörülen giriş derecelerinin üzerinde olanlarile bu kadrolara derece yükselmesi suretiyle ulaşanlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 161. maddesi uygulanır ve kazanılmış hak aylıkları başlangıçderecelerinin ileri kademelerine gelenlerin aylıkları, bu kademeler üzerinden ödenir. Bunların başarılı geçen hizmet süreleri, kazanılmış hak derecelerinde kademe ilerlemesiyapılmak suretiyle değerlendirilir.
- ii. Md.5 - Üniversite öğretim elamanlarının aylıklarının hesaplanmasında, devlet memurlarının aylıklarına esas olangoşterge tablasu ve katsayı dikkate alınır.
- iii. Md. 11 - 547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 36.maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saatidışında, kısmi statüde bulunanlar

dahil öğretim elamanlarınagörev unvanlarına göre Maliye Bakanlığının görüşü üzerineYükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen mecburi ve isteğebağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerinhaftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılmasışartıyla en çok yirmi saate kadar, ikinci öğretimde ise en çokon saate kadar ek ders ücreti ödenir. Ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilenders ve faaliyetler dikkate alınır.Dersi veren öğretim elemanına her ders için ayrı ayrı olmak üzere yarıyıl ve yılsonu dönemlerinde her 50 öğrenci için 300 gösterge rakamının Devlet Memurları Kanununa göre aylıklar için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda sınav ücreti ödenir. Öğrenci sayısının hesabında küsurlar tama iblağ edilir ve 500 öğrenciden fazlası dikkate alınmaz. Ara sınavlar ve bütünleme sınavları için sınav ücreti ödenmez. Ek ders ücreti, aşağıdaki göstergelerin Devlet Memurları Kanununa göre aylıklar için belirlenen katsayı ile çarpımından oluşur.

357 sayılı Askeri Hakimler Kanunu:

- i. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümleri uygulanır. Son dönemde çıkarılmış bulunan KHK'ler ileaskeri mahkemeler, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi veAskeri Yargıtay kapatılmış ve görev ve yetkileriyle sivil yargı kurumlarına devredilmiştir.

3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu:

- i. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümleri uygulanır.

3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu:

- i. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümleri uygulanır.

4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkındaki Kanun:

- i. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümleri uygulanır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde (KİT) ise, amacına uygun olmayacak şekilde birim ve kadroların ihdas edilmesi, kurumların esnek ve değişen koşullara uyum sağlayamayan bu kalabalık kadrolaşmayı benimsemesi, bu birimlerin

kaldırılmalarının kurulmasından daha zor olması gibi etmenler KİT'lerin optimal insan kaynağı planlamasını da sekteye uğratabilmiştir. KİT'lerin kamu kaynaklı girişimler olması sebebi ile insan kaynakları politikalarında ve personel tedarikinde belirgin kamusal düzenlemeler mevcuttur. Bu kuruluşlarda norm kadro uygulamaları her ne kadar bilimsel ve rasyonel özellikler taşıdığı tartışılrsa da personel sayı ve profilinin önceden belirlenmesi kuralını öne çıkarmaktadır (Can vd. 2001: 87).

Yüksek personel sayısı ve işgücü maliyetinin KİT'lerin aktif karlılığını ve maliyet yapısını da zaman içerisinde bozmaya başladığı görülmektedir. Özellikle 90'lı yılları takip eden dönemler içerisinde işçi personelin sendikal haklarından kaynaklanan ve/veya politik nedenler gibi sebeplerden ötürü yüksek ücret düzeyleri işçi memur personel arasındaki ücret dengesini ve iş barışını bozucu yönde etkide bulunmuş olup, bugün gelinen noktada bu kuruluşların oldukça yüksek personel maliyetleri ile faaliyette bulunmalarına yol açmıştır (Ayman-Güler, 2013: 55).

Bu nedenle söz konusu dönemler içerisinde KİT'lerde verimsiz veya yüksek maliyetli kamu personelinin sürekli azaltma eğiliminin hâkim olduğu gözlemlenmektedir. Ekonomik durgunluğun ve işletme faaliyetlerinden doğan karlılığın düştüğü dönemlerde bile işgücü maliyetlerinin benzer özel sektör işletmelerinden daha yüksek oranda seyretmesi istihdam giderlerinin bu işletmeler üzerinde finans ve maliyet baskısı oluşturduğu gözlemlenmektedir. Anılan sebeplerden ötürü özellikle yatırım ve finansman kararları ile her yıl çeşitli nedenler ile KİT'lerden ayrılan personelin düşük bir oranı kadar personel istihdam edilmesine izin verilmesi ile birlikte zaman içerisinde personel sayısı oldukça düşürülmeye çalışılmıştır. 1990 yılında 650 bin olan personel sayısı 2011 yılı sonu itibari ile 143 bin civarına düşmüştür (T.C. Maliye Bakanlığı, 2011: 263).

KİT'lerdeki faaliyetler memur, sözleşmeli memur ve işçiler olmak üzere 3 statüde bulunan personel aracılığı ile yürütülmektedir. Memurlar 657 Sayılı Devlet Memurları Kanuna, sözleşmeli memurlar 399 Sayılı KHK'ye, işçiler ise 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak istihdam edilmektedir. Bu bağlamda özellikle azalan memur statüsündeki çalışanların ikmal edilememesinden dolayı bu kadrolarda işçi veya yüklenici

personel çalıştırılması yönüne gidilerek maksadı dışında işgücü kullanımına gidilebilmektedir. Ayrıca mevcut iş mevzuatı nedeni ile kıdem tazminatı fonunun kurulamaması nedeni ile birçok kuruluşun mali sıkıntıya uğrayabilmektedir. Bu olumsuzların da personel yapısını bozmakla birlikte, KİT'lerin personel giderlerini de aynı sektörde faaliyette bulunan benzer özel işletmelere kıyasla oldukça yüksek bir seviyede izlemesine neden olabilmektedir (YDK, 2007: 277-278).

2011, 2012 ve 2013 yıllarına ait KİT'lerdeki istihdam durumuna göre personel mevcudunda belirgin bir istikrar muhafaza edilirken özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarla belediye iktisadi teşekküllerindeki personel sayısının azaldığı görülmektedir. Diğer taraftan sadece işletmeciler KİT'ler referans alındığında son 3 yıl itibari ile personel sayısının azaltılmasına karşılık toplam personel harcamalarının yıllar itibari ile artış kaydettiği buna karşılık (personel harcamaları)/(mal ve hizmet satış hasılatı) rasyosunun düşme eğilimi gösterdiği görülür (Tolkun, 2014: 89-90).

1.4. Performansa Göre Ücret Yönetimi: Yeni Uygulamalar Yönüyle

Kamuda, performans hedeflerinin sayılabilir ve ölçülebilir hedefler olarak belirlenmesi çok zordur. Zira sayılabilir ve ölçülebilir hedefler, kamu yararı kavramı ile bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla, performans hedefleri belirlenirken, kamu yararından ödün vermemek için dikkatli davranmak gerekmektedir.

2011 yılında torba yasa olarak adlandırılan 6111 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar kamu personeli sicil sistemi doğrultusunda değerlendirilmekte idi. Bu yasanın 657 sayılı DMK'da yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Sicil sistemine göre yapılan değerlendirme kamu personelinin amiri tarafından değerlendirilmesi temeline dayanmakta ve personelin aldığı ücretle ilişki kurmamaktaydı. Ancak 1980'lerde batıda yaşanan değişim dalgası kamu hizmetleri ve kamu personeli alanında da etkisini göstermiş ve etkin-verimli bir kamu yönetimi amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ve göstermiş olduğu performansa göre ücret verilmesi düşüncesi olmuştur (Eraslan ve Tozlu, 2011:36).

Değişiklik sonrasında DMK 109. maddesinde her memur için bir özlük dosyasının tutulması öngörülmüştür. Özlük dosyasına memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri, varsa inceleme raporları, soruşturma ve demetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgeleri konulacaktır. Memurların başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyalarının göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir. Bu özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyasında yer alacak belgelere ilişkin esas ve usullerin Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenecektir (Akdoğan, 2016: 48). Yine aynı kanunun değiştirilen 122. maddesinde “Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca aynı maddede; “üstün başarı verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler tarafından uygun görülmesi halinde en yüksek devlet memuru aylığının % 200’üne kadar ödül verilebilir ifadesi yer almaktadır. Bu maddeye göre bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamayacaktır (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> E.T. 17.10.2017). Yine aynı maddenin devamında; “kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydı ile değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” ifadesine yer verilmektedir.

Yukarıda verilen bilgilerden anlaşıldığı kadarıyla sicil sistemi kaldırılmış ancak bunun yerine kapsamlı bir personel performans değerlendirme sistemi ve buna bağlı olarak performansa dayalı bir ücretlendirme sistemi getirilmediği açıktır. Ancak ödül

sisteminde yapılan değişiklikler ve kurumlara personel değerlendirme ölçütleri belirleme yetkisinin verilmesi ile birlikte, sonraki aşamada performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin altyapısının hazırlanmaya çalışıldığı değerlendirilebilir (Akdoğan, 2016: 59).

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için de, öncelikle, iş analizleri ve iş tanımları ile birlikte, o işi yapacak personelin niteliği ve sayısı ortaya konmalıdır. Bu ve buna benzer standartlar sayesinde, bir işin ne kadar sürede ve kaç kişi tarafından yapılacağı ortaya konarak performans değerlendirmesinde kolaylık sağlanacaktır.

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun performans yönetimi sürecinin bütçe boyutu ile ilgilidir. Ancak, performans yönetimi üzerine yaptığı vurgu bakımından bir ilki teşkil etmektedir. Kanunun amacının “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, verimli ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olarak ifade edilmektedir. Kanunda belirtilen kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ifadesi personeli de kapsayan oldukça geniş bir ifadedir. Kanunun 9. Maddesinde kamu idarelerinin ölçülebilir hedefler saptayacağı ve önceden belirlenmiş performans göstergeleriyle ölçme değerlendirme yapacağı karara bağlanmıştır. Kanuna göre her dönem sonunda hazırlanacak faaliyet raporlarıyla idarenin performansı ile hedefler ve bütçe arasındaki ilişkinin sorgulanması bir zorunluluk olarak gözükmektedir (Kurnaz, 2010: 43).

2011 yılında yapılan değişiklik sicil sistemini kaldırıp yerine performans değerlendirmesini getirmiş olmakla birlikte performansa dayalı ücret sistemini getirmemiştir. Kamu Personel Kanunu Taslağının 111. Maddesinde “Personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre, temel görev aylığının veya temel görev ücretinin yüzde beşini ve ilgili kurum bütçesine memurlar, diğer kamu görevlileri ve

sözleşmeli personel için konulan toplam personel giderleri ödeneğinin yüzde birini geçmemek üzere öngörülen performans ödeneğinden karşılanmak suretiyle, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticilerinin, belediyelerin kurdukları birliklerde birlik meclisinin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Bu şekilde bir mali yıl için ödenmesi öngörülen performans ödemesi toplam tutarı, kurum bütçesinde öngörülmüş olan performans ödeneği tutarını geçemez” ifadesi yer almaktadır (<https://www.memurlar.net/haber/33491/reform-taslaginda-maas-unsurlarinin-agirliklari.html> E.T. 17.10.2017).

Yukarıdaki maddede görüldüğü üzere performans değerlendirmesi sonucunda performansa dayalı bir ücret ödenmesi öngörülmüştür. Ancak, performans değerlendirmesi yapılması yasal zorunluluk halini almış olmakla birlikte ilgili maddeye yönelik çalışmaların devam ettirilmediği görülmektedir. Ayrıca aynı maddede “Yıllık performans değerlendirmesine esas olmak üzere kurumlarda ve bunların birimlerinde uygulanacak performans kriterleri, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine ilgili kurumlarca belirlenerek performans değerlendirmesinin yapılacağı mali yılın ilk ayı içinde kurum personeline duyurulur. Performans ödemesine esas teşkil edecek kriterlerde, personelin yılı içinde yaptığı fazla çalışma süreleri de göz önünde bulundurulur. Kurumlarda, varsa en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası temsilcisinin katılımıyla ilgili kurumun üst yöneticisinin belirleyeceği beş kişilik performans değerlendirme komisyonu veya komisyonlarınca, Haziran ve Aralık aylarında yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre, memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personelin yıllık performans değerlendirme sonuçları, uygun araçlarla ilan edilir” ifadesi yer almaktadır. Görüldüğü üzere taslak sendikaların da katılımıyla birlikte performans değerlendirme kurullarının oluşturulmasını öngörmektedir. Ancak bu konuda da herhangi bir çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır (Akgüner, 2014: 113-114).

1.5.Türkiye’de Devlet Memurları Ücret Yönetimi Üzerine Değerlendirmeler

2011 yılında torba yasa olarak adlandırılan 6111 sayılı yasa yürürlüğe girene kadar kamu personeli sicil sistemi doğrultusunda değerlendirilmekte idi. Bu yasanın 657 sayılı DMK’da yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Sicil sistemine göre yapılan değerlendirme kamu personelinin amiri tarafından değerlendirilmesi temeline dayanmakta ve personelin aldığı ücretle ilişki kurmamaktaydı. Ancak 1980’lerde batıda yaşanan değişim dalgası kamu hizmetleri ve kamu personeli alanında da etkisini göstermiş ve etkin-verimli bir kamu yönetimi amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ve göstermiş olduğu performansa göre ücret verilmesi düşüncesi olmuştur (Eraslan ve Tozlu, 2011: 36).

Değişiklik sonrasında kanununun 109. maddesinde her memur için bir özlük dosyasının tutulması öngörülmüştür. Özlük dosyasına memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri, varsa inceleme raporları, soruşturma ve demetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgeleri konulacaktır. Memurların başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyalarının göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir. Bu özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyasında yer alacak belgelere ilişkin esas ve usullerin Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenecektir (DMK md. 109).

Sicil sistemi kaldırılmış olmakla birlikte bunun yerine kapsamlı bir personel performans değerlendirme sistemi ve buna bağlı olarak performansa dayalı bir ücretlendirme sistemi getirilmediği açıktır. Ancak ödül sisteminde yapılan değişiklikler ve kurumlara personel değerlendirme ölçütleri belirleme yetkisinin verilmesi ile birlikte, sonraki aşamada performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin altyapısının hazırlanmaya çalışıldığı ifade edilmektedir (Acar vd. 2011: 49).

2002 genel seçimleri sonucu kurulan 58. Hükümet’in acil eylem planında hedef şu şekilde belirlenmiştir: Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek, göreve alma ve yükseltmede

objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecektir. Merkezi yönetimde yapılacak reform çalışmalarına paralel olarak yerel yönetim reformu öncelikli bir alan olarak ele alınacaktır. Ve bu reform bir yıl içinde tamamlanacaktır. Bu kapsamda taşra teşkilatı ve personeli il idarelerine devredilecektir. Devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması yapılacak ve bu çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları konusunda düzenlemeler yapılacaktır. Yolsuzluğun önlenmesinde en önemli araç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetim anlayışı getirilerek bu hizmetlerin sunum standartları ve süreleri, sorumlu olacak personel ve birimler açık olarak belirlenecektir. Kamu görevlilerinin bu işlemlerle ilgili takdir hakları objektif kriterlere bağlanacaktır (Aslan, 2005:25).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı AB'ye uyum süreci dikkate alınarak yapılmıştır. Bu güne dek yapılan personel rejimi çalışmaları var olan yapıda kısmi iyileştirmeler yapılmasını sağlamasına rağmen toplumun hızla değişen ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak kalmıştır. Kamu personel rejiminin sorunları personel alımından başlayarak, mali kaynakların yetersizliği, mali kaynaklar bakımından kurumlar arası uyumsuzluk, sosyal haklardaki dağılım dengesizliği, nitelikli personel alınmasını ve bu personelin hizmette tutulmasını güçleştirmektedir. Kamu yönetimi sistemi ile ilgili hazırlanmış birçok raporda öngörülen değişiklikler çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiştir. Bu raporlarda, personel sayısının fazlalığı, mevcut personelin niteliksiz oluşu, eleman bulmada yetersizlik, kariyer ve liyakat anlayışının benimsenemeyişi, ücret politikalarındaki adaletsizlik gibi sorunlar tekrarlanmıştır. Çıkarılan tüm yasalara rağmen sorunlar aynı şekilde varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Sorunlar ve çözüm yolları bilindiği halde uygulamaya geçilememiştir (Kademli, 2006:102).

2011 yılında yapılan değişiklik sicil sistemini kaldırıp yerine performans değerlendirmesini getirmiş olmakla birlikte performansa dayalı ücret sistemini getirmemiştir. Kamu Personel Kanunu Taslağının 111. maddesinde “Personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre, temel görev aylığının veya temel görev ücretinin yüzde beşini ve ilgili kurum bütçesine memurlar, diğer kamu

görevlileri ve sözleşmeli personel için konulan toplam personel giderleri ödeneğinin yüzde birini geçmemek üzere öngörülen performans ödeneğinden karşılanmak suretiyle, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticilerinin, belediyelerin kurdukları birliklerde birlik meclisinin, kamu iktisadî teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Bu şekilde bir mali yıl için ödenmesi öngörülen performans ödemesi toplam tutarı, kurum bütçesinde öngörülmüş olan performans ödeneği tutarını geçemez” ifadesi yer almaktadır(<https://www.memurlar.net/haber/33491/reform-taslaginda-maas-unsurlarinin-agirliklari.html> E.T. 17 Ekim 2017).

Sözü edilen maddede görüldüğü üzere performans değerlendirmesi sonucunda performansa dayalı bir ücret ödenmesi öngörülmüştür. Ancak, performans değerlendirmesi yapılması yasal zorunluluk halini almış olmakla birlikte 111. madde ile ilgili henüz bir çalışma yapılmamıştır ve bu konuda tartışmaların devam ettiği görülmektedir. Ayrıca aynı maddede “Yıllık performans değerlendirmesine esas olmak üzere kurumlarda ve bunların birimlerinde uygulanacak performans kriterleri, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine ilgili kurumlarca belirlenerek performans değerlendirmesinin yapılacağı mali yılın ilk ayı içinde kurum personeline duyurulur. Performans ödemesine esas teşkil edecek kriterlerde, personelin yılı içinde yaptığı fazla çalışma süreleri de göz önünde bulundurulur. Kurumlarda, varsa en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası temsilcisinin katılımıyla ilgili kurumun üst yöneticisinin belirleyeceği beş kişilik performans değerlendirme komisyonu veya komisyonlarınca, Haziran ve Aralık aylarında yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre, memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personelin yıllık performans değerlendirme sonuçları, uygun araçlarla ilan edilir” ifadesi yer almaktadır (<https://www.memurlar.net/haber/31240/iste-kamu-personel-reform-taslagi.html> E.T. 17 Ekim 2017). Görüldüğü üzere taslak sendikaların da katılımıyla birlikte performans değerlendirme kurullarının oluşturulmasını öngörmektedir. Ancak bu konuda da herhangi bir çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır (Akdoğan, 2016: 112).

Türkiye’de kamu kesiminde mevcut personel sistemi memuriyet kavramı doğrultusunda kurgulanmış ve bu hedefler istikametinde en temel hükümler 1982 anayasasında belirlenmiştir. Anayasanın 128. maddesinde “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları veyükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” ifadesine yer verilmiştir. 2010 yılında yapılan bir değişiklikle bu fıkraya “ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” ifadesi eklenmiştir. DMK’nın 4. maddesi “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” ifadesine yer vermektedir. Buna bağlı olarak statü hukuku olarak adlandırılabilen iş ve sosyal güvenceli memurluğun haricinde başka uygulamalara olanak doğmuştur (Akgüner, 2014: 85).

Zamanla 4/B ve 4/C gibi kısaltmalarla anılan personel grupları oluşturulmuştur. Bu gruplar isimlerini DMK’nın 4. maddesinin fıkralarından almaktadır. Memurların aldıkları maaşlar ise buldukları derece ve kademeye göre hesaplanmaktadır. DMK’da memurlara yönelik motivasyon unsuruna değinilmiş ancak bunun karşılığında maddi bir getiri belirtilmemiş, ayrıca başarılı olma hali açığa kavuşturulmamış, bu uygulama keyfi bir araç olarak kalmıştır (Aslan, 2012: 77).

Türkiye’de kamu kesiminde maaşlar peşin olarak ödenmektedir. Bu uygulama, bireye yönelik kariyer sisteminin gereği olmaktadır. Birey devletin tek yanlı olarak saptadığı memurluk statüsüne girdiğinde hizmete hazır olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle aylık ödemeleri kişiye bağlı olarak ve peşin yapılmaktadır (Acar, vd. 2011:118).

Kamu kesiminde tek bir kanuna dayalı veya temel özelliklerini ve temel ölçütlerini tek bir kanundan alan bir ücret rejimi uygulanmamaktadır. Ücret belli bir başarının, iyi bir performansın gerektirdiği niteliklere göre artan veya azalan bir oranda değil tabi olunan ücret sistemine göre sabit olarak ödenmektedir. 657 sayılı kanunun ve bu yasanın temel alındığı diğer personel yasalarının ana ilkesi derecelendirme sonucuna göre ücret tespit edilmesi yani derece karşılığı göstergesi ile bu göstergesiye bağlı ek göstergenin belli bir katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak rakamın ücret olmasıdır.

657 sayılı kanun hazırlanırken “eşit işe eşit ücret” ilkesinden hareket edilmiş, ancak gereğinden fazla basit ve yetersiz unsurlara dayandığından, sistem eşit olmayan işlere eşit ücret uygulamasına yol açmıştır. Gösterge ve ek gösterge unsurlarının yetersizliğini telafi etmek üzere sisteme sürekli yeni unsurlar (yan ödemeler, zamlar, tazminatlar) ilave edilmiş, ek tablolar, ek göstergeler, maktu rakamlar üretilmiştir. Bunun sonucu olarak da sistem yapboz durumuna gelmiştir (Ayman-Güler, 2013: 56-57).

Günümüzde, yasal olmamasına rağmen, düzenlenen memur eylemlerinin en önemli konu başlıkları iş güvencesi ve eşit işe eşit ücret prensibi olmaktadır. Bir kurumda aynı serviste aynı işi yapan uzman, uzman yardımcısı, şef ve memur gibi unvanlara sahip kamu görevlileri yaptıkları iş aynı olmasına rağmen farklı maaşlar alabilmektedir. Bu durum, huzursuzluklara ve motivasyonun düşmesine sebep olmaktadır (Akgüner, 2014: 138).

Ücret politikalarında, kamu kesiminde ödenen ücretlerin özel kesimde ödenen ücretlerle karşılaştırılması anlamına gelen dış denge unsuru da gözetilmelidir. Dış dengenin sağlanması için kamu kesiminde ve özel kesimde ödenen ücret miktarını karşılaştırmak yetmez. Çalışma şartları ve ücret dışı imkânlar da bu değerlendirmede dikkate alınmalıdır. Ancak bazı kamu hizmetlerinin fiyatı yoktur ve özel sektörde bazı kamu hizmetlerine eşdeğer bir hizmet bulunmamaktadır. Bunun yanında, ücret farklılaştırması bölgesel farklılıklar dikkate alınarak yapılmalıdır. Dış dengenin yanında, kamu kesiminde çalışanların kendi aralarında bir karşılaştırma yapmak anlamına gelen iç denge unsuru, eşit işe eşit ücret prensibinin bir başka açıdan görünümünü arz eder. Kamuda çeşitli güçlük ve sorumluluk düzeylerinde birçok görev yerine getirilmektedir. Farklı güçlük ve sorumluluk derecesinde olan işlere farklı ücret verilmelidir. Bu farklılaştırma yapılırken aşırıya kaçılmamalı, iç denge bozulmamalıdır (Aslan, 2012: 88-89).

1965’den günümüze kadar personel rejimine ilişkin çıkarılan KHK’lar kamu personel rejimine bir sistem,felsefe getirememiş,düzenlemeler yüzeysel kalmış,yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır (Özsalmanlı, 2002: 259).

Her kamu görevlisi için güçlük,sorumluluk,önem ve risk derecesine göre göreceli bir görev tazminatı belirlenirse,aynı görevi yerine getirenlerin aynı görev tazminatı almaları halinde ücretlerde eşitlik sağlanır. Böylece ücret yapılan işe göre ayarlanır. Aylıklar ise personelin aylık durumuna göre belirlenir (Özsalmanlı, 2002 : 260).

Kamu görevlilerinin geçimlerini sağlamada en önemli araçları maaşları olduğu için, kamu kurumlarındaki başarı ve verimlilik artışı için ücret sistemi büyük önem taşımaktadır. Kamu kesiminde iyi bir ücret sisteminin özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Akgüner, 2016: 108-109);

- a) Ücret miktarı yeterli olmalıdır. En az geçim düzeyini ve temel ihtiyaçları karşılayacak derecede olmalıdır.
- b) Ödenen ücretler arasında iç denge olmalıdır. Özel sektörde ödenen ücretlerle de bir dış denge olmalıdır. İç dengenin olmaması personelin moral ve motivasyonunu olumsuz yönde etkiler. Dış dengenin olamaması durumunda ise kamu kesiminde çalışan nitelikli personelin özel sektöre kaymasına neden olur.
- c) Ücretler dönemsel değişiklikleri takip edebilmelidir.
- d) En düşük ve en yüksek aylık arasında makul bir açıklık olmalıdır. Yelpazenin dar olması motivasyonu azaltır, geniş olması ise toplumsal adaletsizliğe neden olur.
- e) Bölgesel farklılıklar ücretlere yansıtılmalıdır. Ekonomik yönden geri kalmış bölgelerde ağır koşullar tazminatlarla telafi edilmelidir.
- f) Aynı işi yapanların ücretlerine öğrenim ve kıdem durumları yansıtılmalıdır.
- g) Çalışma koşullarının zorluğuna göre ücretler farklı olmalıdır.
- h) Aile durumu ve koşulları da ücretlere yansıtılmalıdır.

Türkiye’de kamu kesimi çalışanlarına ödenen ücretlerde büyük karmaşa ve adaletsizlik yaşanmaktadır. Bu karmaşa ücretliler arasında huzursuzluklara neden olmaktadır. Bu durum personelin verimini önemli ölçüde azaltmaktadır. Personel rejiminde düzeltmeye yönelik çalışmalar yapılmasına rağmen karmaşa daha da artmaktadır. Ücretlerin sadeleştirilmesi ve hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna göre ve işin önemine göre adil bir ücret sistemi belirlenmelidir. Geçmişten günümüze dek çeşitli ücret düzenlemeleri yapılmıştır (Kayar, 2015: 134).

2. AZERBAIJAN KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE ÜCRET SİSTEMLERİ VE UYGULAMALARI

2.1.20. Yüzyılın Başlarında ve Sovyetler Birliği Döneminde Ücret Yönetimi

Demokratik, hükuki devlet olan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin modern devlet gulluğu ilişkilerinin gelişmesi XXyüzyılın başlarından itibaren meydana çıkmıştır. (Memmedov, 2013: 327). Sovyetler Birliği döneminde belli zaman dilimlerinde kamu personeline ilişkin çeşitli hukuksal düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemeler arasında 1922'de kabul edilmiş olan devlet kurumlarında hizmet kurallarıyla 1932'de uygulamaya konulan ve hiyerarşik yapıda disiplin kurallarına ilişkin tüzük, Sovyet dönemi iş kurumunun 1967'de onaylamış olduğu görevler listesi yer almaktadır.

Bu dönemde, profesyonel kadro olarak bütünsel bir kamu personeli olgusu bulunmadığı gibi, ortak bir personel yönetim sistemi de yer almamaktaydı. Kayırmacılık durumunun öne çıktığı ve belirleyici olduğu, ayrıca personel yönetiminin siyasal hale getirildiği bir kültürde, sayıları yüzü aşan bakanlıklarla devlet kurumları, kendi içlerinde personel sistemleri geliştirmişlerdi. Bürokraside menfaat, kamu yönetimi gelişimi ve devlet politikalarının oluşturulmasında hakim bir unsur olarak öne çıkmaktaydı (Mahmudov, 2005: 36-37).

Sovyetler Birliği döneminde kamu personeli yönetim sistemi genel olarak ele alınırsa, memur ve işçi ayrımının olmadığı görülür. Özel sektörün gelişmediği ve bütün işletmelerin de devlet denetimi altında olduğu için çalışanların da tümü devlete ait işçiler olarak kabul edilmekteydi. Ancak yönetim örgütlenmesinde memur konumunda bulunan üç kategoriden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, yönetici durumundaki komite üyeleri ile federe devletlerin başında bulunan tepe yöneticileri olmaktadır. Bu kişiler, ülke yönetiminde alınan kararlarda söz sahibi olmaktadır. Diğerleri ise alınmış olan kararların yerine getirilmesi için görevlendirilen memurlardır

ve İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmekteydiler. Sonuncusu ise, günlük büro işleriyle görevlendirilmiş olan memurlardı (Mehdiyev, 2008: 53).

Sovyetler Birliği döneminde memurlar sözleşmeyle istihdam edilmekteydi. İşe alınırken özellikle komünist parti olma zorunluluğu getirilmişti. Bu durum yasalarda yer almamakla birlikte, uygulamada öne çıkan bir özellik durumundaydı. O dönemde personel sınıflandırması ve kadrolaşma bulunsa da kariyer ve hizmet-içi sistemi henüz gelişmemişti. Daha ziyade ideolojik amaçlara yönelik eğitim verilirdi. Ancak diploması mesleği bunun haricinde yer almaktaydı ve bu kapsamda kariyer ve hizmet-içi eğitim önemli olurdu.

Memurların kontrolü ve eşgüdümünü her kurumda yer alan personel işleriyle görevli olan komisyon yerine getirmekteydi. Görevli komisyonlarla bütün personel işleri ise merkezde yer alan Devlet Personel Komisyonu tarafından yürütülürdü. Zira her memurun istihdamından önce Maliye Bakanlığı'nın o memur için kadro ayırması gerekirdi. Bakanlık bu yöndeki bir atama ya da yeni istihdam yeri oluşturmanın kurallar dâhilinde olup olmadığını kontrol ederek izin verirdi.

Memurların yükümlülüklerini tespit eden birtakım broşür ve kitapçıklar bulunmasına karşın, memur haklarına yönelik olarak hiçbir şey bulunmamaktaydı. Memur istihdamında herhangi bir sınav olmamasıyla birlikte, ücret sistemi de belirsizlik içindeydi. İşçilerin çoğu devlet memurlarından daha çok ücret almaktaydı (Rehimli, 2011: 33-34).

Dolayısıyla Sovyetler Birliği ve birlik kapsamında federe devlet seviyesinde bulunan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde günümüzdeki anlamıyla bir kamu personel yönetim sisteminin yer almadığı görülmektedir. Nitekim 1980'lerin başında toplumun demokratikleşmesini öngören perestroyka ya da yeniden yapılanma ideolojisi ortaya çıkmış ve Sovyetler Birliği yönetim sisteminin 1990'ların sonunda tümüyle çökmesine yol açmıştır.

Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte 1991 yılında bağımsızlığını tekrar kazanan Azerbaycan, başlangıçtan itibaren demokratikleşmeye yönelik olarak önemli aşamalar kaydetmiştir. Öncelikle Azerbaycan Anayasası yürürlüğe konulmuştur.

Zira herhangi bir ülkede demokratik bir sistemin kurulabilmesi ve bu kapsamda ilgili kurumların oluşturulması için en önemli adım anayasasın hazırlanmasıdır. Başka bir ifadeyle, yeni bir anayasa, bir milletin geçmişten koparak yeni başlangıç yapma durumunda kaldığında gerekli olmaktadır (Akberov, 2009: 18).

Merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş, kamu finansmanının sağlandığı kanallarda da oldukça radikal değişiklikler gerektirmiştir. Devletleştirilmiş bir ekonomi olan SSCB ekonomisinde vergiler kaynakta kesilmekte ve bu nedenle vatandaş resen vergi ödememektedir. Ayrıca söz konusu ekonomide kişilerin gelirleri devletin harcamalarına ve de kişilerin harcamaları devletin gelirlerine denktir; bu nedenle de esas önemli olan devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının tespitidir (Rehimli, 2006: 51). Serbest piyasa temelli bir ekonomide ise fiyatlar serbestleştirildiğinden, bağımsızlık sonrası piyasa ekonomisine geçiş süreci içerisine giren Azerbaycan'da devletin finansmanı konusunda da köklü değişikliklerin yapılması gereksinimi doğmuştur.

Bağımsızlığın kazanılmasından sonra ülkede yoksulluk oranında artış görülmesi, sosyal yardıma muhtaç olan nüfus sayısının aşırı artışı gibi durumlar, devleti, halkın yaşamını normal bir düzeye getirmek amacıyla bu doğrultuda önlemler almaya yönlendirmiştir. Bu nedenle ilk olarak yasal zeminin hazırlanması için çalışmalar başlatılmış ve 1992'de, ordu mensuplarının emekli maaşıyla temini, malullerin sosyal güvenliği ve vatandaşların emeklilik teminatı hakkında yirmiye yakın kanun kabul edilmiştir. Bir geçiş dönemi olarak bu yıllarda ekonomik değişiklikler, farklı kategorilerde bulunan kişilerin durumlarının açıklığa kavuşturulması, yasanın kendi içinde yer alan çelişkiyi, aynı zamanda da diğer yasalarla ilgili görülen ilişkileri aydınlatmak ve ilişkilendirmek için değişiklikler yapılmıştır. Sonuçta kanunun temel amaçlarından biri olan tek emeklilik sistem düşüncesi hedefine ulaşamamıştır, zira farklı kanunlara ayrı kişilere ayrıcalıklı koşullarla emeklilik hakkının tanınması yasanın amacına ters düşmekteydi (Hüseynov, 2010: 100-101).

Bu süreçten sonra 1997'de sosyal sigorta hakkında kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun, vatandaşların emeklilik teminatı hakkındaki kanunun boşluklarını dolduracak özellikte yenilikler getirmiş ve farklı kategorilerde yer alan vatandaşlara (noter, vekil, serbest muhasebeciler gibi) sigorta hakkı tanınmasını temin etmiştir. Yapılan

tüm bu çalışmalar, yeni Cumhuriyet'in başlangıç aşamasının sosyal güvenliğin geliştirilmesi, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet ilkelerinin daha önem kazanması yönünde başarılı adımlar olarak değerlendirilebilir (Hüseynov, 2010: 101).

Kamu yönetimi reformu, geçiş sürecini yaşayan ülkeler için oldukça elzem ve bir o kadar da zorunlu bir dönüştürme politikasıdır. Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş, ekonomik sistemle birlikte yönetsel yapının da aynı doğrultuda yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir. Azerbaycan da bağımsızlığına müteakip söz konusu yönetsel reform uygulamalarını gerçekleştirmeye başlamıştır.

Bu dönem, yeni yapıların oluşturulmasıyla birlikte bu yapılara işlerlik kazandırıldığı yılları kapsamaktadır. Dönem içerisinde yeni yapıların oluşturulması tamamlanarak bu yapıların görev ve faaliyet alanları özel ve ayrıntılı yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Nitekim ülke kamu personel sisteminin oluşturulması, yerel yönetimlerin hayata geçirilmesi biçiminde atılan adımlar, reformların ikinci döneminde gerçekleştirilmiştir. Günümüzde Azerbaycan yönetsel yapısı içerisinde faaliyet gösteren birçok yönetsel yapının teşkilat kanunları bu dönemden kalma yasal metinlerdir (Alkan, 2010: 83).

Söz konusu reformların oluşturularak hayata geçirilmesi amacı doğrultusunda dönemin başkanı H. Aliyev tarafından 29 Aralık 1998 tarihinde yürürlüğe konulan ferman ile "Kamu Yönetimi Reform Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon, bizzat başkanın riyasetinde toplanmakta ve merkezi yönetsel yapıdaki diğer tepe nokta yöneticilerinden oluşmaktadır. Söz konusu yapılanmayı, Azerbaycan için yönetsel reformun önemini ortaya çıkaran bir veri olarak kabul etmek mümkündür (Rehimli, 2006: 58-59).

Esas olarak Azerbaycan'da yönetsel reform dönemi, yeni yapının bütünüyle oluşturulmasından sonra başlamaktadır. Bu sürecin başlangıç yılları olarak yeni yönetsel yapının örgütlenme bağlamında oluşturulması ve temelinin sağlanmasına müteakip yeni yapının işlevsel fonksiyonlarını ifa etmeye başladığı 2000'li yılların başlarını göstermek mümkündür. Bu dönemle birlikte esas amaç, yeni yönetsel yapıda ortaya çıkan yönetsel/işlevsel sorunların önlenmesi ve yapının geliştirilmesiyle etkinlik/verimlilik katsayısını yükseltmek biçimindedir.

Böylelikle Vergiler Bakanlığında gerçekleştirilmiş yapısal reformlar sonucu çalışanların sayısı % 40 oranda azaltılmıştır. Emek ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı emeklilik yönündeki tüm görevlerini Sosyal Güvenlik Fonuna devir etmesi ile ilgili olarak 1500 memur ve işçisini de bu fona geçirmiştir. Özellikle çalışma alanındaki 150 kişilik işçi ve memuru ihtisara salmışlardır. Bu reformlar kamu yönetimi sisteminde çalışanların daha uygun sayıda belirlenmesi ve gelecekte devletmemurluğu alanında ücretlerin artırılması bakımından önemli olmuştur. Özellikle uluslararası mali kuruluşların önerileri ile merkezi kamu yönetimi kurumları ile özel sektör arasında verimli iletişim bağının teşkili için yapısal çerçeve geliştirilmiştir (Aslanov, 2007: 251).

2.2. Azerbaycan Emek Mecellesinde Ücret Yönetimi ile İlgili Uygulamalar

Azerbaycan emek mecellesinin (<http://www.e-qanun.az/code/7> E.T. 17.10.2017) ya da iş kanununun bir özelliği, Türk Hukukundan farklı olarak memurları da içermesidir. Bu doğrultuda Türk hukukunda söz konusu olan memur/işçi ayrımı burada yer almamakta, yasa, temelde her iki grubu da kapsamına almaktadır. Nitekim md.5/2'ye göre, devlet memurları ya da gullukçulara savcı, polis ve diğer koruma organları memurlarına, onların hukuksal konumunu düzenleyen mevzuat hükümlerindeki özel düzenlemeler de göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Söz konusu düzenlemelerde, memurların iş, sosyal ve ekonomik hakları bir bütün olarak ele alınmamışsa da, ilgili kanunda öngörülen hükümler onlara da uygulanmaktadır.

Diğer taraftan yasa, birtakım şahısları da uygulamadan ayrı tutmuştur. Buna göre askeri görevlileri, mahkeme hakimleri, milletvekilleri ile belediye memurlarına, karşı devletin hükümleri ile kendi ülkesinde çalışma sözleşmesi imzalayarak Azerbaycan'da faaliyetlerini sürdüren kurumlar, şube ve temsilciliklerde yerine getiren yabancılara ve sözleşmeli iş alan müteahhit ve başka mülkiyeti ilgilendiren sözleşmelerle iş alanlara bu yasa uygulanmamaktadır(Uşan, 2005).

Emek Mecellesinin 6. maddesinde sözü edilen kesim sivil kamu yönetimi olmakta ve dolayısıyla askeri personel kapsam dışında tutulmaktadır. Bunun yanı sıra tanım

kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler esnasında çalıştırılan kişilerde kapsama almamıştır. Zira bu kişiler, hizmete belirli bir süre ve iş için özel hukuk kurallarına uygun olarak özel hukuk tüzelkişisi üzerinden geçici olarak bağlanan şahıslar olmaktadır. Dolayısıyla işe alımın sorumluluğu da kamu kesiminde olmamaktadır(Güler 2005:107).

“Devlet Gulluğu Hakkında Kanun”un 14/1 maddesinde devlet memuru, yasayla belirtilen esaslara göre, ücreti devlet tarafından ödenmek üzere, kamu hizmeti görevini sürdüren ve Azerbaycan Cumhuriyeti’ne bağlı kalacağına yemin eden kişinin Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı olduğunu belirtmektedir. Yönetmelik görevlerde yer alan devlet memurları da devletin yetkili kişileri olmaktadır. Diğer kamu görevlileri ise sözleşmeli personel olarak görevlerini yerine getirmekte ve ilgili kanunun hükümleri ise onlara uygulanmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde ise sözleşme rejimi, statü sisteminin aksine, kariyerdan ziyade iş tanımına dayanan ve personelin herhangi bir konum veya iş güvencesine sahip olmadığı bir çalışma türü olarak ortaya çıkmaktadır. Personel sisteminde de bu tür bir işe alım geniş uygulama olarak kabul edilmiştir. Devlet memurları haricinde, sözleşmeli personel olarak istihdam edilen doktor, öğretmen, öğretim görevlileri, akademisyenler, polisler ve savcılar gibi görevlileri istihdam eden kuruluşları ve mekanizması kendi kural ve yasalarıyla belirlenen hizmet alanlarını içermektedir. Bunların konumu veya iş güvencesine ilişkin hükümler, kurumların kendi yasalarıyla Emek Mecellisi’nde belirtilmiştir (Rehimli, 2009: 384).

Emek Mecellesinin 3. maddesine göre işçi, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalamak suretiyle ücreti ödenen şahıstır. Kanunun 4. maddesinde ise sözleşmeli kamu personelinin, ilgili kurum başkanıyla yazılı sözleşme imzalayarak, ücreti devlet bütçesinden ödenen kişi olarak belirtilmektedir.

Emek Mecellesi’nin 77. maddesinde iş sözleşmesine son verilen işçilerin tazminatları belirlenmiştir. 77/3 maddesinde ise bazı kısımlar iptal edilirken, işçilerin aldığı ücretlere ortalama bir rakamla işten çıkarma tazminatı ve işten çıkarıldığı günden itibaren yeni bir işte çalışmaya başlayana kadar ikinci ve üçüncü aylar için ortalama ücret ödeneceği eklenmiştir. İşe kabul eden 77/1 maddesi ile 56/2 maddesi

ile belirlenmiş uyarı süreleri yerine çalışan kişiye kendi onayı ile asgari iki aylık ücreti bir defada ödenerek iş sözleşmesi sona erdirilebilmektedir. Bu kural, işe alındığı zaman, işe alan taraf, çalışan kişiye bir başka uygun bir iş sunmamaktadır. İşe alanın inisiyatifî dâhilinde olduğundan, iş sözleşmesinin iptal tarihini ilgili şahıs tespit etmektedir. Uyarı süreleri yerine asgari iki aylık ücret, son iş gününde ödenmektedir. Çalışan kişi işten çıkarıldığı günden itibaren yeni işe girene kadar 2.ve 3. ayları için ortalama ücret, genel istihdam idaresi ve yerel organlarca kişiye verilen ilgili arayışlar esasında ödenmektedir. Aynı referans, işi bıraktığı günden başlayarak bir aylık süreçte, ilgili istihdam idaresi ve yerel organlarda kayıtlı olan şahıslara verilmektedir. Bu ödemeler, işe alan kurum iptal edildiğinde de mülkiyeti, işlemi gerçekleştiren tüzel kişi tarafından karşılanmaktadır (Muradova, 2014: 407).

2.3. Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'da Ücret Yönetimi ile İlgili Düzenlemeler

Yeni ekonomik ilişkilerin şekillenmesi, devlet yönetim sisteminde radikal reformların yapılmasını gerektirmiştir. Buna yönelik olarak 1998'de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kanunla, yönetim sisteminde reformların gerçekleştirilmesi için bir devlet komisyonu oluşturulmuştur. Buna göre, demokratikleşme ve Pazar ekonomisi alanında yapılması düşünülen reformlar, devlet yönetimindeki etkinlik ve verimliliği arttırmalı, ekonominin gelişmesi için uluslararası standartlardaki hukuki yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Daha sonraki süreçte yapılan reformlarla çok sayıdaki devlet kurumları ve bakanlıkların görevlerine son verilmiş, yeni oluşturulan merkezi yönetim kurumlarının yetkileri saptanmış ve devlet memurlarını konu alan “Devlet Gulluğu Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur (Akberov, 2009: 49-50).

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, kamu kuruluşlarında belirli ücretle, belirlenmiş bir kadro ve konumda çalıştırılan kişilerin toplamıdır. Bu kişilerin hangi konumlarda istihdam edilebilecekleri de ilgili yasalarla tespit edilmektedir(Güler 2005: 107). Azerbaycan'da istihdam “Devlet Gulluğu

Hakkında Kanun”un 14. maddesi uyarınca devlet memuru, Emek Mecellesi’nin 3. ve 4. maddelerine göre sözleşmeli kamu personeli ve işçilerden ibaret olmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun; yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme organlarında kamu hizmeti sunan görevlileri içermektedir. Askeri alanda görevliler, polisler, hakim ve savcılar, devlete bağlı kurumlarda çalışanlar, öğretmenler, doktorlar ve akademisyenlerle bilim adamları bu yasanın kapsamına alınmamıştır. Azerbaycan’da askeriyede çalışan kamu görevlilerine silahlı kuvvetlerle ilgili yasalar uygulanmaktadır. Devlete bağlı kurumlarda çalışanlarla kamu görevlilerine ise, kendilerine ilişkin mevzuat ve Emek Mecellesi’nin ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Mecelle’nin 5/2 maddesinde de, kanunun, kamu görevlilerinin yanı sıra, savcı ve diğer güvenlik görevlilerine, ilgili hukuksal kural ve kararlar göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Bu kararlarda görevlilerin çalışma, sosyal ve iktisadi hakları tam anlamıyla ifade edilmemiş ise de, yasada belirtilen ilgili normlar aynı şekilde onlara da uygulanmaktadır. Kanunun 34. maddesinde ise, kamu görevlilerine ilişkin olarak yasada belirtilmeyen hususların, Emek Mecellesi ile düzenleneceği belirtilmektedir (Rehimli, 2009: 385).

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun’un (<https://www.azadliq.org/a/1938264.html>) ilk bölümü kamu hizmetinin anlamı, amacı ve temel esaslarını içermektedir. 2. ve 3. bölümlerde, devlet organlarının sınıflandırılması yapılmıştır. 4. bölüm ise, devlet memurunun tanımı, hak ve yükümlülükleri ile uyması gereken yasakları kapsamaktadır. 5. bölümde de, kamu görevlerine alınma usul ve koşulları, hizmet koşulları ve biçimleri, görevde ilerleme ve terfi ile görevin sona ermesi ifade edilmiştir. Kanunun son bölümünde ise çeşitli hükümler yer almaktadır. Yasanın genel amacı, devlet memurluğunu sağlıklı bir yapıya ve sağlam bir konuma ulaştırmak, kamu hizmetine girişte sınav yöntemini uygulamak, ücret sistemini iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil temellere dayandırmaktır. Buna ilişkin olarak yasanın ilk maddesinde, ülkede, devlet ile devlet memuru ilişkilerinin ve memurlarının hukuki konumlarının bu yasayla düzenleneceği belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra, Azerbaycan kamu personel sistemindeki temel yasa olarak benimsenen Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, bu sistemi bütünüyle kapsamamakta,

kamu personeli ile işçi ayrımları tam anlamıyla aydınlatılmamıştır. Başka bir anlatımla, yalnızca memurların görev başlangıcında yemin ettikleri, sözleşmeli personelle yardımcı görevleri yerine getirenlerin ise bu zorunluluklarının olmadığı bir fark olarak belirtilmiştir. Diğer taraftan yasada, çözümlenmeyen birtakım konuların, diğer yasalar ya da yönetmeliklerle düzenleneceği ifade edilerek üzerinde durulmamıştır (Rehimli, 2008: 55).

Kanunun 2/2 maddesinde, kanunun yasama, yürütme ve yargı organlarının yürütme mercilerinde görevlerini sürdüren ve ilgili mevzuatın uygulandığı memurlarla aynı hizmeti sunan kamu görevlilerini kapsam dışı bırakmıştır. Yasanın uygulanması gereken kurumlar da temelde farklı özelliklere sahip kuruluşlardır. Dolayısıyla bu kurum personeli aynı kapsama almak ya da bu kadar farklı mesleklere sahip olan personeli tek bir yasa bünyesine almak, gelecekte birtakım problemlerin ortaya çıkmasına da yol açabilecektir (Hasanov, 2009: 132).

Azerbaycan Devlet Memurları Kanununda, memurların, koşulların oluşmasında talep üzerine ve yasal olarak, yaş haddinden dolayı, malulen ve yönetimin de istekleri doğrultusunda emekliye ayrılma durumu yer alır. Memur, emeklilik aylığına hak kazanabilmek için asgari 5 yıl devlet için çalışmalıdır. Emekliye ayrılan memurun, görevindeki maaşının miktarının değişmesi durumunda emekli aylığı da buna göre yeniden hesaplanmaktadır (Rehimli, 2008: 76-77).

Azerbaycan'da emeklilik sisteminde üç çeşit emekli aylığı ödeme sistemi yer almaktadır. Bunlardan ilki, tüm devlet kurumlarında belirlenmiş olan, zorunlu olarak devlet sosyal sigorta primi ödenmesine bağlı olan emeklilik hakkı, diğeri ise; yaşlı, malul ve aile reisinin kaybedilmesiyle ortaya çıkan sosyal güvence haklarının korunmasına yönelik olarak devletçe tespit edilen emeklilik hakkı, sonuncu ise, özel sektörde çalışanlar için öngörölmüş olan emeklilik hakkıdır (Rehimli, 2011: 91-92).

Memurların liyakat hakkı ise, ilgili kanunun dördüncü maddesinde yer alan ilkelerden biri olarak kayırmacılığı engellemede getirilen bir ilke olmaktadır. Aynı maddeye göre devlet memurları, kamu hizmetine girişten itibaren, zamanla ilerleme ve terfi gibi tüm aşamaların liyakat sistemine dayandırılması ve sistemin adil ve eşit

olanaklarla uygulanması güvencesine sahiptir. Günümüzde Azerbaycan kamu personeli sisteminde de söz konusu ilkenin uygulanması için önemli çaba harcanmaktadır. Zira bu doğrultuda yolsuzluk ve rüşvet olaylarının önüne geçileceği düşünülmekte ve yalnızca bu ilkenin uygulanması dahi memuru sistemin esas üyesi yapacaktır (İsmayılov, 2013: 78).

Azerbaycan devlet memurları kanununun 16. maddesi uyarınca, yardımcı ve idari görevlerin gruplandırılmasına uygun olarak, bu görevlerde yer alan memurlara çeşitli uzmanlık dereceleri tahsis edilmektedir. Devlet memurunun derecesi ise onun uzmanlık seviyesini göstermekte, bulunacağı kamu hizmeti görevlerinin kategorisini belirtmekte, memura ilâve ücret ve sosyal güvenceler sağlamaktadır. Kanunun 19/3 maddesiyle devlet memurlarına tanınan aylık hakkı genelde ilgili kanunun 22. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre aylık, memura hizmetleri karşılığında her ay peşin ödenen bir ödenek olmakta, miktarı ise; yetki, sorumluluk derecesi, ihtisas seviyesi ve hizmet süresine bağlı olarak değişmektedir. Bunun yanı sıra bulunulan yer, işin zorluğu ve tehlike derecesine göre de ilave maaş alabilmektedir. Hâkimiyet yetkisini kullanan memurlara da maaş haricinde ilâve ödenek verilmektedir. Sözü edilen memurların listesi ise Bakanlar Kurulunca düzenlenmektedir (İsmayılov, 2013: 81). Memurların, aylık çalışma saatleri haricinde beş saatten daha fazla çalışmaları durumunda normal zamana göre saat başı ücretinin iki katı ek ödenek almaktadır. Aylığın dışında, görev yeri değişimi ya da bir başka yere geçici olarak tayin edildiklerinde de yolluk adı verilen ilâve ödenekten yararlanmaktadırlar. Bu ödenek, memurun yol giderleri ve günlük gereksinimlerini sağlamayı amaçlamakta ve aylık derecesine göre de değişebilmektedir (Rehimli, 2008: 112).

Devlet memurlarının ödüllendirilmesi kuralları hakkındaki tüzüğe göre devlet memurlarının, görevlerini başarıyla yerine getirmeleri durumunda ve ulusal bayramlarda ilgili devlet kurumu görevli başkanının onaylamasıyla kolektif ya da bireysel olarak mükafatlandırılma hakkı da bulunmaktadır. Genel olarak devlet memurları, gerek milli gerekse diğer önemli günlerde bir aylık ücret tutarında ödüllendirilmektedir. Kişisel olarak ise, görevinde başarı durumuna göre ilgili kurum başkanının onayıyla parasal olarak ödül almaya hak kazanmaktadır. Kanuna göre

maddi yönden mükafatlandırmanın, memurlar açısından terfi ve benzeri gelişmelerde önemi bulunmamaktadır (Mehdiyev, 2008: 68).

2.4.Devlet Memurluğu Sisteminde Reform Çalışmaları

Azerbaycan'da kamu yönetimin yapısında yürütülen reformlar sonucu önemli yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sovyet Rusya döneminde elit gruplarla askeriye mahsus olan devlet görevlisi olmanın esasları 1832'de yürürlüğe girmiş olan "Devlet Gulluğu Hakkında Nizamnameler" daha sonra ise 1834 ve 1861 reformlarıyla kamu görevlilerinin sivilleştirilmesi yönündeki çalışmalar sürdürülmüştür. 1896'da Sovyet Rusya'da rasyonel ve ihtisaslaşmış kamu personel sisteminin belirli bir seviyede oluştuğu söylenebilir. Yeni kurulan Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nde devletmemurluğu ya da gulluğuna ilişkin oldukça önemli kararlar verilerek, sistemin milli devletin temel dayanaklarından biri olarak kurulmasına çaba gösterilmiştir. Özellikle 1919'da kabul edilmiş olan "Mebusluk ve Memurluk Hakkında Kanun"un belirtilmesi gerekmektedir. Sözü edilen yasayla birlikte kamu ve siyasi görevlerin birbirinden ayrılması sağlanmıştır (Aslanov, 2007: 283).

1920'de ise, devlet memurlarının tam olarak düzenlendiği bir liste yayınlanmıştır. Bu belgeyle, dönemin devlet memurlarına ilişkin somut sonuçlara varılabilir. Sovyetler Birliği döneminde 1922'de, devlet idare ve işletmelerinde gulluk hakkında geçici kuralların yanı sıra, uzun bir süreçten sonra Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Devlet Emek Komitesi'nin 1967 tarihli kararıyla görev listeleri belirlenmiş, alınan bu kararlar da Sovyet Rusya döneminde kamu yönetiminin devlet aygıtı ve personel sisteminin de en önemli görevlerin listesi olan nomenklaturası'nın kurulmasına katkıda bulunmuştur (Aslanov, 2007: 284).

Bağımsızlığın kazanılmasından sonra ülkede, devlet yönetimi ve kamu personel sisteminde de önemli reform çalışmaları başlatılmıştır. Devlet memurluğuna ilişkin 23 yasa kabul edilmiştir. Bu kararlarla memurluk sisteminin yeniden yapılanması, devlet personel yönetim konseyinin kurulması, zorunlu memur sigortası, emeklilik hakkı, ücret politikaları, personel teşvikleri, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, personel istihdamı, görevlerin kategorize edilmesi ve devlet personel komisyonu gibi önemli konularda çalışmalar başlatılmıştır.

2000 yılında yürürlüğe giren devlet memurları hakkındaki kanun ise ülkede, kamu personeli alanında önemli bir reform aşaması olmuştur. İlk defa olarak bu dönemde devlet sektöründe görevli olanların faaliyetlerinin kanuni temelleri, ilke ve esasları ayrıntılı olarak belirlenmiştir. İlgili kanun yürütme erkinin kurumlarına, yasama ve yargı erkinin bürokratik organlarında çalışanları kapsamaktadır. Ancak Başsavcılık, adalet, milli istihbarat, gümrük, vergi, iç ve dış işleri ile ulusal bankada görevli olan devlet memurları, yasanın ilkelerine göre kabul gören özel kanunlar temelinde faaliyet göstermektedirler (Yanq ve Şabanov, 2004: 125).

2002-2004 yılında gerçekleştirilen, “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Devlet Memurluğunun Ekonomik Stratejisi ve Ödeme Politikasının Uygulanması” projesi,ülkedeki kamu personel sisteminde reformun gerçekleştirilmesi doğrultusunda önemli aşamalar kaydetmiştir. Projenin temel amaçları ise (Aslanov, 2007: 286);

- i. Kamu yönetimi sisteminde çok yönlü reform sürecinin başlatılarak geliştirilmesi,
- ii. Devlet sektöründe personelin yönetiminin tek düzenleyici ve kurucu yapısının oluşturulması hususunda önerilerin verilmesi.
- iii. Devlet memurluğu ve kamu yönetim alanında reformların bilimsel altyapısının inşa edilmesidir.

2006’da tamamlanmış olan projenin getirdiği önemli sonuçlardan biri ise, 2005’de kurulan Devlet Plan Komisyonu olmuştur. Bu komisyon, devlet memurluğuna ilişkin konularda tam yetkiye sahip olan bir devlet organıdır. Bu komisyon, 2006’da Cumhurbaşkanı kararnamesi ile onaylanan ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ile birlikte yürütülen, devlet memurluğu sisteminde reformların yapılması için yönetişimin oluşturulması ve yürütülmesine ilişkin projenin uygulanmasına başlamıştır. On yıllık olarak gerçekleştirilen stratejiye göre, hükümetin iyi yönetişim ve devlet sektöründe reformların oluşturulmasında bu projenin önemli bir rolü vardır (Rehimli, 2011: 133).

Azerbaycan'da devlet memurluğu alanında reformlara destek projesi, Devlet Plan Komisyonu ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın beraberce yürüttükleri bir çalışmadır. Genelde kanunilik, şeffaflık, denetim ve verimlilik prensiplerine dayanan çok yönlü yönetim reformu stratejisinin uygulanarak geliştirilmesine yönelmiştir ve proje sonucunda ülkede memurluğa ilişkin kanuni temel ve ilkelerin tam olarak oluşturulacağı ve personel yönetim sisteminin kurulması öngörülmüştür (Aslanov, 2007: 287).

Azerbaycan devlet memurluk sistemi genel olarak rasyonel bürokrasi değerleri doğrultusunda Avrupa ülkelerinin deneyimleri öngörülmekle, Sovyet nomenklaturası yerinde milli devlet bürokrasisi oluşturma gayreti içindedir. Bu süreç de iç ve dış aktörler (özellikle AB, BM, DB) aktif rol almaktadırlar. Genel eğilim kamu personelinin sayını azaltmakla, devlet sektörünün harcamalarını da azaltmaktır.

3. Türkiye-Azerbaycan Kamu Personeli Ücret Yönetiminde Benzerlik ve Farklılıklar

Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 19/3 maddesiyle, memurlara tanınan aylık hakkı kanununun 22. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre aylık, devlet memurlarına yaptıkları hizmetleri karşılığında her ayın başında yapılan parasal ödemedir. Miktarı ise yetki, sorumluluk derecesi, uzmanlık seviyesi ve hizmet süresine göre değişebilmektedir. Bunun yanı sıra, bulunulan yer, yapılan işin zorluğu ve tehlikeli olma durumuna göre memurun aylık maaşına ilave ödenekler yapılmaktadır (Rehimli, 2012: 102).

Yan ödemeler ise, Türkiye'deki ücret sisteminin ağırlık noktasını oluşturmaktadır. Her kamu görevlisinin yararlandığı yan ödemeler, iş güclüğü zammı, iş riski zammı, teminindeki güçlük zammı, mali sorumluluk tazminatı, özel hizmet tazminatı, meslek tazminatı, yabancı dil tazminatı, makam tazminatı, tam gün ödeneği gibi ödemelerdir. Nitelik ve çalışma koşullarında güçlük hayat ve sağlık için taşıdığı

tehlike, personelin sağlanması, görevde alıkonmasında, belli yerlerde kullanılmasında güçlük bulunması, yan ödemeler için ölçüt olmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu tek ücret ilkesi üzerinden şekillenmiştir. Ancak, zamanla, memur maaşlarında uygulamaya sokulan ek ödeme kalemleriyle tek ücret ilkesi istisnalara sahip olmuştur. Bu uygulamalardan biri olan ek göstergenin, başlangıçta uygulama alanı dar tutulmuş ancak zamanla, uygulama alanı genişletilmiştir. Ek gösterge ile yapılacak ödemeye hak kazanacak kadro ve unvanları belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Ek gösterge ödemelerinden yararlanacakların unvan ve gösterge puanları, Kanunda II Sayılı Cetvelde belirtilmiştir (Akgüner, 2014: 78).

Azerbaycan'da hakimiyet yetkisini kullanan memurlarına ise aylık maaşları dışında ek ücret ödenmektedir. Bu memurların listesi Bakanlar Kurulunca düzenlenmekte ve aylık ücretlerine yüzde 15 oranında bir ilâve yapılmaktadır. Hizmet sürelerine göre ek ücretin verilmesi Cumhurbaşkanının onayladığı fermana göre şu şekildedir;

- I. 1-5 yıl (%5)
- II. 5-10 yıl (% 10)
- III. 10-15 yıl (% 20)
- IV. 15 yıl üzeri (% 30).

Devlet memuru aylık iş saati dışında beş saatin üzerinde çalıştığında (ayda 17 saatten fazla olmamalıdır) her saat başına normal zamandaki saat başı ücretinin iki katı oranında ek ücret almaktadır. Aylığın dışında, memurlara, görev yerleri değiştirildiği takdirde ya da başka bir yere geçici olarak görevlendirildiklerinde “yolluk” adı altında ilâve ödeme yapılır. Bu ödeme, memurun yol giderleriyle gündelik ihtiyacını sağlamayı amaçlamakta ve memurun aylık derecesine göre değişebilmektedir (Rehimli, 2012: 103-104).

Genel olarak devletin vatandaşlarına kaliteli hizmet sunabilmesi için nitelikli elemanlara ihtiyacı vardır. Nitelikli eleman da ancak iyi bir aylık rejimi sayesinde devlet kurumlarına çekilebilir. İyi bir aylık rejimi oluşturmak için dış denge ve iç denge ilkelerine uyulması gerekmektedir. Bunlardan başka, iyi bir aylık rejiminin

aşağıdaki özelliklere de sahip olması gerekmektedir. Aylıklar asgari geçim haddi gözetilerek belirlenmeli ve miktarca yeterli olmalıdır. Maaşlar, enflasyonda meydana gelen değişimleri izleyebilmelidir. Aylık sistemi, aylıklar dışında, görünmeyen çıkarlar sağlanmasına imkân vermemelidir. Aylık sistemi, basit ve anlaşılır olmalıdır. Maaşlar arasında bir iç denge bulunmalıdır. Eşdeğer görevleri yerine getirenler bakımından, kamu kesimi ile özel kesim arasında ücret düzeyi farkı fazla olmamalıdır. Ana rejimin dışında başka ücret sistemlerinin rejimi parçalama yönündeki etkisine izin verilmemelidir. En düşük aylıkla en yüksek aylık arasındaki kabul edilebilir bir fark bulunmalıdır. Bölgesel farklılıklar göz önünde bulundurularak, aylık rejiminde birtakım teşvik edici öğelere yer verilmelidir. Aylık rejimi, çalışan kesim ile halk arasında gelir bakımından uçurum yaratmamalıdır. Nitelikli çalışma ödüllendirilmelidir (Ayman-Güler, 2013: 116).

Azerbaycan’da Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 24. maddesine göre, memurun görevinde başarılı bulunması ve olağanüstü çabayla çalışması halinde atamaya yetkili amir tarafından siciline işlemek kaydıyla “takdirname” verilebilmektedir. Takdirnamenin parasal yönünün bulunmamasına rağmen memurun çalışmahayatındaki yükselme ve benzeri gelişmelerde önemli etkisi vardır. Özellikle üst düzey yöneticiliğe yapılan atamalarda takdirnameye büyük önem verilmektedir.

Devlet Memurlarının Ödüllendirilmesi Kuralları hakkında tüzüğe göre, memurların, verilen görevleri başarıyla yerine getirmeleri durumunda ve ulusal bayramlarda, ilgili devlet kurumu başkanının onayıyla kolektif ya da bireysel olarak para ödülü almak hakları bulunmaktadır. Uygulamada devlet memurları genel olarak ulusal bayramlarda ya da diğer önemli günlerde birer aylık ücretleri oranında ödüllendirilmektedir. Bireysel olarak ise memuriyetlerinde başarılı olduklarında, ilgili kurum başkanının onayıyla para ödülü almaya hak kazanmaktadırlar. Yasalara göre maddi ödüllendirmenin memurlar için terfi, kariyer ve benzeri gelişmelerde önemli rol oynamadığı da ifade edilmektedir (Rehimli, 2012: 105-106).

Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, memur, aldığı eğitime göre belli bir dereceden ve kademedan göreve başlamakta, memurun aldığı eğitime göre yükselebileceği kademe ve dereceler belirlenmektedir. Her derece ve kademe belli

bir ücrete tekabül etmektedir. Memur, kademe ilerlemesi ya da derece yükselmesi gerçekleştirdiğinde ücreti de artmaktadır. Ancak, başlangıçta gösterge ve katsayının çarpılmasıyla bulunan maaşın, ek ödemeler nedeniyle içeriği değişmiştir.657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki düzenlemelerin büyük bir kısmı çerçeve şeklinde belirlenmiş olup, bu konudaki ayrıntılı düzenlemelerin sonradan kabul edilecek yönetmeliklerle yapılması öngörülmüştür. Ancak, yapılan düzenlemeler, bozulan düzene çözüm getirememiş, düzenlemelerin sayısı arttıkça sistem giderek karmaşık bir hal almıştır (Centel, 2014: 84).

1327 sayılı kanun ile getirilen maaş düzeni, 1982 yılına kadar ana hatlarıyla varlığını korumuştur. Rejimin asli unsuru, memurun alacağı temel maaştır. Temel maaşa, Yasa ile belirlenen 15 derece ve 9 kademededen oluşan (üst derecelerde kademe sayısı dörde kadar düşer) gösterge tablosunda, memurun yer aldığı derece ve kademedeki gösterge ile belirli zaman dilimlerinde saptanan genel katsayının çarpılmasıyla ulaşılır. 1327 sayılı kanun ile tek bir katsayı esas kabul edilmiş, katsayı memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve devletin mali imkânları göz önünde bulundurularak genel bütçe yasası ile tespit edilecektir. Böylelikle, maaş artışının her yıl bütçe yasasıyla yapılması ve artış miktarının ekonomik durum ile doğrudan ilintilendirilmesi ilkesi kabul edilmiştir.

Düzenleyici kurumlarda ücret rejimi genel rejimden ayrılmış ve esnekleşmiştir. Düzenleyici kurum personeline ve kurul üyelerine ayrıcalıklı ve yüksek mali haklar sağlanmaktadır. Düzenleyici kurumların ücret rejimi örgüt yasalarına dayanılarak oluşturulmuştur. Bu çerçevede, her birinde farklı ücret belirleme usulü ve farklı ücret düzeyi ortaya çıkmıştır. Ancak genel ilke olarak bütün kurullarda, genel ücret rejiminden yöntem ve miktar olarak kopma yaşanmış ve ademi merkezi ücret rejimleri ortaya çıkmıştır (Ayman-Güler, 2013: 69). Kurul üye personelinin ücret belirlenmesi yöntemi aynı olabileceği gibi, farklılaşabilmektedir. Ancak düzenleyici kurumlarda, genel ilke olarak kurul üyelerinin ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından, personelin ise kurul başkan ve üyeleri tarafından tespit edilmektedir. Düzenleyici kurumların ücret rejimlerine ilişkin bir diğer genel saptama, bütün personeline ödenen ücretlerin ve diğer mali hakların kamudaki genel maaş/ücret düzeyinin ve

mali hakların çok üzerinde olduğudur. Kurullar, genel rejimden ücret dışı mali haklarda da son derece farklılaşmıştır.

Ücretlendirme standart esaslara sahip olmakla birlikte, esnek performans değerlendirmesi, personelin bir aylık ücreti tutarında olan ve yılda en fazla iki defa verilebilecek ödülle ücretin yan unsuru olarak, ücretlendirme düzenine uyarlanmıştır. Ödüllendirmede personelin emsallerine göre başarılı görev yapması temel alınacak, ödülü belirleyecek performans ölçütleri ise, görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyeti olarak belirlenmiştir. Ücretlendirmede ilkeler standart iken, ödüllendirme ve performans değerlendirmesinde bütünüyle esnek ilkeler karşımıza çıkmaktadır (Akgüner, 2014: 55-56).

Eğitim de gerek Türkiye gerek Azerbaycan maaş düzeninde temel belirleyici öğedir. Eğitimin yanında kıdem de maaşın belirlenmesinde etkilidir. Memurun eğitim düzeyi, işe girişteki derece ve kademesini belirler. Özelliği olan, kaymakamlık gibi, görevler söz konusu olduğunda ise, memurun işe başlayacağı derece ve kademesi yükselir. Eğitimin bir başka etkisi, işe başladıktan sonra eğitim düzeyinin yükselmesinde görülür.

Kamu kesiminde görevli personele yapılan ödemelerde, eşit işe eşit ücret ödenmesine, yapılan iş ve çalışma farklılığına göre farklı ücret tespitine, özel sektörde aynı seviyedeki iş için yapılan ödeme ile kamuda yapılan ödeme arasında fark olmamasına, ücret seviyelerinin ücret sistemlerine uygun olmasına ve ücret sisteminin ücret hadlerine ilişkin kanunlara uygun olarak ayarlanmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bunların dışında liyakatin, başarılı ve verimli çalışmanın değerlendirilmesi ile memurun haklı atamasının ve keyfiliklere karşı korunmasının teminine yönelik hukuki önlemler alınmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için de, öncelikle, iş analizleri ve iş tanımları ile birlikte, o işi yapacak personelin niteliği ve sayısı ortaya konmalıdır. Bu ve buna benzer standartlar sayesinde, bir işin ne kadar sürede ve kaç kişi tarafından yapılacağı ortaya konarak performans değerlendirmesinde kolaylık sağlanacaktır.

Azerbaycan ve Türkiye’de kamu kesiminde maaşlar peşin olarak ödenmektedir. Bu uygulama, bireye yönelik kariyer sisteminin gereği olmaktadır. Birey devletin tek yanlı olarak saptadığı memurluk statüsüne girdiğinde hizmete hazır olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle aylık ödemeleri kişiye bağlı olarak ve peşin yapılmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi cumhuriyet döneminden itibaren bir yapılanma, değişim süreci yaşamaktadır. Bu yapısal değişimin bir boyutu da personel rejimiyle alakalıdır. Fakat dış etkenler ve sistem içerisinde oluşan nedenlerden dolayı bu değişimlere zorlandığını söyleyebiliriz.

657 sayılı kanun hazırlanırken “eşit işe eşit ücret” ilkesinden hareket edilmiş, ancak gereğinden fazla basit ve yetersiz unsurlara dayandığından, sistem eşit olmayan işlere eşit ücret uygulamasına yol açmıştır. Gösterge ve ek gösterge unsurlarının yetersizliğini telafi etmek üzere sisteme sürekli yeni unsurlar (yan ödemeler, zamlar, tazminatlar) ilave edilmiş, ek tablolar, ek göstergeler, maktu rakamlar üretilmiştir. Bunun sonucu olarak da sistemde karmaşaya yol açmıştır.

Türkiye’de kamu çalışanlarının tabi olduğu ücret sisteminin yeterli olduğu sayılmaz. Kamu kesimi çalışanlarına ödenen ücretlerde büyük karmaşa yaşanmaktadır. Bu karmaşa ücretliler arasında huzursuzluklara neden olmaktadır. Bu durum personelin verimini önemli ölçüde azaltmaktadır. Personel rejiminde düzeltmeye yönelik çalışmalar yapılmasına rağmen karmaşa daha da artmaktadır.

Ücret sisteminde olan dengesizlikler personel motivasyonunu da düşürmektedir. Burada bölgesel ücret dengesizliklerini özellikle vurgulamak lazımdır. Çünkü bu durum bir kurumda hak etmediği ücreti alamayan kişi aynı pozisyonda aynı işi farklı bölgelere kaçıp istedikleri ücretle yapmalarına neden oluyor. Daha az tercih edilen bölgelerde de ücret standartlarını, dolayısıyla kamu personel yönetimini iyileştirmek yönünde ücret politikaları önemle sürdürülmelidir. Ücretlerin sadeleştirilmesi ve hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna göre ve işin önemine göre adil bir ücret sistemi belirlenmelidir. Ekonominin iyileşme yaşadığı dönemlerde ücretler artarken, ekonominin daralmaya girdiği dönemlerde ücretlerin düştüğü gözlenmektedir. Ücret rejiminde adaletli sağlamaya yönelik önceden planlanmış politikalar yerine ekonominin gidişatına göre ücret politikasına yön verilmektedir. Sorun, bütüncül olarak ele alınıp çözümler üretilmemekte, aksayan yönler görüldükçe çözümler üretilmeye çalışılmaktadır.

Genel ekonomik durumdaki iniş çıkışlar ücret ve maaşlar üzerinde de etkisini göstermiştir. Kalkınma planlarına bakıldığında düzenli bir ücret politikası hedeflemesi her kalkınma planında belirtilmiş ancak etkinliği sağlanamamıştır.

Sosyal güvenlik primi kesintilerine dönük olarak yeni maaş sistemi ile emeklilik mevzuatındaki bağ kurularak sosyal güvenlik primlerinin ücret ve tazminattan oluşan yeni maaş unsurları üzerinden kesilmesi sağlanmalıdır. Zaman içinde kamu personel rejiminde ortaya çıkan ücret dengesizliklerini ortadan kaldırmaya yönelik olarak çeşitli düzenlemeler yapılmış ancak bu düzenlemeler tam anlamıyla çözüm üretme noktasında yetersiz kalmıştır. Bu bağlamda reform niteliğinde köklü düzenleme ihtiyacı 2 Kasım 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile karşılanmıştır. Bu düzenlemeyle aynı hizmet sınıfında aynı veya benzer unvana sahip olmasına rağmen farklı kurumlarda çalışması nedeniyle farklı ücretler ile çalışan personeller arasındaki ücret farklılıkları büyük ölçüde giderilmiştir. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname esasında 2006 yılında başlayan eşit işe eşit ücret çalışmalarının sonucu olarak yaşama geçmiştir. Bu düzenleme ile eködeme sistemi yeniden ele alınmış, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmış, çeşitli kamu idarelerinde personelin mali ve sosyal haklarını belirlemeye ilişkin yetkiler kamuda

emsali olan personelden daha fazla mali ve sosyal hak belirlenememesi şeklinde sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede 2011 yılı Kasım ayı itibariyle 58 adet ek ödemeler de dahil ilave ödemeye ilişkin yasal düzenleme ile 30 adet kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenleme yürürlükten kaldırılmış ve kalkınma ajansları ile birlikte yaklaşık 40 adet kamu idaresinde mali hak tespitine ilişkin yetki veren yasal düzenlemelere sınır getirilmiştir.

Performansa dayalı ücret sisteminin bütün olarak uygulanmadığı bir yapıda ücret dengesinin tam anlamıyla sağlanabilmesi için bir kamu görevlisine mesai saatleri içerisinde kamu görevi nedeniyle verilen görevler karşılığında harcırah dışında herhangi bir ilave ödeme yapılmamalıdır.

Azerbaycan'da kamu personel sistemi çok parçalı bir yapı görünümündedir. Memurların unvan ve kıdemleri, çalıştıkları kamu kurumlarının sınıflandırılması temelinde yapılan kamu görevlerinin tasnifi esasına dayanmaktadır. Memurların yanı sıra bir "özel mevzuata tabi memuriyet" biçimi yaratılmıştır. Genel itibarıyla mesleklerin kendilerine has özellikleri sebebiyle, bu görevleri ifa eden kamu görevlilerinin statüleri kendi kanunları içerisinde düzenlenmektedir. Bunun dışında kalan ve kamu hizmetlerini yürüten personel ise İş Kanunu hükümlerine tabidir. Bu tür bir yapı beraberinde karmaşık ve çok parçalı bir personel sistemini getirmiştir. Bu nedenle de memur tanımının genişletilerek söz konusu hukuki düzenlemelerin en azından bir kısmının tek çatı altında toplanması gerekmektedir.

Genel olarak bakarsak Azerbaycan'da mevcut kamu personel rejiminin özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Rehimli, 2008: 50-52):

- a) Mevcut kamu personeli yönetim sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanının kontrolü ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma vs. tamamen devlet kurumlarında görevli üst düzey başkanların yetkisi kapsamındadır.
- b) Devlet kurumlarındaki mevcut personel idareleri profesyonellikten uzak ilkeler temelinde görevlerini sürdürmektedirler. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli elemanların liyakat ilkesi temel alınarak istihdam edilmelerine gereken özen gösterilmemekte, kurum başkanının talebine dayanarak

personel seçimi uygulanmaktadır. Göreve atamalar çoğunlukla kayırmacılık da dâhil olarak yolsuzluklar yapılarak yürütülmektedir. Bu durum özellikle üst düzey görev atamalarında daha yaygın olarak görülmektedir.

- c) Memur güvencesi söz konusu olmamaktadır. Bakan ya da vali görevden alındığı takdirde aynı kurumda görevli olan personelin çoğu da görevlerinden alınmaktadır. Söz konusu durum günümüzde oldukça yaygın olmakta ve konuya ilişkin olarak yapılan yargı başvuruları da sonuçsuz kalmaktadır.
- d) Devlet kurumlarındaki boş yerlere memur istihdamında çoğunlukla bildiri yapılmamakta, devlet kurum başkanının talebine göre memur işe alınmaktadır. Bunun yanı sıra, birtakım devlet kurumlarına memur alımında yazılı sınav yapılmasına karşın mülakatlarda yolsuzlukların yapıldığı da görülmektedir.
- e) Çoğu kurumlarda memurların görevlerine ilişkin yönetmelikler mevcut olmamakta, kurumdaki tüm işler birtakım yetenekli memurlarca yürütülmekte, diğerleri ise liyakat göz önünde bulundurulmadan göreve getirildiklerinden görevlerini tam anlamıyla yerine getirememektedirler.
- f) Memurluk görevine genç yaşta atanarak kariyer geliştirme fırsatına yönelik belirli bir politika uygulanmamaktadır. İktidar partisine bağımlılık yüksek seviyede olduğundan, parti içi saygınlık ve güven, memur terfiinde temel belirleyici unsur olmaktadır.
- g) Değerlendirme de amacına uygun gerçekleştirilmemekte, kayırmacılık ve yolsuzluk olgusunun insan bilincinde yarattığı olumsuzluklar terfi için değerlendirme yapılmasının önemli olmadığı kanısını uyandırmaktadır. Bir başka ifadeyle iktidar partisine yakınlık söz konusudur.
- h) Kurumlarda hizmet-içi eğitime önem verilmemekte, yani memuru göreve hazırlayarak görevinde yükselebilmesi için gereken bilgileri sağlayacak herhangi bir eğitim politikası bulunmamaktadır. Memurların değişen koşullara uyum sağlayabilmeleri için gereken hizmet-içi eğitim çalışmaları yapılmamaktadır.

Genel olarak Azerbaycanda tüm yönetim sistemi cumhurbaşkanı ve onun çevresinin denetimi altındadır. Ve bu durum devlet yönetim sisteminin bir alt sistemi olan kamu

personel yönetimine doğrudan etkisini sağlıyor.Çünkü ülkede kamuda çalışacak yeni, genç,eğitimli personellerin yerine akraba,dostluk ilişkileri, sahtekarlık ön plana çıkmaktadır.Bu da kamu personel sistemini çöktüren en önemli nedenlerin başındadır.

Aynı zamanda Azerbaycan'da devlet gullugçularının, kamu personellerinin ücretlerinin aşağı seviyede olması, onların başka ülkelere doğru gitmesine, beyin göçüne neden oluyor.

Görüldüğü üzere, Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde devlet memuru yerine devlet kurum başkanı sistemin devamlı bir unsuru durumundadır. Uygulamada bu tür sistemlerin zaman içinde kapalı sisteme dönüşerek değişimlere uyum sağlayamaması gözlenmiştir. İlgili alandaki ihtisas sahibi kişiler ve bilim adamları, bütün bu olumsuz durumların ortadan kaldırılarak yönetim sistemi içine yerleşen yolsuzlukların engellenebilmesi amacıyla Azerbaycan'daki kamu personeli yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedirler.

Devletin tüm alanlarında çalışan kamu personellerinin dini, siyasi, hukuki, maddi ve manevi güvenceleri sağlanmalıdır. Özellikle işinde başarılı, yolsuzluk yapmak istemeyen memurların siyasi ve hukuki baskıların altında kalmaması için bağımsızlıkları teminat altına alınmalıdır. Memur ve vatandaşların etik davranışlarına dair yeni yöntemler geliştirilmeli, devlet memurları üzerinden yolsuzluk, rüşvet, arz ve talepleri tamamen kalkmalıdır. Bu yönde memurlar üzerine de sorumluluğun artırılması yönünde çaba sarf edilmelidir. Böylece, memur ve vatandaş ilişkisi daha sıcak, güvenilir olacak, aynı zamanda halkın gözünde devlet memurları daha iyi prestije sahip olacaktır.

Azerbaycan kamu personel sistemini düzenleyecek, tüm kamu personelinin kapsayacak yeni bir Devlet Personeli Kanunu'na ihtiyaç vardır. Bu kanun tüm kamu görevlilerinin hukuki, siyasi statüsünü düzenlemelidir. Kanunda kamu personeli yönetim sisteminin ilkeleri, yönetici atamaları dahil tüm kamu personeli istihdamı noktasında özellikle liyakat ilkesine önem verilmelidir. Memur, sözleşmeli personel ve işçi tanımları anlaşılır şekilde yasada yer almalı,aradaki fark açık şekilde

belirtilmelidir. Tüm kamu personeli için sınıflandırma sistemi oluşturulmalıdır.

Azerbaycan'da son zamanlar kamu personellerinin mesleki eğitimlerinin yükseltilmesine dikkat edilmektedir. Bununla da gelecekte kamu personel sisteminde, personelin işini daha iyi şekilde yapacağı, vatandaşlara daha faydalı ve verimli olacağını bekleyebiliriz.



KAYNAKÇA

Kitaplar

Acar, A.C., Önce, S., Benligiray, S., Kağnıcıoğlu, C.H., Tokgöz, N. Ve Dağdeviren, M. (2011). Performans ve Ücret Yönetimi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Adal, H.Ş. (1968). Kamu Personel İdaresi, Ankara: TODAİE Yayınları.

Ağamalı, F.(2007). XVIII yüzyılın II yarısı - XIX yüzyılın başında Kuzey Azerbaycan Hanlıklarında Sosyal İktisadi Durumlar, Bakü: Bakü Üniversitesi Yayınları.

Akgüner, T. (2001). Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Akgüner, T. (2014). Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2009). Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Alkan, H. (2010). Azerbaycan Paradoksu, Ankara: USAK Yayınları.

Amanvermez, Y. (1981). İngiltere’de Kamu Personel Rejimi, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları.

Aslan, O.E. (2005). Kamu Personel Rejimi, Ankara: TODAİE Yayınları.

Aslan, O.E. (2006). Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri, Ankara: TODAİE Yayınları.

Aslan, O.E. (2007). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aslan, O.E. (2012). Kamu Personel Hukuku, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Atay, E.E. (2006). İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.

Ayman-Güler, B. (2013). Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İstanbul: İmge Kitabevi

Bilgiç, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” (Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bozkurt, Ö., Sezen, S. ve Ergun, T. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayınları.

Can, H., Akgün, A. ve Kavuncubaşı, Ş. (2001). Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Canman, D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayınları.

Centel, T. (2012). İş Güvencesi, Ankara: Legal Kitabevi.

Centel, T. (2014). İş Hukukunda Genç Yaklaşımlar, Ankara: Legal Kitabevi.

Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, B. (2010). Kamu Yönetimi, İstanbul: Okutman Yayıncılık.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012). İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Gözübüyük, Ş. (2004). Yönetim Hukuku, Ankara: Turan Kitabevi.

Güler, B.A. (2005). Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, Ankara: TODAİE Yayınları.

Günday, M. (2011). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi.

Güner, A. (1998). Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali İlişkiler, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

HAK (1995). Kafkasya ve Azerbaycan'ın Dünü-Bugünü-Yarını, İstanbul: Harp Akademileri Basımevi.

İsmailov, M. (2014). Azerbaycan Tarihi: İlk Çağlardan XX. Yüzyıl Başlarına Kadar, (Çev. V. Kurban), İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.

Karasu, K. (2009). "İngiltere'de Kamu Yönetimi" Kamu Yönetimi Ülkeler İncelemeleri, Ankara: İmge Kitabevi.

Kayar, N. (2010). Kamu Personel Yönetimi, Bursa: Ekin Yayınevi.

Keleş, R. (1986). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kurnaz, A.C. (2010). "Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi" Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.

Ömürgönülşen, U. (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği" Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar (Der. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık.

Özgür, H. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi” Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar (Der. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık.

Rehimli, R. (2006). Azerbaycan Kamu Personeli, Ankara: Natürel Yayıncılık.

Rehimli, R. (2011). Azerbaycan Devlet Personel Yönetimi, Ankara: Kültür Ajans Yayınları.

Sancakdar, O. (2001). Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi, Ankara: Yetkin Yayınları.

T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). “2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi” Araştırma Raporları II, Ankara.

T.C. Başbakanlık. (2003). “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara: T.C. Başbakanlık Basımevi.

Tokol, A. ve Alper, Y. (2011). Sosyal Politika, İstanbul: Dora Yayıncılık.

Tortop, N. (1999). Personel Yönetimi, Ankara: Yargı Yayınları.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2006). İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Uzun, Ş. (2003). “Federal Almanya Yönetim Sistemi” (Ed. K. Nitas), Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Yıldız, G. ve Balaban, Ö. (2006). İş Değerleme ve Ücret Yönetimi, Sakarya: Sakarya Kitabevi.

Zengin, E. (2014). Azerbaycan Belediye Sistemi, İstanbul: Azerbaycan Araştırmaları.

Makaleler

Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2003). “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 5 (2): 153-179.

Ayman-Güler, B. (2003). “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları” Amme İdaresi Dergisi, 36 (4): 17-34.

Chowdhury, S.N. and Ahmed, S. (2004). “Public Management Reforms In Japan: An Analysis Into The Prospects of Introducing New Public Management” Journal of International Affairs, 8 (1-2): 79-81.

Cindemir, H. (2017). “Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri” Gaziantep University Journal of Social Sciences, 16 (2) : 553-566

Çevikbaş, R. (1995). “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci” 28 (2): 51-80.

Duran, L. (1986). “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni II” Amme İdaresi Dergisi, 19 (2): 3-28.

Eraslan, T. ve Tozlu, A. (2011). “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi” Sayıştay Dergisi, 81: 33-61.

Erdoğan, S. (2005). “Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personeli Rejimi” 20 (1): 53-64.

Gençay, F.D.S. (2014). “Fransa’da Kamu Personel Rejimi” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5 (1): 225-240.

Güneşer-Demirci, A.G. (2007). “İstihdamda Geçici Personel Sorunu” Mülkiye Dergisi, 31 (254): 89-98.

Kara, B. (2006). “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar” Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30 (2): 149-162.

Mihçioğlu, C. (1957). “Türkiye’de Liyakate Göre Terfi Meselesi” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 12 (3): 90-95.

Mihçioğlu, C. (1958). “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 13 (1): 109-116.

Muradova, S. (2014). “Emek Haklarının (Ücretlerin) Sözleşme Yönetiminin Önemi ve Azerbaycan Cumhuriyeti Emek Mecellesinde Ücret Üzere Tazminat Enstitüsünün Tespit Edilmesi Perspektifleri” Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 8: 403-409.

Oğurlu, Y. ve Saetgaraev, A. (2006) “Rusya Federasyonu İdare Hükukunda Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar” İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5: 147-161.

Öktem, M.K. “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi” Amme İdaresi Dergisi, 25 (2): 85-105.

Özkal-Sayan, İ. (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64 (1): 201-245.

Öztürk, A. (2001). “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları” Sayıştay Dergisi, 42: 3-19.

Sezik, M. ve Ağır, O. (2016). “Türkiye’nin Kamu Yönetimini Değiştiren Faktörler: Batılılaşma ve Küreselleşme” TheJournal of AcademicSocialScienceStudies, 49: 225-240.

Toyama, Y. (1997). “Privatization of Public Enterprises in Japan and Its Problems” OtomonEconomicStudies, 30: 1-15.

Tortop, N. (1986). “Personel Yönetimi ile ilgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması” Amme İdaresi Dergisi, 19 (3): 32-42.

Tezler

Aslanov, E. (2007). “Azerbaycan’da Kamu Yönetimi Reformu” Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aytaş, S. (2006). “Özelleştirme Sürecinde Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve T.C. Ziraat Bankası Örneği” Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Demirelli, L.(2012).“Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi” Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Eroksal, G. (2008). “Japonya’da Kamu Yönetimi ve 1995-2006 Yılları Arasında Yapılan İdari Reform Çalışmaları” Yüksek Lisans Tezi, Ankara: T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Güneşer-Demirci, A. (2009). “Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi” Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı.

Hızal, D. (2008). “Kamu Yönetimi Reform İhtiyacı ve KKTC Üst Düzey Kamu Yöneticileri Tarafından Algılanmasının Analizi” Yüksek Lisans Tezi, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İnsan Kaynakları Yönetimi Anabilim Dalı.

Özsalmanlı, A.Y.(2002) “Bilgi Teknolojilerinin Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Üzerinde Etkileri” Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Rehimli, R. (2008). “Azerbaycan’da Memurlar: Haklar, Yükümlülükler, Denetim” Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Rehimov, R. (2002). “Azerbaycan Kamu Personeli Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi: Sorunları ve Çözüm Önerileri” Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İnternet kaynakları

Headquarters for Administrative Reform,
“Points Concerning Modalities For Fundamental Reform Of Recruitment Examinations”
Tortop http://japan.kantei.go.jp/policy/gyokaku/kettei/020802saiyougaiyou_e.html (20.08.2017).

NPA Newsletter. (2000). http://www.jinji.go.jp/english/new_01.htm (20.08.2017).

Prime Minister Of Japan and His Cabinet. (2001). “Points on the Guide lines for Reform of the Public Servant System”
http://japan.kantei.go.jp/policy/gyokaku/kettei/021225koumuin_s_e.html (20.08.2017).

Prime Minister Of Japan and His Cabinet. (2002). “Reorganization and Rationalization Plan of Special Public Institutions”
http://japan.kantei.go.jp/policy/gyokaku/kettei/021219tokusyu_e.html (20.08.2017).

Rehimli, R. (2009). Azerbaycan Yönetim Sistemi,
http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/rehimli_recep.pdf
fRehimli, R. (1995). Sovyetler zamanında Azerbaycan’da kamu personeli yönetim sistemi <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/155453>.

Uşan, M.F. (2005). “Azerbaycan Hukukunda İş Sözleşmesinin (Emek Mukavelesinin) Temel Özellikleri: Türk Hukukuyla Karşılaştırmalı Olarak” Kamu-İş, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/832.pdf>

<http://sendika62.org/2015/11/rusyada-buyuk-ekim-devrimi-oncesinde-isci-sagligi-ve-is-guvenligi-emre-gurcanli-ileri/> (30.10.2017).

<http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html>. (27.10.2017).

Yasal düzenlemeler

4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkındaki Kanun, RG Tarihi: 21.06.2001, RG Sayısı: 24439.

926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, RG Tarihi: 10.08.1967, RG Sayısı: 12670.

Aleskerli, A. “Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası”.

<http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm>.

357 Sayılı Askeri Hakimler Kanunu, RG Tarihi: 26.10.1963, RG Sayısı: 11541.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG Tarihi: 23.07.1965, RG Sayısı: 12056.

2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, RG Tarihi: 26.02.1983, RG Sayısı: 17971.

2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, RG Tarihi: 13.10.1983, RG Sayısı: 18190.

3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanunu, RG Tarihi: 25.03.1986, RG Sayısı: 19058.

3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanunu, RG Tarihi: 04.06.1988, RG Sayısı: 19832.



Özgecmiş

İsim ve Soyisim: Aygöl Aliyarova

Doğum Tarihi: 24.08.1993

Doğum Yeri: Azerbaycan, Sumgayıt

Eğitim Bilgileri

Orta Okul: Sumgayıt 4No-lu ortaokul (2000-2011)

Lisans: Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi İşletme Bölümü (2011-2015)

Yüksek Lisans: Muğla Sıtıkı Koçman Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü (2015-2018)

İş Deneğimi: Bakı Kiara Group, Reklam Menejeri (2014-2015)

Enda Boutique Hotel Antalya, Kalkan Front Desk Manager (2016-2018)

Bilgisayar Bilgileri: Microsoft Office (Word, Powerpoint, Excel, Outlook)

Dil Bilgileri: İngilizce (iyi)

Rusca (orta)