



TÜRK AKADEMİSİ
SİYASİ SOSYAL STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI

PERSONEL REJİMİNDE ÖLÇÜT KARMAŞASI



TÜRK AKADEMİSİ SİYASİ SOSYAL STRATEJİK ARAŞTIRMALAR VAKFI

İsmail Faruk AKSU

Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi
Değerlendirme No. 1 // Haziran 2013
www.turkakademisi.org.tr

TÜRK AKADEMİSİ Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV)

Türkiye’de ve dünyada, yaşanmış ve yaşanmakta olan olayları; siyasî, sosyal, tarihî ve kültürel derinlik içinde ve stratejik bir bakış açısıyla değerlendiren, yeni tasarımlar ortaya koyarak gelecek vizyonu oluşturan bir düşünce kuruluşudur.

TASAV, bilimsel kıstasları esas alarak ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde araştırma, inceleme ve değerlendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Çalışmalarını hiçbir kâr amacı gütmeyen ilgililer ile paylaşan TASAV; tarafsız, doğru, güncel ve güvenilir bilgiler ışığında kamuoyunu aydınlatmaya çalışmaktadır.

TASAV’ın amacı; ülkemizin ekonomik, sosyal, siyasî, kültür ve eğitim hayatının geliştirilmesine; millî menfaat ve birlik anlayışının, insan hak ve özgürlüklerinin, demokrasi kültürünün, jeopolitik ve jeostratejik düşünce biçiminin yaygınlaştırılmasına; toplumda millî, vicdanî ve ahlâkî değerlerin hâkim kılınmasına ve Türkiye’nin dünyadaki gelişmelerin belirleyicisi olmasına bilimsel faaliyetler aracılığıyla katkı sağlamaktır.

ARAŞTIRMA MERKEZLERİ

TASAV, aşağıda belirtilen altı Stratejik Araştırma Merkezi vasıtasıyla çalışmalarını yürütmektedir:

1. Dış Politika Araştırmaları Merkezi
2. Güvenlik Araştırmaları Merkezi
3. Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi
4. Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi
5. Ekonomi Araştırmaları Merkezi
6. Enerji Araştırmaları Merkezi

PERSONEL REJİMİNDE ÖLÇÜT KARMAŞASI

İsmail Faruk AKSU

Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi
Değerlendirme No: 1 // Haziran 2013
www.turkakademisi.org.tr

Bu yazının tüm hakları saklıdır. Yazının telif hakkı TASAV'a ait olup kaynak gösterilerek yapılacak makul alıntılar dışında önceden izin almadan kullanılamaz ve çoğaltılamaz.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
KANUN TASARISI İLE YAPILMASI ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİKLİKLER.....	1
TEŞKİLÂTLANMAYA VE KAMU PERSONELİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN KANUN TEKNİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ TEMEL İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	7
SONUÇ.....	8

GİRİŞ

Bir süredir kamu çalışanlarına ilişkin bazı düzenlemelerin yapılacağı yönünde haberler kamuoyunu meşgul etmektedir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, yapılacak düzenlemenin kendilerinin hukukî ve malî statüleri bakımından ne yönde bir değişiklik getireceğine ve hayatlarını nasıl etkileyeceğine dair yer yer endişeli, yer yer de umutlu bir bekleyiş içerisinde girmişlerdir. Kamuoyu bu süreçte ancak ilgili bakan ve diğer yetkililer ile sendikaların çalışmalar hakkında yaptıkları ve medyaya yansıyan haberler oranında bilgi sahibi olmuştur.

Nihayet, Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair (Torba) Kanun Tasarısı, 15.05.2013 tarihli ve 2607 sayılı Başbakanlık yazısı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiştir. Tasarı, kamu çalışanlarına ilişkin mevzuatla birlikte farklı alanlara ilişkin başka kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde de değişikliklerin öngörüldüğü “torba” tabir edilen bir kanun tasarısıdır.

Kamuoyuna yansıyan beyanların aksine Tasarı, kamu personelinin hukukî ve malî statüsüne ilişkin sınırlı değişiklikler getirmektedir. Öngörülen düzenlemeler, 26.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Torba Kanun ve 03.11.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile başlatılan, birçok teşkilât kanununa personele ilişkin münferit düzenlemeler eklenerek devam eden, personel rejimindeki ölçüt karmaşasının içinden çıkılmaz hâl almasına yol açan sürecin devamı mahiyetindedir.

Öngörülen değişikliklerin; yönetimin temel fonksiyonlarına, personel rejiminin ilkelerine ve kamu politikalarının oluşumuna ne kazandıracığı, nasıl bir katkı sağlayacağı, hizmet sunumunda ne yönde etkinlik ve verim artışına sebep olacağı ve çalışma barışına nasıl hizmet edebileceği anlaşılamamaktadır.

KANUN TASARISI İLE YAPILMASI ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİKLİKLER

Kanun Tasarısı ile kamu personeline ilişkin olarak yapılması öngörülen ve öne çıkan düzenlemeler şu şekildedir:

1. *Uzman yardımcılığı, denetmen yardımcılığı, aktüer yardımcılığı ve müfettiş yardımcılığında geçirilmesi gereken asgarî süre üç yıldan iki yıla indirilmekte, yardımcılıktan uzmanlığa geçişte tez hazırlama zorunluluğu kaldırılmaktadır.*

Belirtilen yardımcılıklara girişte aranan öğrenim şartı, standart hâle getirilerek “en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinden veya bakanlıklar ve kurumlarca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle

belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olma” şeklinde yeniden belirlenmektedir.

Mesleğe özel yarışma sınavına tâbi tutulmak suretiyle alınan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36’ncı maddesinin Ortak Hükümler Bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan uzman, müfettiş, denetçi, kontrolör, denetmen ve aktüer kadroları ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kurul ve üst kurul tarafından mesleğe özel yarışma sınavına tâbi tutulmak suretiyle alındıktan sonra uzman, meslek personeli veya denetim elemanı kadro veya pozisyonlarına atanmak amacıyla yapılan yeterlik sınavına girmek için zorunlu bulunan tez hazırlama süreci kaldırılmakta, uzmanlığa atanmada aranan yabancı dil bilme şartı zorunlu olmaktan çıkarılarak ihtiyarî hâle getirilmektedir.

Uzmanlaşmanın anlamını yitirdiği ve “kariyer meslekler” sisteminin bozulmasına yol açan süreç esasen 6111 sayılı Torba Kanun ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemelerle başlatılmıştır. Uzmanlığın kapsamının genişletilerek kariyer sistemin güçlendirileceği yaklaşımı, beklenen sonucu vermemiş ve sistemin dejenerasyonunu hızlandırmıştır. Bu defa ise uzmanlaşma için ana unsur olan meslek mensuplarının yetiştirilmelerindeki süre daraltılmak, tez süreci kaldırılmak ve yabancı dil bilme zorunluluğu kaldırılarak takdirî hâle getirilmek suretiyle kariyer mesleğe özgü yapı iyice bozulmaktadır.

Kamuda istihdam edilenlerin işlevleri açısından değerlendirildiğinde üç tip kamu çalışanından söz etmek mümkündür. Bunlar, daha ziyade kurumun ve çalışanların sağlıklı hizmet verebilmesine yardımcı olmak üzere hizmet veren görevliler; bürokrasinin kayıt, yazışma, gibi karar verici mekanizmaların talimatları doğrultusunda hareket eden ve günlük rutin işleri yürüten görevliler; devletin politika belirleme, planlama, karar alma ve denetim gibi temel, belirleyici fonksiyonlarını ifa eden görevlilerdir. Söz konusu görevlilerin her birinin nitelikleri, seçilmeleri, atanmaları ve özlük hakları da bu işlevleri ile uyumlu olarak tanzim edilmektedir ya da edilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Kanunun 36-A/11 maddesinde sayılan ve “kariyer meslekler” olarak tarif edilen uzman, denetçi, denetmen, müfettiş ve aktüer gibi kadrolarda bulunanların seçilme, atanma ve yetiştirilmelerinin, kendilerinden işlevlerini en iyi şekilde yerine getirme beklentileri ile uyumlu olarak düzenlenmesi şarttır. Oysa yapılan düzenlemeler sayılan kamu görevlilerini seçme ve yetiştirmeye dair hususlar bakımından diğer kamu çalışanlarından farksız hâle getirmektedir. Bu meslekler için hazırlanması zorunlu olan tez bir angarya olarak görülmemelidir. Yeterlik sınavı sürecinde meslekî bilginin ölçüldüğünden söz edilebilir. Ancak tez sürecinin bütünü değerlendirildiğinde tez hazırlama işi, kurumlara ve kişilere araştırma kültürünün ve yetisinin kazandırılması, görev alanları ile ilgili olarak bilimsel tabanlı destek ve araştırma arşivinin oluşturulması, çalışanın mesleği ile

ilgili farklı alan, kişi ve kurumlarla iletişim kurmak suretiyle bakış açısının genişlemesi ve çalışmalarına vizyoner bir anlayış kazandırması bakımından önem arz etmektedir.

Dünya ölçeğinde rekabetçi bir yapının kurulması diğer şartlarla birlikte rekabet edebilir nitelikte personel istihdamı ile mümkün olabilecektir. Yabancı dil bilmek inceleme, araştırma, bilimsel verilere nüfuz etme gibi nedenlerle büyük önem taşımaktadır. Yeni düzenlemeyle yabancı dil bilme şartının kaldırılması, kariyer uzmanlardan beklenen hizmet ile örtüşmediği gibi uluslararası arenada rekabet edebilme şansını da ortadan kaldırmaktadır.

Söz konusu personelin rutin işleri gören personel ile nitelik, seçilme, atanma ve yetiştirilme bakımından birbirine yaklaştırılmasının ve kapsamın genişletilerek uzmanlığın yaygınlaştırılmasının, hizmet gereğinden ziyade diğer personelin malî ve sosyal haklarının iyileştirilmesi amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

Oysa amacın çalışanlara daha fazla malî ve sosyal hak sağlamak olması hâlinde bile bunun birden fazla yolunun bulunduğu bilinmektedir. Kariyer sistem tahrip edilmeden de amaca hizmet eden düzenlemeler yapılması mümkündür. Öngörülen düzenlemelerin yasalaşması hâlinde, uzun vadede nitelikli uzman personelin kamuda istihdamı ile ilgili sorunların ortaya çıkacağı açıktır.

Öte yandan, hâlen stajyer ve yardımcı olarak çalışmakta olanlar Tasarının kanunlaşması hâlinde, tez hazırlama ve yabancı dil şartından muaf olacaklardır. Ancak Tasarıda, daha önceki yıllarda tez nedeniyle mağdur olmuş kişilerin tezini verememesine bağlı oluşan mağduriyetleri giderecek bir hükme ise yer verilmemiştir.

2. Müdür, İl Müdürü, Daire Başkanı, Grup Başkanı ve Genel Müdür Yardımcısı gibi müdür ile genel müdür arasındaki ek göstergesi 6400'e kadar olan idarî kademelere yapılacak atamalarda aranan hizmet süresi beş yıla düşürülmekte, bu kadrolara atanabilmek için öğrenim durumu ile beş yıllık hizmet süresinin dışında ilgili kurumda belirli süre çalışmış olma, belli bir bölüm mezunu olma gibi hiçbir özel şartın aranmayacağı hükmü getirilmektedir.

6400 ve daha yüksek ek göstergeli unvanlara (Genel Müdür, Kurum Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, Müsteşar v.b.) atanabilmek için de lisans öğrenimi görmüş olmak ve lisans mezunu olduktan sonra kamu, özel ya da serbest olarak beş yıl çalışmış olmak yeterli hâle getirilmekte, ayrıca bu hizmetin bir kısmının bile kamuda geçmiş olması şartı aranmamakta, tamamının özel sektörde veya serbest olarak geçmiş olması bu kadrolara atanmak için yeterli sayılmaktadır.

Bu görevlere, memur olabilmek için zorunlu olan sınav şartı aranmaksızın açıktan da atanma mümkün hâle getirilmekte, bu yönüyle 6400 ve üstü ek göstergeli görevler bir nevi istisnaî kadro hâline getirilmiş olmaktadır. Söz konusu

düzenlemelerle üst düzey kadrolara atanmada objektiflikten uzaklaşmakta, siyasî kadrolaşma meşrulaştırılmaktadır.

Öte yandan, müdür unvanlı kadrolara yapılacak atamalar için de görevde yükselme uygulaması imkânı kalmamakta; böylece, kamudaki büyük ölçüde teknik işler yürüten orta kademe yöneticiliklere atanmada da objektiflikten uzaklaşmaktadır. Bu durum mevcut sistemden geriye gidiş anlamına gelmektedir.

1-4 derece arasındaki idarî görevlere atamada kamuda beş yıl çalışmış olmanın yeterli hâle getirilmesi, bu görevlerin; sadece bilgi ve beceri değil, aynı zamanda kurumsal kültür, devlet ve hayat tecrübesi, idarî geleneklere vukufiyet gibi kriterler gerektirdiğinin göz ardı edildiğine işaret etmektedir. Uzmanlığına ya da bilgisine ihtiyaç duyulanların kamuya çekilmesi için bu tür düzenlemelerin yapılması kamu yararına uygun olacaktır. Ancak sadece yönetici kadrolara yönelik bu yöndeki düzenleme; statü kazanmak veya malî ve sosyal hakları iyileştirmek bakımından hak edenleri öne alan değil akrabalık, eş-dostluk ya da etnik, dinî, siyasî, hemşerilik gibi bağlar ekseninde demografik yapıya veya gruba göre kanâat oluşturmayı hedefleyen, ayrımcılığı ve kayırmacılığı teşvik eden, hiç de adil olmayan bir düzenlemedir.

Devlet Memurları Kanununun 3'üncü maddesinde kanunun "temel ilkeler"i şöyle sayılmıştır. "*Sınıflandırma*: Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmak." "*Kariyer*: Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak.", "*Liyakat*: 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 kılmaktır."

Bu düzenlemelere bakıldığında, bir kısım personelin sınıfları içinde en yüksek kademeye kadar yükselmesi imkânı ortadan kaldırılmakta, bir kısım memuriyet mesleği içinde bulunmayan kişilere de bu ilkeye aykırı olarak en yüksek kademeye atanma imkânı getirilmektedir. Kişiye bağlı kadro sınıfı ihdası ile sınıfların, devlet memurlarının görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayrılması ilkesi ile tezada düşülmektedir. Yine özel şartlar getirilmesinin büyük ölçüde engellenmesi ile de liyakat sisteminin öne çıkmasına mani olunmaktadır. Dolayısıyla personel rejiminin temel kabulleri ile bu düzenlemeler örtüşmemektedir.

Tasarıda kurumların müdür ve daha üst unvanlı yönetici kadrolarına atanabilmek için öğrenim durumu ile toplam hizmet süresi dışında; belirli bir meslek mensubu, kariyer meslek mensubu ya da kurum meslek personeli olma, 36'ncı maddede belirtilen hizmet sınıflarına veya hâkimlik ve savcılık mesleklerine ilişkin kadrolarda bulunmuş veya bulunuyor olma veya belirli kadro veya görevlerde belirli bir süreyle bulunmuş olma gibi özel şartların aranmayacağı, belirtilen

kadrolardan genel idare hizmetleri sınıfı dışındaki sınıflara dâhil olanlar ile hâkim-savcı sınıfına dâhil olanlara kendi hizmet sınıfı dışından atama yapılması hâlinde, anılan kadroların hizmet sınıfının bu süre zarfında genel idare hizmetleri sınıfı olarak kabul edileceği ve diğer mevzuatın bu hükme aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Kadroların, bir görevi ve görevin gerektirdiği nitelikleri içinde barındırdığı kabul edilir. Kadroya atanacak kişilerin kadro tanımı içindeki vasıfları haiz olması şarttır. Örneklendirmek gerekirse idarî görevlerden; mülkî idareyi ilgilendiren bir görev için mülkî idare personeli olmak, Dışişleri Bakanlığı'nda bir görev için dışişleri meslek memuru olmak, tedavi hizmetlerinde görev yapmak için tabip olmak, din işleri ile ilgili görev yürütmek için ilâhiyatçı olmak gerekir. Hâlbuki yapılan düzenleme ile dört yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak kaydıyla özel, serbest ya da kamuda beş yıl hizmetin bulunması bu görevlere atanmak için yeterli olacaktır. Atanan kişinin niteliği gereği o kadro ve sınıfa atanma imkânı bulunmaması hâlinde söz konusu kadronun, herkesin atanabileceği genel idare hizmetleri sınıfından bir kadro hâline getirilmesi öngörülmektedir.

Bu tasarruf, kadroların ve hizmet sınıflarının göreve ve görevin gerektirdiği niteliklere bağlı olmaktan çıkartılıp, “kişiye” bağlı hâle getirilmesi demektir. Kamu kurumlarında işin gerekleri yerine “adama göre yöneticilik” dönemini başlatacak olan böyle bir düzenleme sonunda verimlilik, etkinlik ve denetim zafiyeti oluşacak, bu da kamu hizmetinin aksamasına yol açacaktır.

3. 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan düzenlemelerle, Dışişleri Bakanlığında meslek mensupları dışından büyükelçi ve daimî temsilci olarak atananların merkeze döndüklerinde Bakanlıkta çalışabilmeleri, Bakanlıktaki görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam edebilmeleri ve meslek mensubu olanlar arasından büyükelçiliğe atananlarla aynı hükümlere tâbi olmaları öngörülmektedir.

Tasarı ile Dışişleri Bakanlığında müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve müstakil daire başkanlarının meslek mensupları arasından atanması şartı kaldırılmaktadır.

Bu düzenlemeyle, Dışişleri Bakanlığında hizmet gereği dışında çeşitli saiklere dayalı olarak kadrolaşmanın önü açılacak, bu yöntem meslek memurluğuna giriş yolu olarak kullanılabilecek, iş veriminin ve kalitesinin düşmesine, kurum kültürünün yozlaşmasına ve çalışma barışının bozulmasına sebep olabilecektir.

4. 5525 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun'da yapılan düzenleme ile 28.02.1997 tarihinden sonra verilen disiplin cezaları nedeniyle memuriyetten çıkarılanların yeniden göreve alınmasında kadro kısıtlamalarının uygulanmaması sağlanmaktadır.

28.01.1999 tarihli ve 4445 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun 23.04.1999 tarihinden önce; 22.06.2006 tarihli ve 5525 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun ise memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bu görevlerde bulunmuş olanlar hakkında 23.04.1999 tarihinden 14.02.2005 tarihine kadar işlenmiş fiillerden dolayı verilmiş disiplin cezalarının bütün sonuçları ile affedilmesini hükme bağlamıştır.

Bu defa 28.02.1997 tarihinden sonra verilen disiplin cezaları nedeniyle memuriyetten çıkarılanlardan 28.08.1999 tarihli ve 4445 sayılı ve 22.06.2006 tarihli ve 5525 sayılı Kanun hükümlerinden yararlanmış olanların; memuriyete giriş şartlarını kaybetmemiş olmaları, durumlarına uygun boş kadro ve pozisyon bulunması, bu kadro ve pozisyonlara ait nitelikleri taşıması kaydıyla yeniden göreve alınmaları sırasında 2013 yılı Bütçe Kanununda kurumlar için öngörülen atama sayısı sınırlamasının uygulanmayacağı belirtilmektedir.

Geriye dönmek isteyenlerin memur olabilme genel şartlarını taşımaları zorunluluğu getirilmekte ise de bilindiği gibi gerek Türk Ceza Kanununda gerekse 657 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler ile memur olmaya engel olan suçlar bakımından bazı değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca zaman içinde memnu hakların iadesi gibi kazanımlar nedeniyle yeniden memur olma hakkı elde etmiş olanlar da bulunmaktadır. Bunların bir kısmının genel hükümlere göre de yeniden memuriyete dönebilme hakkı bulunmakla birlikte, bu düzenleme ile kendileri için bir öncelik getirilmektedir.

Tasarı 5525 sayılı Kanuna atıf yaptığı için 14.02.2005 tarihine kadar memuriyetine son verildiği hâlde bu güne kadar tekrar görevine dönemeyenleri kapsamakta, bu tarihten sonra görevine son verilmiş olanları ise kapsamamaktadır.

5. Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Düzenleme Yapılmasına İlişkin olarak Hükümete Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında yürürlüğe konulan KHK'lerden, yetki kanununun kapsamına girmediği veya KHK'lerle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilen hükümler, yeniden düzenlenmek suretiyle eksikliğin giderilmesi öngörülmektedir.

Söz konusu kanun hükmünde kararnamelerin iptale konu olan düzenlemelerle birlikte, personel rejimini tahrip eden, çalışanları mağdur eden bazı hususlarına da dikkat çekmek yerinde olacaktır. Bunlar; yapılan düzenlemelerin birbiriyle uyumlu olmaması, kamu kurumları arasında görev, yetki ve sorumluluk çakışmalarının artması, teşkilât düzenlemelerinin hizmet gereklerine bağlı olmaksızın personelle ilgili sebeplere dayanması, memurların geçici görevlendirilmesine ilişkin olarak getirilen özel düzenlemelerle sürgün ve taciz yolunun açılması, ilerleme ve

yükselmelerde siyasî tercihlere bağlı bir mekanizmanın oluşturulması ve keyfi uygulamalara fırsat veren hükümlerle çalışanlar arasında huzursuzluk ve mağduriyetler yaratılması gibi hususlardır.

TEŞKİLÂTLANMAYA VE KAMU PERSONELİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN KANUN TEKNİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ TEMEL İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu kurumlarının teşkilât kanunları ve personel rejimine ilişkin olarak yapılan çoğu düzenleme, esas itibarıyla kamu idaresinin hizmet sunumunda bir anlayış değişikliği getirmemekte, vatandaşların karşılaştığı temel sorunları ortadan kaldırmamaktadır.

Sistem bütünlüğü içerisinde meseleye yaklaşılmaması, yapılan düzenlemelerin perde arkasında çoğu zaman hizmet gereği yerine kişi ya da kişilere yönelik tercihlerin olduğuna işaret etmektedir.

Kamu yararı temel ilkesi esas alınmadan hazırlanan teşkilâtlanma ve personel rejimine ilişkin kanun tasarıları; çoğunlukla teşkilâtların kuruluşundan işleyişine, görev, yetki ve sorumluluklarına, kamu çalışanlarının hukukî ve malî statüsüne kadar, içerdiği düzenlemelerle Anayasa'nın öngördüğü bütünlük ve eşitlik ilkelerine, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluşuna ilişkin esasları düzenleyen 3046 sayılı Kanunda belirtilen ilke ve esaslara uygunluk taşımamaktadır.

Hazırlanışı itibarıyla teknik yeterlikten yoksun olan bu tasarıların ıslah edilebilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ihtisas komisyonlarında çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Geriye dönüp bakıldığında yasalaştırılan teşkilât kanunlarının şekil, görev, yetki, ve sorumluluklar ile çalışanlara sağlanan haklar ve uygulanacak müeyyideler gibi esaslı birçok husus bakımından oldukça farklı düzenlemelerin ortaya çıktığı bir “mevzuat kirliliğinden” ibaret olduğu görülmektedir.

Bu durum kamu yönetiminde, başta koordinasyon eksikliği olmak üzere ilke, odak, ölçüt, teamül ve yöntem gibi usul ve esasa dair birçok sorunun kronik hâle geldiğini göstermektedir.

SONUÇ

Kamu personel rejimi, kamu görevlerini yerine getirme sürecinde kamu görevlilerinin devletle olan ilişkisini düzenleyen kamu yönetiminin önemli unsurlarından birisidir.

On yıldır hükümet programlarında ve kalkınma planlarında 657 sayılı Kanunun “yamalı bohça” hâlini aldığından söz edilerek çağdaş bir personel rejiminin yapılacağı ifade edilegelmiştir. Kamu yönetimindeki ve personel rejimindeki dengesizlik, verimsizlik ve kalitesizlikten, bürokratik oligarşiden şikâyet edilmiştir.

Yapılan her düzenleme bir olaya, konuya, hatta kişi ya da kişilere yönelik olarak tanzim edildiği ve sistem mantığı ile meseleye yaklaşılmadığı için, bu düzenlemeler personel rejimini daha da içinden çıkılmaz hâle getirmiştir. Bir yandan düzensizlikten şikâyet edilirken, bir yandan da bu düzensizliklerden istifade ederek eş dost kayırmak tercih edilmiş, sorunları giderme çabasında olunmamıştır.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler, aileleriyle birlikte düşünüldüğünde, yaklaşık on beş milyon kişiyi doğrudan, verdikleri hizmet bakımından ise vatandaşlarımızın neredeyse tamamını dolaylı olarak etkilemektedir. Bu durumları kamu görevlilerinin toplumsal hayattaki etki alanlarının ve önemlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Türkiye’de kamu personelinin çalışma şartlarını köklü ve sağlam temeller üzerine oturtmak amacıyla 1965 yılında Devlet Memurları Kanunu çıkartılmıştır. Bu tarihten sonra gerek 657 sayılı Kanunda gerekse başka kanunlarla 657 sayılı Kanunun kapsamına giren konularda yapılan değişikliklerle 48 yıl içinde personel rejiminde birlik anlayışından uzaklaşmıştır. Çalışanların hukukî ve malî statülerine ilişkin birçok konuda içinden çıkılmaz bir hâl alan personel rejiminin görünümü 1965 yılındaki durumdan farksız hâle gelmiştir.

Kamu hizmetine girme, ilerleme ve yükselme, yer değiştirme ve ücret konusu, personel rejiminde objektif ölçütlerin ve adaletin varlığının ya da yokluğunun en çok hissedildiği alanlardır. Kayırmacılığın yaygınlık kazandığı bu alanlar, personel rejiminde yol açılan tahribatın da odak noktasını oluşturmaktadır. Nitekim mezkur Kanun Tasarısı ile öngörülen ve yönetici kadrolara atanmayı objektiflikten uzaklaştıran düzenlemeler, bu alanda yapılan tahribata bir yenisini eklemektedir.

Ücret adaleti sağlamak için çıkarılan düzenlemeler adaletsizliği artırırken, hizmete girmiş ve terfide liyakatin esas olmaması bürokrasiyi siyasallaştırmaktadır. Eşit işe eşit ücretin sağlanmasından söz edilirken, başta kurumların teşkilât kanunları olmak üzere birçok kanunda yapılan düzenlemelerle, statüler, kurumlar ve unvanlar arası ücret dengesi daha da bozulmakta, ücret adaletsizliği yaygınlaştırılmaktadır.

Tüm bu düzenlemeler ve gelişmeler sonucunda, kamu yönetiminde ve personel rejiminde “odak” kamu yararı olmaktan çıkmakta, “ölçüt” ise siyasî ya da objektif olmayan diğer tercihlerin liyakatin önüne geçmesi ile bozulmaktadır. Ayrıca sistem bütünlüğünü dikkate almadan yapılan münferit düzenlemeler de, söz konusu Kanun Tasarısı örneğinde olduğu gibi bu tahribat sürecini tetiklemektedir.

Bu anlayış içinde kamu yönetimine ya da özel olarak personel rejimine ilişkin somut bir soruna çözüm getirmeyen ya da bir yenilik içermeyen münferit girişimler yerine objektif ölçütlerin esas alındığı, bir grubun ya da kişinin çıkarları yerine kamu yararının odak hâline getirildiği, anayasal ilkeler doğrultusunda kamu yönetiminin bütün unsurlarıyla değerlendirildiği kapsamlı ve eşzamanlı düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Özetle, henüz TBMM ihtisas komisyonlarında görüşülmekte olan Kanun Tasarısı, bürokrasinin siyasallaşmasına, liyakat ve kariyer sisteminin zaafa uğramasına, başarı ve gayret gibi unsurların bir işe yaramayacağının ortaya çıkmasına, iş veriminin ve kalitenin düşmesine, çalışma barışının bozulmasına yol açacak, “işe göre” olmaktan çıkartılıp “adama göre” dizayn edilen yönetici atamaları sonucu hayatî konularda otokontrol ve denetim sistemi aksayacak, telâfisi imkânsız sorunlarla karşılaşılabilir.

Öngörülen düzenlemeler, personel rejimindeki olumsuz tablonun ıslahına katkı sağlamayacak, “yamalı bohça” tabir edilen 657 sayılı Kanuna yeni bir yama değil, ama yeni bir delik daha açacaktır.