

657'yi Değiştirmek



Prof. Dr. Birgöl Ayman GÖLER

*AKP Hükümeti, TBMM Başkanlığı'na 9 Haziran 2010'da Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı sundu....
Bu yazı, Tasarı'yı açıklanan ve açıklanmayan amaçlarıyla değerlendirmektedir.*

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler
Fakültesi Yönetim Bilimleri AD

Ankara 3 Temmuz 2010

Tel:(312) 595 12 85

<http://yonetimbilimleri.politics.ankara.edu.tr>

Prof. Dr. Birgöl Ayman GÜLER

657'yi Değiştirmek

9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine

3 Temmuz 2010 Ankara

AÜ SBF YBAD

657'yi Değiştirmek: 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine

İÇİNDEKİLER

TASARI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ _____	1
TASARI'NIN AÇIKLANAN AMACI NEDİR? _____	2
TASARI VE DEMOKRATİK AB'NİN TALEPLERİ _____	3
TASARI'NIN AÇIKLANMAYAN AMACI NEDİR? _____	7
KADRO KALDIRMA YETKİSİNİN GENİŞLETİLMESİ _____	9
KARİYER SİSTEMİNİN TASFİYESİ VE "İŞ SINIFLAMA" YA DA "NORM-KADRO SİSTEMİ"NE GEÇİŞ _____	11
ÜSTKADEME YÖNETİCİLİĞİN SİYASALLAŞMASI VE ÖZELLEŞMESİ _____	14
SİCİL SİSTEMİNE SON VERİLMESİ VE "SOPA - HAVUÇ SİSTEMİ"NE GEÇİŞ _____	17
SONUÇ _____	19

657'yi değiştirmek.....

Hükümet, TBMM Başkanlığı'na 9 Haziran 2010'da *Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı* sundu. Kamuoyuna Devlet Bakanı Hayati YAZICI tarafından duyurulan bu hazırlık, basın organlarında en çok izin hakları ile kadın ve özürölü personele tanınan haklar bakımından ilgiye değer görüldü.

Medyanın Tasarı'nın çalışanlar lehine birkaç hükmüne gösterdiği abartılı ilgi, tasarı lehine kamuoyu oluşturma çalışmalarının parçası olarak değerlendirilmelidir. Gerçekte ise Tasarı'nın önemi, ne haklarda genişleme ne de uygulamadaki aksamaları giderme amacıyla saklıdır. Çünkü Tasarı, kamu personel rejiminin yapısını ve kamu yönetimiyle kamu hizmetini temel felsefesi bakımından değiştiren bir metindir.

9 Haziran 2010 Tasarısı, 657'yi değiştirmeyi amaçlayan ilk girişim değildir. AKP hükümetleri bu işe daha önce de girişmiştir. Ağustos 2004 ve Ekim 2005'de *Kamu Personeli Kanun Tasarısı*, Ağustos 2006'da *Devlet Memurları Kanun Tasarısı* adı altında farklı taslaklar hazırlanmıştı. Bunlarda da sözleşmelilik, yükselme sisteminin değiştirilmesi, performansa dayalı değerlendirme uygulaması gibi benzer değişiklikler öngörülmüştü. Şimdiki Tasarı'nın bunlardan farkı, 657'yi topluca değiştirme niyetinden geri adım atılmış ve akıldaki planın parça bölük hüküm değişiklikleriyle yürürlüğe koyulmaya karar verilmiş olmasıdır.

Yapılan hazırlıkla, bütün bir yönetim sistemi değiştirilmeye girişilmiş, ne var ki bu girişim genel gerekçede, "makul taleplere cevap verme" işi diye sunulmuştur. Böylece AKP, kural koyma ve yasa yapma işinde açık, anlaşılabilir, samimi olma koşullarını ihlal etme alışkanlığına yeni bir örnek eklemiştir. Siyasal iktidar, başarısız Kamu Yönetimi Temel Kanunu girişiminden bu yana, ülke yönetiminin temel anayasal ilkelerini uygulanamaz kılan yönetsel değişiklikleri, "parça parça yürütme" stratejisini benimsemiş görünmekte, memurluk sistemine ilişkin tasarruflarını da böyle uygulamaya gayret etmektedir. İktidarın uzman danışmanları, bu tavrın, Türkiye gibi yasama – yönetim – yargı geleneği yerleşik bir ülkede geçerli olamayacağını artık anlamalı, işlerini, uğruna mücadele ettikleri hedef ne ise, bu hedefi bir bütün olarak gösterme ve savunma cesaretiyle görmelidir.

TASARI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ

Tasarı, toplam 23 madde ile birkaç ek listeden oluşan 32 sayfalık bir metindir. Eldeki metinle uğraşmanın çeşitli güçlükleri vardır.

Son zamanlarda başka yasa taslaklarında da sık görüldüğü gibi, bu yasa hazırlığının genel gerekçesi ile madde gerekçelerinde de ne yapılmak istendiğinin açık seçik anlatılmasından uzak durulmuştur. Yazıyı incelemeye girişenlerin kapıldığı ortak duygu, neredeyse dudaklardan kendiliğinden dökülen "iyi ama neden?" sorusunda somutlanmaktadır. Genel gerekçe ile madde gerekçeleri, adları üzerlerinde, getirilen yeni hükümlerin "gerekçe"lerini, "neden"lerini, maddelerin "arkasındaki düşünceler"i açıklamak için yazılır. Aşağıdaki başlıkta görüleceği gibi, Tasarı'nın gerekçeleri anlamlı olmaktan uzaktır.

Hükümler içeren maddelerin yapısı ise, yine son yıllarda sık rastlanan bir yöntemin bu hazırlıkta da kullanıldığını göstermektedir. Tasarı'nın 19. maddesi 5 sayfa, 20. maddesi 3 sayfa, 21. maddesi ise 9 sayfa uzunluğundadır. Bu, Türk kamu yönetiminde kullanılan yasama tekniği bakımından oldukça yabancı bir yazım biçimidir.

Tasarı'nın neyi değiştirdiğini tam olarak anlayabilmek için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan başka bir düzine yasa metnini de bilmek, bunları incelemek zorunluluğu vardır.

Tasarı, bir yasanın falanca maddesini başlığıyla birlikte değiştirdiğini belirtmekte; ancak değiştirdiği maddenin yaptığı değişiklikle hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Örneğin, Tasarı'nın 17. Maddesi, 657/231. maddesini tümüyle ortadan kaldırarak değiştirmiştir. Ortadan kaldırılan madde başlığı "Danışma Kurulları ile İlgili Yönetmelik", Tasarı'nın getirdiği başlık ise "Kamu Personel Bilgi Sistemi"dir. Bu, olağan ya da madde değişikliğinden anlaşılabilir türden bir madde değişikliği değildir; mevcut yasada yapılmış bir düzenleme, bu konuyla ilgisi olmayan bambaşka bir konuyla doldurulmaktadır. Yeni getirilen hükmü okuyup anlayabiliriz; ama Danışma Kurulları'na ilişkin düzenlemenin ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak ne düşüneliyiz? Acaba taslağı hazırlayanlar, bu maddenin zaten uygulanmadığını düşünüp, bir fazlalığı temizlemeyi uygun mu gördüler? Başka sorular da sorabiliriz; ne var ki madde gerekçesinde de herhangi bir açıklama olmadığı için soruları uzatmanın bir yararı yok görünmektedir.

Bir örnek daha verilebilir. Tasarı 657/Madde 64'ü değiştirdiğini söylemekte, ama yeni düzenleme 657/madde 65'i de kapsayarak gerçekte iki maddede değişikliğe gitmektedir. Bu yönde birkaç örnek daha vardır.

Kısacası, Tasarı yasalassa, hangi maddenin değiştiği hangisinin değişmediği konusu hem yönetimi hem yargı organlarını oldukça meşgul edecek konulardan biri olacaktır.

TASARI'NIN AÇIKLANAN AMACI NEDİR?

"Kamu yönetimini ve personel sistemini yeniden yapılandırmak, kendi başına ve kendisi için bir amaç değildir."¹ Dünya Bankası uzmanlarının dediği doğrudur; bu iş başka amaçlara ulaşmak için yapılır.

Genel Gerekçe'ye bakarsak Tasarı'nın hazırlanış amacı şöyle açıklanmıştır:

"Özellikle son yıllarda toplumsal hayatta yaşanan gelişme ve değişimler sebebiyle, *ilgili kesimlerin talepleri artmış*, bu durum, kamusal hayatta hizmet gören memurların haklarında, yükümlülüklerinde, iş ve işlemlerinde tâbi olacakları kurallarda da değişimi zorunlu kılmıştır. *Sendikal örgütlenmeler* sonucu yapılanan memur sendikaları yanında, *muhtelif sivil toplum kuruluşlarının ve çalışanların* da mâkûl ve uygun görülebilir talepleri, konu hakkında yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin dayanaklarından birini oluşturmaktadır."

Buna göre, Tasarı üç ilgili tarafın taleplerini karşılamak amacıyla hazırlanmıştır: Bunlar memur sendikaları, sivil toplum kuruluşları (kadın, engelli örgütleri olabilir mi?) ve çalışanlar (tek tek şikayet, dilek, temenniler?) olmak üzere üç kesimdir. Bunların siyasal iktidarca "makul ve uygun" bulunan isteklerini karşılamak, Tasarı'nın hazırlanma nedenidir. Demek ki Tasarı siyasal iktidarın tasarladığı bir yönetim modelini uygulamaya geçirmek için değil, *isteklere karşılık vermek için* hazırlanmıştır.

Genel Gerekçe'nin sonraki paragraflarında ise genel değil, belirli konulara özgü dayanaklar/gerekçeler sıralanmıştır. Numaralandırarak özetlersek diğer dayanaklar/gerekçeler şunlardır:

(1) "... memurların gerek kendileri gerekse yakınlarının hastalık, kaza veya doğum-ölüm vakalarındaki aylıklı ve aylıksız izin süreleri ile hastaya refakat gibi konularda düzenleme" yapmak zorunlu hale gelmiştir; çünkü sosyal yapıda geniş aileden çekirdek aileye geçilmiş, memur sayısı artmış, merkezi yerleştirmeler sonunda "memuriyete adım atan geniş bir kitle yaşadıkları sosyal çevreden ayrılmak zorunda" kalmışlardır.

¹ The World Bank, *Civil Service Reform –Strengthening World Bank and IMF Collaboration*, Washington 2002, s. 3.

(2) “Sicil sisteminin kaldırılmasının kamu yararı açısından daha uygun olacağı değerlendirilmiştir; çünkü sicil sistemi, bilgi edinme uygulamalarıyla gizli olmaktan çıkmış, yükselme – liyakatte işe yaramaz olmuş ve amirler için külfete dönüşmüştür. Bunu talep eden bir “taraf” belirtilmemiştir.

(3) “Kamuda nitelikli personel istihdam edilmesi ve bu personelin görevde tutulması, bunların genel uygulamadan farklı işe alım, yetiştirme, eğitim ve daha iyi bir özlük hakları sistemine tabi olmasını” gerektirmektedir; çünkü “kamu hizmetinden yararlananlar daha kaliteli, daha hızlı ve etkin hizmet talep et”mektedir. Bu isteği karşılamak için, uzmanlık sistemi kurulması düşünülmüştür.

(4) Son olarak, 657 sayılı yasanın basitleştirilmesi ve sadeleştirilmesi gerekmektedir; çünkü “işlemez hâle gelen hükümlerinin ortadan kaldırılması, uygulayıcılara kolaylık sağlanması bakımından” zorunlu olmuştur. Bunun talepkarı da belirtilmemiştir; ama daha önemlisi, Tasarı bu amacı gerçekleştirecek hiçbir hükme sahip değildir. 657’yi yalın kılmak bir yana, Tasarı mevcut dağınıklığı daha da artırmıştır.

Özetle, Genel Gerekeçe’ye göre, Tasarı *gidilecek yönü belirlemiş bir siyasal iktidarın yol aracı değildir*. Getirdiği hükümler, (1) örgütlü ya da bireysel olarak personelin, (2) kamu hizmetinden yararlananların – müşteri/yurttaşların, (3) personel yönetimi işlemleri sırasında yaşanan sorunları görerek idarenin isteklerini yerine getirmek için doğmuştur. Genel Gerekeçe’de böylece değişikliklerin sahibi siyasal iktidar yön gösteren yüksek profil sahibi bir aktör değil, “hizmetkar devlet anlayışı”na dayanan düşük profilli bir aktör olarak belirmektedir.

Oysa konu araştırıldığında, yeni düzenlemeyi talep edenlerin ve düzenlemede güdülen gerçek amacın daha farklı olduğu görülmektedir.

TASARI ve DEMOKRATİK AB’nin TALEPLERİ

Türkiye’de bazı konfederasyonların ve önemli sendikalardaki yöneticilerin, bunlara danışmanlık yapan bazı akademisyenler ile uzmanların, ülkemizde çalışma koşullarının AB’ye uyumunun sağlanmasını bir ileri adım, emekçi haklarında genişleme olarak değerlendirdikleri bilinir. Onlara göre böylece Türkiye demokratikleşecek, Avrupa’nın ileri insan hakları sistemi içinde yer alınarak emekçiler özgürleşecektir. Bu isteğin ardında “gelişmiş, modern, ileri Batı” ve “iç dinamikleri zayıf Türkiye” varsayımları vardır.

Bu kesimlerin istekleri, siyasal iktidar tarafından 2006 yılında resmileştirilerek karşılanmaya başlanmış durumdadır. 2007-2013 yılları arasında geçerli Dokuzuncu Kalkınma Planı, bazı sendikacıların bu isteklerini karşılama işini, siyasal ve yönetsel yetkililere görev olarak vermiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında Karar’da verilen komut aynen aşağıdaki gibidir: *(Bakanlar Kurulu Kararı: 2006/10399, RG: 13 Mayıs 2006)*

“Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

Kamu kurum ve kuruluşları, işlev ve sorumluluklarını etkin ve etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için yeterli nitelik ve sayıda personele kavuşturulacak, tüm personelin hızla değişen şartlara uyumunu sağlamak amacıyla yeterlilikleri sürekli bir şekilde artırılacak ve *istihdam koşullarının AB Müktesebatına uyumu temin edilecektir.*”

Plan Stratejisi’ndeki bu paragraf, Dokuzuncu Plan’da artık AB anılmadan yer almıştır. Plan’da 657’yi değiştirmek için çalışmaların başlatıldığı “..... 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışma(nın) sürdürülmekte” olduğu belirtilmiştir. Öyle olduğunu hepimiz biliyoruz; bu çalışmalar sonunda bazı taslaklar üretilmiş, 2004 ve 2005 yıllarında üretilen metin-

lere ilişkin tartışmalar yapılmıştı. Ne var ki bu taslaklar, “AB’ye uygunluk sağlansın, yeter” diyen sendika dünyası tarafından da kabul edilemez bulunmuştu. Şimdi, Dokuzuncu Plan döneminin tam ortasında karşımızda bir metin daha vardır ve 9 Haziran 2010 günü TBMM’ne sunularak Tasarı haline gelmiştir. Aynı kesimler, bu Tasarı’nın da kabul edilemeyeceği yönünde görüşler belirtmeye başlamışlardır.

Durum tuhaftır. Bazı sendikacıların “istihdam koşullarının AB’deki gibi olması” isteği hükümetçe kabul edilmiş; bu Plan gibi büyük bir resmi belgeye emir olarak girmiş; hükümet ve bürokrasi bu emir doğrultusunda taslaklar üretmiş; ama isteğin sahipleri ortaya çıkan şeyi kabul edilemez bulmuşlardır. Bu durumda iki olasılık vardır:

(1) Siyasal iktidar AB müktesebatına uymak için yapıyorum diyor; ama yapmıyor ve AB’yi aldatıyor.

(2) Siyasal iktidar AB müktesebatına uyuyor; ne var ki bu müktesebat sözü edilen sendikacıların sandığı gibi “ileri haklar düzeni” değil.

Bu olasılıkları değerlendirmemiz çok zor değildir. Birinci olasılık kolayca elenebilir; çünkü ortaya çıkan taslaklara, AB-sever sendikacılardan itiraz gelirken AB organları tarafından herhangi bir itiraz gelmemiştir.

Öte yandan, Dokuzuncu Plan bir AB-hassas plandır. Plan’ın kendisi AB bütçesiyle aynı döneme denk getirilip AB ödeneklerinden yararlanabilmek için bir yıl ertelenerek yürürlüğe koyulmuştur.² AB uğruna kendi beş yıllık plan süresini yedi yıla çıkararak; planlama dönemini erteleme yoluyla 2006’dan bir yıl sonraya bırakan; ulusal kalkınma plancılığından açık bir politika değişikliği ilanı yapmaksızın AB’ye uyum uğruna vazgeçen siyasal iktidarların 657 için bir “aldatmaca”ya girişmelerini düşünmek pek anlamlı olmaz.

O halde, durumu net bir biçimde anlayabilmek için “istihdamla ilgili AB müktesebatı nedir?” sorusuna yanıt vermeliyiz. AB’nin Türkiye’den talep ettiği “uyum”, hangi kuralları kaldırmamızı, hangi yeni kuralları getirmemizi ister? AB müktesebatı, yani mevzuatı, bazı sendikacıların söyledikleri gibi “ileri haklar düzeni”ne erişmemizi sağlayacak kurallar manzumesi midir değil midir?

Bu sorulara yanıt verebilmek için resmi dokümanlarda bulamayacağımız karar sürecine ait bazı temel bilgilere başvurmak, bunun için de 2006 tarihli bir gazete haberini irdelemek oldukça yararlı bir yoldur.

AB Müktesebatına Uymak İçin 657’yi Değiştirmek

2006 yılında, hükümet kaynaklarından doğrudan bilgi çekebildiği anlaşılan *Bugün Gazetesi*’nde Erdoğan Süzer imzalı yazı, “artık sırtını devlete yaslama dönemi bitti. Çalışmayan memur kovulacak!” başlığıyla kaleme alınmış ve altta birkaç başlık daha atmıştı:³

“Türkiye, kamu yönetimi alanında gerçek anlamda bir reforma imza atıyor.... “Kamuda çalışan memurlara iş garantisi veren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu sil baştan değiştirilecek.... “Radikal değişiklik, Avrupa Birliği’ne (AB) uyum sürecinde en geç 2013 yılına kadar tamamlanacak.”

Yazarın “gerçek bir reform” dediği şeyin özü, yine aynı yazıda şöyle açıklanmıştır:

² Alkan Soyak, “Ertelenen 9. Kalkınma Planı ve Türkiye’de Planlamanın Geleceği üzerine Bir Not, *Bilim ve Ütopya Dergisi*, Ekim 2005, S. 136, s.

³ Habere internetten ulaşılmıştır. İnternette tarih 17 Haziran 2006’dır.

“Yeni sistemle birlikte devlet memurlarının çalışma sistemi özel sektörde olduğu gibi serbest sözleşme esasına dayanacak. Devlet veya memur tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedebilecek... Devlet artık çalışmayan, işini aksatan ya da vatandaşla kötü davranan memurunu uyarmakla kalmayacak, aynı zamanda işine son verebilecek.”

Peki bu değişikliğin nedeni neydi? Yazar bu sorunun yanıtını “AB’ye uymuyor” başlığıyla vermektedir. Habere göre AB tarafı üyelik görüşmelerinde 657’yi aşağıdaki gibi eleştirmiş ve değiştirilmesini istemiştir:

“Türkiye’nin AB ile yaptığı müzakerelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu “iş garantisi” özelliğiyle gündeme geldi. AB tarafı sendikal haklar, grev ve lokavt konularının görüşülmesi sırasında 657 sayılı yasanın serbest çalışma mekanizmasına ters düştüğünü ilettiler. Çalışma hayatının kamu ya da özel sektör ayrımı olmaksızın bir bütün içerisinde ele alındığına işaret eden AB tarafı, 657 sayılı yasanın özellikle iş garantisi vermesi nedeniyle kamu çalışanları açısından bu bütünlüğü bozduğunu belirttiler.”

Gazeteci’nin bu bilgiyi Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yöneticilerinden aldığı anlaşılmaktadır. Birebir tanışıklığa dayandığı anlaşılan bu istekler karşısında Türkiye’nin ne yapmak zorunda kalacağı da “üst düzey bir bürokrat” tarafından açıklanmıştır:

AB müzakerelerini değerlendiren AB Genel Sekreterliği’nden üst düzey bir bürokrat, “AB’de, 657’nin çalışma hayatı kurallarına uygun düşmediği açıkça ifade edildi. 657, AB’de ‘iş garantisi’ olarak algılanıyor. Sendikal haklar, grev, lokavt... Bütün bunlar serbest piyasa ortamının, çalışma hayatının olmazsa olmazları. Türkiye **hemen değil ama mutlaka** kamu çalışanlarına **iş garantisi sağlayan 657’yi değiştirmek zorunda kalacak**” dedi.

ABGS üst yönetimine mal edilerek verilen bu ifadeye göre, 657’yi değiştirmek iş güvencesini ortadan kaldırmak; memurluk yerine sözleşmelilik sistemine geçmek” demektir. Bu “hemen” yapılmayacaksa da “mutlaka” yapılacaktır. Aslına bakılırsa başka yetkililer de Gazeteci’ye, değişikliğin parça parça başlatıldığını dile getirmişlerdir:

“Devlet personel rejimi konusunda bilgi veren yetkililer de, 657 sayılı yasada ciddi değişiklikler yapılmaya başlandığını, ancak henüz iş garantisini düzenleyen konulara değinilmediğini söylediler. Yetkililer, “AB’nin tarif ettiği şekildedeki değişiklikler için biraz daha zamana ihtiyaç var. Ancak, kamu personeli sisteminde büyük bir değişiklik fiilen zaten yaşanıyor. Kamu çalışanları hızla sözleşmeliye doğru kaydırılıyor. Yeni alınan elemanlar uzunca bir süredir sözleşmeli statüde istihdam ediliyor. Mühendisler başta olmak üzere teknik personelin büyük bölümü sözleşmeli. Sözleşmeli veznedarlar bile var. Bu personelle devlet birer yıllık sözleşme imzalıyor. Süre bitiminde görev de bitiyor. Bu sayı arttığında AB’ye uyum daha kolay olacak” dediler.

Sendikalar ve personel üzerine çalışan uzmanlar, 657’yi değiştirmek girişimlerinin gerçekte memuriyeti tasfiye anlamına geldiğini uzun zamandır dile getirmektedirler. Aynı biçimde, 4-B ve 4-C, yani sözleşmeli ve geçici personel istihdamındaki artışa ve 657’nin mümkün saydığı dört istihdam türü dışında tanımsız “diğer” kategorisine atılmış yasa dışı istihdam türleri geliştirildiğine dikkat çekilmektedir. Yukarıda alıntılan yazı, bu saptamalar karşısında hiçbir doyumucu açıklama yapmayan “yetkililer”i iş üstünde yakalama olanağı verdiği için kayda değerdir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı ve “Gereçesi”nde 657’yi Değiştirmek

Ama bu haberin/yazının bir değeri daha vardır. AB müzakerelerindeki dayatmalardan biri olduğu anlaşılan 657’yi değiştirme işi, ülkenin ulusal planına sokularak komut haline getirilmiştir:

“AB’den gelen bu kritik uyarıyı değerlendiren Türkiye, 2007-2013 dönemini kapsayan 9. Plan’a 657 sayılı yasanın değiştirilmesiyle ilgili maddeyi ekledi. Plan metnine göre Türkiye, 657 sayılı yasayı kaldırıp bunun yerine geçecek yeni bir ya-

sa yürürlüğe konacak. Yasa değişikliğiyle ilgili çalışmaların başladığına işaret edilen plan metninde, gerekçe AB'ye uyum olarak ifade edildi, ancak iş garantisinden bahsedilmedi.”

Gazete’ci bu haberi Plan hazırlıklarının tamamlandığı günlerde vermektedir. Resmi Gazete’de 1 Temmuz 2006 günü, 26215 sayılı nüshaya ek (mükerrer) olarak yayınlanmış Dokuzuncu Kalkınma Planı’na bakıldığında Gazeteci’nin doğru söylediği görülür. Gerçekten de 657’yi değiştirmek Plan’da yerini almıştır:

“DOKUZUNCU KALKINMA PLANI

5.6.3. Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

310. Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir *insan kaynakları planlaması* yapılamamaktadır. Kamu personelinin *yeterli hizmet içi eğitime* tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir.

311. Kamu kesiminde görevde *yükselme konusunun* mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, *etkili bir ödüllendirme sisteminin* bulunmaması ve *ücret dengesizliği* kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

312. Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında *dengesiz dağılımı* ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında *norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması* kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve *personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine* yol açmaktadır.

313. *Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması* yönünde yapılan çalışma sürdürülmektedir.”

Gazeteci’nin dediği ve hemen üstteki alıntıdan görüldüğü gibi, Plan’da AB etkeninden hiç söz edilmemiştir. AB gerekçesi ya da AB’ye uyum hedefi, 2006/10366 sayılı Bakanlar Kurulu kararı olarak ilan edilmiş Plan Stratejisi’ndedir; bu yazının hemen başında aynen aktarılmıştı: “..... *istihdam koşullarının AB Müktesebatına uyumu temin edilecektir.*”

Dokuzuncu Plan, “*üzerinde uzlaşma sağlanmamış olan bir AB bütçesinden yararlanma fantezisine dayalı bir plandır.*”⁴ 657’yi değiştirmek, bu fantezinin yatışmasına - coşmasına duyarlı olarak yavaşlayan - hızlanan bir kamu yönetimi reformu parçasıdır. Başka bir deyişle bu işin mantığı Türkiye’nin ihtiyaçlarına ve ulusal kalkınmasının geleceğine bağlanmış reflekslerle örülmez. Bu işin mantığı, Türkiye’nin halihazırda gerçekleştirdiği harcamalar içinde esamesi okunmayan büyüklükte bir finansman kaynağına ve Türkiye’nin devasa kalkınma sorununda hiçbir etkisi olmayan projecilik yağmasına endekslidir.

Kısacası, 657’yi değiştirmek girişimlerini derinlemesine anlamak ve gündeme gelebilecek diğer değişiklikleri zamanında görebilmek, AB Sorunu’nu yakın izlemeye almayı gerektiren işlerden biridir. Bu işin gereğini yerine getirebilmek ise, sendika dünyasını kilitlemiş olan bir görüşün yanlışlığının iyice anlaşılmasına bağlıdır. Bazı konfederasyonlar ile sendika yönetimlerinin “Türkiye içsel dinamiklerle değil, AB-çapısı sayesinde Batı dinamikleriyle demokratikleşir; istihdam koşulları AB müktesebatına uyumlu hale getirilmedir” yolundaki görüşü, kamu istihdamındaki ileri hakların elden çıkmasını kolaylaştırmaktan başka birşeye hizmet etmeyecektir.

⁴ Altan Soyak, a.k.

AB'nin istihdam koşulları müktesebatı, otuz yıldan bu yana "esnek", "sözleşmeli", "performansa dayalı", kısacası "gece bekçisi devlet" in mevzuatıdır. AB ülkelerinde 20. yüzyıldan kalma "refah devleti" mevzuatından geriye kalan pek birşey yoktur; gelecek ise neoliberal devletin bürokrasisine yöneliktir. Memur ve işçi sendikacısı, AB mevzuatından ileri istihdam hakları devşirmek bir yana memurluk ve kamu işçiliğinin, en sonunda da sendikaların tasfiyesinden başka birşey bulamaz.

TASARI'NIN AÇIKLANMAYAN AMACI NEDİR?

Anayasal değiştirilemez temel ilkelerinden biri "sosyal devlet" tir. Bu ilke, ancak, yönetim sisteminin, bu ilkenin gereklerine uygun mekanizmalar üzerinde yürümesiyle var olabilir. Tasarı, öngördüğü yeni kamu personel rejimi ile, sosyal devletin gereklerini karşılamaktan uzak bir yönetsel yapı kurmaya girişmiştir. Kurulmak istenen yeni rejim, "holding tipi" bir devlet yönetimi modelini desteklemektedir. Bu, ilgililer ve hatta artık genel kamuoyu tarafından da oldukça iyi bilinen 'düzenleyici devlet' ya da 'jandarma devlet' ya da 'gece bekçisi devlet' ya da 'etkin devlet' ya da 'piyasa dostu devlet' biçiminde farklı adlarla bilinen küreselci devlet modelidir.

Tasarıda açıklanmaksızın hedeflenen yeni tip-devletin temel özelliği, "kamu hizmeti sunmamak" tır; devlet bu işleri özel sektöre ve bazılarını sivil toplum kurumu görünüşü altındaki şirketleşmelere terk edecektir. O nedenle "kamu hizmeti görevlileri" ne gerek duyulmamakta, yani memuriyet sistemi kaldırılmaktadır.

Devlet kamu hizmeti sunmayacağına göre, devletin işi, bunları yapacak olanların uyacakları kuralları koymak ve kurallara uygunluğu denetlemekten ibaret olacaktır. İşte bunu "memur" değil "uzman" yapacaktır. Yönetim Bilimi, gücün ve iktidarın "uygulama" da saklı olduğunu çoktan keşfetmiştir; o halde "uzman", ancak hizmet sunumunun devredildiği aktörlerle birlikte ve onların dile getirdiği zorunlulukları göz önünde tutarak karar verebilir. O halde "memur" un genel kamu yararına bağlı konumu kırılmalı, bunun yerine piyasa hedeflerine bağlı "uzman" lık konumu yaratılmalıdır. Tasarı, devletin çekirdeğini oluşturan bakanlıkları "memurluk" yerine "uzmanlık" adını verdiği bir sisteme kaydırmaktadır. Sistem kariyer ilkesini terk etmekte, Amerikan iş sınıflaması yani kadro sistemine kaydırılmaktadır.

Böyle bir yeni tip-devlet, yöneticilik makamlarının da kariyer sistemi dışına çıkarılmasını gerektirir. Tasarı üst kademe yöneticilik makamlarını memurluk kariyerinin ve hatta uzmanlık sisteminin dışına çıkarmakta, yüksek bürokrasi makamlarını özel sektöre açmakta ve 'siyasal iktidarla gelip-gider' kılmaktadır.

Aşağıda ayrıntılı olarak üzerinde durulacağı üzere, yalnızca yöneticilik makamları ile uzmanlıklar değil, tüm kamu personeli için geçerli olmak üzere, değerlendirme ve ilerleme-yükselme sistemi de değiştirilmektedir. Mevcut sicil sistemi kaldırılmaktadır. Yerine "sopa ve havuç" sistemi olarak disiplin/ceza – gösterge/ödüle dayalı bir sistem getirilmektedir. Bu, memuriyetle değil ancak sözleşmeli istihdam ile bağdaşabilen bir sistemdir; Tasarı tüm kamu istihdamında sözleşmeliliği temel tür haline getirmeye yönelmiştir.

Bu özelliğin açık kanıtı, Tasarı'da "kadro kaldırma yetkisi" nin adeta Yönetmelik mantığıyla düzenlenmiş bulunmasıdır. Tasarı, kamu personel istihdamında şimdiye kadar görülen özelleştirme kaynaklı tasfiyeden daha geniş ve sürekli bir tasfiye sürecine hazırlanıldığı göstermektedir.

Tasarı gerçekte bir modele oturduğundan, henüz düzenlenmemiş ama Tasarı yasallaşırsa başka adımlarla gündeme getirileceğini ileri sürebileceğimiz şu işlemler yapılacaktır:

Yöneticilik kadroları ayrı bir personel kategorisi haline getirilecek; “uzmanlık” dışındaki memurluklar da kadro-tanımlı yani sözleşmeli hale getirilecek; kadro ilgası ile memurluğun ilgası tek işlemde ibaret kılınacak, yani kadro kaldırılırsa kişinin kamu göreviyle bağı da kesilecek; böylece kamu personel sistemi özel sektör personel sistemi ile özdeşleştirilecektir. Sendikal örgütlenme, toplu sözleşme ve hatta grev hakkı, işte bu yapı yaratıldığında, her türlü kısıtlamadan temizlenmiş olarak tanınacaktır. Fiilen kullanılmasını önledikten sonra her türlü hakkı sınırsız vermek, bu modelin geri özünü açığa vuran en çarpıcı yanındır.

Yukarıda özetlenen model, küresel yeni-saçılığın yeni tip-devlet modelidir ve uygulama ayrıntıları ABD yönetim örneğinden devşirilmektedir:

Son çeyrek yüzyıldır Dünya Bankası, IMF, OECD, vb... kuruluşlar, Amerikan uygulamasını temel alıp, önerilerini ‘kürek çeken değil dümen tutan’ devletin örgütleniş modeli olarak benimsetmeye uğraşmaktadırlar. Böylece, vergilendirme ve kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle yükselen ‘sosyal devlet’ yerine ‘düzenleyici-denetleyici’ yeni tip-devlet yaratılmaya çalışılmaktadır. Her türlü toplumsal hizmet özel sektörçe görülecek, bunların finansmanı fiyatlandırılmayla sağlanacak; devlet ise özel sektörün çalışma düzenini piyasaya uygun kurallar koyarak, bu kurallara uyulmasını denetleyerek, piyasa huzurunu bozan şeyleri ‘kamu – piyasa- yararı’ için cezalandırarak düzeni koruyacaktır. Böylece “makroistikrar” korunmuş, devlet “mali disiplin” altına alınmış, kamu yönetiminin personel sayısı ve hacmi sınırlandırılmış, elbette her türlü hizmet kamu hizmeti ortadan kalktığı ölçüde küresel rekabete açık tutulmuş olacaktır.

Kısacası, getirilen parça-bölük Tasarı, “sosyal devlet”i değil “düzenleyici devlet”i destekleyen bir bürokratik bünye yaratmaya odaklanmıştır.

Öngörülen yeni bünye, (1) “Kamu hizmeti”ni ortadan kaldırarak, her vatandaşın “siyasal hakkı” olan kamu hizmetine girme hakkını yok etmektedir. (2) Anayasada değiştirilemez hükümlerden biri olan “sosyal devlet ilkesi”nin en temel mekanizmasını ortadan kaldırmaktadır. (3) Günümüzde sayısı 3 milyon olan kamu personelinin iş güvenceli kariyerini tehdit etmektedir.

Tasarı’nın öngördüğü değişiklikler maddeler halinde temel olarak beş noktada toplanmaktadır:

- (1) Siyasal iktidarın “kadro kaldırma yetkisi” sık ve yaygın kullanılabilir kılınmaktadır.
- (2) Devletin çekirdek yönetiminde memuriyet-kariyer sistemi tasfiye edilmekte, sözleşmeli-kadro sistemi asıl kılınmaktadır.
- (3) Üst kademe yöneticilik makamları özel sektöre ve serbest meslek sahiplerine açılmaktadır.
- (4) Değerlendirme sistemi “disiplin” ile “ödül” uçları üzerinde yükselen “performans sistemi”ne dönüştürülmektedir.
- (5) İzin hakları ile kadın ve özürürlü çalışma koşullarında yapılan iyileştirmeler, ilk dört özellik ve sendikal mücadele karşısında verilen ödümler ve Tasarı’nın geri niteliğini örtme amaçlı hükümlerdir.

Aşağıda bu beş özellikten ilk dördü ayrı başlıklar halinde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

KADRO KALDIRMA YETKİSİNİN GENİŞLETİLMESİ

Tasarı'nın özelliklerinden biri, "haberci Tasarı" olmasıdır. Bu Tasarı'nın getirdiği ana haber, siyasal iktidarın kamu istihdamında, tarihte görülmuş kimi büyük örneklere parmak ısırtacak bir "tensikat"a hazırlanmıştır. Tensikat, partizan siyasete ait personel işleme verilen addır. Ekmekle oynama; kariyeri bozma; işten çıkarma; teknik adıyla da personel azaltma demektir.

İşten çıkarma haberi, Tasarı'nın Madde-4'ündedir. Bu maddeyle 657 sayılı yasanın 91. Maddesi değiştirilmektedir. 657 / 91, "Kadroları Kaldırılan Devlet Memurları" başlığını taşır. Üç kattan fazla büyümüş olan yeni maddede, personel azaltmanın nasıl yapılacağı konusu ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

Bu çerçeve, başlıca memurluk güvencelerinin kaldırılmasıyla sağlanmıştır.

Şimdiki yasaya göre "kadrosu kaldırılmış olanların memurlukla ilgileri, emeklilik ve bu kanunda yazılı aylık ve aile ödeneği hakları ile yükümlülükleri devam eder" hükmü açıkça yazılıdır. Bu cümle, *memurluk güvencesi kurumunu* düzenleyen en temel hükümlerden biridir. Tasarı en temel haklardan birini düzenleyen bu açık cümleyi gereksiz görerek kaldırmıştır. Memurluk güvencesini oluşturan bu hükmün yokluğu, kadrosu kaldırılan memurun memurluk dışında başka statülerdeki kadrolarda çalıştırılmasını mümkün hale getirir.

Şimdiki yasada "kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkaları atanamaz" denir. Tasarı'yla yapılan değişiklikte bu cümle de çıkarılmıştır. Böylece, kadro kaldırma işleminin, o kadrodaki memurdan kurtulma işlemine dönüştürülmesi yolu açılmıştır.

Şimdiki yasaya göre, kadrosu kaldırılan memurun kendi kurumunda ya da başka bir kurumda, "eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmaları mecburidir"; yani bu memurların başka bir sınıfta eş değerde göreve atanma güvencesi vardır; Tasarı'da bu cümle de yer almamaktadır.

Tasarı bambaşka hükümler getirir:

Kadrosu kaldırılan memurun başka bir göreve atanması için, yasada olmayan birşey yapılmış, atama 6 ay içinde yapılır denerek süre belirsizliği ortadan kaldırılmıştır; bu elbette iyi bir şeydir.

Tasarı, yeni görevin eski sınıftaki dereceye eşit olma zorunluluğu" yerine "niteliklerine uygun bir göreve" atanmayı yeterli saymaktadır. Nitekim, eş-görev zorunluluğu kaldırıldığı için iki kanıtı vardır:

(1) Tasarı, yeni atanan görevin mali hakları daha düşükse, bir geçiş dönemiyle, memurun daha düşük mali haklarla (yani eskisinden daha geri konumda) çalıştırılabileceğini söylemektedir.

(2) Müdür ve daha yüksek kadrolarda çalışanlar; denetim (teftiş) birimlerinde çalışanlar; danışma (müsavir; hukuk birimi,vb.) işlerinde çalışanlar "Araştırmacı" kadrosuna geçirilecek; diğerleri niteliklerine uygun yerlere gönderilecektir.

Tasarı, bu işlemlerin Devlet Personel Başkanlığı'nca (DPB) yapılacağını belirtir. Tensikata konu olan kurumlar, kadrosu kaldırılan memurları DPB'na bildirecek, DPB ise 45 gün içinde atamanın yapılabileceği uygun kurumu belirleyip bu kuruma teklifte bulunacak; teklif yapılan kurum, zorunlu olarak, önerilen atama işlemini 30 gün içinde yapacaktır.

Bu işlemler, özelleştirme nedeniyle kadrosu kaldırılan çok sayıda kamu görevlisinin birebir yaşayarak tanıdığı işlemlerdir. Tasfiye edilen kamu kurum ve kuruluşlarında binlerce kişi, hiç tanımadıkları kurumlara

gönderilmiş ve hem onlar hem de kurumlar, gelecek planlaması altüst olmuş bir ortama sürüklenmişlerdir. Yetişmiş ve nitelikli işgücü, kendilerini ve sahip oldukları nitelikleri talep etmeyen kurumlara “emirle” gönderildiklerinde, ortaya çıkan sonuç hala hesaplanamamış bir iş ve işgücü kaybı, bozuk ve boğucu bir çalışma ortamı doğması olmuştur.

Tasarı herşeyden önce bu hükmü nedeniyle, 1.700.000 memuru, hiçbir istisna olmadan, kadro ve görev güvencesi üzerinde kapsamlı değişiklikler yapılacağı haberi nedeniyle doğrudan ilgilendirmektedir.

657 SAYILI YASA	TASARI
<p>Kadroları kaldırılan devlet memurları: Madde 91 – <u>Kadrosu kaldırılmış olanların memurlukla ilgileri, emeklilik ve bu kanunda yazılı aylık ve aile ödeneği hakları ile yükümlülükleri devam eder.</u></p> <p>Kadrosu kaldırılmış olan memurların, kendi kurumlarında veya başka kurumlarda <u>eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmaları mecburidir; atandıkları göreve başlamayanlar memurluktan çekilmiş sayılırlar.</u></p> <p><u>Kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkaları atanamaz.</u> (Ek: 31/7/1970 - 1327/42 md.) Kadrosunun kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar 71 inci madde esaslarına uyulmak kaydıyla diğer bir sınıftaki kadrolara da atanabilirler.</p>	<p><i>MADDE 4- 657 sayılı Kanununun 91 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.</i></p> <p>Madde 91- Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bunlar, atama işlemi yapılıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler.</p> <p>Söz konusu memurların eski kadrolarına ait en son ayda aldığı malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarının, atandıkları yeni kadrolarına ait malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarından fazla olması hâlinde, aradaki fark, farklılık giderilinceye kadar, atandıkları kadrolarda veya bu kadrolardan istekleri dışında atandıkları başka kadrolarda kaldıkları sürece, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir. Aylık mutad olarak yapılmayıp belirli bir dönemi kapsayan ödemelerin ödendiği tarih itibarıyla net tutarları toplamının yılı içinde çalışılan aylara bölünmesi suretiyle bulunacak tutarı, en son ayda aldığı aylık tutarına ilave edilir. Fazla çalışma ücreti, fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti ve nöbet ücreti gibi ilave bir çalışmanın karşılığında elde edilen ödemeler aylık tutarına ilave edilmez.</p> <p>Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilen memurların 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadrolarından Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilen kadroya, anılan Başkanlık tarafından kırkbeş gün içinde ataması teklif edilir. Devlet Personel Başkanlığı tarafından gönderilen atama teklif yazısının atamayı yapacak kamu kurum ve kuruluşuna intikalinden itibaren otuz gün içinde bu kurum ve kuruluş tarafından atama işlemlerinin yapılması zorunludur. Bunlardan unvanları müdür ve daha üst olanlar ile danışma ve denetim işlevlerine ilişkin kadrolarda çalışanlar Araştırmacı kadrolarına, diğerleri ise durumlarına uygun kadrolara atanırlar.”</p>

Memur kadrolarının kaldırılması durumunda, memurun istihdam edileceği kurum ve yerleştirileceği görev, siyasal iktidarın kararına bırakılmıştır. Memuriyette kadroya bağlı görev ve görev yeri güvencesi sağlayan hüküm ortadan kaldırılmıştır. Özelleştirme politikası çerçevesinde izlenen yol, genel kurala dönüştürülmüştür. Bu değişikliklerle birlikte, “kadro kaldırma yetkisi” tüm kamu sistemini sürekli tehdit edecek bir yetki olarak kullanılabilir serbest yetkiye dönüştürülmüştür.

KARİYER SİSTEMİNİN TASFİYESİ ve “İŞ SINIFLAMA” ya da “NORM-KADRO SİSTEMİ”NE GEÇİŞ

Tasarı'nın 19. maddesi, 657 sayılı yasada olmayan yeni bir düzenleme getirmektedir. 657 sayılı yasaya “ek madde 40” olarak yapılan bu eklemenin başlığı “UZMAN İSTİHDAMI”dır.

Buna göre, tek tek adları sayılan 9 bakanlığın ve 12 merkezi kurumun merkez örgütlerinde, “*ana hizmet birimlerinde, uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilir.*” Ayrıca bu istihdam, 5 bakanlığın taşra örgütlerinde de gerçekleştirilecektir.

Yönetim sistemimizde 15 hizmet bakanlığı olduğuna göre, bu hüküm yalnızca 6 bakanlıkta uygulanmayacaktır; bunlar Çalışma, Çevre-Orman, Kültür ve Turizm, Maliye, Sanayi, Ulaştırma bakanlıklarıdır. Bunların burada sayılmama nedeni, bu kurumlarda uzmanlık uygulamasının parça parça başlamış olmasıdır. Örneğin Çalışma Bakanlığı'nda ve Maliye Bakanlığı'nda sistem uygulamadır; unvanlarda değişiklikler yapılmakla yetinilmiştir. Bu durumda Tasarı'nın tüm bakanlık merkez örgütlerini kapsamı içine aldığı söylenebilir.

Toplam 9 bakanlık ve 12 kurumda çalıştırılacak uzmanların unvanları bakanlıkların ve ilgili kurumların adlarını taşımaktadır: Adalet Uzmanı, Milli Savunma Uzmanı, İçişleri Uzmanı, Dışişleri Uzmanı, Milli Eğitim Uzmanı, Bayındırlık ve İskan Uzmanı, Sağlık Uzmanı, Tarım ve Köy İşleri Uzmanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzmanı, bakanlıklara alınacak uzmanların adlarıdır. Diğer kurumlara alınacaklarda da benzer bir durum vardır: Devlet Su İşleri Uzmanı, Karayolları Uzmanı, Orman Genel Müdürlüğü uzmanı, Basın Yayın ve Enformasyon Uzmanı.....

Bunlar ÖSYM eleme sınavına girecek, sonra kurumlarca yapılacak “*yazılı ve sözlü veya yalnızca sözlü*” sınavına alınacaklardır. Alınanlar üç yıl uzman yardımcısı olarak çalışacaklar, uzmanlık tezi ve yeterlik sınavından sonra uzman olabileceklerdir. Bir şekilde uzmanlık sisteminden düşen olursa, bunlar “kurumlarında durumlarına uygun kadrolara” atanacaklardır. Demek ki unvansız memur olacaklar, “ana hizmet birimlerinin asıl ve sürekli işleri” dışında çalıştırılacaklardır.

Uzmanlar, “kadroları karşılık gösterilmek şartıyla sözleşmeli olarak çalıştırılabilir.” Sözleşme ücretleri, Bakanlar Kurulu'nca belirlenecektir. Aralarından emsallerine göre daha başarılı çalışmalar yapanlara, birim amirinin önerisi üzerine, üst yöneticinin onayı ile, yılda iki kez bir aylık tutarında “teşvik ikramiyesi” ödenilecektir. Disiplin cezası alanlara, belli dönemler için, bu ikramiyeler ödenmeyecektir. Bu personele, o kurumdaki diğer çalışanlara ödenen tazminat, ek ödeme, döner sermaye, ikramiye, fazla mesai, vb. başka hiçbir ödeme yapılmayacaktır.

Tasarı, işte bu çerçevede 21 merkez + 5 taşra kurumuna “genel idare hizmetleri sınıfından” 3. Derecede 1140 uzman ve 9. Derecede 2540 uzman yardımcısı kadrosu kurmuş, bunlar 190 sayılı kadro kararname-sine eklenmiştir. Atamaların genel olarak iki yıl içinde yapılmasının istendiği görülmektedir. [“Anılan kadrolara yapılacak atamalar, iki yıl süreyle merkezî yönetim bütçe kanunlarında yer alan açıktan veya naklen atamaya ilişkin kadro sayısı kısıtlamalarına tâbi değildir.” B) fıkrası son cümle]

Uzman İstihdamına Geçişin Tarihsel Anlamı Nedir?

Tasarı, Türkiye’de 1965 – 1970 – 1974 yıllarında kendi sonuçlarına ulaşmış “iki sistem kavgası”nı, parçalama ve tanınmaz hale getirme yöntemiyle sürdürmektedir. Devlet yönetsel yapılanmasını kariyer sisteminden ayırıp iş sınıflandırma sistemine dönüştürmeye çalışmaktadır. Bunun için 657/md.3 “ilkeler” bö-

lümü ile Bölüm II-Kısım IV – Sınıflandırma bölümü (md 32-35) üzerine eğilmesi gerekirken, bunlara ilişkin hiçbir şey söylemeden iş görmeyi yeğlemektedir.

657 sayılı yasa 1965 yılında kabul edildiğinde, en sıkıntılı maddelerinden biri, 3 numaralı olandı. Burada, devlet memurluğu sisteminin kurucu ilkeleri yazılmak istenmişti. Böylece personel rejiminin hangi sisteme göre kurulduğu açıkça belirtilmiş oluyordu; getirilen rejimin üç temel ilkesi vardı. Bunlar sırasına göre (A) Sınıflandırma, (B) Kariyer, (C) Liyakat idi.⁵

Son iki ilke, hiç değişmeden bugüne kadar geldi. İkisi de birinci ilkeye göre tanımlanmıştı; ne var ki sınıflandırma ilkesi 1970 yılında değiştirildi. Daha önemlisi, sınıflandırma ilkesini ete kemiğe büründüren “Sınıf”ın tanımı 657/md.32’de yapılmıştı; bu tanım 1970’te değiştirildi ve 1974 yılında tümüyle silinip kaldırıldı. Böylece, tanımı olmayan sınıf’a dayalı sınıflandırma ilkesi boşluğa düştü ve sistem 10 hizmet sınıfı üzerine kuruldu; kariyer ve liyakat ilkeleri de buna göre işledi.

1965 yılında sınıflandırma ilkesi şöyle tanımlanmıştı: görevleri + memurları (1) görevin gerektirdiği niteliğe, (2) mesleklere, (3) görevin devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmak. 1970 yılında iş sınıflamasının tahammül edemediği (3) numaralı ölçüt çıkarıldı; çünkü bu “iş” ile ilgisi olmayan, kamu yararı ile ilgili genel-yönetmelik ilkeydi. Yine 1970 yılında madde 32’deki sınıf tanımı da değiştirildi: sınıfın “müşterek yetiştirme” gerektiren bir şey olduğunu söyleyen önceki düzenleme kaldırıldı; çünkü bu, hizmet öncesi eğitim/diploma ölçütüne dayanan kariyer sistemine aitti. Ve maddeye “meslek gruplandırma yönetmeliği” çıkarılacağı eklendi; bu, Amerikan MOG (major occupational groups; ana meslek grupları) modelinin inşa edileceği demektir.

1974’te yön değişti: md.3’teki sınıflandırma ilkesine ‘devlet için taşıdığı ölçüt’ geri getirilmedi. Ama 1970’deki md. 32 tümüyle kaldırıldı. Sonuçta, bugün bildiğimiz genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı... vb. gruplandırma yapıldı; bunların sayısı 10 oldu. Ama bunlar, “iş sınıflama”, “kadro”, “norm-kadro” hücreleri üzerine inşa edilmedi.

Kısmen 1965 ve tümüyle 1970 hükümleri, AKP hükümetlerinin yapmayı amaçladıkları değişikliklerin geçmiştir. Yapılmak istenen, örneğini ABD personel sisteminde gördüğümüz modeli kurmaktır. Bu model “sınıflandırma modeli”dir; sistem bizdeki gibi 10 “sınıf”a değil 17.000 sınıfa (class) dayanır. Bunlara bizde kullanılan sözcükle ‘norm-kadro’ adı da verilebilir. İlerleme- yükselme, işte bu dar kadro hücreleri içindeki hareketlerdir; bizdeki kariyer ilkesinde olduğu gibi 10 hizmet sınıfında en yüksek yöneticilik görevlerine gelmek değildir.

Türkiye’de “sınıf”, Amerikan sisteminin “grup”ları olarak kalmış, dolayısıyla geçerli olan sistem “iş sınıflama” değil kariyer sistemi olarak işlemiştir.

Tasarı, işte bu mücadelenin devamı olarak, şimdi “uzmanlık” adını verdiği uygulamayla, tüm bakanlıklar sistemini kariyer esasından koparıp norm-kadro ya da iş sınıflaması esasına doğru dönüştürmektedir. Bu esas, istihdamda, kariyer ilkesinin öngördüğü “kamu hizmetine en alt basamaktan girip en üst düzey yönetime doğru yükselme” felsefesini, yani memuriyet anlayışını tanımaz. Bu esas, istihdamda sözleşmelilik düzeni üzerinde iş görmeyi gerektirir.

Uzmanlık Sisteminin Özellikleri ve Anlamı Nedir?

⁵ Geniş bilgi için bakılabilir: Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli –Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 189-242.

Uzman, “belli bir işte, belli bir konuda bilgi, görüş ve becerisi çok olan kimse, mütehassis, kompetan” demektir. Nitekim, Türk kamu personel rejiminde tanımına uygun uzmanlık istihdamı olmamış değildir; ancak bu istisnaidir ve istihdamın hukuksal biçimi sözleşmelilik olmuştur. Tanımına uygun biçimde ve geleneksel uygulamada uzman, 657 4-B’deki sözleşmeli personeldir: “...*özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde...*” çalıştırılan bu kişilerin idari görevlerde, yani yöneticilik makamlarında yer alması söz konusu olmamıştır.

Uzman istihdamının tanımına aykırı biçimde genişlemesi, bu Tasarı’da açık bir biçimde olmak üzere giderek genel kurala dönüşmesi, 1980’li yıllarda, başbakanlık ve başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı gibi kuruluşlarda uygulanmasıyla başlamıştır. Uygulamanın nasıl genişlediğini, 657’nin madde 36-A/11 kodlu paragrafına bakarak izlemek mümkündür. Burada sayılan ve neredeyse tüm merkez örgütlenmeyi kaplayan unvanlar, kamu personel rejiminde istisnai uzmanlık uygulamasının memurluğun yerini almasına kanıt oluşturmaktadır.

Tasarı’da öngörülen uzmanlık sistemi, “kurum bazlı”, “yöneticilik yasaklı”, “güvencesiz” istihdama geçiş demektir.

1. Uzmanlık yalnızca ana hizmetlerle sınırlı değil; tüm hizmet birimleri için geçerlidir. Dolayısıyla öngörülen şey, memuriyetin uzmanlığa dönüştürülmesidir.
2. Uzmanlık, göreve değil kuruma bağlanmış bir tanımdır. Bunun anlamı, personelin örgüt yapısına bağlanmasıdır. Kurum yerelleşirse, bölünürse, küçültülürse, ortadan kaldırılırsa, bu işlem personel için kendiliğinden geçerli olur.
3. Uzmanlık, üst ve orta düzey genel yöneticilik görevlerine yükselmeyi önler. Dolayısıyla, memuriyette en alttan girip en üst kademeye yükselmeye dayanan kariyer sistemi sona erdirilmektedir.

Tasarı, UZMAN İSTİHDAMI’ni, kamu kurumlarının “ana hizmet görevleri”ni kaplayacak biçimde tanımlamaktadır. Yani “yardımcı hizmetler”, “danışma-denetim hizmetleri” bu rejimin dışında bırakılmış görünür. Oysa durum böyle değildir.

Çünkü, AKP, Tarım Bakanlığı’nın kuruluş yasasını değiştiren ve günümüzde TBMM gündeminde olan yasa tasarisinde, bakanlık örgütlenmesinde “ana hizmet”, “yardımcı hizmet”, “danışma-denetim hizmeti” biçimindeki 1984 tarihli ve 3046 sayılı yasadaki örgüt tipinden vazgeçtiğini ilan etmiş durumdadır. Bu tercihe bakarak, “uzmanlık” adı verilen uygulamayı ‘ana hizmet’ ile sınırlı bırakmayacağı tahmin edilebilir. Benzer biçimde, 5018 sayılı mali yönetimi düzenleyen yasa, mali hizmeti “gerçekleştirme sorumlusu”, “harcama yetkilisi” unvanlarıyla birimler arası tür ayrımı yapmadan tüm birim yöneticileri bünyesine yedirmiş durumdadır. Yine, “iç denetim sistemi” adı verilen uygulamayla, denetleme işlevi yönetim işlevi içinde eritilmiş durumdadır.

Uzmanlık kavramına uygun olmayan durum, kurum adı ile uzmanlık unvanının eşliğidir. Büyük bölümü aynı okullardan alınan diploma koşuluna bağlanmış olan uzmanlar, kurumsal sınavlarla işe alınacak ve o kurum dışında istihdamları mümkün olmayacaktır. Örneğin bir İçişleri Uzmanı’nın İçişleri Bakanlığı dışında iş görmesi olanaksızdır. Böyle biri kurum değiştirmek istese, uzmanlık sözünün tanımı gereği, diğer kurumun uzmanlığına sil baştan başlaması gerekecektir. Bu, günümüzde yönetime ve kamu görevlilerine oldukça esnek bir çalıştırma-çalışma düzeni sunan sistemden oldukça katı bir istihdam sistemine geçilmek istendiğini gösterir.

Ancak bu katılık, özellikle özelleştirme ve ademi merkezileşme süreçlerini destekleyecek bir katılıktır. Getirilmek istenen uzmanlık sistemi, *personel varlığını bire-bir örgüt yapısına bağlamıştır*. Böylece bir kamu

kurumu daraltılmak ya da yok edilmek istendiğinde ya da görevleri başka bir kuruma devredilmek istendiğinde, buna ilişkin karar, başka bir karara gerek olmadan, kadroların kendiliğinden kaldırılması anlamına gelecektir. Örneğin Tarım Bakanlığı'nın görevlerinin il özel idarelerine devredilmesi kararı alındığında, görevlerle birlikte uzmanlık kadroları da yeni yere gönderilebilecektir. Yukarıda, kadroların kaldırılmasına getirilen kolaylıklarla ilgili başlıkta belirtilen “memuriyet güvenceleri”nin kaldırılması, işte bu uygulamaları mümkün kılmak için öngörülmüştür.

Uzmanlar, bakanlıkların ve diğer kuruluşların çekirdeğini oluşturacaklardır; işi bilenler onlardır. Peki uzmanlık ile idari görevler –yöneticilik görevleri arasındaki bağlantı nasıldır? Uzmanlar, ilk-orta kademe yöneticilikleri için öngörülen “görevde yükselme eğitimi ve sınavı”na girebilirler mi? En azından ve bunun kadar önemlisi, girmek isterler mi?

Şimdiki uygulamada bu görevlere talip olmak, sözleşme ücretinden olmak demektir. Makam tazminatları eklense bile, uzman maaş düşmesine rıza göstermek zorundadır. Bu nedenle, genel olarak uzmanların bu süreçten uzak durdukları bilinen bir gerçektir. Peki, uzman idari göreve getirilebilir mi? Bunun “görevlendirme” yoluyla olabildiğini biliyoruz. Uzman böyle görevlendirilmişse, makamın getirdiklerinden görevde kaldığı sürece yararlanabilmektedir; görevden ayrıldığında yöneticilik haklarından hiçbiri şahsında kazanılmış hak olarak kalmaz. Bu tip yöneticilik, elbette görevlendirmeyi yapan makamın gözünün içine bakma yöneticiliğidir; karar sürecinde hizmetin gereklerine odaklanmak pek söz konusu değildir.

Son paragrafta sorduğumuz sorular, başka taslak ve tasarılarından bildiğimiz bir tasarruf nedeniyle geçersiz sayılabilir: Yürütülen devlet reformunda, hiyerarşik kademeler sayısının azaltılması amaçlanmaktadır. Şimdiki durumda (1) müsteşar, (2) genel müdür, (3) daire başkanı, (4) şube müdürü, (5) şef olmak üzere beş kademeli olan hiyerarşik kademelenmede son ikisinin kaldırılması tasarlanmaktadır. Dolayısıyla ilk kademe yöneticilikler ortadan kaldırılacağına göre, uzmanların idari görevler ile bağlantısı sorunu da kendiliğinden ortadan kalkar.

Peki, uzmanlar üst kademe yöneticilik makamlarına erişebilirler mi? Bu sorunun yanıtı, Tasarı'nın getirdiği üst kademe yöneticiliği siyasallaştırma ve özelleştirme tasarrufunda gizlidir. Buna aşağıda bakacağız. Ancak burada uzmanlar açısından diyebiliriz ki, uzmanlıkta kariyer kendi içinde yapılabilen bir şeydir; bu, kamu hizmetinde genel yöneticilik yolu kapalı bir çalışma sistemi olacaktır.

İncelediğimiz Tasarı'nın kamu yönetimi sisteminin tümünde değişiklik yaptığını söyleyebiliriz. Sistem üç bölümlü kurgulanmaktadır:

(1) yöneticiler, (2) uzmanlar, (3) büro memurları.

Uzmanları yukarıda inceledik. Yöneticiler başlığını aşağıda ele alacağız. Büro memurları için ise nasıl bir düzenleme tasarlandığı konusunda henüz herhangi bir ipucu yoktur. Ama bunları içine alan yeni bir değerlendirme sistemi getirildiğini gözönünde bulundurursak ve bu sistemin de sözleşmeli istihdamla iş görebilecek bir düzenek olduğunu söylersek, memurluk sisteminin bütünüyle ortadan kaldırılacağını tahmin etmek güç olmaz.

ÜSTKADEME YÖNETİCİLİĞİN SİYASALLAŞMASI ve ÖZELLEŞMESİ

Kamu personel rejiminde “idari görev”, yöneticilik görevi demektir. Bu görevler yalnızca memurlar tarafından doldurulabilir; memurların da bu işleri görebilmeleri için en yüksek ilk dört derecede bulunmaya yetecek fiili hizmet süresini doldurmuş olmaları gerekir. Böylece yöneticilik yalnızca yüksek öğretim görmüş olanlar için erişilebilecek bir merteye haline getirilmiş, asıl olarak kapalı kariyer sistemi gereğince “içeriden yükselme” ile doldurulan makamlar olarak kurgulanmıştır.

Kariyer sistemi birer yıl “ilerleme”, toplam üç yıllık ilerleme ile bir “yükselme” hesaplamasıyla hareket etmektedir. Bu durumda, kamu hizmetine 9. Dereceden giren bir yüksek okul mezunu memur, yöneticilik görevlerine 15. yılında atanabilir. Yüksek lisans yapmışsa 1, doktora yapmışsa 2, altı yıl üst üste 90’dan fazla sicil notu toplamışsa 1 daha... gibi özendirici uygulamalarla bu süre 10 yıla kadar düşürülebilir. En üst düzey kamu görevlerine yerleşmek ise, özendiricilerle kazanılan süreler göz önünde tutulmaz ve ilerleme-yükselme hiç atlanmadan yürüse, 24 yılın sonunda ulaşılabilecek görevlerdir.

Bu uygulama, daha önceden “asansör yükselme” ya da “paraşütle inme” olarak adlandırılan atamalara olanak veren düzenlemelere konu edilmiştir. Düzenlemelerin yapıldığı 657/68. Madde, aşağıda ilk sütundan görüleceği gibi 1984, 1989, 1993 yıllarında Anayasa Mahkemesi denetimine de açılan çeşitli müdahalelere uğramıştır. Yapılan değişikliklerin iki temel özelliği vardır:

- (1) Yöneticilik görevlerine atanabilmek için gerekli süreyi azaltmak,
- (2) Bu görevlere memurluk sistemi ve kamu yönetimi dışından atamalar yapabilmek.

Siyasal iktidarların ve piyasa aktörlerinin, kamu yönetimini “bürokratik oligarşi” olarak hedef tahtası yapmaları, teknik açıdan bu uygulama nedeniyledir. Kendi içinden yükselmeye dayalı kariyer sistemi yönetsel kural ve uygulamaların güvencesi iken; bunlar siyasi iktidar ve üçüncü kişiler/piyasa unsurları bakımından amaçlara ulaşmanın, “yenileşme”nin, “hızlı iş”in, “tasarruf”un engelleri olarak görülmektedir.

Tasarı da aynı şeyi yapmaya çalışmaktadır.

Tasarı yöneticilik görevleri için değerlendirmeyi “sicil sistemi” dışına çıkarmış, disiplin ve ödüle bağlamıştır; buna aşağıda değineceğiz.

Bu uygulamaya göre başbakanlık müsteşarlığı, büyükelçilik, din işleri başkanlığı gibi en üst düzey kamu yöneticiliği makamına oturabilmek için 12 yıl hizmet yeterli sayılmaktadır. 657’nin 24 yıllık süresi bir kat azalmıştır. Tasarı, 1980’li yıllarda getirilmiş olan bu gevşemeyi sürdürmekte, ama buna yeni bir boyut eklemektedir: 657, 12 – 10 – 8 yıl hizmetin hangi kurumlarda –kamu yönetiminde- geçirileceğini belirlemiş ve bunun “fiilen çalışma süresi” olmasını şart saymıştır. Oysa Tasarı yer göstermeden ve fiili çalışma süresini belirtmeden “hizmetin bulunması”nı şart saymaktadır.

Tasarı’ya göre tüm yaşamı yabancı kuruluşlarda ya da özel sektörde geçmiş kişilerin, belediye başkanlığı ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği yapmış olanların, buralarda geçirdikleri sürelerin tamamı, kamuda geçmiş gibi sayılabilecektir. Buna göre, kamu yönetiminde hiç çalışmamış bir müteahhit, üç dönem belediye başkanlığı yapmışsa müsteşar, genel müdür gibi en üst yöneticilik makamlarına doğrudan doğruya atanabilecektir. Daha düşük yöneticilik makamlarına atanmak sözkonusu olduğunda ise, dışarıdaki hizmetin en çok altı yılı geçerli sayılacaktır.

Tasarı’da yeni olan, en üst düzey görevlere atanmak için dışarıdaki hizmetin en çok altı yılını sayma koşulunun tümüyle kalkması; bunun daha alt düzey yöneticilikler için geçerli sayılmasıdır.

Bu hükümlerle birlikte, kamu yönetiminin üst düzey yöneticilik makamları, siyasi iktidarla gelip gidecek “siyasi kadrolar”a dönüştürülmektedir. Memuriyet kariyer sisteminin taşıyıcısı olan “piramidin tepesi” kariyer sistemine kapanmaktadır.

ÜST KADEME YÖNETİCİLİK -657	TASARI
<i>Derece yükselmesinin usul ve şartları:</i> Madde 68 – (Değişik: 12/2/1982 - 2595/5 md.)	MADDE 2- 657 sayılı Kanununun 68 inci maddesinin (A) bendinin (d) alt bendi yürürlükten kaldırılmış, (B) bendinin ikinci paragrafı aşağıdaki şekilde değiştirilmiş,

<p>A) Derece yükselmesi yapılabilmesi için:</p> <p>a) (Değişik: 26/6/1984 - KHK 241/4 md.) Üst derecelerden boş bir kadronun bulunması,</p> <p>b) Derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3 üncü kademesinde 1 yıl bulunmuş,</p> <p>c) Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş,</p> <p>d) Sicil bakımından üst derecelere yükselilecek nitelikte bulunduğu saptanmış,</p> <p>olması şarttır.</p> <p>B) (Değişik: 4/5/1984 - KHK 199/1 md.) Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir.</p> <p>Ancak, bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için ilgilinin;</p> <p>a. 1 nci dereceli görevlerden ek göstergesi <u>650 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl,</u></p> <p>b. 1 ve 2 nci derece görevlerden ek göstergesi <u>650'den az olanlar için en az 10 yıl,</u></p> <p>c. 3 ve 4 nci dereceli <u>görevler</u> için en az 8 yıl,</p> <p>(Ek fıkra: 26/8/1993 - KHK - 501/1 md.; İptal Anayasa Mahkemesinin 6/10/1993 tarihli ve E. 1993/32, K.1993/32 sayılı kararı ile) (Değişik: 27/6/1989 - KHK - 375/7 Md.) <u>8.6.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dahil kurumlarda fiilen çalışmış</u> olması ve yüksek öğrenim görmüş bulunması şarttır. Ancak dört yıldan daha az süreli yüksek öğrenim görenler için yukarıdaki süreler ikişer yıl ilave edilir. Yasama Organı Üyeliğinde, Kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte ve okul devresi dahil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin <u>6 yılı geçmemek üzere 3/4'ü yukarıdaki sürelerin hesabında dikkate alınır.</u></p> <p>Bu bent hükümlerine göre atananlar atandıkları kadronun aylık (Ek gösterge dahil) ve diğer haklarından yararlanırlar.</p> <p>Bu suretle üst dereceye atananların bu kadrolarda geçirdikleri her yıl kademe ilerlemesi ve her "3" yıl derece yükselmesi sayılmak suretiyle kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin yükselmesinde gözönüne alınır. Ancak atandıkları kadro aylıkları, başka görevlere atanma halinde kazanılmış hak sayılmaz.</p>	<p>maddenin sonuna aşağıdaki bent eklenmiştir.</p> <p>“Ancak, bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için ilgilinin;</p> <p>a) 1 inci dereceli kadrolardan ek göstergesi <u>5300 ve daha yukarıda</u> olanlar için en az 12 yıl,</p> <p>b) 1 inci ve 2 nci derece kadrolardan ek göstergesi <u>5300'den az</u> olanlar için en az 10 yıl,</p> <p>c) 3 üncü ve 4 üncü dereceli <u>kadrolar</u> için en az 8 yıl,</p> <p><u>hizmetinin bulunması</u> ve yüksek öğrenim görmüş olması şarttır. Dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu süreler iki yıl ilave edilir. Bu sürelerin hesabında; 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dâhil kurumlarda fiilen çalışılan süreler ile Yasama Organı Üyeliğinde, <u>belediye başkanlığında, belediye ve il genel meclisi üyeliğinde,</u> kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte, okul devresi dâhil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin; <u>Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır.</u>”</p> <p>“C) Derece yükselmesi ile ilgili onay mercii <u>atamaya yetkili amirdir. Müsterek kararla atanmış olanların derece yükselmeleri, ilgili bakanın veya yetkili kıldığı makamın onayı ile yapılır. Üst derece kadroya atanmış olup da kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık dereceleri daha aşağıda bulunanların (45 inci maddenin ikinci fıkrasına göre yapılan atamalar hariç), kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin yükseltilmeleri için, bu hâlin devamı süresince yukarıda belirtilen onay aranmaz.</u>”</p>
--	--

Üst kademe yöneticilik ve diğer yönetim görevleri, yükselmek üzere çalışan bütün bir gövdeyi “disiplinceza ve performans-ödül” sistemiyle değerlendirme yetkisine sahip olan tepe görev yerleridir. “Piramidin siyasallaşmış tepesi” tüm gövdeyi elbette doğrudan etkileyecektir. Gövdenin “uzmanlık”, “sözleşmelilik” sistemine doğru çekildiği akılda tutulursa, ortaya çıkacak bürokratik bünyenin partizanlık, akrabalık, iş çevreleri, vb. çıkar bağları temelinde hareket eden bir mekanizmaya dönüşeceği tahmin edilebilir.

Bir personel uzmanının dile getirdiği şu sözler, hükmün ne tür sonuçlara yol açabileceğini açık biçimde göstermektedir:

“Tasarıyla, Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcılığı ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için hizmetin değerlendirilmesinde, özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin tamamının dikkate alınması hükmü getirilmekte yani bu sürelerin tamamı kamu

hizmetinde geçmiş gibi sayılmaktadır. Bu yolla örneğin **emniyet genel müdürlüğüne özel bir güvenlik firmasının sahibi, Bayındırlık Bakanlığı müsteşarlığına ülkenin en büyük müteahhitlerinden biri, Diyanet İşleri Başkanlığına “hükümetle yakın cemaat”in lideri, Denizcilik veya Ulaştırma Müsteşarlığına Başbakanın oğlu veya onun en sevdiği kaptanı atanabilecektir.”**

Üst kademe yönetim görevlerinin özel sektöre açılması, başka ülkelerde de uygulanmış bir yoldur. Bunun en heyecanlı uygulayıcısı, İngiltere’de Thatcher ve sonra Blair hükümetleri olmuştur. Uygulamanın sonuçları çarpıcıdır: Bu sisteme geçildikten sonra yöneticilik makamları başta olmak üzere geniş bir emekliye ayrılma furyası başlamış; daha genç çalışanlar istifa yoluyla görevden ayrılmayı seçmiş; kamu hizmetlerinin yetişmiş personel eliyle yürütülmesi önemli bir soruna dönüşmüştür.

Hizmetlerde uzun erimli planlama, kurumların kendi hedeflerini diğer kamu kurumlarının ve genel olarak devletin hedefleriyle bütünleştirme, günlük geçici eşgüdüm mekanizmalarıyla kotarılabilen işlerden değildir. Bu, zamana yayılmış ortak çalışmaların ve ortak yetiştirme süreçlerinin ürettiği içsel eşgüdüm mekanizmaları gerektiren bir zorunluluktur. Örgütsel yapıya özgü yerleşik ve adeta kendiliğinden işler gibi görünen içsel eşgüdüm mekanizmaların yokluğu, yaşanan devasa sorunlar karşısında çaresizlik üretecektir. Bu bakımdan, Ağustos 1999 Marmara Depremi karşısında kamu yönetiminin içine yuvarlandığı keşmekeşi hatırlamak yeterli olur.

SİCİL SİSTEMİNE SON VERİLMESİ ve “SOPA – HAVUÇ SİSTEMİ”NE GEÇİŞ

Türk kamu personel rejiminde personelin değerlendirilmesi “sicil sistemi” adı verilen bir işleyiş çerçevesinde yapılır. Her kamu görevlisi, her yılın sonunda en yakından başlayarak en üste doğru üç yönetici tarafından değerlendirilir. Kariyer sisteminin hareketi böyle sağlanır; personel olumlu değerlendirilmişse her yıl bir kademe “ilerler”, her üç yılın sonunda bir derece “yükselir”. Bu hareket, yöneticilik makamlarına yapılacak atamaları belirlediği gibi, personel için de mali ve sosyal hakları bakımından somut sonuçlar doğurur.

Ama daha önemlisi, *sicil amirliği sistemi*, aynı zamanda yönetsel hiyerarşi kuruluşunun kendisidir. Tasarı bu unvanı ortadan kaldırarak, yönetimin şef – şube müdürü – daire başkanı – genel müdür/başkan – müsteşar sıralamasındaki hiyerarşik kademelenmesine de son vermektedir. Ya da, bu kademelenmenin ortadan kaldırılacağına işaret etmektedir. Yönetsel yapı, yönetsel birimler biçimindeki örgütlenme yerine değişken gruplar yapılanmasına doğru dönüştürülmektedir.

Tasarı sicil sistemini ortadan kaldırmaktadır. *Ne var ki, Tasarı’yla getirilen sisteme belli bir isim verilmemiştir.* Getirilen düzenlemeyi anlayabilmek için biraz uğraşmak gerekir. Durumu listeleme usulüyle açıklığa kavuşturabiliriz:

1. Kademe ilerlemesi için “o yıl içinde olumlu sicil almak” koşulu kaldırılmıştır; yıllık ilerlemede sicil değişkeni artık yoktur. Kademe ilerlemesinde iki koşul kalmıştır: Bir yıl çalışmış olmak ve ilerlenebilecek bir kademe bulunması. (Tasarı md/1; 657/md 64) Tasarı md. 13-14, 657/md. 125, 132’deki sicile ait tüm sözcük ve hükümleri yürürlükten kaldırmıştır.
2. Altı yıl üst üste sicil notu ortalaması 90’dan çok olan memura bir kademe ilerlemesi verme uygulaması kaldırılmıştır; bunun yerine *son on yılda disiplin cezası almayan* memura bir kademe ilerlemesi verilecektir. (=Disiplin, sicilin yerini almıştır.)
3. “*Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.*” (Tasarı md. 10; 657/md 109)

Yeni sistemin can alıcı özelliği, işte bu son maddede açığa çıkmaktadır: Tasarı memuriyeti “memura bağlı nedenler”e değil, asıl olarak “hizmet gerekleri”ne göre sürdürülebilecek ya da sona erdirilebilecek durumlara bağlamıştır. “Hizmet gerekleri”, hiçbir biçimde personel ya da onun sendikaları tarafından belirlenmez; bu, ‘işveren’ tarafından belirlenen durumdur. Böylece, yukarıda üzerinde durduğumuz “kadroların kaldırılması”na ilişkin hükmün neden getirildiği daha net anlaşılabilir.

Burada kapalı olan nokta, yukarıdaki “gözönünde bulundurma”yı, yani değerlendirmeyi kimin (hangi makam ya da kurul ya da birimin?) ve neye göre (personel ve hizmet açısından ölçütler nelerdir?) yapacağıdır. Gerçekten, memurlara ilişkin bütün bu kararları kim verecektir? Tasarı, bu çok kritik iki soruya açıklık getiren herhangi bir düzenleme öngörmemiştir.

Değerlendirme ile ilgili olarak Tasarı’da iki uç vardır: Ödüllendirme ve disiplin.

Ödüllendirme, takdirname ve ödül, 657/madde 122’de düzenlenmiştir. Burada “görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memur”a, siciline geçmek üzere takdirname verilir. Madde 123, ödül de öngörür; bu parasal ödemedir.

Tasarı madde 11 ödüllendirmeye “başarı değerlendirmesi – üstün başarı değerlendirmesi – ödül” olmak üzere üç kategori getirir. Üç başarı belgesi alan, bir üstün başarı belgesi hak edecektir; parasal ödül de yalnızca üstün belgeliye verilecek görünür. Mevcut durumdan farklı olarak, Tasarı’da kullanılan “başarılı görev”in ne olduğu, kapalı bir liste halinde tanımlanmıştır:

- a) yüksek miktarda kamu kaynağında tasarruf sağlanmasında,
- b) kamu zararının oluşmasının önlenmesinde,
- c) kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında, veya
- d) sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde

somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespiti” dir.

Tasarı aynı maddede, “*kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığı’nın uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir*” cümlesiyle konuyu kapatır. Bundan, başarı-ödül uygulamasını aşan bir ‘değerlendirme ölçütleri’nden söz edildiğini düşünebiliriz; ancak bu durumda “-leyebilir” biçimindeki ifade akıl karıştırmaktadır. Buna göre kurumlar zorunlu değildir; iş takdirlerine bırakılmıştır.

Gerçekten, Tasarı’da denmek istenen nedir? “Değerlendirme ölçütleri”, bir sürekli değerlendirme aracı mı yoksa “kötü ile iyi”yi saptamayı amaçlayan bir seçme ölçütleri listesi midir? Kötü, disiplin cezası ile saptanmakta, “iyi-çok iyi” ise ödül veya başarı belgesi ile belirlenmektedir.

Disiplin konusuna gelince, 657/madde 125’teki beş tür ceza aynen korunmuş, ama suçların ağırlıkları değiştirilmiştir. Tasarının 13. maddesiyle yapılan değişiklikler, 657’nin 125. maddesi üzerine işlendiğinde şu üç yeni hüküm öne çıkmaktadır:

1. “Aylıktan kesme”, en fazla sayıda suçun cezası haline getirilmiştir.
2. Bir yıl içinde iki kademe ilerlemesi cezası almak, memurluktan çıkarma nedeni haline getirilmiştir.
3. “İş sahipleri”ne kötü muamele etmek ve söz-hareketle sataşmak, bu davranışları iş arkadaşlarına sergilemekten daha ağır bir suç sayılarak, kınamadan çıkarılıp “aylıktan kesme” cezası kapsamına alınmıştır. Aynı kesime fiili tecavüz, memurluktan çıkarma kapsamına alınmıştır.

Tasarı'nın açıkça adını koymadığı değerlendirme sistemine, İşletmecilik Disiplini'nde "performans değerlendirme" adı verilir. Bu, bir yanı ceza ve bir yanı ödül, günlük deyişle "sopa ve havuç" anlayışına dayanan bir sistemdir. Sistem, insan doğasının bencil, çıkarıcı, tembel bir varlık olduğu kabulüne ve çalışma adı verilen şeyin bireysel doyumdan ibaret olduğu görüşüne dayanır.

Bu kabuller nedeniyle, "kamu hizmetine girme"nin neden anayasalarda sıradan çalışma hakları, sosyoe-konomik haklar arasında değil de "siyasal haklar" arasında yer aldığını anlayamaz.

Bu kabuller, günümüz Batı dünyasının liberal değerleri üzerinde yükselir; bu değerler ise Türkiye'nin gerçeklerinden çok uzak gerçeklerden türetilmiştir. Oysa ülkemizin gerçeği, kalkınma ve bağımsızlık gibi devasa sorunlarla, ancak kapsamlı, bütünlüklü bir kamu hizmeti ve yönetimi eliyle aşılabileceğine işaret eder. Romanlarımızda bolca ve yetkinlikle işlenmiş olan tümü kamu görevlisi öğretmen, kaymakam, hekim, asker, yargıç-savcı öyküleri, kendine özgü gerçeğimizin tanıklarındır.

Memur, kamu görevlisi, çok azı 'kırtasiye işleriyle' uğraşan büyük bir kamu hizmeti gövdesidir. Bu gövde, bireysel rekabete dayalı bir "performans değerlendirme" sistemiyle ülkemizin ve halkımızın sorunlarını çözemez; aksine kendisiyle birlikte bütün bir ülkenin çözülmesine yol açar.

Tasarı'yla yapılmaya çalışılan şey, sağlık kurumlarında uygulanmıştır. Ortaya çıkan durum "bıçak parası", gereksiz tahliller ve ilaçlar, sağlık makinesi mezarlığına dönmüş sözde sağlık kurumları sistemidir. Okullar bireysel başarısının peşindeki öğretmenlerle, karakollar bireysel başarı için 'kafa avcılığı'na soyunmuş polislerle, mahkemeler bireysel performans peşindeki savcı-yargıçlarla iş göremezler. Kamu hizmeti bireysel değil, kolektif iştir. Bu nedenle, kolektif çalışma rejimleri gerektirir.

SONUÇ

AKP Hükümeti tarafından 9 Haziran 2010 günü TBMM Başkanlığı'na verilen *Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı* başlıklı metin, yönetimde ve yasadanda açıklık ve samimiyet ilkesini ihlal eden bir çalışmadır. Gerçekte kapsamlı bir yönetsel dönüşüm öngörmekte, ama bunu bütünü görülemez kılan parçalar haline getirerek ve genel gerekçede de bütünü açıklamaktan kaçınarak yapmaktadır.

Tasarı, "evrensel hizmetler"i, başka bir deyişle "asgari hizmetler"i üstlenmiş neoliberal devletin idaresini kurmayı amaçlamaktadır. Uzmanlık sistemi, bu amacın aracıdır.

Tasarı, personel rejimini kurumsal yapıya bağlı hale getirmekte, böylece özelleştirme, yerelleştirme, ortadan kaldırma yollarıyla kamu hizmetini tasfiye etme politikasının önünü açmaktadır. Uzmanlık sistemi, bu amacın aracı olarak öngörülmüştür. Uzmanlık, devlet memurlarından bazılarını cezbedebilir. Ne var ki, kadro karşılığında sözleşme yoluyla daha fazla maaş alma umudu yaratan 'uzmanlık sistemi', 1980'li yıllarda KİT'lerde, memurluk-işçilikten sözleşmeliliğe geçme deneyiminin benzeri bir gelişmeye uzanacaktır. Elde edileceği umulabilecek yararlar kalıcı değil geçici niteliktedir. Bu uygulamanın ardından, özellikle sağlık, milli eğitim, tarım, bayındırlık ve iskan, kültür ve turizm gibi uzmanlıklar, görevler il özel idaresi ya da belediyelere devredildiğinde görevle birlikte devre tabi tutulacaktır. Görev ve kurum kapatılmış, tasfiye edilmişse kadrolar da aynı sona uğrayacaktır. Memuriyet güvenceleri bu yolu açabilmek amacıyla kaldırılmış, kamu yönetimi onları kendi düzeyine yükselteceğine, özel sektör şirketlerinin istihdam kurallarına doğru geriye savrulmuştur.

Tasarı, kendi içinde danışma – görüşme – tartışma - direnme yolları kapanmış, iç dengeleme mekanizmaları olmayan, siyasal iktidarın ve başlıca toplumsal güç odaklarının vurucu aleti haline gelmiş bir yönetim aygıtı öngörmektedir.

Üst kademe yöneticilik makamları siyasal kadroların ve özel sektör aktörlerinin iş görme yerlerine dönüştürülmüştür. Bunlar, hükümetle gelip hükümetle gitmekle birlikte, emir-komuta makamlarında kamu kaynaklarına yön veren ve bütün bir yönetim aygıtını ve personelini yönlendirip değerlendiren kadrolar olarak iş göreceklidir. Emirlerinde çalışacak olanların memurluk güvencelerinden yoksun oldukları ve bir yandan disiplin bir yandan da bunların takdirlerine bağlanmış ödüllmeye dayalı performans değerlendirme sistemine bağlandıkları düşünüldüğünde, bu yeni elitin etkilerinin yalnızca genel politika belirleme ile sınırlı kalmayacağı, doğrudan uygulamanın ayrıntılarına da uzanacağı açıkça görülür.

Tasarı, kamu hizmetinin ve dolayısıyla kamu yönetimi örgütlenmesinin kapsamlı ve sürekli tasfiyesini gerçekleştirmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaç, ancak, kamu personel rejiminin memurluk ve kariyer sisteminden çıkarılmasıyla, sözleşmelilik ve kadro sistemine geçirilmesiyle gerçekleştirilebilir.

Tasarı bir taşla iki kuşu vurmaktadır: (1) Kamu hizmetlerini, yani sosyal devleti, (2) Kamu hizmeti görevlilerini.

Şimdi “657’yi savunmak”, bu paramparça edilmiş yasayı savunmak değil, sosyal devleti ve yaklaşık üç milyon emekçinin siyasal, sosyal, mali haklarını savunmak anlamına gelmektedir.