Kamu'da

Sosyal Politika

Yıl:8 / Sayı:33/ Ekim - Kasım- Aralık 2015 ISBN: 1306-8334

"İNSANI YAŞATAN DEVLET" ve KAMU PERSONEL REFORMU

Kamu'da Sosyal Politika

Memur-Sen'in
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata
Katkısıdır.

Memur-Sen Adına Sahibi
Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Mehmet Emin ESEN

Genel Yayın Yönetmeni
Şahin Ali ŞEN

Yayın Kurulu
Metin MEMİŞ
Günay KAYA
Mehmet BAYRAKTUTAR
Hacı Bayram TONBUL
Levent USLU

Danışma Kurulu
Prof. Dr. Ömer ÇAHA
Prof. Oya AKGÖNENÇ
Doç. Dr. Erdinç YAZICI
Yrd. Doç. Dr. Veysi ERKEN
Prof. Dr. Cengiz ANIK
Halit ORTAKÖY
Av. Hüseyin Rahmi AKYÜZ
Emin ŞENVER
Osman TİMURTAŞ

Bilimsel makaleler ile ilgili tüm soru ve yazışmalarınız için;
Şahin Ali ŞEN
sahinalisen@hotmail.com

Yayın İdare Merkezi:
Memur-Sen
Oğuzlar Mah. 1371 Sk. No:1 Balgat-Çankaya/ANKARA
Tel: (0312) 230 09 72-73
230 48 98
Bürocell: (0533) 657 97 03-04
Faks: (0312) 230 39 89
www.memursen.org.tr

Grafik Tasarım&Baskı
Sinerji Grup Reklam Ltd Şti.
GMK Bulv. Özveren Sk. No:13/18
Demirtepe/Ankara
Tel: 0312 229 09 81

Yayın Türü:
Yaygın - Süreli

Basım Tarihi:
Ekim - Kasım - Aralık 2015
5000 adet
Ücretsiz Dağıtılır.

İçindekiler

10 KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİDEN DÜZENLEME İHTİYACI VAR MI ? — **Enes POLAT**, Devlet Personel Bşk. Yrd

24 YENİ TÜRKİYE HEDEFİ ve KAMU PERSONEL SİSTEMİ — **Prof. Cevdet İlhan GÜNAY**, İstanbul Yeni Yüzyıl Üni. Hukuk Fakültesi Dekanı

37 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNUNA TABİ PERSONELİN MALİ VE SOSYAL HAKLARINA İLİŞKİN UNSURLAR VE HESAPLANMASI — **Şinasi YURDAKUL**, Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdür Yardımcısı

49 OSMANLIDAN GÜNÜMÜZE STATÜ HUKUKU ve DEVLET MEMURLUĞU — **Prof. Dr. Onur Ender ASLAN**, TODAİE Genel Müdürü

52 BÜROKRATİK VERİMLİLİK ÖLÇÜLÜYOR — **İhsan UMUTLU**, Yazar

56 KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİ AÇILIMLAR — **Av. Harun KALE**

71 ÇALIŞMA HAKKI KAPSAMINDA MEMURUN İŞ GÜVENCESİ ÜZERİNE KISA BİR DEĞERLENDİRME — **Prof. Dr. Pir Ali KAYA**, Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

78 KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMEL SORUNLARI ve YENİDEN YAPILANDIRILMA ESASLARI — **Prof.Dr. Talat CANBOLAT**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

84 KAMU PERSONEL REJİMİ REFORMU ÇABALARINA ÇALIŞMA AHLAKI MERKEZLİ BAKIŞ — **Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN**, Gazi Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

93 PERSONEL REJİMİNİN EN ÖNEMLİ UNSURU NEDİR? BU UNSUR NE İLE İRTİBATLANDIRILMALIDIR? — **Engin SABANCI**, Yönetişim Uzmanı

98 DEVLETİN SÜREKLİLİĞİ, HÜKÜMETLERİN DEĞİŞKENLİĞİ ve MEMUR İÇİN STATÜ HUKUKU — **Doç. Dr. Erdinç YAZICI**, Gazi Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

101 "GÜÇLÜ MEMUR BÜYÜK TÜRKİYE" ÇALIŞTAYI SONUÇ BİLDİRGESİ

Editörden

Mehmet Emin ESEN
Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı

KAMU GÖREVLİLERİNİN HAKLARINI SAVUNMAK ERDEMDİR

Türkiye'nin gündemini meşgul eden en önemli konu yaşam alanımızı en güçlü haklarla donatacak Yeni Anayasa, doğal olarak bizim gündemimiz de kamu görevlilerinin daha verimli olabilmeleri ve verimli hizmet sunabilmelerini sağlayacak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu... Yakın tarihimize baktığımızda personel reformu yaklaşık olarak 12 yıldan beridir gündemden düşmeyen ve etrafında çok hararetli tartışmaların yapıldığı bir süreç haline gelmiştir.

Yürürlüğe girdiği tarihten buyana üzerinden 50 yıl geçen, kendisine verilen sayıdan daha fazla değişikliğe uğrayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bundan sonra yama kaldırmayacak kadar yıprandı. Yasanın bazı maddelerinin sahada karşılığı bile yok. Aşikâr olan bir diğer durum da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda günün ihtiyaçlarını karşılamayan kısımların bulunduğu ve bu Kanun'un Türkiye'nin dinamizmine ayak uydurmadığı da bir gerçek. Sosyal paydaşların ve bunların uzmanlarının, akademisyenlerden oluşturulacak bir teknik/uzman heyetince oluşturulacak kanun taslağı hazırlıklarının bir an önce başlaması elzemdir. Gereksiz bir karmaşaya zemin oluşturacak tartışmalardan uzak durarak, uzlaşı kültürüne sahip çıkarak çalışmalar başlatılmalıdır.

Memurların özgürlük ve özlük haklarının korunacağı, Yeni Türkiye'de çalışanların önünde başta örgütlenme hakkı olmak üzere grev ve siyaset hakkı gibi set olarak duran tüm yasakların ortadan kaldırılacağı değişime "Evet" diyoruz. "Evet"imizi güçlü bir sesle haykırırken yapılacak düzenlemeler "kazanımları sekteye uğratmamalı", "yeni kazanımlara kapı aralanmalı", "Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verilmeli" şeklinde uyarımızı da yapıyoruz.

Bu itibarla nitelikli personelin temininde zorluk çekilen yerlerde kaliteli kamu hizmeti sunabilecek personelin istihdamının sağlanması, öğretmen ihtiyacı olan okullara yeterli sayıda öğretmenin atanması, hemşire ve doktor eksikliğinin giderilmesi için tedbirlerin alınmasını, kalkınmada öncelikli bölgelerde çalışanların çalışma şartlarının iyileştirilmesini, buralarda çalışmanın cazip hale gelmesi için teşviklerin verilmesini, kamu hizmetini etkin ve verimli sunacak kamu görevlilerimizin mali, özlük ve sosyal haklarına yönelik olumlu adımların ivedilikle atılmasını istiyoruz ve bu yönde yapılacak çalışmaların tamamını her zaman destekleyeceğimizi bir kez daha yineliyorum.

Kamu görevlilerinin haklarının korunması bir erdemdir. Kuruluş temelinde var olan değerlerle çağın erdemliler hareketinin parçası olarak hayatın her alanında kazanımlar üreterek yükselişini sürdüren Memur-Sen'in, çalışma barışını arttıracak her türlü düzenlemenin yanında olduğunu, çalışma barışını tehlikeye sokacak her türlü düzenlemenin de karşısında durduğunu bir kez daha ifade ediyorum. Atılacak yanlış adımların sorunları daha kaotik hale getireceği, içinden çıkılmaz hale sokacağı da unutulmamalıdır.

Kamu personel rejimine yönelik tartışmalara günlük ve kısa vadede çözümler yerine, uzun vadede tüm kesimlerin faydasına olacak çözüm önerileri sunan Memur-Sen, bilimsel ve akademik çalışmalar yaparak bu konuya katkı sunmaya devam etmektedir. 2015 yılının sonunda düzenlediğimiz alanlarında konuya hâkim uzmanların, bürokratların ve akademisyenlerin katıldığı "Güçlü Memur Güçlü Türkiye" çalıştayını gerçekleştirerek öncü ve öngörülü sendikacılık görevimizi yerine getirdik. Bununla yetinmeyip dergimizin bu sayısını Devlet Memurları Kanunu ve personel rejimine ayırdık. Bundan sonraki dönemde gerek toplantılar, gerekse çalıştaylar yaparak konunun takipçisi olmaya devam edeceğimizi bir kez daha yineliyor dergimizin bu sayısından istifade etmenizi diliyorum.

Ali YALÇIN
Memur-Sen Genel Başkanı

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE REFORMA EVET, DEFORMA HAYIR

Devletler varlık nedenlerinden biri olarak bireylerin soyut ve somut alanlara/haklara yönelik "güvence" olma işlevini, "kamu kudreti" ile değil "kamu hizmeti" üzerinden icra edebilirler. Vatandaş kitlesi nezdinde "güvence" aparatı olmayı hedefleyen Devlet, bunun bir yansıması olarak da "hukuki güvence", "ekonomik güvence", "iş güvencesi" ve benzeri türev güvenceler üretmek ve bunları görünür kılmak sorumluluklarını da süreç içinde üstlenmiştir.

Hemen her kesimin, her kurumun, üzerinde uzlaştığı tespitlerin başında, "Kamu yönetimi (ve yerel yönetimler) ile kamu personel rejiminde, bütüncül bir reform yapılması ihtiyacı yer alıyor. Bu noktada, büyük bir konsensüs var. Bununla birlikte, reformun kimlerle, hangi noktalarda, kazanılmış haklara dokunmadan, yeni kazanımlar üreterek, hangi içerikleri kapsayacak şekilde yapılacağı noktasında oluştuğunu söylemek an itibariyle mümkün değil. Gerek kamu yönetiminde gerekse kamu hizmeti organizasyonu ve kamu personel rejiminde, değişim ve gelişim odaklı dönüşümün mutlak surette "bütünsellik" ilkesi üzerinden yürütülmesi gerekiyor. Reform çalışması, hem beklentilerin karşılanmasına hem de sürdürülebilir, sistemin ana gövdesi muhafaza edilerek müdahale edilebilir bir kamu yönetim sistemine ve kamu personel rejimine büyük oranda kapı aralamalıdır. Kamu yönetimi ve kamu personel sistemine yönelik bugünden geçmişe uzanan bir inceleme yapıldığında ortaya bütüncül bir fotoğraf yerine çoğunlukla tamamlanma ihtimali sıfıra yakın bir puzzle ortaya çıkıyor. Gerçekten kamu personel sistemi mevzuatına ve işleyişine ilişkin değişiklik çalışmaları da parça parça yapılmış ve bunun sonucunda sistem 'kırk yamalı bohça" rekorunu çoktan kırmış, 657 Sayılı Kanun "700 yamalı bohça"ya dönüşmüş durumda.

657 sayılı Kanun bu özelliğiyle, kamu personel sistemine, kamu hizmeti perspektifine yönelik değişiklik taleplerinin ya da reform iradesinin gündeme geldiği dönemlerde, operasyon masasına ilk yatırılan hasta konumundadır. Kamu

hizmetlerinin kalitesi tartışılıyorsa sorun 657'dir, kamu personel sisteminde tıkanma yaşanıyorsa sorun 657'dir, kamu bürokrasisi hantallık suçlamasına muhatap oluyorsa doğal şüpheli ve müzmin sanık yine 657'dir. Üzerinde bu kadar çok konuşulan, içeriğiyle bu kadar çok oynanan ikinci bir Kanunumuz yok. Bütün bunlar doğal olarak artık sloganlaşmış "Kamu personel sistemi düzelmeli, 657 değişmeli" tespitini de beraberinde getiriyor.

Yapılan değişikliklerle özgün metni neredeyse tamamen ortadan kalkan, bütünlüğünü ve tutarlılığını kaybeden 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu; kamu görevlilerinin mali, sosyal ve özlük haklarının iyileştirilmesi ve hizmetlerin etkinleştirilmesi, maaş dengesizliği, eşitsizliği ve adaletsizliğinin giderilmesi, adil, objektif, istikrarlı personel istihdam sistemi oluşturulması, kariyer ve liyakat ilkelerini somutlaştıracak ilerleme ve yükselme sisteminin kurulması gibi bir çok ara hedefi içinde barındıracak şekilde mutlaka değiştirilmelidir. Ancak, kamu personel sistemine yönelik reform ve 657'ye yönelik değişiklik iradesi, bunlar üzerinden değil de kamu görevlilerinin iş güvencesinin kaldırılması/esnetilmesi ya da işçi-memur ayırımı kaldırılarak kamu görevlisi yerine kamu çalışanı tasarımı üzerine inşa ediliyor. 657'deki değişim, piyasa koşulları ve kuralları dikkate alınarak değil, 'İnsanı yaşat ki devlet yaşasın' ilkesi çerçevesinde, devletin misyonu, idealleri, hedefleri ve vizyonu perspektifinde gerçekleştirilmelidir. Başbakan Sayın Ahmet Davutoğlu'nun "Hattı müdafaa yoktur, sathı müdafaa vardır. O satıh bütün dünyadır" ifadesi, siyasi iradenin kamu görevlilerinin sorumluluk ve hizmet üretme alanının sadece ülke sınırları değil tüm dünya olduğu kanaatinde olduğunu göstermektedir. Bugün eğitimcilerimiz, din görevlilerimiz, doktorlarımız, mühendislerimiz başta Somali, Sudan, Kosova, Filistin olmak üzere her yerde Türkiye'yi temsil ediyor, ülkemiz adına dünyaya, insanlığa hizmet üretiyor, Büyük Türkiye idealiyle kamu hizmetini küreselleştiriyorlar. Nihayetinde, güçlü kamu görevlisi, güçlü devlet, güvenceli memur ise kamuya kaliteli hizmet demektir. Bu noktada, ne zaman kamu personel rejiminde reform gündeme ge(tiri)lse, kamu görevlisinin/memurun iş güvencesini diline dolayanlara birkaç hatırlatma yapmak yararlı olacaktır. İş güvencesi sadece kamu görevlisinin geleceği açısından değil devletin bekası açısından da önemlidir. Kamu görevlilerinin güvenceye sahip olması, kurumsal istikrar, devlet istikrarı, devletin bütünlüğü, devletin devamlılığı ve kurumsal hafıza açısından, sadece gerek şart değil bir çok açıdan yeter şart hükmündedir ve stratejik öneme sahiptir.

Kamu görevlisi olmak için belli niteliklere sahip olmak, kamu görevlisi kalmak içinse nitelikleri kaybetmediği sürece kamu hizmeti görmeye devam etmek yani iş güvencesine sahip olmak gerekir. Burada kast edilen iş güvencesi, "mutlak" değil "nispi" niteliktedir. Zira, başlangıçtaki şartları kaybeden ya da süreç içerisinde kamu hizmeti görmeye yönelik yeterliğini kaybedenler, işledikleri fiillerle, ihmalleriyle kamu yönetimini, düzenini ve yararını riske sokanlar zaten iş güvencesi odaklı bir koruma kalkanından yararlanamayacaktır.

İş güvencesinin kaldırılması, esnetilmesi ya da memur/kamu görevlisi kavramının yok sayılarak işçilerle birlikte "çalışanlar" sıfatı üzerinden birleştirilmesi girişimlerinden sonuç alınması için üretilen manipülasyonda olduğu gibi kamu görevlilerinin mutlak bir iş güvencesi yoktur. Kamu görevlilerine hukuka aykırı fiillerinden veya yapması gereken işleri yapmamalarından dolayı, uyarma (dikkatli ol), kınama (kusurlarının farkındayız) aylıktan kesme (hatalarının bedelini öde), kademe ilerlemesinin durdurulması(memuriyetten atılabilirsin) ve en üst ceza olarak devlet memurluğundan çıkarma cezaları verilebilmektedir. Müfettiş raporlarına göre haklarında fezleke düzenlenerek yargı

önüne çıkarılmaları mümkündür. Kısacası, kamu görevlisi memuriyetle bağdaşmayacak bir suç işlemişse zaten görevden el çektirilmektedir.

Memur-Sen olarak, Askeri Şura kararlarıyla görevden uzaklaştırılan asker kişilerin yargı yoluna başvurabilmelerini savunduk, 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle haklı savunmamız karşılık bulmuştur. Böyle bir anayasa değişikliğinden sonra, idarenin kamu görevlileriyle ilgili tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması durumundan, yargının kamu görevlileri lehine verdiği iptal kararlarının gereklerinin değiştirilmeden ve geciktirilmeden uygulanması durumundan geriye gidiş anlamına gelecek her hüküm ve uygulamayı öncelikle iş güvencesine yönelik müdahale olarak değerlendirmek gerekir. Zira, idarenin yargısal denetimi ve yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi hukuk devletinin, hukukun üstünlüğünün gereğidir. Statü hukukunun güvencesi de, bu anlamda kişi, kişiler, klikler ya da kurumlar değil fiili noktada kamu görevlilerinin üyesi olduğu sendika ve konfederasyonlar, hukuk zemininde ise hukuk kuralları ve yargı kararlarıdır.

Etkinlik hedefi üzerinden iş güvencesi tehdidi, verimlilik hedefi üzerinden de performans ücreti taltifi odaklı bir kamu personel sistemi tasarımına girişmek, her şeyden önce kamu yönetimi birikimimizi ve güçlü devlet ile kamu personel sistemi arasındaki ilişkiyi göz ardı etmek olur.

İş güvencesini bütünüyle yok etmek yanında değersizleştirmek, esnek hale getirmek sonucu doğuran sözleşmeli çalıştırma, kuralsız çalışma, kayıt dışı çalışma, taşeron çalıştırma, kısmi çalışma, atipik çalışma, part time(yarım zamanlı) çalışma, evden iş, geçici çalışma gibi esnek ve alternatif çalışma türlerini kabul etmiyoruz. Gelişmiş AB ülkelerinde esnek çalışma türlerinin olduğunu söyleyenlerin bilgileri gerçekleri yansıtmıyor. Bu ülkelerde kamuda esnek çalıştırma yöntemiyle çalıştırılanların toplam istihdam içindeki payı yüzde 5'i bulmuyor. Statü hukukunu tam olarak kavrayamayanların bir başka yanılgısı, kamu sektörü ile özel sektörün misyonunu karıştırmalarıdır. Devlet kar amacı değil hizmet etme görevi yüklenir. Şirketler kar amaçlıdır,Bu nedenle, iş güvencesinin kalkmasını, alanının daraltılmasını, yasal memur tanımında çalışanların oranının azaltılmasını, sözleşmeli çalışanların yaygınlaştırılması ve performansa dayalı ücret ve terfi uygulamalarının ağırlık kazanmasını doğru bulmuyoruz. Güvenceli istihdamı; kaliteli üretimin, yatırımın ve nitelikli istihdamın ön şartı olduğunu düşünüyoruz. İş güvencesini, toplumsal bütünlüğün sağlanması, devletin devamlılığı ve kamu hizmetinin kalitesi açısından önemsiyoruz. İş güvencesi sadece kamu görevlileri için değil toplum, devlet ve piyasa aktörleri açısından da garantörlük işlevi görmektedir. Biz iş güvencesini işe katılma güvencesi, işe devam etme güvencesi, ücret güvencesi, örgütlenme güvencesi olarak görüyoruz.

Diğer taraftan, taşeron çalışmanın, kayıt dışı çalış(tır)manın, güvencesiz istihdamın, performans ücreti odaklı istihdam ve çalıştırmanın herhangi bir ülkeyi gelişmiş ülkeler arasına yükseltmediği, küresel rekabet düzleminde önde olanlar seviyesine çıkarmadığı gün gibi ortadadır. Durum bu iken "etkinlik" hedefi üzerinden "iş güvencesi tehdidi", "verimlilik" hedefi üzerinden de "performans ücreti taltifi" odaklı bir kamu personel sistemi tasarımına girişmek, her şeyden önce kamu yönetimi birikimimizi ve güçlü devlet ile kamu personel sistemi arasındaki ilişkiyi göz ardı etmek olur.

Kamu görevlilerinin yüzde 70 oranına ulaşan örgütlenme oranı, güvenceye, hak aramaya, örgütlü güce, birlikte mücadeleye ve üretmeye verdikleri önemin bir başka ifadesidir. Bu açık gerçeğe rağmen iş güvencesi, esnek çalışma, performansa dayalı ücret kavramlarının yer aldığı beyanları kullanarak bir anlamda bu gerçeği göremediklerini, görmek istemediklerini itiraf ediyorlar. Personel sisteminde, kamu görevlileri için statü hukuku kaynaklı, reform başlıklı çalışma yapılacaksa bu, en az iki taraflı masa kurmayı gerektirir. Bu masanın bir tarafında siyasi irade, diğer tarafında sivil toplum-emek iradesi olmalıdır. Bu nedenle, gerek kamu personel sistemini gerekse kamu görevlilerinin statü hukukunu konu edinen çalışmalar için oluşturulacak masa, kesinlikle tek sandalyeli ve tek mikrofonlu olmaz, olmamalı. Ayrıca, bu amaçla oluşturulacak masada da tartışılmayacak, tartışmaya açılmasına sessiz kalınmayacak ilk konu da elbette ve kesinlikle iş güvencesidir. Ancak, daha çok iş üretmek için, daha kaliteli ve etkin kamu hizmeti sunmak için, maliyeti düşük mahiyeti kapsamlı kamu hizmeti alanı oluşturmak, daha güvenceli bir sistem kurmak için herkes zihnindekini masaya dökmeli ve bu ülkenin insanlarının hak ettiği kapsamlı ve kaliteli kamu hizmeti perspektifini, ülke insanına ve dünya insanlığına hizmet sunmayı dert edinen kamu görevlilerinin saygın iş, insan onuruna uygun çalışma şartları ve ücret noktasındaki haklarını ve hukuk çizgisini birlikte belirlemelidir. Bu anlamda, çemberin dışındakilerin yaptığı beyanlar üzerinden tedirginlik oluşturarak, gerginlik üreterek, korkutarak değil, korkulardan kurtularak yol almalıyız. İnsana dair, insan onuruna dair, hizmete dair, yeni teklifleri birlikte belirleyerek şikayetleri gidermeli, talepleri, beklentileri hayata geçirmeliyiz.

Bu noktada, Sosyal Ortaklık Modeli'ni devreye sokmalıyız. Anayasa; Ekonomik ve Sosyal Konsey'e "ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında" hükümete danışmanlık sorumluluğu yükler. Dolayısıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey canlı bir organizma olan mevzuatın güncellenmesinde, sosyal ve ekonomik reformların alt yapısının hazırlanmasında ortak bir müzakere zemini olarak değerlendirilmelidir. Kamu personel rejiminin rasyonelleştirilmesi, çalışma hayatının demokratikleştirilmesi, mevzuatın aksayan yönlerinin giderilmesi için anayasal ve yasal zeminlerin başında toplu sözleşme düzeni geliyor. Katılımcı bir anlayışla ve özgürce yürütülen müzakerelerle kamu personelinin mali ve sosyal haklarının hatta özlük haklarının iyileştirildiği ve geliştirildiği bir alan haline gelen toplu sözleşme düzeni, hem kamu personel sistemini hem de 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu güncellemekte, zamanın şartlarına göre yenileme işlevi görmektedir. Kadroların bütünleştirilmesi, izin süreleri, örgütlenme koşulları, disiplin hukuku, kılık kıyafet yönetmeliklerinin yeniden düzenlenmesi, il dışına çıkma yasağının kaldırılması, Cuma izni süresinin artırılması da dahil çok sayıda konu bu düzenek içinde tartışılabilmekte ve karar alınabilmektedir. Bu yönüyle toplu sözleşme, kamu hizmetleri alanının ve o alanın hakim unsuru olan kamu görevlileri ile kamu personel sisteminin yasama organının iş yükünü

Katılımcı bir anlayışla ve özgürce yürütülen müzakerelerle kamu personelinin mali ve sosyal haklarının hatta özlük haklarının iyileştirildiği ve geliştirildiği bir alan haline gelen toplu sözleşme düzeni, hem kamu personel sistemini hem de 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu güncellemekte, zamanın şartlarına göre yenileme işlevi görmektedir.

artırmadan düzenlenmesine, değiştirilmesine ve reforme edilmesine dönük önemli bir imkan ve fırsat alanıdır. 3. Dönem Toplu Sözleşmede 213 kazanımın üretilmesi bunun açık göstergesidir.

Toplu sözleşme düzeni ve Sosyal Ortaklık Modeliyle, disiplin cezalarının affı, fiili hizmet süresinden yararlanan kamu görevlilerinin kapsamının genişletilmesi, yıllık izinlerin iş günü esasına göre düzenlenmesi, işçilikte geçen sürelerin kazanılmış hak aylığında değerlendirilmesi, kılık kıyafet yönetmeliğindeki yasakların tamamen kaldırılması, çalışanlar arasında 4/A, 4/B, 4/C şeklindeki harf karmaşasının bitirilmesi, herkesin 4/A kadrosuna alınması gerçekleştirilmelidir.

Bu anlamda toplu sözleşme düzeni, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yükünü alan bir düzlemdir. Yine Sosyal Ortaklık Modeli zeminleri olan Çalışma Meclisi, Kamu Personel Danışma Kurulu, Kurum İdare Kurulu, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Avrupa Birliği Karma İstişare Kurulu, İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, SGK ve Türkiye İş Kurumu gibi sosyal kurum ve kuruluşların genel kurulları, çözüm üretme zeminleri olarak sosyal taraflara önemli fırsatlar sunuyor. Ancak, başta Kamu Görevlileri Hakem Kurulu olmak üzere bu Sosyal Ortaklık Modeli zeminlerinin daha demokratik ve katılımcı hale getirilmesi gerekmektedir. Bu düzlemde üretilecek çözümler, özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, devlet-millet kaynaşmasının sağlanması, güçlü Türkiye'nin inşası, toplumsal barışın sağlanması, insan ve insan onuruna yakışır çalışma ortamının tesisi yolunu açacaktır.

Toplu sözleşme düzeni ve Sosyal Ortaklık Modeliyle, disiplin cezalarının affı, fiili hizmet süresinden yararlanan kamu görevlilerinin kapsamının genişletilmesi, yardımcı hizmetler sınıfının ek göstergeden yararlanmasının önünün açılması, yıllık izinlerin iş günü esasına göre düzenlenmesi, işçilikte geçen sürelerin kazanılmış hak aylığında değerlendirilmesi, kılık kıyafet yönetmeliğindeki yasakların tamamen kaldırılması, çalışanlar arasında 4/A, 4/B, 4/C şeklindeki harf karmaşasının bitirilmesi, herkesin 4/A kadrosuna alınması, kadro derece ve kademe sınırlamasının kaldırılması, kadroya geçirilen personele yönelik 5 yıllık kurumlar arası nakil yasağının kaldırılması, emeklilere sendika hakkının verilmesi, ek ödemelerin emeklilik aylığında değerlendirilmesi, KİT'lerde ücret gruplarının 5'ten 3'e indirilmesi gibi sorunlar da çözülerek kamu personelinin önündeki engeller kaldırılmak suretiyle moral ve motivasyonları artırılmalıdır.

Sosyal Ortaklık Modeli'ni kamu personelinin hizmet içi eğitimlerinde de sürdürmek, kamu görevlilerinin gelişimine ve kendilerini yenilemelerine hep birlikte yardımcı olmak gerekmektedir. Bu kapsamda öncelikli olarak üzerinde titizlikle durulması gereken nokta, hizmet içi eğitimlerin, sembolik ve göstermelik olmanın ötesinde düzenli, sürekli, ölçme, değerlendirme kıstaslarına bağlı bir şekilde gerçekleştirilmesi olmalıdır. Kamu hizmetinde, hizmet öncesi eğitim ve hizmet içi eğitim, kaliteli hizmet üretmenin yanında kamu görevlisine üst öğrenim fırsatları sunulmalı, ilerleme ve yükselmesine katkı yapılmalı, tecrübe ve deneyim paylaşımına açık olmalıdır. Kamu görevlilerinin dil öğrenmesine yardımcı olunmalı, ileri teknoloji kullanma kapasitesi artırılmalı, yüksek lisans ve doktora yapmaları noktasında teşvik edici olunmalıdır. Yurt dışında ülkemizi temsil edecek personelin eğitimine ise

özel bir önem verilmeli, üst kademe yöneticiler de hizmet içi eğitimden geçirilmelidir. Bu durum, sıkça dile getirilen kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliği sorununun da önemli ölçüde çözülmesinde yardımcı olacaktır.

Kamu personel sistemiyle ilgili yanlış bilinme durumu sadece iş güvencesiyle ilgili değil, kamu görevlilerinin sayısına yönelik 'kamuda şişkinlik var" ifadesi de gerçek durumu yansıtmıyor. Çok açık ve net bir şekilde söyleyebiliriz ki, kamuda istihdam fazlası yok, kadro şişkinliği yok. Olsa olsa-son yıllarda kısmen düzelmekle birlikte- kadroların dağılımındaki yığılmalardan söz edebiliriz. 2003 yılında memur sayısı toplam nüfusun yüzde 2.8'ine tekabül ediyordu, bu rakam bugün yüzde 4.4'lere çıkmış bulunuyor. AB ülkelerinde memur sayısının toplam nüfusun yüzde 7.7'sine tekabül ettiği dikkate alındığında, kadro şişkinliği veya kamuda istihdam fazlalığından asla söz edilemez. Bazı yörelerde, hizmet alanlarında, işyerlerinde personel açığı bulunduğu, mevcut personelin coğrafi bölgelerde ve hizmet kollarında dengeli bir şekilde dağılmadığı bir gerçek. Kamu görevlilerinin adil ve dengeli dağılımı için işgücü temininde güçlük çekilen yerlerde, büyükşehirlerde, mahrumiyet bölgelerinde istihdam edilen personele yönelik teşvikler ve yeni imkanlar getirilebilir. Kamu yönetimi, personel dağılımındaki adaletsizliği çözmek için hemen rotasyon tehdidine sarılmak yerine, kamu görevlilerinin ödül ve ilave ücretler yönüyle teşvikine odaklanmalı, daha hızlı ve kalıcı çözümler üretmelidir. Bu amaçla ödüllendirme sistemini güçlendirerek ve çeşitlendirerek mahrumiyet bölgesi ödeneği, ilave özel hizmet tazminatı, ek ödeme tutarlarının farklı ödenmesi, gelir vergisi istisnası, tedavi katkı ve katılım payının alınmaması, fiili hizmet zammının süresinin artırımlı uygulanması, emeklilikte ilave artış sağlanması ve benzeri teşvikler personel ihtiyacının giderilmesinde etkili olmak yanında kamu görevlilerinin o bölgelerde istikrar bulmuş kamu hizmet algısı oluşturmasını da sağlayacaktır. Diğer taraftan kamu görevlilerinin merkez teşkilatta yığıldığı yönündeki iddia ve beyanlar da gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Kamu görevlilerinin yüzde 98'i taşra, yüzde 2'den azı merkez teşkilatlarında çalışmaktadır. 'Ankara küçülmeden Türkiye büyümez', 'Kamu personel sayısı azaltılmadan etkinlik ve verimlilik sağlanmaz' ezberlerinin bilimsel bir alt yapısının olmadığını rakamlar ortaya koyuyor. Kamu personel sisteminde atıl işgücü veya kamu hizmetine ilişkin etkinlik/verimlilik zafiyetinde asli sorumluluk, kamu görevlilerinde değil, üst yöneticiler ile yönetici seçiminde kariyer ve liyakat ilkelerini gözetmeyen, kamu görevlilerinin atıl hale gelmesini sorun etmeyen siyaset kurumundadır.

Bu tespitler göstermektedir ki; öncelikle büyük bir zihniyet değişimine ihtiyaç vardır. Yeniden Büyük Türkiye ve Adil Bir Dünya vizyonuyla yenilenmiş yeni zihniyetin ilk hedefi, hukuk güvenliğini, temel hürriyetleri, özgürlükleri ve insan onurunu merkeze alan yeni bir anayasa yapmak olmalıdır. Yeni anayasada, mutlaka kamu görevlilerine yönelik siyaset ve grev yasakları kaldırılmalı, örgütlenme hakkına ilişkin sınırlamalar yok denecek seviyeye çekilmelidir. Diğer taraftan, kamu görevlilerinin ticari faaliyette bulunmasına imkan sağlayacak bir teminat hükmü de anayasada yer almalıdır. Söz konusu anayasa vizyonu da ortak akılla ortaya konmalı, 78 milyonun kabul edeceği bir toplumsal sözleşme olmalıdır. Bu vizyona sahip anayasa hem kamu görevlilerinin hem de Türkiye'nin geleceğinin en büyük güvencesi olacaktır. Politika yapıcılar ve karar alıcılar dar bir anlayışla kamu görevlilerinin nispi iş güvencesini kaldırmak yerine kamu görevlileriyle milletimizin geleceğini garanti altına alacak büyük hedefleri Sosyal Ortaklık Modeli çerçevesinde birlikte gerçekleştirmenin yollarını aramalıdırlar. Siyasi irade, bürokrasi ve kamu görevlileri arasında güvene dayalı etkileşim ve iletişim süreçlerini zenginleştirmek yerine iş güvencesine yönelik tehdit algısı geliştirmek, isabetli bir tavır değildir.

Enes POLAT
Devlet Personel Başkan Yardımcısı

KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİDEN DÜZENLEME İHTİYACI VAR MI ?

Kamu yönetimi dediğimiz yapı, **"teşkilat"**, **"mevzuat"** ve **"insan"** gibi üç temel unsura dayanır. **"İnsan"**ın kamu yönetimi içindeki yeri, iki yönlü bir ilişkiyi anlatır; insan içinde yer aldığı kamu yönetiminin hem **"yürütücüsü"**, hem de bu yapı aracılığıyla sunulan hizmetin **"hedefi"**dir. Bu çift yönlü etki sebebiyledir ki **kamu yönetiminden insan unsuru çıkarıldığında geriye sadece "binalar" ve yığınla "mevzuat" kalır.**

İşte kamu personel sistemi dediğimiz şey, temel varlık sebebi topluma hizmet olan kamu yönetimine yön ve can veren insan unsuruna ilişkin her türlü hak ve yükümlülüğü düzenleyen dizgenin adıdır. Kamu personel sistemi üst çatısı altında topladığımız yapı, mevzuat olarak üst norm olan anayasadan başlamak üzere, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, hatta tebliğ ve genelgelere kadar uzanan kapsamlı bir çeşitlilik içerisinde varlık bulurken; statü olarak da tarihin derinliklerinden aldığı ilhamla, askerlere **(seyfiyye)**, öğretim üyelerine ve yargı mensuplarına **(ilmiyye)**, nihayet kamu hizmetinde görev alan diğer memurlara **(kalemiyye)** kadar uzanan bir tarihi, kültürel ve sosyolojik altyapıya sahip bulunmaktadır.

Bu yazıda; kamu yönetiminde bir personel reformu ihtiyacı bulunup bulunmadığı, eğer böyle bir ihtiyaç varsa değişimin hangi noktalarda olması gerektiği konusu, uzunca yıllardır Devlet Personel Başkanlığı'nda vazife ifa etmenin yanında, geçmiş yıllarda gerçekleştirilen yeniden düzenleme çalışmalarının bazılarında da bulunmuş bir uzman ve yönetici gözüyle aktarılmaya çalışılacaktır.

Personel Sistemimizde Yeniden Yapılanma İhtiyacı Var Mı ?

Yaşadığımız küreselleşme süreci, teknolojik gelişmeler ve bilgi çağı, dünyanın hemen her ülkesinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması ihtiyacını doğurmuştur. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması olgusu, insan unsurundan bağımsız düşünülemez. Dünya üzerinde bütün sistemleri etkisi altına alan şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik anlayışının temellendirdiği **"gün ışığında yönetim"** ilkeleri ile yönetimde ve hizmetlerin yürütülmesinde toplam kalite anlayışı, kamu yönetiminin insan unsurunun da yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır.

Geldiğimiz noktada, kamu yönetiminin işleyişinde insan unsurundan kaynaklanan sorunların giderilmesi, iyi işleyen, az sorun çıkaran, vatandaş odaklı hizmet üretimi hedefine dönük bir kamu idaresinin kurulması öncelikli bir hedef olarak karşımızda durmaktadır. İşte bu hedefe dönük olmak üzere personel sisteminin bir bütün olarak ele alınması, sistem içindeki dengesizliklerin ortadan kaldırılması, herkesin genel adalet anlayışı içinde kendi konumunu anlamlandırabileceği bir yapının kurulması zarureti ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Neden 657 Sayılı Kanun ?

Kapsamı oldukça geniş olsa da **"Personel Reformu"** dendiğinde esas olarak ve çoğunlukla Devlet Memurları Kanununun yeniden ele alınması, eksikliklerinin ya da aksayan yönlerinin giderilmesi, yahut bu Kanun yerine yeni bir düzenlemenin yürürlüğe konulması anlaşılmaktadır. Çünkü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu personel sistemimizin temel yasasıdır. Bunun iki temel nedeni vardır:

1. Her dört kamu çalışanından yaklaşık üçü bu Kanuna tabi olarak istihdam edilmektedir.

2. Devlet Memurları Kanunu, bu kanun kapsamında bulunmayan kamu çalışanlarının tabi oldukları kanunların da pek çok konuda kendisine atıf yaptığı bir referans yasadır.

Devlet Memurları Kanunu, yürürlükte bulunduğu elli yıl içerisinde üzerinde en çok değişiklik yapılmış yasalarımızdan birisi, belki de birincisidir. Kanun bugün kendisine bakanlara bütünlükten uzak, birçok ek, geçici, ek geçici madde almış ve pek çok maddesinde değişiklikler yapılmış, yürürlüğe konulduğu tarihteki sadeliğinden uzaklaşmış, halk tabiriyle **"yamalı bohça"** görüntüsü vermektedir. Özellikle Kanunun mali haklara ilişkin bölümü, bu eleştiriyi genel olarak haklı bulup kabul eden geniş bir kitle oluşturmuştur. Hatta Kanunun dışında mali haklara ilişkin düzenlemeler içeren yavru yasalar da oluşmaya başlamıştır.

Ancak, Kanun üzerinde çok sayıda değişiklik yapılması farklı bir açıdan da değerlendirilebilir; **"Bu kadar büyük bir kitleyi ilgilendiren bir yasa, değişikliğe uğramasaydı gelişen şartlara nasıl uyum sağlayacaktı ?"**

Diğer taraftan da yapılan değişiklikler bize 19. Yüzyılda **"dışarıdan ve içeriden yıkmaya çalışan-**

lara karşı hâlâ ayakta kalan Osmanlı Devleti'nin dünyanın en güçlü devleti olduğu"nu söyleyen Keçecizade Fuat Paşa'yı hatırlatmaktadır. Zira, yıllardır herkesin bir taraflarından çekiştirip durduğu bir Kanunun ağır aksak da olsa uygulanabilmesini açıklarken, **"Yasanın kuvvetli bir altyapıya ve mantıksal bütünlüğe sahip olduğu"** gerçeğini teslim etmek gerekir.

657 sayılı Kanunda yapılacak düzenlemelerin doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirdiği milyonlarca kişiden oluşan kitle dikkate alındığında, izlenecek değişim yolunun "sert viraj"lardan ya da "u" dönüşlerinden oluşmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

Elli yıllık süreçte 657 sayılı Kanun üzerinde yapılan değişiklikler, Kanunun sistematiğinde ciddi kırılmalara yol açmıştır. Kanunun 1965 yılında yasalaştığı hal dikkate alındığında; personel alım sisteminden, ilerleme ve yükselme sistemine, memurlara tanınan haklardan, değerlendirme sistemine, mali haklara ilişkin hükümlerden, toplu sözleşme düzeneğine kadar birçok temel konuda köprünün altından çok sular akmıştır.

Dünya artık 1960'lı yılların dünyası, Türkiye de artık 1960'lı yılların Türkiyesi değildir. İnsanların kamu kurumlarından beklentileri artmıştır. Kamu yönetiminde işletmecilik ilkeleri egemen olmaya başlamış, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde yeni yaklaşımlar uygulanır olmuştur.

Her ne kadar köklü bir geleneğe ve birikime dayansa, kuvvetli bir alt yapıya sahip olsa da, 657 sayılı Kanunun düzenlediği sistemde yeniden düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Ancak şunu hiçbir zaman göz ardı etmemek gerekir ki böylesine milyonlarca kişiyi ilgilendiren temel nitelikli düzenlemelerde, bugünden yarına hemen ciddi değişiklikler, radikal dönüşümler beklenmemelidir. 657 sayılı Kanunda yapılacak düzenlemelerin doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirdiği milyonlarca kişiden oluşan kitle dikkate alındığında, izlenecek değişim yolunun **"sert viraj"**lardan ya da **"u"** dönüşlerinden oluşmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Başka bir anlatımla karşımızda **"spor bir otomobil"** değil, **"çok sayıda vagondan oluşan bir tren"** bulunmaktadır. Trenin izleyeceği yol da doğal olarak kavisli bir seyir izlemek durumundadır.

Diğer taraftan yeni bir düzenleme yürürlüğe konulsa da vatandaşlarımız, yeni düzenlemenin birçok hükmünün, yürürlükteki mevzuatla aynı doğrultuda olduğunu göreceklerdir. İstikrar kazanmış uygulamalara şüphesiz devam edilecektir.

Yeniden Düzenlemenin Yönü Nasıl Olacaktır ?

Yeniden düzenleme yapılacaksa bu düzenlemenin yönü nasıl olacaktır ?

İster özel sektörde, ister kamu yönetiminde olsun personel yönetiminin sekiz ana parametresi bulunmaktadır. Bunlar ana hatları ile şu şekilde sıralanabilir:

1. Pozisyonların belirlenmesi.
2. İşe alma.
3. Haklar ile yükümlülüklerin belirlenmesi (Özellikle ücretlendirme).
4. Kariyer planlaması (Kıdem ve terfi).
5. Değerleme.

6. Personelin yetiştirilmesi, yeni görevlere hazırlanması (Eğitim).

7. Kural dışı davranışların cezalandırılması (Disiplin).

8. Göreve son verme ve emeklilik.

Şimdi personel ya da yeni tabirle insan kaynakları yönetiminin bu ana parametreleri temelinde kamu personel yönetiminde değişimin hangi alanlarda olması gerektiği üzerinde değerlendirmelerimi ifade etmeye çalışacağım.

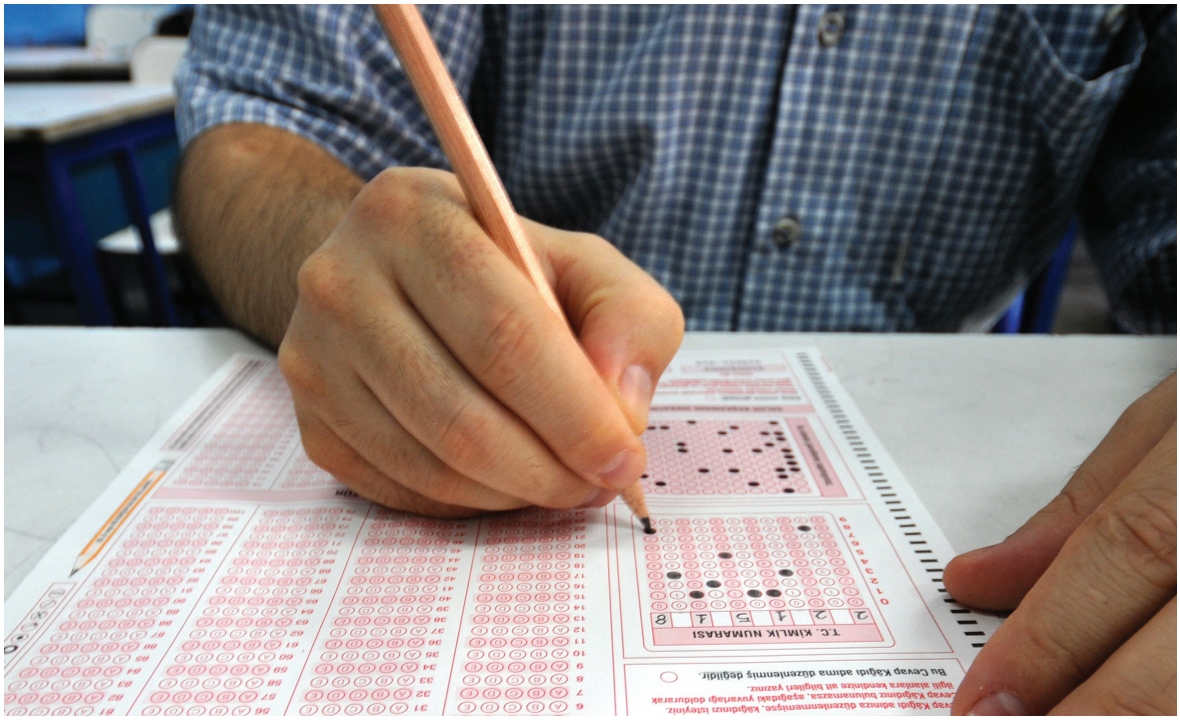
1. Pozisyonların Belirlenmesi

Kamu görevlileri için kabaca **"hak ve yükümlülükle donatılmış görev yeri"** olarak tanımlanabilecek kadro veya pozisyonların belirlenmesi süreci, genel idareye dahil kamu kuruluşlarında merkezi bir sisteme tabi kılınmıştır. Bu konuda merkezi idareden görece daha geniş sayılabilecek yetkilere sahip mahalli idarelerde ise yine de bir norm kadro sınırlaması bulunmaktadır.

Diğer taraftan personel istihdamı, sadece insan gücü ihtiyacının karşılanması değildir, aynı zamanda bir bütçe sorunudur. Bu niteliği dolayısıyladır ki her yıl Bütçe Kanunları kamu kurumlarına ne kadar personel alınacağını toplam sayı olarak belirlemekte, akabinde de bu sayının kurumlara dağılımı ilgili makamların onayı ile gerçekleştirilmektedir.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki halen yürürlükte olan sistemde kadro ve pozisyonlar, herkesçe kabul edilen bilimsel yöntemlere göre ortaya konulmuş ihtiyaçlar esas alınarak, rasyonel yöntemler kullanılarak belirlenmiş değildir. Farklı kurumlarda ya da aynı kurumun farklı birimlerinde görev yapan aynı kadro unvanını taşıyan kamu görevlileri, aynı ücreti alıyor olmalarına karşılık birbirleriyle kıyas kabul etmeyecek derecede farklı işyükü ve sorumluluk şartlarında çalışabilmektedirler. Çalışma barışını bozma potansiyeli taşıyan ve farklı birimlere ya da kurumlara atanma yönünde ortaya çıkan personel taleplerinin altında yatan sebeplerden biri budur.

Öte yandan birbirine benzer görevleri yürütmek üzere ihdas edilmiş kadro unvanlarının sayıca çokluğu, ya da kadro değişikliği sisteminin merkeziyetçi ve esnekliğe imkân tanımayan yapısı, haklı idari gerekçelerle görev tanımlarının yapılmasını da zorlaştırmaktadır. Zira kamu hizmetinin sürdü-



rülebilmesi için kuruma ya da birime tahsis edilmiş kadroda çalışmakta olan personelden beklenen işler ile işgal ettiği kadronun görev tanımında yer alması gereken işler arasında çoğu kez anlamlı ilişki kurulamayan farklılıklar bulunmaktadır.

Bu konu ile ilgili olarak şu hususu özellikle vurgulamak gerekir ki; birçok haklı gerekçeye dayansa da kurumsal inisiyatife imkân tanımayan, merkeziyetçi yönü ağır basan, bütçe kısıtları ile çerçevelenmiş kadrolama sistemi, hem 5018 sayılı Kanun ile benimsediğimiz stratejik yönetim anlayışına uygun düşmemekte, hem de gerçekleştirilemeyen ya da eksik gerçekleştirilen kamusal hizmetlerde sorumluluğun tespitinde belirsizliklere yol açmaktadır. Nasıl olsa merkezde, yapılmak istenen çalışmaları engelleyen **"günah keçileri"** vardır.

2. İşe Alma

1999 yılında benimsenen kamuda merkezi yazılı sınav sonucuna göre işe alım yöntemi, 1999 yılı öncesinde uygulanan kurumsal yazılı sınav ve mülâkat sistemi ile kıyaslandığında ibrenin **"referans"**tan **"adalet"**e kayması anlamında son derece önemli bir adım olmuştur. "DMS", "KMS" aşamalarından geçildikten sonra "KPSS" adında karar kılan sistem, 16 yıldır fiilen uygulanmaktadır.

Gerçekten de merkezi sınav, kurumları sınav yapma yükümlülüğünden kurtarmıştır ve bilgi temelli olarak adayları bir şekilde sıralamaya tabi tutmaktadır. Konu bazlı olarak uygun ölçme-değerlendirme sisteminin kullanılması ve sınav güvenliğinin sağlanması anlamında kurumsal sistemle kıyaslanamayacak üstünlüklere sahiptir. **"Referans peşinde koşmaksızın şeffaf bir şekilde yüksek puan alanın işe yerleşmesi"** esasına dayanan sistem, genel toplum algısında adalet açısından olumlu değerlendirilmiştir.

Ancak burada sistemin değerlendirilmesi anlamında birkaç soru sorulabilir:

KPSS'nin ölçmeye çalıştığı bilgi, gerçekte kişinin alınacağı kadro için ihtiyaç duyulan bilgi midir ?

KPSS sisteminde kamuya nitelikli, kurumların beklentilerine ve ihtiyacına uygun eleman alınabilmekte midir ?

Yalnızca yazılı sınav,
iyi bir personel alım yöntemi midir ?

Şunu özellikle belirtelim ki gerek özel sektör, gerekse kamu yönetimi uygulamaları dikkate alındığında bizim dışımızda yalnızca yazılı sınav sonucuna göre personel alımı uygulaması görmek mümkün değildir. Bizde 1999 yılına kadar uygulanan mülâkat sınavı yöntemi, özünde **"kötü bir personel alım yöntemi olduğu için"** değil, **"kayırmacılığa kapıyı sonuna kadar aralayan bir yöntem olarak uygulandığı için"** terk edilmiştir.

"Kayırmacılık - adalet" sarkacında kantarın topuzu, kayırmacılık tarafında sabit kalmaya başlayınca, ya da mülâkat yönteminde adalet ve ehliyet bir türlü tesis edilemeyince, kayırmacılığa kapı aralayan bütün yöntemlere kapıyı sımsıkı kapatan bir yönteme sığınılmıştır.

Oysa en küçük malzeme alımlarında dahi **"nümune"** görmek isteyen kamu yönetimi, **"yeryüzünün en değişken varlığı olan insan"**ın girdiği sınavda; kayırmacılığın getirdiği sorunlardan kurtulma adına, aldığı personelin kim olduğunu değerlendirmek gibi bir araçtan yoksun kalmıştır. Çoğunlukla yürütülen kadro ile ilişkisi bulunmayan bilgileri ölçmek suretiyle gerçekleştirilen ve yine de kabul etmek gerekir ki bir şekilde adayları sıralayan bu sınav, personel alımı için yeterli görülmüştür.

Oysa personel alımında değerlendirilmesi gereken yönler vardır:

- Aday yürütülecek görev için gerekli yeteneklere sahip midir ?
- Aday işbirliğine ve takım çalışmasına uygun mudur ?
- Aday kurum kültürüne uygun mudur ?
- Temsil, hitabet, insan ilişkileri, dikkat yoğunluğu, sabır, güven gibi pek çok nitelik açısından adayın durumu nedir ?

Sorular çoğaltılabilir.

Burada amacım asla, özünde en büyük insan hakkı ihlallerinden biri olan kayırmacılığa kapı aralamak değildir. Kısaca vurgulamak istediğim şudur; Yürütülecek göreve ilişkin olanlar da dahil olmak üzere bilgiyi ölçme ve eleme amaçlı yazılı sınavın akabinde kayırmacılığı önleyecek yabancı ülke uygulamaları da **(kayıt sistemi, bağımsız jüri gözetimi, şeffaflığı sağlayıcı yöntemler, psikometrik test-**

Birçok haklı gerekçeye dayansa da kurumsal inisiyatife imkân tanımayan, merkeziyetçi yönü ağır basan, bütçe kısıtları ile çerçevelenmiş kadrolama sistemi, hem 5018 sayılı Kanun ile benimsediğimiz stratejik yönetim anlayışına uygun düşmemekte, hem de gerçekleştirilemeyen ya da eksik gerçekleştirilen kamusal hizmetlerde sorumluluğun tespitinde belirsizliklere yol açmaktadır.

ler, bağımsız komisyonlara sınav yaptırılması, adayların kimlik bilgileri gizlenerek sınava alınması, zaman kısıtlı elektronik değerlendirme uygulamaları vb.) dikkate alınarak yeniden mülâkat ve uygulamalı sınav sisteminin tartışılmasında, kamuya nitelikli personel alımının şansa bırakılmaması açısından fayda bulunmaktadır.

3. Ücretlendirme ve Diğer Hak ve Yükümlülüklerin Belirlenmesi

Mali olanlar dışında kalan personel hakları konusunda son yıllarda kayda değer ilerlemeler sağlanmıştır. İzin, örgütlenme, toplu sözleşme hakları ile kılık kıyafet sınırlamalarının kaldırılması, hafta sonu il dışına çıkış yasağı gibi konularda değişen toplumsal şartlara uygun düzenlemeler yapılmıştır. Burada belki özellikle ücretlendirme üzerinde konuşmak gerekir.

Devlet memurları aylık sistemine bakıldığında artık kaba hatları ile görülen manzara şudur; ek ödeme unsurlarının oransal ağırlığı artmış, temel ödemeler görece önemini yitirmiş, kıdem adımları ücret artışı sağlama anlamında anlamsızlaşmış, bir görevi diğerlerinden farklılaştıran iş güçlüğü, temininde güçlük ve mali sorumluluk gibi yan ödeme unsurları, fazla çalışma gibi ücretler gerekli tatmini sağlayamaz olmuş, alınan ücret unsurlarının gerekçesi önemini yitirmiştir.

Zira ister özel sektörde isterse kamu sektöründe olsun çalışmanın en temel amacı, hayatı devam ettirecek bir gelir elde edebilmektir.

Esas itibariyle ülkemizdeki genel ücret düzeyi dikkate alındığında kamu personel ücretlerinin görece düşüklüğünden bahsedilemez. Kamuda çalışabilmek, geniş halk kitleleri için hâlâ arzu edilir bir statüdür. Şüphesiz bu durumun tek sebebi ödenen ücret değildir.

Ancak, 657 sayılı Kanunun yürürlüğe konulduğu tarihte öngördüğü basit ücret sistemi, yapılan değişikliklerle tanınamaz hale gelmiştir. Artık Devlet memurlarının maaşları konusu, detay bilgi gerektiren bir uzmanlık alanı olmuştur denebilir.

Devlet memurları aylık sistemine bakıldığında artık kaba hatları ile görülen manzara şudur; ek ödeme unsurlarının oransal ağırlığı artmış, temel ödemeler görece önemini yitirmiş, kıdem adımları ücret artışı sağlama anlamında anlamsızlaşmış, bir görevi diğerlerinden farklılaştıran iş güçlüğü, temininde güçlük ve mali sorumluluk gibi yan ödeme unsurları, fazla çalışma gibi ücretler gerekli tatmini sağlayamaz olmuş, alınan ücret unsurlarının gerekçesi önemini yitirmiştir. Kamu personeli artık her ne ad altında ödenirse ödensin cebine giren toplam parayla ilgilenir olmuştur. Halbuki bu kadar çok ödeme unsurunun varlık sebebi, çalışmanın karşılığı olarak ödenen temel bir ücret dışında, farklı çalışma şartlarında, farklı sorumluluk koşullarında, farklı zorluk derecelerinde yürütülen görevler için kişilere katlandıkları zorluk ve taşıdıkları sorumlulukla orantılı tatmin sağlayabilmektir. Bütün bu durumlara karşılık olsun diye öngörülen ödeme unsurları, katlanılan zorluk derecesine uygun olarak gerekli tatmini sağlayamayınca çalışma barışı bozulabilmekte, personel dağılımında dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir.

Diğer taraftan ücret sisteminin basitleştirilmesi anlamında adımlar da atılmıyor değildir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özellikle yöneticilik görevleri için iki başlık altında **(ücret + tazminat sistemi)** getirilmeye çalışılan basitleştirme, aslında tüm memurlara yaygınlaştırılabilecek bir anlayışın ürünüdür. Maaş sisteminin anlaşılabilir, az sayıda ancak anlamlı tutarlardan müteşekkil unsurdan oluştuğu bir şekle büründürülmesi, bu konuda gerekli değerlendirme ve kıyaslamaların yapılabilmesi ve geleceğe dönük politikaların oluşturulabilmesi açısından gerekli görülmektedir.

Ücret sisteminin çok basit ve belki iki-üç ödeme kalemini geçmeyen unsurdan oluşması, 2015 yılında üçüncüsünü gerçekleştirdiğimiz toplu sözleşme süreçlerinde de en çok ihtiyaç duyulan konulardan biri haline gelmiştir. Zira bu kadar çok ve çeşitli ödeme kalemi; kısa bir zaman diliminde, her biri bir diğerinden bağımsız olarak geçerli toplam on iki alanda yürütülen toplu sözleşme süreçleri açısından her zaman için en büyük risklerden biridir ve ödeme unsurları azaltılmazsa risk olmaya devam edecektir.

4. Kariyer Planlaması (Kıdem ve Terfi)

İlerleme ve yükselme bir personel sisteminin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Adından da anlaşılacağı gibi bu parametrenin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, personelin kıdeminin artması ile birlikte yürüttüğü görevde değişiklik olmamakla birlikte haklarında (ücretinin artması, izin gibi bazı sosyal haklarda artış, ikramiye, belli görevlere atanabilme gibi) bu ilerleme adımına bağlı olarak artışlar sağlanmasıdır. Diğeri ise personelin hiyerarşik olarak üst ya da hiyerarşik bir kadro olmasa da görece daha önemli sayılan bir göreve getirilmesidir. İzah etmeye çalıştığımız bu sistem ilerleme ve yükselmenin idare tarafından görülen boyutudur. Aynı sisteme personel açısından baktığımızda bunun adı kariyer planlaması olmaktadır. Şüphesiz burada anlatılmaya çalışılan kurum içi kariyer planlamasıdır. Bunun bir de kurumsal sınırlamalara bağlı olmayan bir kariyer planlaması boyutu vardır.

"Kariyer" Devlet memurları kanununun dayandığı üç temel ilkeden biridir. Bu, **"Devlet memurlarına gerekli nitelikleri taşımak kaydıyla en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânı sağlanması"** şeklinde tanımlanmıştır.

Bütün bu açıklamalara karşın bütün Devlet memurları için bir kariyer planlaması yapılabilmekte midir ? Her Devlet memuru on yıl sonra kendisinin nerede ya da nerelerde olabileceği konusunda bir öngörüye sahip midir ? Gelecek beklentisi

olmayan bir kamu görevlisi motive edilebilir mi ? Bu durumdaki bir personelin kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesine katkısı artırılabilir mi ? Personel rutin ötesi yönetsel davranışlara sevkedilebilir mi ?

Halen Devlet memurları, **öğrenim durumlarına bağlı olarak belli derece ve kademelerden hizmete alınmaktadırlar. Tüm T**ürkiye Cumhuriyeti kanunları içerisinde belki de en uzun madde niteliğini taşıyan 657 sayılı Kanunun 36. maddesi, hem hizmet sınıflarını, hem de memurların öğrenim durumlarına ve hizmet sınıflarına göre memuriyete giriş ve ilerlemelerini düzenlemektedir. Bu maddeye bakıldığında, Kanunun yürürlüğe konulduğu tarihte öğrenim ve meslek açısından ülkenin içinde bulunduğu durum göz önünde bulundurularak oluşturulmuş bir sistemin varlığı görülebilir. Burada meslekle ilgili olsun ya da olmasın her bir öğrenim adımı kıymetlendirilmeye çalışılmış, bazı hizmet sınıfları kapsamına giren personeli kamuya çekebilmek ya da teşvik edebilmek için ilave dereceler, kademeler verilmesi yöntemi benimsenmiştir. Diğer taraftan öngörülen hizmet sınıfları, sınıfsal bazı kazanımların aracı olmaktan başka bir işe de yaramamıştır. Çünkü kanunu hazırlayanlar, her sınıf için sınıf tüzükleri çıkarılmasını öngörmüşlerdir. Oysa bugüne kadar tüzükler çıkarılamamıştır.

> **Devlet esas itibariyle hizmetine ihtiyaç duyduğu personelinin kendisi için önemini dikkate alarak bir ücret belirlemeli, bu ücret asgari nitelikler hariç öğrenim düzeyi değişikliklerinden etkilenmemelidir.**

Bugün itibariyle belli hizmet sınıflarına ayrıcalıklar tanımanın rasyonel bir gerekçesi kalmamıştır. Diğer taraftan yürütülen görevle ilgisi bulunmayan üst öğrenim mezuniyetleri, kişisel kariyer planlaması için son derece önemli olsa da bunun memuriyet kademelerine etki etmemesi gerektiğini düşünmekteyim. Devlet esas itibariyle hizmetine ihtiyaç duyduğu personelinin kendisi için önemini dikkate alarak bir ücret belirlemeli, bu ücret asgari nitelikler hariç öğrenim düzeyi değişikliklerinden etkilenmemelidir. Salt derece ilerlemesi yapabilmek için yapılan eğitimlerden beklenen faydanın da temin edilemediğini düşünmekteyim. Diğer taraftan hizmet sınıfları adı altında yapılan sınıflandırma yerine; **yöneticileri, belli alanlarda (eğitim, sağlık, tarım, teknoloji vb.) ana hizmetleri yürüten meslek personelini, merkez teşkilatlarında karar alma mekanizmalarında kurmay hizmeti yürüten kariyer meslek personelini, bu hizmetlerin yürütülmesinde** sekreterya hizmetini yürüten büro personelini ve nihayet yukarıda sayılan hizmetlerin yürütülmesinde yardımcı mahiyette hizmetleri yürüten personeli esas alan bir sınıflandırmanın daha rasyonel olduğunu değerlendirmekteyim. Belki bu sonuncu sayılan grup kapsamına girenlerin memuriyet kapsamında olup olmaması tartışması bile yapılabilir.

1999 yılında yürürlüğe konulan ve şube müdürlüğüne kadar olan yöneticilik kadroları ile öğrenim durumu itibariyle kazanılan unvanlara ilişkin kadrolara sınav sonucuna göre atanılmasını öngören düzenleme olumlu değerlendirilmiştir. Ancak kayırmacılığı önlemek amacıyla idari değerlendirmelere aynen KPSS'de olduğu gibi kapıyı sonuna kadar kapatan bu sistem, şüphesiz bütün sorunları çözebilmiş değildir. Nitekim bahse konu yönetmelik daha sonra değiştirilmiştir. Zira sadece yazılı sınav sonucuna göre iyi yönetici seçilebilmesi mümkün değildir. Burada da kayırmacılığı önleyecek ancak özünde aynı zamanda bir yetenek olan yöneticiliğin de uzun yıllara dayanan ve katılımcı bir anlayışla yapılacak değerlendirmelerle ortaya

çıkarılmasına imkân verecek bir sisteme ihtiyaç bulunmaktadır.

Diğer taraftan kesinlikle uygulamaya koymamız gerektiğini düşündüğüm bir sistem değişikliği de "**alt düzey, üst düzey ayrımına gidilmeksizin bütün yöneticilik pozisyonlarına görev süresi sınırlaması getirilmesi"**dir.

Burada her bir yöneticilik pozisyonu için objektif olarak belirlenmiş olan atanma niteliklerini taşıyan kişilerin alt kademe yöneticiliklere biraz daha uzun, üst düzeye çıkıldıkça biraz daha kısalan ama kesinlikle belirli süreli atanma yöntemini benimsemek durumundayız. Bu sürenin sonunda idari takdire dayalı olarak yeniden atanabilme imkânı olabilir. Görev süresi sona eren kişiye de bulunduğu en yüksek yöneticilik görevi için belirlenmiş olan mali haklarının belli yüzdesinin (örneğin %80) ödenmesini öngörebiliriz. Ancak halen kamuoyunda **"banka-matik memuru"** olarak isimlendirilen kişilerin büyük çoğunluğunun eski yöneticiler olduğunu unutmamamız gerekiyor. Maalesef ülkemizde yöneticilik görevinden ayrıldıktan sonra aktif çalışmadan kopmak bir gelenek haline gelmiştir. Yöneticilik görevinden ayrıldıktan sonra da insanların kariyerlerine uygun olarak vazife ifa etmek zorunda olduklarını unutmamamız ve bu geleneği yerleştirmemiz gerekmektedir. Bu sistem geçerli kılınırsa; **yöneticilik pozisyonları belli** periyotlarla boşaldığı için alt kadrolarda bulunan insanlar için yükselebilme umudu oluşturulmuş olacak, diğer taraftan görevden alınmaya gerek olmaksızın kişilerin yöneticilik pozisyonlarını boşaltma geleneği oluşturulacak, görevden almalar dolayısıyla açılan idari davalardan da kurtulunacaktır. Yükselebilme umudu, kişiler açısından kariyer planlaması yapmaya imkan verecek, kurumsal personel değerlendirme yöntemlerine ve disiplin hükümlerine de hayatiyet katacaktır. Bugün pek çok idarede personelin performans düşüklüğünün ya da rutinle yetinmesinin yahut disiplin hükümlerine karşı kayıtsızlığının altında yatan en önemli sebeplerden biri görevinde yükselebilme, kariyer planlaması yapabilme umudunun kalmamasıdır.

5. Değerleme Sistemi

Personel **yönetiminde üç tür değerleme (**ya da değerlendirme)den bahsedilebilir: "**iş değerleme", "personel değerleme", "performans değerleme"...** Esasen 657 sayılı Kanunda var olan personel değerleme sistemi (sicil sistemi), personelin çeşitli açılardan değerlendirilmesini içeren on soru ile belirlenen puanlama sisteminin yanında bir de amirin kanaatini içeren değerlendirmelerine dayanmaktaydı. Sicil sisteminde esas alınan sorular ve öngörülen değerleme sistemi aslında çok da yetersiz bir sistem olarak nitelendirilemez. Ancak sistemi uygulanamaz hale getiren birkaç noktadan bahsetmek gerekir; bir tanesi amirlerin somut olayları kayıt altına almaksızın yaptıkları değerlendirmelerin subjektif olarak nitelendirilmesi, diğeri de özellikle Bilgi Edinme Yasası sonrası sicil değerlendirme raporlarının memurlara verilmesinin yolunun açılması ile birlikte memurları ile karşı karşıya gelmekten çekinen amirlerin bütün personel hakkında yüksek sicil notu içeren

Maalesef ülkemizde yöneticilik görevinden ayrıldıktan sonra aktif çalışmadan kopmak bir gelenek haline gelmiştir. Yöneticilik görevinden ayrıldıktan sonra da insanların kariyerlerine uygun olarak vazife ifa etmek zorunda olduklarını unutmamamız ve bu geleneği yerleştirmemiz gerekmektedir.

raporlar doldurmaya başlamalarıdır. Sicil değerlendirme sistemine getirilen eleştirilerden biri de değerlendirmeyi yalnızca amirlerin yapmasına izin vermesiydi.

Bütün bu eleştirilerden sonra sicil sistemi 2011 yılında yürürlükten kaldırıldı. Sicil sistemini kaldıran Kanun esasen Devlet memurları için oldukça somut şartların gerçekleşmesi halinde başarı, üstün başarı ve ödül verilebilmesine ilişkin bir sistem getirdiyse de geçtiğimiz dört yıl içinde 657 sayılı Kanuna tabi personelimiz için artık bir değerlendirme sisteminin bulunmadığından bahsedersek yanlış birşey **söylemiş olmayız. Bir personel sisteminde değerlendirme sisteminin bulunmaması iyi** birşey değildir şüphesiz. Ancak bu sistem olmadan da işler yürütülebiliyorsa demekki kaldırılan sistemin çok da vazgeçilmez bir yönü yokmuş denebilir.

Şimdi bazı kamu kurumlarında uygulanma imkanı bulan ve benim de uygulanabilirliğine inandığım bir değerlendirme sistemini kurmamız gerektiğini düşünüyorum. Bu da elektronik alt yapısıyla birlikte memurların başta amirleri olmak üzere, çalışma arkadaşları ve astları tarafından da çeşitli açılardan değerlendirilmesine imkan veren ve sicil sistemine göre daha katılımcı ve isabet yüzdesi daha yüksek bir değerlendirme sistemidir. Burada esas itibariyle memurla irtibat halinde olan bütün memurların (farklı yüzdesel ağırlıkta da olsa) değerlendirmeleri alınarak bir nevi personelin fotoğrafı çekilmektedir. Bu değerlendirme sistemine **"yetkinlik bazlı 360 derece sistemi"** uygulaması ile başlayıp, bilahare **"performans bazlı"** değerlendirme sistemine de geçilebilir. Burada da yukarıdan aşağıya doğru **"hedefler-beklentiler-gerçekleşmeler"** esasına dayanan bir stratejik yönetim dizgesi kurulabilir.

Değerlendirme sisteminde kişinin aldığı puan durumuna göre "geri besleme" **eğitimlerine alınması, ödüllendirilmesi, çeşitli açılardan aldığı** değerlendirme notlarına göre terfi ettirilmesi de sözkonusu olabilir. Eğer can alıcı sorularla ve katılımcı bir anlayışla personelin fotoğrafı iyi çekilebilirse, görevde yükselme sisteminin olumsuzluklarından da kurtulabiliriz diye düşünüyorum.

Kamuda "performansın ödüllendirilmesi" uygulamasının hiç olmadığı söylenemez. Kadro karşılığı sözleşmeli personele ödenmesi öngörülen **"teşvik ikramiyesi"** ya da KİT sözleşmeli personeline belli oranlarda ödenmesi öngörülen **"başarı ücreti"** adı altındaki performans ödemesi uygulamaları, maalesef bir süre sonra o statüdeki bütün personel için sürekli bir ödeme unsuruna dönüşmüştür. Bu da başarı ücretinin sistem içindeki yeri ve amacı açısından yeterli bir bilinçlenme düzeyine sahip olmadığımızın, diğer taraftan da toplum olarak kamusal hizmetler sözkonusu olduğunda hizmeti sahiplenme düzeyi düşük, merhamet algısı yüksek, dişil toplum niteliği taşıdığımızın açık bir göstergesidir. Burada içinde bulunduğumuz durumu açıklayan en belirgin yaklaşım **"Sanki cebinden mi veriyor, verse ne olur ?"** şeklindeki, başarı ile başarısızlığı eşitleyen, eleştiriye kapalı, kendimizi her zaman yetkin gören bir değerlendirmedir. Bu da gösteriyor ki suçlu her zaman **"mevzuat hazretleri"** değildir. En iyi mevzuat dahi Montesquieu'nün tabiriyle Yasaların Ruhu adını verdiğimiz dizgede uygulanırken farklı bir hal alabilmektedir. Kişisel ve toplumsal yapımız esasen uygulamada belirleyici olabilmektdir.

6. Personelin Yetiştirilmesi, Yeni Görevlere Hazırlanması (Eğitim)

Başta da ifade edildiği üzere kamu hizmeti sunumu için bir araya getirilen unsurların başında insan gelmektedir. Hizmet sunumunda anlayış değişikliğine gidilebilir, fiziksel ortamlar iyileştirilebilir, teknolojik imkânlardan yararlanılabilir. Bunların herbiri kamu hizmeti sunumunda kaliteyi ve vatandaş memnuniyetini artırabilir. Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi anlayışına geçişle birlikte insan kaynağının da geliştirilebileceği, veriminin artırılabileceği kabul edilmiştir.

İnsan kaynağının geliştirilmesinin en önemli yolu eğitimdir. 657 sayılı Kanun, **göreve alınan tüm**

memurların temel eğitim, hazırlayıcı eğitim ve stajdan oluşan adaylık eğitimine tabi tutulmasını, ihtiyaç duyulan alanlarda hizmetiçi **eğitimler yapılabilmesi**ni öngörmüş, görevde yükselme gibi yeni görevlere hazırlanma eğitimleri de uygulanır olmuştur. Aynı zamanda 657 sayılı Kanun, memurların Devletçe belirlenen kontenjanlar yanında burslar kapsamında da yurt dışında eğitimler görmesine imkan sağlamıştır.

Ancak bu eğitimlerin bütün memurlar için aynı düzey ve kalitede verildiği söylenemez. Özellikle yapılması mecburi olan eğitimler çoğunlukla zorunluluk yerine gelsin diye rutin uygulamalar şeklinde yürütülebilmektedir.

Yurtdışı eğitimler için ciddi oranda kaynak ayrılmaktadır. Yurt dışı eğitimleri bir alanla ilgili yeni uygulama ve teknikleri görme, o alanda inceleme ve araştırma yapma olarak uygulayan kurumlar olduğu gibi genel nitelikli konularda yüksek lisans programına katılma olarak uygulayan kurumlar da bulunmaktadır. Bu uygulamalardan hangisinin kamu hizmeti sunumuna olumlu katkılar sunduğu araştırılmalıdır. Yurt dışı eğitimde acaba o alanla ilgili en yetkin kuruma ya da ülkeye mi gidilmektedir? Lisans üstü **eğitim çalışmalarında o ülke sistemine ve uygulamalarına ilişkin veriler üzerinde mi inceleme ve araştırma yapılmakta yoksa kendi ülkemizdeki uygulamalar oraya aktarılarak tecrübe aktarımı ters yön**den mi gerçekleştirilmektedir? Kurumlar, yurt dışı eğitimlerine ülkemizin ve kendilerinin ihtiyaç analizleri çerçevesinde spesifik alanlarda tecrübe ve bilginin **ülkemize** aktarımı olarak mı yoksa daha çok mesleki gelenek ve kurumsal prestij olarak mı bakmaktadır ?

Eğitim konusu, personel verimliliğini ve hizmet sunumunda kaliteyi artırmanın en önemli yoludur. Yapılacak bir personel reformu düzenlemesinde hak ettiği yeri ve ilgiyi görmelidir.

7. Kural Dışı Davranışların Cezalandırılması (Disiplin)

657 sayılı Kanunun disiplin hükümleri beş disiplin cezası temeline dayanan bir sistem üzerinde kurulmuştur. Son yıllarda disiplin cezalarına karşı yargı yolunun genişletilmesi, disiplin cezalarına

itiraz müessesesinin etkinliğinin artırılması gibi kimi uygulamalar da yürürlüğe konulmuştur. Bütün bunlara karşılık son yıllarda disiplin cezalarının etkinliği konusu çokça tartışılır olmuştur.

Aslında disiplin cezalarının personel rejiminin ve uygulamalarının tamamından bağımsız olarak ele alınması doğru değildir. 657 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine bakıldığında işlenip de cezasız kalacak bir memur eylemi bulabilmek neredeyse mümkün değildir. Çünkü Yasa, disiplin suçu sayılan eylemleri sıralarken **"gibi", "benzer"** şeklinde ifadeler kullanmak suretiyle disiplin suçu olarak gördüğü eylemlerin alanını genişletmiştir. İstenirse yapılan eylemler bu kapsama sokularak kişiler disiplin soruşturması ile karşı karşıya bırakılabilir.

Bugün dahi pekçok kamu görevlisi disiplin hükümleri ile karşı karşıya kaldığında "Ceza verirlerse versinler sanki müdür mü, daire başkanı mı olacağım ben ?" kayıtsızlığını dile getirmektedir.

Bu alanda belki disiplin suçları karşılığında verilen cezaların nitelikleri üzerinde değişiklikler yapılabilir. Örneğin kınama cezası yerine maaştan kesme sistemi devreye konulabilir, ya da aylıktan kesme için görevden uzaklaştırma sistemi devreye konulabilir. Bunlar şüphesiz disiplin hükümlerinin etkinliğini artırabilir. Ancak ben şahsen disiplin hükümlerinin etkinliğinin artırılmasının bu sayılanların dışında bir noktadan geçtiğini düşünmekteyim.

Yukarıda da belirtildiği üzere yükselme imkânlarının ortadan kaldırılması bunlardan biridir. İnsanlar disipline aykırı olarak işledikleri fiillerin, yarın olası yükselme hedeflerini engelleyeceğini görürlerse bu, cezalandırmanın etkinliğini artıracak yollardan biri belki de birincisidir. Oysa yükselme imkanları ortadan kaldırılırsa, insanlar süresiz olarak atandıkları yöneticilik görevlerinde kalmaya devam ederlerse böylesi bir caydırıcılıktan bahsedilemez. Bugün dahi pekçok kamu görevlisi disiplin hükümleri ile karşı karşıya kaldığında **"Ceza verirlerse versinler sanki müdür mü, daire başkanı mı olacağım ben ?"** kayıtsızlığını dile getirmektedir.

Her konuda olduğu gibi disiplinde de etkinliği artıracak en önemli konu adalettir. Yukarıda anlatıldığı üzere dişil toplum niteliğimiz disiplin uygulamalarında da devreye girmektedir. **İşlenen disipline aykırı fiillere gösterilen hoşgörü, disiplin uygulamalarında mevzuat ve pratik açısından farklı görüntüler ortaya çıkarmaktadır. Aynı fiili işleyen bir görevliye gösterilen hoşgörü, başka birisinin bu fiili işlemesinde disiplin hükümlerinin uygulanmasını engellemekte, bu durumda disiplin hükümleri** herşeye rağmen devreye sokulduğunda da farklı uygulamaların emsal gösterilmesi, hem idari hem de yargısal süreçlerde cezaların objektifliğini zedeleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

8. Göreve Son Verme ve Emeklilik

Anayasa, memurlara ilişkin her türlü düzenlemenin yasa ile yapılmasını öngörmüş, sadece 2010 yılında yapılan değişiklikle mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerini saklı tutmuştur. Bu sebeple memurların hangi hallerde hangi usul ile görevlerinin sona erdirileceğinin yasada düzenlenmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan emeklilik, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak gerekli şartları taşıyan tüm çalışanlara tanınmış bir haktır. 1990'lı yılların sonlarından itibaren sosyal güvenlik sisteminin açıkları da göz önüne alınarak çalışanların emekli olabilmeleri için belli yaşa ulaşma zorunluluğu getirilmiştir.

Bu zorunluluk dışında kamu kesiminde asgari süreyi tamamlayınca emekli olma eğilimi de son yıllarda iyice düşmüştür. Zira daha önceleri çalışılırken alınan ücret ile emekli olunca alınacak emekli aylığı arasındaki fark düşük olduğu için kamu çalışanlarında emeklilik hakkını elde ettiği tarihte emekli olma eğilimi yüksek iken, son on yılda bu iki aylık arasındaki fark gittikçe artmış, süresini doldurunca emekli olma eğilimi en düşük aylık alan memurlarda bile düşüş göstermiştir. Bu durum kamu kurumlarında yaşlanma sorununu karşımıza çıkarmış, emeklilik sebebiyle kadroların boşaltılamaması kamuya alınan eleman sayısının da azalmasına sebebiyet vermiştir. Önümüzdeki yıllarda bu yaşlanma sorununun daha gözle görülür olacağını düşünmekteyim.

Sonuç

Şüphesiz kamu personel yönetiminin sorunları bu ana başlıklar altında özetlemeye çalıştıklarımızdan ibaret değildir.

Bölgesel ve kurumlar arası personel dağılımındaki dengesizlik, çözülmesi gereken en önemli sorunlardan biridir. Farklı çalışma koşullarındaki personel arasında ücret adaletinin sağlanması bir diğer önemli sorundur.

Çalışma hayatında değerlendirme sistemine bağlı olarak teşvik ve ödüllendirme mekanizmaları kullanılmalıdır. Kamu hizmeti sunumunda verimlilik ilkeleri uygulanmalıdır. Başarısızlığın ve verimsizliğin de bir yaptırımı olmalıdır.

Diğer taraftan gelişen teknolojik imkanlar, farklı usullerle kamu hizmetinin sunumunda da kullanılmalıdır. Mesai saatlerine ve hizmet binalarına bağlı olmaksızın kamu hizmeti sunumuna imkan veren esnek çalışma yöntemleri kullanılmalıdır.

Söyleyecek sözü olan herkesin katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde değerlendirmelerinin alındığı bir süreç işletilmeli ve kamu yönetimi reformunun en önemli ayağını oluşturan personel sisteminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları ortak akıl ile sonuçlandırılmalıdır. Unutulmamalıdır ki iyi işleyen bir kamu personel sistemi, iyi işleyen, az sorun çıkaran bir devlet mekanizmasının olmazsa olmazıdır. Çünkü insan odaklı yönetim anlayışında devlet, insanlar için vardır.

Prof. Cevdet İlhan GÜNAY
İstanbul Yeni Yüzyıl Üni. Hukuk Fakültesi Dekanı

YENİ TÜRKİYE HEDEFİ ve KAMU PERSONEL SİSTEMİ

I-Genel Olarak

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin en temel ilkesi insan onurunun korunmasıdır. Yeni Türkiye, Cumhuriyetimizin 100. yılına yani 2023'e doğru ilerlerken insana, zamana ve mekâna hakkıyla hitap eden kapsayıcı bir yenilenmenin ve süreklilik içinde yeniden inşa sürecinin adıdır. Engelliler, çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar, emekliler ve çalışanlar sosyal hukuk devletinin şemsiyesi altında korunmaya muhtaçtır. Vatandaşların inancı, rengi, cinsiyeti, dili, ırkı, siyasi düşüncesi, felsefi anlayışı ve hayat tarzı sebebiyle ayrımcılığa maruz bırakılmaması gerekir. Vatandaşlar arasında adil davranmak, yöneticilerin görevlerindendir. Bu nedenle kamu personeli Yeni Türkiye'nin oluşmasında önemli bir role sahiptir.

Kamu personeli kavramı en geniş, geniş, dar ve en dar olmak üzere dört değişik anlamda kullanılmaktadır. En geniş anlamda kamu görevlisi terimi, kamu sektöründe çalışan bütün kişileri kapsar. Kamu tüzel kişilerinden olan Devlette, yerel yönetimlerde, kamu kurumlarında kamu hukukuna ve özel hukuka tâbi olarak çalışan, memur, sözleşmeli personel veya işçi statüsünde çalışanlar "en geniş anlamda kamu görevlisi" olarak nitelendirilir. En geniş anlamda kamu görevlisi kavramı için "kamu personeli" tabiri kullanılabilir. Geniş anlamda kamu görevlisi ise, kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tâbi olan bütün kişileri kapsar. Bu kavramın içine özel hukuka tâbi olarak çalışan işçiler girmemektedir. Örneğin: Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclisi üyeleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri de geniş anlamda kamu görevlisi kavramı içerisinde olup bunlara da kamu hukuku uygulanmaktadır. Dar anlamda kamu görevlileri, kamu tüzel kişilerinde meslekî bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tâbi olan bütün personel olarak tanımlanabilir. Meslekî sıfatla değil seçilmiş veya atanmış vatandaş sıfatıyla iş yapan kişilere örnek olarak, Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclisi üyeleri dar anlamda kamu görevlisi değildir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine "memurlar" ve idarî hizmet sözleşmesiyle çalışan "sözleşmeli personel" girmektedir. En dar anlamda kamu görevlisi ise devlet memurlarıdır. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı "dar anlamda" kullanılır[1].

II-Yeni Türkiye'de Adalet ve Demokrasi

1. ADALET VE EŞİTLİK İLİŞKİSİ

Çoğulcu, eşitlikçi ve katılımcı demokrasi yanında temel hak ve özgürlükler konusunda eksikliklerin giderilmesi Yeni Türkiye'nin hedeflerinden olmalıdır. Eşitlik herkese aynı şeyleri vermek değildir. Değişik durumlarda bulunanlara, farklı işlem yapılması, bundan dolayı adaletsizlik olarak kabul edilemez. Bilakis mutlak ve matematiksel eşitlik, çoğu kez adaleti zedeler. Aristo geniş anlamda adaleti "erdem" olarak tanımlamaktadır. O, dar anlamda adaleti, orta ölçüyü yakalamak, yani ılımlılık olarak nitelendirdikten sonra "dağıtıcı adalet" ve "denkleştirici adalet" şeklinde ikiye ayırmaktadır. İnsanlar eşit olmadıklarına göre, adalet herkese aynı şeyin verilmesi demek değildir. Bu sebeple dağıtıcı adalet, eşit olmayan insanlar arasında eşitsizliğin giderilebilmesi için, gerektiğinde birine az, ötekine çok şey verilmesini gerektirir. Denkleştirici adalete, dağıtıcı adalet tarafından sağlanan dengenin bozulması durumunda başvurulur. Dağıtıcı adalette, teraziyi dengeye getirmek için gerektiğinde bir tarafa biraz daha fazla ağırlık koymak söz konusudur. Denkleştirici adalette ise, kurulan denge bozulduğunda bunun eski haline getirilmesi sağlanır.. Önemli olan, aynı durumda olanlara ayrım yapmadan aynı şekilde davranmaktır. Bu, hem eşitliğin hem de adaletin gereğidir. Hatta bazı fiilî eşitsizlikleri gidermek için, görünürdeki eşitliğe aykırı davranılması aynı zamanda adaletin de gereği kabul edilebilir. Ayrımcılık yapmak, eşitliğe aykırı olmasına rağmen belirli sınıflar için pozitif ayrımcılık bu anlayışın bir sonucudur. Nitekim günümüzde çocuklara, kadınlara ve özellikle engellilere pozitif ayrımcılık yapılması kimi anayasalarla güvence altına alınmıştır[2].

Hukukun temel kavramı olan hak, hukuk düzenince kişilerin korunan menfaati ve onlara tanınan yetkiyi ifade eder. Haklar, özel haklar ve kamu hakları şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu gibi, kamu hakları da kendi içinde, özel nitelikli kamu hakları ve genel nitelikli kamu hakları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Özel nitelikli kamu hakları, kişilerin, kamu kuruluşları ile olan hukukî ilişkileri sonucu ortaya çıkan haklardır. Kamuda çalışan görevlinin aylık isteme hakkı, yıllık izin hakkı bu konuda örnek olarak gösterilebilir. Bu gruptaki kişilerin özel bir takım haklarına ilişkin kamu ile ilişkilerini düzenlemektedir. Genel nitelikli kamu hakları ise, herhangi bir kamu kuruluşu ile organik bağı bulunmayan, genel olarak herkese sağlanan haklardır.

Bu hakların en önemlileri Anayasa'nın 12. maddesine göre, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez nitelikteki temel hak ve özgürlüklerdir. Temel hakların bir kısmı herkes için olmasına rağmen, bir kısmı sadece vatandaşlara sağlanmıştır. Hatta bunlardan bazıları belirli bir statüde bulunanlar için öngörülmüştür. Mesela, hayat hakkı istisnasız herkes için tanınmış olmasına karşın siyasî haklar sadece vatandaşlara tanınmıştır. Öte yandan vatandaşların arasında belirli kategorideki kişilere tanınan temel haklar da bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak; sendika kurma hakkı Anayasa'nın 51. maddesine göre çalışanlara, grev hakkı ise Anayasa'nın 54. maddesi uyarınca sadece işçilere tanınmıştır[3].

2. YENİ TÜRKİYE'DE DEMOKRASİ

Devletin siyasi, idari, yargısal sistemi ve ekonomik düzeni, insan onurunu merkeze alacak şekilde tasarlanmalıdır. Yeni Türkiye'de temel hak ve özgürlükler daha etkin bir biçimde korunmalıdır. Gücün bürokratik kurumlarda ve merkezde toplanması, toplumun merkezde veya yerelde karar süreçlerinin dışında bırakılması, demokratik yollarla siyaset yapmak yerine, bu kurumları ele geçirerek egemenliği gasp etme heveslerini beslemiştir. Yaşanan her bir darbe Türkiye'nin demokrasiden kurumsal olarak biraz daha uzaklaşmasına yol açmıştır. Darbeler toplumun normalleşmesinin önüne ideolojik ve kurumsal engeller koymuştur.

Devlet ve onun kurumları insana hizmetin aracı olarak görülmelidir. Devlet otoritesini esas alan, askeri darbe sonucu halka dayatılan birçok maddesi değiştirilse de kabul edildiği zaman mevcut olan anlayış sebebiyle, 1982 Anayasa'sının Yeni Türkiye hedefini yakalamak açısından yeterli olmadığı açıktır Bu bakımdan yeni bir anayasa ihtiyacı giderek artmaktadır. Gerçekten bir toplumu ayakta tutmak ve ihtiyaçlarını karşılamak için hukuk kurallarının kabul edilebilir ve katlanılabilir olması gerekir. Hukuk kurallarının ulaşmak istediği nokta, adaleti sağlamaktır. Hukuk, gücünü öncelikle kişilerin kendilerine uygulanan kuralların âdil olduğu yönünde bir duyguya sahip olmalarından alır. Adil kurallara kişiler bu inanç içinde uyarlar. En ağır yaptırımlara toplumun bireyleri şayet adil ise, katlanabilirler. Bu nedenle bir sisteme gerçek anlamda hukuk düzeni niteliğini kazandıran adalettir.

Yeni anayasa, çağdaş demokrasi anlayışını yansıtmalı, mümkün olan en geniş mutabakatla ve demokratik yöntemlerle hazırlanmalı ve geniş toplumsal kesimlerce sahiplenilmelidir. Anayasanın kapsayıcı, kucaklayıcı, bütünleştirici, çeşitlilikte birliği savunan, çoğulcu ve özgürlükçü olması gerekir. Yeni anayasa, bireysel özgürlüklere dayanmalı, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlamaya yönelik kurumsal güvenceleri içermeli ve siyasi sistemin işleyişindeki belirsizlikleri ortadan kaldırmalıdır. Bu anlayışla, yeni Anayasa, Türkiye'de demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün kökleşmesi bakımından hayati bir öneme sahiptir.

Yeni Türkiye'de daha az maliyetle, daha fazla hizmet üretme prensibinden hareket edilmesine devam edilmelidir. Kaynaklarımızı israf etmeden, çalışanların ihtiyaçları ve talepleri karşılanmalıdır. Sorunlara halkın içerisinden bakan ve çözüm üreten, halktan aldığı yetki ve güçle halkın taleplerine dayalı bir hizmet anlayışının sürdürülmesi gerekir. Bu anlayışla, kamu hizmetlerinin vatandaşların hayatını kolaylaştıran bir şekilde gerçekleşmesi için kamu personelinin özlük hakları ve ücretlerinin Yeni Türkiye'de iyileştirilmesi gerekir.

III-Yeni Türkiye'de Çalışma Barışı ve Kamu Personel Güvencesi

1. ÇALIŞMA BARIŞI

Çalışma barışını sağlamak, çalışma hayatında hakkaniyeti ve insan onuruna yakışır çalışma ortamlarını tesis etmek hükümetlerin görevlerindendir. Bu nedenle işçiler için iş güvencesi, statü hukukuna tabi olan memurlar ve kamu görevlileri için çalışma güvencesi sağlanması gerekmektedir. Çağdaş hukuk sistemi, çalışanların işlerini kaybetmelerini önleyerek çalışma barışını korumayı amaçlar. Çalışanın çalışmasına süreklilik sağlanarak geleceğine güven duyması, işini kaybetme, dolayısıyla kendisi ve ailesinin geçim kaynağını oluşturan gelirinden yoksun kalma kaygısı dışında tutulması gerekir[4].

Bu nedenle Adalet ve Kalkınma Partisi(AK Parti) 1 Kasım 2015 Seçim Beyannamesinde "İkinci atılım dönemimizde de evrensel standartlarda ve uluslar arası taahhütlere uygun, kaliteli ve güvenceli bir çalışma hayatını tam olarak tesis etmeyi hedefliyoruz. Çalışma hayatında şiarımız, çalışanın teri kurumadan hakkının verilmesidir. Bu şiarla, diğer alanlarda olduğu gibi, çalışma hayatının merkezine de insanı koyuyoruz. Çalışan kesimlerimizin iş sağlığı ve güvenliği, kendi başına bir değer olduğu gibi, verimli ve katma değeri yüksek bir üretim yapısının da ön şartıdır" denilerek güvenceli işçi ve kamu çalışanlarıyla Yeni Türkiye hedefine yaklaşılabileceği gösterilmiştir.

Anayasa'nın 53.maddesine 7/5/2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun ile eklenen fıkra uyarınca memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahip olmuştur. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar 4688 sayılı Kanunla düzenlenmiştir.

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 28.maddesinde "Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar. Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamaz.

Toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir. 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa göre aylık ödenmekte olanların aylıklarının hesabında da toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayıları esas alınır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4/C kapsamındaki sigortalılık hali esas alınarak bağlanan yaşlılık, malullük veya ölüm aylıklarında yapılacak artışlar hakkında 5510 sayılı Kanunun 55/II fıkrası uygulanmaz. Bu aylıklar toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayılarındaki artış dikkate alınarak artırılacaktır.

2016 yılında gerçekleşeceği düşünülen yeniliklerden birisi de kamuda 4/C kapsamında çalışanların 4/B'li sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaları konusudur. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4/C kapsamında çalışanların işçi kadrolarına geçirilmesi, bu şekilde çalışanların çalışma şekline daha uygun olduğu kanaatindeyim.

Yapılacak yeni düzenleme ile yıllık izin sürelerinin hesabında iş günü esası getirilerek hafta tatilleri ve bayram günlerinin yıllık izin süresinden sayılmayacağı ileri sürülmektedir. Basına yansıyan haberlere göre, kamu çalışanlarının yıllık izin süresi, SGK'ya prim ödemek suretiyle geçen hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (on yıl dahil) 20 iş günü, 10 yıldan fazla olanlar için 30 iş günü olacaktır.

2016 yılında gerçekleşeceği düşünülen yeniliklerden birisi de kamuda 4/C kapsamında çalışanların 4/B'li sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaları konusudur. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4/C kapsamında çalışanların işçi kadrolarına geçirilmesi, bu şekilde çalışanların çalışma şekline daha uygun olduğu kanaatindeyim.

2-KAMU PERSONEL GÜVENCESİ

A) Genel Olarak

1982 Anayasası'nın "D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı 128.maddesinde kamu personel sistemi ile ilgili genel ilkeler gösterilmiştir. Anılan maddede Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddede memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra bu konuda malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu vurgulanmıştır.

Kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişinin kamu görevlisi olabilmesi için, kişinin kamu tüzel kişisine bir kamu hukuku bağı ile bağlı olması gerekir. Kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi ile bir kamu tüzel kişisi arasındaki bağ, bir atama kararı ile kurulmuş ise, bu bağ, "statüter" niteliktedir. Memurlar bir idarî kararla görevlerine atandıkları için durumları böyledir. Öte yandan bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi ile bu kamu tüzel kişisi arasındaki bağ, bir "sözleşme" ile kurulmuş olabilir. Bu "akdî" bağdır. Ancak bir kamu tüzel kişisi tarafından "sözleşme" ile istihdam edilen herkes, kamu görevlisi değildir. Şayet kişi "idarî sözleşme" ile istihdam edilmiş ise kamu görevlisidir. Fransa'da idarî kamu hizmetlerinde istihdam edilen gerçek kişilerin sözleşmeleri "İdarî

sözleşme", sınaî ve ticarî kamu hizmetlerinde istihdam edilen kişilerin sözleşmeleri ise özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmektedir[5].

Vakıf üniversitelerinde istihdam edilen öğretim üyelerinin durumu konusunda Danıştay'ın aldığı karar bu konuda örnek gösterilebilir. Kararda[6] vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu, öğretim üyeleri geçici olarak değil, az çok uzunca bir süre çalıştırıldıklarını, öğretim üyeleri vakıf üniversitesine bir kamu hukuku bağı ile bağlı olduklarını bundan dolayı idari sözleşmeyle istihdam edildiklerini kabul etmektedir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri genel olarak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi üyeleri raportörleri; hâkimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, Üniversitelerin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehteran Bölüğü Sanatkârları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarının sanatkâr memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı mensupları da kamu görevlisi olarak özel kanunlarındaki hükümlerine tabidir.

14/7/1965 tarihli 657sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2. maddesinde yasanın amacı gösterilmiştir. Buna göre anılan Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemek üzere çıkarılmıştı. "Temel ilkeler" başlıklı 3.maddede, Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırdığını ifade etmiş ve "Kariyer" esası benimsenmiştir. Bu nedenle amaç, Devlet memurlarına, yap-

tıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır. Devlet, kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmayı 657 sayılı Kanunun 3.maddesinde kabul etmiştir.

Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullandırılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir.

B) Kamu Personeli İstihdam Şekilleri

657 sayılı Yasanın 4. maddesinde kamu personelinin istihdam şekilleri düzenlenmiştir. Anılan maddede kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmesi esası kabul edilmiştir. Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılmaktadır. Sözleşmeli personel olarak çalıştırılan kamu görevlileri ise, 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 istihdam edilir. Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda sözleşmeli personel çalıştırılır. Sözleşmeli personelin mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilir. Bu tür kamu hizmeti görevlileri işçi sayılmaz.

Yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin, mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin sözleşmeli personel olarak çalıştırılması mümkündür. Öte yandan; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının da sözleşme ile istihdamı olanaklıdır. Ayrıca Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçılarının; kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları mümkündür. Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullandırılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri,

pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Bu şekilde istihdam edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.

657 sayılı Kanunun 4/C maddesinde ise "Geçici personel" düzenlenmiştir. Buna göre bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler geçici personel sayılmaktadır. Ancak 10/9/2014 tarihli 6552 sayılı Kanun'un 66. maddesiyle yapılan ek düzenleme ile "Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir" denilmiştir.

Kamuda çalışan işçiler ise yukarıda belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçiler olup haklarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz..Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz. Anılan Kanuna tabi kurumlar, bu dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramaz.

C) Devlet Memurluğuna Giriş ve Çalışma Koşulları

Memuriyete giriş ile ilgili 657 sayılı Kanunun 48.maddesinde genel ve özel şartlar gösterilmiştir.

Genel şartların başında Türk Vatandaşı olmak gelir. Yasada belirtilen yaş koşullarını, öğrenim şartlarını taşımak ve kamu haklarından mahrum bulunmamak gerekir. Kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan hüküm giymemek gerekir. Öte yandan zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak şartları da aranır. Askerlik durumu önemli olduğu gibi görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığının da bulunmaması gerekir.

Aday olarak atanan memurların önce bütün memurların ortak vasıfları ile ilgili temel eğitime, daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmaları ve Devlet memuru olarak atanabilmeleri için başarılı olmaları şarttır.

Özel şartların başında hizmet göreceği sınıf için yasada belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak şarttır. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımanın yanında Kamu Personeli Seçme Sınavında başarılı olmak, kamu personeli olarak atanmak için zorunludur. Sınavlarda başarılı olanlardan Devlet memurluğuna girmek isteyenler başarı listesindeki sıraya göre ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca memur adayı olarak atanırlar.Aday olarak atanmış Devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az iki yıldan çok olamaz ve bu süre içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamaz. Aday olarak atanan memurların önce bütün memurların ortak vasıfları ile ilgili temel eğitime, daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmaları ve Devlet memuru olarak atanabilmeleri için başarılı olmaları şarttır. Adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan adaylar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanırlar. Asli memurluğa geçme tarihi adaylık süresinin sonunu geçemez. Öte yandan bazı görevlerde istisnai memurluklara, 657 sayılı Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atanmak mümkündür.

Devlet memuru, bağlı olduğu kuruma yazılı olarak müracaat etmek suretiyle memurluktan çekilme isteğinde bulunabilir. İzinsiz veya kurumlarınca kabul edilen mazereti olmaksızın görevin terk edilmesi ve bu terkin kesintisiz 10 gün devam etmesi halinde, yazılı müracaat şartı aranmaksızın, memur çekilme isteğinde bulunmuş sayılır. Çekilmek isteyen memur, yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan kimse bir aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde, üstüne haber vererek görevini bırakabilir.

Olağanüstü mazeretle çekilenler, üstüne haber vermek şartıyla bir ay kaydına tabi değildirler. Çekilen Devlet memurlarından devir ve teslim ile yükümlü olanlar, bu işlemlerin sonuna kadar görevlerini bırakamazlar. Hizmet icaplarına göre devir ve teslim işlemleri için gerekli süreler, yönetmelikte belirtilir. Olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki Devlet Memurları, yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar. Memuriyetten çekilenler altı ay geç-

meden, çekilmiş sayılanlar ile yasal usule uymadan görevlerinden ayrılanlar bir yıl geçmeden, Devlet memurluğuna alınamazlar.

Devlet memurlarının 657 sayılı Kanun hükümlerine göre memurluktan çıkarılması; memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan her hangi birini kaybetmesi; memurluktan çekilmesi; istek, yaş haddi, malûllük sebeplerinden biri ile emekliye ayrılması veya ölümü hallerinde memurluğu sona erer.

Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saat olup bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. Ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit olunabilir. Bakanlar Kurulu, yurt dışı kuruluşlarda hizmetin gerektirdiği hallerde, hafta tatilini Cumartesi ve Pazardan başka günler olarak tespit edebilir. Günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğle dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından tesbit olunur. Ancak engelliler için; engel durumu, hizmet gerekleri, iklim ve ulaşım şartları göz önünde bulundurulmak suretiyle günlük çalışmanın başlama ve bitiş saatleri ile öğle dinlenme süreleri merkezde üst yönetici, taşrada mülki amirlerce farklı belirlenebilir. Günün yirmidört saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekilleri kurumlarınca düzenlenir. Ancak, kadın memurlara; tabip raporunda belirtilmesi hâlinde hamileliğin yirmidördüncü haftasından önce ve her hâlde hamileliğin yirmidördüncü haftasından itibaren ve doğumdan sonraki iki yıl süreyle gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemez. Engelli memurlara da isteği dışında gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemez.

Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan on yıla kadar (On yıl dahil) olanlar için yirmi

gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür. Zorunlu hallerde bu sürelere gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir. Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda, toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izliyen iki yılın izni bir arada verilebilir. O yıl ile bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer. Öğretmenler yaz tatili ile dinlenme tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara, hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca yıllık izin verilmez. Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan personele, her yıl yıllık izinlerine ilaveten bir aylık sağlık izni verilir.

Disiplin hükümleriyle kamu personelinin iş güvencesi arasındaki ilişkiyi inceleyebilmemiz için başta Anayasa'nın 129. maddesine ve 657 sayılı Kanunun 125. maddesi ve devamındaki hükümlere bakmamız gerekecektir.

D) Kamu Personelinin Çalışma Güvencesi

Kamu personelinin malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı tutularak işçilere yaklaştırılmış olsa da memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınması, çalışma koşulları ve işlerine son verilmesi birbirinden oldukça farklıdır. Devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin kamu çalışanı olarak işçilerin büyük çoğunluğu gibi iş güvencesiz bırakılması Anayasa'ya aykırıdır. İşçilerden en az otuz işçi çalışan işyerlerinde altı ay veya daha fazla kıdemi olanlar gibi geçersiz fesihlerde Devletin işe başlatmama tazminatı ödemek suretiyle bir kısım kamu çalışanının görevine son vermesinin mümkün hale getirilmesi Anayasa'ya aykırı olacaktır.

Disiplin hükümleriyle kamu personelinin iş güvencesi arasındaki ilişkiyi inceleyebilmemiz için başta Anayasa'nın 129. maddesine ve 657 sayılı Kanunun 125. maddesi ve devamındaki hükümlere bakmamız gerekecektir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü tutulmuştur. Anayasanın 125. maddesinde "Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır." Denilmektedir. 657 sayılı Kanununda kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.

Disiplin cezalarının en alt düzeyde olanı uyarmadır. Uyarma memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. İkinci derece disiplin cezası kınama olup memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Aylıktan kesme cezası memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Dördüncü derecede ceza kademe ilerlemesinin durdurulması olup fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu

kademede ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır. En üst ceza ise Devlet memurluğundan çıkarma olup, bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şöyle sıralanmıştır: İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek, siyasi partiye girmek, özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek, savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak, amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak, memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak, yetki almadan gizli bilgileri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek, yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak veya 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemektir.

Devlet memurları ve kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili kusurlu bir eylem gerçekleştirmeleri veya hizmet kusuru işlemesine disiplin suçu denilir. Ceza hukukunun genel niteliklerine karşı disiplin hukukunun kendine özgü yapısı bulunmaktadır[7]. İş hukukunda işyeri disiplinini bozan eylemler disiplin cezalarıyla yaptırımına tabi tutulduğu gibi idare hukukunda memurlar ve kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili olmasa da bazı eylemleri disiplin cezasının uygulanmasını gündeme getirir. Disiplin, memurların çalıştıkları kurum ve gördükleri kamu hizmeti düzenine aykırı eylemleri nedeniyle karşılaştıkları yaptırımlardır. Disiplin cezalan, kamu personelinin görevlerinde daha dikkatli ve özenli davranmasını sağladığı gibi, bu personelin Devlete, kanunlara ve öteki hukuki düzenlemelere uymalarını, üstlerinin kanuna uygun emirlerini yerine getirmelerini sağlar. Disiplin kovuşturması ve cezalarının, adaletli olması, makul, hukuka uygun ilkelere ve yöntemlere dayanmaları gerekir. Ayrıca disiplin cezalarının etkili olması gerekir[8].

Disiplin suçlarının ve cezalarının hukuki metinlerde düzenlenmesi konusunda iki yaklaşım bulunmaktadır. Birinci yaklaşıma göre, disiplin suçları ve karşılığı cezaların tümüyle, bir liste olarak ayrıntılarıyla gösterilmesi ve sayılması imkansız olduğu için, memurluk disiplin düzeninin genel ve temel ilkelerini bir kanunda göstermek ve disiplin yaptırımlarını belirlemek yeterlidir. Diğer yaklaşım ise, disiplin cezalarını ve yöntemlerini ayrıntılı olarak kanunlarda göstermekle yetinip hangi disiplin suçlarında bunların uygulanacağını idareye bir takdir hakkı olarak bırakmak yönündedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ikinci yaklaşımı benimsemiş bulunmaktadır. Ancak sözü geçen takdir hakkını, ceza verme açısından bir "serbestlik" ya da "keyfilik " olarak anlamamak gerekir. Zira bu tür keyfiliklere karşı yargı denetimi yolu açıktır. Gerçekten cezaların ağırlık derecesine göre, keyfilik ihtimalini azaltan aşamalı bir yetki düzeni bulunmaktadır.

Kamu çalışanları olarak nitelendirilse de memurlar, kamu hizmeti görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında ve disiplin uygulamalarında, ilgiliye suçlandığı konunun bildirilmesi, dinlenmesi, savunmasını yapma imkânının tanınması güvence altında olmalıdır. Nitekim meri mevzuatta uyarma ve kınama cezaları dışındaki tüm disiplin cezalarına karşı yargı denetimi yolu açık tutulmuştur.

Kamu hizmetlerini yerine getirirken memurların belli güvencelere sahip olmaları, üstlerinin keyfi tutumlarından ve davranışlarından kurtulmaları şarttır. Memurların, mesleki güvencelerinin gözetilmesi, özel ve mesleki hakları dikkate alınarak disiplin cezaları belirlenmelidir. Ayrıca disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin daha iyi ve etkili bir biçimde görülmesi için kabul edilmiştir. Memur disiplin hukuku, kamu hizmetlerinin eşitlik ve tarafsızlık içerisinde görülmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Memurun disiplin cezası verilmesini gerektiren eylemi konusunda takdir hakkı, memurun amirine aittir. Ancak bu takdir hakkı, idari yargı mercilerinin yargısal denetimine açıktır. Disiplin kovuşturması ve disiplin cezaları memurla idare arasındaki hukuki ilişkiden doğmaktadır. Memur, kamu hizmetlerinin kişisel araçlarından birisi olup memurluk statüsünden ve çalışma düzeninden ortaya çıkan eylemlerden dolayı disiplin cezaları söz konusu olur. Aynı olay sebebiyle memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, Türk Ceza Kanununa göre mahkûm olup olmaması disiplin soruşturmasının geciktirilmesine neden olmaz. Ancak ceza yargılaması sonucunda suçsuz bulunan memurun aynı olay nedeniyle memurlukla ilişiğinin kesilmesi hukuka aykırıdır[9].

657 sayılı Kanun, tümüyle yeni bir düzenleme sonucunda ortadan kaldırılabilir. Ancak yapılacak düzenleme özgürlükleri koruyarak, Devlet-Millet kaynaşmasının pekiştirilmesine uygun nitelik taşımalıdır. Yeni Türkiye anlayışına uygun olmalı. geriye gidişe yol açmamalıdır. Güvenceli, güçlü memur ile Yeni Türkiye yolunda emin adımlarla ilerlenebilir.

KAYNAKÇA

1- Gözler,Kemal:İdare Hukuku Dersleri, B.8, Bursa-2009,s.614-615

2- Özekes,Muhammet: Temel Hukuk Bilgisi,B.5, Ankara-2014, s.54-55

3- Özekes,s.58-59

4- Bkz.Günay, Cevdet İlhan :İş Hukuku, B.5,Ankara-2013,s.486

5- Gözler,s.619.

6- X Üniversitesinde profesör olarak çalışan davacının hizmet akdinin feshinden kaynaklanan davanın idarî yargıda görülmesi gerektiğine, çünkü söz konusu hizmet akdinin idarî hizmet sözleşmesi niteliğinde olduğuna ve söz konusu öğretim üyesinin de kamu görevlisi statüsünde bulunduğuna ilişkin karar için bkz. Danıştay 8.Dairesi 4.2.2003 tarih, E.2002/5557,K.2003/561. Danıştay Karar Erişim Sistemi, www.danistay.gov.tr).

7- Memiş, Emin:Demokratik ve Sosyal Hukuk Devletinde İŞdare ve İdare Hukuku Genel İdare Hukuku Notları,İstanbul-2*14,s.388

8- Akgüner,Tayfun:Kamu Personel Yönetimi,B.5, İstanbul-2009, s.255

9- Bkz.Akgüner, s.276

Şinasi YURDAKUL
Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdür Yardımcısı

657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNUNA TABİ PERSONELİN

MALİ VE SOSYAL HAKLARINA İLİŞKİN UNSURLAR VE HESAPLANMASI

I-GİRİŞ

Bilindiği üzere, Anayasanın 128 inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile aylık, ödenek ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin ise saklı olacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları, istihdam edildikleri kurumlara ve mesleklerine göre değişik personel kanunlarında veya kendi teşkilat kanunlarında düzenlenmiştir. Genel olarak kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve diğer bazı kanunlar ile toplu sözleşme metinlerinde düzenlenmiştir.

Bu yazıda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını oluşturan unsurlar ile bu unsurların hesaplanışını açıklamaya çalışacağız.

II-MALİ VE SOSYAL HAKLARA İLİŞKİN UNSURLAR

Memurların mali hakları genel olarak hizmet sınıfı, kadro ve görev unvanı, kadro derecesi, eğitim durumu ve görev yeri gibi kriterlere bağlı olarak 657 sayılı Kanun ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile toplu sözleşme metninde düzenlenmiştir. 2016 ve 2017 yıllarında uygulanacak olan "Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme" metni 23/8/2015 tarihli ve 29454 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Söz konusu mevzuatta zaman içinde yapılan düzenlemeler ile mali ve sosyal haklara yeni unsurlar ilave edilmiş ve mevcut olanlarda da bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu durum, bir yandan kamu personelinin mali ve sosyal haklarını oluşturan kalemlerin her geçen gün artmasına yol açmış, diğer yandan ise mali ve sosyal hakların hesaplanmasında önemli farklılıklara ve zorluklara neden olmuştur.

Memurların mali ve sosyal hakları; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, zamlar (yan ödeme aylığı), tazminatlar, makam tazminatı, temsil veya görev tazminatı, ek ödeme, ek ders ücreti, fazla çalışma ücreti, vekalet ücreti, nöbet ücreti, tayın bedeli, yabancı dil tazminatı ve aile yardımı ödeneği gibi bir çok değişik unsurlardan oluşmaktadır.

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 10 uncu madde ve eki II ve III sayılı cetvellerde yapılan düzenleme ile bu kapsamda bulunan memurların mali hakları ise ücret ve tazminattan oluşan iki unsura indirilmiştir.

1. Gösterge Aylığı

Gösterge aylığı, memurun bulunduğu derece ve kademenin karşılığı olan gösterge rakamı ile aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bütün sınıflar itibariyle her derece ve kademenin aylıklarının hesaplanmasında esas teşkil eden "Aylık Gösterge Tablosu", 657 sayılı Kanunun 43 üncü maddesiyle düzenlenmiştir.

Gösterge aylığı gelir ve damga vergisi ile sigorta primine tabidir.

2. Ek Gösterge Aylığı

Ek gösterge aylığı, ek gösterge rakamının aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunan tutardır. 657 sayılı Kanunun 43/B maddesi uyarınca Kanuna ekli I ve II sayılı Cetvellerde düzenlenmiştir. Ek gösterge rakamları personelin hizmet sınıfı, kadro unvanı, öğrenim durumu ve aylık alınan derecelerine göre düzenlenmiştir. Tüm personele ek gösterge öngörülmeyen mevcut düzenlemede, en yüksek ek gösterge rakamı 8.000 dir.

657 sayılı Kanunun 43/B maddesinde belirtilen hususlar hariç, ek göstergeler ilgililerin belirtilen sınıf, kadro ve görevlerde bulundukları sürece ödemelere esas alınmakta ve terfi bakımından kazanılmış hak sayılmamaktadır. Ek gösterge aylığı gelir ve damga vergisi ile sigorta primine tabidir.

3. Taban Aylığı

Taban aylığı, taban aylık gösterge rakamı ile taban aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunmaktadır. Memurlara "1000" gösterge rakamı üzerinden memuriyet taban aylığı ödenmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesinde düzenlenmiş olan taban aylığı, gelir ve damga vergisi ile sigorta primine tabidir.

4. Kıdem Aylığı

Her bir hizmet yılı için 20 gösterge rakamı ile aylık katsayının çarpımından oluşan kıdem aylığı, taban aylığı gibi, tüm personele ödenmektedir. Kıdem aylığının tespitinde, kazanılmış hak aylığın hesabında değerlendirilen süreler esas alınmaktadır. Buna göre, her bir hizmet yılının karşılığı olarak 20 gösterge rakamı kabul edilirken, 25 ve daha fazla hizmet yılını dolduranlar için 25 hizmet yılının karşılığı olan 500 gösterge rakamı dikkate alınmaktadır.

Kıdem aylığı 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesinde düzenlenmiştir. Gelir ve damga vergisi ile sigorta primine tabidir.

5. Yan Ödeme Aylığı

Yan ödeme aylığı, yan ödeme puanıyla yan ödeme katsayısının çarpımı sonucu bulunan miktardır. 657 sayılı Kanunun 152 nci maddesi gereğince ödenmesi öngörülen iş güçlüğü, iş riski, mali sorumluluk ve temininde güçlük zammının kimlere ve ne miktarda ödeneceği, ödeme usul ve esasları, kanunda belirtilen kriterlere uygun olarak, ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Halen uygulanmakta olan yan ödeme puanları, 17/4/2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Kararnamenin I sayılı Cetvelinde unvan, derece, hizmet sınıfları ve kurumsal baz olmak üzere farklı şekilde belirlenmiştir. Bazı memurların yararlanacağı yan ödeme puanlarına yönelik olarak toplu sözleşme metninde de bazı düzenlemeler yer almaktadır. Toplu sözleşmenin geçerli bulunduğu dönemlerde toplu sözleşmede öngörülen hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

Zaman içinde yapılan düzenlemeler ile mali ve sosyal haklara yeni unsurlar ilave edilmiş ve mevcut olanlarda da bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu durum, bir yandan kamu personelinin mali ve sosyal haklarını oluşturan kalemlerin her geçen gün artmasına yol açmış, diğer yandan ise mali ve sosyal hakların hesaplanmasında önemli farklılıklara ve zorluklara neden olmuştur.

Söz konusu Kararnamenin I sayılı Cetvelin A, D, E, F, G ve H bölümlerindeki zamların ödenmesinde kadro unvanları esas alınırken, anılan Cetvelin B ve C bölümlerindeki zamların ödenmesinde ise ilgili bölümlerde yer alan istisnalar hariç işgal edilen kadronun sınıfı ve kariyeri esas alınmaktadır. Bu ödeme, gelir ve damga vergisine tabidir.

Anılan Kararnameye göre aşağıda belirtilen zamlar ödenmektedir.

5.1 İş Güçlüğü Zammı

Niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışan personele ödenmektedir.

5.2 İş Riski Zammı

Hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışan personele ödenir.

5.3 Mali Sorumluluk Zammı

Sayıştay'a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla, vezne açığından malen sorumlu Veznedar ve diğer görevlilere ödenmektedir.

5.4 Temininde Güçlük Zammı

Temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan personele ödenir.

6 Tazminatlar

Tazminat tutarı, en yüksek Devlet memuru brüt aylığına 2006/10344 sayılı Kararnamede gösterilen oranların uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. En yüksek Devlet memuru brüt aylığı ise Başbakanlık müsteşarının gösterge aylığı ile ek gösterge aylığı toplamından oluşmaktadır. Diğer bir ifade ile 9.500 gösterge (1.500+8.000) rakamıyla aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır.

657 sayılı Kanunun 152 nci maddesi gereğince değişik adlar altında ödenmesi öngörülen tazminatların kimlere ve ne miktarda ödeneceği, ödeme usul ve esasları, kanunda belirtilen kriterlere uygun olarak, ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Halen değişik adlar altında uygulanmakta olan tazminat oranları, 2006/10344 sayılı Kararnamenin II ve III sayılı Cetvellerinde görevin önemi, görevin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi gibi hususlar esas alınarak belirlenmiştir. Toplu sözleşme metninde söz konusu Cetvellere göre yararlanılmakta olunan tazminat oranlarının, bazı kadrolarda bulunan memurlar için toplu sözleşmede öngörülen oranlarda artırımlı uygulanması öngörülmüştür. Dolayısıyla, toplu sözleşmenin geçerli bulunduğu dönemlerde söz konusu personelin tazminat oranlarının hesaplanmasında toplu sözleşmede öngörülen hükümlerin de uygulanması gerekmektedir.

Tazminatlar; Özel Hizmet, Eğitim Öğretim, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet, Denetim, Adalet Hizmetleri ve Diğer Tazminatlardan oluşmaktadır.

Tazminatlar; sosyal güvenlik açısından 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı Kanununa tabi olanlar için damga vergisine, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa tabi olanlar için ise sigorta primine (ilave, ek ve ayrıca ödeneler hariç) ve damga vergisine tabidir.

Görevlerin nitelikleri itibariyle kanunda memurlara ödenmesi öngörülen tazminatlar şunlardır.

6.1 Özel Hizmet Tazminatı:

Genel idare hizmetleri, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri, teknik hizmetler ve avukatlık hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personel ile denetim elemanları, iş ve meslek danışmanları, Dışişleri meslek memurları ve üst yönetim görevi yapan personele ödenmektedir.

6.2 Eğitim Öğretim Tazminatı

Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfına dahil öğretmen unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapan personele ödenir.

6.3 Din Hizmetleri Tazminatı:

İl müftü yardımcısı, ilçe müftüsü ve din hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

6.4 Emniyet Hizmetleri Tazminatı:

Emniyet hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

6.5 Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı:

Mülki idare amirliği sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

6.6 Denetim Tazminatı:

Denetim elemanlarına (müfettiş, kontrolör, denetçi, uzman, denetmen, iç denetçi ve aktüer) ödenmektedir.

6.7 Adalet Hizmetleri Tazminatı:

Yüksek mahkemeler, yüksek seçim kurulu, sayıştay, il ve ilçe seçim kurulları, adli, idari ve askeri yargıda görevli ve 657 sayılı kanuna tabi personele ödenmektedir.

6.8 Diğer Tazminatlar:

657 sayılı Kanunda belirtilen hizmet sınıflarına dahil olup, ancak yukarıda belirtilen tazminatlardan yararlanamayan personele ödenmektedir.

II sayılı Cetvelin A, B, D ve G bölümlerindeki tazminatların ödenmesinde kadro unvanları esas alınırken, anılan Cetvelin C, E ve F bölümlerindeki tazminatların ödenmesinde ise ilgili bölümlerde yer alan istisnalar hariç işgal edilen kadronun sınıfı ve kariyeri esas alınmaktadır. Hizmetin niteliği itibarıyla II sayılı Cetvelin farklı bölümlerine göre birden fazla özel hizmet tazminatı verilmesi öngörülen durumlarda, bunlardan oranı fazla olan ödenmektedir.

Kurumların teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarına ait kadrolarında bulunanlardan bulundukları hizmet sınıflarına atanılabilecek mesleki bir üst öğrenimi bitirenlere, cetvellerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere kariyerleri yani mesleki üst öğrenimleri esas alınarak tazminat ödenebilmektedir. Bunlardan bulundukları hizmet sınıflarından bir kadroya atanılamayacak herhangi bir üst öğrenimi bitirenlere ise bitirdikleri üst öğrenimden dolayı herhangi bir tazminat ödenmemektedir.

Diğer yandan, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personelden Kalkınmada Öncelikli Yöreler ile diğer yörelerden köy ve diğer yerleşim birimlerine sürekli görevle atanıp ve bu yerleşim birimlerinde fiilen görev yapanlara, teknik hizmetler sınıfına dahil personelden Kalkınmada Öncelikli Yörelere sürekli görevle atanıp ve bu yörelerde fiilen çalışan personel ile arazi ve büyük projelerde görevlendirilenlere ayrıca "Ek Özel Hizmet Tazminatı" ödenmektedir. Ek özel hizmet tazminat ödemeleri ile ilgili Kalkınmada Öncelikli Yörelerin dereceleri ve bu yörelerin derecelerine göre ödenecek ek tazminat oranları ile diğer ödemelere ilişkin oran, esas ve usuller söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmiştir. Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Dereceleri Karara ekli IV sayılı Cetvelde düzenlenmiştir.

Tazminat oranları, 2006/10344 sayılı Kararnamenin II ve III sayılı Cetvellerinde görevin önemi, görevin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi gibi hususlar esas alınarak belirlenmiştir.

Ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı mesleki ve teknik okul ve kurumlardan ilave Eğitim-Öğretim Tazminatı ödenecek olanların listesi Karara ekli V sayılı Cetvelde belirtilmiştir. Belirlenen okul, kurum ve branşlar için belirlenen oran, usul ve esaslar dahilinde ilave Eğitim Öğretim Tazminat ödenmektedir.

7. Makam Tazminatı

Makam tazminatı, makam tazminat göstergesi ile aylık katsayının çarpımı sonucu bulunan miktardır. Makam tazminatı, 657 sayılı Kanunun ek 26 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, hangi görevlerde bulunanlara makam tazminatı ödeneceği ve bu ödemeye esas olacak gösterge rakamları anılan Kanuna ekli IV sayılı Cetvelde belirlenmiştir. IV sayılı Cetvelde yer alan kadro unvanlarına atanan personele karşılarında yer alan gösterge rakamları üzerinden makam tazminatı ödenmektedir.

Makam tazminatı; sosyal güvenlik açısından 5434 sayılı Kanuna tabi olanlar için damga vergisine, 5510 sayılı Kanuna tabi olanlar için ise sigorta primine ve damga vergisine tabidir.

8. Temsil Tazminatı

Temsil tazminatı, temsil tazminat göstergesi ile aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır. Temsil tazminatı, 4505 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ve bu madde uyarınca yürürlüğe konulan 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenmiştir.

Anılan Kanun ve Kararnamede temsil tazminatından kimlerin hangi gösterge rakamı üzerinden faydalanacağı, temsil tazminatı ödemesinden hangi maaş unsurlarının mahsup edileceği veya edilmeyeceği ile ödemeye yönelik hususlar düzenlenmiştir. Buna göre, 7.000 ve daha yüksek gösterge rakamı üzerinden makam tazminatı öngörülen kadrolarda bulunanlara temsil tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

Temsil tazminatı; sosyal güvenlik açısından 5434 sayılı Kanuna tabi olanlar için damga vergisine, 5510 sayılı Kanuna tabi olanlar için ise sigorta primine ve damga vergisine tabidir.

9. Görev Tazminatı

Görev tazminatı, görev tazminat göstergesiyle aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bu tazminat, 375 sayılı KHK'nin 1/C maddesi ve bu madde uyarınca yürürlüğe konulan 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenmiştir. Söz konusu mevzuatta kimin hangi gösterge rakamı üzerinden görev tazminatından faydalanacağı, bu ödemeden hangi maaş unsurunun mahsup edileceği, ödenecek asgari tazminat tutarı ile diğer

hususlar düzenlenmiştir. Buna göre, makam tazminatı öngörülen kadrolarda bulunanlardan temsil tazminatı ödenmeyenlere ödenmektedir.

Görev tazminatı; sosyal güvenlik açısından 5434 sayılı Kanuna tabi olanlar için damga vergisine, 5510 sayılı Kanuna tabi olanlar için ise sigorta primine ve damga vergisine tabidir.

10. Ek Ödeme

Ek ödeme tutarı, en yüksek Devlet memuru brüt aylığına 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı Cetvelde öngörülen oranların uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. Ek ödeme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9'uncu maddesi ile Kanun Hükmünde Kararnameye ekli I sayılı Cetvelde düzenlenmiştir. Toplu sözleşme metninde ise söz konusu Cetvele göre yararlanılmakta olunan ek ödeme oranlarının, bazı kadrolarda bulunan memurlar için toplu sözleşmede öngörülen oranlarda artırımlı uygulanması öngörülmüştür. Dolayısıyla, toplu sözleşmenin geçerli bulunduğu dönemlerde söz konusu personelin ek ödeme oranlarının hesaplanmasında toplu sözleşmede öngörülen hükümlerin de uygulanması gerekmektedir.

I sayılı Cetvelin 1. bölümündeki ek ödeme oranları, genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetler ile avukatlık hizmetleri sınıflarındaki personelden ek ödemesi kendi hizmet sınıfı içinde düzenlenmeyen ve kadro unvanları 1. bölümde yer alan personeli kapsamaktadır. Diğer bölümlerdeki ek ödeme oranları ise 1. bölümde düzenlenmeyen ve kadro unvanları ilgili hizmet sınıflarında yer alan personeli kapsamaktadır.

Bazı istisnai durumlar hariç genel olarak ek ödeme oranlarının belirlenmesinde hizmet sınıfı, kadro unvanı ile aylık alınan derece esas alınmıştır. Ek ödemeden sadece damga vergisi kesilmektedir.

11. Fazla Çalışma Ücreti

Fazla çalışma ücreti; nispi, saat başı veya maktu şekilde ödenmektedir.

Nispi fazla çalışma ücreti, en yüksek Devlet memuru brüt aylığının belli bir oranı üzerinden ödenmektedir. Örneğin emniyet hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele kendi teşkilat kanunlarında yer alan düzenleme uyarınca nispi fazla çalışma ücreti ödenmektedir.

Ek ödeme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9'uncu maddesi ile Kanun Hükmünde Kararnameye ekli I sayılı Cetvelde düzenlenmiştir. Toplu sözleşme metninde ise söz konusu Cetvele göre yararlanılmakta olunan ek ödeme oranlarının, bazı kadrolarda bulunan memurlar için toplu sözleşmede öngörülen oranlarda artırımlı uygulanması öngörülmüştür.

Saat başı fazla çalışma ücreti, bir saatlik fazla çalışma ücretinin her fazla çalışılan saatle çarpımı suretiyle bulunmaktadır. Saat başı fazla çalışma ücreti, genel olarak merkezi yönetim bütçe kanununa bağlı (K) Cetveli ile toplu sözleşmede öngörülen personele ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 13 üncü maddesi uyarınca belirli şartlar dahilinde Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenen işlerde görev yapanlara, söz konusu mevzuatta öngörülen tutar, usul ve esaslara göre ödenmektedir.

Maktu fazla çalışma ücreti ise aylık fazla çalışılan süreye bağlı olmaksızın ilgili mevzuatında öngörülen tutarda ödenmektedir. Örneğin merkezi yönetim bütçe kanununa bağlı (K) cetvelinde yer alan düzenleme uyarınca zabıta ve itfaiye hizmetlerinde çalışan personele anılan Cetvelde öngörülen tutarlarda maktu fazla çalışma ücreti ödenmektedir.

Aile yardımı ödeneği, eş ve çocuk yardımından oluşmaktadır. Bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 2.134, 657 sayılı Kanunun 206 ncı maddesinde belirtilen haller hariç geçimi sağlanan üvey çocuklar dahil çocuklarından (0-6) yaş grubunda yer alan her bir çocuğu için 500 ve diğer yaş grubunda yer alan her bir çocuğu için ise 250 gösterge rakamı üzerinden ödenmektedir. Aile yardım ödeneği herhangi bir vergi ve kesintiye tabi değildir.

Fazla çalışma ücretinden; vergi düzenlemesi bulunanların damga vergisine, bulunmayanların ise gelir ve damga vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

12. Vekalet Ücreti:

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü maddesinde hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara vekalet ücreti ödenmesi öngörülmüştür. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede öngörülen vekalet ücreti gösterge rakamı toplu sözleşme hükmü uyarınca 15.000 olarak uygulanması gerekmektedir. Buna göre, söz konusu personele bir yıllık dönem için 15.000 gösterge rakamıyla aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunacak tutarın oniki katını geçmemek üzere vekalet ücreti ödenebilmektedir.

Vekalet ücreti gelir ve damga vergisine tabidir.

13. Toplu Sözleşme İkramiyesi

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesi ve toplu sözleşme hükümleri uyarınca 4688 sayılı Kanun hükümleri kapsamında kamu görevlileri sendikalarına üye olan ve maaşından üyelik ödentisi kesilenlere, Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödenmesi gerekmektedir. Bu ödeme, damga vergisine tabidir.

14. Yabancı Dil Tazminatı

Yabancı dil tazminatı, yabancı dil sınavında (A), (B) ve (C) düzeyinde başarılı olanlara, her bir dil için başarı düzeyine göre tespit edilmiş göstergeyle aylık katsayısının çarpımı suretiyle hesaplanmakta olup, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi ve 11/4/1997 tarihli Başbakan Onayında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, yabancı dil bilen personelin kurumlarınca yabancı dil bilgisinden yararlanıp yararlanılmaması durumuna göre bildiği her bir dil için farklı göstergeler belirlenmiştir.

Yabancı dil sınavları, yapıldığı tarihten itibaren beş yıl süreyle geçerli olup, bu sürenin bitiminde sınava girmeyenlerin seviyesi bir alt düzeye inmektedir. Yabancı dil tazminatından sadece damga vergisi kesilmektedir.

15. Aile Yardımı Ödeneği

Aile yardımı ödeneği, aile yardımı ödeneği gösterge rakamı ile aylık katsayının çarpımı suretiyle bulunan tutardır. 657 sayılı Kanunun 202 ila 206 maddeleri ile toplu sözleşmede aile yardımı ödeneğinin kimlere ve nasıl ödeneceği düzenlenmiştir.

Aile yardımı ödeneği, eş ve çocuk yardımından oluşmaktadır. Bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 2.134, 657 sayılı Kanunun 206 ncı maddesinde belirtilen haller hariç geçimi sağlanan üvey çocuklar dahil çocuklarından (0-6) yaş grubunda yer alan her bir çocuğu için 500 ve diğer yaş grubunda yer alan her bir çocuğu için ise 250 gösterge rakamı üzerinden ödenmektedir. Aile yardım ödeneği herhangi bir vergi ve kesintiye tabi değildir.

III-YENİ MAAŞ SİSTEMİ

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının merkez teşkilatlarında daire başkanı ve üstü yönetici kadrolar ile kariyer mesleklere ilişkin kadrolarda bulunan personel ve söz konusu idarelerin taşra teşkilatlarına ait kadrolarındaki en üst yönetici konumunda bulunan personelinin mali hakları 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesi ile bu Kararnameye ekli II ve III sayılı cetvellerde düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeye göre anılan personelin mali hakları iki unsurdan oluşmaktadır.

1. Ücret

Ücret, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli II ve III sayılı Cetvellerde ilgili kadrolar için öngörülen ücret göstergesiyle aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bu ödeme, gelir ve damga vergisine tabidir.

2016 ve 2017 yıllarının birinci ve ikinci dönemlerinde uygulanacak olan aylık, taban aylık ve yan ödeme katsayıları, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme metninin İkinci Kısım Birinci Bölümün 5 inci maddesinde belirlenmiştir.

2. Tazminat

Tazminat, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli II ve III sayılı Cetvellerde ilgili kadrolar için öngörülen tazminat göstergesiyle aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bu ödeme, damga vergisine tabidir.

3. Diğer ödemeler

Bu kapsamda yer alan memurların da diğer memurlar gibi aile yardımı ödeneği ile yabancı dil tazminatından aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanması gerekmektedir.

Yeni maaş sistemine tabi olan personelin sosyal güvenlik primleri, tabi oldukları sosyal güvenlik kanunlarına göre (5434 ve 5510 sayılı Kanunlar) işgal ettikleri kadrolarına ilişkin eski maaş unsurları esas alınmaktadır.

IV-KATSAYILAR

Gösterge, puan ve oran şeklinde belirlenmiş bulunan mali ve sosyal haklara ilişkin unsurların tutara çevrilmesinde kullanılan üç ayrı katsayı bulunmaktadır. Bunlar aylık katsayısı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısıdır.

2012 yılına kadar, söz konusu katsayılar 657 sayılı Kanunun 154 üncü maddesi hükmü uyarınca, üçer veya altışar aylık dönemler itibariyle uygulanmak üzere Bütçe Kanunu ile tespit olunmakta idi. Mali yılın ikinci yarısında ise ülkenin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve Devletin mali imkanları göz önünde bulundurulmak suretiyle Bakanlar Kurulu bu katsayıları ikinci yarının tamamı veya üçer aylık dönemler itibariyle uygulanmak üzere değiştirebilmekte idi.

Anayasanın 53 üncü ve 128 inci maddelerinde yer alan hükme istinaden 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda yapılan düzenleme uyarınca 2012 yılından itibaren söz konusu katsayılar artık toplu sözleşmeyle belirlenmektedir.

2016 ve 2017 yıllarının birinci ve ikinci dönemlerinde uygulanacak olan aylık, taban aylık ve yan ödeme katsayıları, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme metninin İkinci Kısım Birinci Bölümün 5 inci maddesinde belirlenmiştir.

1. Aylık Katsayısı

Taban aylık göstergesi ile zam puanları (yan ödeme puanlar) hariç, belli bir gösterge ve orana bağlı mali ve sosyal haklara ilişkin unsurların tutara çevrilmesinde kullanılan katsayıdır.

2. Taban Aylık Katsayısı

Taban aylık göstergesinin tutara çevrilmesinde kullanılan katsayıdır.

3. Yan Ödeme Katsayısı

Yan Ödeme Kararnameleri ile sınıf, unvan, derece ve görev mahalli vb. niteliklere göre tespit edilen iş güçlüğü, iş riski, temininde güçlük ve mali sorumluluk zamlarının (yan ödeme puanlarının) tutara çevrilmesinde kullanılan katsayıdır.

V-KESİNTİLER

Memurların mali ve sosyal haklarından; 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu uyarınca gelir vergisi, 484 sayılı Damga Vergisi Kanunu uyarınca damga vergisi ve sosyal güvenlik mevzuatı uyarınca ise sosyal güvenlik prim kesintisi yapılmaktadır.

1. Gelir Vergisi

193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa göre Devlet memurlarının gelirleri (ücretleri) de gelir vergisine tabidir. Gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır. Ödeme unsurlarından, mevzuatında ya da Gelir Vergisi Kanununda gelir vergisine tabi olmadığı belirtilmeyen ödemelerin tamamı gelir vergisi kapsamına girmektedir.

Yukarıda belirtilen ödeme unsurlarından gelir vergisi kapsamına gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, yan ödeme aylığı ve vekâlet ücreti girmektedir. Gelir vergisi matrahının bulunabilmesi için vergiye tabi ödemeler toplamından kişiden kesilen Sigorta Primi tutarının çıkarılması gerekmektedir.

Gelir vergisi oranı, gelir dilimlerine göre farklılık göstermekte ve oranlar %15 ila %35 arasında değişmektedir. Ödenecek gelir vergisi tutarı, gelir vergisi matrahına gelir dilimlerine bağlı olarak belirlenmiş vergi oranının uygulanması sonucu bulunan tutardan Asgari Geçim İndirimi tutarının düşülmesi suretiyle hesaplanmaktadır.

Asgari geçim indirimine ilişkin 265 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği 4/12/2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. AGİT hesaplamasında, gelirin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan brüt asgari ücret esas alınmaktadır. Çalışanın kendisi için %50, çalışmayan ve geliri olmayan eşi için %10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere ilk iki çocuk için %7.5'i ve diğer çocuklar için ise %5 'i dikkate alınmaktadır. AGİT, ilgilinin kendisi ve medeni durumu esas alınarak yukarıdaki oranların

Asgari geçim indirimine ilişkin 265 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği 4/12/2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. AGİT hesaplamasında, gelirin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan brüt asgari ücret esas alınmaktadır. Çalışanın kendisi için %50, çalışmayan ve geliri olmayan eşi için %10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere ilk iki çocuk için %7.5'i ve diğer çocuklar için ise %5 'i dikkate alınmaktadır.

brüt asgari ücret uygulanmasıyla bulunan tutara, gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine karşılık gelen %15 oranının uygulanmasıyla bulunmaktadır. **Aylık Asgari Geçim İndirimi Tutarı = Brüt Asgari Ücret x AGİ Oranı x %15**

Gelir vergisi tutarı = [(Gelir vergisine tabi gelirler toplamı - Kişiden kesilen sigorta prim tutarı) x Gelir vergisi oranı] - AGİT

2. Damga Vergisi

Damga vergisi, 484 sayılı Damga Vergisi Kanununa göre kesilmektedir. Aile yardımı ödeneği hariç, yukarıda belirtilen tüm unsurlardan binde 7,59 (%0759) oranında damga vergisi kesilmektedir.

Damga vergisi tutarı = (Damga vergisine tabi gelirler toplamı x damga vergisi oranı (%0759)

3. Sosyal Güvenlik Primi

Memurlar, sosyal güvenlik primi yönünden 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4/c maddesi kapsamında sigortalıdır. Ekim 2008 tarihinden sonra ilk defa sigortalı olan memurlar 5510 sayılı Kanuna tabi iken, anılan tarihten önce sigortalı olanlar ise 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabidir.

5434 sayılı Kanuna tabi olanların prim matrah ve oranları, anılan Kanunun mülga 14 üncü ve mülga ek 70 inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, memurların sigorta prim matrahı; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı ve kıdem aylığı ile en yüksek Devlet memuru brüt aylığına, ek göstergesine bağlı olarak belirlenmiş olan tazminat oranının uygulanması suretiyle hesaplanan tutarın toplamından oluşmaktadır. Söz konusu matrahın %16'sı oranında iştirakçiden kesinti yapılırken, %20 oranında ise işveren tarafından karşılık yatırılmaktadır. Bu kapsamda yer alan personel için %12 oranında işveren tarafından ayrıca genel sağlık sigortası primi de yatırılmaktadır.

Prim matrahı = (Gösterge aylığı + ek gösterge aylığı + taban aylığı + kıdem aylığı + EYDM aylığı brüt aylığının ek göstergesine bağlı olarak tespit edilmiş bulunan orana tekabül eden tutar).

Kişi prim tutarı = Prim matrahı x prim oranı (%16)

İşveren prim tutarı = Prim matrahı x prim oranı (%20)

İşveren ilave GSS prim tutarı = Prim matrahı x prim oranı (%12)

5510 sayılı Kanuna tabi olanların prim matrah ve oranları ise anılan Kanunun 80 inci ve 81 inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, bu kapsamda yer alan memurların sigorta prim matrahı; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı ve kıdem aylığı, 657 sayılı Kanunun 152 inci maddesi uyarınca ödenen tazminatlar (bölge, kurum, birim, çalışma mahalli, görevin niteliği ve benzeri kriterlere dayalı olarak asıl tazminatlara ilave, ek veya ayrıca ödenen tazminatlar hariç), makam tazminatı, temsil tazminatı ve görev tazminatı toplamından oluşmaktadır. Söz konusu matrahın %14'ü oranında iştirakçiden kesinti yapılırken, %18,5 oranında ise işveren tarafından karşılık yatırılmaktadır.

Prim matrahı = (Gösterge aylığı + ek gösterge aylığı + taban aylığı + kıdem aylığı + 657 sayılı Kanunun 152 inci maddesi uyarınca ödenen tazminatlar (ilave, ek ve ayrıca ödenen hariç) + makam tazminatı + temsil tazminatı + görev tazminatı).

Kişi prim tutarı = Prim matrahı x prim oranı (%14)

İşveren prim tutarı = Prim matrahı x prim oranı (%18,5)

Yukarıda da belirtildiği üzere, başta 675 sayılı Kanun ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olmak üzere mevzuatta zaman içinde farklı amaçlarla yapılan düzenlemeler, mali ve sosyal hakları oluşturan ödeme kalemlerinin gereğinden fazla artmasına ve aynı amaçla birçok ödeme kaleminin oluşmasına, değişik hesaplama şekilleri ile farklı kesintilere tabi tutulma gibi hususların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu da mali ve sosyal hakların hesaplanmasını karmaşık bir hale getirmiştir.

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle bazı kamu idarelerinde görev yapan yönetici personel ile kariyer mesleklerde bulunan personel için öngörülen iki unsurlu mali hak sistemi, yapılacak bir düzenlemeyle diğer memurlar için de öngörülebilir. Bu şekilde oluşturulabilecek bir sistem, mali ve sosyal hakları gerek ödeme kalemleri açısından gerek yararlanacaklar açısından gerekse hesaplama ve kesintiler açısından basit ve anlaşılır hale getirecektir.

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
TODAİE Genel Müdürü

OSMANLIDAN GÜNÜMÜZE STATÜ HUKUKU ve DEVLET MEMURLUĞU

Devlet memurluğu, tarihi bir kurumdur. Devlet memurluğunun ayırt edici tözü ise statü hukukudur. Batı tipi devlet memurluğu 19. yüzyılda Tanzimat süreci ile Osmanlı'ya yerleşmiştir. Bu yerleşme, aynı zamanda statü hukukunun yerleşmesinin tarihi olarak da okunabilir. Osmanlı'da önce fermanlar sonra da Kanun-ı Esasî ile başlayan süreç, daha sonra personel kanunları ile devam etmiş, bu yapı cumhuriyet döneminde de miras olarak devir alınmıştır.

Osmanlı'da Statü Hukukunun Ortaya Çıkışı

Statü hukuku, bu coğrafyadaki ilk Anayasa olan 1876 Kanun-ı Esasîsi'nde anayasal temel kazanmış, ardından kabul edilen kanunlarla kökleşmiştir. Öncelikle, 1876 Kanun-ı Esasî'nin üç maddeden oluşan "Memurîn" başlıklı bölümünde memurların genel hukuku yer almıştır. Bu bölüme ek olarak, "Tebea-i Devlet-i Osmaniye'nin Hukuk-u Umumiyesi" başlıklı bölümde de devlet memuriyetinde istihdam olunmak için umum tebeanın devletin lisanı resmisi olan Türkçeyi bilmeleri hizmete alınmanın genel koşulu olarak kabul edilmiştir. Memurîn bölümünde, memurların statü hukukunun genel çerçevesi çizilmiştir. 39. madde bu konuda esastır. Devlet memurlarının hangi durum ve koşulda, hizmetle ilişkilerinin kesileceği Anayasaya derç edilmiştir. Bu minvalde, üç şartta devlet memurunun hizmetle ilişkisi kesilir. İlk olarak, devlet memuru kendi iradesi ile istifa edebilir. İkinci olarak, devlet memuru kanunda objektif olarak düzenlenmiş durum ortaya çıktığında azl edilebilir. Üçüncü olarak, devletçe bir "sebebi zaruri" görüldüğünde memurun hizmetle ilişkisi kesilebilir. Devletçe bir "sebebi zaruri" görülmesi, devlet memurunun amirin sübjektif takdirine bağlı olarak hizmetle ilişiğinin kesilmesi olarak yorumlanmamıştır. "Sebebi zaruri", dönemin koşullarında "kamu yararı" olarak yorumlanmış ve uygulanmıştır. Bu çerçevede, bir kamu yararı varsa devlet memurunun hizmetle ilişkisi kesilebilir. Devamla, "sebebi zaruri" ile hizmetle ilişiği kesilen devlet memurlarının "tekaüt ve mazuliyet maaşlarına nail" olacakları da anayasal hükme bağlanmıştır. "Sebebi zaruri" ile

hizmetle ilişiği kesilen devlet memurlarına maaş bağlanması hususu ise ayrıca altı çizilmeğe değerdir. Kanun-ı Esasî'nin yine aynı maddesinde statü hukukunun bir diğer olmazsa olmaz öğesi olan memurların rejiminin kanunla düzenlenmesi esası kabul edilmiştir.

1876 Kanun-ı Esasîsi'nin "Mehâkim" başlıklı maddelerinde hâkimlerin statü hukuku, devlet memurlarından daha güçlü biçimde ifade edilmiştir. Hâkimler, layenazil (azledilemez) kılınmış ve hâkimlerin statüsünün ve istihdam esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi esası getirilmiştir. Böylece, hâkimlerin istihdam rejimi bütünüyle kanunla düzenlenme esasına bağlı olarak, güçlenmiştir.

1876 Kanun-ı Esasîsi'nin devlet memurlarının statü hukukuna ilişkin kabul ettiği bu esaslar, 1881 tarihli Memûrîn-i Mülkiyye Terakkî ve Tekâüt Kararnamesi ile hayata geçmiştir. Kararname ile statü hukukunun öğesi olan, memurların rejiminin kanun ile düzenlenmesi gerçekleşmiştir. Kararname ile memurların hizmete girme koşullarından, emeklilik rejimine kadar özlük haklarının bütün esaslı öğeleri kanun güvencesine alınmıştır. 1880 yılında kabul edilen Maaşat Kararnamesi ile de memurların kadroları ve maaşları kanun ile düzenlenmiştir. Bu iki düzenleme 1926 (1929) yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Memûrîn-i Mülkiyye Terakkî ve Tekâüt Kararnamesi ile statü hukukunun en önemli öğesi olan memurların rejiminin kanun ile düzenlenmesi ilkesi hayat bulmuştur. Statü hukukunun diğer öğeleri açısından baktığımızda, memurun mutlak bir güvenceye sahip olmadığını görüyoruz. Bu minvalde, ilgili Kararname ile memurun hizmetle ilişiğinin kesilmesinin koşulları açıkça belirlenmiştir. Bu koşullardan, "memurun kadrosunun kanunla ortadan kaldırılabilmesi", "devletçe bir sebebi zaruri görülmesi" ve "memurun görevini yapmada yetersizliğine karar verilmesi", memur güvencesinin mutlak olmadığı yönündeki hükümlerdir. Kanunîlik ilkesi kabul edilmekle birlikte, hayat boyu istihdam geçerli değildir. Diğer yandan, dönemin şartlarında Şura-yı Devlet güvencesi de altı çizilmeğe değerdir.

Memurîn Kanunu Döneminde Statü Hukuku

Cumhuriyetle birlikte kabul edilen 1924 Anayasası memurların rejimini yeniden düzenlemiştir. 1924 Anayasasında memurluk rejiminin kanunla düzenlenmesi esası kabul edilmiş ve bu hükme dayalı olarak 1926 tarihinde 788 sayılı Memurîn Kanunu yürürlüğe girmiştir. 788 sayılı Kanun ile memurların azli genel olarak yasaklanmıştır. Ancak geçici bir madde konularak üç yıl süre ile azil uygulaması devam ettirilmiştir. Daha sonra bu üç yıl, değişik kanunlarla uzatılmış ve azil mekanizması varlığını korumuştur. Devlet Memurları Kanunu'na kadar memurluk rejiminde idari azil mekanizması sıkça kullanılmıştır. Bu dönem içerisinde, idari azil yanında, çıkarılan kanunlarla, memurlar üzerinde tesis edilen işlemlere karşı yargı yolu kapatılabilmiştir. Statü hukukunun diğer bir özelliği olan kanun ile düzenleme, 1924 Anayasası'nda mutlak şart olarak yer almadığı için belediye memurları gibi kimi kamu görevlisi rejimleri kanun yerine tüzük ya da yönetmelik gibi idari düzenleyici işlemlerle hüküm altına alınabilmiştir.

Osmanlı'dan 1965 yılına kadar geçen süre içerisinde statü hukukunun adım adım inşa edildiğini görüyoruz. Ancak idari azil mekanizmasının varlığı ve memur üzerinde tesis edilen işlemlere karşı Danıştay'a gitme kısıtının getirilebilmesi, 1965 yılına kadar güçsüz bir statü hukukunun varlığını doğurmuştur. Bu döneme kadar mutlak bir memur güvencesinden bahsetmek mümkün değildir. 1961 Anayasası ve 1965 yılında kabul edilen Devlet Memurları Kanunu ile statü hukuku bütünüyle ortaya çıkmıştır.

Devlet Memurları Kanunu'nda Statü Hukuku

Devlet Memurları Kanunu'nda memurluk rejimi bütünüyle statü hukuku üzerine kurulmuştur. İlk olarak memurun görevine, hizmete alınmadaki şartları kaybetme, Kanunda objektif olarak belirtilen disiplin süreci, kendi isteği, emeklilik ve ölüm dışında son verilemez. İdari azil mekanizması kesin olarak ortadan kalkmıştır. İkinci olarak Anayasa'dan kaynak bulan, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine yargı yolunun açık olması, memur üzerinde tesis edilen işlemlere karşı yargıya gidebilmesi güvencesini oluşturmuştur. Üçüncü olarak, memurların, mali ve sosyal hakları toplu sözleşme konusu olmakla birlikte, bütün diğer özlük işlerinin Kanun ile düzenlenmesi anayasal güvenceye alınmıştır. Dördüncü olarak, memurların rejimi, mali ve sosyal haklar hariç olmak üzere, tek yanlı olarak devlet tarafından belirlenmektedir.

Anayasa'nın kamu personel rejimine ilişkin getirdiği esaslar yanında Devlet Memurları Kanunu'nun bütünü statü hukuku üzerine inşa edilmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerinin yer aldığı 3. maddesine ise, statü hukukunun çekirdeğini oluşturan güvence derç edilmiştir. Bu minvalde, 3. maddede, "Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır" hükmü amirdir. Hükümde yer alan "güvenlik" kelimesini "güvence" olarak anlamak gereklidir. Hükmü, layık olanı hizmete al, layık olanı ilerlet ve yükselt, layık olanın da görevine son ver; sistemi eşitlik ilkesine uygun olarak uygula ve bu durum memurun güvencesini oluştursun şeklinde okumak mümkündür.

Kısa Saptama

Osmanlı-Türkiye devlet memurluğu tarihinin genel olarak Batı tipi rejimin yerleştirildiği 180 yıllık düzeninin statü hukukunun inşa tarihi olduğunu tespit edebiliyoruz. Günümüzde, statü hukuku, memurluğun ayırt edici tözü niteliğindedir. Statü hukukunu Anayasa veyahut Devlet Memurları Kanununun tek bir hükmünde tek bir madde ya da bölümünde aramak boşuna çabadır. Statü hukuku, 180 yıllık Batı tipi devlet memurluğu tarihinin bir sonucudur ve sistemin bütününe nüfuz etmiştir. Statü hukuku için, dolayısıyla memur güvencesi için, anayasa ya da kanun maddesi hükmü aramak anlamlı değildir, memurluğun bizatihi tözü statü hukukudur.

İhsan UMUTLU
Yazar

BÜROKRATİK VERİMLİLİK ÖLÇÜLÜYOR

Etrafımızda şu cümleleri çok duyarız. “Aslında şu milli eğitim düzelse her şey iyi olacak” veya “Aslında adalet sistemi düzelse memlekette herşey yoluna girecek” veya “Demokrasi tam olsa her şey düzelecek”. Peki bunlar ne zaman olacak ve biz ne zaman düzeleceğiz?

Kanaatimce bu tür düşünceler, içinde kısmen doğruluk payı barındırsa bile bu alanlardaki bozukluklar aslında birer sonuçtur. En kısa yoldan sonuç alınabilecek uygulamanın, genelde tüm çalışma hayatında özellikle de kamu kesimindeki istihdam rejiminde insan fıtratına uygun olarak yapılacak düzenlemeler olduğu kanaatindeyim.

Emeğe hürmet lütfen!

Bugün devlet bürokrasisinde; “İhmali mesuliyet yoktur, icrai mesuliyet vardır, o satıh bütün vatandır” olumsuz ilkesi, maalesef geçerliliğini olanca hızı ile devam ettirmektedir.

Bir devlet düşünün; ölçmeden, tartmadan, alıyor, veriyor. Çalışanlarının bir kısmına iş veriyor, sorumluluk veriyor, ancak yeterince yetki vermiyor, hakkını vermiyor. Türlü sebeplerle çalıştıramadığı personeline iş vermiyor ama iyi maaş veriyor. Çalışan performansını ölçen, tartan bir sistem yok, bunu kurmaya, adaletli olmaya cesaret yok. Hep eşitlik taraftarı oluyoruz. Halbuki devletin en önemli vasfı, eşitliğin değil adaletin tesis edilmesini sağlayacak sistemler kurmaktır.

Devlet çalışanlarının emekleri ölçülüyor mu? Bunu ölçmek için bir sistem var mı? Çalışanlar emeklerinin karşılığını alıyor mu? Üst düzey kadrolara atanan kişilerin performanslarına bakılıyor mu? Başarı hikayeleri var mı, yok mu buna bakılıyor mu? Geçmişte bu kişi neyi ne kadar başarmış, bu ölçülmüş mü? Yoksa başarı değerlendirmeleri kişisel değerlendirmelere veya taraftarlık anlayışına mı bağlı ?

Ben öyle sorumluluk sahibi devlet memuru tanıyorum ki çalışmasının karşılığı değil bu günkü maaşı, on katı bile verilse sezadır. Öyle çalışanlar da tanıyorum ki, işe girdiği günden beri emeklilik hayatı yaşıyor. Devlet memurunun kimseye minnet duymadığı düzende yaşıyoruz. Elbette bu durum

kişilerin problemi değil, esasen bir sistem problemidir. Temyiz kudretine sahip bir personel sistemimiz yok, olmadığı gibi kurma arzumuzda yok.

"Ölçmeyen bilemez, bilemeyen yönetemez." Gerçekten adaleti sağlayan personel rejimini mutlaka kurmalıyız.

Ayrıca bu gün devlette nasıl insan yetişiyor? İşe alma düzenlerinde adalet işliyor mu? KPSS sistemi gerçekten adil mi ? Yoksa eşitlikçi mi?

Eşitlik adına Dünyada sadece bize mahsus bir uzmanlık alanı (!) olan genel yetenek ve genel kültür sınavı ile boş kadrolarına eleman alan başka bir devlet veya yapı olduğunu düşünmüyorum. Bir zamanlar kişilerin istismarından kaçınmak için KPSS sınavları getirilmişti. Fakat şimdi de sistemin istismarından bahsetmek gerekir. Soruyorum genel yetenek sınavında en fazla puanı alan kişiyi elektrik mühendisi olarak çalıştırmak doğru mudur? Kendi işinize elektrik mühendisi alsanız genel yeteneğini mi sorarsınız yoksa elektrikle ilgili yeteneğini mi? Şüphesiz ikinciyi.

Pekala kamuya hizmet verecek kişiler neden uzmanlıklarına veya niteliklerine göre bir sınava tabi tutulupta ta işe alınmaz. Yoksa devletteki işler bu kadar mı değersiz?

Peki ne yapmalı? Devlet, çalışanını "Alan el değil, veren el," konumuna yükseltmelidir. Onları üretken ve onurlu hale sokmalıdır. Asabiyetim, grubum, görüşüm, inancım değil, ürettiğim kadar varım, ürettiğim kadar değerliyim anlayışı hakim kılınmalıdır.

Bugün Suriye'den göç eden insanlar neden Arabistan'a, Afganistan'a, İran'a, Rusya'ya değil de Avrupa'ya veya Amerika'ya göç etmek istiyor? Acaba sebep sadece can emniyeti mi? Kabul etmek gerekir ki bu gün batılılar bizden daha iyi yönetim sistemleri kurmuşlar, bizden daha iyi hukuk düzeni oluşturmuşlar ve bizden daha iyi üretiyorlar.

Önerim veya sevdam Batıdan al, uygula değildir. Kendimize özgü sistemleri kurmaktır. Esasen bu işe uygun esaslı ilkelerimiz var.

Kendimizi, ailemizi, şirketimizi, derneğimizi veya devletimizi yönetmede esas almamız gereken hakikat, adalet, merhamet, liyakat ve istişare gibi temel ilkelerimiz var. Bunun yanında emeğe kıymet veren bir inancımız var. İnandığını iddia eden insanlar, emeğe hürmet eden sistemleri, ona karşılığını veren düzenleri oluşturmak zorundadır.

Allah Teala HUD Suresi (85)'de Şuayb peygamberimizin dilinden; "Ey kavmim! Ölçüyü, tartıyı adaletle tam yapın; insanların mallarının değerini düşürmeyin, yeryüzünde bozgunculuk yaparak başkalarına zarar vermeyin" buyuruyor.

Yine Kuranı Kerim'de Necm 36. Ayette "İnsana ancak çabasının karşılığı vardır." Zümer 9'da ise "Hiç bilenle bilmeyen bir olur mu ?" denilmektedir.

Evet, maalesef bizim devlette çoğunlukla çalışana çalışmasının karşılığı verilmez. Kimine daha azı kimine daha fazlası verilir. Hatta bilen değil bilmeyen daha üstün olur. Bu da aslında fıtrat ile çatışmadır. Şayet devlet çarkının iyi çalıştırılması isteniyorsa, devlet çalışanlarının emeklerinin ölçülmesi ve buna göre ücretlendirilmesi gerekir. Zira istismar edilerek çalışmadan alınan her maaş, garip gurebanın, yetimin veya herhangi bir insanın hakkının çalınmasıdır; insanların malının, ücretinin değerinin düşürülmesidir. Böyle bir düzene göz yummak da hak gasbına, kul hakkına tecavüze ortak olmaktır. Fesadın çoğalmasına sebep olmaktır. Bu gün toplumumuzdaki bir çok yapılanmalar menfaat elde etme odaklıdır. Bu normal karşılanabilir.

Ancak devlet sisteminde adaleti ve hukuku devamlı ve egemen kılamazsak, devlet her zaman bir paralel yapının elinde kalır. Eşitliği, asabiyeti veya taraftarlığı değil, adaleti esas alan bir sistem kurabilirsek, bu şekilde toplumumuzu ve devleti kasıp kavuran paralel yapılardan kurtarabiliriz.

İnsanların "Ben eğer emek veriyorsam karşılığını alırım, bunun için herhangi bir paralel yapıya ait olmam gerekmiyor," düşüncesine sahip olması gerekir.

Devlet, eşitliği, fırsat eşitliği şeklinde esas almalı, nimet paylaşımında değil. Nimeti, verdiğimiz emeğe göre adaletli almalıyız.

Gelin ölçüyü tam yapacak sistemler kuralım ve çalışanlara haklarını verelim.

İnanın işte o zaman çocuklarımızı dershaneye göndermek durumunda kalmayız. İşte o zaman hastanede adam gibi sağlık hizmeti alırız. İşte o zaman mahkemede davamız zamanında sonuçlandırılır. İşte o zaman memleketin her tarafında doktor, öğretmen bulunur. İşte o zaman tarımda başımızı kaldırırız, eti Avrupa'dan almak durumunda kalmayız. Pasaportumuz dünyanın her yerinde muteber olur.

Bir sistem önerisi olarak;

Birçok kamu kurumunda unvan sisteminden vazgeçilmelidir. Devletin verdiği diplomalar kişiye unvan olarak yetmelidir.

Hiyerarşik yapılar ünvana dayalı olan dikey değil, pozisyona dayalı olan daha basık bir şekilde oluşturulmalıdır. Maaşlar ünvanlara değil pozisyonlara verilmeli ve insanların performansları ayrıca ölçülerek kıymetlendirilmelidir. Bunun için öncelikle devlet, memurlarının maaşlarını tek merkezden belirlemekten ve buna dayalı olarak personel bütçelerinin yönetimini, Maliye Bakanlığına vermekten vazgeçmelidir.

Bunun yerine Maliye Bakanlığı, devlet personeli için harcayacağı parayı belirlemeli, bunu denetlemeli, bütçe aşımlarına asla meydan vermemeli, bakanlıklar veya diğer kurumlar da kendi kuracakları performans sistemlerine dayalı olarak çalışanlarına emekleri karşılığında bu bütçeleri vermelidir.

Devlete eleman alırken genel yetenek değil önce iş tecrübesi aranmalı, uzmanlık alanlarında sınav yapılmalıdır.

Bakanlık mekanizmalarındaki denetçilik ve uzmanlıklar sahadan gelmiş insanlara verilmeli, okulu yeni bitirmiş kişiler asla uzmanlık ve denetçilik pozisyonlarına atanmamalıdır.

Aksi durumda devlet, emek piyasasında haksız rekabet unsuru olmaya devam edecektir. Ancak böyle bir sistem ile bürokratik mekanizmaları etkin kılabiliriz, medeniyet kurabiliriz, ancak böyle bir ülke ile bu coğrafyada ayakta kalabiliriz. Müslümansak inancımızın gereği olarak, değilsek akıl sahibi olarak eşitliği değil, emeği ve hakkı esas alan bir çalışma sistemi kurmaya mecburuz.

Şayet devlet çarkının iyi çalıştırılması isteniyorsa, devlet çalışanlarının emeklerinin ölçülmesi ve buna göre ücretlendirilmesi gerekir. Zira istismar edilerek çalışmadan alınan her maaş, garip gurebanın, yetimin veya herhangi bir insanın hakkının çalınmasıdır; insanların malının, ücretinin değerinin düşürülmesidir. Böyle bir düzene göz yummak da hak gasbına, kul hakkına tecavüze ortak olmaktır. Fesadın çoğalmasına sebep olmaktır. Bu gün toplumumuzdaki bir çok yapılanmalar menfaat elde etme odaklıdır.

Başka bir yazımızda özel sektördeki istihdam problem ve önerilerini gündeme getirmek dileği ile hoşcakalın.

Av. Harun KALE

KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİ AÇILIMLAR

1982 Anayasasının "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler/Genel ilkeler" başlıklı 128 inci maddesinde "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü bulunmaktadır. Buradan hareketle kamu görevlilerini kamu hizmeti üreten çalışanlar olarak ifade etmek mümkündür. Kamu hizmetinin işgücü, kamu görevlileridir. Kamu hizmeti, toplumsal ve kamusal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretiminin, özel mülkiyet, girişim ve sözleşme özgürlüğü gibi özel hukuk alanına tabi piyasa kurallarından kısmen bağımsız bir şekilde devlet tarafından üstlenilmesini ifade eder. Piyasada işgücü, sözleşme ilişkisi ile karşılanırken, kamu hizmeti alanında kural olarak "kamu görevlisi" statüsü söz konusudur Piyasada sözleşme ilişkisi ile karşılanan işgücü, "çalışma ve sözleşme özgürlüğü" bağlamında yer alırken, kamu görevlisi olarak kamu hizmetine girmek, Anayasada düzenlenmiş siyasi bir hakka dayanır (madde 70 "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir"). Yani kamu hizmeti ihtiyaçlarının gerektirmesi ve kişilerin de yasal olarak belirlenmiş koşulları taşımaları şartıyla herkes kamu hizmetine girme hakkını ileri sürebilir. Serbest piyasa ilişkileri çerçevesinde bir işçinin, işverene karşı çalışma hakkını ileri sürmesinin olanaklı olmadığını söylemeye gerek yoktur; çünkü işveren de sözleşme yapmaya zorlanamaz; sözleşme özgürlüğü bunu gerektirir. Bu nedenle, piyasadaki sözleşme ilişkisi karşısında, statü ilişkisi ya da statü hukuku, geri bir duruma değil, aksine, piyasa kurallarının belirli oranlarda eksiltildiği ve tarihsel olarak ileri bir duruma işaret eder. Memur, devamlılık temeline dayalı kamu hizmetlerini, kamu gücünü kullanarak yerine getiren ve hizmetin bu niteliği gereği önceden yasalarla belirlenen bir statüye tabi olarak kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetinde çalışan bir kişidir. Bu niteliklerinden ötürü memur, iş sözleşmesiyle çalışan işçiye oranla farklı konuma, bazı imtiyazlara, hak ve yükümlülüklere sahiptir.

Kamu görevlileri, kamu hizmeti üretmekle, sadece kamu hizmeti niteliğinde bir takım mal ve hizmetleri üretmiş olmazlar. Başka bir ifadeyle, kamu hizmeti, basit bir mal ve hizmet üretimi değildir. Kamu görevlilerinin işlevi, siyasal alanda toplumsal bütünlüğün sağlanması ve yeniden üretilmesi amacıyla alınan kararları, aynı amacı gözeterek uygulamaktır.

Devletin, kamu hizmetlerinin görülmesi ve yürütülmesi gayesiyle istihdam ettiği personelin çalıştırılma rejimi olarak ifade edilen kamu personel rejimi, kamu yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Kamu yönetim sistemi ve ona bağlı olarak şekillenen kamu personel rejiminin, kamu yönetiminde yaşanan gelişme ve dönüşümlerden ve de bununla bağlantılı toplumun geçirdiği değişim ve dönüşümlerden etkileneceği de açıktır. Kamu personel rejiminin temelini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun oluşturduğuna şüphe yoktur. 657 sayılı Kanunun da uygulanmaya başladığı tarihten günümüze kadar değişen kamu yönetimi anlayışı ve toplumsal değişmeler karşısında yoğun bir şekilde eleştirildiği, birçok değişikliğe uğradığı, değişen maddeleri, geçici maddeleri ve ek maddeleriyle özgün metnin neredeyse ortadan kalktığı, bütünlüğü ve tutarlılığının bozulduğu görülmektedir.

20. yüzyılın başlarında devletin ekonomideki rolü ve ekonomiye müdahalesinin kurumsallaşmasına yol açan "Keynesyen" politikalar, devlet anlayışında "sosyal" kaygıların ön plana çıkmasına yol açarak "sosyal devlet" ilkesini ortaya çıkarmıştır. Sosyal devlet anlayışı, 1970'li yılların ortalarına kadar, başta anayasalar olmak üzere, bütün yasal düzenlemelerde etkisini hissettirmiştir. Refah devletinde kamu çalışanı olmak, en azından sosyal statü açısından önemli bir değere sahipti. Ancak özellikle petrol krizi ile birlikte başlayan 1970'li yıllarda ulusal ve uluslararası ekonomi politikalarında ve ekonomik ilişkilerde yaşanan krize çözüm getirme çabaları, önceleri çözüm olarak görülen devlet müdahalesinin reddedilmesine ve neo-liberal politikaların yeni çözüm yolları olarak sunulmasına kapı araladı. Özellikle soğuk savaşın sona ermesi

ve akabinde teknolojik gelişmelerin toplumsal hayata yön vermesi üzerine ortaya çıkan yeni küresel düzen, kamusal faaliyetlerin meşruluğu, hukuki ve politik rasyonelliğin yanı sıra ekonomik bakımdan rasyonel olmalarına ve sorun giderme kapasitelerine bağlanır oldu. Başlangıçta tamamen ekonomik yönüyle ortaya çıkan değişim, giderek sosyal, siyasal ve yönetsel alanda da köklü dönüşümleri beraberinde getirdi.

Her alanda hızlı ve köklü değişimlerin yaşandığı günümüzde ise, çalışma hayatında becerinin yerini bilgi, tekdüze çalışmanın yerini yenilikçilik, bireysel çalışmanın yerini takım çalışması, yukarıdan aşağıya doğru sağlanan iletişim ve eşgüdümün yerini çift yönlü iletişim ve yatay eşgüdüm almıştır. Kamusal ihtiyaçlarının temininde ve kamu hizmetinin sunumunda da bu unsurların dikkate alınmaması ve kamu hizmet planlamasında esas alınmaması düşünülemez.

"Kamu yönetimi"nden "kamu işletmeciliği"ne doğru gerçekleşen bu dönüşüm, ülkelerin kamu yönetimi anlayışlarını, idari yapılarını ve doğal olarak kamu personel sistemlerini etkilemiş ve halen de etkilemeye devam etmektedir. Türkiye'de bu küresel gelişmeden azade değildir. Temel amaç, kamu sektörünü her bakımdan küresel sisteme eklemlendirmek ve küresel rekabete hazır hale getirmektir. Bu çerçevede vurgu siyasetten yönetime kaymış, idari sistemin düzenlenmesinde piramit örgüt modelinin yerini yatay örgüt modeli almış, sonuçlar süreçlerden önemli hale gelmiş, hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmış, kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmış ve "performans" bu dönüşümün anahtar kavramlarından birisi olmuştur. "Piyasa" anlayışı üzerine inşa edilen yeni anlayışta kaynak kullanımında verimlilik esas alınmış ve temel meşruiyet unsuru haline gelmiştir. Bu nedenle de performans ölçümleri, performans göstergeleri, performans değerlemesi ve performansa bağlı ödeme, büyük önem taşır halde sunulmuştur.

Yönetim Anlayışındaki Değişimler

Günümüzde memurluğun klasik unsurları olan "liyakat", "kariyer, "süreklilik", "tarafsızlık", "güvence", "tam zamanlılık", "eşit işe eşit ücret" ve "kamu - özel sektör ayırımı" gibi ilkelerde önemli aşınmalar dikkat çekmektedir.

Klasik yönetim anlayışında mekaniklik, belirginlik, esneklikten uzaklık ve standartlık gibi özellikler dikkat çekmektedir. Örgütlerde esneklikten uzak, katı bir anlayışın yerleşmesinde, katı standart çalışma prosedürleri, dikey kumanda kademeleri ve standartlaştırılmış hizmetler etkili olmuştur. Ancak bunun arkasındaki mantık, kamusal hizmetlerin aynı standartlarda vatandaşların tümüne eşit ve nesnel koşullarda sunulması/ulaştırılması düşüncesidir. Bu durum göz önüne alındığında geleneksel anlayışta kamu çalışanlarının esnek davranmaları da düşünülemezdi.

Her alanda hızlı ve köklü değişimlerin yaşandığı günümüzde ise, çalışma hayatında becerinin yerini bilgi, tekdüze çalışmanın yerini yenilikçilik, bireysel çalışmanın yerini takım çalışması, yukarıdan aşağıya doğru sağlanan iletişim ve eşgüdümün yerini çift yönlü iletişim ve yatay eşgüdüm almıştır. Ka-

musal ihtiyaçlarının temininde ve kamu hizmetinin sunumunda da bu unsurların dikkate alınmaması ve kamu hizmet planlamasında esas alınmaması düşünülemez.

Ancak "esneklik"ten anlaşılması gereken piyasacı bir anlayışla "esnek istihdam" değil, esnek çalışma ilişkileri, çalışanların girişimci ve insiyatif alan kişiler olmalarıdır.

Katı istihdam düzeni temelde çalışanları koruma görünümüyle ortaya çıkmakla birlikte giderek düşük verimliliğin, kadro şişkinliğinin, kadroların belli yerlerde yığılmasına, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre ülke içinde istihdam eksikliklerine kaynaklık etmektedir. Bu olumsuzlukları aşabilmek için esnek istihdam politikasının bir aracı olarak düşünülebilecek norm kadro uygulamaları gündeme gelmektedir. Norm kadro, bir kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için gereken kadro sayısını ve bu kadroda çalıştırılacak personelin niteliklerini saptama; uygulama kural ve ilkelerini düzenleme işlemidir. Başka bir ifadeyle norm kadro, iş tanımlarının, personel sayılarının ve niteliklerinin belirlenmesinde; bunlara bağlı olarak yapılacak ölçme ve değerlendirme çalışmalarında başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Nitekim norm kadro uygulamaları, kamu personelinin verimlilik ve personel dağılımına ilişkin sorunlarının aşılması amacını taşımaktadır.

Bu kapsamda son yıllarda ortaya çıkan bir başka düşünce de üst düzey yöneticilerin memur statüsü dışında sözleşme esasıyla çalıştırılması, , kısmi zamanlı hizmet sözleşmesiyle çalıştırılmaları ve performanslarına göre ücretlendirilmeleri, özel sektörden üst düzey yönetici transferi gibi kamu görevinin parçalanmasına neden olabilecek tasarılardır. Bu esaslar Yeni Zelanda ve Avustralya gibi işletmeci anlayışta öncü ülkelerde uygulanmıştır. Ancak özellikle Yeni Zelanda'da sözleşme ile işe alınan personel halka hizmet vermek yerine yeni bir iş sözleşmesini garanti etme yönünde hareket etmiş ve dolayısıyla kamu sektöründeki başarısızlık devam etmişti. Bu uygulamaların sonuçları göstermektedir ki, özel sektörde beklenen sonuçları

veren sözleşmeye bağlı ya da kısmi zamanlı çalışma koşulları kamu sektöründe "amaçlarla araçların yer değiştirmesi"ne yol açmıştır.

İş Güvencesi

1982 Anayasasının 128 inci maddesinde, "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü bulunmaktadır.

Güvencesiz çalıştırmanın söz konusu olduğu durumda, kamu hizmetlerinin aksaklığa, kesintiye uğramaksızın amaca uygun şekilde yürütülmesi mümkün olamayabilecektir. Yine bu amaçla kamu hizmeti gören kamu görevlisi ile onu istihdam eden kamu işvereni (idare) arasındaki ilişki özel hukuk alanına tabi sözleşme ilişkisi değil, genel, nesnel ve kişilik dışı sonuç doğuran statü ilişkisidir.

Bununla bağlantılı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Güvenlik" başlıklı 18 inci maddesinde, "Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz" hükmü bulunmaktadır.

657 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin anayasal bağlamından kopartılarak tek başına değerlendirilmesinin mümkün olmadığı; diğer bir ifadeyle bu madde ya da 657 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış olsa dahi "devlet memurluğuna son verme sebeplerinin" ancak kanunla düzenlenebileceği kanaatindeyiz.

Anayasanın bu ilkesi salt kamu görevlileri ve memurlar gözetilerek getirilmiş bir ilke değildir. Aksine kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli faaliyetleri yürüttükleri için kamu görevlilerine bir güvence getirilmiştir. Zira güvencesiz çalıştırmanın söz konusu olduğu durumda, kamu hizmetlerinin aksaklığa, kesintiye uğramaksızın amaca uygun şekilde yürütülmesi mümkün olamayabilecektir. Yine bu amaçla kamu hizmeti gören kamu görevlisi ile onu istihdam eden kamu işvereni (idare) arasındaki ilişki özel hukuk alanına tabi sözleşme ilişkisi değil, genel, nesnel ve kişilik dışı sonuç doğuran statü ilişkisidir. Aksi halde yani ilişkinin özel hukuk alanına tabi sözleşme ilişkisi içinde yürütüldüğü durumlarda, bu ilişkinin özel, sübjektif ve kişiye göre farklı sonuçlar doğurabilen niteliği nedeniyle kamu hizmetinin o hizmeti gören kişinin, sözleşme ilişkisi çerçevesinde kendisine ve sözleşmeye özel hukuki statüsü nedeniyle kamu hizmetini gereği gibi değil sözleşmeye göre ifa edebilmesi mümkündür. Bu ise kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli faaliyetlerin, o faaliyeti yürüten kamu görevlisine göre eşitlik, nesnellik ve genellikten uzak yürütülmesi anlamına gelir ki bu durum hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesine aykırı olduğu gibi modern devlet düşüncesinde de yeri olmayan bir durumdur. İşte bu nedenle kamu görevlilerinin istihdam ve iş güvencelerinin devamı, kamu görevlilerinden ziyade modern devlet vasfının devamı için elzemdir.

İstihdam

Bürokratik anlayışta memurluk bir meslektir ve bu mesleğe girişte liyakat önemli bir ilkedir. Klasik kamu yönetimi anlayışı memurlar için iş güvencesi, düzenli yükselme ve emeklilik hakları olmak üzere üç temel kazanım sağlamıştır. Kamu görevinin daha etkin, verimli ve etkili ifa edilebilmesi, bu hakların ortadan kaldırılmasını değil, aksine genişletilmesini ve sağlamlaştırılmasını gerektirir. Zira kamu görevlisi ile kamu işvereni arasındaki ilişki ve bunu toplumsal anlamıyla piyasa ağı içindeki işçi ve işveren arasındaki ilişki ve toplumsal anlam aynı değildir. Kamu görevlisi tarafından yürütülen kamu hizmeti, toplumsal faydası ve dışsallığı olan bir hizmet türü olup bu hizmeti üretenler aynı zamanda o hizmetten istifade edenlerdir. Bu durumu ve üretilen hizmetin toplumsal faydasını ele aldığımızda kamu görevlisinin kamu görevine bakışı ile piyasa içindeki işçinin işine bakışının aynı olmadığı görülmektedir. Kamu görevlisinin kamu görevini ve kamı hizmetini sahiplenmede göstermiş olduğu bağlılık ve samimiyetin, piyasa ilişkileri içinde bir benzerinin bulunması neredeyse imkânsızdır. İşte bu nedenledir ki iyi tasarlanmış ve yürütülen bir performans değerlendirme ve denetleme sistemi olmaksızın da kamu hizmeti yürümektedir. Bu itibarla kamu görevlisinin kamu görevini sahiplenmesini ve içselleştirmesini geliştirecek istihdam usul ve esasları geliştirilmelidir.

Üst Kademelere Yükselme

Bürokratik yönetim anlayışında devlet memurları, kariyer ilkesi gereğince, gördükleri hizmetler bakımından gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına göre, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar yükselme hakkına sahiptir. Yükselme, personelin bulunduğu iş ya da makamdan, ücret, sorumluluk, saygınlık ve çalışma koşulları bakımından bir üst makama atanması veya geçirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bilindiği gibi çalışanların yükselmeleri bir kariyer çizgisi içinde gerçekleşmektedir. Çalışanlar bakımından düzenli yükselme, ödüllendirme ve motive etme olmak üzere iki işlevi yerine getirmektedir. Yükselmenin, tam bir özendirme aracı olabilmesi için, bir yandan çalışanların işlerinde yükselme çabalarını artırmak, diğer yandan da bu çabaların, var olan üst görevlerin azlığı çerçevesinde gerçekçi bir biçimde karşılanıyor görülmesi gerekmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin büyük bir çoğunluğu için yükselme, yalnızca maaş artışı değil, aynı zamanda yetki, sorumluluk ve görevlerde artış anlamına da gelmektedir. Özel başarılar, pozisyonda bir yükselme olmaksızın daha yüksek maaşla, primle, ek ödemeyle uyarılabilmelidir. Ancak yükselmenin bir özendirme aracı olabilmesi için, çalışanların başarısı ile yükselme arasında bir bağ kurulması gerekmektedir.

Kamu görevlisi tarafından yürütülen kamu hizmeti, toplumsal faydası ve dışsallığı olan bir hizmet türü olup bu hizmeti üretenler aynı zamanda o hizmetten istifade edenlerdir. Bu durumu ve üretilen hizmetin toplumsal faydasını ele aldığımızda kamu görevlisinin kamu görevine bakışı ile piyasa içindeki işçinin işine bakışının aynı olmadığı görülmektedir.

Ücret olanaklarını kadro ve kıdemin yanı sıra başarı ölçütüne de bağlamak gerekmektedir. Özellikle üst düzeylerde hiyerarşik örgütlenmenin özüne uygun olarak kadrolar sınırlı olduğundan kıdem her zaman kadroyu garanti etmemektedir. Böy-

lece kadrosuzluk nedeniyle yükselememe sorunu ortaya çıkmaktadır. Yine unvanlı kadrolar söz konusu olduğunda her memurun ilerlemesi olanaklı değildir. Aynı durumda olanlar arasında haklı, makul, adil ve kabul edilebilir bir sebep olmaksızın yapılan ayırımlar ise (örneğin birinci dereceli kadroya atanan doçent ile üçüncü dereceli kadroya atanan doçentlerdeki ücret farkı gibi), eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir.

Kamu çalışanlarının yükselmesinde görev ve nitelik ilişkisi gözden uzak tutulmamalı; yetenek, çalışma ve hizmetin daha iyi gördürülmesi (hizmetin gerekleri) hareket noktası olmalıdır. Göreve almada kullanılan ölçütler ile yükselmede kullanılan ölçütlerin farklılaşması gerekmektedir.

Kısaca çalışanların ilerleme ve yükselmelerinde derece sistemi yalnızca ücret bakımından kullanılmalı, çalışanların ilerlemeleri engellenmemelidir. Hiyerarşik yükselme ve yönetim görevlerine gelme ise, belirli bir hizmet süresi esasına göre, objektif ölçütler çerçevesinde olmalıdır. Ancak bu noktada kaliteli kamu personelinin elde tutulabilmesi için geleneksel motivasyon aracı olan kariyer ve liyakatin performansa dayalı ücret sistemi ile birlikte uygulanması yararlı olabilir.

Kurum uygulamaları arasında farklılık olmakla birlikte günümüzde görevde yükselme ve unvan değişikliği, etkin işleyen bir sistem değildir. Kamu personelinin dikey olarak ilerlemesinin en önemli aracı olan bu sistemin yeterince ve gereğince işletilmemesi, daha alt kademelerde elde edilen bilgi birikimi ve tecrübenin yönetici kademelerine yeterince yansıtılamamasına sebebiyet vermektedir.

Kariyer ve liyakat ilkelerinin görevde yükselme ve unvan değişikliği işlemlerine yeterince yansıdığı söylenemez. Mevcut durumda yazılı sınav sonucuna odaklanmak ağırlık kazanmış durumdadır.

Bu kapsamda öne çıkan bir diğer husus ise sınava hazırlık eğitimiyle ilgilidir. Her ne kadar görev alanları ve atama yapılacak görevin niteliği ile ilgili konulara ilişkin eğitimin ağırlığı %60'ın altında olamazsa da bu hususta gerek verilen eğitimin kalitesinde gerekse eğitim veren kişilerin niteliğinde sorunlar yaşanmaktadır. Verilen eğitim hemen her durumda mevzuat ağırlıklı olmakta, örnek vaka incelemesine dayalı muhakeme gerektiren bir eğitim/soru kalıbı hiç uygulanmamaktadır. Aynı şekilde eğitimin mevzuata dayalı verildiği hallerde dahi eğitim veren kişilerin, eğitim verebilir vasfını taşıyıp taşımadığı gözetilmeksizin ve eğitimini verdikleri konulara vakıf olup olmadıklarına bakılmaksızın görevlendirildikleri görülmektedir.

Eğitim ve sınav şartına bağlanan hiyerarşik kadrolar ile öğrenimle ilişkili unvanlı kadrolara yapılacak atamalarda sınav sonucunun yanı sıra kariyer ve liyakat ilkeleri de göz önüne alınmalıdır. Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı hazırlık eğitimine kabul için de bir ön sınavın yapılması, böylece belli bir bilgi birikimine ve eğitime sahip kişilerin niteliği daha da artırılacak sınava hazırlık eğitimine dâhil edilmesi yerinde olacaktır.

Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının her yıl en az bir kez olmak üzere rutin periyotlarla ve düzenli şekilde gerçekleştirilmesini temin edecek merkezi bir sistem kurulmalıdır.

Devlet Personel Başkanlığınca, görev alanları ve atama yapılacak görevin niteliği ile ilgili örnek vaka incelemesine dayalı muhakeme gerektiren, doğru ve hızlı karar verebilme gücünü test eden eğitim içerikleri ve soru örnekleri içeren rehberler ve kılavuzlar hazırlanması yerinde olacaktır. Yine görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı hazırlık eğitiminin, ayrı bir uzmanlık alanı olarak ele alınıp eğiticilik nosyonuna sahip kişilerin bu alanlara yönlendirilmesi ve uzmanlık geliştirmeleri teşvik edilmelidir.

Personel Değerleme

Kamu personel rejiminde değerleme bakımından tezkiye ve liyakat sistemi yaygınlık kazanmıştır. Tezkiye sistemiyle, çalışanın kişiliğinden başlanılarak bilgi ve becerisi; sosyal yaşantısı, iş yaşantısı,

alışkanlıkları vb. nitelikleri değerlendirilmektedir. İsteklisi olunan işe layık olma anlamına gelen liyakat ise, personelin istihdamından başlayarak her türlü değişiklik ve gelişmelerde başvurulan ve özellikle siyasal ve başka nedenlere dayalı kayırmacılığı engellemek amacına hizmet eden bir ilkedir. İşe almada olmazsa olmaz nitelikler bu ilke çerçevesinde uygulandığı için zaten layık olmama gibi bir durum söz konusu olamaz. Performans değerleme ise, bir "sonuç" değerlemesidir. İşin gerektirdiği niteliklere sahip bir personelin, bu niteliklerini işinde kullanması ile elde ettiği sonuçların düzeyidir.

Dolayısıyla performans değerleme, aranan niteliklerin tespitini değil, kullanılmasını engelleyen nedenleri ortaya çıkarmayı amaçlamalıdır.

Amirin astlarını değerlendirmesinin dışında, mesai arkadaşları, kişinin hizmet verdiği kurum içi ve kurum dışı kişiler gibi, diğer ilgililerin de devreye sokulabileceği düşünülmektedir.

Amaç başarılı olanla olmayanın adil bir biçimde belirlenmesidir. Bunun için uygulanan yöntemler farklılaşabilir. Ama mutlaka adil bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Ücretlendirme ve Ödüllendirme

Bürokratik modelde, personelin değerlendirilmesinde olduğu gibi ücretlendirilmesinde de benimsenen ilkelerin özünü Weber'in memur tiplemesi oluşturmaktadır. Weber'e göre memur aylık maaşa ve emeklilik hakkına sahiptir. Maaşı hiyerarşideki pozisyonuna ve kıdemine göre belirlenir. Memurların tabi olduğu statü hukuku, onların tüm sosyal ve ekonomik hak ve yükümlülükleri ile maaşlarını tek taraflı olarak düzenlemektedir.

Maaş, ilgilinin o göreve uygun bir yaşam sürdürmesi için gerekli desteği sağlamak durumundadır. Maaşın amacı, devlet memuruna göreviyle bağdaşan düzeyde güvenilir bir geçim kaynağı sağlamaktır. Kamu kesiminde ücret, memurun kendisine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getireceği ve kendini tamamıyla devlete adayacağı göz önüne alınarak tespit edilir. Dolayısıyla devlet memurunun maaşı, işgal ettiği makam, o makamın önemi ve sorumluluk düzeyi ile ilişkilidir. Bu nedenle de kamu çalışanının terfi etmesi, yalnızca maaşı arttığı için değil, daha fazla görev ve sorumluluk üstlendiği için önem kazanmaktadır. Bununla birlikte geleneksel personel rejiminde ücretlendirme ve terfi önemli ölçüde kıdeme dayanmaktadır. Bu durum ücretlerin esneklikten uzak, tek tip olmasına yol açtığı gibi, bazen çok çalışanın az, az çalışanın ise fazla ücret almasına bile yol açabilmektedir.

Mevcut kamu personel sisteminde en büyük sorunların başında bireysel başarının ve fedakarlığın ücrete yansıtılamaması ve ödüllendirilememesi gelmektedir. Yine standardizasyon nedeniyle yurdun çeşitli yerlerinde sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri itibariyle oldukça farklı koşullarda hizmet veren çalışanlar arasında ücret adaletinin sağlanamaması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kıdemin otomatik olarak ücret artışı getirmesi, çalışanların başarılı olmak için ayrıca bir çaba göstermelerini sebepsiz bırakmakta ve özellikle hiyerarşinin alt düzeylerinde bulunan genç, dinamik ve yetenekli çalışanların potansiyellerini kullanmalarına engel oluşturmaktadır.

Performans işte bu içyapı ve işleyişe ilişkin yeniden yapılandırmanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Performans, makro düzeyde hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Mikro düzeyde ise çalışanların bağlı oldukları kurumlarının amaçlarını ve programlarını gerçekleştirirken yaptıkları katkı, başarı ve verimliklerine göre ücretlendirilmelerini içermektedir.

Performans ile ücret arasında ilişki kurulmasının amacı, az çalışanla çok çalışanı ayırarak ücret adaleti sağlayacak bir sistem geliştirmektir. Böylece bireyin, grubun ve kurumun etkinlik, üretkenlik ve verimliliğinin gerçekleştirilmesi söz konusu olabilecektir.

Ancak unutulmaması gereken nokta, performansın ücretin tek veya başat belirleyicisi olmaması; kadro, pozisyon, işe alınma şartları, kıdem, eğitim, ve kariyere dayalı temel ücrete, ifa edilen görevin beraberinde getirdiği şartlara dayalı (sosyo-ekonomik açıdan az gelişmiş yerlerde görev yapma, ifa edilen görevin getirdiği hayati, bedeni ve psikolojik riskler vb) göreve bağlı ücretin yanında bireysel başarı ve fedakarlığın karşılığı ilave bir ücret olarak kurgulanması gerektiğidir.

Performansa dayalı ücret sistemi ile performans değerlendirme sistemi birbiriyle ilişkilidir. Sistemlerden birinde ortaya çıkan bir uygulama hatası diğerini de olumsuz etkiler. Bu bakımdan performansa dayalı ücret, iyi kullanıldığı zaman iyi bir savunma aracı olan, aksi takdirde son derece tehlikeli hale gelebilecek bir silaha benzetilebilir. Ayrıca kullanılan değerleme yöntemlerine bağlı eksiklikler, değerleme hataları, yapılan işlerin nitelik farklılıkları ve karmaşıklığı, teknolojik gelişmeler, yöneticilerin konuya ilişkin eksik bilgileri vb. faktörler performansın sağlıklı bir biçimde ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Yine performansın ücretle bağlantılı hale gelmesi yönetici ve astları arasındaki diyaloğun farklılaşmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan ölçülebilmenin üstünlüğüne, dışsal performans ölçütlerinin seçimine ve ölçütlerin ağırlık ve gerekliliğine bağlı olarak nitel faaliyetlerde nicel başarı değerlendirme sorunları ortaya çıkmaktadır. Nitel faaliyetlerin nicel ölçümünde amaçlar gözden kaybolabilmekte ve dikkatler araçlarda yoğunlaşabilmektedir. Bunun bir örneği akademik başarıda yayın kalitesi yerine yayın sayısına değer verilmesinde görülmektedir.

Üst Kademe Yöneticileri ile Bunların Yetiştirilmeleri

Yönetici eğitimi, yönetici adaylarının ve yöneticilerin, bilgi, yetenek, tutum ve davranışlarını sistemli bir şekilde geliştirerek şimdiki ve gelecekteki işlerinde daha başarılı olmalarını sağlamak ve bu kişilere yönetim bilimini oluşturan çeşitli kuramların, ilkelerin, değişik yaklaşımların, personel ve liderlik tekniklerinin aktarılmasıdır.

Doğuştan gelen bazı yeteneklere sahip olmak yöneticilik için gerekli görülse de ilmi verilere ve tecrübenin verdiği derslere dayanan sistematik bir eğitimin gerekliliği de aşikârdır. Devlet memurluğuna alınan ve yöneticilik görevlerine aday olması muhtemel bulunan personelin, üniversitelerde görmüş oldukları eğitimin, özel bir idarecilik eğitimi niteliği taşımadığı bilinmektedir. Bu amaçla hizmet içi eğitim faaliyetleri yoluyla, işin yürütülmesi sırasında elde edilen bilgi birikimi ve tecrübenin

Yönetici eğitimi, yönetici adaylarının ve yöneticilerin, bilgi, yetenek, tutum ve davranışlarını sistemli bir şekilde geliştirerek şimdiki ve gelecekteki işlerinde daha başarılı olmalarını sağlamak ve bu kişilere yönetim bilimini oluşturan çeşitli kuramların, ilkelerin, değişik yaklaşımların, personel ve liderlik tekniklerinin aktarılmasıdır.

de katkısıyla üst düzey yöneticilerin, örgütsel amaçları etkili ve verimli olarak gerçekleştirmesine yönelik nitelikli bir eğitim faaliyeti kaçınılmaz olmaktadır.

Fransa'da üst düzey kamu yöneticiliği kadrolarına gelebilmek için uygulanan sınav sistemi 1945'te kaldırılarak yerine bu görevlere atanacakları belirlemek ve yetiştirmek için Milli İdarecilik Okulu (ENA) kurulmuştur. Bu kuruma, kamu görevlisi olsun ya da olmasın sınavla girilebilmekte olup eğitim süresi asgari iki yıldır. Üst düzey kadrolara ata-

nabilmek için söz konusu okulu bitirebilmek şarttır. İngiltere kamu yönetiminde, altı haftalık "Yüksek Yöneticilik Programı"nı bitirmeyen yöneticiler, üst düzey yöneticiliklere atanamamaktadırlar.

Ülkemizde üst düzey kamu görevlisi yetiştirmeye yönelik TODAİE, Devlet Personel Başkanlığı ve Milli Güvenlik Akademisi gibi kurumlar bulunmaktadır. TODAİE, kurumlar arası merkezi bir eğitim kurumu olup sistematik bir eğitim faaliyeti izlemektedir.

Kariyer meslekleri diğer memurluklardan ayıran temel unsurlar, mesleğe başlamak için belli bir eğitim formasyonuna sahip olmak veya yabancı dil bilgisi gibi devlet memurlarında aranan genel şartlardan farklı bazı şartlar taşımak ve mesleğe özel yarışma sınavıyla başlamak belirli bir hizmet içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavına tabi olmaktır.

TODAİE tarafından kamu yönetimi alanında verilen eğitim nitelik yönünden yeterli olmakla birlikte bu eğitim imkânlarından faydalanabilen personel sayısı son derece azdır. Dahası burada eğitim gören personelin, kurumlarına dönüşlerinde ihtisaslarıyla ilgili kadrolarda çalışabilmelerine dair yasal bir zorunluluk mevcut olmadığından kurumlar, burada eğitim gören nitelikli ve eğitimli personelden yeterince faydalanamamaktadır.

Ülkemizde kamu kuruluşlarında üst ve orta düzey yöneticiler genellikle tepeden atanmakta; ancak atama şartları arasında belirli bir uzmanlık alanıyla birlikte kamu yönetimi ya da yöneticilik alanında yüksek lisans veya doktora yapmış olma şartı gibi alınan eğitime bağlı kriterler ile belli sayıda projede, planlama faaliyetinde görev alma gibi çıktısı ölçülebilir faaliyet esaslı kriterler dikkate alınmamakta ve bu konuda yasal bir zorunluluk bulunmamaktadır. Örneğin Avrupa Birliği bürokrasisinde genel müdürlük gibi yüksek düzey görevlere atanabilmek için en az yüksek lisans yapmış olmak gerekmektedir.

Üst düzey görevler ile TODAİE gibi kurumlarda verilen eğitim arasında bağlantıyı sağlayacak yasal bir düzenleme yapılmalıdır.

TODAİE'nin vermiş olduğu eğitimin, şanslı bir azınlığın erişimine açık olması değil, geneli kapsayacak bir şekle sokulması gerekmektedir. Bu amaçla da gerek eğitim veren kıdemli öğretim üyelerinin sayısının, gerekse de eğitim verilen yer ve mekan sayısının artırılması sağlanmalı; TODAİE tarafından verilen eğitimi tamamlama, üst düzey görevlere yükselmede bir kriter haline getirilmelidir.

Kariyer Uzmanlık Sistemi

657 sayılı Kanunun 36'ncı maddesi çerçevesinde mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve özel yeterlik sınavında başarı gösteren meslek grupları uygulamada kariyer meslek grubu olarak nitelendirilmiştir. Kariyer meslekleri diğer memurluklardan ayıran temel unsurlar, mesleğe başlamak için belli bir eğitim formasyonuna sahip olmak veya yabancı dil bilgisi gibi devlet memurlarında aranan genel şartlardan farklı bazı şartlar taşımak ve mesleğe özel yarışma sınavıyla başlamak belirli bir hizmet içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavına tabi olmaktır. Kadrolarında kariyer meslek mensuplarına yer verilen kamu kurumlarında teamül olarak yöneticilerin de bu meslek grupları arasından çıktığı gözlendiğinden sistemin objektif, adil ve eşitlik ilkesi çerçevesinde yürütülmesi elzemdir.

Tüm kamu kurumlarında uzmanlığa dayalı yeni örgütlenme modeline geçişin ilk adımları atılırken aynı unvanda fakat farklı kurumlarda görev yapan kişilerin aynı özlük hakkına sahip olacağı biçimde görev yapması sağlanmıştır. Uzman çalıştırılmayan bakanlıklarda uzman kadroları ihdas edilirken, uzman çalıştırılan bakanlıklar ise yeniden yapılandırılmıştır.

Kariyer uzmanlık sistemine dâhil olabilmek, özel yarışma sınavıyla mesleğe başlanan ve hizmet içi eğitimden sonra yine bir özel yeterlik sınavıyla mümkün olduğundan görevde yükselme ya da unvan değişikliğine kapalı bir sistemdir. Bunun kamu hizmetinin yürütülmesi alanında elde edilmiş bilgi birikimi ve tecrübeden istifade edilememesi gibi bir neticesinin yanında, uzmanların kamu hizmetinin sadece planlama ve programlama kısmıyla ilgilenip hizmetin icra sürecinden kopuk görev ifa etmelerine sebebiyet verdiği görülmektedir.

Kariyer uzmanlık sistemi, görevde yükselme ya da unvan değişikliğine veya diğer kadrolardan geçişe kapalı bir sistem olduğundan, elde edilmiş kurumsal birikimin, bilgi ve tecrübenin söz konusu uzmanlık kapsamında ifa edilen hizmetlerin niteliğinin artırılmasına katkı sağlayabilmesi için, mezuniyet, eğitim, kıdem, yabancı dil bilgisi, yüksek lisans veya doktora yapmış olmak gibi niteliği ön plana çıkaran kriterler yoluyla diğer kadrolardan uzmanlık kadrolarına belli bir kontenjan dâhilinde geçiş mümkün olabilmelidir.

Kamu Görevlilerine Yönelik Üst Öğrenim Fırsatları

Her ilde bir üniversitenin bulunduğu günümüz Türkiye'sinde, isteyen her kamu görevlisine, mezuniyet alanları ya da üstlendikleri kamu görevleri itibariyle yüksek lisans veya doktora yapma imkânı tanıyacak ortam sağlanmalıdır. Bu amaçla üniversitelerle işbirliği içinde, müfredatın ortak belirlendiği, ders saatlerinin kamu görevlilerinin genelini kapsayacak şekilde düzenlendiği, yine yüksek lisans ve doktora eğitimi için çalışma şartlarında ve çalışma gün/saatlerinde gerekli esnekliğin sağlandığı programlar oluşturulmalıdır.

Yine TODAİE'nin vermiş olduğu eğitimin, şanslı bir azınlığın erişimine açık olması değil, geneli kapsayacak bir şekle sokulması gerekmektedir. Bu amaçla da gerek eğitim veren kıdemli öğretim üyelerinin sayısının, gerekse de eğitim verilen yer ve mekan sayısının artırılması sağlanmalı; TODAİE tarafından verilen eğitimi tamamlama, üst düzey görevlere yükselmede bir kriter haline getirilmelidir.

Kamu Personel Rejiminde Yeni Hukuki Açılımlar; "Statü Hukukundan Toplu Sözleşme Hukukuna"

2010 Anayasa değişikliği ile birlikte, 1982 Anayasası'nda toplu sözleşme hakkı, memurlar ve diğer kamu görevlilerine anayasal bir hak olarak tanınmış bulunmaktadır. Bu değişiklikle, Anayasanın 53 üncü maddesinin "Toplu iş sözleşmesi" olan kenar başlığı, "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" olarak değiştirilmiş ve aynı maddeye toplu sözleşme hakkı ile ilgili olarak, 5, 6 ve 7 nci fıkralar eklenmiştir. Böylece, 53 üncü mad-

denin ilk fıkrasında, işçi ve işverenlerin, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına; 5 inci fıkrasında ise memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları ifade edilmekte; maddenin 6 ncı fıkrasında, "Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir" düzenlemesi yer almakta ve son olarak, 7 nci fıkrasında "Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir" kuralına yer verilmiş bulunmaktadır.

Anayasanın 53 üncü maddesinde ifadesini bulan işçi ve işveren taraflarının (sosyal tarafların) karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını kolektif düzeyde serbestçe düzenleme hak ve yetkisi, toplu iş sözleşmesi özerkliği olarak adlandırılmaktadır.

Diğer yandan, aynı değişikliklerle, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini öngören 128 inci maddesine de "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" şeklinde bir ibare eklenmiştir.

Anayasal düzenlemelerden yola çıkılarak, toplu iş sözleşmesinin öznesinin işçiler, toplu sözleşmenin kamu görevlileri olduğu; ilkinin, işçi ve işverenlerin, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacı ile tanımlanırken, ikincisinin kapsamının mali ve sosyal haklar ile sınırlanmış olduğu ifade edilebilir.

Buradan hareketle statü hukuku yanında toplu sözleşme hukukunun da kamu personeli açısından geçerli ve bağlayıcı olduğu ya da toplu sözleşme düzenlemelerinin statü hukukuna eklemlendiği diğer bir ifadeyle kamu görevlileri ve memurların statü hukukunun tamamlayıcısı olarak toplu sözleşme hukukuyla da mali ve sosyal haklarının belirlenebileceği açıktır.

Şüphesiz ki 2010 Anayasa değişikliği ve sonrasında 4688 sayılı Kanunda getirilen değişiklikler, uluslararası sendikal haklar hukuku alanındaki özgür ve özerk toplu sözleşme hakkının tanınması anlamına gelmemektedir. Ancak toplu iş sözleşmesinden farklı olarak toplu sözleşmenin tanımlanmış olması, özel hukuk (piyasa hukuku) lehine kamu hukuku (statü hukukunun) alanının daraltılması değil, tam tersine kamu görevlilerinin işgücünü oluşturdukları kamu hizmeti alanının piyasa alanı (özel hukuk) karşısında korunması noktasında yerinde bir düzenlemedir.

Anayasada öngörülmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olmak üzere üç tanedir. Bunların dışında uygulamada, yürütme organının, "kararname", "karar", "tebliğ", "sirküler", "genelge", "esaslar", "yönerge", "statü", "duyuru", "tarife" gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görülmekte olup bunlara da "adsız düzenleyici işlemler" denilmektedir. Ancak hukuk düzenimize ve idare hukukuna ilk olarak 12.9.2010 tarihli ve 5982 sayılı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve bu doğrultuda 4688 sayılı Kanunda 4.4.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerle giren "kamu görevlileri toplu sözleşmesi"nin idare hukukundaki yeri konusu henüz açıklığa kavuşturulabilmiş bir alan değildir.

Devlet ile olan ilişkileri statü hukuku içerisinde yürütülmekte olan, bir diğer ifadeyle hukuki durumları, özlük hakları, yükümlülük ve sorumlulukları kanunla düzenlenen kamu görevlisi olarak memurların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi özlük haklarını düzenleyen kanunların yanında, Anayasanın 53 ve 128 nci maddelerinden hareketle, üyesi oldukları kamu görevlileri sendikaları ile kamu işveren heyeti arasında akdedilen kamu görevlileri toplu sözleşmesiyle özlük haklarının düzenlenebileceği açıktır. Görüldüğü üzere kamu görevlileri toplu sözleşmesi, tüzük, yönetmelik, genelge gibi idarenin tek taraflı iradesiyle ortaya konulan genel düzenleyici bir işlem olmadığı gibi idare hukukundaki yeri itibariyle idari sözleşme olarak da değerlendirilemez.

Anayasanın 53 üncü maddesinde ifadesini bulan işçi ve işveren taraflarının (sosyal tarafların) karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını kolektif düzeyde serbestçe düzenleme hak ve yetkisi, toplu iş sözleşmesi özerkliği olarak adlandırılmaktadır. Her ne kadar 53 üncü maddede açıkça toplu iş sözleşmesi özerkliği ifadesi kullanılmamış olsa da anayasanın sadece toplu iş sözleşmesi/toplu sözleşme hakkını değil, bu hakla bütünleşmiş sendika, toplantı ve diğer kolektif sosyal hakları da tanımış bulunduğundan bu ilkenin anayasal düzeyde tanındığına şüphe yoktur.

Toplu sözleşme özerkliğinin hukuki dayanağı ise devletin sosyal taraflara çalışma alanına münhasır olarak üçüncü kişilere etkili hukuk kuralı koyma yetkisi vermesidir. Gerçekten de anayasanın 53 üncü maddesinin gerek lafzı gerekse özü, işveren ve işçi taraflarına kolektif düzeyde üçüncü kişilere etkili olmak üzere mali ve sosyal haklar ile çalışma koşulları babında normatif hukuk kuralı koyma ve borç doğurma yetkisini tanımaktadır. Anayasanın 53 üncü maddesinin hem toplu iş sözleşmesini hem de toplu sözleşmeyi düzenlemiş olması neticesinde kamu görevlileri toplu sözleşmesi açısın-

dan da yukarıdaki açıklamaların geçerli olduğunun kabulü gerekir. Nitekim anayasanın 128 inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmasına rağmen malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu ifade edilmiştir. Bu itibarla toplu iş sözleşmesi özerkliği yanında toplu sözleşme özerkliğinden de bahsetmek mümkündür.

Toplu sözleşme özerkliğini idare hukuku bağlamında değerlendirdiğimizde, kamu görevlileri toplu sözleşmesini, idarenin kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile çalışma koşullarının belirlenmesindeki anayasadan ve kanundan doğan yetkisini, kamu görevlilerini temsilen kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarından müteşekkil kamu görevlileri sendikaları heyeti ile müzakerelerde bulunacak kamu işveren heyetine müştereken devrettiği; sosyal taraflar olarak kamu görevlileri sendikaları heyeti (hizmet kolları bağlamında sendikalar) ile kamu işveren heyetinin aralarında akdedeceği sözleşmeyle kamu görevlileri üzerinde hukuki sonuçlar doğuracak normatif kural koyma yetkisini tanıdığı görülmektedir.

Toplu sözleşme, hukuki etki bakımından, kural etkisine sahip olarak ortaya çıkmaktadır. Yani, toplu sözleşme ile yeni bir kural konulmakta, mevcut bir kuralda değişiklik yapılmakta ya da mevcut bir kurala son verilmektedir. Böylece, toplu sözleşme yetkisi, idare ve kamu görevlilerinin, mali ve sosyal haklara ilişkin sahip olduğu kural koyma yetkisi olarak tanımlanabilir. Nitekim Anayasa'nın 128 inci maddesi, "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" demekle, zaten kanunun istisnası niteliğinde olabilecek bir düzenlemeye işaret etmektedir ki, mevcut Anayasa hükümleri dayanak kılınarak, yeni sosyal haklara vücut verilebilir. Özetle "kamu görevlileri toplu sözleşmesi", kamu görevlilerinin özlük hakları ve çalışma koşulları noktasında idarenin düzenleme yetkisinin, bizatihi anayasa tarafından kamu işveren heyeti ve kamu görevlileri sendikaları heyetinden müteşekkil sosyal taraflara bırakıldığı kanun hükmünde sonuç doğuran kendine özgü (sui generis) genel düzenleyici işlemdir.

Bu doğrultuda kamu görevlileri toplu sözleşmesi, statü hukukunu aşan bir şekilde kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları başta olmak üzere özlük haklarının belirlenmesinde ve düzenlenmesinde yeni bir alan açmaktadır. Türkiye'nin de tarafı olduğu 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri ile 91 sayılı Toplu Anlaşma Tavsiye Kararı'na atıfla, kamu görevlileri ile yapılacak toplu pazarlık konularının, "çalışanların istihdam koşulları", "çalışanlarla işverenler arasındaki ilişkiler" ve "kamu yönetimi ile çalışanların örgütleri arasındaki ilişkiler" olmak üzere üç grupta toplandığı görülmektedir. Ayrıca ILO denetim organları, salt ücretler ve diğer ödemeleri değil, örneğin, çalışma süreleri veya başka yerlere nakil gibi konuları da istihdam koşullarının belirlenmesi kapsamında değerlendirmektedir. Fakat toplu sözleşmenin, hukuksal planda statü rejimiyle bağdaştırılıp bütünleştirilmesi açısından ciddi hukuki riskler barındırdığı da göz önüne alınmalıdır. Bunun yanında idari yargı organları önüne gelen davalara bakıldığında, toplu sözleşmelerin uygulama alanlarının kamu idaresi tarafından tek taraflı olarak sınırlanmasının kuvvetle muhtemel olduğu görülmektedir.

Bu itibarla 6356 sayılı Kanunla işçi sendikalarına tanınan yorum davası ile sözleşme kapsamındaki işçilere tanınan eda davası ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun "topluluk davası" başlıklı 113 üncü maddesinde dernekler ve diğer tüzel kişilere, statüleri çerçevesinde, üyelerinin veya mensuplarının yahut temsil ettikleri kesimin menfaatlerini korumak için, kendi adlarına, ilgililerin haklarının tespiti veya hukuka aykırı durumun giderilmesi yahut ilgililerin gelecekteki haklarının ihlal edilmesinin önüne geçilmesi için tanınan topluluk davası hakkının, 4688 ve 2577 sayılı Kanunlar bağlamında kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarına da açıkça tanınması gerekmektedir.

Prof. Dr. Pir Ali KAYA
Uludağ Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

ÇALIŞMA HAKKI KAPSAMINDA MEMURUN İŞ GÜVENCESİ ÜZERİNE KISA BİR DEĞERLENDİRME

GİRİŞ

Türkiye'de 1990'lı yıllardan itibaren çalışma hayatının esnekleştirilmesi siyasetin gündeminde yer almaya başlamış, 2003 yılından itibaren 4857 sayılı İş Kanunu ile kimi değişiklikler yapılarak iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin haklarında, esneklik doğrultusunda kimi düzenlemeler yapılmıştır. Ne var ki siyasal iktidarlar bununla yetinmeyip, statü hukukuna tabi çalışan memurun hukukunu da esneklik doğrultusunda değiştirmek istemişlerdir. Bu niyetlerini toplum nezdinde meşrulaştırmak için "etkinlik ve verimliliği" devlet hayatında hakim kılmak ve memurun ataletini ortadan kaldırma gerekçesini ileri sürmüşlerdir.

Son olarak 26. hükümete Çalışma Bakanı olarak atanan Süleyman Soylu, Bakan olarak yaptığı ilk basın açıklamasında daha önce yapılan siyasal girişimler temelinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişmesinin şart olduğunu ileri sürmüştür. Çalışma Bakanı basına yaptığı açıklamada Türkiye'nin büyüdüğü ve yükselmekte olduğu her alanda etkinliği ve verimliliği baz almak durumunda olduklarını, ülkenin ihtiyaç duyduğu reformları hayata geçirme kararlılığında olduklarını ifade ettikten sonra daha önce yaptıkları reformlar çok eleştirilmesine rağmen bugün çıktılarına bakıldığında reformların, değişimlerin ve atılan adımların ülkemize çok ciddi katkıları olduğunu ileri sürmüştür. Devlet memurlarını hem devletin hem de ülkenin dinamo merkezi olarak niteleyen Çalışma Bakanı "Uzun zamandır tartışılan ve değiştirilmesi istenen, etkinliği ve verimliliği devlet hayatına tam anlamıyla hakim kılınmaya çalışılan bir değişiklik kaçınılmazdır. Bilinmelidir ki; bu konuda reforma ihtiyaç vardır. Bu reformu gerçekleştirmek için muhakkak ki hükümet programımız dahil olmak üzere her birimizin kararlılığı söz konusudur.

Bunu paydaşlarımız ve toplumun bütün kesimleriyle tam bir reformu sağlayacak şekilde inşallah gerçekleştirmeye çalışacağız. Yürüteceğimiz her şey açık, şeffaf ve hakkaniyet ölçüsüyle olacaktır." Belirtelim ki yeni Çalışma Bakanı'nın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na yönelik ileri sürdüğü değişiklik gerekçeleri yeni değil, 90'lı yıllardan beri ileri sürülen gerekçelerdir.

Bu çalışmada devlet memuru kavramı ve görevi, çalışma hakkı kapsamında iş güvencesi ile insan hakları arasındaki ilişki ve onurlu bir çalışma için iş güvencesi kavramı üzerinde durulmuştur.

Devlet Memuru Kimdir?

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md.4/A'ya göre, "Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır." denilmiştir. Aynı kanunun ikinci maddesinde kanunun amacı, "Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atama ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler." Md.3'te kanunun temel ilkeleri şöyle sıralanmıştır. "Sınıflandırma: A) Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır. Kariyer: B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır. Liyakat: C) Devlet kamu hizmetleri görevine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."

657 sayılı Kanunun ikinci bölümünde devlet memurunun ödev ve sorumluluklarına yer verilmektedir. Sadakat kenar başlığı altında düzenlenen md.6'ya göre; "Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti

kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar...” Tarafsızlık ve devlete bağlılık kenar başlığı altında düzenlenen md.7'ye göre; “Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.” Davranış ve işbirliği başlığı altında düzenlenen md.8'e göre; “Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlariyle göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.” Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen md.10'a göre; “Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar. Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır.

Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.” Devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen md.11'e göre; “Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. **Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.** Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md.4/A'ya göre, “Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.” denilmiştir.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere kanunda yetki ve sorumluluğu belli olan devlet memurunun hangi özelliği devlet hayatının etkin işleyişini engelleyici nitelikte ve verimsizliğe ya da atalete neden olmaktadır. Liyakat şartları mı, sadakat veya tarafsızlığı mı? Maalesef tartışma bu değerler üzerinde yürütülmemektedir. Devlet memurları ile ilgili yürütülen tartışmalarda iki durum öne çıkmaktadır. Bunlardan biri devletin asli görevlerinin geniş tanımlandığı ve bu nedenle asıl memur kadrosunda bulunan memur sayısının fazla olduğu iddiasıdır. İkincisi ise, memurun iş güvencesini düzenleyen 657 sayılı kanun md.17 ve 18'dir. İsteme hakkı kenar başlığı altında düzenlenen md.17'ye göre; “Devlet memurları, bu kanun ve bu kanuna dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre tayin

ve tesbit olunup yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını istemek hakkına sahiptirler." **Güvenlik** kenar başlığı altında düzenlenen md.18'e göre ise; **"Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz."**

Memurun hukuku tartışılırken çalışma hakkı ve eşitlik ilkesi gözetilerek haklar üzerinde yürümesi gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle memurun hukukunun ayrıca çalıştığı kurumun özel yasalarıyla belirleniyor olmasından dolayı değişik kurumlarda aynı işi yapıyor olmasına rağmen memurlar farklı farklı haklara sahip olabilmektedir.

Tartışmaların doğrudan memurun iş güvencesi üzerinde yürütülmesi büyük bir talihsizliktir. Türkiye'de memurun hukuku sadece 657 sayılı Kanunla şekillenmemektedir. Sağlık, maliye, yargı, Yüksek Öğrenim ve silahlı kuvvetler başta olmak üzere memurun hukuku çalıştığı kurumun özel kanunlarına göre de belirlenmektedir. Memurun hukuku tartışılırken çalışma hakkı ve eşitlik ilkesi gözetilerek haklar üzerinde yürümesi gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle memurun hukukunun ayrıca çalıştığı kurumun özel yasalarıyla belirleniyor olmasından dolayı değişik kurumlarda aynı işi yapıyor olmasına rağmen memurlar farklı farklı haklara sahip olabilmektedir.

Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi ile İnsan Hakları Arasındaki İlişki

Çalışma hakkı, özgürce iş edinmeyi, adil çalışma koşullarını güvenli ve sağlıklı yaşamı, örgütlenme özgürlüğünü, ayrımcılık yasağını ve feshe karşı korunma hakkını kapsamaktadır (Kılıçoğlu, s.1). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre, "1- Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. 2- Herkesin, hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır. 3- Çalışan her kimsenin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır. 4- Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır." Avrupa Sosyal Şartı'nın çalışma hakkı kenar başlığı altında düzenlenen ikinci bölümünün birinci maddesine göre; "1- Tam istihdamı gerçekleştirmek amacıyla olabildiğince yüksek ve istikrarlı bir istihdam düzeyine ulaşmayı ve bu düzeyi korumayı başta gelen amaç ve sorumluluklarından biri saymayı; 2- Çalışanların özgürce edindikleri bir işle yaşamlarını sağlama haklarını etkili bir biçimde korumayı; 3- Tüm çalışanlar için ücretsiz iş bulma hizmetlerini kurmayı ya da sürdürmeyi; 4- Uygun mesleğe yöneltme, eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerini sağlamayı ya da teşvik etmeyi; taahhüt ederler." ASŞ'nin 24. maddesinde iş sözleşmesinin sona erdiği durumlarda çalışana feshe karşı korunma hakkı tanınmıştır (Kılıçoğlu s.1). ASŞ md. 24'e göre; "-Akit Taraflar, çalışanların iş akdinin sona erdiği durumlarda korunma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla; a) tüm çalışanların, yetenekleri ya da davranışlarıyla bağlantılı olarak ya da işletmenin, kuruluşun ya da hizmetin işleyişinin gereklerine dayanarak, iş akitlerinin geçerli nedenler olmadan sona erdirilmemesi hakkını; b) iş akitleri geçerli bir neden olmaksızın sona erdirilen çalışanların yeterli tazminat ya da diğer uygun yardımlar alma hakkını tanımayı

taahhüt ederler.- Bu amaçla Akit Taraflar, iş akdinin geçerli bir neden olmaksızın sona erdirildiğini düşünen çalışanın bağımsız bir organa başvurma hakkını güvence altına almayı taahhüt ederler.".

Çalışma hakkı sadece felsefi değeri olan bir ilke değil, hukuksal yükümlülükler yükleyen bir haktır. Sözleşme hakkı, diğer insan haklarının kullanımı için kaçınılmazdır; insan onurunun bir parçasıdır (Gülmez, 2014, s.95). Belirtelim ki insan hakları belgelerinde ve anayasalarda ifadesini bulan herkese tanınan çalışma özgürlüğü ve hakkı olumlu ve olumsuz yönleriyle, işçiler için olduğu kadar memurlar ve diğer kamu görevlileri için de geçerlidir. Hiç kuşkusuz, kamu hizmetini yerine getirmek de çalışma hakkını kullanmaktır (Gülmez, 2014, s.85-86). Çalışma hakkı bir temel insan hakkıdır. Kabul etmeliyiz ki insan hakları arasında hiyerarşi söz konusu olamaz, insan hakları bir bütünsellik arz eder.

İnsan hakları birbirine bağlanmış bir zincirin halkaları gibi eşit ve bağımlı bir durumu ifade eder. Nasıl ki bir zincirin bir halkası koptuğunda zincir zincir olmaktan çıkıyorsa, insan haklarından birinin eksikliği veya göz ardı edilmesi hak zincirinin bütününü etkiler. Dolayısıyla insan hakları da bir zincirdir. Bu zincirin bazı özellikleri vardır. Bu özellikler, insan haklarının evrensel, birbiriyle bağımlı, evrimci, karşılıklı ilişkili ve dolayısıyla bütünsel olmasıdır. Bu durum Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Genel Meclisi'nin 1950 tarihli ve 421(v) sayılı kararında şöyle ifade edilmiştir; "Medeni ve siyasal haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklar karşılıklı ilişkili bağımlıdırlar (...) ekonomik, sosyal, kültürel haklardan mahrumiyet, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde öngörülen ideal özgür insanın gerçekleşmesine engel olacaktır." (Şirin, 2014, s.344). İnsan haklarının bu minvalde anlaşılması hususunda Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun sonraki kararlarında ve yayımlanan kimi bildirgelerinde de ifadesini bulmuştur. 1993 yılında yayımlanan Viyana Bildirgesinde "İnsan hakları (...) bölünmez, karşılıklı ilişkili ve bağımlıdırlar, uluslararası toplum, insan haklarını aynı düzeyde ve aynı önemle (...) küresel olarak adil ve eşit biçimde gerçekleştirme-

lidir." (md.5) (Şirin, 2014, s.345). İnsan haklarına ilişkin kabul edilen bölünmezlik ilkesi Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının dibacesinde de ifadesini bulmuştur.

Dibaceye göre; "Birlik, insan onurunun, özgürlüğün, eşitliğin, dayanışmanın bölünmezliği ve evrenselliği üzerine kuruludur." Avrupa Konseyinin "Temel Sosyal Haklara İlişkin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek Protokol" başlığı ile kabul etmiş olduğu 1999 tarihli 1415 sayılı kararında "Ekonomik ve sosyal haklar, insan onurunun doğasında bulunmaktadır ve medeni ve siyasal haklar gibi açıkça insan haklarındandırlar. Bu iki kategori birbiri ile bağımlıdır ve farklı biçimde ele alınamaz." (Şirin, 2014, s.345) denilerek insan hakları arasında herhangi bir hiyerarşinin olamayacağı, bütün hakların birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğu güçlü bir biçimde vurgulanmıştır.

Kamu personel rejimi devletin bekası, toplumun düzeni ve kamu hizmetinin etkin ve adil dağıtımını ilgilendiren bir meseledir. Bir siyasal iktidar kamu personel rejimi veya başka herhangi bir konuda yasa yapma yoluna giderken, mutlak iktidarlarını değil, muhalefete düştükleri takdirde yasanın kendilerine uygulanması durumunda karşılaşabilecekleri hak ihlallerini hesaba katarak hareket etmeleri gerekir.

Kısaca ifade edecek olursak, insan haklarının merkezinde insan haysiyet ve onuru yer alır. Hangi hak ihlal edilirse öncelik sırası o hakka geçer. Bazen ekonomik ve sosyal nitelikli bir hak medeni ve siyasi hakların önüne geçebilir. İnsan hakları söylemi açısından negatif statü hakları ile pozitif statü hakları arasındaki ayrım pek anlamlı gelmemektedir.

Onurlu Bir Çalışma İçin Neden İş Güvencesi Gereklidir?

İş güvencesi, bir çalışanın (işçi veya memur) çalışma hakkının işveren tarafından sona erdirilmesine karşı korunmasıdır. İş güvencesi hukuku ile amaçlanan, işverenin iş ilişkisini (hizmet ilişkisini) "**makul, haklı veya geçerli**" bir neden olmaksızın "**keyfi**" olarak sona erdirmesinin engellenmesidir. İşverenin tek taraflı fesih iradesinin önüne kimi engeller konulmak suretiyle iş ilişkisinin süreklilik arz etmesini sağlamaktadır. Böylece keyfi feshi tazminat veya işe iade gibi bir yaptırıma bağlanarak temel insan hakkı olan çalışma hakkının korunması söz konusudur. Çünkü iş güvencesi; çalışanın işini kaybetme, geleceğinden güvence duymaması, kendisinin ve ailesinin geçim kaynağı olan ücretinden yoksun kalma endişesini taşıması gibi çalışma hayatının birçok sorunundan dolayı onurlu bir yaşam için vazgeçilmez bir haktır (Candan, s.5).Bu nedenle iş güvencesi, başta ILO'nun sözleşme ve tavsiye kararları olmak üzere, uluslararası belgelerde ve dünyanın gelişmiş ülkelerinde çalışma hakkının korunması açısından önemli bir kurum olarak görülmektedir.

Hal böyle iken, ülkemizde neden siyasal iktidarlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.18'de yer alan "Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz." hükmüne alerji

duyarlar. Çünkü bu düzenleme Türk hukuk düzeninde çalışma hakkının korunması noktasında yapılan yegane iş güvencesi düzenlemesidir. Burada haklı ve objektif bir neden olmaksızın memurun görevine son verilemez.

Kabul etmek lazım ki siyasal iktidarlar toplum sorunlarının çözümünde her zaman makul çözümler ortaya koymazlar. Bazen oydaşlık temelinde bazı popülist çözümlere de yönelebilirler. Dolayısıyla memurun iş güvencesine yönelik niyet, etkin ve adil bir kamu personel rejimi kurma amacı taşımamaktadır. Memurlarda gelecek endişesi yaratmak suretiyle memur üzerinde mutlak bir hakimiyet kurma niyeti söz konusu olmaktadır. Bu durumun kamu personelini çok ciddi bir biçimde yozlaştıracağını peşinen kabul etmek gerekir. Şöyle ki politik olarak taraf olma mecburiyeti, memurun tarafsızlığını ortadan kaldıracaktır. Nitelik gerektiren kimi kamu hizmetleri için liyakat aranmayacaktır. Toplum hayatında karşılaştığımız biz ve öteki, kamu hizmet kurumlarında da belirgin hale gelecektir. En önemlisi de kamunun sahip olduğu nitelikli yedek personel rezervi, yerini oydaşlık ilişkisine dayanan niteliksiz personele bırakacaktır. Bu nedenle kamu personel rejimi değişikliğine yönelirken, iş güvencesinden başlayarak toplumsal yararın yerine, siyasi yararın seçilmesi, telafisi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

Belirtelim ki, kamu personel rejimi devletin bekası, toplumun düzeni ve kamu hizmetinin etkin ve adil dağıtımını ilgilendiren bir meseledir. Bir siyasal iktidar kamu personel rejimi veya başka herhangi bir konuda yasa yapma yoluna giderken, mutlak iktidarlarını değil, muhalefete düştükleri takdirde yasanın kendilerine uygulanması durumunda karşılaşabilecekleri hak ihlallerini hesaba katarak hareket etmeleri gerekir. Ötekinin hakkını, kendi hakkımıza eşit saymadığımız sürece adil bir sistem kurma şansımız söz konusu olamaz.

Sonuç

Son yıllarda kamu personel rejiminin değiştirilmesi, siyaset kurumunun gündeminde yer almaktadır. Bu niyet temelinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değiştirilmesinin şart olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle Kanunun 18. maddesinde yer alan memurun iş güvencesi, kamuda etkinlik ve verimlilik gerekçesiyle kaldırılmak istenmektedir. Kanunun 18. maddesinde düzenlenen iş güvencesi, kamu erkini kullanan amirin haklı ve makul bir sebep olmadan "keyfi" işten çıkarmalarını engelleyen bir düzenlemedir. Esasen yapılması gereken, memurun sahip olduğu iş güvencesinin, kişi sayısı ve kıdem şartı aranmaksızın çalışanlara uygulanmasıdır. Çünkü iş güvencesi, çalışma hakkı kapsamında görülmesi gereken bir temel insan hakkıdır. Bir kişinin işini koruyarak yaşamını sürdürmesi her şeyden önce haysiyet ve onurunun korunmasının bir gereğidir. Ayrıca bilinmelidir ki; memurun adil, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti sunabilmesi için de mutlak bir iş güvencesinin varlığı zorunluluk arz eder.

KAYNAKÇA

1- CANDAN, Mehmet Ali, "İş Güvencesinin Kısa Tarihi", https://bianet.org/bianet/siyaset/3307-is-guvencesi-talebinin-kisa-tarihi

2- GÜLMEZ, Mesut; "Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Ulusalüstü Hukuksal Boyutlar Üzerine Düşünceler", 6. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu, Bildiriler; Anadolu Üniversitesi, Petrol-İş Yayını 119, İstanbul, 2014.

3- KILIÇOĞLU, Mustafa, "Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi", yargıtay.gov.tr/abproje/belge/sunum/rt4/kilicoglucalismahakki

4- ŞİRİN, Tolga, "Bir İhtimal Daha Var O da Ölmek mi Dersin? Sosyal İnsan Haklarının Anayasa Şikayeti Yoluyla Dava Edilebilirliği Lehine Tezler ve Öneriler", 6. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu, Bildiriler; Anadolu Üniversitesi, Petrol-İş Yayını 119, İstanbul, 2014.

5- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT
Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Öğretim Üyesi

KAMU PERSONEL REJİMİNİN TEMEL SORUNLARI ve YENİDEN YAPILANDIRILMA ESASLARI

Personel mevzuatı açısından, yönetimi ve denetimi kamu hâkimiyetinde olan kuruluşlar "kamu kuruluşu", bu kuruluşlarda çalışan personel de "kamu personeli" olarak tanımlanabilir. Genel olarak kamu kuruluşları; genel ve katma bütçeli kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler, bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile sermayelerinin yarısından fazlası bunlara ait kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş kuruluşlar ve diğer kamu tüzel kişilikleri olarak sayılabilir.

Öteden beri kamu personeli sayısının oldukça yüksek olduğu ve yüksek oranda memur istihdamının kamu personel rejimini hantal bir yapıya büründürdüğü söylenmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, istatistikler bu iddiaların aksini göstermektedir. **Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye' deki kamu personel sayısının toplam nüfus içindeki oranının daha düşük olduğu görülmektedir.** Ülkenin gelişmişlik düzeyi ile kamu personel sayısının nüfusa oranı arasında doğrusal bir orantı olduğu söylenebilecektir. Hantal çalışmanın ise temelde başka nedenleri vardır.

Kamudaki farklı teşkilat kanunlarında yer alan farklı şekildeki düzenlemeler nedeniyle ortaya çıkan sorunları gidermek ve personelin özlük haklarını bütüncül bir yaklaşımla tek bir kanunda toplanması amacıyla 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu1 çıkarılmıştır. Kamuda personel rejimine ilişkin temel düzenlemeler halen birçok değişikliğe uğramış haliyle, adeta yamalı bohça haline dönen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer almaktadır. **Aradan geçen bu zaman içerisinde kamu hizmetinin niteliği ve konuya ilişkin yaklaşımlar önemli ölçüde değişmiş, kamu kurum ve kuruluşlarında önemli ölçüde yapısal değişiklikler meydana gelmiş olmasına rağmen, kamu personel rejiminde bu gelişmelere uygun kapsamlı bir değişiklik yapılamamıştır**. 657 sayılı Kanun mevcut

haliyle yeterli değildir. Bu zamana kadar yapılan değişiklikler kapsamlı ve köklü çözüme yönelik olmayıp belirli ihtiyaçların karşılanmasına yönelik geçici tedbir mahiyetinde kalmıştır.

Birçok kamu kurum ve kuruluşu, yasal olarak yüklenmiş olduğu kamu hizmetini etkin ve verimli şekilde yerine getirebilmek için, teşkilat kanunlarına, özellikle personelin mali hakları ile ilgili hükümler konularak, 657 sayılı Kanunun kapsamı dışına çıkabilmek için çalışmaktadır. Bu şekildeki talepler ve düzenlemeler bugün yaygın bir hal almıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, fazla çalışma ücreti ödenmesi, fon gelirlerinden ödeme yapılması, döner sermayeden pay verilmesi, iyileştirme ödemesi yapılması, yol parası ödemeleri, farklı isimlerdeki tazminatlar bunlara örnek gösterilebilir**. Kurum ve kuruluşlar arasındaki personelin özlük haklarına ilişkin farklılıklar nedeniyle; özellikle çalışanlar, daha iyi koşulları sağlayan kuruluşlara naklen geçme arayışı içine girmektedir.** Bu nedenle 657 sayılı Kanun başlangıçtaki çıkarılma amacına hizmet etmekten uzaktır.

Kamuda işçi ve memur ayrımı farklı statüler için öngörülmüş olmasına rağmen, zaman içerisinde memur yetersizliği veya diğer nedenlerle memurlara özgü asli ve sürekli kamu hizmetleri dahi işçi ya da hizmet alımı adı altında hukuken statüsü tam olarak belirlenemeyen kişilerce yerine getirilmeye başlanmıştır. Aynı masada aynı işi yapan kişiler arasında bunların, işçi, memur, sözleşmeli, veya hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan personel olup olmadığına göre farklı mali ve sosyal haklar verilmesi, çalışma barışını olumsuz yönde etkilediği gibi, motivasyon düşüklüğü ve diğer nedenlere bağlı olarak verimlilik azalmıştır. **Öyle ki zaman içerisinde, aynı birimde çalışan kişilerin mali haklarındaki farklılıkların yanı sıra, yemekhane ve servisten yararlanma gibi sosyal haklardaki farklı uygulamalar 18. yüzyılın sonlarındaki sınıf farklılığı ve sınıf mücadelesini andı-**

ran görüntülere neden olmuştur. Aynı birimde çalışanlardan bir bölümüne hizmet alım kapsamında çalıştığı gerekçesiyle yemek verilmeyip yemekhaneden dışarı çıkarılması veya servise alınmaması ya da kadrolu personel geldiğinde servisten aşağıya inmeye zorlanması gibi uygulamalara rastlanmıştır.

Mevzuatın dağınıklığı, aynı işi yapan personelin tabi olduğu statü farklılıkları ve diğer nedenlere bağlı olarak, Devlet Personel Başkanlığı kuruluşlar arası ücret dengesini sağlayamamış, bugün için aynı unvanı taşıyan sözleşmeli personelin her kuruluşta farklı ücret ve diğer özlük hakları alması sonucunu doğurmuştur. **Halen birçok kurum ve kuruluşlarda aynı işi yapan personel arasında sırf kuruluşun isminin farklı olması ya da farklı teşkilat kanununa konulan hükümler nedeniyle ücret ve diğer özlük hakları arasında önemli farklılıklar vardır.**

657 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ve ilaveler ile teşkilat kanunlarına konulan hükümlerle 657 sayılı Kanun, çıkarılış amacından uzaklaşmış ve kamuda personel rejimi yozlaşmıştır

Gerçek anlamda norm kadro çalışmaları yapılıp tamamlanamadığından, kurum ve kuruluşlar arası ya da aynı kuruluş içinde dahi bazı birimlerde gereğinden çok personel varken diğer bir birimde personel ihtiyacı çekilmesi sonucunu doğurmuştur. Buna yönelik çalışmalarda önemli mesafe alınmışsa da sorun tam anlamıyla giderilememiştir.

Anayasada memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktayken, 2010 yılında yapılan değişiklikle "Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü ilave edilerek kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmesinin önü açılmıştır.

Bu güne kadar **657 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ve ilaveler ile teşkilat kanunlarına konulan hükümlerle 657 sayılı Kanun, çıkarılış amacından uzaklaşmış ve kamuda personel rejimi yozlaşmıştır**. Kurumlarda aynı işi yapan ve yan yana çalışan personellerden biri memur, diğeri sözleşmeli başkası da işçi kabul edilerek farklı hukuki statüde oldukları kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak özlük haklarının yanında sendikaya üyelik, toplu sözleşme, tabi olduğu disiplin hükümleri gibi birçok konuda farklı statüye tabi tutulmaktadır. **Bunların tabi oldukları mevzuatlardaki farklılık nedeniyle aynı konuda farklı ve hakkaniyete aykırı adaletsiz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca farklı kanunlardaki birbiriyle çelişen ve hatta aynı kanun içinde çelişkili hükümler, uygulamada büyük sorunlara ve yakınmalara neden olmaktadır.**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu2 ile kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve tekin bir şikâyet mekanizması oluşturmak, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurumun açıklamış olduğu faaliyet raporları incelendiğinde, yapılan şikâyetler arasında her yıl ilk sırayı kamu personel rejimine ilişkin başvuruların aldığı görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun yayınladığı raporlarda 2013 yılında yapılan 7638 şikayetin 2142'si olan %28 oranında, 2014 yılında ise % 24 oranında kamu personel rejimine ilişkindir.

Bugüne kadar kamu personel rejimini tümüyle ele alan, kalıcı ve köklü bir düzenleme yapılmamıştır. Bazı sorunlara yönelik kısmi değişiklikler yapılmıştır. 5620 sayılı Kanunla kamuda çalışan geçici işçiler3 kadroya alınmış ve geçici işçi çalıştırılmasına ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiş, daha sonra da sözleşmeli personellerin memur kadrolarına atanmasına ilişkin 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname4 çıkarılmıştır.

Yapılan bu düzenlemeler yerinde olmakla birlikte kalıcı ve sorunları ortadan kaldırmaya yeterli değildir. **Kamuda hizmet alım ihaleleri personel eksikliğinin giderilmesine yönelik yeni bir istihdam türü olarak uygulanmaya başlanmıştır**5. Öyle ki kadro ve eleman eksikliği bu yolla giderilmeye çalışılmaktadır. **Bu kişiler sıklıkla kadrolu personelin yerine işe alınmakta ve aynı işte çalıştırılmasına rağmen kâğıt üzerinde taşeron firmalarda gözüktüğünden kamu personeli olarak da kabul edilmemektedir**. Kamu ihale mevzuatı ile iş mevzuatı uyumlu olmadığından, kamu ihale kurumunun hazırladığı tip sözleşmelerine göre yapılan hizmet alım ihaleleri kapsamında çalıştırılan işçilerin açmış oldukları davalarda, mahkemeler bu kişileri yüklenicilerin değil bunları çalıştıran kamu kuruluşunun işçisi saymaya başlamış, hatta bunların kamu işyerindeki toplu iş sözleşmelerinden de yararlanabilecekleri yönünde kararlar vermeye başlamıştır. Konu bu yönüyle daha da karmaşık hale gelmiştir. Bu sorunlara çözüm olabilmesi için 6552 sayılı, kamuoyunda Torba Kanun olarak anılan düzenlemeyle önemli değişiklikler yapılmıştır.

6552 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden bazıları şu şekilde sayılabilir; Alt işveren işçilerinin yıllık ücretli izin sürelerinin aynı işyerinde çalıştıkları süreler dikkate alınarak hesaplanacağı, asıl işverenlerin, alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin yıllık ücretli izinlerini kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmek ve ilgili yıl içinde kullanılmasını sağlamakla görevli olduğu, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarından doğrudan kamu kuruluşunun sorumlu olduğu ve kamu kuruluşunun ödemeleri doğrudan

işçinin banka hesabına yapacağı, hizmet alımı ihalesine çıkılmaması gerektiği hâlde ihaleye çıkılması, uygun görüş alınmadan ihaleye çıkılması, ihale kapsamında çalıştırılan personelin sözleşme konusu işler dışında çalıştırılması veya 4857 İş Kanunun 2 nci maddesinin 7. fıkrasına aykırılık teşkil edecek şekilde işlem ve eylemler yapanlara idari para cezasına mahkûm edileceği ve ayrıca bunlara rücu edileceğine ilişkin düzenlemeler sayılabilir.

Hem yapısal hem işlevsel sorunlara köklü çözüm getirecek yeni bir düzenleme yapılmalıdır. Amaç, nitelikli personel almak, alınan personelin etkin ve verimli olacak şekilde istihdam etmek, bunları iyi organize etmek, personelin hem örgütsel hem de kişisel motivasyon ve performanslarını artırılmasına katkı sağlayacak, kendisini geliştiren, sorunlara aktif çözüm üreten, verimli, etkin, başarılı, üretken olanların desteklendiği, başarılarına bağlı özlük haklarında da iyileştirmeler yapılan bir sistem oluşturulmalıdır.

Kamu yönetiminde temel amaç kamu hizmetinin sağlanmasıdır. Bu yönü ile özel sektörden ayrılan kamu yönetiminin konusunu oluşturan planlama, teşkilatlanma, sevk ve idare, denetim ile halk arasındaki ilişkisiyi düzenleyen kişiler kamu görevlisi kabul edilmektedir. Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesinde dört istihdam türü düzenlenmiş ve 5.maddesinde de açıkça "Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar" hükmü getirilmiştir. Belirtilen 4 istihdam şekli şunlardır; **A) Memurlar (4/A'lı), B) Sözleşmeli Personel (4/B'li), C) Geçici Personel (4/C'li) ve D) İşçiler (4/D'li). Yukarıda açıklandığı gibi bu istihdam şekilleri kanundaki belirtilen amacından sapmış, uygulamada birbiri içine girmiş, aynı yerde aynı işi yapanlar arasında belirtilen farklı niteleme ya da farklı kanunlara tabi olma nedeniyle özlük haklarında ciddi farklılıklar meydana gelmiştir**.

Bu ayırımların birçoğunu haklı görmek mümkün değildir. Öyle ki birçoğu sahip olduğumuz kültür ve insani değerlere dahi aykırı düşmektedir. Yukarıda yemekhane ve servis için verilen örneklerin dışında **aynı yerde aynı anda işe başlayan çiftlerden memur statüsünde çalışanla, işçi statüsünde çalışan kişinin yıllık izin süreleri farklı olduğu gibi mazeret izinleri dahi farklıdır.** Üstelik Torba Kanunlarla yakın zamanda yapılan değişikliklerle bu farklılık daha da derinleşmiştir. 2014 yılında 6111 sayılı Torba Kanunla, 657 sayılı Kanunun 104. maddesinde yapılan değişiklikle, Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, 10 gün babalık izni verileceği düzenlenirken, işçilere böyle bir mazeret izin hakkı veren düzenlemeye yer verilmemişti. Daha sonra 2015 yılında çıkarılan 6645 sayılı Torba Kanunla işçi statüsünde çalışanlara 5 gün babalık izin hakkı tanınmıştır. Belirtilen izin süresinin farklı olmasının haklı görülür bir tarafı yoktur. Daha da önemlisi **çocuğu doğduğunda memurlara 10 gün, işçiye 5 gün babalık izni verilirken, aynı çocuğun ölümü halinde üstelik de kaç yaşında öldüğüne bakılmaksızın, memura 7 gün, işçiye ise 3 gün mazeret izni verilmektedir. Aynı kamu kurum veya kuruluşunda çalışan eşlerin müşterek çocuğunun ölmesi halinde birine 7 diğerine 3 gün mazeret izni verilmektedir. Görüldüğü gibi doğum**

veya ölüm halinde aynı sevinci veya aynı acıyı birlikte yaşayacak olan aynı kamu kurum veya kuruluşunda çalışan çiftlere farklı izin sürelerinin tanınmış olmasının haklı görülür bir tarafı yoktur. Bunun sadece farklı statüde çalışmayla izah edilmesi mümkün değildir. Üstelik de doğumda daha yüksek, ölüm halinde daha az izin süresi verilmesini de anlamak mümkün değildir. Bu örnekler çoğaltılabilir.

Bütün bunlar göstermektedir ki, **kamu personel rejimini sistematik olarak tamamen gözden geçirecek, kalıcı, adaletli bütüncül bir yaklaşımla ele alacak bir sisteme ihtiyaç vardır**. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ihtiyaçları karşılamaktan uzak olup bu durumun sürdürülmesi beklenmemelidir.

Personelin sınıflandırılması, ücret rejimi ve tabi olacakları statü kuralları, kamu personel yönetiminin "yapısal" yönünü oluştururken; personelin seçimi, kendini geliştirmesi, değerlendirilmesi de kamu personel yönetiminin "işlevsel" yönünü oluşturur. **Hem yapısal hem işlevsel sorunlara köklü çözüm getirecek yeni bir düzenleme yapılmalıdır. Amaç, nitelikli personel almak, alınan personelin etkin ve verimli olacak şekilde istihdam etmek, bunları iyi organize etmek, personelin hem örgütsel hem de kişisel motivasyon ve performanslarını artırılmasına katkı sağlayacak, kendisini geliştiren, sorunlara aktif çözüm üreten, verimli, etkin, başarılı, üretken olanların desteklendiği, başarılarına bağlı özlük haklarında da iyileştirmeler yapılan** bir sistem oluşturulmalıdır.

Tescile değer, fikri ve sınai haklara yönelik buluş yapanlar desteklenmeli, yapılan buluşun oluşturacağı katma değerden pay verilmeli, sanayie uygulanabilir nitelikte olan buluşlar özel sektörün kullanımına açılmalı, elde edilecek gelirden ilgili kamu kurum ve kuruluşu ile buluşun gerçekleşmesine katkısı olan personele pay verilmelidir.

Artık çok başlılık ve parçalı sisteme son verilmelidir. Tüm çalışanlar tek bir Kanun altında toplanmalı, kurum ve kuruluşlar arasındaki farklı düzenlemelere son verilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını etkin, verimli, savurganlıktan uzak ve en iyi şekilde karşılayacak şekilde kamu personel rejimi yeniden yapılandırılmalıdır.

Farklı statüler kaldırılarak kamuda çalışan tüm personel bütüncül yapı içerisinde ele alınmalıdır. Memur ve kamu çalışanı kavramı temel alınmalı, işçi, memur, sözleşmeli, 4/c, 50/d'li vb, ayırımlar kaldırılmalıdır. Devletin asli ve sürekli işlerine yönelik dar kapsamda kadrolu memur ve diğer kamu çalışanları olarak ikiye ayrılmalıdır. **Aynı işi yapanlara, çalışmış oldukları kurumun farklı oluşu ya da farklı kanuna tabi olması nedeniyle farklı özlük hakları sağlayan düzenlemelere son verilmelidir**.

Kamu hizmetlerinde başarılı, bilgili, beceri sahibi, doğru karar verebilen ve uygulayabilen yöneticilerin önü açılmalı, atama, tayin, terfi ve yükseltme gibi işlemler objektif ölçülere göre ehliyet ve liyakata göre yapılmalıdır. Amirlerin kişisel, sübjektif değerlendirmelerine yönelik düzenlemeler kaldırılmalıdır.

KAYNAKÇA

1- RG, 20.07.1965, 12053

2- RG, 29.06.2012, 28338.

3- Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 21.04.2007, 26500.

4- Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin (B) Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete tarihi: 04.06.2011, Sayı: 27954.

5- CANBOLAT, Talat, Kamuda Yeni İstihdam Türü Olarak Uygulanan Hizmet Alım Sözleşmeleri, Kamuda Sosyal Politika Dergisi, Yıl:5, Sayı:17, 2011/2, Memur-Sen Yayını, Ankara 2011, 12 vd.

Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN
Gazi Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

KAMU PERSONEL REJİMİ REFORMU ÇABALARINA ÇALIŞMA AHLAKI MERKEZLİ BAKIŞ

Giriş

İyi ve doğru olanın belirlenmesi olan çalışma ahlakı, "iyi" kavramının sübjektif doğası nedeni ile önemli bir tartışma alanıdır. İş organizasyonlarında karşılaşılan sorunların ortadan kaldırılmasında, tükenmişlik duygusunun önüne geçilmesinde, motivasyonun insanın fiziksel ve duygusal doğasını tahrip etmeden geliştirilmesinde, çalışma barışının sağlanmasında günümüzde işlevleri üzerine en çok konuşulan konuların başında gelmektedir. Ancak ahlak kavramının, çalışmanın doğası üzerinde oluşturacağı etki, insanın bu doğa içinde sahip olacağı bilgelik düzeyi ile yakından ilişkilidir. Aksi halde mevcut üretim ve tüketim kalıplarının bir sonucu olarak ortaya çıkan ilişkiler sisteminin inşa ettiği evrensel kural hiyerarşisinin çalışma ahlakının kendisi olmadığı açıktır. Çalışma ahlakı, ağırlıklı olarak bir değer merkezinden beslenmektedir. Çalışmamız içerisinde çalışma ahlakı kavramı, bu değer merkezine dayalı olarak inşa edilen kurallar bütünü olarak ele alınacaktır.

Türk Kamu Personel Rejimi, devlet geleneği içinde kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi olarak, uzun dönemlerdir tartışmaların merkezindedir. Tartışmaların en büyük handikapı, sorunun sadece yasal düzenlemelerle çözüleceğine duyulan inançtır. Sorunların analizi amacıyla, "çalışma"nın anlam ve felsefesi üzerine yapılan tartışmalar çoğu kez anlamsız görülmekte ve "çalışma"nın sadece çalışma koşullarına denk gelen maddi unsurlarına yoğunlaşılan sığ bir alanda reform çalışmaları yürütülmeye çalışılmaktadır. İyi ve doğrunun belirlenmesi ve bunun yanlıştan ayırt edilmesi sürecini ifade eden ahlak, toplum hayatının devamının sağlanmasında ve bireyin toplum kurallarını benimsemesinde temel bir etkendir. Bu ahlaki alan, ağırlıklı olarak birey ve toplumun yaşayış biçimlerini belirleyen din kuralları yoluyla inşa edilmektedir. Bu nedenle toplumsal hayat içinde üretilen tüm kavram ve kurumların ahlak ve dolayısıyla din kuralları ile yakından bir etkileşim içinde olduğu açıktır. Bu çalışmada ağırlıklı olarak

Türk toplumsal yapısı içinde çalışma kavramının anlamlandırılmasına kaynaklık eden ahlaki alanı ve bu alanın üzerinde inşa edilmiş olan kamu personel rejiminin sorunlarını ve yeniden yapılandırılma sürecinde "çalışma ahlakı" merkezli bir yöntemin nasıl geliştirilebileceğine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

Çalışma Ahlakı ve Çalışma Etiği

Çalışma etiği kavramı, modernleşme ve demokratikleşme gibi gelişimlerin sonucunda ahlak felsefesinin, yerini hukuk felsefesi ve kurallarına bırakmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Etik, ahlak kavramını sistemleştirerek hukuk kuralları ekseninde evrenselleştirmesini sağlamaktadır. Bir başka ifade ile iş etiği, birey ya da topluluklar tarafından benimsenen ve inanılan davranış kurallarını kapsamaktadır ki bu niteliği ile çalışma hayatında yönetimin temel bir aracı haline dönüşmektedir. Ahlak ise koşullardan bağımsız olarak doğru ve yanlış olanı belirlemek için kullanılmaktadır. (Gök,2008:6) Bu çerçevede etik kavramı daha çok üretim ve tüketim biçimi, toplumsal yaşam biçimleri gibi birçok belirleyicinin şekillendirdiği bir kurallar sistematiğini ifade ederken, ahlak, toplumun ürettiklerinden bağımsız ancak onlar üzerinde önemli bir belirleyici durumundadır.

İyilik idealinin belirlenmesinde anti pozitivist düşünürler, din ve mistik kaygıların belirleyici olduğunu düşünürler. Bu çerçevede iyilik, kültür, ahlak ve değer içerikli bir muhtevaya sahiptir. İyiliğin toplumda fonksiyonel bir anlam ifade edebilmesi için toplumun özgün değerlerine haiz bilge insanların mevcudiyetine ihtiyaç vardır. Toplumun bu bilgeliğe sahip olanlardan oluştuğu durumlarda, bireylerin tutum ve davranma sınırları; istek, dilek ve hırs ufukları belirlenmiştir. Böylece keyfiliklerden kurtulan toplumun medeniyet seviyesine ulaşması da mümkün olacaktır. Liberalizm-kapitalizm bağlamında pozitivist toplum sistemi, ahlak sistemini rasyonalite üzerine kurgulamakta, çatışma, kaos, hedonizm, atomize bireycilik ve egoizm üzerin-

den şekillendirmektedir. Bu yaklaşım, rasyonel davranma güdüsü, insan ihtiyaçlarının en düşük maliyetlerle karşılanmasını yönetirken, insanın bu çevre içinde hareket etmesinin de en akılcı yöntem olduğu önerisinde bulunmaktadır. Ahlak ise yapılan eylemin akılcı olup olmaması ile değil, ahlaki temelinin olup olmaması ile ilgilidir. Batı düşüncesinde ahlak kavramının son dönemde bu çizgide evrildiğine şahit olunmaktadır. Sanayi öncesi Batı toplumlarında ahlak, değer merkezli bir anlam ifade ederken, sanayi sonrasında rasyonellik kavramı ahlakı kendi özgül yapısı içinde tanımlama gayretine yönelmiştir. Ancak 21 yüzyılda insanın hem ahlaki hem de rasyonel olmasına yönelik ikilem yeniden değer merkezli ahlak arayışlarına yönelimi artırmıştır. (Şimşek,2013:17-20)

Emeğin tek zenginlik kaynağı olması ve daha fazla üretmek ile daha fazla emek kullanmanın aynı anlama gelmesine sebebiyet vermiştir. Bu çerçevede daha fazla üretmeye can atan girişimciler ile üretmeye isteksiz yoksulların buluşturulmasında çalışma etiği önemli bir işleve sahip olmuştur.

Batı düşüncesinde Sanayi Devrimi'nden itibaren geliştirilen çalışma etiğinin ve bu anlayışın, çalışmanın anlamı üzerinde yarattığı tahribatın, ahlakın değer temelinden koparılması ile yakın ilişkisi mevcuttur. 19.yüzyılın başlarında geleneksel Hristiyan düşüncesindeki "çalışma" kavramına şüpheli bakış, geliştirilen çalışma etiği kavramı ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu dönemlerde emeğin tek zenginlik kaynağı olması ve daha fazla üretmek ile daha fazla emek kullanmanın aynı anlama gelmesine sebebiyet vermiştir. Bu çerçevede daha fazla üretmeye can atan girişimciler ile üretmeye isteksiz yoksulların buluşturulmasında çalışma etiği önemli bir işleve sahip olmuştur. Çalışma fikri, zengin bir ulusa giden yol ve bireysel sefaletten kurtuluşun bir amacı olarak görülmüştür. (Bauman,1999:93) Bu yaklaşım çalışmayı, insan emeğini koruyan ve yücelten bir değer sorumluğuyla değil, onu değerinin yarattığı zenginlikler üzerinden tanımlayan akılcı bir temelin inşa edilmesine neden olmuştur.

Kapitalist toplumsal ilişkilerde üretimini artırma çabasında olan sermayenin, çalışmaya yüklediği anlamlar(en yüksek değer, ahlaki ve edebin şartı, kanun ve düzenin koruyucusu, sefaletin yegane düşmanı) emek-yoğun sermaye içinde anlamlı bir ilişkiler sisteminin kurulmasına kaynaklık etmiştir. Ancak modernizmin teknoloji merkezli gelişimi, emeği verimlilik önünde bir engel olarak görmeye başlamış, yeni dönemde çalışma etiğinin buyruk ve kandırmaları anlamını yitirmiştir.(Bauman,1999:96) Bu durum boş zamanın da piyasa ilişkilerine yönelik değerlendirilmesine neden olmuştur. Başka bir ifade ile boş zaman metalaştırılmıştır.

Ahlak ve etik kavramlarını çalışma ile ilişkilendirecek olursak çalışma etiğini, çalışma hayatındaki eşitlik, üretim ve bölüşüm biçimleri, performans ve yönetim gibi kavramların sınırları içinde tanımlamak durumunda olduğumuzu görürüz. Daha çok din kurallarının insan hayatını belirleyen yönüne hitap eden çalışma ahlakı kavramı ise insanın maddi şartları yanında mana yönünden de uyması gereken bir davranış bütününü ifade etmektedir. İnsanın çalışma hayatında kendisinden beklenen görev ve sorumlulukları yerine getirmesi, işyerine, arkadaşlarına, almış olduğu eğitimin gereklerine göre davranışlar sergilemesi çalışmanın etik boyutuna karşılık gelirken, bu sorumluluğu inancının bir

gereği olarak ve maddi unsurlarla ilişkilendirmeksizin doğru yapma çabasına yönelik davranışlar, çalışma ahlakı içinde değerlendirilmektedir.

Çalışma ahlakından bir toplumun "çalışma" ve "iş"e karşı aldığı tavırlar ve bu konudaki değerler anlaşılmaktadır. Bu tutumlar toplumdan topluma ve aynı toplumun farklı katmanları arasında farklılaşabilmektedir. Kimi toplumlarda çalışma, hayatın adeta anlamı haline gelebilmekte iken bazı toplumlarda ise boş zaman ve eğlence gibi etkinlikler daha değerli olarak görülebilmektedir. (Kurtuluş,2005:740)

Din- Çalışma Ahlakı İlişkisi

Modern çalışma yaşamında belirleyici olan davranışlara yön veren ahlaki sistemlerin anlaşılmasında dinsel geleneklerin rolü büyük öneme sahiptir. Dini metinlerde geçen bazı önemli olayların ahlaki tutumların oluşumunda önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Örneğin cennetten kovulma vakasının Eski ahit (Tevrat), Yeni Ahit (İncil) ve Kuran'da ele alınma biçimleri, dinlerin çalışmaya bakışları hakkında önemli ipuçları vermektedir. Eski Ahitte "yiyeceğinizi dünyadan kendi emeğinizle kazanın" emri aynı zamanda yasayı çiğnemelerinin bir lanet veya cezası olarak görülmektedir. Yeni Ahitte de benzer bir yaklaşım göze çarpmaktadır. "... toprak senin yüzünden lanetli oldu; ömrünün bütün günlerinde zahmetle ondan yiyeceksin..." yaklaşımı, çalışmayı günahın etkisiyle ortaya çıkmış bir ceza olarak değerlendirmektedir. Kuran'da ise cezaya uymamanın sonucu Bakara Suresi 36.Ayette şu şeklîdedir. "... inin, bundan böyle kiminiz kiminize düşman olarak yaşayın ve yeryüzünü bir müddet için mesken edinip orada geçiminizi sağlayın..." Buradaki iniş olayı, gerileme ve yozlaşma olgusunu değil tersine insanın gelişip olgunlaşma sürecinde yeni bir ahlaki bilinç kazanma evresini tasvir etmektedir. Allah'ın bu olaydaki yasaklama buyruğunun, insanoğlunun yanlış davranma imkanından haberdar edilmesi ve kendi iradesiyle doğru davranma imkânına kavuşturulması söz konusudur. Böylece insan, güdü ve sezgilere dayalı bir varlık olmaktan çıkıp, özgür ve ahlaki bir irade kazanmıştır. (Esed,1999'dan Akt. Kapu ve Aybas,2009:76-77)

Batı dillerinde çalışma kavramının etimolojisine yönelik anlamlar, çalışmaya bakışla önemli ölçüde ilişkilidir. Batı dillerinde çalışma anlamına gelen "travail", Latince işkence aleti olan "tripalium"dan türemiştir. Romalıların kullandığı "labour" sözcüğü de zahmet, yorgunluk, acı ve ızdırap gibi çağrışımlara sahip olup, çalışmanın bir ceza olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır. (Bozkurt,2000:15) Kavramların etimolojik köken ve anlamları ile dini öğretilerin yaklaşımları arasındaki ilişkinin birbirini destekler nitelikte olduğu görülmektedir.

Dini metinlerde geçen bazı önemli olayların ahlaki tutumların oluşumunda önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Örneğin cennetten kovulma vakasının Eski ahit (Tevrat), Yeni Ahit (İncil) ve Kuran'da ele alınma biçimleri, dinlerin çalışmaya bakışları hakkında önemli ipuçları vermektedir.

Batı düşüncesi içinde Antik çağ düşüncesinden itibaren "zorunluluk" kavramı ile ilişkilendirilen ve bir tür ceza olarak algılanan çalışma kavramı, çoğu zaman kölelikle eş tutulmuş ve böyle bir zorunluluğun özgür insanlara reva görülemeyeceği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Geleneksel Hristiyan dü-

şüncesinde dünyevi hedeflerden uzaklaşmış birey tipi, sanayi toplumları için büyük bir sorun teşkil etmiş ve "Protestan Ahlakı" olarak kavramsallaştırılan püritenik ahlak, çalışmayı yeniden yorumlama gayreti içinde olmuştur. Kapitalizmin ihtiyaç duyduğu özel bir kişilik tipi üzerinden Protestan Ahlakını tanımlayan Weber, çalışmayı hayatın anlamı noktasına taşıyan bu kişi ile rasyonel düşünen ve kendi çıkarları için örgütlenme becerisine sahip prototipi oluşturabilmiştir.

İslam düşüncesinde dini eylemler ile dünyevi eylemler arasında bir ayrışmanın bulunmaması, dinin içinde çalışmanın da olduğu bütün alanı kuşatmasına neden olmuştur. İslam inancının Müslümanlara yüklediği manevi sorumluluk çalışmadan ibadete kadar uzanmakta; insanın sadece Allah'a değil, kendisi ile ilişkili tüm unsurlara yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. İslam çalışma ahlakının temelini, tüm insan edimlerinin kaçınılmaz manevi karakteri ve kişinin sadece işçisine ya da işverenine karşı değil, işin kendisine karşı da taşıdığı sorumluluk oluşturmaktadır. Bu da kişinin yaptığı işi elinden geldiğince mükemmel yapması ile mümkün olabilmekte (Nasr,1989:144)) ve bu yolla ahlaki bir sorumluluğa dönüşmektedir.

Türk Kamu Personel Rejimi

Türkiye'de kamu personelinin tabii olduğu rejim, ağırlıklı olarak statü rejimidir. Sözleşme kavramının karşıtı olan statünün oluşturduğu kurallar bütünü, kamu otoritesince yapılır, değiştirilir ve yürüklükten kaldırılır. Çalışma rejiminin kurallarının oluşmasında çalışanların işveren egemenliğindeki bir yapı içinde alınmasından dolayı bu yapı otoriter ve tek yanlı bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Statü rejimi bu özelliklerinden ötürü kapsamına aldığı çalışanlarına farklı görev ve sorumluluklar yüklemekte ve buna bağlı olarak da bir takım güvenceler belirlemektedir. Statü, kariyer ilkesine dayanan bir çalışma rejiminin temelidir. Statü rejiminde işlerin sürekli niteliği, sağlam kariyer güvenceleri ile sağlanmıştır. Bu kariyerin önemli bir sorunla karşılaşılmadıkça ömür boyu sürmesi beklenmektedir. Statüyü oluşturan kuralların soyut ve kişisel olmama özelliği, bu güvencenin sağlanmasındaki diğer etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Statü rejiminin karşıtını sözleşme rejimi oluşturmaktadır. Hukuki bir ilişkinin oluşturulmasına yönelik olarak karşılıklı anlaşma durumunu ifade eden bu rejim, tarafların şartları belirleyebilme özgürlüklerini içermektedir. (Özer ve Akçakaya,2010:26)

II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde sözleşme ve statü rejimleri arasındaki etkileşim ve geçişme olgusunun hız kazandığı görülmüştür. Geleneksel olarak statü rejimi içinde tanımlanan hak ve güvencelerin sözleşme rejimi içinde talep edildiği, bununla birlikte sözleşme rejimi içinde büyük mücadelelerle kazanılan sendika hakkı ve toplu sözleşme gibi kazanımların da statü rejimi içinde kazanıldığı görülmüştür. (Özer veAkçakaya,2010:29) Bu gelişmede hiç şüphesiz II. Dünya Savaşından itibaren devletin sahip olduğu fonksiyonlarda yaşadığı değişim büyük önem taşımaktadır. Liberal devlet anlayışı içerisinde sadece güvenlik gibi sınırlı bir fonksiyonla örgütlenen devletin, ilerleyen süreçte sosyal sorunlarla mücadele etmek amacıyla sosyal niteliğini geliştirmek zorunda kalması, birçok gelişmiş ülkede refah devleti ya da sosyal devlet deneyimlerinin gözlemlenmesine neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden hızlı bir gelişim içine girdiği bu dönemde çeşitlenen hizmetleri statü rejimi sınırlılıkları içinde gerçekleştirme imkanı kalmamış ve devlet, sözleşme rejimini de çalışma sistemi içerisine dahil etmiştir. Sürekli artan sosyal talepleri karşılamada kamu hizmetleri sunumunun yetersiz kalması, hizmetlerin kimi zaman liberal politikaların da etkisiyle özel sektör eliyle, sözleşme rejimi kuralları içinde görülmesine imkan vermiştir. Böylece aynı işlerin hem sözleşme hem statü rejimleri ekseninde yapılması durumu ortaya çıkmış, iki rejimin yakınlaştırılmasına ilişkin talepler, bir takım hakların karşılıklı olarak transfer edilmesine neden olmuştur.

Türk kamu personel rejimi, Cumhuriyet tarihi boyunca yerli ve yabancı uzmanların incelemesine konu olmuş, zaman zaman çelişkili düzenlemeler sisteme uyarlanmaya çalışılmıştır. Osmanlı personel sisteminin Cumhuriyetin getirdiği düzenlemelere ve Batı Avrupa ve Anglo Sakson modellerinin bazı bölümlerinin sentezine ulaşılma çabası önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Cumhuriyetin ilanından itibaren yaşanan ekonomik ve sosyal problemler personel yönetimini de yakından etkilemiş ve istikrar ortamının oluşmasına izin vermemiştir. Personel sisteminin sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla yerli ve yabancı çok sayıda uzmana çeşitli raporlar hazırlatılmış ancak varolan sorunları çözümleme imkanı bulunamamıştır. Personel rejimindeki bu dönemki sorunlar; kadroların niteliğinin kuruluşlar arasındaki farklılığı, görev unvanlarının çeşitliliği, sınıflandırma zorluğu, eşit işe eşit ücret ödenememesi, meslek ve görev tanımları sorunları olarak sıralayabilmek mümkündür. (Öktem,1992:86-90) Bu sorunların bugün dahi kamu personel sisteminin temel sorunları içerinde yer aldığı açıktır. Bu çerçevede yapılan tüm analiz ve düzenlemelerin istenilen düzenin kurulması için yeterli olmadığı görülmektedir. Üretim ilişkilerinin sürekli değişen şartları, çevresel alanın da hızlı değişmesine neden olmakta ve sistemin temeline ilişkin bir müdahale yapılamadığı için çözüme ulaşılamamaktadır.

Kamu personel rejiminin temelini teşkil eden yasa, 1965 yılında kabul edilip ancak 1970 yılında yürürlük şansı bulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Liyakat, kariyer ve sınıflandırma gibi üç temel ilke üzerine inşa edilen yasa, sınırları çizilmiş, kapalı ve statü hukukuna tabi bir personel rejiminin izlerini taşımaktadır. Yıllar içerisinde gerçekleştirilen birçok reform çalışmasına karşın sistemin temel sorunları aşılabilmiş değildir. Bu çerçevede sistemin temel sorunları arasında; liyakat ilkesine işlerlik kazandırılamaması, kariyer geliştirmenin gerçekleştirilememesi, ücret adaletinin sağlanamaması, ihtiyaçları karşılayacak bilimsel sınıflandırmanın yapılamaması, personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılamaması ve profesyonel bir yönetici sınıfın oluşturulamamasını (Canman,1999'dan Akt. Yılmazöz,2009:299) sayabilmek mümkündür. Bunlar yanında verimsizlik sorunu, (çalışan-çalışmayan ayrımının yapılamaması, bilgiye, çalışmaya ve yeteneğe kıymet verilmemesi), işe giriş ve yükselmede liyakatın gereği gibi uygulanamama-

sı, statü sisteminin bazı grupların çıkarları uğruna siyasal iktidarları etkileme gayreti içinde oldukları bir yapıyı meydana getirmesi ve tüm bu başlıklardaki yetersizliklerin bir sonucu olarak yolsuzluk ve kayırmacılık uygulamalarını da sisteme ilişkin temel sorunlar olarak sayabilmemiz mümkündür. (Yılmazöz,2009:299-300)

Kamu Personel Reformuna İş Ahlakı Merkezli Öneriler

Ülkemiz son dönemde kamu personel reformunu gerçekleştirebilmek için geçmişi neredeyse Cumhuriyet tarihi kadar eski olan reform çalışmalarından birinin daha planlaması yapılmaktadır. Yapılacak düzenlemelerin çevresel, güncel, mevcut sorunlara odaklanmasının çalışanın ve kurumun ihtiyaçlarına yönelik olarak planlanmasının bugüne kadar ortaya çıkardığı sonuçlar hakkında bilgi vermiştik. Yapılacak çalışmanın sorunlarla mücadele eden ve kalıcı bir karaktere sahip olmasının temel koşulu, kamu çalışma ilişkilerinde iyinin ve doğrunun belirlenmesi suretiyle bir hareket noktasının tespit edilmesidir. Çalışanın işi ile kuracağı ilişkinin yeniden belirlenmesi, yapılacak düzenlemelerin temel hareket noktasını oluşturacaktır.

Çalışma ahlakına ilişkin prensiplerin çalışma rejimine uygulanabilmesindeki temel koşul, güven ilişkisinin tesis edilmesidir. Bu noktada kanunun yazım dili ve işleyiş tekniği cezalandırıcı ögeler taşımaktan çok, kişinin işiyle buluştuğu noktadaki güven duygusuna atıf yapan ve buradaki sorumluluğun öncelikle çalışanın kendisine ait olduğu yaklaşımını benimseyen bir yapıya sahip olmalıdır.

Çalışma ahlakına ilişkin prensiplerin çalışma rejimine uygulanabilmesindeki temel koşul, güven ilişkisinin tesis edilmesidir. Bu noktada kanunun yazım dili ve işleyiş tekniği cezalandırıcı ögeler taşımaktan çok, kişinin işiyle buluştuğu noktadaki güven duygusuna atıf yapan ve buradaki sorumluluğun öncelikle çalışanın kendisine ait olduğu yaklaşımını benimseyen bir yapıya sahip olmalıdır. Toplumun değer merkezinde inşa edeceği bilgelik karakteri ancak böyle bir anlayışın vurgulanması halinde işlerlik kazanacaktır. Aksi takdirde, çalışanına ve onun becerilerine güvenmeyen, hata yapmasını kollayan, sıkı denetim mekanizmaları ile kontrol altında tutmaya çalışan bir çalışma rejimi içinde ahlaki erdem yüceliğinin oluşmasını beklemek imkânı bulunmamaktadır.

Sadece kamu personel rejimi işleyişi içinde değil, çalışmayı konu edinen tüm sahalarda, işin liyakat duygusu ile gerçekleştirilmesi duygusu temel hedef haline getirilmelidir. Çalışma ahlakımızın temelini teşkil eden değerler dünyamızda "çalışma", hayatın anlamı olmadığı gibi böyle bir amacı örgütleyebilecek Hedonistik bir düşünce de mevcut değildir. İnsan sadece kendi çıkarlarını maksimize etme çabasında olan bir varlık değil, toplumsal yapıda çeşitli rol ve görevlere sahip olan ve bütün bunlar eliyle kendisini gerçekleştirmeye yönelen bir varlıktır. Liyakatin sadece işe giriş sistemi için değil, terfi, yükselme gibi kariyerin her aşamasında da esas alınması gerekmektedir. Liyakat sorununun çözümüne yönelik çabalar, çalışanı kazanma merkezli olmalı ve eğitim, yeni becerilerin kazanılarak yeni görevlerle ilişkilendirilmenin bir aracı olarak kullanılmalıdır.

Kamu hizmetlerinin çeşitlenen doğası, aynı işlerin kamu dışında da görülebilmesine imkân vermektedir. Bu sorunun çözümüne ilişkin yaklaşımların sadece kendi çalışma rejimi içinde barış ve adalet hedefleriyle çözülemeyeceği açıktır. İşlerin, görevlerin ve mesleklerin ihtiyaç duyduğu nitelik ve sorumlulukların tanımlanması ve yapılacak tanımların standartlara bağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede eğitim istihdam ilişkinin tüm meslek ve iş tanımları merkezinde yeniden ele alınmasına ihtiyaç vardır. Buradaki çözümün sadece personel rejimi düzenlemeleri ile sağlanamayacağı da açıktır. Eğitim sistemi içinde başta mesleki yönlendirme olmak üzere ahlaki prensipleri tanımlayan, kişinin kendisini tanımasına fırsat sağlayan ve liyakat ilişkisi üzerinde odaklayan yeni eğitim modülleri tanımlanmalıdır.

Reform çalışmalarının en hassas noktasını teşkil eden, kariyer ilkesi ve statü rejiminin bir gereği olarak uygulanan güvence sorunu önemle ele alınması gereken bir niteliğe sahiptir. Güvence ilkesinin uygulama sorunları karşısında başvurulacak çözüm yöntemi güvencesizlik değildir. Güvence ilkesinin mevcut şekliyle gelişmesine neden olan gelişmeler dikkatle incelenmeli ve güvencesizliğin hem statü hem de sözleşme rejimi içerisinde sağlıkla uygulanabilmesine kaynaklık edecek geçiş yöntemleri geliştirilmelidir.

Ölçülemeyen bir kavramı değerlendirme imkanı da bulunmamaktadır. İnsan Kaynakları Yönetimi yaklaşımları içinde insanı "kaynak" olarak gören yaklaşımların insanın duygu dünyasını görmeksizin yaptığı performans arayışları, insanın varlığı üzerinde önemli bir tehdit oluşturmaktadır. İnsanı konu alan bir ölçme sisteminin öncelikle kişinin ahlaki bir bilinç düzeyi üzerinden kendisini değerlendirme imkanı verecek bir özdeğerleme temeli üzerinde inşa edilmesi gereği vardır. Aksi halde rekabet doğası üzerinden belirlenen tüm ölçme tekniklerinin, çalışmanın insanileştirme boyutunu yeniden değerlendirmeye açtığı unutulmamalıdır.

Sonuç

İnsanın sosyal bir varlık olması ve yaşamını sürdürmek için çevresindekilere tüm varlıklardan daha çok muhtaç durumda olması, çalışmayı hem kendisi hem de içinde yaşadığı toplum bakımından bir zorunluluğa dönüştürmektedir. Çalışmanın toplumsal bir düzenin temel şartı olması yanında barınma, beslenme, giyinme ve korunma gibi maddesel ve kendini gerçekleştirme ve topluma yararlı olma gibi manevi ihtiyaçların da karşılanmasına kaynaklık ettiği unutulmamalıdır.

Ölçülemeyen bir kavramı değerlendirme imkanı da bulunmamaktadır. İnsan Kaynakları Yönetimi yaklaşımları içinde insanı "kaynak" olarak gören yaklaşımların insanın duygu dünyasını görmeksizin yaptığı performans arayışları, insanın varlığı üzerinde önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

Çalışmadaki turum ve davranışların "iyi" merkezli olarak düzenlenmesi, toplumsal kalkınmanın da temelini teşkil etmektedir. Çalışmaya kaynaklık eden değer parametrelerinin sadece ekonomik ve maddi çıktılar üzerinden kurgulanan bir iyilik durumunu oluşturması beklenemez. Çalışmanın insanın onur ve haysiyetini koruyucu ve geliştirici bir niteliğinin de olduğu unutulmamalıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) son yıllarda gündeme taşıdığı "decent work" düzgün iş ya da insan onuruna yaraşır iş kavramının temel gerekçesini de,

iş üzerinden insanın varlığına yönelmiş tehditler oluşturmaktadır. Düzgün iş eksenindeki tüm bu çabalar tam gün ya da esnek çalışma ilişkileri ile sınırlı kalmış, geleneksel toplum yapısında var olan iş ile insan arasındaki manevi bağ yeniden tesis edilememiştir. (Başbuğ,2012:129)

Reform çabalarının başarıya ulaşmasında temel koşul, çalışmanın kendi toplumsal değerler sistemimize göre yeniden tanımlanmasıdır. Çalışmanın anlamı, ahlaki temelde yeniden inşa edilmeli, çalışanın iş, işyeri, işveren ve toplumla olan ilişkileri buna göre yeniden tanzim edilmelidir. "Komşusu aç iken tok yatan bizden değildir" Hadis'inin gereği olarak aynı iş ortamında benzer işlerde farklı çalışma statülerinin kaynaklık ettiği istihdam biçimleri arasında denge sağlanmalıdır. Eğitim sisteminde bireysel gelişim, performans, çalışan ve işveren ilişkileri kavramların yanında, çalışanın işi ile bağını güçlendirecek bir temel inşa edilmelidir. Ancak böyle bir temel ile çalışanın işini "ihsan" şuuru ile yapabilmesi imkanı vardır.

Çalışanın işini sorumluluk duygusuyla gerçekleştirmesi, İslam inancında ibadet hükmünde sayılmıştır. Kişinin kendisini ve ailesini geçindirmekle yaptığı her iş Allah katında vacip ibadetler kadar değerlidir. Çalışmanın sorumluluklar dahilinde yapılması kazançların da "helal" niteliğini artırmaktadır. İslam toplumlarında helal olmadığı düşünülen kazançların ortaya çıkaracağı düşünülen hastalık ve kayıpların önlenebilmesi için ayrıntılı bir sadaka ve bağış sistemi geliştirilmiştir. Çalışma insanın şahsiyet kazanması yoluyla toplumsal kalkınmanın aracıdır. Çalışma ahlakının, ihsan, adalet, muavenet (toplumsal çıkarları üstün tutma anlayışı), iffet (özdenetim) ve merhamet ilkeleri temelinde oluşacağı ve ancak böyle bir çalışma şeklinin toplumsal kalkınma ve barışın temelini oluşturacağı unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

1- Gazi Üniversitesi, iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Öğretim Üyesi, ozaydin@gazi.edu.tr

2- Başbuğ, Aydın (2012) İş ve Maneviyat: Çalışma Ahlakı Üzerine Bir İnceleme, A Kitap, Birinci Baskı, Ankara.

3- Bauman, Zygmunt (1999) Çalışma, Tüketicilik ve Yeni Yoksullar, Çev.Ü.Öktem, Sarmal Yayınları, İstanbul.

4- Bozkurt, Veysel (2000) Püratanizm'den Hedonizme Yeni Çalışma Etiği, Alesta Yayınları, Bursa.

5- Gök, Sibel (2008) "İş Etiği ile İş Ahlakı Arasındaki İlişki ve Çalışma Yaşamında İş Etiğini Etkileyen Faktörler", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt:5, Sayı:1.

6- Kapu, Hüsnü; Aybas, Meryem (2009) "Yahudi, Hristiyan ve İslam Geleneklerinde İş Ahlakına Bakış: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt:23, Sayı:1.

7- Kurtuluş, Berrak (2005) "İş Ahlakı: Geçmişte ve Günümüzde", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, İstanbul Üniversitesi.

8- Nasr, Seyyid Hüseyin (1989) "İslami Çalışma Ahlakı", Modern Dünyada Geleneksel İslam, Çev.S.Ş.Barkçın, H.Arslan, İnsan Yayınları, İstanbul.

9- Öktem, M.Kemal (1992) "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:25, Sayı:2, 85-105.

10- Özer, Mehmet Akif; Akçakaya, Murat (2010) Türk kamu Personel Rejiminde İşçi-Memur Ayrımının Düşündürdükleri: TCDD'de Bir Alan Araştırması Örneğinde", TCDD Yayınları, Ankara.

11- Şimşek, Osman (2013) Yeni Ahlak Toplumu İnşası, Gazi Kitabevi, Ankara.

12- Yılmazöz, Mehmet (2009) "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", Maliye Dergisi, Sayı:157, Temmuz-Aralık2009.

Engin SABANCI
Yönetişim Uzmanı

PERSONEL REJİMİNİN EN ÖNEMLİ UNSURU NEDİR? BU UNSUR NE İLE İRTİBATLANDIRILMALIDIR?

Kamu kurum ve kuruluşları başta T.C. Anayasası ve kuruluş kanunları olmak üzere, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar vb. politika belgelerinde kendilerine verilen hedeflere ulaşmak amacıyla çeşitli kamu hizmetlerini etkili ve etkin bir şekilde yürütmekle mükelleftirler. Kurum ve kuruluşların, söz konusu mükellefiyetlerini yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duyduğu kaynaklardan en önemlisi beşeri sermayeleridir. Kamu kurumlarında çalıştırılacak devlet memurlarında aranan nitelikler ve bu kişilere kurum ihtiyaçları çerçevesinde zamanla kazandırılması beklenen bilgi, beceri, imkan, kabiliyet ve tecrübeler yeni personel rejiminin şüphesiz en önemli unsuru olmalıdır.

Kurumların görev tanımları ile personeli arasındaki bağlantının önemini daha iyi anlayabilmek için ülkemizde bu konuda yapılan araştırmalara bakmak faydalı olacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının dış ilişkiler birimlerine yönelik son yıllarda yapılan çalışmalarda, birkaç kurum istisna olmak üzere, mezkur birimlerin mevcut personel yapısı ile sorumlu oldukları işleri etkin ve etkili bir şekilde yürütemez hale geldikleri ve sistemin bir tıkanmaya doğru gittiği görülmüştür. Dış ilişkiler birimlerinin insan kaynağı ihtiyacının ve bu kaynağın geliştirilmesine yönelik taleplerin benzerlik göstermesi tesadüfi değildir.

Çalışmaların sonuçlarına göre, bazı kurumlarımız istisna olmak üzere, Dış İlişkiler birimlerinde görevli personelin önemli bir kısmının yabancı dilinin bulunmadığı görülmektedir.. Çalışmaya katılan kurum ve kuruluşlardan sadece 20'sinde, yani hemen hemen yarısında, personelin %50'den fazlası yabancı dil bildiğini belirtmektedir. Çalışmaya göre, nitelikli personelin (yani destek personelinin değil) tamamı yabancı dil bilen kurum sayısı, bir elin parmağı kadardır. Çok önemli bir Bakanlığımızın dış ilişkiler birimi %19 yabancı dil bilme oranıyla ça-

lışmaya katılan kurumlar arasında sonuncu sırada yer almakta, bu birimlerde en çok bilinen yabancı diller olmasına rağmen, İngilizce-Fransızca-Almancayı bilen personele hala ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bunun yanında bölgemizde konuşulan Arapça ve Almanca ile birlikte İspanyolca ve Çince konuşan personel istihdamı gereksinimi bulunmaktadır.

Çalışmada dil dışında en fazla ön plana çıkan husus bu birimlerde çalışacak personelin niteliği ve zaman içerisinde bu personelden kazanması beklenen özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu özellikleri üç ana başlık altında toplamak mümkündür.

1. Kişisel Beceriler

Dış İlişkiler Birimlerinde çalışacak kişiler:

- Yabancı dilde yüksek düzeyde anlama, konuşma ve yazma becerisine sahip olmalıdır.
- Girişken, Grup çalışmasına yatkın, sosyal, işbirliğine açık ve iletişim becerilerine vakıf olmalıdır.
- Organizasyon/Koordinasyon becerisi yüksek, çok sayıda kurum ve kişiyle kuracağı ilişkileri profesyonelce yürütebilmeli, yönetişim yetkinliğine haiz olmalıdır
- Dış görünüşüne özen göstermeli, seyehat ve zaman kısıtlaması esnek olmalı, (Uluslararası Platformlarda) temsil kabiliyeti yüksek olmalıdır.
- Dinamik bir iş ortamının gerektirdiği iş yoğunluğunu kaldırabilmeli, özverili sorumluluk sahibi olmalı, bir işi başından sonuna kadar takip edebilmelidir.
- Güçlü hafızaya sahip ve hızlı not alabilen, geniş bir yelpazede farklı konuları takip edebilecek bir algıya ve kapasiteye sahip olmalıdır
- Analitik düşünceye sahip olarak, objektif değerlendirmeler yapabilmeli, geniş bir vizyonla geniş, anlık gelişmelere uyum sağlayabilmeli, hızlı sorun çözme kabiliyetiyle sahip, pratik çözümler geliştirebilmelidir. Karar verirken inisiyatif alabilmelidir
- Araştırmacı bir ruhla daima öğrenmeye ve kendini geliştirmeye açık ve istekli olmalıdır
- İyi sunum ve hitabet yeteneğine haiz olmanın yanısıra diksiyonu düzgün olmalı; kendini rahatça ifade edebilmeli ve ikna kabiliyeti yüksek olmalıdır
- Değişik kültürlere aşina ve açık olmalıdır.

2. Eğitim

Dış İlişkiler Birimlerinde çalışacak kişiler:

- Üniversitelerin 4 yıllık; Siyaset bilimi, sosyoloji, halkla ilişkiler, uluslararası ilişkiler, hukuk, Avrupa çalışmaları, toplumsal ve siyasal bilimler, idari bilimler, mütercim-tercümanlık, lisans derecelerinden birine sahip olmalı ve en az iyi dereceyle mezun olmalıdır. Uluslararası ilişkiler veya dil bölümü mezunları da tercih edilebilir.
- Yine, kurumların görev alanına giren spesifik konularda (AB Hukuku, Uluslararası Hukuk v.b.) yüksek lisans ve doktora yapmak tercih nedeni olmalıdır.
- Sosyoloji, psikoloji, tarih gibi bölümlerden lisans düzeyinde mezun olup kurumların istediği alanlarda yüksek lisans veya doktora yapmış olmalıdır
- AB temel eğitimi almış olmalıdır
- Müzakere tekniklerini bilmeli, diplomatik davranış kuralları eğitimini almış olmalıdır
- Kişisel gelişim eğitimi almış olmalıdır
- Ülkemizin genel dış politikasını bilmeli, Türkiye'yi uluslararası düzeyde temsil edebilecek genel kültüre sahip olmalıdır.
- İnsan hakları alanında uzmanlık eğitimi almış olmalıdır.

3. İş Tecrübesi ve Bilgisi

Dış İlişkiler Birimlerinde çalışacak kişiler:

- Ağırlama ve organizasyon konularında bilgi sahibi ve protokol kurallarına hakim olmalıdır.
- Kamu kurumlarının görev alanına giren konulardaki dış politika, yayınlar, uygulama mevzuatı ve diğer her türlü gelişmeleri takip etmelidir.
- Dünyada ve Türkiye'deki aktüel konuları takip etmelidir
- Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaları ve kuruluşları iyi bilmelidir
- Kurumuyla ilgili mevzuata hakim olmalı, çalışacağı kurumun birimlerinin ve yoğun işbirliği içerisinde bulunulan bakanlıkların görevleri hakkında bilgi sahibi olmalıdır.
- Temel diplomasi konularına hakim olmalı, Uluslararası yazışma kurallarını bilmelidir.
- Uluslararası anlaşmalardan doğan haklarımız ve yükümlülüklerimiz konusunda yeterli donanıma sahip olmalıdır
- Uluslararası örgütlerin ve ilgili komitelerin toplantılarını takip etmeli, takibi ve gerektiğinde bu toplantılara aktif katılım sağlayarak ülkeyi temsil kabiliyeti olmalıdır.
- Temel teorik uluslararası ilişkiler bilgisine sahip olmalıdır.
- Türk tarihine hakim aynı zamanda geni bir genel kültür birikimine sahip olmalıdır
- En az bir yabancı dile hakim olmalıdır.
- Belli çalışma alanlarında uzmanlaşmaya sahip olmalıdır.
- Diplomatik dili iyi kullanabilmelidir. Uluslararası kabul görmüş adabı muaşeret kurallarına uygun hareket edebilmelidir.
- Uluslararası projelerde yurtdışıyla bağlantılı kamu veya özel kurum ve kuruluşlarda görev yapmış olmalıdır.
- Planlama, raporlama, ve kriz yönetim konularında bilgi ve yetenek sahibi olmalıdır.
- Proje geliştirebilmeli ve uygulayabilmelidir.
- Bilgi ve iletişim teknolojilerini etkin kullanabilmeli, teknolojik gelişmelere (ofis programlarının yeni versiyonları, twitter, vs.) adapte olmalıdır. İşin gerektirdiği bilgisayar programlarını bilmelidir.
- Yazılı ve sözlü Türkçe ifade yeteneği çok iyi olmalıdır
- Çok kültürlü iş ortamına ayak uydurabilmeli, değişik kültürden insanlarla iletişim kurma deneyimi olmalıdır.
- İstisnai olarak ihtiyaca binaen alınacak personellerde yurtdışı iş tecrübesine sahip olma kıstası aranmalıdır (OECD, Dünya Bankası Birleşmiş Milletler vb. çalışmış tecrübeli kişiler)
- Teknik uzmanlık gerektiren alanlarda ilgili ve tecrübeli elemanların alınması sağlanmalıdır.

Yapılan araştırmalarda, kurumlarımızın ihtiyaç duydukları konularda uzmanlaşma imkanı sağlayacak bir sistem geliştirilmesini yoğun bir şekilde talep ettikleri görülmektedir. Çalışma sonuçları, tam uzmanlaşmanın kuruma artı değer katacağını göstermektedir. Yabancı dil başta olmak üzere bu birimlerde çalışmanın gerektirdiği asgari beceri (temsil kabiliyeti) ve bilgi (protokol, resmi yazışmalar, diplomatik dil v.b.) düzeyinin sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Uzmanlaşmanın bölge veya ülke ile konu bazında olması gerektiği neredeyse tüm kurumlarca ifade edilmektedir. Personelin uzmanı oldukları alanın, unvanlarında açıkça belirtilmesinin uygun olacağı kurumlarca dile getirilmektedir. Personel alımından başlayarak insan kaynakları planlamasının stratejik bir şekilde yürütülmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Birim personelinin saha tecrübesinin yetersiz olduğu gerekçesiyle;

- Gerek hizmet içi eğitim gerekse de özlük hakları bakımından dış ilişkiler personeline ilişkin farklılaştırılmaya gidilmesi,
- Türk dış misyonlarında iş/geçici görev imkanları sağlanması,

- Geniş perspektifli ve tanımlı uzmanlık kadrosu oluşturulması ve uzmanlık çerçevesinin ve görev alanının iyi belirlenmesi,
- Bölge veya ülkelerin siyasal sosyal ve ekonomik yapısı üzerine uzmanlaşmaya gidilmesi,
- Uluslararası nitelikli belirli konularda (İnsan hakları gibi) personelin uzmanlaşmasının sağlanması,
- Dış ilişkiler personelinin performans değerlendirmesinin yapılması,
- Dış ilişkiler uzmanlığı kadrosuna ilişkin düzenlemelerin kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç ve önceliklerine uygun bir yapılanmaya olanak sağlayacak esnekliğe sahip olması; kurumların yasal yükümlükleri, organizasyon yapıları, amaçları ve hassasiyetleri dikkate alınarak bir planlama yapılması,
- Uzmanlık kadrosuna doğrudan atama yapılacak şekilde, suiistimali önlemek amacıyla, belirlenen kriterlere göre sadece KPSS -A- grubu merkez uzmanlık kadrolarından geçişe imkan tanınması,
- Dış İlişkiler Uzmanlığı kadrosundaki personelin, sorumlu olduğu bölgede yer alan ülkeler (Afrika, Orta Doğu, Balkanlar, Kafkasya gibi bölge; Kuzey Afrika, Sahra Altı Afrika alt bölge) veya çalıştığı alanlarla ilgili uluslararası kuruluşlar üzerine en az 10 yıl görev yapması halinde "Kıdemli uzman" veya 15 yılını tamamlaması halinde "Başuzman" gibi bir unvan alması,
- Kurumların yurt dışı teşkilatlarında görev yapan personelin de, uygun görülmesi halinde, dış ilişkiler birimlerinde görevlendirilebilmesi,
- Yine kurumlarda yardımcı hizmet birimi statüsünde müstakil olarak ihdas edilen Dış İlişkiler Birimlerinin ana hizmet birimine dönüştürülmesi,
- Hizmet içi eğitimlerin, birimlerin ihtiyaçları doğrultusunda revize edilmesi sağlanmalıdır.

Kurumların Dış İlişkiler Birimlerine yönelik çalışmalar, kurumların, hedeflerine ulaşması bağlamında, ihtiyaçları ile personel istihdamı ve personele zamanla kazandırılması gereken bilgi, beceri ve tecrübe arasında sıkı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Kurumlar, esas itibariyle, aldıkları personelin mayasının iyi olmasını, bir takım temel niteliklere sahip olmasını beklemektedir. Söz konusu personelin zamanla kurumların istediği birikime ulaşması için bu hamurun özenle yoğrulması gerekmektedir. Bu da uzun dönemli ele alınan stratejik bir insan kaynağı yönetimini gerektirmektedir.

Kurumların ilgili olduğu tüm coğrafyaları ve alanları kapsayacak şekilde bir uzmanlaşmaya gidilmesi, personelin ihtiyaç duyulan alanlarda kendini yetiştirmesi için motive edilmesi, personele gerekli imkanların tanınması bu çalışmalar ile elde edilen sonuçların hulasasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, revize edilmesi planlanan personel rejiminin en önemli unsuru, kurumlara resmi belgelerle verilen hedefler ve görevlerdir. Bu hedefler ise kurumlara farklı yöntemlerle alınan personelin niteliği ve zamanla bu personele kazandırılması (veya bu personelin kazanması) beklenen bilgi, beceri ve tecrübelerle irtibatlandırılmalıdır.

Uzmanlaşmanın bölge veya ülke ile konu bazında olması gerektiği neredeyse tüm kurumlarca ifade edilmektedir. Personelin uzmanı oldukları alanın, unvanlarında açıkça belirtilmesinin uygun olacağı kurumlarca dile getirilmektedir. Personel alımından başlayarak insan kaynakları planlamasının stratejik bir şekilde yürütülmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Doç. Dr. Erdinç YAZICI
Gazi Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

DEVLETİN SÜREKLİLİĞİ, HÜKÜMETLERİN DEĞİŞKENLİĞİ ve MEMUR İÇİN STATÜ HUKUKU

Son dönemde Hükümetin açıkladığı kamu reformu üzerinden memurların iş güvencesi üzerine çeşitli tartışmalar ve spekülasyonlar yürütülmektedir. Bir kısmı iyi niyetli, bir kısmı memurun iş güvencesini ortadan kaldırmayı hedef alan çabalar sürmektedir. Türkiye'de bir süredir taşeron uygulaması tecrübesi üzerinden namütenahi güvencesiz esnek çalıştırmaya geçmeyi hedefleyen çevreler olduğu bilinmektedir. Genel olarak tabloya bakılırsa, bu konuda zor bir sürecin bizi beklediği söylenebilir ancak kamuoyu önünde yapıcı tartışmaların sürece pozitif katkılar yapacağını da gözlerden uzak tutmamak gerekir. Sorunların olduğunu bilerek süreci Türkiye için pozitif bir bağlama evirmek, bu reform sürecinden beklenmesi gereken en gerekli sonuçtur.

Öncelikle tartışma sürecinin sağlıklı bir sonuç doğurmasının, kavramların yerli yerine oturtulmasından geçtiğini söylemek gerekir. **Devlet, hükümet, bürokrasi, memur** gibi kavramların doğru anlaşılması ve kavranması bu kavramlar arasında sağlıklı bir bağ kurabilmenin de ön şartını oluşturur. Her biri bir tarihsel ve felsefi derinlikte kavranması gereken bu kavramların, gündelik popüler tartışmaların dışında yerli yerine oturtulması, meselenin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Devlet bir siyasi yapı olarak **hükümet**ten bazı bakımlardan kesin hatlarla ayrılır. Söz konusu bariz ayırımlardan birisi, **devletin sürekliliği,** buna karşılık **hükümetin geçiciliğidir.** Devletler – Türkiye'de olduğu gibi- bazen yüzlerce yıllık bir sürekliliği, dolayısıyla bir geleneği temsil ederler. Altı kalın bir biçimde çizilen gelenek ise çok büyük oranda temele inildiğinde aslında geleneksel olarak sürüp giden/sürekli bir devlet içinde formel insan ilişkilerini temsil eder. Vurgu yapılan, devlet içerisinde tekrarlanan formel insan ilişkilerine de kısaca **bürokrasi** denilmektedir. Bu zaviyeden bakıldığında aslında bir bedeni var kılan nasıl iskelet sistemi ise devleti de var kılan bürokratik sistemdir. Devlet, bürokrasi sayesinde devlet varlığını hissettirir ve zamana karşı devam ettirir. Bürokrasinin yokluğu devletin tasfiyesi ve yokluğu, anlamına gelir. Az bürokrasi çok bürokrasi tartışmaları ise bu bağlamın çok dışında ele alınması gereken ayrı bir tartışma konusudur.

Bir başka bağlamdan bakıldığında, bürokrasi devletin örgütlü formudur. Devletin işlerliğini sürdüren bürokrasi, bizatihi kamu görevlileri ya da memurlar marifeti ile çalıştırılabilen bir sistemdir. Tersinden bakıldığında memur ya da kamu görevlisi olmaksızın Devlet / bürokrasi çalıştırılamaz. Devlet ya da bürokrasinin sürekli çalıştırılması gereken bir sistem olması, bu sistemi çalıştıran insan unsurunun - yani memurun-da aynı **süreklilik ve güven duygusu** içerisinde çalıştırılmasını zorunlu kılar.

Siyaset kurumu üzerine sürüp giden tartışmaların ihmal edilemeyecek önemde bir kısmı bürokrasi üzerinedir. Devlet sistemi dinamik bir organizma olarak kabul edilirse, bu dinamik organizmanın asıl gücünü, daima kendini yenileme kabiliyetini ayakta tutan dinamik bir bürokrasiden almaktan başka şansının olamayacağı unutulmamalıdır. Ancak bürokrasinin, zaman içinde kendini **rutinle güvene alma** alışkanlığının, dinamizmini ve yenilenme kabiliyetini zamanla dumura uğratarak onu donuk ve sorun çözme / devleti çalıştırma kapasitesi neredeyse kaybolmuş bir yapıya dönüştürmesi söz konusu olabilir. Bu durumlarda bürokratik bir reform kaçınılmaz olur. Bugün Türkiye'nin uzun zamandan beri böyle bir ihtiyacı derinden hissetmesi perdelenemez bir gerçektir.

Bürokrasi ve değişim tartışmalarında yanlış ezberlerden birisi de bürokrasi ile demokrasi ve temel özgürlükler arasında taban tabana ters bir ilişki olduğudur. Konu üzerine kafa yoran pek çok kişi, demokrasi ve temel özgürlüklerin önünde en büyük engel olarak bürokrasiyi görür. Oysa söz konusu ilişki ancak otoriter devlet düzenlerinde devletle birey arasında rasyonel işlerliği engelleyen bürokrasi için ağırlıklı olarak söz konusu olabilir. Düşünüldüğü gibi demokrasi ve temel hakların gelişmesi, bürokrasiyi yok etmez ya da zayıflatmaz, tam tersine rasyonelleştirerek devlet-toplum-birey ilişkilerinin daha da uyumlu ve verimli yürümesine katkıda bulunan bir aygıta dönüştürür.

Demokratik bir sistemde, toplumun ve bireyin taleplerini karşılamaya odaklı bir devlet anlayışı gereği, bürokrasi zorunlu olarak kendini sürekli yenilemek zorundadır. Devletin egemenlik alanı olarak toplumu ve bireyi gören anlayışlar için bü-

rokrasi zorunlu olarak buyurgan, ceberut ve sınırlı değişen bir yapıyı gündeme getirirken, bireyin ve toplumun özgürlüğünü garanti altına alan bir devlet için toplumsal ve bireysel talepler yönünde değişen bir bürokrasi zorunlu bir sonuç haline gelir. Aslına bakılırsa nasıl **en iyi otorite ya da yönetim kendini hissettirmeyendir;** bürokrasi için de en iyi bürokrasi, yine kendini hissettirmeyendir. Tıkır tıkır işleyen bir bürokrasi karşısında vatandaşlar; **hiç bürokrasi yok** ifadesini kullanırken, aslında bürokrasinin olmadığını değil, rasyonel olduğunu söylemek isterler. Buradan çıkan sonuç; bürokrasinin olmadığı bir devleti öngörmek, bu yolla bürokrasiden kurtulmak değil – buna gerekte yoktur – ihtiyacı karşılayacak ölçüde rasyonel bir bürokrasiyi var etmektir. Bu durum ise demokrasi ve vatandaş beklentilerine uyumlu, sürekli bir bürokratik değişimle olabilir.

Türkiye'nin ihtiyacı olduğu muhakkakken, devletin memurunu hükümetin memuru haline getirecek ve devletin bürokrasi ve memurla var olan sürekliliğini ortadan kaldıracak yaklaşımları anlayışla karşılamak mümkün olmayacaktır.

Türkiye'de karıştırılan konulardan birisi de devlet ve hükümet meselesidir. Aslında ayırım basit bir prensibe dayanır: Sürekli olan ve geçici olan. Bir başka bağlamda at ile sürücü arasındaki ilişki de yine devlet-hükümet arasındaki ilişkiyi iyi örnekleyebilir. At burada devleti, hükümet de sürücüyü ifade eder. Sürücü bir süre sonra değişebilir ancak at kalıcıdır. Bürokrasi, hükümet, devlet ilişkisini de bu bağlamda düşünmek gerekir.

Yukarıdaki teorik izahtan kolayca anlaşılabileceği gibi bürokrasi, kalıcı olan devletin sürekli işlerliğini bir başka ifade ile sürekliliğini ifade ederken, devletle birlikte, yapışık düşünülmesi gereken bir durumdur. Bu sebeple devletin memuru doğru bir kavramken hükümetin memuru yanlış bir kavramdır. Nihayet Türkçede de bu kavram, bu negatif içeriği ile kullanılır. Memurlar, devlet iktidarını kullanan hükümetlerle bu işi yürütürken, esas itibariyle devletin parçası olan kamu görevlileridirler.

Bir diğer bağlamda, demokratik devlette hükümetin değil devletin memuru olmanın güvenceleri kuvvetler ayrılığı ile sürekli kılınır ve tahkim edilir. Özellikle yargıç bağımsızlığı bakımından düşünüldüğünde iş çok daha anlaşılabilir bir mahiyet kazanır. Nitekim **devletin hükümete karşı korunabilmesi, yine bu zeminde ortaya çıkan, memurluğun garantilerini ifade eden statü hukuku** ile mümkün olabilir.

Türkiye'de otoriter bir devlet geleneği ve bürokratik bir oligarşik gelenek üzerinden konuyu ele alarak memurların tabi oldukları statü hukukunu ortadan kaldırmak ve memurun iş güvencesini yok etmek, ya konuyu bilmemek ya da kötü niyettir. Bu konuda yapılacak reformlara **Türkiye'nin ihtiyacı olduğu muhakkakken, devletin memurunu hükümetin memuru haline getirecek ve devletin bürokrasi ve memurla var olan sürekliliğini ortadan kaldıracak yaklaşımları anlayışla karşılamak mümkün olmayacaktır.**

5 Aralık 2015 / ANKARA

"GÜÇLÜ MEMUR BÜYÜK TÜRKİYE" ÇALIŞTAYI SONUÇ BİLDİRGESİ

Türkiye Cumhuriyeti, demokrasiyi bütün unsurlarıyla hayata geçirmeyi benimsemiş ülkeler camiasının saygın bir üyesi olarak; vatandaşlarının yaşam kalitesinin artırılması, yüksek demokratik standartlara kavuşturulması ile sosyal ve ekonomik refahının sağlanmasını öncelikli bir hedef olarak gördüğünü hem iç hukuk normlarında hem de imzaladığı/onayladığı uluslararası sözleşmelerle deklare etmiş demokratik sosyal hukuk devletidir.

Türkiye, bu nitelik ve hedefler çerçevesinde; tarafı olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin, üyesi veya üye adayı olduğu uluslararası toplulukların öngördüğü düzenleme ve uygulamalar olmasaydı dahi vatandaşlarına ileri demokrasilerin gerekli kıldığı hakları sağlamayı öncelikli bir amaç olarak görmeli ve bunun gereklerini yerine getirme noktasında katılımcı demokrasi aparatlarını da kullanarak kararlılık göstermelidir.

Devletler, öncelikle kendilerini var eden ve varlıklarının devamının güvencesini oluşturan vatandaşları tarafından demokrasi, insan hakları, insan onuru odaklı değerlendirmeye tabi tutulurlar. Bu değerlendirmenin somut ölçeklerinden biri de devletin asli ve sürekli faaliyeti konumundaki kamu hizmetleridir. Kamu hizmetlerinin kuramsal çerçevesini "kamu yararı", kurumsal çerçevesini ise idari teşkilat ve bu teşkilatın insan unsurunu oluşturan "kamu personel sistemi" oluşturur.

Ülkelerin demokrasi kültürü ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri ile hedeflerine ilişkin değişimlerde ortaya çıkan reflekslerin başında, kamu personel sisteminde restorasyon ya da reform kapsamlı düzenlemeler yapılması yer almıştır..

Türkiye'de de "Yeni Anayasa", "Yeni Türkiye", "Güçlü Türkiye" ve/veya "Büyük Türkiye" hedeflerinin sıkça seslendirildiği ve toplumun büyük bölümü tarafından da desteklendiği içinde bulunduğumuz dönemde, bu hedefler üzerinden kamu personel sistemine yönelik değişim iradesinin farklı mecralarda, yetkili, yetkisiz, ilgili, ilgisiz kişi ve kesimlerce dile getirildiği bir gündemin içinde bulunmaktayız.

Genelinde çalışma hayatının özelde ise kamu görevlileri –sendikacılık alanı- ile kamu personel sisteminin gerek demokratik devlet, gerek sosyal devlet gerekse hukuk devleti sıfatlarıyla doğrudan ilgili olmasının bir sonucu olarak "kamu personel sistemi" gündeminin doğru bilgilerle, doğru muhataplarla, doğru hedeflerle tartışılması, ihtiyaçların, ilkelerin ve değişime ilişkin genel yaklaşımın bu çerçevede belirlenmesi son derece önemlidir.

Kamu personel sistemine dair değişimler, kamu hizmeti, kamu yararı ve kamu düzeni kavramları kadar kamu görevlilerini ve nihayetinde kamu görevlileri sendikacılığının teori ve pratiğini de etkileyecek içerikler ortaya koyabilecektir. Kamu hizmeti anlayışı ile kamu personel sisteminin dayanak normunu oluşturan Anayasa'nın yenilenmesi ve hükümet modelinin değişmesi gibi gündemlerin de ağırlığını koruduğu dikkate alındığında, kamu yönetimi ve personel sistemine ilişkin tasarım tartışmalarının daha geniş bir mecrada gerçekleşeceği kuşkusuzdur.

İç hukuka ilişkin bu değişim gündemi yanında Türkiye, Türkiye Cumhuriyeti'nin örgütlenme ve toplu pazarlıkla ilgili olarak 87, 98 ve 151 sayılı ILO Söz-

leşmelerini, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini, 5 ve 6'ncı maddelerine çekince koyduğu Avrupa Sosyal Şartı'nı ve ilgili Birleşmiş Milletler Sözleşmelerini onayladığı da malumdur. Bu bakımdan, kamu yönetimine, kamu hizmeti organizasyonuna ve kamu personel sistemine dönük çalışmaların, bahsi geçen uluslararası belge ve sözleşmeleri de temel bir veri olarak kabul ederek yürütmek gerekir. Özellikle, anılan sözleşmelerin, örgütlenme ve buna bağlı toplu pazarlık ve grev haklarını katılımcı ülkelere önerdiği gerçeği unutulmamalıdır.

Bu kapsamda, sendikal örgütlenme noktasında en büyük kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu konumunda bulunan, toplu pazarlık hakkı bağlamında da kamu görevlilerinin hukukunu koruma, haklarını geliştirme ve genişletme yetki, görev ve sorumluluğunu üstlenmiş Memur-Sen Konfederasyonu olarak; kamu görevlilerinin haklarını ve hukukunu etkileme potansiyelini içinde barındıran kamu personel sistemine yönelik değişim/reform gündeminin doğru bir zeminde ilerlemesi amacıyla 05/12/2015 tarihinde Ankara'da "Güçlü Memur Güçlü Türkiye Çalıştayı" düzenlenmiştir.

Kamu yönetimi ve kamu personel sistemi alanlarının teorik düzlemine yönelik inceleme ve değerlendirme yapan, düşünce üreten değerli akademisyenlerimizin yol göstericiliğinde, aynı alanın pratik çerçevesinin en önemli aktörleri konumundaki kamu görevlilerimizin temsilcisi, sendikalarımızın yönetici ve uzmanları ile değerli kamu yöneticilerimiz ve uzmanlarımızın geniş katılımı ve her birinin çok değerli katkılarıyla gerçekleşen Çalıştay sonucunda; aşağıda yer verilen maddeler Sonuç Bildirgesi olarak kamuoyuna deklare edilmiştir.

1- Kamu yönetimi ve kamu personel sistemi, "demokratik sosyal hukuk devleti" sıfatlarının gereklerinin yerine getirilmesi noktasında "olmazsa olmaz" hükmündedir.

2- Kamu yönetiminin ve kamu personel sisteminin ortak hedefi, "insan onuru", insan hak ve özgürlükleri ve "insanca yaşam" gibi değer ve ilkeler çerçevesinde kamu düzeninin tesisi ve kamu hizmetlerinin sunumudur.

3- "Aslilik" ve "süreklilik" kamu hizmetlerinin temel nitelikleri olmak yanında kamu personel sisteminin "kadrolu istihdam" ve "güvenceli istihdam" üzerine inşa edilmesinin de gerekçesini oluşturur.

4- Kamu personel sistemi, kamu görevlilerinin "saygın iş" anlayışının temel paradigma kabul edildiği "çalışma şartları", "insan onuru" merkezli "görev tanımları", "insanca yaşam" imkanı sunan ücret politikası ve uygulaması içermelidir.

5- Kamu personel sisteminin soyut unsuru konumundaki kamu personel mevzuatı, sistemin somut ve aktif unsuru olan kamu görevlilerine yönelik tehdit ve kaygı üretme zeminine dönüştürülmemelidir.

6- Yürütme erki, kamu personel sistemi hiyerarşisinde "siyasi amir" konumundadır. Bu yönüyle, kamu yönetimi ve kamu hizmet alanı mevcut Anayasa düzleminde "yürütme erki" ile değil "idare" ile ilişkilendirilmiştir. Bu çerçevede, kamu personel sistemine yönelik tasarımların, değişimlerin ve olası reform kurgusunun "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması" ilkesi üzerine şekillendirilmesi gerekir.

7- Kamu yönetimi ve mevcut kamu personel sisteminin dayanağını teşkil eden en üst hukuk normu Anayasa olup, Anayasa'nın 123 ila 129 uncu maddelerinde kamu yönetimi ve personel sistemine ilişkin ilke ve esaslar belirlenmiştir. Kamu görevlilerinin mevcut kazanılmış haklarının büyük bölümü Anayasa hükümleri kaynaklı olup 657 sayılı Kanun ile diğer personel (ve teşkilat) kanunlarının değiştirilmesi ya da yeni yasal düzenlemeler yapılması suretiyle kamu personel sistemine dönük revizyon ve reform çalışmaları, açık veya zımni olarak Anayasal teminat altında bulunan hakları yok saymak, esnetmek ya da hakkın özüne dokunmak gibi hedef ve sonuçlar içermemelidir.

8- Bütün yasal ve idari düzenlemelerde olduğu gibi kamu personel mevzuatının da değişen ve gelişen şartlara uyumunun sağlanması, gelecek öngörü ve hedefleri doğrultusunda değişikliğe uğraması, mevcut kanunların yürürlükten kaldırılarak yeniden düzenlenmesi olağandır. Bu olağan durumu, her biri hukuki ve sosyolojik bir birikimin eseri olan temel ilkeleri ve kazanılmış hakları dikkate almayan yaklaşım, hüküm ve uygulamalar tesis ederek "olağan dışı" ve "hukuka aykırı" ifadelerini içeren tespitler yapılmasını gerekli ve haklı kılacak bir zemine dönüştürmemek gerekir.

9- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "çok fazla değişikliğe uğradı", "özgünlüğünü yitirdi", "etkinlik ve verimlilik hedeflerine uyumlu değil" gibi akademik, idari ya da siyasi içerikli eleştirile-

re konu edilmesini makul bulmakla birlikte bütün bu eleştirilerin nedeninin memurlar ve diğer kamu görevlileri olduğu yönündeki beyanları gerek akademik gerekse siyasi düzlemde doğru kabul etmek mümkün değildir.

10- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu önceliğinde mevcut personel hukuku düzenlemelerine yönelik eleştirilerin, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarına dair daraltma, çalışma şartlarına yönelik zorlaştırma, mali ve sosyal haklarına yönelik azaltma gerekçesine dönüştürülmesi yönündeki çabalar, sadece kamu personel sisteminin değil kamu hizmetleri ile kamu yönetiminin de hem soyut hem de somut düzlemde telafisi zor aksaklıklarla karşı karşıya kalması riski üretmektedir.

11- Türkiye'nin özellikle son on yıllık dönemde sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve reel politik mecralarda ortaya koyduğu gelişme ve yükseliş; kamu görevlilerinin yetkinliği, kamu hizmetlerine yönelik kalite ve memnuniyet artışından bağımsız açıklanamaz. Bu ortada iken, kamu yönetimi ve kamu personel sistemine yönelik reform açıklamalarının kamu yönetiminin yetersizliği, kamu personel sisteminin hantallığı ve kamu görevlilerinin kapasite düşüklüğü ve sayı fazlalılığı gibi sanal tespitlerle gerekçelendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

12- Kamu personel sistemi ve mevzuatı hali hazırda, cezalandırmanın esas ödüllendirmenin istisna olduğu ceza alma riskine dayalı bir motivasyon sistemini benimsemiştir. Bu durum, "hareketsiz kalmak", "inisiyatif almaktan kaçınmak", "sorumluluktan uzak durmak" gibi yoğun aktivasyon gerektiren kamu hizmetleriyle uyuşmayan dayatmaların, bizzat kamu yönetimi, üst bürokrasi ve personel mevzuatı eliyle gerçekleştirilmesi sonucunu üretmektedir.

13- Kariyer ve liyakat sisteminin ilke düzeyinde doğru tanımlandığı ancak uygulama düzeyinde belirsizlik ve öngörüsüzlükler içerdiği bir kamu personel sistemi, kamu görevlilerine kamuya hizmet ederek değil yetki sahiplerine hürmet ederek yükselme fırsat ve imkanından yararlanma dayatması da içermektedir.

14- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer personel kanunlarında disiplin cezaları ya da yoksun bırakılma uygulamaları üzerinden her an ilişkilendirilebilinecek "başarısızlık ölçekleri" ve "yaptırımları" var edilirken, başarıya ilişkin sınırlı düzeyde ölçeklendirme ve çoğunlukla yılda bir kez ile sınırlı bir ilişkilendirme öngörülmesi, başarıyı istisna olarak gören bir anlayışın kamu personel mevzuatında hakim olduğu görüntüsü vermektedir.

15- Başta 657 sayılı Kanun olmak üzere personel mevzuatında çok sayıda değişiklik yapıldığını sık sık vurgulama ihtiyacı hissedenlerin, "kamu hizmeti", "kamu görevlisi" ve "kamu yönetimi" perspektifiyle bağdaşmayan "kapsam dışı personel", "taşeron işçi", "kadro karşılığı sözleşmeli personel", "çakılı personel", "ek ders ücreti karşılığı çalıştırma", "sözleşmeli personel mevzuatına tabi olmayan sözleşmeli personel" gibi çok değişik istihdam türleriyle kamu personel sisteminin bütünlüğünün yok edildiğini ifade etmemeleri, kamu personel sistemine yönelik bütüncül değerlendirme yapılmadığının göstergesidir.

16- Kamu görevlilerine daha az ücret ödemek, daha az sosyal güvence sağlamak için oluşturulan farklı çalışma ve istihdam türlerinin ürettiği sosyal riskler, çalışma hayatının kurumsal yapısına ilişkin tehditler yok sayılarak kamu hizmetlerindeki aksaklıkları kamu görevlilerine ve personel sistemine dayandırmak anlayışından vazgeçilmelidir.

17- Kamu personel sistemi, mutlak surette kadrolu statüde istihdam edilen kamu görevlileri merkezinde dizayn edilmeli, başta 4/C ve 4/B kapsamındaki kamu görevlileri olmak üzere farklı şekilde istihdam edilen kamu görevlileri, kadrolu statüye geçirilmelidir.

18- Örgütlü toplum, katılımcılık, sivil inisiyatif ve sivil itaatsizlik uygulamaları, demokratik hayatın vazgeçilmez ve ikamesi olmayan unsurudur. Şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim gibi yönetim prensipleri, kamu görevlilerimizin haklarını ve hukukunu koruma görev ve yetkisini üstlenen konfederasyon ve sendikaların, kamu personel sistemine ve bu kapsamda yer alan mevzuata ilişkin bütün tartışmaların asli öznesi ve eşit tarafı olmasını zorunlu kılar.

19- Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkını elde etmesi sonrasında Memur-Sen'in öncülüğünde ve kısa sayılabilecek bir sürede Anayasal hak haline getirdikleri toplu sözleşme hakkının kapsamının, olması gerektiği şekilde geniş yorumlanması; kamu personel sisteminin aksayan,

beklentileri karşılamayan, hedeflere ulaşmayı zorlaştıran yönlerinin toplu sözleşmeler yoluyla ve tarafların eşitliği ilkesi çerçevesinde sosyal gerilimlere, gereksiz tartışma ve çatışmalara neden olmaksızın çözülmesini, düzeltilmesini ve düzenlenmesini sağlayacaktır.

20- Kamu görevlilerinin sendikal haklarının anlamlı bir bütünlüğe kavuşturulması, toplu pazarlık hakkının kapsamının anayasal çerçeveyle genişletilmesi ve grev hakkının tanınması, ülkemiz tarafından imzalanan ve onaylanan insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerin ve Türkiye'nin demokratik sosyal hukuk devleti perspektifinde ulaştığı seviyenin gereğidir. Bu kapsamda, Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin 5'inci ve 6'ncı maddelerinde ülkemiz tarafından konulan çekinceler ivedilikle kaldırılmalıdır.

21- Kamu personel sistemine ilişkin iş ve işlemlere karşı yargısal denetimin güçlendirilmesi, hızlandırılması ve bu denetim sonucunda verilen kararların gereklerinin yerine getirilmesinde hassasiyet yükseltilmelidir. Bu noktada, "demokratik hukuk devleti" sıfatıyla bağdaşmayan yaklaşım ve düzenlemelerden uzak durulmalıdır.

22- Kamu personel sisteminin anayasası olarak değerlendirilen 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılması gereken bölüm ve hükümlerin varlığı tartışmasızdır. Ancak, gerek 657 sayılı kanun gerekse diğer personel ve teşkilat kanunlarında yapılacak değişiklik ve düzenlemeler; özgür birey, sivil toplum, demokratik devlet hedefleriyle uyumlu olmalı, kamu görevlilerinin hak ve hukukunu güçlendirmeye, devletin kapasitesini geliştirmeye, potansiyelini yükseltmeye zemin oluşturmalıdır.

23- Siyasi iradenin, kamu personel sistemi ve kamu görevlilerinin kariyer ve liyakat sistemi içerisindeki konumlarını etkileyecek iş ve işlemlerde takdir yetkisi mutlaka hukuki bir çerçeveye sahip olmalı, sistem dışı müdahale imkanı oluşturan hukuk ve hüküm boşlukları mutlaka giderilmelidir.

24- Kamu personel sisteminin idari hiyerarşisi içerisinde yönetici pozisyonunda bulunanların sevk ve idaredeki yetersizliği, ilgisizliği ve yeni yönetim tekniklerini benimseyememeleri, kamu görevlilerinin ve kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliğinde istenilen/olması gereken seviyenin yakalanmamasına ilişkin en önemli gerekçelerden biridir.

25- Kamu görevlilerinin performanslarının ölçülmesi ve performansa dayalı ücret sisteminin hayata geçirilmesi hedefleri, kamu görevlilerinin iş güvencesine, saygın iş ilkelerine yönelik bir tehdit olarak kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin kalite ölçümlerinin, kamu görevlilerinin performans ölçümlerinin yapılması, bugünün imkanlarıyla mümkün olmakla birlikte bu ölçümlerin "piyasa" ve "karlılık" kavramlarının hakim olduğu özel sektör perspektifiyle ölçeklendirilmesi ve mevzuat haline getirilmesi yanlışından kaçınılmalıdır.

26- Ülkemizin kamu personel sistemi konusundaki birikimi Cumhuriyet dönemiyle sınırlı olmayıp Cumhuriyet öncesi dönemi özellikle de Osmanlı ve Selçuklu devletlerinin hüküm ve uygulamalarını da kapsamaktadır. Bu birikimin ürettiği temel tespitlerden biri hiç kuşkusuz "Güçlü Memur Güçlü Devlet"dir. Bu tespit çerçevesinde, mevcut kamu personel sistemine yönelik düzenleme ve değişiklik çalışmalarının; kamu görevlilerinin kazanılmış haklarının korunması, mevcut imkanlarının güçlendirilmesi, fırsatlarının artırılması böylelikle güvence konusunda kaygı duymaksızın "Güçlü Devlet" perspektifiyle kamu hizmeti sunması, kamu yönetimini gerçekleştirmesi ve kamu düzenini sağlaması noktasında motivasyon üretecek bir içerik oluşturmaya özgülenmesi gerekmektedir.

27- Kamu görevlilerinin iş güvencelerini ortadan kaldırmaya, esnetmeye dönük arayışların olduğu, ilerleyen süreçte bu durumun gerçekleşeceği kaygısını tetikleyen beyan ve tartışmalardan vazgeçilmelidir. Kutuplaşma, kamplaşmaya, kaotik süreçler oluşturmaya fırsat vereceği, bu yönde girişimde bulunanları cesaretlendireceği dikkate alınarak iş güvencesini hedef alan beyan ve tartışmalar yerine, kamu görevlilerinin geleceğe dair güvenlerini artıran, kariyer fırsatlarını çoğaltan, liyakat ölçeklerini somutlaştıran ve bunlar üzerinden de kamu hizmeti sunumuna ilişkin motivasyonlarını yükselten bir zemin oluşturulmalıdır.

28- Kamu görevlilerinin iş güvencesinin temelinde hem bireyin hem de toplumun kaliteli, sürekli, etkin ve verimli kamu hizmetinden yararlanma güvencesi olduğu gerçeğiyle hareket edilmeli ve kamu hizmetlerinde etkinliğin istihdamın sürekliliğine, verimliliğin ise bütün yönleriyle hukuka uygun kariyer ve liyakat sisteminin varlığına ihtiyaç duyduğu kabul edilmelidir.