

14.10.2005 Tarihli
KAMU PERSONEL KANUNU TASARISI TASLAĞI
ÜZERİNE DEĞERLENDİRME
(Siyasal Bilgiler Fakültesi)

Değerlendirmeye alınan “Kamu Personel Kanunu Tasarı Taslağı” (bundan böyle KPKT kısaltmasıyla anılacaktır), toplam 134 ana madde, 26 geçici madde ve ekli çizelgelerden oluşmaktadır. Ek çizelgeler iki “liste” ile yedi “temel görev ücreti cetveli” içermektedir. Hem listelerin hem de cetvellerin çizelge başlığı ile satır –sütun başlıkları yazılmış, ancak her ikisinin de içerikleri ise boş bırakılmış bulunmaktadır. Taslağın “genel gerekçesi” ile “madde gerekçeleri” gönderilmemiştir.

Geniş bir etki alanına sahip olan KPKT’nın, amaca uygun biçimde ve yeterli bir değerlendirmeye tabi tutulması, yasa taslağı gerekçesine ve gerçek çizelgelere sahip olmayı gerektirmektedir. Gerekçe, taslağın hangi özelliklere sahip yapıyı, ne tür gerekçelerle, hangi özelliklere sahip yeni bir yapıya dönüştürülmesinin amaçlandığına ilişkin düşünceleri içerir. Bilindiği gibi, bunun “genel gerekçe” bölümü, konuyla ilgili olarak saptanmış stratejik hedeflerin hem ilgili taraflarca açık biçimde anlaşılmasına, hem de yetkili kurumların belirledikleri politikayı benimsetmelerine hizmet eder. Madde gerekçeleri ise, öngörülen yeni hükümlerle spesifik konularda neyin nasıl değiştirileceğini, bu değişikliğin amaçlarını ve beklenen ya da beklenmeyen etkilerini öngörmeyi sağlar.

KPKT’nın ilgili maddeleri ile genel yapısı incelendiğinde, kamu personel sisteminde “uygulamadaki hataları giderme” amacı ile sınırlı olmayan, tersine, tüm kamu personel rejimini “sistem olarak” değiştirmeyi amaçlayan bir hazırlık olduğu görülmektedir. Gönderilen metinde, 657’nin temelini oluşturan “sınıf” ve “sınıflandırma” ilkesi bulunmamaktadır. Buradan anlaşıldığı kadarıyla “hizmet sınıflandırması” sistemi terk edilmektedir. Listeler boş olduğu için, ne anlama geldiği anlaşılamayan Memur/A1.... A18 gruplandırmasının hizmet sınıflarına denk düşüp düşmediğini söyleyebilmek olanak dışıdır. Benzer biçimde, taslakta, yine 657’nin temelini oluşturan “kariyer ilkesi”ne yer verilmemiştir. “Derece-kademe” sisteminin yerini “basamak sistemi” almış, yükselme yalnızca A1 ile A11 için öngörülürken, A12 ile A18 grupları için en az hizmet süresi belirtilmemiştir. Bu durum, memurların bir bölümünün “yükselme”, yani kariyer sistemi dışında bırakıldıkları biçiminde yorumlanabilir. Taslağın gerekçesiz gönderilmiş olması, mevcut sistemde geçerli ilkelerin korunup korunmadığı, yeni ilkeler getirilip getirilmediği, bu tür tercihlerin nedenleri gibi temel soruların boşlukta kalmasına neden olmaktadır. Görüldüğü kadarıyla, personel rejimini “kariyer sistemi”nden “kadro-iş sınıflandırması” sistemine dönüştüren KPKT’nın gerekçe gibi temel bir parçası olmadan değerlendirmeye alınması güçtür.

KPKT, günümüzde askeri personel hariç, devlet yönetimi genelinde, her türden istihdam dahil olmak üzere toplam 2,5 milyon kamu personelinin çalışma koşullarını yeniden düzenlemektedir. Günümüzde, 2004 yılı sonu verileriyle, kamu yönetiminde istihdam edilenlerin yüzde 68’i memur, yüzde 5’i sözleşmeli, %15’i işçi olarak çalıştırılmaktadır. Madde-3/a’da yer alan “memur” tanımı ile aynı maddenin (b) fıkrasında yer alan “sözleşmeli personel” ve (c) fıkrasında yer alan “geçici personel” tanımlarına bakılınca, kurulmak istenen yeni sistemle, kamu istihdamının bu iç yapısının radikal biçimde değiştirileceği görülmektedir. Memurluk, 657’de yer alan ‘genel idare hizmetleri’, ‘asli-sürekli görev’ ölçütlerine ek olarak getirilen “kamu gücünü kullanarak” biçimindeki ölçütlerle çok büyük

oranda daraltılmıştır. Yeni tanım, memurluğu hiyerarşik yönetim kademelerine hasretmeye yol açmaktadır. Kapsamın esnekliği, gerçekte yine bu kademelere ait olan karar verme işlevine doğrudan girdi oluşturan ‘genel politika ve strateji saptama, planlama yapma’ ile görevli uzman personeli içine almaktan ibarettir. Bu durumda, emir-komuta mevkiileri dışında kalan tüm personelin sözleşmeli ve geçici personel olarak çalıştırılacağı görülmektedir. Madde 3’te belirlenen kapsamın, karşımıza nasıl bir istihdam dağılımı çıkaracağını açık biçimde görebilmenin tek yolu, KPKT’nin eklerini incelemektir. Ne var ki eklerde yer alan çizelgelerin içi boştur. Taslağın ek çizelgelerinin boş olması nedeniyle, listelere bakılarak görülebilecek istihdam türleri genel dengesi ve cetvellere bakılarak görülebilecek mali haklar dengesi üzerine açık bir görüşe ulaşmak mümkün olmamıştır. Doğru ve yetkili kurumlara yol gösterici değerlendirmeler yapılabilmesi için, eklerin gönderilmesi zorunluluğu vardır.

Taslağın yasalaşıp yürürlüğe girmesi durumunda, KPKT/132’ye göre, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurlar ve sözleşmeli personel hakkında diğer kanunlar”ın bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kalkmış olacaktır. Gerçekte Taslak, madde-1’de belirtildiği üzere, 657 sayılı yasa dışında düzenlenmiş bulunan askeri, adli ve akademik personelin “mali haklarını, diğer mali haklarını, sosyal yardımları”nı da düzenlemektedir. Oysa madde 132’deki anlatım temel alınır, “diğer kamu görevlileri” kapsamı içinde yer alan bu personelin sözkonusu haklarıyla ilgili yasal hükümler yürürlükten kalkma maddesince kapsamamış olmaktadır. Madde 132, hazırlanan taslağın etki alanını açık biçimde ortaya koyması, yasalarda alenilik ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesi bakımından kritik öneme sahip maddelerden biridir. Bu nedenle daha açık ve özenli yazılması beklenir.

Metin üzerinde değerlendirme yapmayı güçleştiren eksiklikler göz önünde bulundurularak, metin içinde de bazı hükümler bakımından eksiklikler olabileceği kuşkusuz duyulmuştur. KPKT’nin Madde-3/p fıkrasında “üst yönetici” terimi yer almakta ve tanımlanmaktadır. Bilindiği üzere üst yöneticilik, kamu yönetiminin özünü oluşturur. Bütün bir devlet uygulama mekanizması, üst yöneticilik sisteminin hukuksal, yönetsel, siyasal, toplumsal özelliklerine göre renk ve biçim alır. Bu kritik öneme sahip olan terim tanımlar maddesinde yer almış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11. maddesine göndermeyle tanımlanmış, ancak metin içinde disiplin kurulları, performans ödemesi ile ilgili maddelerde üç kez anılmaktan başka hiçbir maddeye konu olmamıştır. Bir başka deyişle KPKT, personel rejiminde üst yöneticilerin atanması, yetiştirilmesi, özellikleri, vb. konular bakımından hiçbir değerlendirme yapmamıştır. Böyle kapsamlı bir düzenlemenin üst yöneticilik konusuna ilişkin açık hükümlere sahip olması beklenir.

İlgili kurumun, sağlıklı bir yasama sürecine katkıda bulunma isteğimizi gerçekleştirmemize ve üniversite olarak büyük önem verdiğimiz akademik görüş bildirme görevini yerine getirmemize olanak vermek üzere, KPKT metnini “genel gerekçe”, “madde gerekçeleri” ve “içi doldurulmuş gerçek ekler”le göndermesi yerinde olacaktır. 18 Kasım 2005.