

CUMHURİYETİN 75. YILINDA KAMU PERSONEL REJİMİ

*Prof. Dr. Doğan CANMAN
TODAİE Öğretim Üyesi*

GİRİŞ

Personel sistemi, yönetim sisteminin unsurlarından biridir. Diğer unsurlar ise, "örgüt ve hizmet yapısı, "yönetmelik usuller" ve "yönetmelik zihniyet ve davranış"tır.

Günümüzde yürürlükte olan kamu personel rejimi, çağdaş personel yönetiminin temel ilkelerinin başında yer alan objektiflik (nesnellik), yeterlik (liyakat), yerinde istihdam, dengeli ve haktanır (adil) ücret, kariyer planlaması, kariyer geliştirme vb. ilkeleri yaşama geçirmekte yetersiz kalmıştır. Kamu hizmetlerine girişte, personelin yerinde istihdamında mali haklarda performansının ve potansiyelinin değerlendirilmesinde, yöneticilik mevkiilerine yapılan atama ve yükselmelerde, yönetime katılmada, kadın personel istihdamında, hizmet içi eğitiminde bir takım önemli sorunlar vardır ve çözüm beklemektedir.

KADRO TANIMLARI VE PERSONELİN NİTELİKLERİ

Kamu hizmetlerinde eleman alma, yerinde istihdam ve personelin başarısının değerlendirilmesi konularında öncelikle oluşturulması büyük önem taşıyan alt yapı oluşturulmamış, kadrolar (görev yerleri) bu nedenle gerçek kimliğine kavuşturulmamıştır. Bu çerçevede memuriyet kadrolarının görev belirlenmesi ve iş gereklilerinin yani personelde bulunması gerekli niteliklerin önceden ortaya konması gereklidir. Yürürlükteki personel rejimindeki en önemli eksikliklerden biri budur.

Bu eksikliği gidermek amacıyla bir yasal düzenleme yapılması gereklidir.

MERKEZİ SINAV SİSTEMİ

Kamu hizmetlerine eleman seçmede kayırcılığı, müdahaleyi dışlayan, fırsat eşitliğini (herkese eşit şansı) hakim kılan, kaynaklardan ve zamandan tasarruf sağlayarak bu konuda israf önleyen merkezi sınav sistemi henüz gerçekleşmemiştir. Liyakata dayanan bir hizmete alma sisteminin uygulanması ile ancak, liyakata dayalı bir personel rejiminin temeli atılabilir. Devlete nitelikli eleman alınmakla, halka götürülen kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesine, Anayasa'nın eşitlik ilkesinin memuriyete girişte gerçekleştirilmesine, işin ehli olanların hizmete alınmasına imkan kazandırılmış olur.

Kariyerlere ilişkin görevlere girebilmek için de, önce adayların merkezi sınavda başarılı olmaları şartı aranmalıdır. Böyle bir yaklaşım, "herkeşe eşit fırsat" ilkesine de uygun düşecektir. Kurum ve kuruluşlar, kariyer elemanı ihtiyaçlarını, merkezi sınavda başarılı olanları ayrıca sözlü ve uygulamalı sınavlardan da geçirerek karşılayabilirler.

PERSONELİN BAŞARISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yeterliğe dayalı bir başarı değerlendirme sistemi, görev tanımlarına, iş gereklerine ve performans standartlarına dayanılarak gerçekleştirilebilir. Bugün yürürlükteki sicil sisteminde subjektif ölçütler daha çok etkili olmaktadır. Değerlendirmede objektifliğin ölçüsünün artırılması, subjektifliğin en az düzeye indirilmesi çağdaş bir personel sisteminin benimsenmediği ilkelere biridir.

Performans ölçümü sonuçlarının, personelle bir mülakat düzenlenerek gözden geçirilmesi, tartışılması, hem değerlendirme sistemine "açıklık" getirir, hem de personelin geleceğe dönük olarak gelişmesini sağlar. Kamu personeli değerlendirme sisteminde bu hususu gerçekleştirmenin imkanları aranmalıdır. Ayrıca, her bir hizmet sınıfı için hizmet ve meslek özellikleri göz önünde tutularak ayrı sicil raporu sorunları saptanmalıdır. Performansa ilişkin yeterlik ve başarı derecelendirilmesi esas getirilerek personeli birbiriyle karşılaştırmaya ve terfi listelerinin hazırlanmasına imkan kazandırılmalıdır.

YÖNETİCİLİK KONUMUNA ATANMA VE YÜKSELMELER

Bu konuda bugün objektif ölçütler uygulanmamaktadır. Oysa, atama ve yükselmelerde yöneticilik eğitimi görmüş olma, kıdem, yeterlik ve deneyim aranmalıdır. Objektif seçici kurulların objektif nitelikte alacakları kararlar esas alınmalıdır.

Profesyonel bir yönetici sınıf, Genel İdare Hizmetleri Sınıfı'ndan ayrılarak türetilmelidir. Yönetici sınıfa yükselmeye yetenek, beceri, bilgi ve başarı esas olmalı, yöneticilerin yükselmeleri, sistemli bir hazırlık eğitimine ve çok yönlü, yeterliğe dayalı bir performans değerlendirilmesine bağlanmalıdır. Üst Kademe Yöneticiliğine Hazırlama Eğitiminin Usul ve Esasları, Anayasanın gereği yerine getirilerek bir yasa ile düzenlenmelidir.

Bu düzenlemede, belirli bir zaman dilimi içinde bu konumlara geleceklerin eğitimi gerçekleştirme görevinin, kanımızca bu konuda uzmanlık bilgisi ve 46 yıllık deneyim birikimi olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne verilmesi yerinde olacaktır.

ÜCRET REJİMİ

Kamu kesiminde yeterli, adil ve dengeli bir ücret uygulanması yoktur. Ücretlerin reel satınalma güçleri hızlı enflasyon nedeniyle korunamamıştır. Memurların milli gelir içindeki göreceli (nispi) payları giderek düşmektedir. Ücret yelpazesi, adaletli ücret ilkesini koruyacak ve nitelikli personelin uzun yıllar kamu kesiminde verimli çalışmasını özendirecek nitelikte değildir. Yürürlükteki katsayı/gösterge esasına dayalı ücret sisteminin uygulamada başarısızlığı görülmüştür. Yan ödemeler (zamlar, tazminat) ve sosyal yardımlar, maaş hesaplamasını karmaşık duruma getirmiştir.

Şimdi, bu sorunları kanıtlayıcı sayısal verilere bakalım :

Türkiye'nin nüfusu 1997 itibarıyla 63.800.000'dir. Nüfus artış hızı itibarıyla Türkiye 24 OECD ülkesi içinde %2.26 ile birinci sırada bulunmaktadır.

Türkiye 15 yaşından küçük nüfusun oransal büyüklüğü açısından birinci sıradadır. Türkiye'de toplam nüfusun %35.1'i, yani 20 milyonu 15 yaşından küçüktür.

15-64 yaş grubuna giren nüfusun oranı açısından Türkiye 24 ülke arasında %60.5'le sonuncu sıradadır. 65 yaşın üzerindeki nüfus oranı açısından da Türkiye %4.4 ile sonuncu sıradadır. Genç bir nüfusa sahibiz.

Türkiye'nin toplam iş gücü 20 milyon civarında olup 24 OECD ülkesi içinde yedinci sıradadır.

Kadınların işgücüne katılma oranı açısından Türkiye yine sonuncu sıradadır. (%34.2). Oysa, kadınlar ülkemizin nüfusunun %49.5'ini oluşturmaktadır. 1993 rakamlarına göre işsizlik oranı %7.2 (1.448.000)'dir. Kentlerde bu oran %10.9, kırsal alanlarda ise %4.1'dir. Yükseköğrenimliler arasında işsizlik oranı %30.2'ye yükselmektedir. İşsizlik kadar önemli bir başka faktör de, eksik istihdam nedeniyle atıl kalan işgücü oranıdır. Bu oran %6.6 (1.317.000)'dir.

Ülkemizde "memur" statüsünde çalışanlara ilişkin kullanılabilir (serbest) kadro sayısı, genel, katma, özel bütçeli kurumlar, fonlar, kefalet sandıkları, döner sermayeler dahil, silahlı kuvvetler hariç olmak üzere, 1995 yılı Bütçe Gerekçesine göre Ekim 1994'te 1.830.366'dır. Memur statüsü dışında çalışanların (sözleşmeli personel, geçici ve sürekli işçiler dahil) sayısı ise 334.633'tür. Kamu hizmetlerinde hizmet alanı genişlemesi, personel sayısındaki artış hızı (ortalama %6) ve hızlı enflasyona bağlı olarak 1980 sonrası dönemde personel giderlerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı giderek yükselmiştir. Bu oran %40 civarındadır.

Kamu personeli öğrenim, mesleksen bileşim, kurumsal, sınıfsal ve coğrafi dağılım açısından dengesiz bir görünüm sunmaktadır. Memurların %22'si ilk, %46.2'si orta ve %26.7'si ise yüksek öğrenimlidir. Kamu perso-

nelinin %50'si genel idare ve yardımcı hizmetler sınıfında toplanmıştır. Buna karşılık, sağlık ve teknik hizmetlerde çalışanların oranı, toplam personelin yalnızca %14.8'idir. Kamu personelinin %80'i merkezi idarede, %16'sı ise KİT'lerde çalışmaktadır.

İstihdam ve ücret konularında benimsenen ilkeler, izlenen politikalar, ücretli kesimi, dolayısıyla memurları yakından ilgilendirmektedir.

1970'li yıllardan bu yana ortalama memur maaşları nominal olarak belli bir artış eğilimi gösterirken, geçinme endekslerine göre hesaplanan net gerçek maaşlarda düşüşler olmuştur. 1970-1992 (22 yıllık dönem) arasında hiç bir yıl 1970 yılındaki ortalama reel maaş düzeyine erişilememiştir. Örnek vermek gerekirse, 1977 yılında hem katsayı hem de yan ödemeler artmış, yakacak zammı uygulaması başlatılmıştır. Buna rağmen 1977 yılında ortalama reel maaşlar 1970 yılındakinin %92'si düzeyinde gerçekleşebilmiştir. Ortalama reel maaşlar özellikle 1979 yılından sonra hızlı bir düşme trendi içindedir.

1980 yılında katsayı, yan ödemeler, aile yardımı, yakacak yardımı yeniden artırılmış olmasına karşın gerçek net maaşlar, 1970 yılı satınalma gücüne oranla %50.7 gerilemiştir.

1981 yılı başında vergi yasalarında yapılan değişiklikler sonucu vergi yükündeki azalmalar aylıklarda %20-25 artış sağlarken, gerçek net maaşlar 1970 yılının yine ancak %51.7'si düzeyindedir. Reel maaş endeksi 1992 yılı itibarıyla 1970 yılına göre yaklaşık %30 oranında gerilemiştir.

1970-1992 döneminde kişi başına Gayrisafi Milli Hasıla ile ortalama net maaşlar cari fiyatlar üzerinden karşılaştırıldığında maaşlar aleyhine bir trend ortaya çıkmaktadır. Dönem içinde kişi başına GSMH cari fiyatlarla 3245.6 kat artmış olmasına karşılık ortalama net maaşlardaki artış 1635.5 kat olarak gerçekleşmiştir. Başka bir deyişle, ortalama net maaş, milli gelir artışının %49.6 oranında gerisinde kalmış, kamu görevlilerinin milli gelir içindeki payı yaklaşık %50 oranında düşmüştür.

Hızlı enflasyonun yanı sıra giderek bozulan gelir dağılımı, ülkenin başta gelen toplumsal-ekonomik sorunları arasındadır. Nüfusun en alt gelir grubundaki %20'lik kesimi milli gelirin yaklaşık %5'ini, en üst gelir grubundaki %20'lik kesim ise milli gelirin %49'unu almaktadır. (Devlet İstatistik Enstitüsü, Hane Halkı Gelir Dağılımı Araştırması, 1991.)

Özetlersek, gelişme sürecindeki bir ülkede maaş ve ücret gelirlerinde üç tür artış yapılmalıdır:

1. Enflasyondan kaynaklanan satınalma gücü kaybını giderecek maaş artışı;
2. Milli gelir düzeyindeki yükselmeyi yansıtan artış;
3. Gelir dağılımı bozukluğunu giderecek artış,

Ülkemizde kamu görevlilerinin aylık ve ücret rejimine ilişkin olarak önerilerimiz şunlardır:

- Sağlıklı görev tanımlarını, iş gereklerini esas alan iş değerlendirmesi tüm kurumlarda yapılmalıdır. Mali haklar, unvan, devlet otoritesini temsil, sorumluluk, risk, eğitim vb. ölçütlere göre belirlenmelidir.

- Objektif ve adaletli bir ücret farklılaştırılmasına gidilmelidir.

- Ücretlerde iç denge (dikey ve yatay bağıntılar) ve dış denge (özel kesimdeki benzeri işlere ödenen ücretlere paralellik) sağlanmalıdır. Nitelikli personel, çalışmasının karşılığını alabilmelidir. Yan ödemelerin tümü, tek kalemde toplanmalı, hizmete bağlı mali hak olarak Görev Tazminatı, iş değerlendirmesine göre, her meslek grubu için işin önem, güçlük, sorumluluk ve risk derecesi dikkate alınarak belirlenen oranlarda kıstas aylık (en yüksek memur aylığı) esas alınarak uygulanmalıdır.

YÖNETİME KATILMA

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun memurların yönetime katılma mekanizmaları olan Danışma Kurulları'nı düzenleyen maddeleri, yönetmelik uzun bir süredir çıkarılmadığından uygulamada işlerlik kazanamamıştır.

Çağdaş bir personel rejimini gerçekleştirmek için, herşeyden önce katılmalı bir yönetsel yapıyı ortak çalışma düzenini kurarak oluşturmak gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu çalışanlarının (memurların) örgütlenme hakkı (memur sendikaları) ile danışma kurulları yaşama geçirilmelidir.

Ortak çalışmalar düzenine yasal düzenleme ile işlerlik kazandırılması durumunda, yönetim temsilcileri ile kamu personeli sendikalarının temsilcileri, ortak kurullarda eşit sayıda biraraya gelerek, personel yasalarının uygulanmasından doğacak sorunlarda ve genelde personelin hakları, ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi konularında görüş alış verişini yapıp ortak kararlar alabilecekler ve kurallar, ilkeler üretebileceklerdir.

Kamu çalışanlarının sendikal hakları, Anayasa gereği uyulmakla ve uygulanmakla yükümlü bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerine ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine uygun bir içerikle yasalaştırılmalıdır.

ÇALIŞAN KADININ SORUNLARI

Kadınların kamu yönetimindeki konumlarına ilişkin sorunlar vardır. Bu sorunlar, nesnel koşullardan ve yasal, yönetsel uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

Çalışan kadınlara ilişkin temel sorunlardan birini, yasal çerçevenin yetersizliği oluşturmaktadır. İşlem eşitliğine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yoktur.

İşlem eşitliği ilkesi şu konularda yasal güvence altına alınmalıdır: İşe alma, rehabilitasyon, işdağıtımı, yükselmeler, mali haklar. İşlem eşitliği ilkesinin bu konularda izlenmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

HİZMET İÇİ EĞİTİM

Hizmet içi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırımdır. Bu itibarla, hizmetin niteliğini iyileştirmeyi, verimi arttırmayı, zaman ve kaynak israfını önlemeyi, personeli daha ileri görevlere hazırlamayı amaçlamaktadır.

Kuruluşların bütçe imkanlarının sınırlılığı, yeterince nitelikli eğitim personeli bulunmayışı vb. nedenlerle hizmet içi eğitim etkinliklerinin yetersizliği görülmektedir. Özellikle, üst kademe yönetici personelin yetiştirilmesine özel bir önem verilmesi gereklidir.

Bu bağlamda, yöneticilere, çağdaş demokratik sosyal hukuk devleti, insan hakları, yasal, yönetim ilkelerine dayanan toplumun hizmetinde ve halkın istek ve eğilimlerine duyarlı bir yönetim anlayışını benimsetecek önlemler alınmalı, eğitim programlarından da bu amaçla yararlanılmalıdır.

Üst kademe yöneticilerini, Çağdaş yönetim teknikleri, yabancı dil, iletişim ve bilgisayar teknolojisi ve kimi özel konularda bilgilendirmek amacıyla kapsamlı ve uzun süreli eğitim programları düzenlenmelidir. Üst düzey yönetici yetiştirme programlarında modüler bir uygulama yer almalıdır.

KAYNAKÇA

Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, (Ankara: TODAİE, 1995), 250s.

Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No. 3

(Ankara: Nurol matbaası, 1994).

TODAİE, **Türk Kamu Bürokrasisinin Sorunları, Çözüm Yolları Hakkında Uygulamaya Dönük İlkeler Taslağı**. (Ankara: 1994) Çoğaltma.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, **Devlet Personel Reformu İlkeler Taslağı**,

(Ankara: 1993), Çoğaltma

1995 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas

Komisyonu, **Personel Rejimi Alt Komisyonu Raporu**, (Ankara: Ekim 1993), Çoğaltma

Meral Tecer, "Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları" **Amme İdaresi Dergisi**,

C. 26, Sayı 3 (Eylül 1993), s. 13-23 ■