

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN
KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ ve T.C. ZİRAAT BANKASI
ÖRNEĞİ

MASTER TEZİ

Hazırlayan
Sanem AYTAŞ

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN

Ankara - 2006

Jüri Üyelerinin İmza Sayfası

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Sanem AYTAŞ'a ait Özelleştirme Sürecinde Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve T.C. Ziraat Bankası Örneği adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

13.04.2006

(İmza)

***Başkan Doç. Dr. Cem KILIÇ
Akademik Unvanı, Adı Soyadı***

(İmza)

***Üye Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN
Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)***

(İmza)

***Üye Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ
Akademik Unvanı, Adı Soyadı***

ÖNSÖZ

Devletin yapısında, tüm dünya da yaşanan değişimler Türkiye’de de kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu yeniden yapılanmanın önemli araçlarında biri ise özelleştirmedir; beraberinde getirdiği sorunlarla beraber yaklaşık son yirmi yıldır özelleştirme uygulamaları yapılmıştır. Özelleştirmenin beraberinde getirdiği sorunların önemli bir kısmı da özelleştirilen kurumlardaki personelin durumu ile ilgilidir. Bu sorunlar çoğunlukla kamu personel yönetimi çerçevesinde çözümlenmeye çalışılmıştır.

Zamanla tüm bilim dallarında gözlemlenen değişim ve gelişmeler gibi kamu personel yönetiminde de incelenmeye başlanmasından bu güne kadar değişimler yaşanmış, bu değişim kavramın adından uygulanma alanına ve uygulanışına kadar tüm çerçevesini etkilemiştir. Kamu personel yönetimi kavramı günümüzde yerini insan kaynakları yönetimine bırakmış; insan kaynakları yönetimi ile bir çok yenilik, farklı bakış açıları ve uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Bu çalışma da öncelikle özelleştirme sebebiyle yaşanan değişimlerden hareketle kamu personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki değişim süreci ve yaşanan gelişmeler incelenmeye ve açıklanmaya çalışılacaktır. Yaşanan değişimin daha iyi açıklanabilmesi ve anlaşılabilmesi amacıyla bir kamu kuruluşu olan ancak özelleştirme çalışmaları halen süren T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’nin personel yapısındaki gelişmeler incelenecektir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI.....	4
1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI	10
2. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI VE NEDENLERİ	13
2.1. Denetim Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunları Çözümlmek ...	13
2.2. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek	14
2.3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek.....	15
2.4. KİT'lerin Hazine Üzerindeki Yükünü Hafifletmek.....	15
2.5. Gelir Dağılımını İyileştirmek	16
2.6. Yabancı Sermayeyi Teşvik Etmek	16
2.7. Ekonomide Verimlilik ve Etkinliği Arttırmak	17
2.8. Devlete Gelir Sağlamak	17
2.9. Modern Teknoloji ve Yönetim Tekniklerini Desteklemek.....	18
2.10. Kamu Yönetiminde Yoğunluğu Engellenmek.....	18
3. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	19
3.1. Sermaye Piyasası Kanalıyla Hisse Senedi Satışı	20
3.2. Piyasa dışı satış.....	22
3.3. Diğer Yöntemler	22

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	25
1. 1985 YILINA KADAR YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI	25
2. 1985-1995 YILLARI ARASINDA YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI	29
3. 1995 YILI SONRASINDA YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI ...	34

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİT'LERDEKİ PERSONELİN DURUMU	38
1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ KAVRAMI.....	42
2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TANIMI.....	44
3. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ	45
4. KİT'LERİN PERSONEL YAPISI VE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER	46
4.1. Genel Gelişme Çizgisi.....	48
4.2. 1980'li Yıllardan Günümüze Gelişmeler.....	51
4.2.1. Memurluk Rejimi.....	56
4.2.2. Sözleşmeli Personel Statüsü.....	58
4.2.3. İşçiler.....	61
4.2.4. Taşeron İstihdamı.....	64
5. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI.....	67
5.1. Siyasi Etkiler	68
5.2. Kamu Personelinin Hakları Yönünden Uyuşmazlıklar.....	68
5.3. Ödüllendirme ve Cezalandırma ile İlgili Yanlışlıklar	69
5.4. İş Analizlerinin Yetersizliği	70
5.5. Norm Kadro'nun Belirlenmemiş Olması	71

5.6. Hukuk Kuralları ve Uygulama Arasındaki Uyuşmazlıklar	71
5.7. İyileştirme Çabalarının Yetersiz Kalması	72
5.8. Kit'lerde Yaşanan Personel Sorunları	72

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ.....	74
---	----

1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMI	77
2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TANIMI	78
3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ	81
3.1. Yeterlik (liyakat)	82
3.2. Kariyer	83
3.3. Eşitlik	84
3.4. Güvence	84
3.5. Yansızlık	85

BEŞİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ UYGULAMALARI VE SORUNLARI	87
---	----

1. İNSAN KAYNAKLARININ PLANLANMASI	89
2. İNSAN KAYNAĞININ SAĞLANMASI.....	90
3. EĞİTİM VE GELİŞTİRİLME	92
4. KARİYER PLANLAMASI.....	93
5. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ	94
6. ÜCRETLENDİRME	96
7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE MOTİVASYON SAĞLANMASI...98	
8. ÇALIŞANLARIN SAĞLIK VE GÜVENLİKLERİNİN SAĞLANMASI	99

ALTINCI BÖLÜM

T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş. ÖRNEĞİ	101
1. T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.'NİN TARİHÇESİ	104
2. T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.'NİN PERSONEL YAPISINDA YAŞANAN GELİŞMELER.....	110
2.1. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'de Yaşanmış Olan Personel Yönetimi Sorunları	111
2.2. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin Yeniden Yapılanma Öncesi Personel Yönetimi Yapısı.....	116
2.3. T. C. Ziraat Bankası A.Ş. – İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel İlkeler	117
2.4. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'de İnsan Kaynakları Yönetimi.....	118
2.5. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'de yapılan İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışmaları.....	121
SONUÇ	125
ÖZET.....	139
ABSTRACT.....	140

KISALTMALAR CETVELİ

DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPD	Devlet Personel Dairesi
EİYKK	Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu
IMF	International Money Found
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüssü
OECD Development	Organisation for Economic Cooperation and
ÖSYM	Öğrenci seçme ve Yerleştirme Başkanlığına
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kanunu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TCZB	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası
TTK	Türk Ticaret Kanunu
Vb.	Ve benzeri
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

TABLÖLAR CETVELİ

Çizelge 1: İnsan Kaynakları Yönetimi ve Personel Yönetimi
Arasındaki Bazı Önemli Farklılıklar.

GİRİŞ

Türk Kamu Yönetimi sürekli sorunlarla boğuşan ve sürekli yenilenmesine çalışılan bir yapıya sahiptir. Bu çalışmalar kimi zaman akademik boyuta ulaşsa ve çeşitli çözüm önerileri getirilse de çoğunlukla getirilen çözüm önerileri uygulanamamaktadır. Çözümlerin karmaşıklığından değil de yapının karmaşıklığından ve sürekli kesintiye uğramasından kaynaklanan bu sorun yaratma – sorunları tespit etme – çözüm tespit etme fakat çözememe süreci kamu yönetiminin her alanında karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşme, bölgeselleşme, bilgi toplumları gibi kavramların literatürde önemli bir yere sahip olduğu ve hayatın her alanında, baş döndürücü hızda gerçekleşen değişimin yer aldığı günümüz yaşantısında, sorunlar karşısında üretilen çözümlerin gereken zamanda uygulanamaması zaten başlı başına bir sorundur ve uygulama da geç kalan çözümler sadece sorunların daha da karmaşık hale gelmesini sağlamaktadır.

Kamu yönetiminin geniş ve hantal yapısında karşılaşılan sorunlara getirilen çözüm önerilerinden birisi de özelleştirmedir. Ancak sihirli bir değnek gibi görülen özelleştirme de özellikle ülkemizde bir türlü tam anlamıyla uygulanamamakta, uygulanabildiği zamanda başka sorunlara neden olabilmekte ve özelleştirme yoluyla varılması planlanan sonuçlara bir türlü ulaşamamaktadır.

Son yirmi beş yılda kamu yönetiminde önemli tartışmalara neden olan özelleştirme konusunun beraberinde getirdiği sorulardan biri de özelleştirilmesi düşünülen kamu kurumlarındaki personele ne olacağıdır.

Zaten toplumun değişiminden en fazla nasibini alan konulardan biri olan, bir anlamda toplumdaki herkesi az ya da çok etkileyen, ekonomiden maliyeye, sosyolojiden siyaset bilimine kadar tüm sosyal bilimlerin konuları

arasında yer alan insan kaynakları ya da personel konusu kamu yönetiminin özelleştirilmesi boyutunda da karşımıza çıkmaktadır.

Bu tezde de bu konunun açıklanmasına; hem genel çerçevede personel yönetimindeki değişimlerin incelenmesine hem de, daha çok, özele inilerek özelleştirme sürecindeki personel yapısının yaşadığı değişimlere ışık tutulmaya çalışılacaktır.

İlk bölüm olan “Özelleştirme Kavramı” başlığı altında özelleştirme kavramının ne olduğu, KİT’lerin tanımı ve sorunları, özelleştirmenin amaçları ve nedenleri, yöntemleri ile bu konudaki yeni yapılan çalışmaların nasıl ve neden yapıldığı incelenecektir.

İkinci bölüm ise “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları” olup, burada belli dönemlerde özelleştirme uygulamaları incelenecek, neler yapılmış olduğu anlatılmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölüm, “Özelleştirme Kapsamındaki KİT’lerdeki Personelin Durumu” olup, burada genel anlamda kamu personel yönetimi kavramı, Türkiye’de bu kavramın yeri, KİT’lerde bu kavramın yeri ve genel anlamda personelin yaşadığı değişimler, geçmişteki yapısı ile kamu personeli sorunları incelenecektir. Kamu personel yönetimi kavramı açıklanmaya çalışılacak, Kamu İktisadi Teşekküllerindeki personel yapısı incelenecektir.

Dördüncü bölümde “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimi’ne Geçiş” incelenecek olup, burada personel yönetimi kavramının en son geldiği nokta olan insan kaynakları yönetimi kavramından söz edilerek, bu kavram açıklanmaya, anlatılmaya çalışılacak ve Türk Kamu Yönetiminde bu kavramın yeri incelenecektir.

Beşinci bölümde, “Genel Olarak Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları”ndan söz edilecek, bu kavramın Türkiye’de nasıl algılandığı ve uygulandığı anlatılmaya çalışılacaktır.

Son bölümde ise teorik bir bakış açısıyla ele alınan ve anlatılan önceki bölümlerin oluşturduğu çerçeve Türk Kamu Yönetiminde köklü bir geçmişe sahip olan, bir çok değişim yaşayan ve her anlamda teknolojinin ve yeniliğin ön planda, rekabetin oldukça yoğun olduğu bankacılık sektöründe faaliyet gösteren T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin personel yapısı incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise bu yapısal değişim ile geline ve gelinmesi amaçlanan nokta değerlendirilecek ve bir takım sonuçlara varılarak öneriler getirilmesine çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

1929 yılında öncelikle ABD’de borsadaki çöküş ile ortaya çıkan ve enflasyonun yükselmesi ve işsizlik ile birlikte tüm dünyayı etkisi altına alan, 1930’lu yıllarda da etkisini sürdüren 1929 Büyük Bunalımı’nın(1) dünya ülkelerinin içe kapanmasını desteklemesi ile birlikte Türkiye’de dahil birçok gelişmekte olan ülke bunu Birinci Sanayi Devrimi sürecini başlatmak ve tamamlamak; diğer ülkelerle aralarındaki farkı kapatmak için bir fırsat olarak gördüler. Gelişmiş ülkelerdeki kamu harcamalarını arttırma yoluyla durgunluktan çıkma çabaları, daha az gelişmiş ülkelerde sanayilerini geliştirmek için devletin büyümesi olarak kendini gösterdi(2).

Ülkemizde de bu dönemde ekonomik gelişmenin temel aracı olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri görüldü. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kalkınma için yetersiz kalan özel teşebbüsün yerine devlet kalkınmaya öncülük yapmak için asli görevleri sayılan alt yapı yatırımları ve kamu hizmeti niteliği ağır basan faaliyet dallarının yanı sıra, sanayinin ihtiyaç duyduğu temel mal ve hizmetleri sağlamak için uzun yıllar kamu iktisadi teşebbüslerinden yararlandı. Devletin, krizleri önlemek ve ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla ekonomiye müdahalesini öngören Keynesçi(3) politikaların uygulandığı bir yönetim sisteminin benimsediği, 1980’li yıllara kadar süren bu yapı, liberalizm ve özelleştirme akımı ve mal - hizmet

1. J. M. ALBERTİNİ: Ekonomik Sistemler Uygulamada Kapitalizm ve Sosyalizm, Çev. Cafer UNAY, (Bursa 1995), 98-102.

2. Türk – İş Araştırma Merkezi, KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler (Ankara 1999), 5-7.

3. Zeynel DİNLER: İktisada Giriş (Bursa 2003), 301-303.

hareketlerinin serbest dolaşımının ortaya çıkması ile tüm dünyanın hızlı bir değişim dalgasıyla karşılaşmasına sebep oldu(4).

Dünya ülkelerinin 1970'li yıllarda karşı karşıya kaldıkları ve 1973 petrol krizi ile birlikte anılan enflasyon, işsizlik ve gelir dağılımı gibi makro ekonomik sorunlar(5), ülkeleri bu sorunlardan kurtulma arayışlarına itmiştir. İçinde yaşadığımız ve çok hızlı değişimlere sahne olan bu dönemde kamu yönetiminin yapısı da değişimler göstermiş daha önce kamu hizmeti olarak algılanmayan bir hizmet alanı bu kapsamda görülmeye başlanmış, daha önceleri önemli bir kamu hizmeti olarak görülen bazı hizmetler bu alandan çıkarılmıştır. Bütün bunların sonucunda geniş halk kitlelerince genel kabul gören, sorunlardan kurtulma yollarından biri de “kamu yönetiminin küçültülmesi” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramla amaçlanan iyi işlemeyen, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış bir kamu yönetiminden iyi işleyen, daha etkili, daha verimli, daha hızlı ve daha ucuz kamu hizmeti alınmasıdır(6).

Bu amaçla geliştirilen, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kurumlarının hazırladığı istikrar programlarında yer alan çözüm önerilerinden birisi ise özelleştirmedir(7). 1980'li yıllara gelindiğinde başta İngiltere, Fransa, İtalya, Almanya gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünyada kendisini gösteren özelleştirme kavramı(8) Özal Hükümetinin liberal iktisat anlayışının belirleyici olması ve gerek merkezi yönetimlerde gerekse

4. A. Vural ÖRSDEMİR: Üçüncü Binyılda Özelleştirme ve Yeni Yönetim Paradigması (Kırıkkale 2002), 1.

5. Halit SUIÇMEZ: “Dünyada Özelleştirme Uygulamaları”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi (Mart 1993), 51.

6. Burhan AYKAÇ: “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (Özel Sayı 2002), 15.

7. Firdevs Feyza ÜNAL: Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi (Ankara 2000), 43.

8. İlhan BAYTAN: Özelleştirme (Ankara 1999), 1.

belediyeler düzeyinde özelleştirme girişimlerinin başlamasıyla beraber(9) 1984 yılından bu yana Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal yaşamında da kendisine önemli bir yer edinmiştir(10).

Özelleştirme kavramının tam olarak anlaşılabilmesi için öncelikli olarak KİT'lerin anlaşılması gerekir. KİT'lerin ortaya çıkışı devletin girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak amacıyla klasik devlet örgütünün dışında, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen, yüksek sermaye ve yoğun altyapı gerektiren belirli hizmetlerin yapısına uygun ve merkezi yönetim yapısının dışında bir örgütlenme yoluna gitmesi ile olmuştur. Devlet iktisadi faaliyette bulunurken amacı sadece gelir elde etmek değil, bunun yanında bazı kamu hizmetlerini yürütmek ya da iktisadi etkinliği bir kamu hizmeti olarak yapmaktır. Devletin iktisadi alanda yapacağı etkinliklerin sınırı ve çeşitleri öncelikle o ülkenin kendi koşullarına göre saptanmaktadır. Özellikle ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın sağlanabilmesi için gerekli özel sektör yeterince gelişmemiş olduğundan devletin ekonomik alanda faaliyette bulunması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır(11).

Ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız ya da ortaklık yolu ile, sermayesinin tamamı çoğunlukla devlet ya da diğer kamu kuruluşlarına ait olarak oluşturulan, doğrudan doğruya ya da dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken(12) iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, müesseseler, bağlı ortaklıklardan oluşan(13) KİT'lerin gerek uluslararası

9. Halis Yunus ERSÖZ: "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, c. 2 (2001), 44.

10. İlhan BAYTAN: a.g.e., 1.

11. Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku (Ankara 1999), 140.

12. Öztin AKGÜÇ: Ekonomide Gerçeği Arayış (İstanbul 1991), 388.

13. Güven SEVİL: Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme (Eskişehir 1996), 1.

kıstaslara, gerekse ülke içinde özel sektöre nazaran yüksek maliyetle ve düşük verimlilikle çalışmaları, rekabet üstünlüğünü kaybetmeleri birçok dünya ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de özelleştirilme kavramını gündeme getirmiştir(14).

Türkiye’de KİT olarak isimlendirilen ve kamunun ticari girişimleri için kullanılan, bu kurumların “işletme” ve “kamu” olmak üzere iki yönü vardır. Bu iki ölçüden “kamu” yönü; kurumun endüstriyel gelişmeyi teşvik etmek, bölgesel gelişmeyi dengelemek ve/veya genel olarak yaşam standardını yükseltmek gibi kamusal amaçlara hizmet etmesini öngörmektir, “işletme” yönü ile kastedilen ise; kurumun bir ticari işletme olarak çalışmasının vurgulanmasıdır. Bu ölçülerden hangisine ağırlık verileceğini, teşebbüs faaliyet yapısı ve ekonomik gelişme içerisindeki rolü belirler(15).

KİT’lerin yapılarına bakıldığında:

Kamu İktisadi Kuruluşları: Sermayelerinin tamamı devlete ait tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak amacıyla kurulan teşebbüsler,

İktisadi devlet teşekkülleri: Sermayelerinin tamamı devlete ait olan iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri,

Müessese: Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne ya da kamu iktisadi kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme ya da işletmeler topluluğu,

Bağlı Ortaklık: Sermayesinin %50’sinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne ya da kamu iktisadi kuruluşuna ait işletme ya da işletmeler

14. A. Vural ÖRSDEMİR: a.g.e. , 1.

15. Deniz BÜYÜKKILIÇ ve Arife COŞKUN: “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, Verimlilik Dergisi (Ankara 2002) s. 2, 40-41.

topluluğundan oluşan, İDT ve KİT'lerden farklı, genel kurulları ve denetçileri olan, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun ve TBMM'nin denetimine tabi anonim şirketler,

Kamu İştirakleri: İDT ve KİT'lerin ya da bağlı ortaklıkların sermayelerinin en az %15'ine, en çok %50'sine sahip bulundukları, Türk Ticaret Kanunu'na tabi, özel şahıs yönetimindeki anonim şirketler,

İşletme: Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri ile karşılaşılmaktadır(16).

KİT'lerin kamu tüzelkişiliğine, özerkliğe yani kendi iradelerine göre hareket etme imkanına ve ayrı bir mal varlığına ve özerk bir bütçeye sahip olmaları, vesayet denetimine tabi olmaları ortak özellikleridir. KİT'ler esas itibariyle özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber; iç yapı ve ilişkilerinde İdare Hukuku uygulanır(17).

1929 Büyük Bunalımından sonra Türk ekonomisinde hızla kendilerine bir yer edinen KİT'ler zaman içerisinde ekonomiyi olumsuz etkilemeye ve ekonomiye yük olmaya başlamış, ortaya çıkış amaçlarına hizmet etmektense bütçe desteği ile ayakta durabilir hale gelmişlerdir. KİT'lerin problemlerinin temelinde devlete bağımlılıkları, özerk olamamaları gösterilmektedir. Şöyle ki bu kuruluşların yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma gibi kritik kararlarında hükümetlerin öncelikli söz sahibi olmakta, belirleme aşamalarında müdahalelerin etkisi ile çağdaş işletmecilik prensipleri uygulanamamaktadır.

16. Güven SEVİL: a.g.e., 1-3

17. Metin GÜNDAY: İdare Hukuku (Ankara 2002), 453-459.

KİT'lerle ilgili çıkarılan kanunlarda da bu kuruluşların sağlıklı çalışmasını engelleyen karmaşa ve eksikliklerin bulunması sorunların çözümlenmesini daha da zor hale getirmektedir(18).

Rekabetin olmadığı, dolayısıyla iflas ve piyasadan silinme riskinin bulunmadığı KİT'ler de ticari firmaları iflasa sürükleyebilecek savurganlıktan kaçınılmamakta, ülkemizde başarısızlığın cezalandırılması, yalnız örgütler için değil, belirli kamu görevlileri ve bu arada yöneticiler içinde genellikle söz konusu olmamaktadır(19).

Kuruluşlarda sürekli ve yetenekli bir kadro oluşturulmamakta bu yüzden önemli ve uzun vadeli kararlar alınamamaktadır. Genel müdürlerin ve yönetim kurulu üyelerinin atamaları politik etkilerle yapılmakta, bu kişilerin ve diğer çalışanların atanmasında verimlilik, başarı, yetenek ve kalite gibi olması gereken unsurlar dikkate alınmamaktadır.

Ücret sistemi nedeniyle özellikle kalifiye elemanlar kamu sektöründen ayrılmakta ve özel sektörde yüksek ücretlerle iş bulmaktadırlar. Diğer personel için kamu sektörünün ücret seviyesi ve sosyal imkanları daha yüksek olduğundan memur sayısı devlet işletmelerinde devamlı artış göstermiştir.

KİT'lerin denetiminde de, yönetimi ve organizasyonunda olduğu gibi bir istikrar ve bütünlük sağlanamamış, birçok kuruluş farklı kapsam ve tanımları nedeniyle farklı denetimlere tabi tutulmuştur. KİT'ler, TBMM, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu, KİT'lerin kendi müfettişleri, Anonim Şirket statüsündeki kuruluşların genel kurullarında seçilen denetçileri, ilgili bakanlık müfettişleri, maliye müfettişleri, hesap uzmanları, vergi denetim elemanları, bankalar yeminli murakıpları ve ilgili kontrolörlerce denetlenmektedir. Bu karmaşık denetim yapısı hem yerinde,

18. Firdevs Feyza ÜNAL, a.g.e., 31.

19. Cemal MIHÇIOĞLU: "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (Ankara 2003), 388.

yeterince ve zamanında denetimi sağlayamamakta hem de KİT'lerin faaliyetlerini aksatmaktadır.

KİT'lerin özkaynak yetersizliği bir diğer sorundur. İş hacmine oranla, kaynakları yetersiz olan KİT'ler, maliyet bilinci yeterli olmayan çalışanların tasarruf anlayışına uymamasıyla ve kabarık kadrolara yapılan giderlerle de beraber hazineye aşırı derecede borçlanmakta ve ekonomiye yük olmaktadır(20).

KİT'ler bu kadar sorun arasında teknolojilerini yenileyememekte, yüksek maliyetlerle çalışmaktadırlar, maaş ve net ücretlerin katma değer içindeki payı KİT'lerde yüksek iken kârlılık ve verimlilik ile ilgili oranların çok düşük olduğu görülmüştür(21).

1. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI

Yukarıda belirtilen sorunlar karşısında bir çözüm önerisi olarak karşımıza çıkan özelleştirme (Privatisation) terimi ilk olarak Webster's Ninth New Collegiate Sözlüğü'nün 1983 baskısında kullanılmıştır. Daha önceden de farklı şekillerde uygulanan özelleştirme ile ilgili bir çok tanım bulunmaktadır. Terim genellikle mülkiyet devri dışındaki başka anlamları da içeren şemsiye bir terim olarak kullanılmaktadır.

Çeşitli yazarlarca "özelleştirme" kavramı aşağıdaki şekillerde tanımlanmıştır.

"Özelleştirme, herhangi bir faaliyetin üretiminde ve/veya finansmanında özel sektörün rolünün oransal olarak arttığı bir süreçtir. Bu

20. Firdevs Feyza ÜNAL: a.g.e., 34-41

21. Güven SEVİL: a.g.e., 3

süreç mülkiyet transferini içerebileceği gibi içermeyebilir de ve deregülasyon, hizmet ihalesi, kullanıcı payları, kurumsal varlıkların satışı gibi tüm politika girişimlerini kapsar.” (22).

“Özelleştirme genel olarak, serbest piyasa ekonomisinin işleyişini güçlendiren, sermaye piyasalarının gelişimini ve atıl tasarrufların ekonomiye katılımını sağlayan, ekonomik verimliliği arttıran bir araç olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca özelleştirme, kamu mülkiyetindeki işletmelerin kısmen veya tamamen özel sektöre satılması olarak da tanımlanmaktadır. Esas itibarıyla, mal üretimi yapan KİT’lerin özelleştirilmesinde, kamuya ait mal varlığının özel sektöre satılması söz konusudur.”(23).

“Özelleştirme, kamu sektörünün faaliyet alanını azaltmak, fonksiyonlarını sınırlamak ve genel olarak etkisini zayıflatmak için tasarlanan politikalardır.”(24).

“Özelleştirme, en geniş anlamıyla, devleti hiçbir faaliyete karıştırmayacak şekilde aradan çıkarma, kamuya ait varlık ve değerleri özel şahıslara satma işlemidir.”(25).

“Özelleştirme, devlet ile özel sektör arasında yer alan, karmaşık, girift bir yapılaşma da olsa, aralarındaki farkı ortaya koyan çizginin devlet aleyhine oynatılması yönündeki bütün politikaları içermektedir.”(26).

22. Fahreddin TATAR: “Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30 Sayı 2, (Haziran 1997), 74 -76.

23. Zeki DOĞAN ve Mustafa DAĞ: “Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4 Sayı 3 (1995), 48.

24. John VICKERS ve Vincent WRIGHT: The Politics of Privatisation in Western Europe, (Londra 1989), 3.

25. Hulki CEVİZOĞLU: Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme (İstanbul 1989), 19.

26. Ali CEYLAN: “KİT’lerin Özelleştirilmesinde Sorunlar”, Para ve Sermaye Piyasası Dergisi (Nisan 1985), 32.

“En geniş anlamıyla özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması olarak tanımlanırken, dar anlamda özelleştirme ise Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devri olarak tanımlanmaktadır.”(27).

“Özelleştirme, ekonominin serbest teşebbüs koşullarına tam olarak sahip olup, bu modele uygun biçimde işlemlerini sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır.”(28).

Hukuk bilimi açısından özelleştirme yönetim biçim ve usullerinin değiştirilmesi yani kamu girişimleri yönetiminin özel kesime devredilmesi şeklinde tanımlandığı gibi Anayasa Mahkemesi’nin 09.12.1994 tarih ve 94/43E, 94/42-2K sayılı kararlarında devletleştirmenin karşıtı devletsizleştirme olarak tanımlanmıştır(29).

Devletin yalnızca, bir devletin yapabileceklerini yapması gerektiğinin(30) kabul edilmesiyle, özelleştirme ile devletin küçültülmesi ön görülmekte(31) ve özelleştirme devletin iyileştirilmesinde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün nasıl olması gerektiği konusu tarih boyunca tartışmalı bir konu olmuştur.

Özelleştirmeyi, devleti eğitim, sağlık, savunma ve altyapıların tesisi gibi asli fonksiyonlarına geri döndürmenin ve bu fonksiyonlarda etkinleştirmenin bir aracı olarak düşünenler de vardır. Bunlara göre, geçmişte devletin ekonomiye müdahale etmesini gerektiren gerekçelerin ötesinde

27. Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Planlama ve Sosyal Hizmetler Grup Müdürlüğü, Vakıfbank Araştırma Dizisi NO:2, 3.

28. Ahmet KILIÇBAY: Türk Ekonomisinin 10 Yılı (İstanbul 1991), 163.

29. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Işığında Özelleştirmede Karabük Modeli, ((Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (Ankara 2001), 8.

30. Michael DUGGETT: “Kamu Yönetimlerinde Değişim Sonraki Adımlar”, Çev. A.Argun AKDOĞAN, Onur Ender ASLAN, Amme İdaresi Dergisi, Cilt35, Sayı2, (Haziran 2002), 6.

31. Muharrem DİLBİRLİĞİ: “Belediye Şirketleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, c.4 s.2 (Mart 1995), 65.

genişlemesinden kaynaklanan “asli fonksiyonlarını gerekli düzey ve etkinlikte yerine getirememesi” sorununun çözümü “özelleştirme” olabilecektir (32).

2. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI VE NEDENLERİ

Özelleştirmenin temel nedeni devletin ekonomideki ağırlığını azaltmak yönündeki ekonomi politikasının tercih edilmiş olması ve KİT’lerin özelliklerinden kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılmasıdır.

Türkiye’de özelleştirme çalışmalarının yapılmasındaki başlıca amaçları; denetim yetersizliğinden kaynaklanan sorunları çözümlmek, serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek, KİT’lerin hazine üzerindeki yükünü hafifletmek, gelir dağılımını iyileştirmek, yabancı sermayeyi teşvik etmek, ekonomide verimlilik ve etkinliği arttırmak, devlete gelir sağlamak, modern teknoloji ve yönetim tekniklerini desteklemek, kamu yönetiminde yoğunluğu engellemek şeklinde sıralanabilir.

2.1. Denetim Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunları Çözümlmek

Mülkiyet haklarının varlığı yönünden KİT’lerde özel mülkiyetin ve mülkiyeti devretmenin söz konusu olmaması performansın dış denetimini etkilemektedir. Şöyle ki; sermaye piyasasında özel işletmelerin hisseleri değerlendirilerek performansları değerlendirilmekte, devir gündeme gelmekte

32. Halis Yunus ERSÖZ: a.g.e., 32.

ancak KİT'ler için devir ya da iflas olmadığından denetimsizlik esas olmaktadır.

Özelleştirme ile özel sektör yöntemleriyle yönetilecek olan KİT'lerin devir ve iflası gibi denetimleri de söz konusu olabilecektir. Böylece denetim yetersizliğinden kaynaklanan sorunların önüne geçilebilecektir.

2.2. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek

Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazanacağı, kaynak kullanımı ve dağılımında etkinliğin sağlanacağı ve sonuçta da ekonomide verimliliğin artacağı kabul edilmektedir.

KİT'lerin iflas tehlikesi bulunmaması, zararlarının genel bütçe içerisinden karşılanması ile birlikte genelde gerek fiyat gerekse kalite yönünden piyasa taleplerine duyarsız kalınmakta, fiyatı ve maliyeti düşürmek ya da kaliteyi iyileştirmek zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Böyle olunca da ekonomik tekelleşme ve kamuya ait işletmelerin verimsizlikleri daha da artmakta, maliyetler arttırılarak tüm ekonominin fiyat yapısı çarpıtılmaktadır(33).

33. Güven SEVİL: a.g.e., 4-6.

2.3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek

Özelleştirmenin amaçlarından biri de KİT mülkiyetinin pay senetlerinin geniş kitlelere satmak yoluyla topluma yaymaktır.

Sermaye piyasası özel tasarrufların yatırım alanlarına kanalize edilmesini sağlar. Yeterli menkul kıymet arzının olmadığı, sermaye piyasasının olmadığı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, özelleştirme (kamusal değerlerin sermaye piyasasına aktarılması) sermaye piyasasının gelişmesine olumlu katkılar sağlamaktadır(34).

2.4. KİT'lerin Hazine Üzerindeki Yükünü Hafifletmek

Şirketlerin kar etmek veya karlarını arttırmak endişeleri olmadığı durumlarda, muhtemel zararlarının dış bir kaynak tarafından finanse edilmesi gerekir. KİT'ler söz konusu olduğunda bu finansman görevi Hazineye düşmektedir.

Bugün birçok ülke karşı karşıya kaldıkları bütçe açıklarını kapatacak kaynağa sahip değildir, durum böyleyken KİT'lerin finansman ihtiyacı, hazine yardımları, görev zararları, borçlanmalar vb. yöntemlerle karşılanmakta ve bu durum para arzını arttırarak enflasyonu hızlandırmaktadır. Özelleştirme ile KİT'lerin hazine üzerindeki bu yükünün azaltılarak, para arzına etkisi yönü ile enflasyonun düşürülmesine yardımcı olabileceği düşünülmektedir.

34. Serpil Esen COŞKUN: Özelleştirme Öncesi Etibank Bankacılık Anonim Ortaklığının Yeniden Örgütlenmesi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (Ankara 1996), 11.

2.5. Gelir Dağılımını İyileştirmek

Gerek az gelişmiş gerekse gelişmiş tüm ekonomilerde var olan gelir ve servet dağılımı dengesizlikleri sosyal kargaşa ve çalkantıların temel nedenini oluşturur. Gelir ve servet dağılımının düzeltilmesi servetin geniş kitlelere yayılmasının sağlanmasında özelleştirmeden yararlanılabilir(35).

Ortaklarına yüksek oranda kar dağıtılabilecek durumdaki KİT'lerin hisse senetlerinin halka açılma yoluyla çalışanlarına, yöneticilerine ve küçük birikim sahiplerine belirli özendiricilerle satılması, toplumun bu kesimlerine bir gelir transferi niteliğindedir ve bu şekilde hisse senetlerinin büyük sermaye elinde toplanması engellenmek yoluyla özelleştirme ile sermayenin tabana yayılması sağlanabilir(36).

2.6. Yabancı Sermayeyi Teşvik Etmek

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin en büyük sorunlarından biri de ödemeler dengesinin sürekli açık vermesidir. Yurt dışından sağlanan gelirlerin, yurt dışına harcanan giderlerden daha az olması şeklinde tanımlanabilecek bu açığın kapatılabilmesi için öncelikle yurt dışından sağlanan gelirlerin arttırılması gerekir. Bunun önemli bir yolu da ülkeye yabancı sermaye akışının sağlanmasıdır.

Özelleştirme olayına bu açıdan bakıldığında, kamuya ait kuruluşların satışı, yönetim devri ile kiralama ile yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye girişi teşvik edilerek, sermaye ithali gerçekleştirilecektir(37).

35. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: a.g.e., 16.

36. Güven SEVİL: a.g.e., 8.

37. Coşkun Can AKTAN: Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme (Ankara 1993), 93.

2.7. Ekonomide Verimlilik ve Etkinliği Arttırmak

Kamu sektöründe verimlilik genel olarak özel sektöre oranla düşüktür. Bunun başlıca nedenleri; kârlılığa yönelinmemesi, hedeflerin belli olmaması, hesap verme mecburiyetinin bulunmayışı, yüksek istihdam, yanlış yatırım politikaları olarak sayılabilir.

Doğal olarak kamudaki bu verimsizlik, ekonomideki genel verimliliğe de olumsuz etki yapmakta, hazineye de fazladan yük doğurmaktadır. Bu nedenle verimliliği yükseltici diğer tedbirler yanında özelleştirme sonucu kamu sektörünün piyasada etkisinin azalması da ekonomide verimliliğin artışına katkıda bulunacaktır(38).

2.8. Devlete Gelir Sağlamak

Tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de toplumun yaşam kalitesi, devletin görevlerini tam ve sağlıklı şekilde yerine getirebilmesi ile bu ise devletin gelirlerinin çokluğu ile doğrudan ilişkilidir. Giderleri, gelirlerinden fazla olan devlet temel görevlerini dahi olması gerektiği gibi yerine getiremez. Böyle dönemlerde devletin ekonomik yüklerinden kurtulması ve fazladan gelir elde etmesi diğer dönemlere nazaran daha fazla önem taşır.

Devletin, iç ve dış borç sıkıntısı içinde bulunduğu ve büyük mali bunalımlara girdiği dönemlerde KİT’lerin özelleştirilmesi yolu ile, bütçe gelirlerinin arttırılması sağlanabilir(39).

38. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: a.g.e., 13.

39. Ziya GÜNER: Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde İnsan Kaynakları Sorununun İncelenmesi ve Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. İçin Bir Model Önerisi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (Ankara 2001), 26.

2.9. Modern Teknoloji ve Yönetim Tekniklerini Desteklemek

Özel sektör ve yabancı şirketler, genellikle kamu sektörüne göre daha üst yönetim teknikleri ve daha modern teknolojilere sahiptirler, bu alanda yapılan tüm yenilikleri takip eder, uygular ve çalışmalarını teşvik ederler.

Özelleştirme ile, teknolojik ve yönetsel açıdan geri durumda bulunan KİT'lerin özel sektöre dönüşmesi ile bu kuruluşların modernizasyonu amacıyla teknolojik ve yönetsel gelişimler desteklenmiş olacaktır.

2.10. Kamu Yönetiminde Yoğunluğu Engellenmek

Hükümetlerin ticaret hayatını denetleme veya yürütmesi yerine çalışmalarını ticaretin gelişmesini özendirici bir ortam doğrultusunda yoğunlaştırması özelleştirme sayesinde mümkün olabilecektir.

Özelleştirme sayesinde bürokratlar kamu şirketlerini denetleme ve yönetme görevlerinden kurtulacak; bu da devletin yeniden yapılanması girişimleri ile birlikte bürokrasinin daha etkin ve süratli çalışmasını mümkün kılacaktır(40). Böylelikle kamu yönetimi öncelikli hizmetleri sayılabilecek olan eğitim, sağlık, kolluk hizmetleri gibi alanlarda daha verimli çalışabilecektir.

40. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: a.g.e., 17-18.

3. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirme yöntemlerinden hangisinin uygulanacağı ülkenin genel ekonomik şartlarına, sermaye piyasasının durumuna, özelleştirilecek teşebbüsün paylarının kamu ve özel kesim arasındaki dağılımına, mali yapısına, yapılacak özelleştirmeyle neyin amaçlandığına, hükümet tercihinine bağlı olarak değişmektedir.

Özelleştirme yapılırken, OECD çalışmalarında büyük ölçekli kamu işletmelerinin öncelikle aktif ve pasifleri değerlendirilerek, aşağıdaki şekillerde özelleştirilebilecekleri belirtilmektedir.

- a- Hisselerin halka arzı
- b- Hisselerin özel bir alıcıya veya bir alıcılar grubuna satışı
- c- Hisselerin çalışanlara bedelsiz olarak verilmesi
- d- Hisselerin halka bedelsiz olarak verilmesi
- e- Kamulaştırmadan önceki maliklere devri
- f- Yönetici kadroya satış

Türkiye’de ise özelleştirme için öngörülen yöntemler satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi ve gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarruftur(41).

Özelleştirmede hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın tam bir özelleştirmeden söz edebilmek için mutlaka KİT’in en az % 51’lik hisse payının yani hisselerinin çoğunluğunun özel mülkiyete geçirilmesi ve yönetimin mutlaka özel kesimin elinde olması gerekir. Böyle düşünüldüğünde özelleştirme benzeri uygulamalar arasında yer alan “Finansal Kiralama”

41. www.oib.gov.tr

(leasing), “Yönetim Devri”, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı”, “İmtiyaz Devri” ve “İhale Yöntemi” ile “Kurumsal Serbestleştirme” (deregulasyon), ekonomide mülkiyet ve yönetim devrini öngörmediği için tam bir özelleştirme olarak kabul edilemez. Bununla birlikte bu yöntemler, sonuçları açısından tam bir mülkiyet transferine yol açmamakla beraber, bu sonuca bir hazırlık olması bakımından “özelleştirme benzeri” yöntemler olarak tanımlanabilirler.

Özelleştirme yöntemleri arasında en yaygın olarak kullanılan yöntem mülkiyetin devrini öngören satış yöntemidir. Satış yöntemi, kendi içinde “Sermaye Piyasası kanalıyla Hisse Senedi Satışı” ve “Piyasa dışı satış yoluyla özelleştirme” olmak üzere iki grupta toplanmaktadır(42). Satış yönteminin yanı sıra özelleştirilen hizmetin ya da kuruluşun devletin mülkiyetinden çıkmadığı diğer yöntemlerde söz konusudur.

3.1. Sermaye Piyasası Kanalıyla Hisse Senedi Satışı

Hisse satışı yöntemi kamunun özelleştirilecek şirketlerdeki hisselerinin bir bölüm veya belirli bir kısmının satışı ve/veya devri yoluyla özelleştirilmesi yöntemidir(43).

Yurt içi sermaye piyasalarının gelişmişlik ve derinlik düzeyi kuruluşun özelleştirme yöntemi üzerinde önemli bir belirleyici faktördür. Halka arz yoluyla satış yönteminin uygulanabilmesi sermaye piyasalarının gelişmiş bir yapıya ve işlem hacmine sahip olmasını gerektirir; bunun yanında

42. A. Vural ÖRSDEMİR: a.g.e, 10.

43. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: a.g.e., 23.

yatırımcıların menkul kıymetlere yatırım yapma alışkanlıkları da yöntemin uygulanabilirliği üzerinde son derece etkilidir(44).

Farklı ülkelere göre farklılıklar gösteren bu yöntemde, genelde hisselerin bir kısmının veya tamamının borsa yoluyla halka satılması söz konusudur ki bu ekonomik liberalizme en uygun yöntem olarak kabul edilir. Mülkiyet yaygınlığının sağlandığı bu yöntem özellikle tekel niteliğindeki kamu işletmeleri özelleştirildikten sonra özel sektör tekellerinin oluşmasını önlemek açısından büyük önem taşır.

Sermaye yapısının güçlü olmadığı ülkelerde yoğun olarak kullanılan bir yöntem de kamunun bir şirkette sahip olduğu hisselerin bir bölümünü ya da tamamını bir seferde, bir kişi ya da kuruluşa satmasıdır.

Bu yöntem uygulanırken özel sektör tekellerine sebebiyet verilmemesine dikkat edilmelidir(45). Çoğunlukla elektrik, telekomünikasyon ve hava yolu taşımacılığı gibi sektörlerde tekel olarak faaliyet gösteren kamu şirketleri; özelleştirme sonucunda özel tekele dönüşebilmektedir.

Bu nedenle, tekel konumundaki kamu kuruluşları birkaç şirkete dönüştürülerek özelleştirilmekte; stratejik işletmelerde sadece işletme hakkı devri yapılmaktadır. Stratejik sektörlerde "altın hisse" uygulamasına da başvurulabilmektedir. Altın hisse ile devlet; belirli bir süre ile yatırım, kâr dağıtımı, rekabet, yabancılara hisse satışı ve yönetim ilkeleri gibi konularda söz sahibi olabilmektedir(46).

44. Abbas DOĞAN: Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Çalışanların Özelleştirmeye Yönelik Tutumları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (İstanbul 1996), 30.

45. Ömer Kağan ŞEHİRLİOĞLU: a.g.e., 23.

46. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem Ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor, Sayı 2005/4, Tarih 22/09/2005, 9

3.2. Piyasa dışı satış

Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşların satışında piyasa dışı satış metotlarına da başvurulabilmektedir. Burada da blok satış ve çalışanlara hisse devri şeklinde iki metot söz konusu olmaktadır.

Ülkemizde blok satış olarak da tanımlanan karşılıklı istek üzerine devretmek, genellikle sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olmasından veya halkın doğrudan hisse senedi alıcı pozisyonunun olmamasından dolayı başvurulmuş bir yöntemdir. Bu yöntem hisselerin özel bir alıcıya veya alıcılar grubuna satışında olduğu gibi tekelleşme sorununa neden olabilir ve bu konuda dikkatli olunması gerekir.

Piyasa dışı satıştaki diğer yöntem ise hem çalışanları hisse sahibi yapmak suretiyle hisse sahipliğini yaygınlaştırmanın, hem de bu şekilde çalışanların özelleştirmeye karşı olan tepkilerini en aza indirmenin amaçlandığı çalışanlara hisse devri piyasa dışı satışlarıdır. Bu yöntemde şirket, çalışanlara satılmaktadır. Mülkiyetin tabana yayılması ve işsizlik sorunu yaratmaması, yöntemin olumlu yönleridir.

3.3. Diğer Yöntemler

Finansal Kiralama; kuruluşların aktiflerindeki varlıkların kısmen ya da tamamen, bedel karşılığında ve belirli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

Yönetim Devri; Avrupa'da yaygın olarak uygulama alanına sahip olan bu yöntemde özelleştirilmesi düşünülen fakat özelleştirmeye uygun

bulunmayan KİT'lerin sadece yönetimleri yapılan bir sözleşme ile özel kesime verilmektedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı; kamu kesimi özel girişimcilerle ortaklıklar kurarak onların kamusal malların üretimine katılmalarını sağlamaktadır. Ortak kurulacak şirketlerde kamu payının daha düşük tutulması sistemi özelleştirmeye daha çok yaklaştırmaktadır(47).

İmtiyaz Devri; özellikle doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetlerinde uygulanan bir yöntemdir. Elektrik, su, demir yolları gibi doğal tekellerin söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Yani doğal tekel, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçirilmektedir. Bu yöntemde önemli olan pazarlık sürecidir. Yapılacak pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede nitelikleri belirlenen mal ya da hizmeti kaliteli olarak en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul ve taahhüt eden işletmeye verilmelidir.

İhale Yöntemi; kamusal mal ve hizmetlerin arzının yapılan ihale ile özel kesime devredilmesidir. Hizmetlerin devredileceği özel kişi veya kuruluşlar ihale sonucu belirlendiğinden, hizmetlerin daha rasyonel ve sağlanacak tasarrufların en yüksek çıkması büyük bir ihtimaldir. Burada devlet bir mal veya hizmetin tümüyle veya kısmen üretimi konusunda bir özel kişi veya kuruluşla ihale sözleşmesi yapar. En çok bilinen ve uygulanan özelleştirme yöntemidir.

Türkiye'de bu yöntemle, belediyelerin meydan, bulvar, cadde ve yollarının yapımı, işletilmesi, yeşil alanlar, parklar, bahçeler, spor ve dinlenme tesislerinin yapımı gibi işleri ve kamu kurumlarına ait yemek, temizlik gibi hizmetleri özel sektöre yaptırılmaktadır.

47. A. Vural ÖRSDEMİR: a.g.e, 19-21.

Kurumsal Serbestleştirme (Deregölasyon); devlet tekelindeki aktivitelerin hukuksal düzenlemeler yapılarak özel sektöre de açılıp, rekabet imkanının yaratılmasıdır(48).

Türkiye Cumhuriyeti'nde özelleştirme uygulamalarında kullanılan yöntemler ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca aşağıdaki şekilde belirtilmiştir(49).

- Blok Satış
- Tesis / Varlık Satışı
- Halka Arz
- Uluslararası Kurumsal Arz
- İMKB'de Satış
- Yarım Kalmış Tesis Satışı
- Bedelli Devir

Bu yöntemlerden ağırlıklı olarak Halka Arz ve Blok Satış yöntemleri günümüze kadar kullanılmıştır.

48. Güven SEVİL: a.g.e., 12.

49. http://www.oib.gov.tr/turkiyede_ozellestirme2.zip

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE 'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının gelişimi incelendiğinde, özelleştirmenin özellikle 1984 yılından günümüze kadar gündemdeki yerini korumuş olduğu görülür. 1984 yılında başlatılan özelleştirme programı kapsamında ilk olarak KİT’lerin satışı 1985 yılında gerçekleştirilmiştir.

Bu sebeple özelleştirme süreci, 1985 yılına kadar olan çalışmalar, 1985 yılından 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun uygulanmaya başlandığı 1995 yılına kadar olan çalışmalar, ve bu tarihten günümüze kadar süren çalışmalar şeklinde gerek hukuki alt yapıları gerekse uygulamaları ile incelenecektir(1).

1. 1985 YILINA KADAR YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu kesimi dışındaki alternatiflerden yararlanma geleneği Osmanlı Devleti dönemine kadar dayanmaktadır(2). Özelleştirmenin tarihi ise Cumhuriyet’in ilk yıllarına kadar uzanmaktadır şöyle ki ilk kamu iktisadi teşebbüsü kabul edilen Türkiye Sanayii ve Maadin Bankası kurulurken, bunun ileride özel kesime devri

1. İlhan BAYTAN: a.g.e., 10-14.

2. Halis Yunus ERSÖZ: a.g.e., 43.

düşünülmüştür. Kalkınmanın doğrudan devlet yatırımıyla değil, devletin destekleyeceği özel teşebbüslerle sağlanacağı düşüncesi ile;

- 1924 yılında kurulan İş Bankası halka açık bir anonim şirket şeklinde örgütlenmiştir(3).

- 1924 yılında, T.C. Ziraat Bankası'na hareket serbestisi kazandırılmıştır.

- 1925 yılında kendisine devredilen fabrikaların %51 payını kendisine ve Türk soylu kişilere tutmak üzere, %49 payı Türk elinden çıkarabilecek olan Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş; bunun yönetimi de, günümüzdeki uygulama gibi, önce bir anonim şirket kurmak ve ay senetlerini ada çıkarmak şeklinde düzenlenmiştir.

- 1926 yılında, özel sektör için geniş imtiyaz mualifiyetleri içeren Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır.

- 1927 yılında, Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur.

- 1933 yılında Sanayi ve Maadin Bankası'nın kaldırılması ile oluşan işletmecilik amaçlı Devlet Sanayi Ofisi ve bankacılık amaçlı T. Sanayi ve Kredi Bankası'nın yerine Sümerbank Kuruldu. Sanayide devlet varlığının göstergesi olması planlanan bu kuruluş "İktisadi Devlet Teşekkülleri"nin ilk örneğini oluşturdu. Sümerbank'ın kuruluş kanununda devraldığı ve sermayesi tamamen devlete ait fabrikaların özelleştirilmesi ile ilgili hükümlere yer verilmişti(4).

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesinin tarihi temelleri Atatürk'ün uyguladığı "devletçilik" ilkesine dayanır(5). Bu kurumların kurulması ile aynı

3. İlhan BAYTAN: a.g.e., 10-14.

4. Hulki CEVİZOĞLU: Özelleştirme (İstanbul 1998), 67-69.

5. İlhan BAYTAN: a.g.e., 10-14.

dönemlerde, devlet teşebbüslerinin uygun şartlar gerçekleştiği takdirde, özel sektöre ya da halka devredilmesi kabul edilmiştir. Ancak, o tarihlerde uygulanan politikayla “iktisadi bağımsızlık” ve “hızlı kalkınma” ilkelerinin gerçekleştirilemeyeceği, bununsa girişimci sınıfın henüz doğmamış olması, ortalama gelir seviyesinin yüksek olması ve yüksek gelir gruplarında tasarruf eğiliminin zayıf olmasından kaynaklandığı görülmüştür(6).

1950’li yıllara, çok partili döneme kadar Atatürk’ün sözleriyle “Piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmeli ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılarak piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri garanti altına alınmalıdır.”(7) görüşü benimsenmiştir. Çok partili döneme geçilmesiyle beraber KİT’lerin özelleştirilmesi yönünde önemli ve etkili girişimler arttırılmıştır. Ancak 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti’nin, bu dönemdeki parti programında “kamu hizmeti niteliği taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapamayacağı ve temel ana sanayii dışındaki KİT’lerin uygun şartlarda teker teker özel sektöre devredileceği”nin(8) belirtilmesine karşın KİT’lere yapılan yatırımlar arttırılmıştır.

Sonraki yıllarda devlet tek başına ya da özel sermaye ile ortaklaşa önemli yatırımlar yapmış ve 1960 yılından sonraki dönemlerde ise KİT’lerin verimli, kârlı ve kaynak yaratır kurumlar haline getirilmesi için çeşitli çalışmalar yapmıştır. 1980 yılına kadar olan dönemde gerek yasal düzenlemelerde, gerekse parti ve hükümet programlarında yer alan özelleştirme politika ve tedbirleri uygulanamamıştır.

1980 yılına gelindiğinde Türkiye Ekonomisi, dünyadaki değişimlerinde etkisiyle yapısal bir değişim sürecine girmiştir. Bu süreçte dışa kapalı bir yapıdan, her alanda uluslararası rekabete açık bir yapıya geçiş

6. Serpil Esen COŞKUN: a.g.e., 14.

7. İlhan BAYTAN: a.g.e., 12.

8. Hulki CEVİZOĞLU: Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme., 82.

hedeflenmiş, bu konuda pek çok alanda radikal kararlar alınarak uygulanmıştır. Bu yönde atılan adımlardan birisi sayılabilecek 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen ekonomik program paketinde, KİT'lerin hazine ve Merkez Bankası kaynakları üzerindeki aşırı baskısının azaltılması ve serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmaları ilkesi benimsenmiştir.

6 Kasım 1983 tarihinde iktidara gelen Anavatan Partisi de, parti programında özelleştirmeye verdiği önemi ve bunun devletin ekonomik kalkınmasındaki rolünü şöyle açıklamıştır.

“Devlet Sanayi ve Ticarete ana prensip olarak girmemelidir. İstisnai olarak geri kalmış bölgelerde sınai tesisler kurabilirse de bu teşebbüsler kısa zamanda millete devredilmelidir.” (9).

Ülkemizde 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edinebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı kanun'la getirilmiştir(10).

9. Serpil Esen COŞKUN: a.g.e., 15.

10. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı: Türkiye’de Özelleştirme, (14 Nisan 2005), 2.

2. 1985-1995 YILLARI ARASINDA YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

1984 yılında başlatılan özelleştirme programı kapsamında ilk olarak KİT'lerin satışı 1985 yılında gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme çalışmaları 1985 yılında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devriyle başlamıştır(11).

1985 yılından itibaren 138 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kuruluşlardan bir bölümü 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise % 50'nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsündeki kuruluşlar ile kamu iştirakleridir(12).

233 Sayılı KHK, 2983 sayılı kanunla aynı yıl, ondan kısa bir süre sonra yürürlüğe girmiştir. Bu, KİT'lerin kuruluşlarını, faaliyetlerini, görevlerini yerine getirirken uymaları gereken ilkeleri, bu kuruluşların denetimlerini vb. hükümler içeren yani KİT sistemini düzenleyen bir yasadır(13).

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun'da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK'da adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda da, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan 'Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi' görevlendirilmiştir. Bu idareye, özelleştirme programının yanında, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun

11. http://www.oib.gov.tr/turkiyede_ozellestirme1.zip

12. Güven SEVİL: a.g.e., 16-18.

13. İlhan BAYTAN: a.g.e., 21.

yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de verilmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii olarak da bu idare belirlenmiştir.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 412 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlendirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiş; ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır(14).

1990'lı yılların başlarında "özelleştirme ve yeniden yapılandırma", sonlarında "liberalleşme ve kamu açıklarını kapatmak amacıyla özelleştirme" ilkeleri benimsenmiştir(15).

Uygulamalar esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal

14. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı: .2-5.

15. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu: a.g.e, 15-18

düzenlemelerin mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile, uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiş, bu değişikliklerden de umulan sonuç alınamamakla beraber, zaten dağınık olan mevzuat daha da karmaşık hale getirilmiştir. Zamanla hem bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, hem de özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu konuda yapılan bir çok değişiklik, Anayasa Mahkemesinin iptali ile sonuçlanmış ve ilgili İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir.

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir kanun çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

Bunun sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla getirmesi düşünülen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibariyle şöyledir:

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulacaktır.
- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulacaktır.
- Özelleştirme uygulamaları sonucunda işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş

sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenecektir.

- “Özelleştirme Fonu” oluşturulacaktır.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılacaktır.
- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı’na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyeleri %30 fazlası ile ödenecektir.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, özelleştirme uygulamaları sonucu kamu payının %15’in altına düşmesinden veya tasfiyesinden yahut tüzel kişilikleri sona erecek şekilde kapatılmasından önce sosyal yardım zammına hak kazanmış olan personele 17.7.1964 tarihli 506 sayılı Kanunun Ek 24 öncü maddesi gereğince ödenen sosyal yardım zamları, ödemenin yapılmasını müteakip Sosyal Sigortalar Kurumu’nun yazılı talebi üzerine İdare tarafından Özelleştirme Fonundan en çok iki ay içinde adı geçen kuruma ödenecek, Özelleştirme Fonunun diğer yükümlülükleri de dikkate alınarak sosyal yardım zamlarının süresinde Sosyal Sigortalar Kurumu’na ödenmesinin mümkün olmadığı hallerde sosyal yardım zamları Hazinece karşılanacaktır.
- Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmaları için uygun düzenlemeler yapılacaktır.
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmayacaktır.

- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulacaktır.(16).

1985 yılından 1995 yılına kadar gerçekleşen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı yaklaşık 2,7 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satışı işlemlerinden, vadeli işlemlere ilişkin faiz tutarı ile döviz cinsinden satışların kur farkından kaynaklanan nedenlerle 1995’de yaklaşık 3,5 milyar dolarlık kaynak sağlanmıştır.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 3 milyar dolar tutarında harcama yapılmıştır. Bu harcamalar içinde en büyük kalem, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara sermaye iştiraki ve borç biçiminde aktarılan finansmandan oluşmaktadır. 1995 yılında özelleştirme sonucu 20.3 trilyon TL gelir elde edilmiş, bu rakam rehinli hisse senedi satışı, temettü faiz ve diğer gelirlerle birlikte 28.8 trilyon TL’ye ulaşmıştır. Giderler ise 25.2 trilyon TL civarında olmuştur. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, hazineye kamu ortaklığı fonu yükümlülükleri kapsamında 7.8 trilyon TL aktarmıştır. Özelleştirme süreci içerisinde, bu tarihler arasındaki rakamlara bakıldığında bu dönemde özelleştirme sürecinin çok yavaş işlediği ve sağlanan gelirin yetersiz olduğu görülmektedir. 4046 sayılı kanun halka açılma, mülkiyetin tabana yayılması ve borsa satış konularını göz ardı etmektedir, KİT’lerin işletme değerleri dışında kalan ve çok büyük tutarlara ulaşan gayrimenkuller kapsam dışında tutulmuş bu da uygulama da bazı sorunlara neden olmuştur(17).

16. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı: .2-5.

17. Güven SEVİL: a.g.e., 16-20.

3. 1995 YILI SONRASINDA YAPILAN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŐMALARİ

4046 sayılı Kanunun uygulanmaya konulmasından bugüne kadar 4105 sayılı Kanun ve 4108 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır.

4046 sayılı Kanunun 10. maddesinde yer alan bu Kanunun geçici 8. maddesi gereğince “Kamu Ortaklığı Fonu’na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu’ndan genel bütçeye kaynak aktarılmaz” ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanunla “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir” şeklinde deęiőtirilmiş, böylece geçici 8. madde yürürlükten kaldırılmıştır.

Özelleştirme çalışmalarının daha hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 15 Ağustos 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun çerçevesinde 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir;

- Özelleştirme Yüksek Kurulunun oluşumu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın bağlı bulunduğu Bakanın belirlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıőtir. Önceden ÖYK üyelerinin hangi bakanlar olacağı Kanunda yazılı iken, değişiklikle ÖYK üyelerini belirleme yetkisi Başbakana verilmiştir. Bu sağlanarak makro özelleőtirmelerde sektörle veya konu ile ilgili Bakanın ÖYK üyesi olabilmesinin yolu açılmıştır.

- 4046 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan yasaklara ilişkin olarak çalışanların halka arz yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarına katılmaları sağlanmıştır. Önceden, kuruluşlarda çalışanların hiçbir şekilde halka arza katılmaları mümkün değilken, değişiklikle yasak sınırı yönetici konumunda olanlar şeklinde daraltılmıştır.

- Özelleştirme Fonu'nun kullanım alanları ile değer tespit metotlarının en az ikisinin uygulanması suretiyle değerlendirme yapılacağı yolunda düzenleme yapılmış; ayrıca belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılacak ihaleler yeniden düzenlenmiştir. Önceden, arsa ve atıl işletmelerin değer tespitinde zorluk yaşanırken, yapılan değişiklikle teknik olarak rahatlık sağlanmıştır.

- Kuruluşlarda çalışan personelin nakline ilişkin madde yeniden düzenlenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar giderilmiştir. Bu arada ilave emeklilik ikramiyesi ödemesi ile ilgili maddede düzenleme yapılmış ve sosyal yardım zammı ödemelerine ilişkin madde yürürlükten kaldırılmak suretiyle uygulamalardaki problemlerin giderilmesi amaçlanmıştır. Önceden, nakle tabi personelin özlük hakları, makam ve temsil tazminatları, emekli ikramiyeleri, sosyal yardım zamları, kıdem tazminatları ve kadro durumlarında yaşanan sorunlar bu madde ile ortadan kaldırılmıştır.

- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Milli Piyango İdaresi icracı kurum olmaktan çıkarılarak düzenleyici kurum haline getirilmiştir. Şans oyunları, lisans verilmesi suretiyle, özel sektör ve yabancı sermaye vasıtasıyla, çok daha çeşitli ve güçlü olarak yapılabilecektir.

- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkan verecek düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca 4971 sayılı Kanunla, 4046 sayılı Kanun'da yapılan diğer düzenlemeler ile özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması yolunda hükümler getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının idari ve hukuki yönden hızlanması için bürokratik işlemleri basitleştirici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler getirilmiştir(18).

1990-1994 dönemine ait VI. Beş Yıllık Kalkınma Plânında "başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi" hedefi yanında, "KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak yaratarak faaliyet göstermelerini temin eden politikalara devam edileceği" hedefi vardır. "Özelleştirme yoluyla kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasanın rekabetçi bir yapıya kavuşturulması" ancak 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Plânında ifade edilmiştir. 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Plânında da KİT'lerin hızla özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin yeni bir düzenlemeye tâbi tutulması ile özelleştirme kapsamı dışındaki işletmelerin faaliyetlerini özerk bir şekilde sürdürmeleri hedeflenmiştir(19).

1995-2005 yılları arasında yapılan özelleştirme çalışmalarına bakıldığında, özelleştirmenin kapsamı 7,2 milyar doları bulmuştur. Bu süre içinde Türkiye ekonomisinin ve genel olarak dünya ekonomisinin yaşadığı krizler göz önüne alındığında özelleştirmeden sağlanan bu gelirin önemi daha da iyi anlaşılmaktadır. Son on yıllık dönemde, bir önceki on yıllık döneme göre özelleştirme gelirlerinden sağlanan artış oldukça yüksek olmakla birlikte, özelleştirme sürecinin halen yavaş ve yetersiz işlediği görülmektedir.

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen yirmi yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Tüm bu çalışmalar neticesinde 1985 yılından bu yana iki yüz kırk üç kuruluşdaki kamu hisseleri, yirmi iki yarım

18. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı: 5-7.

19. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu: a.g.e, 15-18

kalmış tesis, iki yüz sensen iki taşınmaz, altı otoyol, iki boğaz köprüsü, doksan dört Tesis, altı Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır.

On dokuz kuruluştaki kamu payı ile dört taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında üç, kapsam ve programda yirmi bir olmak üzere toplam yirmi dört kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların on altı tanesinde yüzde ellinin üzerinde kamu payı vardır(20).

Yukarıda verilen rakamlardan da anlaşılabileceği üzere Türkiye’de yapılan özelleştirme çalışmalarında oldukça önemli bir yol kat edilmiştir ancak daha gidilmesi gereken de uzun bir yol vardır.

20. http://www.oib.gov.tr/turkiyede_ozellestirme1.zip

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİT'LERDEKİ PERSONELİN DURUMU

Özelleştirme KİT'lerde mevcut sorunları çözmeyi amaçlarken, bunlarda çalışan personel için farklı bir durum ortaya çıkarmıştır. Özelleştirme çalışmaları sürecinde genel olarak KİT'lerin en önemli sorunları personel yapısı ile ilgili görülmüştür. Bunlardan biri olarak karşımıza KİT'lerdeki personel sayısının fazlalığı çıkmaktadır. Genellikle kuruluş aşamasında hazırlanan fizibilite raporlarında belirtilen personel sayısının çok üzerine çıkılmaktadır. Bunun sonucu olarak hemen hepsi aşırı istihdamla çalışan KİT'lerde binlerce gizli işsiz bulunmaktadır. KİT'lerdeki gizli işsizler sorunu özelleştirme kapsamındaki KİT'lerde de mevcuttur ve bu sorunun çözülebilmesi için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır(1).

24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı kanunun 01.08.2003 Tarih ve 4971 sayılı kanunun 6. Maddesi ile değiştirilen 22. Maddesine göre “kuruluşların, özelleştirilmeleri sonucu sermayelerindeki kamu payının %50'nin altına düşmesi veya bunların müessese, işletme ve işletme birimlerinin; satılması veya devredilmesi halinde satış veya devre ilişkin sözleşmenin imzalanmasından, bunların küçültülmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması veya tasfiye edilmesi sonucu istihdam yapısının değişmesi veya kuruluşların ihtiyaç fazlası personel belirlemeleri halinde bunlarla ilgili işlemlerin sonuçlanmasından itibaren on beş gün içerisinde, bu kuruluşlarda çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel ile sözleşmeli

1. Nusret KÖKSAL: Genel ve İnsan Kaynakları Açısından KİT'ler ve Özelleştirme Yönelik Tutumlarına İlişkin Bir Araştırma (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (İstanbul 1994), 59.

personel (kapsamdışı personel dahil) diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere İdare tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Nakle tabi personelin, geçici 9. maddesi de dikkate alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre kazanılmış hak aylık derecesinden aşağı olmamak kaydıyla, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların boş kadrolarından Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilen kadroya, anılan Başkanlık tarafından kırkbeş gün içerisinde ataması teklif edilir. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışındaki kurum ve kuruluşların (özelleştirme kapsam ve/veya programındaki kuruluşlar hariç) mevcut boş kadro veya pozisyonlarına da ihtiyaçlar doğrultusunda atama teklifi yapılabilir.”(2).

Başkanlık sözü edilen işlemleri gerçekleştirmek amacıyla 1997 Yılında bir iç düzenleme ile Özelleştirme İşlemleri Birimini teşekkül ettirmiştir. Birimde, başka kuruluşlara naklen atanmak amacıyla bildirilen personele ait bilgilerin bilgisayar ortamına aktarılması, bunların kontrolü, kurum ve kuruluşlarca gönderilen boş kadroların elektronik ortamda tutulması ve güncellenmesi, söz konusu personelin atanmasına esas olacak personel-boş kadro planlamasının yapılması çalışmaları kanuni sürelerle bağlı olarak yürütülmektedir. Gerektiğinde bu konulara dair Kanun, Bakanlar Kurulu Kararı, Tebliğ, Genelge gibi hukuki metin taslakları hazırlanmakta ve kamu kurumlarından talep edilmesi halinde bunlara ilişkin görüşler oluşturulmaktadır(3).

Bu konudaki bir başka düzenleme ise Bakanlar Kurulu’nun 2004/7898 sayılı Kararıdır. “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin

2. 27.11.1994 Tarih, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 22. Madde

3. <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/birimler/ozelacik.html>

Esaslar"ın yürürlüğe konulması; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının 28/4/2004 tarihli ve 2510 sayılı yazısı üzerine, 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinin (f) bendine göre, Bakanlar Kurulu'nca 3/5/2004 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Bu esaslara göre 4046 sayılı Kanun gereğince yapılan özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kuruluşların (iştirakler hariç) özelleştirilmesi neticesinde sermayelerindeki kamu payının %50'nin altına düşmesi veya bu kuruluşların küçültülmesi, devredilmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması, tasfiyesi halinde veya diğer nedenlerle, İş Kanunu hükümlerine tabi daimi veya geçici işçilerden (kapsam dışı personel hariç) iş akdi feshedilenlerden; müracaat tarihi itibarıyla herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı almaya hak kazanamayıp, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7. alt bentlerinde yer alan genel şartları taşıyanlar, iş akitlerinin kamu tarafından feshedilmesini müteakip 30 gün içerisinde kuruluşları kanalıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirilmeleri halinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (C) fıkrası kapsamında, kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edilirler.

Özelleştirme programındaki kuruluşlarda çalışanlardan, işletmelerinin özelleştirilmesi sonrasında, bu işletmelerde çalışmaya devam eden ve özelleştirme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde iş akitleri özel sektör tarafından feshedilenler de bu maddedeki şartlar ve esaslar çerçevesinde istihdam edilirler.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bu madde kapsamında yapılacak müracaatları bütçe imkanları çerçevesinde değerlendirerek makul bir süre içinde Devlet Personel Başkanlığına intikal ettirir.

Bu kapsamda bildirilen personelin, 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin (a), (b) ve (e) bentlerinde sayılan kamu kurum ve kuruluşları ile sosyal güvenlik kurumlarında Geçici Personel Statüsünde istihdamına ilişkin atama teklifleri Devlet Personel Başkanlığı tarafından yapılır. Söz konusu Başkanlıkça yapılan atama tekliflerinde, kurumların geçici personel çalıştırmasına izin veren Bakanlar Kurulu kararları çerçevesinde tespit edilen geçici personel pozisyonları göz önünde bulundurulur. Geçici personele burada belirtilen ücretler dışında her hangi bir ad altında bir ücret ödenemez ve sözleşmelerine bu yolda hüküm konulamaz.

Yapılan atama teklifleri doğrultusunda kurumlarca 30 gün içinde ilgililerin atama işlemleri tamamlanarak 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgiliye tebliğ edilmesi ve sonucundan Devlet Personel Başkanlığına bilgi verilmesi zorunludur.

Bu Esasların uygulanmasına ilişkin konularda tereddütlerin giderilmesi ve gerekli açıklamaların yapılabilmesi amacıyla da Devlet Personel Başkanlığınca tebliğ çıkarılabilir(4).

Bu noktada özelleştirilen ve özelleştirilmesi düşünülen KİT'lerde personel sorununun ne denli karmaşık olduğu ve çözümü için birçok hukuki düzenleme yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Bu düzenlemelerin daha net anlaşılabilmesi için öncelikle kamu personel yönetiminin anlaşılması ve KİT'lerdeki mevcut hukuki durumun incelenmesi gerekir.

4. 2004/7898 Sayılı Bakanlar Kurul Kararı

1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ KAVRAMI

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ya da süreç olarak tanımlanmaktadır(5). Personel yönetimi ise genel anlamda, çalışan insanları ve çalışanlarla kuruluş arasındaki ilişkileri inceler. Daha ayrıntılı ele alındığında, personel yönetimi, kendisine kuruluştaki çalışanların sağlanmasını ve en etkili ve verimli biçimde kullanılmasını ve geliştirilmesinin yol ve yöntemlerini konu edinir(6).

Personel yönetiminin konusu o olmadan diğer üretim faktörlerinin ürüne dönüştürülmesinin olanaklı olmadığı insan kaynakları yani personeldir. Saptanan amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli insan kaynaklarının planlanması, sağlanması, seçilmesi, eğitilmesi, geliştirilmesi, ücretlendirilmesi, sağlıklı bir çalışma ortamının yaratılması, işçi ve işveren ilişkilerinin geliştirilmesi sorumluluğu personel yönetimine aittir(7).

Personel yönetiminin esas ilgi alanı kuruluştaki mevcut kaynaklardan birisi olan çalışanların etkin kullanımı olarak da açıklanabilir. Bu yönden bakıldığında yönetimin diğer fonksiyonlarıyla, örneğin üretim, finansman ya da pazarlama ile de bir tutulabilir(8).

Kurumsal yapılanmanın arttığı toplumlarda, bireyin yaşamı yaklaşık olarak tamamıyla örgütsel eylemlerin örüntülerinden oluşur. Çağdaş insanın

5. Turgay ERGUN: "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, c. 30 s. 4 (Ankara 1997), 4.

6. Kamil Ufuk BİLGİN: Kamu Personel Yönetimi (Ankara 1997), 4.

7. Halil CAN, Ahmet AKGÜN ve Şahin KAVUNCUBAŞI: Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi (Ankara 1998), 3.

8. Margaret ATWOOD: Personnel Management (London 1989), 6.

yaşamının çoğu, örgütlerin etkinlik alanlarında geçer. Böyle bir ortamda, iş yaşamı ve özel yaşam olarak ayrı ayrı tanımlanan süreçlerin, aslında yönetsel eylemlerin uç uca eklenmesi ya da üst üste gelmesinden oluşan bütünlüğü görülmelidir. Hemen her bireyin, genelde yurttaş, özelde çalışan insan konumunda doğrudan ya da dolaylı olarak personel yönetiminin işlevleri ile karşılaşmamış olma olasılığı oldukça zayıftır. İş, iş bulmak, işe girmek, terfi, nakil, atama, hastalık, ücret, maaş terimleri toplumun her kesiminde, insanların özel yaşamına da yön veren yönetsel bir etkinlik olan “personel yönetimi”ni çağrıştırmaktadır(9).

Tüm kamu yönetiminin yapısı özelleştirme kavramının ortaya çıkması ve uygulanması ile birlikte köklü bir değişime uğramıştır. Bu, kamu da çalışan tüm personeli de derinden etkilemiş, mevcut yapıyı değiştirmiştir. İncelenen konu kapsamında kamu personel sisteminin yaşadığı değişikliklerin anlaşılabilmesi için öncelikle konu ile ilgili kavramların tanımlanması gerekir.

Kamu personel yönetimi kavramı, özel kesim ve kamu kesiminin bulunduğu liberal kapitalist ülkelerde bir anlam ifade etmektedir. Özel kesimin var olmadığı veya karma ekonominin uygulanmadığı sosyalist ülkelerde zaten sadece kamu kesimi mevcuttur. Sosyalist olmayan ülkelerde de kesin sınır çizmek güçtür. Özel ve kamu kesimi olmakla beraber kamu kesiminin tümü memur değildir. Kamu kesimi KİT’leri de içine alır ve burada çalışanların tümü memur değildir(10).

9. Aytaç AÇIKALIN: Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi (Ankara 1996), 2.

10. Nuri TORTOP: “Personel Yönetimi ile İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19 Sayı 3 (Ankara 1986), 31.

2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TANIMI

Kamu personel yönetimi genel olarak, devletin yüklendiği görev ve yetkileri yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, teknik ve uygulamaların bütünü olup, kamu görevlisi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir(11).

Emeğin yönetimi ve denetimi ile ilgili konularda uzmanlaşmış olan personel yönetiminin, kamu yönetimi çerçevesinde düşünülmesi durumunda, kamu yönetiminin oluşturulmasındaki esas amacın kamu hizmeti vermek olduğunun göz önünde bulundurulması gerekir. Özel yönetimle amaçlanan üretilen mal ve hizmetlerin satılması ya da daha çok satılması anlamındaki kârlılığa karşın kamu yönetiminde “devlet vatandaş için vardır” şeklindeki modern devlet anlayışına uygun; hedef kitlenin memnuniyeti amacı vardır. Dolayısıyla özel kuruluşlarda personel yönetimlerinde en önemli konu verimlilikken kamu yönetiminde sosyal ve hukuki sorumluluk ön plana çıkmaktadır(12).

Devletin yapması gereken hizmetler ve görevlerin artması, geçmişte düşünülmeyen yeni karmaşık ve çeşitli hizmet alanlarının ortaya çıkması ile birlikte bunları yerine getirilmesi beklenen kamu personeline de farklı sorumluluklar yüklenmektedir. Bu noktada devletin sosyal düzeninin korunması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmesinin sağlanması kamu personelinin görevleri arasındadır(13).

11. Rafet ÇEVİKBAŞ: “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28 Sayı 2 (Haziran 1995), 51.

12. Kamil Ufuk BİLGİN: a.g.e., 1-3.

13. Nuri TORTOP: a.g.e., 33-34.

3. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

Özellikle Türk kamu personel sistemine bakıldığında bu sistemin genel özelliğinin, farklı kamu parçaları için ortak geçerli ilkeler içeren “birleşik personel rejimi” yapısını taşıması olduğu görülür. Devlet örgütlenmesinde merkezi yönetim, yerel yönetim ve KİT’ler için farklı sistemler geliştirilmek istenmiş yine de bu üç ana parça tek çatı altında toplanmıştır. Bu üç ana grup dışında da özel yasalara bağlı bazı düzenlemeler yapılmış ancak bunlarda aynı çatı altında kalmaya özen göstermişlerdir.

Kamu personel rejimi 1926-1965 yılları arasında 788 Sayılı Memurin Kanunu seti, bu tarihten günümüze ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu seti ile belirlenmiştir. Her iki dönemde de, kalkınma sürecinde öncü güç rolü verilen bürokrasinin genişleme yönündeki değişimi ilkelere bağlanmıştır. Günümüzde kamu sistemini yeniden düzenleyecek üçüncü yasalar setinin hazırlama çalışmaları sürmektedir. Bu üçüncü yasalar setinin diğer ikisinden en büyük farkı, üçüncü dönemde kalkınma sürecinde öncülük görevine son verilmiş; “iktidar”ını başka toplumsal güçlerle paylaşan; yönetim sisteminde özel sektörün hareketlerini kolaylaştırıcı sistemler geliştirmekle görevli bir bürokrasi yaratmaya dönüklüğüdür.

Bu hedefe ancak kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmesiyle ulaşılabilir. Bir anlamda bu yeniden düzenlemenin ilk müdahaleleri olan uygulamalar başlamıştır.

Örneğin kamu kesiminde istihdam emekli etmektense; yeni atama yapılmasının engellenmesi suretiyle yapılmakta, kamu kesiminin hizmet üretimi, hizmetleri özel sektöre gördürme ve şirketleşme yoluyla daraltılmaktadır. KİT sisteminde memurluk sistemi sözleşmeli istihdam uygulanması ile büyük ölçüde daraltılmıştır. Özellikle yerel yönetimlerde olmak üzere memurluk ve işçilik sistemi “geçici işçilik uygulaması ile daraltılmıştır.

KİT'lerde uygulanan sözleşmeli statüsü, memurluk ve işçilik rejimleri dışında “bireysel sözleşmeler” olarak düşünülmüş, üçüncü dönemin çekirdek statüsünün bu statü olması amaçlanmıştır. Uygulama, çeşitli yasal ve yargısal engellere takılarak kimi zaman geri alınmışsa, kimi zaman yön değiştirmişse de 1985 yılına kadar kamu personel sisteminin tanımadığı bu özel sektör statüsü, yerleşmiş durumdadır. Günümüzde 1985 öncesi sistemin hukuksal çerçevesi büyük ölçüde parçalanmış halde varlığını sürdürmektedir(14).

4. KİT'LERİN PERSONEL YAPISI VE YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER

Günümüzde bir çok tartışmaya neden olan KİT'lerin özelleştirilmesindeki en önemli sorunlardan biri olarak karşımıza çıkan personel yapısıyla ilgili sorunlar KİT'lerin oluşmasıyla neredeyse paralel zamanda ortaya çıkmıştır. Bu konuyla ilgili mevzuat oluşturma çabaları da aynı tarihlerde başlamıştır. Gerek uygulama da gerekse mevzuatta KİT personelinin zaman zaman özel sektörle hiç bağdaşmayan yapılanması dikkat çekmektedir.

Cumhuriyet tarihinde KİT'lerle ilgili ilk genel düzenleme (3460 sayılı yasa) 22 yıl, ikincisi (440 sayılı yasa) 19 yıl uygulamada kalmış, toplam 40 yıllık sürede gelişkin bir KİT mevzuatı ve uygulama sistemi oluşmuştur. Daha önceleri çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle farklı şekillerde yapılan KİT'lerin personel yapısı ile ilgili düzenlemeler, 1982 Anayasasının 128. maddesi'nde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ... genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli

14. Gencay ŞAYLAN: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri (İstanbul 2000), 30-31.

görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği" şeklinde yer almıştır(15).

Buna karşın, KİT sisteminde 1983 yılında 60 sayılı KHK ile başlayan süreç, KİT mevzuatında ve yönetim yapısında sık sık değişikliklerin yapılması, yapılan düzenlemelerin önemli bir kısmının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi gibi sonuçlarla karşı karşıya kalınmasına neden olmuştur. İlk iki dönemde ki düzenlemelerin amaçları KİT sistemini kurma ve geliştirme iken KİT sisteminin üçüncü dönemi olan bu yapının amacı KİT sisteminin tasfiyesidir. Tasfiye hareketi iktisadi, toplumsal, siyasal, ve hukuki çeşitli tepkilerle karşılaşmış; KİT sisteminde hem hukuksal hem de uygulama bütünlüğü sağlanamamıştır.

1980'li yıllarla beraber KİT'ler, 1960'lı yıllardaki misyonundan uzaklaştırılarak, "kamu yararının da" gözetildiği kuruluşlardan, tamamen piyasa ekonomisi kurallarına göre faaliyet gösteren işletmeci birimlere dönüştürülmeye çalışılmıştır. KİT çalışanları kamu kurumu çalışanı statüsünden çıkarılarak özel hukuk ilişkisine sokulmaya çalışılmış, 3291 ve 4046 sayılı özelleştirme kanunları uyarınca özelleştirme programına alınan KİT'ler "TTK hükümleri doğrultusunda çalışan A.Ş."lere dönüştürülmüştür. Bu doğrultuda KİT'lerin çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesine yönelik mevzuatta 1980 sonrası yaşanan değişikliklerdeki sıklık, personel mevzuatı bakımından da geçerli olmuş, Anayasa mahkemesi iptallerinin önemli bir kısmı personel mevzuatıyla ilgili değişikliklerden kaynaklanmıştır. Günümüzde KİT personel sistemi, birçok Anayasa Mahkemesi iptal kararından sonra, personel açısından 399 sayılı KHK çerçevesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

15. Erol YANAR: Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel ve Memur Statüsü ile İstihdam Güvenliği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (Ankara 1988), 10.

4.1. Genel Gelişme Çizgisi

1938 yılına kadar KİT'ler kendi kuruluş yasaları çerçevesinde idare edilmişlerdir. KİT'lerin sayı ve faaliyet alanlarının genişlemesi ile birlikte bu kuruluşları ortak esaslara kavuşturma gereği ortaya çıkmış, 1938 yılında KİT'lerle ilgili ilk hukuksal düzenleme olan 3460 sayılı "Sermayelerinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun" çıkarılmış, bu yasayla KİT'lerin yetkili organları ve genel çalışma esasları düzenlenmiştir. Bu yasada; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleri ile sınırlı kuruluşlar İktisadi Devlet Teşekkülü olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, sermayelerinin en az yarısı bu yasaya tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin, bilançolarının düzenlenmesi ve denetimleri bakımından bu yasaya tabi oldukları belirtilmiştir.

Bu dönemde devlet memurlarının aylık ve kadrolarına ilişkin hükümler, 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı "Devlet memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair kanun"la düzenlenmiştir. Aynı amaçla 3656 sayılı yasa dışında kalan ve içinde iktisadi devlet teşekküllerinin de bulunduğu kamu personeli için ise, yine aynı yılda 3659 sayılı "Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun" yürürlüğe konmuş, KİT'lerde çalışan personelin hukuksal statüsü bu metinle düzenlenmiştir.

3460 düzenlemesi 1964 yılına kadar 22 yıl uygulanmış, bu tarihte çıkarılan "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında" 440 sayılı yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye koşturarak personel sistemi düzenlemesi de değişmiştir(16).

16. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 57-60.

Türk personel sistemi konusunda bu dönemde Devlet Personel Dairesi'nin kurulması ile çok ciddi bir adım atılmış, 02.05.1961 tarihinde fiilen çalışmalarına başlayan DPD, "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" adı altında bir rapor hazırlamıştır. 21.05.1963 tarih ve 11408 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan bu rapor daha sonra hazırlanan Devlet Memurları Kanunu Tasarısına temel teşkil etmiştir. Bakanlar Kurulu'nca kabul edilerek yayınlanan bu raporda KİT'lerin personel yapısı ile ilgili olarak 1950'lerden bu zamana kadar sürün ücret sistemindeki sorunlara istinaden "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ücret rejimi Devlet ücret rejiminden farklı olacak, bünyelerine uygun ücret rejimi getirilecek" denilmiştir(17).

Bu dönemde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılarak, 3656 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu yasa KİT sistemini kapsamadığı için, yerine yeni bir düzenleme yapıncaya kadar 3656 sayılı yasa KİT' personel yapısı ile ilgili konularda yürürlükte tutulmuştur. Bu kesimdeki personelin haklarını korumak ve dengeyi kurmak amacıyla, 657 sayılı yasanın ek geçici 9 ve 21. maddeleri ile bu personelin 657 sayılı yasayla bağlantısı sağlanmıştır.

Zaman içinde yapılan değişiklik ve kısıtlamalar ile KİT'lerde çalışan memurların ücret durumları 657 sayılı kanun çerçevesinde çalışan "Devlet Memurları"nıninkine paralel hale sokulurken, diğer taraftan yeni kurulan veya statülerinde değişiklik yapılan bazı KİT'ler ise personel bakımından özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış, bazıları için de özel olanaklar sağlanmıştır.

KİT'lerle ilgili ikinci genel düzenleme olan 440 sayılı yasayla, bu kuruluşların yönetim, denetim ve çalışma esasları da düzenlenmiştir. KİT'lerin üst düzey yöneticilerinin sözleşme ile çalıştırılması ilk kez bu yasada öngörülmüştür. Üst düzey yöneticiler dışında kalan diğer personel için ise 3659 sayılı yasa kurallarının uygulanması sürdürülmüştür.

17. Rafet ÇEVİKBAŞ: "Türk kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28 Sayı 2 (Haziran 1995), 59-62.

edilmemiştir. Daha sonra KİT'lerle ilgili mevzuat düzenlemelerinde de (60 sayılı KHK; 2929 sayılı kanun, 233 sayılı KHK gibi) ilkeleri de belirtilmek suretiyle personel rejimlerinin ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.

Ancak personel rejimine ilişkin yasal düzenleme gereksinimi KİT'lerle ilgili özel yasalarda yer almasına, 1982 Anayasasının 128. maddesinde de memur ve diğer kamu görevlileriyle ilgili düzenlemelerin yasayla yapılması öngörülmesine karşın, bu konudaki ilk düzenlemeler yasayla değil Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulu -EİYKK- kararı (daha sonra Yüksek Planlama Kurulu -YPK) ile oluşmuştur.

1985 yılında 85/9 sayılı EİYKK kararıyla birlikte, sık sık Anayasa Mahkemesi iptalleri ile karşılaşılan bir dizi KHK dönemi başlamıştır. KİT personel rejimiyle ilgili son düzenleme 29.01.1990 tarih 20417 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı KHK ile bu kararnamede yapılan ek ve değişikliklerdir.

4.2. 1980'li Yıllardan Günümüze Gelişmeler

1980 sonrasında KİT mevzuatını düzenleyen ve halen bazı ek ve değişikliklerle birlikte yürürlükte olan 233 sayılı KHK, personelin özlük hakları ile yükümlülük ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Getirdiği ilkeler özetle şunlar olmuştur:

- KİT personel rejiminin; verimlilik kârlılık ilkelerine bağlı, yeterli elemanların işe alınmasını ve işin gereğine göre yetiştirilmesini, yaratıcılığın, başarı ve çalışmanın maddi ve manevi ödüllendirilmesini öngören bir sistem çerçevesinde "ayrı bir kanunla" düzenlenmesi,
- Teşebbüslerde memur (kadrolu personel), sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç tür personel istihdam edilmesi,

- Personel ihtiyacının yönetim kurulları kararı ile her yıl iş programları ile belirlenmesi; ancak kadro sınırlamaları getirmeye, gerektiğinde kadro ihdas, iptal ve sözleşmeli personelin istihdamı gibi hususlarda genel hükümlerin uygulanmasına karar vermeye EİYKK'nın yetkili kılınması.

Bu düzenlemelerin KİT'lerde kadrolu, sözleşmeli ve işçi olmak üzere üç tür personel istihdamı öngörmesine karşın, 26.04.1985 tarih ve 85/9 sayılı EİYKK kararı ile bazı istisnalar dışında KİT'lerdeki boş kadrolar iptal edilmiş, personel ihtiyacının (işçiler dışında) yalnızca sözleşmeli personel ile karşılanması ilkesi benimsenmiştir. 85/9 sayılı Karar doğrultusunda bir yandan kadrolu personele göre daha yüksek oranda ücret artışları ile sözleşmeli statüye geçiş teşvik edilirken, diğer taraftan, boş yada boşalacak kadrolar iptal edilerek, kadrolu personel sözleşmeli statüye geçişe zorlanmıştır.

Anayasada ve diğer mevzuatta KİT personel sisteminin yasayla düzenlenmesi öngörülmesine karşın EİYKK ile yapılması, düzenlemenin hukuki temelden yoksun olduğu eleştirileriyle karşılaşmış, EİYKK Kararı, 1988 yılında bir KHK ile yasal hüküm haline getirilmiştir. Bu tarihe kadar KİT'lerde 657 sayılı kanunun 4/B maddesi çerçevesinde yalnızca istisnai hallerde çok az sayıda sözleşmeli personel çalıştırılmakta iken, 1985 yılında 85/9 sayılı EİYKK kararı ve 1988 yılında 308 sayılı KHK ile sözleşmeli statüde istihdam temel ilke olarak benimsenmiştir. 308 sayılı KHK, 233 sayılı KHK'nın "Personele İlişkin Hükümler" başlığını taşıyan dördüncü kısmın tamamını yürürlükten kaldırmış ve yeniden düzenlemiştir.

308 sayılı KHK'nin istihdam şekli, çalışanların iş güvencesi ve çalışanların yargısal haklarıyla ilgili sebeplerden dolayı Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine, personel istihdamı 1990 yılında yürürlüğe giren 399 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir(18).

18. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 60-66.

399 sayılı KHK "KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK"dir ve "233 sayılı KHK'ye tabi kamu, iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını" düzenlemektedir.

Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesine göre, memurlardan, sözleşmeli personelden ve işçilerden oluşmaktadır. Bunlardan memurlar idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri yürüten personeldir.

KİT personelinden memurlar ve sözleşmeli personel, devlet memuru olmamakla beraber, çeşitli yönlerden devlet memurlarının tabi oldukları yükümlere tabi tutulmuşlardır. Örneğin bu personel başka iş ve görev yapamayacakları gibi, siyasi faaliyette bulunamazlar, genel ve yerel seçimlerde aday olabilmeleri bakımından Devlet memurları hakkındaki hükümlere tabidirler. Bu personel, toplu iş sözleşmesi kapsamına alınamayacağı gibi, bunlara toplu iş sözleşmesi ile hiçbir ayni ya da nakdi menfaat da sağlanamaz.

Öte yandan, kamu iktisadi teşebbüslerinin personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurlara tanınan mali haklardan da yararlandırılmakta ve hatta devlet memurlarına oranla daha geniş mali ve sosyal haklara (örneğin ikramiye gibi) sahip bulunmaktadır(19).

308 sayılı KHK, sözleşmeli ve işçi olmak üzere iki tür personel istihdamı öngörmüşken, 399 sayılı KHK teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği esası getirilmiş, işçilerin bu KHK'ye tabi olmadıkları belirtilmiştir.

Ancak bu genel ilkeye bir istisna getirilmiştir. 233 sayılı KHK yürürlüğe girmeden önce özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olan ve iş

19. Metin GÜNDAY: a.g.e., 469-470.

Kanunu'na tabi personel çalıştıran kuruluşlar hakkında, önceden tabi oldukları İş Kanunu hükümlerinin uygulanması kabul edilmiştir. Bunlar, yapılan düzenlemelerin dışında bırakılmıştır. Bu düzenlemeyle; daha önce özel hukuk hükümlerine (4857 sayılı İş Kanununa) tabi olarak kurulan kuruluşlarda yönetici sıfatında olup kapsam dışı diye nitelendirilen, ancak 308 sayılı KHK'nin geçici 4. Maddesinde yer alan "teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihte toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında hizmet akdi ile çalışan yönetim personeli, en geç 31.12.1988 tarihine kadar sözleşmeli statüye geçirilir" hükmü uyarınca sözleşmeli statüye geçirilen personel, mevcut düzenlemelerin dışına çıkarılarak tekrar 4857 sayılı kanun hükümlerine tabi olmuştur.

399 sayılı KHK ile işçiler dışındaki personel, kararname eki 1. ve 2. Sayılı Cetveller'de kadro ve unvan olarak belirlenmiştir.

1. Sayılı Cetvel, asli ve sürekli hizmetleri ve bunları yürütecek personeli konu almıştır. Memur statüsünde görev yapacak olanlar, bu cetveldeki görevlilerle sınırlı tutulmuş; bunun dışında genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetlere ilişkin kadroların saptanması ve 1. sayılı cetvele alınma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Kararnamedeki tanım şöyledir: "Teşebbüslerin ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile kadro unvanlar 1. Sayılı cetvelde gösterilen diğer personel ile yürütüleceği, ve bu kadrolara atanan personelin kadrolarında sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği, bunlar hakkında 399 sayılı KHK belirtilen hükümler dışında 657 sayılı DMK hükümleri uygulanacağı" hükmüne bağlanmıştır.

1991 yılında 399 sayılı KHK'nin bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine bu maddeleri yeniden düzenleyen 3771 sayılı yasa çıkarılmıştır. 1. Sayılı Cetvel'e tabi personelin kadrolarında

sözleşmeli olarak çalıştırılması kaldırılarak, bu kadrolar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaya başlanmıştır. 1. Sayılı Cetvel'e dahil sözleşmeli statüde çalıştırılan yönetici personel, 657 sayılı yasa kapsamında memur statüsünde kadrolu personel kadrolarına geçirilmiştir.

399 düzenlemesi, 2. Sayılı Cetvel'i "diğer sözleşmeli personel" için öngörmüştür. Bunlar şöyle tanımlanmıştır: Sözleşmeli personel "teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde, bu KHK'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir."

308 sayılı KHK ile güvencesiz bir personel statüsü oluşturulmuşken, 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personelin işe alınması, sorumluluk ve hakları, göreve son verme gibi konular düzenlenmiş, böylece KİT'lerde sözleşmeli personel yönünden, anlaşmazlıkları idari yargıda çözümlenmesi gereken, statü hukukuna bağlı bir personel kategorisi oluşturularak, sözleşmeli personel de memurlara benzer yasal güvencelere kavuşturulmuştur.

Sözleşmeli personel, 399 sayılı KHK'ye göre memur personel dışında kalan, genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde hukuki esaslar çerçevesinde akdedilen bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmış; burada geçen sözleşmeli personele ait pozisyonların unvan ve sayıları, Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilerek, 399 sayılı KHK eki 2. sayılı cetvelde gösterilmiştir..

Başlangıçta, 399 sayılı KHK'ye tabi sözleşmeli personel statüsüne geçmeyen ve 657 sayılı yasa hükümlerine bağlı olarak çalışan memur kadroları ise 3.sayılı cetvel olarak nitelendirilmektedir (Yasal olarak böyle bir tanımlama olmamakla birlikte, tanımlarda kolaylık sağlaması bakımından bu şekilde ifade edilmektedir.)(20).

20. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 66-68.

4.2.1. Memurluk Rejimi

Hukukumuzda çeşitli memur tanımlarına rastlanmaktadır. Anayasa, DMK, TCK kendi yönlerinden memuru tanımlamıştır. Bunlar içerisinde en geniş kapsamlı tanımlama TCK tarafından yapılmış, Anayasa ve DMK memur kavramının daha dar kapsamlı tanımlamıştır.

1982 Anayasasında memur kavramına; “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklinde yer vermiştir.

Devlet Memurları Kanunu; “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ile ifa görevlendirilenler” olarak memur kavramını açıklamıştır.

Türk Ceza Kanununa göre ise “devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır.”

Askeri Ceza Kanununa göre ise memur bir askeri vazifeyi yapmakla yükümlü olan kimsedir.

Bu tanımlamalar incelendiğinde; Anayasanın yaptığı tanımda hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle görüleceği belirtilirken, kamu iktisadi teşebbüslerinden de söz edilmiş olması kamu iktisadi teşebbüslerinin hem gereklerine, hem de yapısına ters düşmektedir ve uygulamada zorluklara neden olabilecektir. DMK gereksiz olarak memur kavramını genişletmiş, “devamlı yardımcı” hizmetlerin de memurlar eliyle görülmesi yolunu

benimsemiştir. TCK 'nın yaptığı tanımda ise geniş anlamda kamu görevlileri tanımlanmıştır(21).

KİT'lerde memur statüsünde istihdam edilen personeli kendi içinde ikiye ayırmak mümkündür.

a) Yeni oluşturulan memur statüsü:

Bu grubu 399 sayılı KHK'nin eki 1. Sayılı Cetvel'de yer alan personel oluşturmaktadır. Bu personel Anayasa Mahkemesi kararlarında sözü geçen "genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürütmekle yükümlü olan" personeldir.

399 sayılı KHK'de memur statüsündeki personel hakkında, öncelikle bu KHK'de yer alan hükümlerin, yoksa 657 sayılı DMK hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

399 sayılı KHK'nin 25. Maddesi ile memurların mali ve sosyal hakları düzenlenmiştir. Bu madde hükmüne göre; KİT'lerde ve bağlı ortaklıkların da çalışan memurlar, aylık ve diğer aylık hakları bakımından 657 sayılı yasaya tabidirler.

b) Sürdürülen eski memur statüsü:

1985 sonrası oluşturulan mevzuat doğrultusunda sözleşmeli statüye geçmeyip memur statüsünü sürdüren, 233 ve 308 sayılı KHK'lerin geçici maddeleri uyarınca kadroları iptal edilmemiş bulunan ve haklarında 657 sayılı kanun uygulanan personeldir.

308 sayılı KHK, geleneksel memur kadrolarında çalışanların her türlü mali ve sosyal haklarının korunacağını belirtmiş; ancak bu kadroların boşalması halinde kadronun kendiliğinden iptal edileceğini hükme bağlamıştır. Kuruluşlarda 308 sayılı KHK'nin geçici 1. maddesi uyarınca

21. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e., 163-164.

sözleşmeli statüye geçmeyip eski statülerinde (657 sayılı DMK'na tabi olarak) çalışmaya devam eden personel, 3. Sayılı Cetvel olarak nitelendirilmektedir. Bunlarda 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde kadro değişikliklerinin yapılabilmekte, ayrıca bu madde kapsamına girenlerden unvanları 1. Sayılı Cetvele uyanlar bu cetvele, yada sözleşmeli statüye (2. Sayılı Cetvel'e) geçebilmektedirler(22).

4.2.2. Sözleşmeli Personel Statüsü

Kamu Personeli, hukuki durumlarına göre dört gruba ayrılabilir; Memurlar, Yardımcılar, Mükellefler ve Fahri Ajanlar. Sözleşmeli personel kavramı hukukumuzda ilk kez 657 sayılı DMK'nın istihdam biçimleri ile girmiştir. Ancak sözleşmeli personel hukuki niteliği açısından 657 sayılı DMK'den önce arlığı ve kamu hizmeti personelinin tasnifinde “Yardımcılar” tasnifinde yer alıyordu. Yardımcılar ise “Kamu hizmetlerinin görülmesinin temini için hizmetin daimi kadrosuna girmeksizin geçici, istisnai ve arızı bir surette idare hesabına şahsi bir faaliyet icra eden kimselerdir”(23).

Sözleşmeli Personel, 399 sayılı KHK'nin 3/c maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu kanun hükmünde kararnamede belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde aktedilecek bir sözleşme ile çalışan ve işçi statüsünde olmayan personel şeklinde tanımlanmıştır.

22. Birgül Ayman GÜLER: “Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu, Kritik Reform Önerileri” (Ekim 1999), www.bes.org.tr

23. Hikmet KAVRUK ve Hasan CENGİZ: “Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 5 Sayı 1 (Ankara 1989), 448.

Sözleşmeli personel toplu iş sözleşmesi kapsamına alınamayacağı gibi bunlara toplu iş sözleşmeleri ile veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiçbir ayni ve nakdi menfaat sağlanamaz.

Bu personel, kararnamenin 6. maddesine göre yönetim kurulu kararı ile işe alınır ancak yönetim kurulu gerekli görürse bu yetkisini devredebilir. Sözleşmeli personel iş gereklerine uygun olarak yarışma ve yeterlilik sınavı ya da sadece yeterlilik sınavına tabi tutularak işe alınır(24).

KİT'lerde bugün itibarıyla ağırlıklı çalışma biçimi olan sözleşmeli statü, 1980'li yıllardan itibaren yapılan mevzuat düzenlemeleri ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları ile yapılan değişiklikler çerçevesinde önemli güvencelerle donatılmış, memurlar gibi statü hukukuna bağlı bir istihdam şekline dönüşmüştür.

KİT'lerle ilgili mevcut mevzuat çerçevesinde üç tür sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

a) 657 sayılı kanunun 4/b maddesine göre çalışanlar. Çok istisnai hallere denk düşen bu statüde çalışan sözleşmeli personel sayısı da oldukça sınırlıdır.

Kamu kesiminde sözleşmeli personel istihdamı, 1978 tarihli bir Bakanlar Kurulu kararı ile ayrıntılı hale getirilmiştir. İlgili Bakanın onayı üzerine sözleşmeli personel çalıştırılabilir. KİT'lerde bu statüde çok sınırlı bir düzeyde personel istihdamı söz konusudur.

b) 399 sayılı KHK' ye göre çalışanlar. Yukarıda açıklanan 2. Sayılı Cetvel'de tanımlanmış olanlardır.

2. Sayılı Cetvel'de, sözleşmeli personel için kadro anlamında pozisyonlar oluşturulmuştur. Bu pozisyonların unvan ve sayılarının

24. Veysel ATASOY: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu (Ankara 1993), 164.

belirlenmesi, pozisyonlarda değişiklik yapılması yada yeni pozisyonların ihdası, Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır.

399 sayılı KHK uyarınca düzenlenmesi öngörölen sözleşme, içeriği yönünden 308 sayılı KHK'de olduğu gibi "hizmet sözleşmesi" olarak nitelendirilmemiş, sözleşmeli personel ile kamu iktisadi teşebbüsleri arasındaki ilişkinin, idari yargı denetimine bağlı bir kamu hukuku ilişkisi olduğu benimsenmiştir.

Sözleşmeli statüde istihdam edilen personel sosyal güvenlikleri yönünden 5434 sayılı Emekli Sandığı'na bağlıdır. Böylece memur kadrolarından sözleşmeye geçenler ile ilk defa sözleşmeli olacaklar arasında sosyal güvenlik kuruluşu farklılığı giderilmiştir.

Kararname ile sözleşmeli personele verilecek yıllık izin süreleri devlet memurlarınıninkine koşut hale getirilmiş, mazeret izinlerinin esasları belirlenmiş, hastalık izni, ücretli ya da ücretsiz doğum izinleri hakkında 657 sayılı DMK'nun ilgili hükümleri uyarınca işlem yapılacağı öngörölmüş, muvazzaf askerlik görevini ifa için görevinden ayrılan personele güvenceler getirilmiştir. Böylece sözkonusu mali haklarla ve sözleşmeli statüye alınacaklarda aranan koşullar, sözleşmenin sona erdirilmesini gerektiren nedenleri kapsayan bir dizi sosyal ve hukuksal düzenleme ile sözleşmeli personel devlet memurlarınıninkine önemli ölçüde benzer şekilde statü hukukuna tabi kılınmıştır.

c) Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlar. 3291 ve 4046 sayılı yasalar çerçevesinde istihdam edilenlerdir. Son ikisi arasındaki fark istihdam şeklinden değil, özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen KİT statüsünden kaynaklanmaktadır. 4046 sayılı özelleştirme kanununa göre; özelleştirme kapsamına alınan KİT' in yönetim açısından 233 sayılı KHK ile bağı kopmakta, 4046 sayılı kanunda yer alan hükümlere tabi olmaktadır. Böylece 233 sayılı KHK'ye tabi kuruluşlarda istihdam edilen personel mevzuatını düzenleyen 399 sayılı KHK hükümleri de bu kuruluşlarda da

uygulanmaz hale gelmektedir. Ancak, gerek KİT mevzuatını düzenleyen kanun ve KHK'lerde gerekse YPK kararlarında, özelleştirme kapsamında olan ve olmayan kuruluşlarda çalışan personelin mali hakları bakımından önemli ölçüde uygulama birliği sağlanmıştır(25).

Kamu yönetiminde istisnai bir istihdam türü olan sözleşmeli personel uygulaması yaygınlaştırılarak amacını aşar bir biçimde uygulanmaya başlanmış, mevcut kamu yönetiminde sözleşmeli personel uygulaması, zorunlu ve istisnai ihtiyaç duyulan geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan kamu görevlisi olarak tanımlanırken, uygulama bu tanımın tam tersi olmuş; sözleşmeli personel istihdamı hem kadro karşılığı, hem de yaygın bir şekilde uygulanmıştır. KİT'lerde aşırı yaygınlaşan bu uygulama ile önce memur sonra da işçi statüsü eritilmiştir. Bu uygulamanın tercih edilmesinin temel nedeni, sözleşmeli personelin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının yasaklı olmalarının yanında kamu memurlarına tanınan güvencelerden yoksun olmalarının kamu yöneticilerince özel bir anlam taşımasıdır(26).

4.2.3. İşçiler

KİT'lerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin düzenlemelerde sözleşmeli personelin “işçi” statüsünde olmadığı özellikle vurgulanmıştır. İşçi statüsü “memur” ve “diğer kamu görevlileri” tanımlarına göre de farklılık göstermektedir(27). İş Kanununun 2. Maddesinin ilk fıkrasında işçi “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi” olarak tanımlanmıştır(28).

25. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 77-80.

26. Hüseyin YAYMAN: “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 3 (Ankara 2000), 152-153.

27. Tarık ÖZDİREK: Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel (İşçi –Sözleşmeli Personel Ayrımı ve İş Hukukuna İlişkin Sorunlar, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (Ankara 2002), 71.

28. 4857 Sayılı İş Kanunu

KİT'lerde çalışan işçiler, özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmekte ve kuruluştaki konumlarına göre kendilerine 4857 sayılı iş kanunu, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, bunların ek ve değişiklikleri uygulanmaktadır.

İşçi alımında Bakanlar Kurulunca 1983 yılında çıkarılan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrosuna İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" hükümleri doğrultusunda işlem yapılmaktadır.

KİT'lerde çalışan işçilerin tamamı özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmekle birlikte; 4857 sayılı İş Kanunu'nda işçilerin, hizmet görme şekli (bedenen çalışma yada fikren çalışma gibi) yerine, işverenle olan hukuki ilişki esasına göre (hizmet akdine dayalı çalışma gibi) tanımlanması sonucu, işçilerle diğer personel ayrımı güçleşmiş ve aynı veya benzer hizmetlerin değişik statülerde çalışan personelle yürütülmesi uygulamaları yaygınlaşmıştır.

KİT'lerdeki konumlarına göre işçileri üçe ayırmak mümkündür.

a) İşçiler: İş Kanunu hükümleri çerçevesinde çalışan, 2821 ve 2822 sayılı kanunlar doğrultusunda örgütlenerek, toplu iş sözleşmesine tabi olan personeldir. Bu tür personelin her tür özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.

b) Kapsam İçi Personel: İşçilerle birlikte sendikalaşıp, işverenle toplu iş sözleşmesi yapan ve kapsamı itibarıyla kurumlarına göre değişiklik arz eden, kapsam içi personel olarak nitelendirilen büro personelidir. Bu yapıdaki personel idari kademelerde görev olmakla birlikte, sendikalara üye olabilmekte, her türlü mali, sosyal özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.

c) Kapsam Dışı Personel: İşveren vekili konumun da bulunan veya işveren vekili olmamakla birlikte, işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sendika üyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödemediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personeldir.

Kapsam dışı - kapsam içi personel ayırımına, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve personelinin tamamı işçi statüsünde olan kuruluşlarda da rastlanmaktadır. Bu kuruluşlarda; işçi statüsünde olmakla birlikte uzman, şef ve üzeri görevlerde bulunan yönetici personel, 2821 ve 2822 sayılı kanun kapsamına girmemektedir. Sendika üyesi olmayan, toplu iş sözleşmesi hükümleri dışında kalan bu personel kapsam dışı personel olarak tanımlanırken, sendika üyesi olabilen ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanan personel de kapsam içi olarak tanımlanmaktadır.

Tamamen özel hukuk hükümlerine göre çalışan kapsam dışı personel, özellikle son yıllarda; bir takım yargı kararları ile bir ölçüde idare hukuku içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Örneğin TÜPRAŞ'da, görevden alınan bir genel müdür bu karara karşı idari yargıya başvurmuş, ancak mahkeme görevsizlik kararı vermiştir. Bunun üzerine davacı iş mahkemesinde dava açmış, buradan da görevsizlik kararı çıkmıştır. Dava Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gitmiş, Uyuşmazlık Mahkemesi 22.01.1996 günlü kararını "kapsam dışı statüde çalışan personelin kurumlarıyla olan ilişkileri nedeniyle meydana gelecek anlaşmazlıkların idari yargıda çözülmesi gerektiği" biçiminde vermiştir. Böylece kapsam dışı personele iş kanunu dışındaki yasa hükümleri de uygulanmaya başlanmıştır. İş akitleri feshedilen kapsam dışı personel, idari yargı kararı ile geri dönebilmektedir.

Kapsam dışı personelin ücretleri, daha önce toplu iş sözleşmelerindeki artışlar ve sosyal haklar ölçüt alınarak, kuruluşların kendi yönetim kurulu kararları ile şirketlerde uygulanan "kapsam dışı personel yönetmelikleri" çerçevesinde belirlenirken, 1980 sonrası KİT personel mevzuatında yapılan düzenlemelerle, bu tür personel ücretlerinin

belirlenmesine de sınırlamalar getirilmiştir. 527 sayılı KHK'nin 31. maddesi uyarınca 399 sayılı KHK kapsamı dışında olan bu kuruluşlarda çalışan kapsam dışı personelin ücretleri Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenmektedir(29).

4.2.4. Taşeron İstihdamı

Alt işveren olarak da adlandırılan taşeron için İş Kanunun 2. maddesinin son fıkrasında “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.” denilmektedir(30).

1980'li yılların ortalarında itibaren KİT'lerde yeni personel alımına ilişkin kısıtlamaların genelleştirilerek uygulanması (özellikle emekli olan işçilerin yerine yeni eleman alınmayışı, bütçe kanunları, kararnameler veya başbakanlık genelgeleriyle personel sayısının dondurulması ve ihtiyaç duyulan personelin temininde getirilen kısıtlamalar) ve kuruluş içi veya kuruluşlar arasında ihtiyaç fazlası personelin ihtiyaç duyulan birimlere naklinin gerektiği gibi sağlanmaması nedenleriyle, birçok kuruluşta asli ve

29. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 80-82.

30. 4857 Sayılı İş Kanunu

sürekli görevlerde yaygın bir şekilde geçici işçi ve / veya müteahhit (taşeron) işçisi kullanıldığı görülmektedir.

Başlangıçta KİT'lerin tamamına yakınında temizlik, bahçe bakımı gibi işlerle başlayan taşeron aracılığı ile personel istihdamı, personel sayısının dondurulması politikaları doğrultusunda, yeni eleman alınmayışı yada sınırlı sayıda eleman alınışı karşısında, KİT'lerin üretim faaliyetlerinde de sıkça kullanılan bir yöntem haline gelmiştir. Taşeron uygulaması işin ihalesi değil, işçi ihalesi şeklinde yapılmakta ve müteahhit aracılığı ile personel temin edilmektedir. Böylece Türk Hukuku sisteminde yeri olmayan müteahhit işçisi veya işçi müteahhidi kavramları yaratılmıştır.

Uygulama, hukuki olarak bir müteahhit ile belli nitelik ve sayıda işçiyi temin konusunda sözleşme imzalanması ve sözleşme gereği bu işçilerin şirkete ait iş yerlerinde çalıştırılması şeklindedir. Gerçekte ise uygulama, mevzuatta öngörülen kısıtlamaları aşmak için ve mevzuata aykırı bir şekilde, şirketin asli ve sürekli görevlerinde personel istihdamı niteliğindedir. Sözleşmeler ile müteahhide istenen sayı ve nitelikte eleman temin etme, bunların SSK, vergi, v.b. yükümlülüklerini yerine getirme görevi yüklenirken, kuruluşlara ayrıca işçi - gün başına bir komisyon da ödemektedirler. KİT'lerde taşeron aracılığıyla personel temini temizlik, yemek gibi işlerden fabrikalardaki üretim alanlarına kaymış, son yıllarda ise artan bir oranda idari kademelerde de (büro hizmetleri) kullanılan bir istihdam yöntemi haline gelmiştir.

Taşeron aracılığı ile personel temini KİT'ler açısından bir yandan kadrolu personele göre çok daha düşük maliyetli eleman teminine olarak sağlamış, diğer taraftan mevzuatla getirilen personel sınırlamalarının da aşılmasına olanak sağlamıştır.

Uygulama kamu kuruluşlarına mevzuatla getirilmiş olan personel istihdamına yönelik kısıtlamaları aşma amacına yönelik yeni istihdam şekli olarak kadrosuz ve gerekli izinler alınmadan daimi kadrolarda personel

istihdamını mümkün kılmıştır. Yargı mercileri de çeşitli kararlarında müteahhit personelini kadrolu personel gibi mütalaa etmekte ve bu personel kadrolu personelin, ki bununla sürekli işçiler kastedilmektedir, yararlandığı haklardan yararlandırılmaktadır.

KİT Genel Yatırım ve Finansman Programı ile Hazine Müsteşarlığının taşeron istihdamına ilişkin onayları bu hizmetlerin yalnızca dönemsellik arz eden işlerde yapılması şeklinde olmasına karşın, uygulama süreklilik arz edecek şekilde yürütülmektedir. Bu durum şirketler aleyhine taşeron işçiler tarafından açılan davaların şirket aleyhine sonuçlanmasına neden olmuştur.

18.11.1996 tarihli Başbakan imzalı genelgede; "KİT'lerde bazı işlerin müteahhitlere ihale edildiği, ancak müteahhit işçilerinin ihale ve taahhüt konusu dışında işlerde de çalıştıklarının gözlendiği, taşeron aracılığı ile istihdamının ekonomik gerekler açısından yerine göre isabetli bir uygulama olmakla birlikte, bu işçilerin fikren veya bedenen taahhüt konusu dışında işlerde çalışmalarının mevzuatla bağdaşmadığı, mevcut mevzuata göre; genel yatırım ve finansman kararnameleri ile KİT ve bağlı ortaklıklarının da memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi sayılarının dondurulmuş bulunduğu, personel alımının en çok kuruluş içindeki birimlerden nakil suretiyle veya DPB ve Hazine Müsteşarlığının özel izniyle ve belli şartların varlığı halinde, belli oranlar içinde mümkün olabileceği, bu mevzuat çerçevesinde müteahhit işçisinin ihale konusu dışında fikren veya bedenen çalışmasının personel yasağını ve vizesiz personel çalıştırmama kuralını işlemez hale getirdiği, ayrıca bu kişilerin yargı yoluyla çeşitli haklar elde ettiklerinden bahisle, taşeron istihdam konusunda mevzuata uygulaması, aksi takdirde sorumlular hakkında yasal işler yapılacağı" belirtilmiştir.

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda, 1990'lı yılların başından itibaren düzenlenmiş tüm yıllık yatırım ve finansman programları ve Başbakanlık genelgelerine göre; dönemsellik arz eden hizmetler ve yardımcı hizmetler (temizlik, lokal işleri, bakım-onarım vb.) için Hazine Müsteşarlığı ile Devlet

Personel Başkanlığı uygun görüşü üzerine, hizmet ihalesi sonucu, taşeron aracılığı ile personel temin edebilmektedirler.

KİT'lerde taşeron aracılığı ile istihdam edilen personel sayısı hakkında istatistiki bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak, sayısal verilerin yer aldığı raporlardaki bilgiler, taşeron istihdam eden kuruluşlarda, bu istihdam şeklinin ciddi boyutlarda olduğunu, bazı kuruluşlarda ise asli bir istihdam unsuru olarak nitelendirilebilecek boyutlara ulaştığını göstermektedir(31).

Kimi zaman KİT ve diğer şeklinde bile bir ayrıma gidilemeyen, Türk Kamu Personel Sisteminin sorunları ve çözüm yolları bir çok noktada kesişmektedir.

5. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI

Genel olarak Türkiye sonuçları önemli bir bakıma küçük sorunların çok olduğu, çözümleri belli bu sorunların her nedense sürüp gittiği bir ülkedir. Bunların başında kamu yönetiminin kurallarına göre kurulup, bu kuralların gereklerine göre işletilmesi gelmektedir; fakat bu belirli kurallara bir türlü uyulmamaktadır. Hiç kuşkuyla yer bırakmaksızın yönetimin en önemli aracı olan personel, derine inildiğinde bu sorunların çoğunun kaynağıdır.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yaşanan personel azlığına karşın günümüzde bir nevi personel fazlalığı söz konusudur. Üst bir sistem olan devletin başarısı için şart olan alt sistemlerin başarısı ve uyum içinde çalışması mevcut personel yapısı dahilinde mümkün görünmemektedir(32).

31. Gencay ŞAYLAN: a.g.e., 82-85.

32. A. Hayrettin KALKANDELEN: “Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 6 Sayı 1 (Ocak 1997), 77-78.

Türk Kamu Personel Yönetim Sistemi'nin temel sorunlarına bakıldığında öncelikli olarak şu sorunlar göze çarpmaktadır.

5.1. Siyasi Etkiler

Hizmete girişlerde ve nakillerde parti mensuplarının ve milletvekillerinin etkisi alışılmış bir uygulama haline gelmiştir ve istisnalar dışında yapılan sınavlar kayırcılığı meşrulaştırıcı rol oynamaktadır. Üst yönetime yapılan atamalarda siyasal ölçüt belirleyici rol oynamakta bu nedenle üst düzey yöneticiler sık sık değişmektedir, görevden almaları ve atamaları kolaylaştırmak amacıyla danışmanlık ve uzmanlık gibi kadroların sayısı arttırılmıştır(33).

Bu sorunun varlığı bir çok hükümet programı, kalkınma planları ve benzeri kaynaklarda yer almasına karşın halen çözülebilmesi için somut bir adım atılamamıştır. Ayrıca yapılan atamalar sonucunda atanan personelin daha önce yerinde bulunan personel hukuki nedenlerle işten çıkarılamamakta bu da kadrolarda şişmelere ve aşırı istihdama neden olmaktadır.

5.2. Kamu Personelinin Hakları Yönünden Uyuşmazlıklar

DMK'nin, 1965 yılında ilk kabul edilen metninde aynı hizmeti gören kamu hizmeti görevlilerine eşit ve tek bir ücret ödenmesini ve tek tür istihdam ilkelerini benimsemiştir. Ancak o tarihten günümüze kadar geçen sürede bu ilkeler gerçekleştirilmemiştir. KİT'ler, Bağımsız İdari Otoriteler ve Mahalle

33. Cahit TUTUM: "Kamu Personeli Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23 Sayı 3 (Ankara 1990), 38.

İdareler de düşünöldüğünde; bugün uygulamada çok türde istihdam ve bunun sonucu olarak da çok değışik ücret rejimleri görölmektedir(34).

Ölkemizde personel sisteminin gelişen ekonomik, teknolojik, toplumsal, siyasal, kültürel,.. koşullara uyumlu kılınabilmesi; yeni bir içerik kazanan uluslararası ilişkilerin gerektirdiğı bir yapı ve işleyişe kavuşturulabilmesi için gereken kamu görevlilerinin sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturulması, ödemelerin basitleştirilmesi ve iyileştirilmesi, yükselme ve kadro sisteminin nesnel ve adil temellere bağlanması hedeflenmelidir. Cumhuriyet'in kurulduğu günden günümüze kadar personel sistemini iyileştirme çalışmalarının özünü oluşturan bu konular günümüze dek irdelene gelmiş ancak kalıcı çözümler üretilememiştir(35).

5.3. Ödüllendirme ve Cezalandırma ile İlgili Yanlışlıklar

Sadece Türkiye'de değil dünyanın bir çok yerinde kamu personel sisteminde dikkat çeken sorunlardan birisi de çalışanların performanslarına bakılmaksızın hayat boyu çalışma hakkına sahip olmalarıdır. Başarı değerlendirmeleri yeterli miktarda yapılmamakta, gözle görölen başarılar bile yeterince ödüllendirilmemekte ve başarısızlıklar cezalandırılmamaktadır.

Kurum yöneticilerinin o kurumda çalışanlar üzerinde tasarruf yetkisi sınırlıdır, hatta bir çok kurumda yoktur. Yine bir çok kamu kurumlarında çalışanlar rekabetin olmadığı bu yerlerde, olmayan yetkileri ile istedikleri kurallara uymakta ya da uymamakta ve her hangi bir sonuçla

34. Doğan CANMAN: "Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25 Sayı3 (Ankara 1992), 4.

35. M. Kemal ÖKTEM: "Türk Kamu Personel Yönetimini Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25 Sayı2 (Ankara 1992), 102.

karşılaşmamaktadırlar(36). Bunun sonucunda ise çalışan ve görevini yerine getirenlerinde performansı düşmekte, görev ve unvanlarda dengesizlikler ortaya çıkmaktadır.

5.4. İş Analizlerinin Yetersizliği

İş kavramı, örgütsel amaçların başarılabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken görevler bütünü ifade eder. Örgütte varolan işlerle ilgili bilgi iş analizi ile sağlanır; iş analizi bir örgütteki işlerin sistematik biçimde irdelenmesi ve kaydedilmesi sürecidir.

Türk kamu kesiminde, bazı KİT'ler dışında düzenli bir işanalizi çalışması yapılmamaktadır. Kurumlarda çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları işletme yönetmeliklerinde yazılı hale getirilmiş mevzuat niteliği taşımaktadır. Bu tanımlamalar kamu yöneticilerinin rasyonel yönetim ilkelerini uygulamadaki isteksizlik ve yetersizlikleri nedeniyle yalnızca yapılan görevlerle ilgili olarak düzenlenmiştir. İş analizi çalışmaları yeterli niteliklerde yapılmadan personel yönetiminin temel işlevlerini yerine getirmesi söz konusu olamaz ve iş analizi ve onun doğal uzantıları olan iş gerekleri ve iş tanımlarının yokluğu, kamu yönetiminin personel ve diğer yönetim faaliyetlerini etkili biçimde gerçekleştirmemesine neden olmaktadır(37).

36. Al GORE: “Devletin Yeniden Keşfi Raporu”, Devletin Yeniden Örgütlenmesine Doğru, Finans Dergisi (Şubat 1994), 55-58.

37. Halil CAN, Ahmet AKGÜN ve Şahin KAVUNCUBAŞI: a.g.e., 58.

5.5. Norm Kadro'nun Belirlenmemiş Olması

Kadro – personel ilişkisini belirleyen norm kadro yönetiminin gerektirdiği devlet kadroları şemaları bulunmaması nedeniyle her kadronun ödevlerini en iyi ve etkin şekilde yerine getirecek olan personelde bulunması gereken nitelikler bilinmemekte ve objektif atamalar yapılamamaktadır.

Personelin yerel olarak istihdamında da bu nedenle sorunlar çıkmakta, merkezden yapılan atamalarda norm kadro belirlenmediğinden çeşitli bölgelerde yer yer personel fazlası ile, yer yer de eksik istihdam ile karşılaşmaktadır(38).

Kamu Yönetiminde verimliliği olumsuz etkileyen bu durumun sonucunda atamalar ve yükselmeler olması gerektiği gibi yapılamamakta; hak ettiği şekilde ilerleme imkanı bulamayan personel gereken yüksek nitelikteki kamu hizmetini verememektedir.

5.6. Hukuk Kuralları ve Uygulama Arasındaki Uyuşmazlıklar

Kuruluştan itibaren devletin gelişmesine paralel olarak kamu yönetim örgütlenmesinde fiili adımlarla düzenlemeler yapılmış ve örgüt giderek büyütülmüştür. Ancak uygulama ile hukuki durum arasında bir paralellik kurulamamış, bundan dolayı da kamu yönetiminin durumu ve içsel sorunları kendi dinamikleri içinde görülememiştir.

38. A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 78-79.

Yapılan çalışmalar sorunları çözmek bir yana büyümelerini bile durduramamış; hukuk ve uygulama karmaşası içinde personelin danışabileceği bir merci ya da kurumunun da olmayışı yeni sorunların doğmasını engelleyememiştir(39).

5.7. İyileştirme Çabalarının Yetersiz Kalması

Siyasi iktidarların çok sık değiştiği Türkiye’de kamu personel yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili çalışmalar diğer reform hareketlerinde olduğu gibi uzun takvimlere yayılmakta, belirli yöneticilerle özdeşleştirilmekte ve genellikle yarım kalmaktadır.

Çoğu çalışma yabancı ülkelerdeki raporlardan kopya edilmekte, sihirli formüller aranmaktadır. Sonuç olarak yapılan çalışmalar yetersiz kalmaktadır ve gerçek bir reform, bu ihtiyacın farkında olunmasına rağmen bir türlü gerçekleştirilememiştir(40).

5.8. Kit’lerde Yaşanan Personel Sorunları

Personel bölümlerinin görevleri arasında yer alan, faaliyetlerin gerektirdiği yeteneklerin belirlenmesi, personelin yeteneklerinin ölçülmesi, işin gereklerine göre eleman seçimi, terfi ve ücret politikası ve elemanların

39. Filiz DEMİRCİ GÜLER: “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36 Sayı 1 (Mart 2003), 1.

40. Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN ve M. Akif ÖZER: “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili’ Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 22 Sayı 2, (Ankara 2003), 169.

eğitimi gibi konular KİT'lerde müracaat ve iş formlarının kanun ve yönetmeliklere uygun doldurulması, imzalanması ve dosyalanması olarak uygulanır. Söz konusu günlük sorunların çözümlenmesi ile uğraşan personel bölümü, teşebbüslerin amaçlarına ulaşılmasında etkin bir araç olarak kullanılamamaktadır(41).

Tüm bu sorunların yanında ayrıca KİT personel sisteminde; insan kaynakları kapsamının oluşturulmasında KİT yönetimleri dışındaki Başbakanlık, Bakanlar Kurulu kararları ve uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmaların hükümlerine uyulması zorunluluğu ve teknik kadrolardaki personelin emeklilik yaşına gelmelerine karşın, bu kadrolara yeni atamalar yapılamaması ile teşebbüsler en temel faaliyetlerini gerçekleştirmekte zorlanmakta, hizmet kalitesi düşmektedir. Kalifiye olmayan personele yüksek istihdam ve yüksek ücretler sağlanmakta, işe göre adam ve işe göre ücret ilkelerinden uzaklaşmakta ve KİT'lerin etkisi dışında toplu iş sözleşmeleri hazırlanmaktadır(42).

Tüm dünyada mevcut kamu personel yönetimi sorunlarıyla karşılaşmaktadır. Karşılaşılan bu sorunlar birebir birbirinin aynı olmamakla birlikte ortak yanları da çoktur, ortak çözüm ve iyileştirme önerileri getirilmekte, bu doğrultuda benzer çalışmalar yapılmaktadır.

41. Tonguç ORUÇ: Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Yönetimi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (Bursa 1995), 42.

42. Gülten İNCİR: "Motivasyon Modellerinde Son Gelişmeler", Verimlilik Dergisi, Sayı 3, (Ankara 2003), 56-57.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ

İnsan Kaynakları Yönetimi kavramının gelişim tarihine bakıldığında aslında Personel Yönetiminin bir uzantısı olduğu görülür. Bu kavram ise 2.Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan yönetim kuramlarının sonucunda gelişmiş görünse de kökeni çok daha eskilere dayanır; ilk ücret oranları, kanunları ile ünlü Babilli Hamurabi tarafından M.Ö. 1800 yıllarında ortaya atılmıştır(1).

Türkiye’de 1950’li yıllardan bu yana “personel yönetimi” ile ilgili akademik çalışmalar yapılmaktadır, hatta “memur davası” ve “vaziyetine” gösterilen ilgi çerçevesinde seçilme ve yetiştirilme, yükselme, nakil ve maaş gibi konular hakkında 1930 ve 1940’lı yıllarda yazılmış makaleler de vardır. 1960’li yılların sonları ile 1970’li yılların başlarında ayrı bir akademik disiplin olarak ele alınmaya başlanan personel idaresi ya da yönetimi aynı dönemlerde işletme ve kamu yönetimi alanlarındaki programlara da ders olarak girmiştir(2).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve insan kaynakları yönetiminin bugün bulunduğu yere gelebilmesi ise uzun bir dönemde ve çeşitli aşamalardan geçildikten sonra mümkün olabilmektedir. Başlangıçta personel yönetimi çalışanlar hakkında kayıt tutma faaliyeti olarak görülmüş, personelin ücreti, yan ödemeleri, sigorta kesenekleri gibi

1. Ercüment ÖZTÜRK: “Bilgi Toplumunda İnsan Kaynakları Yönetimi”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 19 Sayı 3 (Şubat 2005), 37 – 44.

2. Behlül ÜSDİKEN ve S. Arzu WASTI: “Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya “İnsan Kaynakları” Yönetimi, 1972-199”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35 Sayı 3 (Ankara 2002), 1-2.

muhasabe kayıtları ile işe gelmediği süreler gibi konularda kayıt tutmaktan ileri gitmemiştir. Buradaki anlayış, çalışanları bir maliyet unsuru olarak ele almaktır. Günümüzde personel yönetimi terimi yerini “İnsan kaynakları Yönetimi”ne bırakmıştır. Artan rekabet koşulları, üretim sistemindeki değişim organizasyonların yeniden yapılanması ve teknolojik gelişmeler gibi çağımızda her alanda görülen yenilenme ve gelişmeye paralel olarak değişen personel yönetiminin yerini insan kaynakları yönetimi almıştır. Yaşanan gelişmeler örgüt içinde çalışma hayatını birebir etkilemiş, insan faktörünün üstlenmesi gereken rolleri de değiştirmiştir. Yeni uygulamada insan kaynağının önemi anlaşılmış, insan kaynağı örgütün odak noktası haline gelmiştir. Bu anlamada yaşanan değişim, örgüt içerisinde İnsan Kaynağı Yönetiminin oluşturulması ve İnsan Kaynağı politikalarının belirlenmesi sürecini yakından etkilemiştir(3). İnsan kaynakları yönetimindeki amaç insan kaynağının bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir unsur olarak görülmesidir. Dinamik bir üretim faktörü olan insanın potansiyelinin tam anlamıyla kullanılmasını hedefleyen insan kaynakları yönetiminin çalışanlara karşı daha bütüncül ve sistematik bir bakış açısı vardır(4).

İnsan Kaynakları departmanları giderek klasik personel yönetiminin yanı sıra performans yönetimi, eğitim ve geliştirme, çalışan memnuniyeti ve ödüllendirme gibi stratejik İnsan Kaynakları konularına odaklanmaya başlamıştır. Personel yönetiminin uygulama alanında daha çok günlük sorunlar ve uygulamalara yoğunlaştığı görülür. İnsan Kaynakları Yönetimi ise iş ortamındaki insana yönelik bütün çalışmaları kapsamına almıştır.

İnsan yönetimi hiç de kolay değildir. Hele kendine özgü fiziksel, duygusal ve zihinsel yönleri göz önüne alındığında, anlaşılması ve

3. İlkay SÜZÜK: İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Süreci: Denizli’de Uygulamaya Yönelik Bir Araştırma (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , (Bolu 2002), 14-16.

4. Öznur YÜKSEL: İnsan Kaynakları Yönetimi (Ankara 2003), 9-10.

yönetilmesi en zor olan kaynaktır. Ancak insan, diğer doğal kaynaklar (petrol, kömür vb...) gibi tüketilen bir kaynak olmayıp, üreten ve değer katan bir varlıktır. Bu zor kaynağın etkin yönetilmesi durumunda o organizasyonun ulaşacağı başarı düzeyi her zaman beklenilenin çok daha üzerinde olmaktadır. İşte insan kaynakları yönetimi buna odaklanmaktadır(5).

Türk kamu yönetiminde de uygulanan personel yönetiminin genelde organizasyon ve birey arasındaki teknik ilişkileri düzenleyen ve organizasyon ihtiyaçları ile bireyin ihtiyaçları arasında bir nevi uzlaşma sağlayan, işgücü maliyetini minimize etmeyi amaçlayan yapı insan kaynakları yönetimi ile değişime uğramıştır(6).

İçinde yaşadığımız çağda birey ve toplum yaşamının bağımsız değişkenlerinde biri olarak algılanması gereken, yönetim sisteminin odak noktasında yer alan ve örgütlerin de en önemli ögesi olan insan kaynağının sorunlarına ussal, insancıl, haktanır ve tümleşik bir yaklaşımla eğilmeyi amaçlayan yapı insan kaynakları yönetiminin de temelini oluşturmaktadır(7) ve tüm dünya da olduğu gibi Türkiye’de de teknolojik düzeyin yükseltilmesi, nitelikli mal ve hizmet üretilmesi ve verimliliğin sağlanması öncelikli olarak insan kaynaklarının kalitesinin artırılması ile mümkündür(8).

Şu anda üzerinde çalışılan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda da insan kaynakları terimi sıklıkla kullanılmış; bakanlıklara yardımcı hizmet birimi olarak Bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak, Bakanlık personelinin atama,

5. Hanife SELÇUKLU: “Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi”, www.insiyatif.net, Mayıs 2005

6. Ali Rıza BÜYÜKUSLU: Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi (İstanbul 1998), 75-76.

7. Doğan CANMAN: İnsan Kaynakları Yönetimi (Ankara 2003), 15.

8. Uğur BAŞBOĞAOĞLU: “Gaziantep’teki Kamusal ve Özel Kesim İşletmelerinde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi”, Verimlilik Dergisi, Sayı 1999/1, 31.

nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek, Bakanlık teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek, Bakanlığın görev alanına giren konularda mahallî idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak, Bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak ile görevli bir İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı kurulacağı belirtilmiştir. Burada ayrıca insan kaynakları yönetiminin yapısına uygun bir yönetimin benimsendiği dikkat çekmektedir(9).

1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMI

Özelleştirme kavramının ortaya çıkmasına ve yaşantıda gerçekleşen yeniliklerin hemen hemen hepsine neden olan değişim kavramının farklı tanımları olmakla beraber genel kabul gören şekli ile değişim, ekonomik, sosyal ve siyasal yaşantıda her çağda olagelmiş sürekli bir gerçek şeklinde tanımlanmaktadır.

Özellikle 1980'lerden sonra artan uluslararası rekabet ve teknolojik alanda ortaya çıkan gelişmeler, değişimin gerekliliğini oldukça hissettirmektedir. Sahip oldukları iş gücü örgütlerin başarısını belirlediğinden değişimden en çok etkilenen de budur. Bu aynı zamanda gerek kamu yönetiminde gerekse özel yönetimlerde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi de kaçınılmaz kılmaktadır.

İşletmeler için rekabet kavramı, geleneksel dar kalıplara sığdırılmış tanımlamasının ötesinde bir anlam ifade etmeye başlamıştır. Bu yeni anlam esas itibarıyla, rekabet stratejileri, dengeli ücret politikası ve verimlilik ilişkisini aşarak, yüksek üretim kalitesi, ürün çeşitlemesi, yaratıcılık ve pazarda hızlı

9. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, www.tbmm.gov.tr

hareket edebilme gibi yeni konseptleri kapsamaya başlamıştır. Böylece, yeni rekabet anlayışı beraberinde insan kaynakları politika ve uygulamalarında önemli bir değişimi getirmiştir. İşletmelerin başarılı örgütsel yaşam evreleri geçirmelerinin, insanın artan önemini dikkate alınması şartına bağlı olduğu görülmektedir. İşletmelerin artan rekabet ortamında başarıyı hedeflemeleri açısından "insan" faktörünün gözden kaçırılmaması düşüncesi çalışma hayatında zamanla kabul görmüş ve bu düşünce işletmelerin misyon ve vizyon gibi temel örgüt kültürü unsurlarında yer almıştır.

İnsan duygu ve düşünceleri ile bir bütün olarak dikkate alındığında üretim faktörleri içinde doğal olarak farklı bir yere ve öneme sahip olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Bu düşünce doğrultusunda örgütlerdeki insan kaynağının yönetimi de ayrı bir önem arz etmektedir. Örgütsel gelişmelere paralel olarak geline aşamada, İnsan Kaynakları Yönetimi konusunun daha geniş bir şekilde analiz edilmesini ve işletmelerde çalışan insan kaynağına daha fazla yatırım yapılmasını gerekli kılan politikaların benimsenmesini desteklemektedir. Bu kadar üzerinde durulan insan kaynakları yönetiminin ne olduğu tam olarak anlaşılması bu nokta da çok önemlidir(10).

2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TANIMI

İnsan kaynakları yönetimi sürekli gelişen ve değişen çevresel unsurları dikkate alan, bir örgüt kültürü oluşturma ve bu çerçevede içerisinde örgütteki insan kaynaklarına sorumluluklar yükleyerek, insana odaklanmış, dinamik ve esnek bir hizmet anlayışını tüm örgüte yaygınlaştırma amacı güden bir yönetim felsefesidir(11).

10. Aşkın KESER: "Değişen Yönleri ile Personel Yönetimi: İnsan Kaynakları Yönetimi", http://www.bilgiyonnetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=407 .

11. Burhan AYKAÇ, İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması (Ankara 1999), 28.

Uzun bir gelişme süreci sonucu ortaya çıkan insan kaynakları yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Personel yönetimi olarak adlandırılan yönüyle örgüte çalışan sağlanmasın ve seçimini, politika ve uygulamaları içermekte iken; stratejik planlama olarak adlandırılan yönüyle ise insan kaynaklarıyla ilgili politikalar ve uygulamalar, planlar, işçi-işveren ilişkileri, eğitim ve geliştirme, çevresel ve örgütsel gelişmeler karşısında personelin durumu gibi daha geniş kapsamlı stratejileri öngören stratejik bir bakışı içerir(12).

İnsan kaynakları yönetimi profesyonellere (yani sadece insan kaynakları yöneticisine) bırakılabilecek bir şey değildir. Etkin olabilmesi için bütün organizasyona nüfuz etmelidir; tüm yöneticilerce sahiplenilmelidir ve tüm çalışanların tavırlarını, performanslarını ve motivasyonlarını etkilemelidir. Kurum içinde bir çok farklı şekilde çalışmalı ve her yerde hissedilmelidir. Başarılı olabilmesi için en önemlisi de, personel yönetiminden farklı olarak, kuruluşun stratejik kademesine de dahil edilmelidir. Yani insan kaynakları yönetimi strateji yöneticileri, bölüm yöneticileri ve insan kaynakları profesyonelleri için bir alandır. Uygulamaları stratejik planlama, insan kaynakları planlaması, yeni personel bulunması ve seçilmesi ve ödül yönetimi bir çok alanda görülebilir(13).

İnsanlar bir örgütte hem tek dinamik varlığı hem de nedensel gücü oluştururlar; onlar olmadan hiçbir şey gerçekleşmez. İnsan kaynakları departmanının görevi de bu noktada insanların işlerinde daha verimli olmalarının yanı sıra, işlerinden daha çok doyum elde etmelerine yardımcı olmaktır(14).

12. Dursun BİNGÖL: İnsan Kaynakları Yönetimi (İstanbul 2003), 6.

13. Trever BOTTEN: Human Resources Management An Introduction (Cambridge 1997), 6-8.

14. Jac FITZ-ENZ ve Jack J. PHILIPS: İnsan Kaynaklarında Yepyeni Bir Vizyon, Çeviren: Pınar ALP DİNÇ (İstanbul 2001), 2.

Bilgi toplumunda bilgiyi üreten bireyler, organizasyon için bir maliyet değil bir kaynak olarak ele alınması gerekir. İnsanın anlamı ve değeri diğer insanlarla olan benzerliğinden değil farklılığından kaynaklanır. İnsan kaynakları yönetimince de değerlendirilmesi gereken budur(15).

İnsan kaynakları yönetiminde yükselen akım açık bir şekilde, organizasyonel verimlilik ve her bir çalışanın ihtiyaçlarının karşılanması doğrultusunda insan kaynakları yaklaşımının benimsenmesi yönündedir. Organizasyonel hedefler ve çalışanların ihtiyaçlarının ayrı ayrı ve özel olarak ele alınması yerine insan kaynakları yaklaşımı bunların ortak ve karşılıklı olduğunu savunur; biri için diğeri de gerçekleştirilmelidir(16).

Kamu Personel yönetimi, personele yetenek kazandırmak, yeteneklerini geliştirmek ve bunlardan en iyi şekilde yararlanmak için gerekli örgütsel koşulları sağlamak ile ilgilenmekle yetinir yani daha statik ve sınırlı bir alanı vardır. İnsan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi taban taban sıt kavramlar olmamakla beraber, insan kaynakları yönetimi günümüz toplumsal, örgütsel, ve yönetsel gelişmelerinin bir sonucu olarak yeni bir yaklaşımı ifade eder. İnsan kaynakları yönetimi ile personel yönetiminin benzer yönleri vardır ancak benzer konularda bile farklı ve yeni yaklaşımları benimsemesiyle geleneksel personel yönetiminin çağdaş bir ifadesi, yenilikçi ve değişimci bir yorumudur(17). Bu farklılıklara bazı örnekler çizelge 1’de verilmiştir.

15. Levent MERCİN: “İnsan Kaynakları Yönetimi’nin Eğitim Kurumları Açısından Gerekliliği ve Geliştirme Etkinliği”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Güz 2005 Cilt 4 Sayı 14, 132.

16. Michael R. CARRELL, Robert D. HATFIELD ve Norbert F. ELBERT: Human Resource Manegement Global Strategies For Managing A Diverse Workplace (New Jersey 1995), 14.

17. Burhan AYKAÇ: İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması, 36.

Boyut	Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
İş Sözleşmesi	Dikkatli betimlenen yazılı sözleşmeler hazırlanır.	Sözleşmenin ötesine geçmeye meyillidir.
Kurallar	Net kurallar koymak önemlidir.	“Olabilir” bakış açısı, kurallara karşı sabırsızlık hakimdir.
İlişkilerin Doğası	Çoğulcudur.	Bireycidir.
Çatışma	Kurumsallaştırır.	Vurgular.
Anahtar İlişkiler	Çalışan - Yöneten	İş - Müşteri
İşletme Planı	Yabancıdır.	Bütünleşmiştir.
Ücret	İşe göre değerlendirme, sabit ve çeşitli derecelendirme	Performansla ilgilidir, varsa da az derecelendirme
Şartlar	Özel pazarlıklar yapılır.	Uyumludur.
Çalışan - Yönetim	Toplu pazarlık sonucu sözleşmeler yapılır.	Bireysel sözleşmeler yapılır.
Eğitim ve Gelişim	Kurslara kontrollü giriş	Öğrenen organizasyonlar

Çizelge 1: İnsan Kaynakları Yönetimi ve Personel Yönetimi Farkları

3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ

Örgütlerin büyümelerinde rekabet avantajı sağlamalarında önemli bir rolü olan insan kaynakları yönetiminin amaçları arasında nitelikli personel için çekici bir ortam yaratabilmek, başarılı personeli örgütte tutabilmek ve çalışanları güdülemek yer alır. Ayrıca insan kaynakları yönetimi stratejik planların oluşturulmasında yardımcı olabilecek rekabetçi bir anlayışı sağlamaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin diğer amaçları ise iş ahlakına sahip ve sosyal sorumluluk taşıyan bireylerin yaratıcılıklarını, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesine kanalize etmektir.

Bu amaçların en iyi şekilde gerçekleştirilebilmesi için; Örgütte ilkeler belirlenmesiyle insan kaynağına ilişkin faaliyetlerin belirli bir bütünlük ve istikrar içinde yürütmesi sağlanır. “İlkeler bir anlamda belirli işlerin standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlayan kurallar bütünüdür”. Örgütten örgüte farklılık göstermekle, zamanla değişmekle beraber, insan kaynağının yönetimi alanında bazı ortak ilkeler belirlenmiştir. Bunların kamu personel yönetiminde de yer alan başlıcaları yeterlik (liyakat), kariyer, eşitlik, güvence ve yansızlıktır.

İnsan kaynakları yönetiminin uygulanmasıyla beraber bu sayılan beş ilkenin yanında; alınan kararlarda, çalışmalarda ve örgüt içi ilişkilerde insana güven ve değer verilmesi esasına dayanan “insana saygı ilkesi” ve “açıklık ilkesi”, insan kaynakları çalışmalarına ilişkin bilgi ve becerilerin geliştirilmesinin bilimsel olarak irdelenmesi ve örgüte bilgi olarak kazandırılmasını içeren “bilimsellik ilkesi” gibi ilkelerde ortaya konmuştur(18).

3.1. Yeterlik (liyakat)

Liyakat bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanır; layık olma, hak ediş kavramını da içermektedir. Dar anlamda yeterlik ilkesi her görev için en yetenekli elemanın seçilmesidir. Geniş anlamda ise “etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünü” demektir. Bu anlamıyla yeterlilik ilkesi ile yalnızca örgüte giriş değil, örgüte girdikten sonrada etkinliği sağlayıcı uygulamaları da içerir. Örgüte girişte ve örgütte yükselmede yalnızca işin gerektirdiği bilgi, beceri, yetenek ve başarının dikkate alındığı bir sistem sağlanmalı; eşit işe eşit ücret ödenmelidir(19).

18. Levent MERCİN: a. g. e,131-132.

19. Öznur YÜKSEL: a.g.e., 21.

657 sayılı DMK'da da benimsenen ilkelerden biri olan liyakat ilkesi burada kamu hizmetlerinin yerine getirme görevinin ehline teslimi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle liyakat kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin işe uygunluk ve performans ölçütüne bağlandığı, ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir(20).

3.2. Kariyer

Literatürde kariyer planlaması bireyin “yaşamı boyunca yer alacağı işlerle ilgili görev ve pozisyonların, hedeflerin ve geleceğin planlanması” olarak tanımlanmaktadır. Kariyer planlaması, ancak çalışan kurum veya firmanın kariyer geliştirme politikası ve uygulamaları ile bir anlam kazanır. Bunun için kurum veya firmada en azından, her bir pozisyonun görev kapsamı ve bu görevi yapacak kişilerde aranacak nitelikler ve yetkinlikler belirlenmiş, bu pozisyonlar için işe alma veya içeriden atama için politikalar ve prosedürler oluşturulmuş, pozisyonlar arasındaki geçiş yolları belirlenmiş, olmalıdır(21).

Kariyer ilkesi; Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışan devlet memurlarını, hizmetin ve görevlerin gerektirdiği niteliklerdeki mesleklere göre gruplara ayırmak anlamına gelen “sınıflandırma” ilkesi ve “liyakat” ilkesi ile birlikte Türk Kamu Personel sisteminin omurgasını oluşturur(22).

20. Namık Kemal ÖZTÜRK: “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, Türk İdare Dergisi, Haziran 2002, 35.

21. Mehmet Cemil ÖZDEN: “Kariyer Hedefleri”, http://www.mcozden.com/forum3_7nkh.htm

22. Yavuz KORKMAZ: “Kamu İnsan Kaynakları Yönetiminin Uygulanmasına Bir Örnek Olarak; Türkiye’de Gümrük Muayene Memurlarının İstihdamı ve Bir Öneri (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)”, (İstanbul 1998), 21-22.

3.3. Eşitlik

Eşitlik ilkesi, "işe girmede ve yükselmede dil, din, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç vb. ayrılıkların dikkate alınmaması ve hiçbir kişiye, aileye veya zümreye ayrıcalık tanınmamasıdır"(23) şeklinde tanımlanmaktadır. Özellikle işletmelerde işe alma ve işte ilerleme konularında fırsat eşitliği tanımak, personelin beceri, bilgi, teknik donanım, kişilik ve yeteneklerinin dışında başka kriterlere yer verilmemesini içermektedir(24).

Kamu Yönetimi söz konusu olduğunda eşitlik ilkesi, kamu hizmetlerine girme de her vatandaşın bu hakka sahip olması anlaşılmaktadır. Hizmete alınmada hizmetin gerektirdiği gerekçeli niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez, aynı niteliklere sahip kişiler arasında eşitlik söz konusudur(25).

3.4. Güvence

Güvence ilkesi kariyer ilkesi ile yakından ilişkilidir çünkü bir işte kariyer yapabilmek için o işte uzun süre kalabilme imkanının tanınması gerekir. İş güvencesi, bireyin haklı nedenler olmadan işten atılamaması; makam güvencesi ise yükseldiği makamdaki görevini koruyabilmesidir(26). Tüm yaşamını çalıştığı örgüt üzerine kuran bir çalışan güvence arar ağır bir kusur işlemediği sürece işten atılmayacağından emin olmak ister.

23. Mustafa ÇAMBEL: Toplam Kalite Eğitim El Kitabı (Elazığ 2002), 32.

24. Levent MERCİN: a. g. e., 131.

25. Kamil Ufuk BİLGİN: a. g. e., 5.

26. Mustafa ÇAMBEL: a.g.e., 32.

Güvence ilkesi çalışanın örgüte bağlılığını arttırmakla birlikte giderek örgütün giderek kapalı bir sistem haline gelmesi, yönetsel etkinliğin azalması ve bürokrasinin artması gibi sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Verimsiz elemanların ayıklanmasını mümkün kılacak performans yönetimi gibi bir sistemin getirilmesi ile bu sistem insan kaynaklarından daha iyi yararlanmayı sağlayabilir(27).

Türk kamu yönetiminde çalışanın öncelikle sosyal güvenliğinin sağlanması, daha sonra ise işten kolaylıkla atılmaması anlamına gelen “hizmette kalma” güvencesi ile görev seviyesinin korunması anlamında “mevkide kalma” güvencesinin verilmesi gerekir. Gerek KİT’lerde gerekse tüm idari teşkilatta İlk iki konu üzerinde durulmakta ve uygulanmakta iken mevkide kalma güvencesi ile ilgili sorunlarla karşılaşmaktadır(28).

3.5. Yansızlık

Yansızlık ilkesi, genelde siyasi amaçlı atamalardan korunmayı amaçlamaktadır. Yönetimin siyasal iktidarlara bağımlılığı ile özellikle kamu kesiminde bir sorun olarak karşılaşılmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasi amaçlı gazete çıkarma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgileri siyasi amaçlarla sızdırma vb. alanlarda çeşitli yasaklar ve kısıtlamalar getirilmiştir. Bu şekilde memurun yansızlığının sağlanması amaçlanmaktadır.

27. Öznur YÜKSEL: a.g.e., 26.

28. Kamil Ufuk BİLGİN: a.g.e., 8.

Yansızlık yönetimin astlara karşı tutumu olarak da tanımlanmaktadır. Sırf kamu kesiminde değil özel kesimde de yönetimlerce çalışanların birer vatandaş olarak sahip oldukları siyasi düşünceler ya da kullandıkları oy dolayısıyla taraf tutulmamalıdır(29).

İnsan kaynaklarından en uygun şekilde yararlanılması, tutarlı politikaların geliştirilmesi ve yukarıda belirtilen ilkelerin bilinerek; bu doğrultuda insan kaynakları yönetiminin düzenlenmesi ile sağlanabilir. İnsanları motive eden mensubiyet ve bağlılık duygularını tatmin eden ve bireyin kendini gerçekleştirme ihtiyacını gideren insan kaynakları yönetiminin uygulanması ile insan kaynakları yönetiminden beklenenler elde edilebilecektir(30).

29. Öznur YÜKSEL: a.g.e., 27.

30. Levent MERCİN: a. g. e., 132.

BEŞİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK TÜRKİYE’DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ UYGULAMALARI VE SORUNLARI

İnsan kaynakları yönetimi organizasyonların genel plan ve stratejilerinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bir organizasyonda insan kaynakları yöneticilerinin yapması gerekenler arasında, insan kaynakları planlaması çerçevesinde, insan kaynağının sağlanması, eğitimi ve geliştirilmesi, kariyer planlaması, performans değerlendirmesi, ücretlendirme, çalışanların motivasyonlarının artırılması ve sağlık ve güvenliklerinin sağlanması yer almaktadır(1).

Türkiye açısından insan kaynakları uygulamalarına bakıldığında; özel sektörde insan kaynakları birimleri daha çok büyük ölçekli firmalarda bulunmakta, buralarda da insan kaynakları eğitimi alan uzman kişilere pek rastlanmamaktadır. Çoğunlukla personel yönetimi departmanlarının adı değiştirilerek insan kaynakları yapılmış ancak kişiler ya da yapılar değişmemiştir. Uygulamada akademik çalışmalardan yararlanılmamakta, yurt dışı kaynaklar ve yöntemler Türkiye’de kullanılmaya çalışılmaktadır. Değerlendirmeler doğru ve zamanında yapılmamakta, ekonomik krizler sırasında en kolay bu birimlerin çalışmaları feda edilmektedir(2).

Oysa ki bilindiği üzere yönetimin ilkel maddesi insandır. Birden çok insanın bir araya gelmesiyle varolan yönetim örgütün kurulması, işletilmesi ve

1. Ayşe ÜNAL: “İşletmelerde İnsan Kaynaklarının Önemi, İnsan Kaynakları İşlevleri ve İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ücretleme”, Kamu – İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 7 Sayı 2002/1, 20.

2. Canan ERGİN: İnsan Kaynakları Yönetimi “Psikolojik Bir Yaklaşım” (Ankara 2002), 189-200.

yeni ihtiyaçlara göre değiştirilmesi ile yükümlüdür. Özellikle insan kaynakları yönetimi gibi değişimlere açık bir alanda yaşanan her değişim karşısında oluşan sorunlara çözümler üretilmelidir. Bunu zorunlu kılan nedenler vardır.

- Hizmetlerin niteliği ve kullanılan teknikler değişsin ya da değişmesin hizmetten yararlananların sayısının artması, görevlerin say ve çeşit yönlerinden genişlemesi kaçınılmazdır.

- İhtiyaç ve koşullarda oluşan değişikliklerin, program, örgüt ve sorumluluklarda değişiklikleri gerektirmesi, ihtiyacın daralması ve ya ortadan kalkması ortaya ciddi personel sorunları çıkarır.

- Hangi görevlerin kamu görevi sayılacağı yada sayılmayacağı yönünde hükümetlerin yaptığı siyasi tercihlere ve bunların getirdiği değişikliklere uyum sağlanması gerekir.

- Gelişen teknolojinin, modern makine ve teçhizatın, modern yönetim tekniklerinin uygulamaya konulmasıyla beraber örgüt ve yapısında ortaya çıkan niteliksel ve niceliksel değişmeler beraberinde insan kaynakları yapısının da değişmesini getirir.

- Üst yönetim ya da iktidarın aldığı kararlar doğrultusunda yaşanması kaçınılmaz olan değişimler; örneğin yeniden düzenleme kararları sonucunda insan kaynakları yapısı da değişime uğrar.

- Yönetimde mevzuata sıkı sıkıya bağlı kalmaya dayanan geleneksel ve biçimci bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama endişesiyle konulan aşırı kontrollerin yönetimi işlemez hale getirmesi; kuvvetli ve etkili bir yönetim özlemi sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında yönetime düşen merkezi rol ve bunun sonucunda da dikkatlerin yönetimin yetersiz yönleri üzerinde toplanması, yönetimi geliştirme, öğretim ve eğitimle ilgili kuruluşların yönetimde reform yapılmasını güdüleyici etkileri, ülke

statüsündeki değişiklikler ve politik bunalımlar çözüm oluşturulmasını zorunlu kılan nedenler olarak sıralanabilir(3).

Türkiye’de ilk kez 1983’te kullanılan ve daha rasyonel, verimliliği ve üretkenliği arttıran, daha insancıl, insan yetiştirmeye yönelik, insana yatırım yapmayı kabul eden ve çalışanlara daha fazla söz hakkı tanıyan yani daha demokratik olma özelliklerine sahip İnsan kaynakları yönetimi kavramının(4) kamu sektöründe uygulamasına bakıldığında aşağıdaki görevleri üstlendiği görülür.

1. İNSAN KAYNAKLARININ PLANLANMASI

İnsan kaynakları yönetimi ile amaçlanan insan kaynaklarının kurumun temel hedeflerini gerçekleştirme yolunda etkin biçimde organize edilmesi öncelikle kurumun ihtiyaç duyduğu insan kaynağının belirlenmesini gerektirir. Ancak bundan da önce, kurumun uzun ve kısa vadeli amaç ve hedeflerinin bilinmesi gereklidir.

İnsan kaynağının planlanması, kurumdaki insan gücünün organizasyonun içinde ve dışında gerçekleşen gelişmelere uygun ve etkin biçimde kullanılabilmesi amacıyla gözden geçirilmesi, yeniden yapılandırılmasına ilişkin tüm çalışmaları kapsar. Yani insan kaynaklarının planlanması, değişen politik, ekonomik, akademik alandaki toplumsal ve ticari gelişmelere cevap verebilecek insan gücünün sağlanmasına, yetiştirilmesine ve geliştirilmesine yönelik stratejilerin oluşturulmasını, gereken uygulamaların yapılmasını içerir(5). Bu aşamada ilk olarak insan kaynaklarına olan talep

3. A.Hayrettin KALKANDELEN: Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro (Ankara 1997), 26-27

4. Cüneyt ÜLSEVER: XXI. Yüzyılda İnsan Yönetimi, Üretimin Yeni Kaynağı İnsana Yeni Bir Bakış (İstanbul 2003), 128-130.

5. İlhami FINDIKÇI: İnsan Kaynakları Yönetimi (İstanbul 1999), 128.

belirlenir, daha sonra insan kaynakları piyasası analiz edilerek işgücü arzı ile ilgili veriler elde edilmeye çalışılır. Bu aşamada iş analizi, iş tanımı ve iş dizaynları da gerçekleştirilir(6).

Kamu yönetiminde insan gücü planlamasının, işlerliği olan bir personel reformunun oluşturulmasında atılacak ilk adım olarak özel bir yeri vardır. Çünkü kamu görevi yerine getirilirken gerekli olan personel sayısı, bu personelde bulunması gereken nitelikler, sayıca yığılma ya da yetersizliklerin giderilmesi, bugün ve geleceğe yönelik hizmet içi eğitim tasarlanabilmesi, çalışma koşulları ve çalışma ilişkilerinin düzenlenebilmesi; kısaca kamu kesiminin bugünden yarına gelişmesi, kamu kurumlarının amaçları doğrultusunda yönlendirilmesi doğrudan doğruya insan gücü planlaması ile sağlanabilir. Ancak günümüzde Türk kamu personel yapısına bakıldığında bu konuya gereken önemin verilmediği görülmektedir(7).

2. İNSAN KAYNAĞININ SAĞLANMASI

İnsan kaynakları yönetiminin önemli bir çalışma konusunu oluşturan insan kaynağının sağlanması süreci; alanında etkin, kalifiye ve uzman personelin belirlenmesi ve uygun kişilerin “bir işte nelerin yapıldığını belirleme ve saptama işi” olarak tanımlanan iş analizleri(8) doğrultusunda mevcut eleman ihtiyaçlarının tespiti, bu ihtiyacın uygun yollar ve araçlarla duyurulması, başvuruların alınması, görüşmelerin yapılması ve uygun adayların işe yerleştirilmelerini içerir(9).

6. Coşkun Can AKTAN: 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (4), (İstanbul 1999), 42.

7. Hacer SAKA: Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin İyileştirilmesi (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (Trabzon 1988), 16.

8. Canan ERGİN: a.g.e., 37.

9. İlhami FINDIKÇI: a.g.e., 167.

Türk kamu kesiminde insan kaynağının sağlanması işlemleri ile ilgili yasal çerçeve 657 sayılı DMK'dır. Bu kanunda önce merkezi sistem öngörülmüşse de 1970'te 1327 sayılı yasa ile değişiklik yapılmış ve bir değişiklikle "kurumsal" sistem kabul edilmiştir. 1982 tarihli ve 2670 sayılı kanun ise, ilk defa devlet memurluğuna girecekler için merkezi sınav sistemini zorunlu kılmış, sınav sisteminin usul ve esaslarına dair yönetmelik 1983 yılında düzenlenerek Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdiyse de, 1983 yılında yapılan değişiklikle yürürlüğe giriş tarihi 01.01.1985 tarihine kadar ertelenmiştir. 29.11.1984 tarihli ve 243 sayılı KHK ile tekrar kurumsal sistem benimsenmiş, sınavların yapılması ile ilgili usul ve esaslar ile sınavsız girilebilecek görev ve hizmetler ve bunların tabi olacağı esasların Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak genel bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Bu genel yönetmeliğe eklenen ve 22.02.1999 tarihli ve 23619 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan madde ile ilk defa devlet memuru olmak isteyenlerin yazılı sınavlarının yılda ikiden fazla olmamak üzere ülke çapında merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığınca Öğrenci seçme ve Yerleştirme Başkanlığına (ÖSYM) yaptırılması hükme bağlanmıştır. Merkezi memurluk sınavında başarılı olanlardan da yeterlik ve yarışla sınavlarına aday alınabilecektir.

Kamu kurum ve kuruluşları;atama yapacakları kadroları ve atanacaklar da aranacak şartları Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmeleri gerekmektedir(10).

10. Doğan CANMAN: İnsan Kaynakları Yönetimi, 90-92.

3. EĞİTİM VE GELİŞTİRİLME

Bir örgütte çalışanların değişen ve gelişen sektörel koşullara süratle uyumlandırılması gerekir. Süratle değişen ve gelişen bilgiye çalışanlar eğitilerek uyumlandırılmalıdır. Bu anlayış doğrultusunda örgütlerde eğitim çalışmaları hız kazanmıştır. Bu eğitimler dar anlamda bilgi kazandırma çabasının ötesinde, etkin bir insan kaynakları yönetimi çerçevesinde kazanılan bilgiyi uygulamaya dönüştürmeyi amaçlar(11).

Eğitim, çalışanların değişime verdiği pozitif tepki olarak tanımlanabilir. Değişime karşı yapılan yenilik ve uyum çalışmalarıdır. Yeni bir şeyler öğrenme ve uygulamaya geçirme umududur. Planlı, ihtiyaçlara göre düzenlenmiş, koçluk ile desteklenmiş ve sonuçları ölçülerek değerlendirilmiş eğitimlerin etkili olduğu görülmektedir. Tüm bu çabalar örgütlerin sert dalgaları savuşturmasına, başarı yolunda ilerlemelerine yardımcı olmaktadır. Türkiye’de de bu konudaki farkındalık oldukça yüksektir ve sonuç olarak da, birçok yönetici eğitime inanmakta ve çalışanlarının düzenli olarak eğitim ve geliştirme programlarına katılımlarını sağlamaktadırlar. Kriz dönemleri bile artık eğitim süreçlerini kesintiye uğratamamakta. Fakat, tüm bu olumlu gelişmelerle beraber, diğer yandan bazı eksiklikler de halen bulunmaktadır(12).

DMK’ye göre hizmet içi eğitim ile, kanun kapsamına giren kuruluş ve kurumlardaki memurların yetiştirilmesi, verimliliklerinin artırılması ve daha ileriki görevlere hazırlanması amaçlanmaktadır. Kurumların bu konuda temel sorumlulukları vardır. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı eğitim programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yol göstermek, eğitim faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak ve eğitim faaliyetlerinin

11. Ümit YILDIZ: İşletmelerde ve Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme ve Kariyer Yönetimi (Bir Kavramsal Çalışma) (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (Eskişehir 2001), 13.

12. Tuğsel AKYOL: “Genel Müdürünüz En Son Ne Zaman Bir Eğitim Programına Katıldı?”, www.insankaynaklari.com, Ekim 2004

koordinasyonunun sağlanması ve denetlenmesi ile görevlidir. Kurum ve kuruluşlar eğitim yönetmeliklerini bu merkezi personel örgütü ile birlikte hazırlamaktadır. Kurulu ve kurumlardaki eğitim birimleri, eğitim ve geliştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevlidirler(13).

4. KARIYER PLANLAMASI

Kariyerin sözlük anlamı "bireyin, başlangıç yaptığı, yaşamının üretken yıllarını kullanarak geliştirdiği ve genelde çalışma hayatının sonuna dek sürdürdüğü iş ya da pozisyon" şeklinde tanımlanmaktadır.

Kariyer, seçilen bir iş yolunda ilerlemek ve bunun sonucunda daha fazla deney ve yetenek kazanmak, daha fazla sorumluluk üstlenmek, daha fazla saygınlık elde etmek demektir. Diğer yandan kariyer, kişinin çalışma hayatında, işe ilişkin tecrübeleri, görevleri ve hiyerarşik pozisyonunu gösteren bir bileşke anlamını da taşımaktadır. Bireyler bir pozisyonda, yararlı tecrübelerini biriktirirler, daha sonra yeteneklerini geliştirip daha üst bir pozisyona ilerlerler.

Buradan hareketle, kariyer planlama; çalışanların, fırsatların, seçeneklerin ve sonuçların farkına varmalarını, kariyer hedeflerini belirlemelerini, bu hedeflere ulaşmada yön ve zaman tespiti yapmalarını sağlayacak iş, eğitim ve diğer geliştirmeye yönelik faaliyetleri programlamaları süreci olarak tanımlanabilir.

Kariyer planlamasında yapılabilecek çalışmaları günümüzde insan kaynakları departmanı tarafından yürütülmektedir. Kariyer planlaması örgütlerde motivasyonu, kaliteyi, birey ve işletmenin hedeflerini ortak bir

noktada buluşturarak; verimliliği arttırmak için insan kaynakları yönetiminin vazgeçilmez bir uygulaması halindedir. Kariyer planlaması, çalışanın sahip olduğu bilgi, yetenek, beceri ve güdülerinin geliştirilmesi ile, çalışmakta olduğu organizasyon içindeki ilerleyişinin ya da somut olarak yükselmesinin planlanmasını kapsar(14).

Kariyer planlama, kariyer yönetimi, kariyer geliştirme insan kaynakları konularının gelişimi ile sözlüğümüzde yerini almış kavramlardan bazılarıdır. Bu kavramlarla firmaya alınan bir elemanın zaman içinde belirli basamaklardan geçip yükselerek üstyöneticilik pozisyonlarına gelmesi ve bu arada bilgisinin, deneyiminin ve maddi olanaklarının yükselmesi kastedilir(15).

DMK, temel ilkelerinden biri olan “kariyer ilkesi” ile devlet memurlarına, hizmetlerine ilişkin gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun olarak sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme ve yükselme olanağı tanınmaktadır. Bu sayede yasa, yükselmeyi sistemleştiren bir kariyer düzenini öngörmektedir(16).

5. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ

Performans sözcüğü ile her hangi bir işin, hizmetin ya da malın yerine getirilmesi ifade edilir. Performans değerlendirmesi ile kastedilen hedef ve amaçların başarılmalarının ölçülmesidir; performans değerlendirme ise çalışanların etkinliğinin artırılması amacıyla bireyin elde ettiği başarıları

14. Turgay UZUN: “İnsan Kaynakları Yönetimi’nde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması”, İnsan Kaynakları, Cilt 5 Sayı 2, 132.

15. Meltem YAMAN: İnsan Kaynakları – Kişi ve Kurumlara Öneriler (İstanbul 2000), 161.

16. Doğan CANMAN: İnsan Kaynakları Yönetimi, 219.

belirleyen temel süreçleri içeren organizasyonel bir sistemdir. Belirli bir iş ve görev tanımına sahip olan çalışanın bu iş ve görev tanımını ne düzeyde gerçekleştirdiğinin belirlenmesi amacıyla yapılan değerlendirmeler performans değerlendirmenin temelini oluşturur(17).

Performans değerlendirmesi amaçlı etkinlik düzeyi ve başarıyı ölçmek ise oldukça zor bir iştir. Bu zorluğun başlıca nedeni, sözkonusu olanın bir insana yönelik değerlendirme olmasıdır. Diğer bir zorluk ise performans veya başarının subjektif bir kavram olmasıdır. Performans değerlendirmesi kurumda görevi ne olursa olsun bireylerin çalışmalarını, etkinliklerini, eksikliklerini, yeterliliklerini, fazlalıklarını, yetersizliklerini bir bütün olarak tüm yönleri ile gözden geçirilmesidir.

Performans değerlendirmesi yapmanın iki önemli amacı vardır. Bu amaçlardan birincisi, iş performansı hakkında bilgi edinmektir. Bu bilgi yönetsel kararlar alınırken gerekli olacaktır. Ücret artışlarına, ikramiyelere, eğitime, disipline, terfilere, kariyer planlamasına ve başka yönetsel etkinliklere ilişkin kararlar genellikle performans değerlendirmesinde elde edilen bilgilere dayanır. Bir organizasyonda yönetim kadrosu, performans değerlendirmesinden elde edilen bilgiler olmadan yönetsel kararlar veremez ve vermemelidir.

Performans değerlendirmesi yapmanın diğer ana amacı, çalışanların iş tanımlarında ve iş analizlerinde saptanan standartlara ne ölçüde yaklaştığına ilişkin geri besleme sağlamaktır. Çalışanın iş başarıları konusunda bilgilendirilmeye, geriye dönüşler (feed back) almaya ihtiyacı vardır. Performans değerlendirmesi kişi düzeyinde bireysel psikolojik bir ihtiyaç olduğu halde kurum içinde insan kaynakları yönetimi bakımından çok önemli bir ihtiyaçtır. Çünkü kurumun çalışanlarının başarılarını ve başarısızlıklarını görmesi daha sonraki çalışmalarını düzenlemesi kadar çalışanların motivasyonu bakımından da önemlidir. Bu geri besleme

17. İnsan kaynakları.com İçerik Ekibi: “Performans Değerlendirme ve Motivasyon İlişkisi – Ödüllendirme”, <http://www.insankaynaklari.com/CN/ContentBody.asp?BodyID=15>

çalışanlara olumlu bir yaklaşımla verildiği ve mesleki eğitimle desteklendiği takdirde çok yararlı olabilir. Geri besleme aynı zamanda çalışanların organizasyon içindeki kariyerlerinin ne yönde ilerlediğini görebilmelerini sağlar(18).

Klasik anlamda Türkiye’de kamu sektöründe özellikle devlet memuru denilen kamu görevlilerinin ne kadar çalıştıkları, başarılı oldukları ve bu çalışmaların nasıl ölçülüp değerlendirildiği konusu genellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde üstlerin astlar hakkında doldurdukları sicil yöntemiyle yapılmaya çalışılır. Ayrıca değişik ödüllendirmelerle kamu görevlileri üstün başarı elde ettikleri hizmetlerinden dolayı teşvik edilirler. Ancak kamu bürokrasinin büyüklüğü ve kişiler ve örgütler hakkında yapılacak değerlendirmelerde ödüllendirme ya da cezalandırmalarda esnekliğin olmaması performansın ölçülmesini zorlaştırmaktadır(19). Kurumsal performans yönetimi özellikle KİT’lerde bir taraftan hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın sağlanması için, diğer taraftan kuruluşların verimlilik ilkelerine yönetilmeleri için önemli bir araç olarak kullanılabilir(20).

6. ÜCRETLENDİRME

İşçi işveren ilişkilerinde karşılaşılan sorunların başında ücret anlaşmazlıkları gelir. Bunun nedeni ücretin, hem personelin temel gelir kaynağı olması, onun ve ailesinin yaşam standardını, statü ve saygınlığının önemli ölçüde belirleyicisi olması hem de örgüt açısından belki de en büyük gider olması nedeniyle önem taşımasıdır. Ücretler ayrıca toplumsal ve

18. Mustafa TAŞTAN: “Performans Değerlendirmesi”, Human Resources Focus, <http://www.humanresourcesfocus.com/iky07.asp>, 2005

19. Hasan Hüseyin ÇEVİK: Türkiye’ de Kamu Yönetimi Sorunları (Ankara 2001), 153-155.

20. Orhan ÇOBAN: “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fiyatlandırma Politikaları”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 5 Sayı 2000/2, 66.

ekonomik yaşamı da etkiler; milli gelirin sosyal tabakalar dağılımının bir ölçütüdür(21).

İnsan kaynaklarının önemli bir görevi de tüm çalışanlar için ücret ve diğer ödemeler sisteminin kurulması ve işletilmesidir. Bu yapılırken ücret ve diğer ödemelerin adil ve istikrarlı olmasının sağlanması gerekmektedir. Adil olmayan bir ücret sisteminin uygulanması insan kaynaklarından istenen verimin alınmasını engeller. İnsan kaynakları yönetimi bir bütün olarak ele alındığında, örgütlerin doğru bir ücret yönetimi sistemine sahip olması, hem diğer insan kaynakları sistemlerini başarılı bir şekilde uygulanmasında, hem de insan kaynakları yönetiminin örgüt hedefleri doğrultusunda sonuç üretme etkinliğinin sağlanmasında kritik önem taşımaktadır. İnsan kaynağının doğru ve etkin kullanımı yani doğru işe-doğru işleri yapan-doğru insanların temin edilmesi, elde tutulması ve motive edilmesi ve tüm bunların maliyet etkin biçimde yapılması denildiğinde ise, insan kaynakları stratejileri özellikle de ücret stratejisi belirleyici unsur olmaktadır(22).

Türkiye’de kamu görevlilerinin genel aylık rejimi, DMK ile düzenlenmiştir. Bu yasa, devlet memurlar ile belediye ve özel idare memurlarını kapsamaktadır. KİT personeli, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Devlet Opera ve Balesi sanatçıları gibi bir takım kamu görevlilerinin ücret sistemleri kendi mevzuatlarına bağlıdır. Genel aylık rejiminden tamamen ayrık tutulan üniversite öğretim elemanları ya da silahlı kuvvetler mensupları gibi kamu görevlileri de vardır(23).

21. Halil CAN, Ahmet AKGÜN ve Şahin KAVUNCUBAŞI: a.g.e., 231.

22. Şengül ARSLAN: “Doğru Ücret Yöntemi İle Sürdürülebilir Başarı”, www.insankaynaklari.com, Nisan 2004.

23. Doğan CANMAN: İnsan Kaynakları Yönetimi, 219.

7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE MOTİVASYON SAĞLANMASI

Güdüleme yani insanı harekete geçiren ve hareketlerinin yönlerini belirleyen, onların, düşünceleri, umutları, inançları, kısaca arzu; ihtiyaç ve korkuları anlamına gelen motivasyon, insan ilişkilerine yön veren en önemli olgulardan birisidir. Hangi türde olursa olsun bütün organizasyonların ortak hedefi insanların çabalarını, amacı gerçekleştirmeye doğru yoğunlaştırmasıdır. Bunun sağlanabilmesi ise insanın istekli olmasına, işin benimsenmesine, yeterli çaba göstermesine bağlıdır. İşte bu istek bireyin motivasyonuna bağlıdır. Yöneticinin temel görevi ise bu isteği sürekli ve sistemli olarak uyandırmaktır(24).

Motivasyon insan ilişkilerine yön veren en önemli olgulardan biridir. Hangi türde olursa olsun bütün işletmelerin kurum ve kuruluşların ortak hedefi insanların çabalarını amacı gerçekleştirmeye doğru yoğunlaştırmaktır. İş ne olursa olsun sonuçta istenen şey söz konusu işin yapılabilmesi ise insanın istekli olmasını, işi benimsemesini gerektirir. İşte bu isteği sağlayan bireyin motivasyon düzeyidir.

Bireyler bir şeyi yapmaya zorlanabilir, ama bu şeyi yapmak istemeye kesinlikle zorlanamazlar. İstemek için gereken arzu içten gelir ve motivasyon da içten zevk almayı sağlayan içten gelen en büyük güçtür, kendini iyi hissetme ve verimlilik birbiriyle sıkı sıkıya ilişkilidir.

Çalışanlarının performansını en üst düzeyde tutmayı başaran örgütler, üst düzey yönetimin desteğini sağlar, beklentileri düzenli olarak ve açık bir şekilde iletirler, otoriteyi organizasyonun tabanına yayarlar, çalışanlarını problemlere sahip çıkıp çözmeleri için teşvik eder, başarılarını ödüllendirirler. Bu örgütler, ücretlerin tek başına çalışanların performansını

24. İlhami FINDIKÇI: a.g.e., 367.

arttırmadığını ancak destekleyici bir faktör olduğunu bilirler. Yüksek motivasyonun kaynağı çalışanların işe yaptıkları katkının değerli olduğunu bilmeleri ve işlerini sevmeleridir. Örgütleri ile iyi uyum sağlayan ve örgüt değerlerini destekleyen çalışanların, verimliliği yükselir, işe devamsızlık oranları düşük olur ve kurumda kalarak verimi ve iş ahlakını arttırmayı amaçlarlar(25).

Türk yönetim sisteminde – gerek kamu gerekse özel sektörde olsun- motivasyon yalnızca ücret, para ve ödül olarak görülmektedir. Devlet, yeniden yapılanma sürecinde insan kaynaklarından daha etkili yararlanmak için insan kaynakları planlaması, seçme-yerleştirme, kariyer planlaması, eğitim-geliştirme, motivasyon, performans yönetimi gibi alanlarda yeni ve etkili yöntemler geliştirmelidir(26).

8. ÇALIŞANLARIN SAĞLIK VE GÜVENLİKLERİNİN SAĞLANMASI

İnsan kaynakları yönetimi uygulamasının kaynakları yönetimi uygulamasında önemli bir nokta olan çalışanların organizasyon ile olan bağların artırılması, insan kaynağının fiziksel ve psikolojik sorunlarını çözümleyici uygulamalar geliştirilmesidir(27). İşyerinde sağlık ve güvenlik geleneksel olarak yasal düzenlemeler ile geliştirilen bir alan olarak gözlemlenmiştir. Ancak son yıllarda insan kaynakları yönetimine geçişle birlikte firmalar, hükümetler ve çeşitli işkollarını temsil eden işveren ve işçi organizasyonlar, çalışan sağlığı ve işyeri güvenliğini işyerinde etkin kılacak daha farklı gönüllü yapılanmalara da destek verir hale gelmişlerdir(28).

25. Evrim ÇELTEK: “Motivasyon Yönetimi”, İnsan Kaynakları, Cilt 6 Sayı 1, 62.

26. İsmet BARUTÇUGİL: “İnsan Kaynakları Yönetimi Dün Bugün Yarın”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/insankaynaklariyonetimi.htm>

27. Ümit YILDIZ: a.g.e., 14.

28. Ali Rıza BÜYÜKUSLU: “Avrupa Birliği Yeşil Dosyası; İşletme Sosyal Sorumluluğu”, Türkiye İşveren Sendikaları Federasyonu Aylık Dergisi (Aralık 2001), 25.

Türkiye’de çalışanların sağlığı ve güvenliği konuları başta Anayasa olmak üzere çeşitli yasa, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir(29). Türkiye’de sağlık ve güvenliğin teminatı sayılabilecek sosyal güvenlik sistemi, başta işçilerin bağlı olduğu Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), devlet memurlarının bağlı olduğu Emekli Sandığı (ES) olmak üzere çeşitli sigorta sandıkları, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Ancak kurumsal yetersizlikler ve gereken uzun dönemli dengelerin kurulmaması nedeniyle sosyal güvenlik sisteminde reform çalışmaları sürmektedir. Çalışanların kendilerini ilgilendiren bu önemli konuda bilgilendirilmesi ve gerekli güvencenin sağlanması insan kaynakları yönetiminin çalışma alanına girmektedir(30).

29. Halil CAN, Ahmet AKGÜN ve Şahin KAVUNCUBAŞI: a.g.e., 370.

30. Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, http://www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf

ALTINCI BÖLÜM

T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş. ÖRNEĞİ

T.C. Ziraat Bankası A.Ş. sermayesinin tümü devlete ait olan, bir çok açıdan Türkiye'nin en büyük bankasıdır. Kuruluşu Türkiye Cumhuriyeti'nin öncesine dayanan bankanın yapısı zamanın gereklerine uygun olarak şekillenmiştir. Son dönemde özel sektörle rekabet edebilecek konuma gelen bankanın yapısında meydana gelen değişimler hem özelleştirme çalışmalarına, hem de bu çalışmalar sırasında yaşanan personel sistemi ile ilgili değişimlere örnek teşkil etmektedir.

Genel anlamda “çeşitli şekillerde sermaye ve para ticareti yapan kurum” olarak tanımlanan bankalar değişen teknolojik ve ekonomik koşullara son derece duyarlı kurumlardır(1). Türkiye’de de durum tüm dünyadan farklı değildir ve ülkenin yaşadıkları ile paralel olarak bankalarında yapısı sürekli değişmektedir.

Türkiye’de bankaların kuruluşları incelendiğinde, önce yabancı sermayeli bankaların kurulduğu, daha sonra ise ulusal bankacılığı geliştirmeye yönelik çabaların başladığı görülmektedir. Kamu bankalarının kuruluş dönemlerinde bu bankalara verilen bankacılık yapma yetkisi kuruluş işlevlerini yerine getirmeleri içindir(2). Ancak işlevlerde zamanla değişmekte ve sonuç olarak bu bankaların durumu belirsizleşebilmektedir. Geçmişte sayıları oldukça artmış olan bankalar zaman içinde o yada bu şekilde kapanarak oldukça azalmışlardır.

1. Serpil Esen Coşkun: a.g.e., 21.

2. Funda ÇONDUR: “Türkiye’de Kamu Bankalarını Özelleştirme Gerekliliği ve Karşılaşılan Sorunlar”, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü E-Dergi, Yıl:2 Sayı:3 (Ankara Ocak 2005), <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=16>

Haziran 2004 tarihi itibariyle Türkiye’de bulunan toplam 36 adet mevduat bankasının 3 adedi Kamu’ya aittir. Aynı tarih itibariyle tüm bankaların toplam 6.132 adet şubesi, 121.261 çalışanı bulunmaktadır; kamu bankalarının ise toplam 2.056 şubesi, 37.366 çalışanı vardır. Yıllar itibariyle kamu bankalarının bankacılık sektöründeki payı azalmakla birlikte; kalkınma ve yatırım bankaları içindeki kamu payı da dikkate alındığında bankacılık sektöründeki kamu payının 2004 yılı itibariyle %32,7 seviyesinde olduğu görülür(3).

Görüldüğü üzere sayıları az olmakla birlikte temel büyüklükler bakımından bankacılık sektörünün önemli kısmı kamu sermayeli bankaların elindedir. Özelleştirmenin hedeflerinden olan devletin ekonomideki rolünün azaltılarak mali yapısının güçlendirilmesi için kamu bankalarının da özelleştirilmesi gereklidir. Türkiye de kamu bankaları bir yandan asli görevlerini yerine getirirken diğer yandan da devletin teşvik sisteminin uygulayıcısı ve yerine getirmekten sorumlu kuruluşlar haline getirilmişlerdir. Kamu bankalarının bankacılık faaliyetleri dışında diğer işlemlerle uğraşması bankaların yapılarını hantallaştırmakta, verimliliğin azalmasına neden olmakta ve aktiflerinin büyük bir kısmını sabit değerlere kaydırmaktadır.

Özelleştirmeye ilişkin hukuki çerçeve olan 4046 Sayılı yasa ile kamu bankalarını da kapsadığından bu konuda ayrıca bir düzelmeye gerek duyulmamıştır. Bu kanununun 13. maddesinde T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası’nın sermayelerinin %49 ‘undan fazlasının özelleştirilmesine karar verilmesi halinde, bu bankalara ilişkin imtiyazlı hisseler oluşturulması gerektiği hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle, tekelleşmenin önlenmesi de dahil olmak üzere ekonomik ve milli yararların korunması hedeflenmiştir(4).

3. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu: Bankacılık Sektörü Değerlendirme Raporu (Ekim 2004),
<http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/sektordegerlendirme/bsdr1004.pdf>

4. MHP Ar-Ge İktisadi Araştırmalar Grubu, “Özelleştirme Politikaları” (Ankara 1999), 65-66.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi ile bankacılık sektöründe rekabet artacak, devlet önemli miktarda kar elde edecek, devletin elinde bulundurduğu bankalar yoluyla ekonomiye müdahale gücü zayıflayacaktır. Özelleştirme sonucu, kamu bankası statüsünde olan ve özel bankalara oranla daha düşük ücret seviyesine sahip olan, kamu personel sorunlarıyla karşı karşıya kalan bankalar, daha yüksek bir ücret ödeyebilme gücüne sahip olabilecek, kaliteli personelin bu bankalarda istihdam edilebilmesi mümkün olacaktır. Kamu kesiminin kamu bankalarında fon sağlamasının yolu kesilecek, kaynak savurganlığı önlenecektir. Özelleştirme ile birlikte, günümüzde yok denecek kadar az olan mali derinlik olanaklı hale gelebilecektir(5).

Kamu bankalarının özelleştirilmesi sürecinde bankacılık sektörü dışındaki faaliyetlerinin ayrılması finans sektörü dışındaki iştiraklerinin öncelikle özelleştirilmesi zorunlu görülmüştür. Bunun yanında ihtisas görevleri ve teşvik uygulamaları belirli birkaç kamu bankasında, ya da bir kamu kuruluşunda toplanabilir; banka dışında bir kamu kuruluşunda bu görevlerin toplanmasıyla tüm kamu bankaları özelleştirilebilecektir(6).

Bu büyüklükteki Ziraat Bankası'nın satılamayacağı görülünce, danışmanlık firması Mc Kenzie'ye bir çalışma yaptırılmıştır. Firmanın önerisi, Ziraat Bankası'nın büyüklüğü nedeniyle ancak parça parça halka arz etmek suretiyle özelleştirebilir şeklinde olmuştur. 2007'den önce ilk Halk Bankası, 2007'den sonra da Ziraat Bankası bu süreçte yer alabilecektir. Şu aşamada

5. Fikret ÇANKAYA ve Mehmet ÖZ: Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Kamu ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik Analizi, Türkiye Bankalar Birliği Yayın No.221 (İstanbul 2001), 52.

6. MHP Ar-Ge İktisadi Araştırmalar Grubu, "Özelleştirme Politikaları", Atılım Ofset, Ankara 1999, s. 65-66

bu süreç beklenmektedir ve bu sermaye piyasalarının derinliği ile Türkiye’de bu konuya ilgi duyan insanların ilgisiyle orantılıdır(7).

1. T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.’NİN TARİHÇESİ (8)

19. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı İmparatorluğu’nda, ticaret ve finansmanda batılı modellerin benimsenmesiyle birlikte, yabancı bankalar ülke toprakları içinde faaliyet göstermeye başlamıştı. O dönemlerde ülkede henüz, ulusal niteliğe sahip bir bankacılık sisteminin kurulması için yeterli sermaye birikimi oluşmamıştı ve bir kaynak yaratma aracı olarak milli bankaların varlığından söz edilemiyordu. Bundan en çok zarar gören kesim ise çalışan nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan çiftçilerdi. Çünkü tamamen kendi kaderine terkedilmiş tarım kesiminde, geçim sıkıntısı içinde bulunan büyük bir çiftçi topluluğu başvurabilecekleri kurumsal bir finansal yapı olmadığı için, sürekli olarak özel şahıs kredilerine muhtaç durumdaydı.

Sözü edilen kredileri verenler, bu işi meslek edinmiş faizci kimselerin yanı sıra, tarım gereçlerini satan tüccar, toptancı, ihracatçı, komisyoncu, kabzımal ve köy bakkalı gibi çeşitli ticaret erbabı ve esnaflardı. Bu tür yüksek faizli özel şahıs kredilerine Tefeci veya Murabaha Kredileri denilmekteydi.

O sıralarda günde 1 para hesabıyla yıllık %900'lere varan bir faiz söz konusuydu. Dolayısıyla Selem Usulü de denen bu sistemde borçlarını ödemekte son derece zorlanan çiftçiler, ürünlerini daha hasattan önce bu kişilere satmak zorunda kalmaktaydı.

7. www.ntvmsnbc.com, ‘Ziraat’te Özelleştirme 2007 Sonrası, 24 Aralık 2004 tarihli Ekonomi Haberleri

8. <http://www.ziraatbank.com.tr/tanitim/tarihce.html> adresinden alınmıştır.

Ezilen çiftçilerin dertlerine çare bulunabilmesi için devletin zirai kredi işine el atması düşüncesi dönemin gazetelerinde ve resmi ağızlarda yer bulmaya başlamıştı.

O dönemde Osmanlı İmparatorluğu'na bağlı Yugoslavya'nın Niş Kenti Valisi olan Mithat Paşa, çeşitli alanlarda başarılı çalışmalarda bulunmasının yanı sıra, çiftçilerin içinde bulundukları zor koşullara da yakından tanık olmuştur. Yaptığı araştırmalarla, bu alanda teşkilatlanmanın zorunlu olduğu ve çiftçilerin, tefecilerin elinden kurtarılması için devlet yardımının gerektiği, ancak bu yardımın halk hareketiyle desteklenmesinin önem taşıdığı sonucuna varmıştır. Böylece 1863 yılında, çiftçilerin oluşturduğu kaynakla, Mithat Paşa öncülüğünde, devlet eliyle ve devlet himayesinde kurulan ve adına "Memleket Sandıkları" denilen organizasyon Milli Bankacılığın ilk örneği olarak tarihe geçmiştir.

Mithat Paşa 1863 yılında Pirot Kasabası'nda kurduğu ilk Memleket Sandığını oluştururken Türk gelenekleri arasında zaten varolan ve karşılıklı yardımlaşma esasına dayanan imece geleneğinden esinlenmiştir.

1867 yılında "Memleket Sandıkları Nizamnamesi"nin yürürlüğe girmesiyle Osmanlı Devleti'nin her yanında Sandıklar faaliyete başlamış ve uzun yıllar başarıyla hizmet vermiştir.

Ancak izleyen yıllarda sandıkların işleyişinde gözlenen bozulmalar Memleket Sandıkları'nın etkinliklerini azaltmıştır. Sandıkları merkezi yönetime bağlayarak olumsuzlukları giderebileceğini düşünen hükümet, 1883'te aynı amaçlar doğrultusunda "Menafi Sandıkları"nı kurmuştur. Menafi Sandıklarına geçilmesiyle, idare yeniden düzenlenmiş, kayıt ve muhasebe işleri çağdaş ve ilmi esaslara uygun olarak yürütülmeye başlanmış ve merkezi hükümetin doğrudan denetimine tabi tutulmuştur.

Bu yeni yapılanma, Sandıkların idaresine nispeten ciddi, bilimsel denetime açık bir işleyiş kazandırsa da tamamen yeni, çağdaş bir örgütlenmeye duyulan gereksinimin önünü alamamıştır.

Böylelikle, 15 Ağustos 1888'de Menafi Sandıkları'nın yerine işlevlerini üstlenecek modern finans kuruluşu olarak Ziraat Bankası resmen kurulmuş, o tarihte faaliyette bulunan Menafi Sandıkları da Banka şubelerine dönüştürülerek faaliyete başlamıştır. O güne kadar Menafi Sandıklarının mali kaynağını oluşturan menafi hisseleri Bankaya devredilmiş ve bundan sonraki hisseler de Bankanın sermayesine tahsis edilmiştir. Bu adımla birlikte, teşkilatlı tarımsal kredi tarihimizde yeni bir dönem başlamıştır.

Ziraat Bankası'nın ilk kuruluşundaki görevleri ise;

- 1- Satılması mümkün olan gayrimenkul rehini ve kuvvetli kefalet karşılığında çiftçiye kredi kullandırmak,
- 2- Faiz karşılığında tevdiat kabul etmek,
- 3- Ziraat'e ilişkin sarraflık ve aracılık işleri yapmak olarak belirlenmiştir.

Kuruluşundan bu yana T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'de şu gelişmeler yaşanmıştır:

1863 yılında;

- Mithat Paşa tarafından Pirot kasabasında bugünkü Ziraat Bankası'nın temelini oluşturan Memleket Sandıkları kuruldu (20 Kasım).

1867 yılında;

- Memleket Sandıkları Nizamnamesi yürürlüğe girdi.

1883 yılında;

- Menafi Sandıkları Memleket Sandıklarının yerini aldı.
- Sandıklar güçlü ve sürekli bir yapıya kavuşturuldu.

1888 yılında;

- Ziraat Bankası Nizamnamesi yürürlüğe girdi (28 Ağustos).

- Nominal sermayesi 10 milyon TL olan Ziraat Bankası hükümetin himayesinde ve Ticaret ve Nafia Nezareti'nin kontrolü altında bir Devlet Müessesesi oldu.

1916 yılında;

- Ziraat Bankası Kanunu çıkarıldı (23 Mart).

1924 yılında;

- Ziraat Bankası'nı, kaynaklarını günlük ihtiyaçlara harcayan hükümetlerin siyasi etkisinden kurtarmak, gerçek sahipleri olan çiftçilerin eline ve yönetimine teslim etmek ve tarımsal kredilerle sınırlanmış olan faaliyetlerini genişletmek amacıyla, TBMM'de 444 sayılı Bütçe Kanunu kabul edildi (19 Mart).

- Bütçe Kanunu ile Ziraat Bankası bir devlet müessesesi olmaktan çıkarıldı ve Anonim Şirket haline geldi.

1945 yılında;

- 3202 sayılı Kanun'da hazırlanacağı belirtilen ve 198 maddeden oluşan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası (TCZB) Tüzüğü tamamlanarak yürürlüğe girdi.

- TCZB Tüzüğü, Genel Müdürlük birimlerinde büyük çapta bir yeniden yapılanmayı gündeme getirdi.

1964 yılında;

- “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun” ile “Umumi Heyet”, TBMM Genel Kurulu ve onun adına hareket eden “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu” oluştu.

- Umumi Murakebe Heyetinin görevini Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu üstlendi.

1977 yılında;

- Alınan yeni bir Yönetim Kurulu Kararıyla, “Yurt düzeyinde yaygın Ziraat Bankası teşkilatının verimli ve etkili bir yönetime kavuşması için gereken tedbirleri almak, faaliyetlerini yakından izlemek ve Genel Müdürlük’te oluşan kararların şubelerce tam ve doğru olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla” Ege (İzmir), Marmara (İstanbul), İç Anadolu (Ankara), Doğu Anadolu (Erzurum), ve Güneydoğu Anadolu (Diyarbakır) Bölge Müdürlükleri kuruldu.

- Artan şube sayısının bir gereği olarak merkezi yönetimden, yerinden yönetime geçilmeye başlandı.

1986 yılında;

- Gelişen teknolojiyi bankacılık hizmetlerine uyarlamak ve daha hızlı, kaliteli ve verimli hizmetler sunabilmek amacıyla Ankara ve İstanbul’da 7 şubede “Bank 86” adı altında geliştirilen proje kapsamında otomasyon ortamına geçildi.

1988 yılında;

- Euromoney Dergisinin, “Özkaynak Büyüklüğüne Göre İlk 500 Banka” sıralamasında Ziraat Bankası 452. oldu.

- Bankanın ihtiyaç duyduğu nitelikli personelin yetiştirilmesi amacıyla Bankacılık Okulu öğretime açıldı.

1990 yılında;

- Ankara, İstanbul ve İzmir Bölgesi Dış Muameleler Şubelerimizin Genel Müdürlüğümüz üzerinden “Remote Work Station” olarak SWIFT –1 Sistemine bağlanması sağlandı.

- Özel Tarımsal Krediler, Bireysel Bankacılık ve Bankacılık Kartları Müdürlükleri kuruldu.

- Banka SWIFT’e geçerek dış işlemlerde de etkin olma isteğini ortaya koydu, ayrıca yeni ürünlerle her kesime hitap etmeyi amaçladı.

1993 yılında;

- Ziraat Bank Moscow, Kazkommerts Ziraat International Bank (KZI Bank), Turkmen Turkish Commercial Bank (TTC Bank) ve Uzbekistan Turkish Bank (UT Bank) kuruldu ve faaliyete geçti.

- Ziraat Bankası Euromoney Dergisinin “İlk 500 Banka” sıralamasında 202., net kâra göre 41., özkaynak kârlılığına göre dünya da 1., ve Dünyanın En Hızlı Gelişen İlk 50 Bankası sıralamasında da 12. oldu.

1998 yılında;

- Günün gelişen teknolojileri kullanılarak açık sistem mimarisi üzerine “Ziraat 2001” projesi taşındı. Bu proje Ankara’da 86 şubede, Microsoft Windows NT ve SQL veri tabanı üzerinden kullanılmaya başladı.

- Sofya Şubesi açıldı.

- Stuttgart, Hannover, Frankfurt ve Duisburg Temsilcilikleri, şube olarak faaliyete geçti. Bankanın yazılım atağı, yeni ürün ve hizmetlerin sunumunu kolaylaştırdı.

1999 yılında;

- 1999 yıl sonu itibariyle iştirak sayısı 21’e ulaştı.

- Üsküp Şubesi faaliyete geçti.

- Berlin ve Münih Temsilcilikleri şube olarak faaliyete geçti.

- Ziraat Bankası’nın teşkilat ağı daha da genişledi.

2000 yılında;

- 15 Kasım 2000 tarihinde kabul edilen 4603 sayılı kanunla T.C. Ziraat Bankası, Anonim Şirket haline getirildi.

2001 yılında;

- Kamu Bankalarının yeniden yapılandırılmaları kapsamında, Ziraat Bankası 2001 yılından başlayarak büyük bir değişim içine girdi.

- Şubat 2001 Krizinin ardından Kamu Bankaları, ortak bir yönetim kurulu tarafından yönetilmeye başlandı.
- Bankanın organizasyon yapısı, çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre tamamen değiştirildi.
- Operasyon ağırlıklı bankacılık anlayışına, pazarlama nosyonu eklendi.
- Emlak Bankası, Ziraat Bankası ile birleştirilerek kapatıldı.
- 37 adet merkez şube seçilerek, merkezi yönetimin bazı yetkileri bu şubelere devredildi.
- Banka çalışanları Özel Hukuk Hükümlerine göre çalıştırılmaya başlandı.

2005 yılında;

- Misyonunu başarı ile tamamlamasının ardından, Kamu Bankaları Ortak Yönetimi uygulaması sona erdi.

Görüldüğü gibi Banka'da çoğunlukla, büyüme ve gelişme yönlü politikalar izlenmiştir. KİT'lerin genel sorunlarının birçoğu yaşanmakla beraber, çağdaş bankacılığın gerekleri de yerine getirilmeye çalışılmış, teknoloji sürekli yenilenmiş ve uluslararası bankacılık yapılmasına çalışılmıştır.

2. T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.'NİN PERSONEL YAPISINDA YAŞANAN GELİŞMELER

İnsan kaynakları bankaların maliyet kalemleri içinde en büyük yerlerden birine sahiptir. Bankacılık sisteminde kalifiye ve eğitilmiş çalışanların

istihdam edilmesi zorunlu görülmektedir, bu da ücretlerin artmasına neden olmaktadır.

İnsan kaynağı, Türkiye’de bankaların uzun vadeli hedeflerine ulaşabilmesi için sahip olmaları gereken en önemli unsurların başındadır. Günümüzde insan kaynağı ve onun gelişmesine verdiği önemle bankacılık sektörü ayrı bir yere sahiptir. Genel anlamda bankacılık sektörü personel yapısına bakıldığında güvenilirlik, mesleki bilgi ve beceri ve yönetsel beceriler olmazsa olmazlar arasındadır. Yönetsel becerilerle burada kastedilen vizyon, koordinasyon ve planlama yeteneği, yetiştirme ve eğitime, yönlendirme ve motivasyona önem verilmesidir(9).

T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de insan kaynakları yönetimi 2001 yılında bankacılık sektöründe yaşanan kriz sonrasında yaşanan yeniden yapılanma ile gündeme gelmiştir ve söz konusu yeniden yapılanma çalışmaları halen devam etmektedir.

2.1. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de Yaşanmış Olan Personel Yönetimi Sorunları

Türk bankacılık sektörü içinde kamu bankası olması nedeniyle ticari bankacılığın yanısıra birçok kamusal hizmeti de sunmak zorunda kalan T.C. Ziraat Bankası bu fonksiyonları dolayısıyla pek çok sorunla karşı karşıya kalmıştır. Yeniden yapılanma döneminde çözümlenmesi amaçlanan bu sorunlar aşağıdaki şeklide sıralanmıştır.

9. Bülent ONAT: İnsan Kaynaklarının Gelişimi Açısından Bankalarda Performans Değerlendirme Uygulamaları (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), (İzmir 2002), 77.

Klasik yönetim anlayışı sürdürülmektedir.

Yeniden yapılanma süreci öncesinde Bankadaki yönetim anlayışı; müşteri odaklı bir hizmet yaklaşımının bulunmadığı, insanı maliyet unsuru olarak gören dolayısıyla çalışanı da iç müşteri olarak algılamayan, kalıplar ve normlarla hareket eden, karar süreçlerinin şeffaf olmadığı statik yapı içeren bir yönetim anlayışını sergiliyordu.

Hantal bir organizasyon yapısı mevcuttur.

Yeniden yapılanma süreci öncesinde Bankanın merkeziyetçi yapısı; işlemlerin ağır yürümesine sebebiyet vermekte, karar alma ve uygulama sürecini uzatmaktaydı. Nisan 2001 öncesi organizasyon yapısı, Yönetim Kurulu Üyeleri, Genel Müdür Yardımcıları ve bunlara bağlı olarak çalışan 35 Daire Başkanlığı ile Bölge Müdürlükleri ve bunlara bağlı şubeler tarafından yürütülmekteydi. Bu sistemde, bazı Yönetim Kurulu Üyeleri aynı zamanda Genel Müdür Yardımcılığı görevini de yürütmekteydiler. Genel Müdür Yardımcıları arasındaki görev dağılımı son derece karmaşık bir yapı arz etmekte, bir Genel Müdür Yardımcısına birden fazla çalışma konusuna ilişkin alanlar bağlı bulunmaktaydı. Bu durum ise, işlerin karmaşık bir hal almasına yol açmakta ve bir çalışma konusuna ilişkin işlemlerde çok başlılık yaratılmaktaydı.

Diğer taraftan, sayısı zamanla değişiklik göstermekle birlikte, yirmiye yakın bölge müdürlüğü tümüyle işlevsiz olarak yapılanmış, sağlık hizmetleri, servis araçlarının yönetimi gibi bankacılıkla hiç ilgili olmayan alanlarda faaliyet gösteren birimler konumuna gelmişlerdi.

İl Merkez Şubeleri ve bölge müdürlükleri arasındaki görev dağılımının net olarak belirlenmemiş olması sebebiyle, il merkez şubeleri ve bölge müdürlükleri arasında yetki problemleri yaşanmakta, fiilen bankacılık hizmeti yürütmeyen bölgelerin merkez şubeler üzerinde yönetici konumunda bulunması çeşitli problemlere neden olmaktaydı.

Bankada mevcut şube organizasyonu, personel sayısı, hizmet çeşidi ve işlem hacmi gibi faktörler ile belirlenen şube büyüklüğüne bağlı olarak değişmekte, şube büyüklüğü arttıkça, iş bölümüne ve dolayısıyla servis bölümlenmesine daha fazla önem verilmekteydi. Genel olarak açıklanmaya çalışılan bu örgütlenme yapısı içinde şubelerde çoğunlukla karşılaşılan servisler; tasarruf (vadeli – vadesiz), tevdiat, havale, senetler, ticari krediler, muhasebe, kambiyo, vezne, zirai krediler, toplu ödemeler, menkul kıymetler, haberleşme, şifre vb. olarak sayılabilirdi.

Bu organizasyon yapısında, birden çok hizmet talebi ile başvuran müşteri, servisleri dolaşarak işlemlerini bitirebilmekte bu da, yapılan işlem süresini artırmakta ve müşteri memnuniyetsizliğini beraberinde getirmekteydi. Ayrıca, servislerin iş yükleri homojen bir yapı sergilememekte, bu nedenle bazı servisler çok yoğun bir şekilde çalışırken diğer servisteki elemanlar daha az çalışmak durumunda kalabilmekteydiler. Bu durum çalışanlar arasında huzursuzluk yaratmakta, aynı zamanda, çalışanların servisler arasında rotasyona tabi tutulmaması sadece kendi servislerinin işini bilmeleri sonucunu doğurmaktaydı.

Bankanın teknik donanım itibarıyla banko vezne uygulamasına geçilebilmesi için bir engel olmamakla birlikte, fiilen bu konuda personelin ve yöneticilerin gerekli eğitimi almamış olması nedeniyle, istenilen verim elde edilememişti. Bütün bu nedenler, Banka'nın etkin ve verimli çalışmasını olumsuz yönde etkilemekte, bu durum ise sektördeki rekabet gücünün giderek zayıflamasına yol açmaktaydı.

Etkin görev ve yetki dağılımı yoktu.

Bankadaki ünvan fazlalığının yanı sıra, yazılı bir görev-yetki tanımlamasının olmaması, uygulamada da standart bir yapılanmanın sağlanamaması sonucunu doğurmaktaydı. Bu nedenle, görev ve yetki dağılımında bir karmaşa yaşanmakta, ünvanlar arasında görev geçişleri bulunmaktaydı.

Ünvan tanımlamaları ve yükselmelerinin net olmaması ve ünvan sayısının da çok fazla olması nedeniyle, müstahdemin dağıtıcı ya da memur, güvenlik görevlisinin memur, avukatların uygulamacı birimde müdür yardımcısı olması gibi, personelin ilgisiz ünvanlar arasında geçişler yapması sonucunu doğurmaktaydı.

Genel müdürlük birimleri dağınıktı ve görev geçişleri bulunmamaktaydı.

Bankanın daire başkanlığı sayısının ve görev dağılımının optimum olmaması nedeniyle, değişikliklere adapte olmakta büyük sorunlar yaşanmakta, esnek kararlar alınamamaktaydı. İşlerin fonksiyonel olmayan bir şekilde birkaç birim arasında dağıtılmış olması sebebiyle, sonuç alınması zorlanmakta ve şubeler, sözkonusu işlemlere ilişkin muhatap bulmakta zorlanmaktaydılar.

Kamusal hizmetlerin ağırlığı dikkat çekici boyutlardaydı.

Türk bankacılık sektörü içinde kamu bankası olması nedeniyle ticari bankacılığın yanı sıra birçok kamusal hizmeti de sunmak zorunda kalan T.C. Ziraat Bankası bu fonksiyonları dolayısıyla; özellikle şubelerdeki bankacılık faaliyetlerini gereği gibi yürütememişti. Yönetim anlayışının bir yansıması olarak çalışanlar, müşteriye velinimet olarak gören bir bakıştan çok, zaten Bankayla çalışmak zorunda olan ve kendisine problem yaratan bir unsur olarak gören bir bakış açısına sahiptiler.

Rantabl olmayan şubelerin kapatılamıyordu.

Sektördeki en yaygın şube ağına sahip bir banka olmasına rağmen Banka'nın şubeleşme politikası, çeşitli dış etkenler doğrultusunda gerçekleşmekte idi. Bu nedenle, karlılık ve verimlilik açısından bakıldığında, şubelerin bölgesel dağılımı açısından da olumsuzluklar bulunduğu görülmekteydi. Bu tür şubelerin Banka'ya fazladan maliyet çıkarmasının yanında Bankalar Kanunu'nun ilgili maddesi uyarınca Banka'nın bu birimleri

için de, Kanun'da belirtilen tutarlar doğrultusunda özkaynak bulundurma sorumluluğu mevcuttu.

Banka mevzuatı çok katı kurallar içeriyordu.

Bankacılık işlemlerinin yürütülmesi sırasında çalışanlara hareket alanının bırakılmaması ve işlemlerin bürokratik birtakım aşamaların gerçekleştirilmesi sonrasında sonuçlandırılabilmesi, yetkililerin sorumluluk almak ve inisiyatif kullanmaktan kaçınmalarını da beraberinde getirmişti.

Bu bakış açısından dolayı, her unvan kademesinde müşteri sorunlarına öncelikli olarak ve hızlı bir şekilde çözüm üretmeye çalışan, inisiyatif kullanan çalışanlardan çok, probleme çözüm üretmeye çalışmadan bir üstüne intikal ettiren ve dolayısıyla sorumluluk almak istemeyen bir çalışan profili oluşturulmuştur.

Bankacılık dışı faaliyetler yürütülüyordu.

Kamu bankalarının ticari bankacılık faaliyetlerine gereken önemi gösterememeleri bankacılık dışı faaliyet gösteren birimleri bünyelerine almalarına neden olmuştur. Böylece kamu bankaları bankacılık faaliyetlerinin etkin ve verimli sürdürülebilmesi için gereken kaynak ve emeğin önemli bölümünü organizasyon yapıları içinde büyük yer tutan bankacılık dışı birimlere yani verimsiz alanlara aktarmak durumunda kalmışlardır.

Banka bünyesinde yürütülmüş olan matbaa hizmetleri, bilgi işlem hizmetleri, sağlık hizmetleri, kreş, gündüz bakımevi, servisler, yemekhane, kamplar vb. türü hizmetler doğrudan bankacılıkla ilgili olmadığı gibi, önemli ölçüde zaman ve emek kaybına, dolayısıyla maliyetin artmasına yol açmaktaydı. Bankanın bu hizmetleri kendi bünyesinde yürütmekten vazgeçmesi, tasarruf ve daha iyi hizmet sağlamak açısından önemli bir engel oluşturmaktaydı.

2.2. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’nin Yeniden Yapılanma Öncesi Personel Yönetimi Yapısı

T.C Ziraat Bankası A.Ş.’de 2001 yılı öncesinde personel genel olarak 22/01/1999 tarihinde kabul edilen 399 sayılı kanun hükmünde kararnameye tabi olarak görev alıyordu, bu Kanun Hükmünde Kararname’nin 1. Maddesi’nde de belirtildiği üzere 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenlenmişti.

Personel Yönetimi, bir tek personel yönetmeliği yerine “Personel Alınması Yönetmeliği”, “Yer ve Görev Değiştirme Yönetmeliği” ve “Görevde Yükselme Yönetmeliği” gibi Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe konan yönetmeliklerle düzenleniyordu. Bir çok unvan olmasına karşın görev tanımlamaları yapılmamıştı ve kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan bürokrasi oldukça fazlaydı. Sosyal güvenlik yönünden Emekli Sandığına tabi olan personel KİT’lerde yaygın olarak bulunan sözleşmeli personel statüsündeydi ve genel personel yönetimi ilkeleri ile yönetilmekteydi.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de insan kaynakları yönetimi 2001 yılında bankacılık sektöründe yaşanan kriz sonrasında yaşanan genel olarak Türk bankacılık sektöründeki ve özelde ise kamu bankalarındaki yeniden yapılanma ile gündeme gelmiştir ve söz konusu yeniden yapılanma çalışmaları halen devam etmektedir.

2.3. T. C. Ziraat Bankası A.Ş. – İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel İlkeler

T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nini insan kaynakları yönetimi alanında yaptığı yenileme çalışmaları Banka'da bir çok yeniliği de beraberinde getirmiştir. Banka insan kaynakları yönetimi örgütte insan kaynağına ilişkin faaliyetlerin belirli bir bütünlük ve istikrar içinde yürütülmesine olanak vermesi açısından bazı ilkeler belirlemiştir. Bunlar; fırsat eşitliği, kariyer, yansızlık, performans değerlendirme ve yetkinliktir.

Fırsat Eşitliği ilkesi, işe girişte ve yükselmede, din, dil, ırk, medeni durum, cinsiyet, yaş, bedensel özür, siyasal eğilimlerin dikkate alınmaması ve hiçbir kişiye, aileye veya zümreye ayrıcalık tanınmamasıdır. Anayasamıza göre de her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilmez. Dikkat edilirse buradaki eşitlik yasalar karşısındaki eşitlik değil fırsat eşitliğidir.

Kariyer, kişisel ve organizasyonel hedeflerle doğrudan bağlantılı, kişinin hayatı boyunca, kısmen kontrol altında tutacağı iş tecrübesi ve aktivitesiyle bağlantılı bir süreçtir. Burada önemli nokta, kariyer planlaması yapılırken kişilerin yeteneklerinin değerlendirilmesi ve gelecekte ihtiyaç duyulacak yeteneklerin belirlenmesidir.

Yansızlık ilkesi, genelde siyasal amaçlı atamalardan korunmayı amaçlamaktadır. Yönetimin siyasal iktidarlara bağımlılığı özellikle kamu kesiminde sorunlar yaratmaktadır.

Performans değerlendirme, örgütte görevi ne olursa olsun bireylerin çalışmalarının, etkinliklerinin, eksikliklerinin, yeterliliklerinin, fazlalıklarının, yetersizliklerinin kısacası bir bütün olarak tüm yönleri ile gözden geçirilmesidir. Performans değerlendirmede amaç, kişiyi bir bütün olarak tüm yönleriyle ele almak ve başarılarını ödüllendirmek, eksikliklerin giderilmesine

olanak hazırlamaktır. Subjektifliğine ve insana yönelik bir değerlendirme olmasına rağmen performans İnsan Kaynakları Yönetiminin vazgeçilmez ilkelerinden biridir.

Uygulamada liyakat olarak da adlandırılan yetkinlik, bir görevi başarı ile yapabilme gücü olarak tanımlanır. Yetkinlik ilkesi, İnsan Kaynakları Yönetiminde başarı dışında ölçütlerin kullanılmaması ayrımcılığa ve dolayısıyla adaletsizliğe yol açmamaktadır ve İnsan Kaynakları Yönetimini etkin kılmaktadır.

2.4. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de İnsan Kaynakları Yönetimi

Yeniden yapılanma ile beraber oluşturulan yeni organizasyon yapısında Genel Müdürlüğe Bağlı olan Destek Bölümüne bağlı Organizasyon - İnsan Kaynakları bölümü oluşturulmuştur. Bu bölüme bağlı olarak “işe alma ve kariyer planlama”, “organizasyon”, “özlük İşleri” ve “eğitim” daire başkanlıkları görev almaktadır.

Organizasyon Daire Başkanlığı’nın temel görevleri; hizmet kalitesinin, veriminin ve etkinliğinin artırılmasına yönelik projeler geliştirmek, iş süreçlerini tasarlamak ve geliştirmek, hizmet birimlerinin organizasyonel yapılanmasını gerçekleştirmek ve insan kaynakları ile işbirliği yaparak görev ve yetkinlik tanımlarını oluşturmak, formları takip etmek ve güncelleştirmek ve Banka içi mevzuatı arıtmak, ulaşılabilir ve anlaşılabilir düzeyde yürütmektir

İşe Alma ve Kariyer Planlama Daire Başkanlığı’nın temel görevleri; İnsan kaynakları politikasını belirlemek, günün koşullarına ve Banka’nın stratejilerine göre değiştirmek ve geliştirmek, işe alma ve kariyer planlaması ile ilgili esasları tespit etmek ve uygulanmasını sağlamak ve performans değerlendirme sisteminin kurulmasını ve işlemlerini sağlamaktır.

Özlük İşleri Daire Başkanlığı'nın temel görevleri; etkin bir insan kaynağı veri tabanı oluşturmak, Banka'nın ücret yönetimi çalışmalarını yürütmek ve banka çalışanları, bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ve emeklilere yönelik sağlık hizmetlerinin esaslarını düzenlemektir.

Eğitim Daire Başkanlığı'nın temel görevleri; Banka'nın hedef ve stratejileri doğrultusunda performans değerlendirme sistemi ve kariyer planlaması sonuçlarına göre oluşan eğitim ihtiyaçlarının tespit edilmesi, uygun eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması, işe yeni başlayan çalışanların bankaya uyumları ve aidiyet duygularının oluşturulması ile ilgili oryantasyon programları hazırlanması ve uygulanması, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. bankacılık eğitim ve araştırma merkezi (bankacılık okulu) faaliyetleri çerçevesinde programların ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde revize edilmesi ve programın uygulanmasıdır.

Bankanın bu birimleriyle "sektördeki en iyilerin çalışmak istediği banka olmak" amacına ulaşmak için mevcut insan sermayesini iyi tespit ederek, maksimum faydayı sağlamak, başarı odaklı ve BİZ bilinçli şirket kültürünün oluşturmak, kariyer ve gelişim fırsatları tanımak ve kişiyi çözümün parçası durumuna getirilmek yönünde çalışmaktadır. Bu doğrultuda modern yönetim tekniklerine önem veren, insan planlamasının öneminin farkında bir insan kaynakları yapılanmasına gidilmeye çalışılmıştır.

Personel yönetimine ilişkin çeşitli yönetmelikler yerine, 29.08.2001 tarihli ve 487 sayılı yönetim kurulu kararı ile insan kaynakları yönetmeliği adı altında bu konuyla ilgili tüm konular birleştirilerek yeni bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik hükümlerini yürütme yetkisi Banka Yönetim Kurulu Başkanına verilmiştir. Bu yönetmelikte yer almayan hususlarda Bankalar Kanunu, İş Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve ilgili sair mevzuat hükümleri uygulanması bu yönetmeliğin 113. maddesi ile uygun görülmüştür. Yönetmelik; İşe alma, Çalışma yöntem ve esasları, Unvan ve görevde yükselme ile yer değiştirme, Özlük bilgileri, Mali hükümler, Disiplin hükümleri, Hizmet sözleşmeleri ve

sözleşmenin sona ermesi halleri kısımları olmak üzere sekiz kısımdan oluşmaktadır.

Tüm personel ile İş Kanunu'na tabi olmak üzere hizmet sözleşmesi imzalanmış, unvan ve görevlerde yetki devrine ve basitleştirmeye gidilmiştir. Direktör, yönetici, asistan ve destek personeli unvanlarında ve çeşitli görevlerde çalışmaya başlayan personel sosyal güvenlik yönünden Emekli Sandığına bağlı kalmış ancak bu dönemden sonra göreve başlayan personel sosyal sigortalar kanununa tabi olmuş ve T.C. Ziraat Bankası ve Halk Bankası A.Ş. Mensupları Emekli ve Yardım Sandığı Vakfı'na bağlı olarak görev almıştır. Bankacılık dışındaki işlerle görevli aşçı, veteriner vb. personel ile İş Kanununa tabi olmak üzere sözleşme imzalamayan personel Devlet Personel Başkanlığına devredilmiştir(10). Hizmet sözleşmesi ile beraber personel, usul ve esasları Yönetim Kurulunca belirlenerek "Etik İlkeler Sözleşmesi"ni de imzalamıştır. Bu sözleşmenin imzalanmasıyla Uluslararası Bankacılık Etik Kuralları ile genel çalışma esaslarının uygulanması amaçlanmıştır.

Anonim Şirket statüsüne dönüştürülen ve Türk Bankacılık Sisteminin bir adım önünde, dünya trendlerini yakalama ve uygulama çabası ile yenilikçi ve çağdaş bir yapı kazanmayı ve etkin bir organizasyon yapısı ve verimli dağıtım kanalları ile müşteri karlılığından banka karlılığına kadar uzanan bir piramit oluşturmayı misyon olarak belirleyen banka yeniden yapılanma çalışmaları ile kamu yönetiminin genel sorunlarından arındırılmaya çalışılmıştır. İnsan kaynakları yönetmeliği ile Banka personelinin hak ve yükümlülükleri ile çalışma şartları ve diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

Ayrıca çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerle mevcut insan kaynağı ile ilgili sorunlara çözümler getirilmeye çalışılmıştır.

10. 15.11.2001 Tarihli ve 4603 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda Yapılan Düzenlemeler,
<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0/c679cdbf838ffb91c3256b9d004413a5?OpenDocument>

Örneğin, “Emekliliğe tabi 30 (Otuz) hizmet yılını dolduranlar Bankada çalıştırılmaz. Bu durumdaki personelin yasalar ve yönetmeliklerden doğan tüm parasal hakları ödenmek kaydıyla sözleşmeleri feshedilir. (Yönetim Kurulu’nun 25.05.2005 tarih ve 158 sayılı Kararı ile eklenmiştir.)” maddesi eklenerek insan kaynaklarında yenileşme ve gençleşmenin yolu açılmaya çalışılmıştır. Ancak bu madde ile getirilen değişiklikler hukuki boyutta sorunlara neden olmuş ve bu maddeden etkilenen kimi çalışanlarla bankayı hukuki platformda karşı karşıya bırakmıştır(11).

Belirlenmiş olan ilkeler doğrultusunda düzenlenmiş olan ve 2001 yılında yürürlüğe konan yönetmelik halen yürürlükte ve yapılan düzenlemelerde yol gösterici konumundadır(12).

2.5. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de yapılan İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışmaları

T.C. Ziraat Bankası A.Ş.’de bilimsel insan kaynakları yönetimi yapısının oluşturulması amacıyla çalışmalar yapılmakta, konuyla ilgili uzmanlar tarafından çeşitli anketler yapılmakta ve projeler hazırlanmaktadır.

Şube operasyonları tarafından uzmanlık gerektiren dış ticaret işlemleri gibi işlemlerin; şube personelinin zamanını alan ve aşırı iş yükü doğuran mevduat araştırmaları gibi işlemlerin ve kamu bankası olmanın yükümlülüklerinden doğan örneğin saymanlık ödemeleri gibi işlemlerin merkezileştirilmesine ve şube personeli üzerindeki bu gibi bürokratik yüklerin kaldırılmasına yönelik çalışmalar halen devam etmektedir.

11. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliği

12. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. İtranet Sistemi

Organizasyon Daire Başkanlığı'nca Banka çalışanlarının terfi ve yatay hareketlerini yetkinlik bazlı bir yaklaşımla modellemek, yapılan işi, işin gerektirdiği nitelikleri ve Banka'nın ihtiyaçlarını temel alan bir insan kaynakları düzenlemesi yapmak amacıyla kariyer yolları belirlenmiş; Banka stratejileri doğrultusunda; çalışanların bilgi birikimleri ve tecrübelerinden yararlanmayı, çalışanları teşvik ve motive etmeyi, işletme ve hizmet giderlerini azaltmayı, verim ve kaliteyi yükseltmeyi, amaçlayan "Öneri Havuzu" adı altında bir "Teşvik ve Öneri Sistemi" kurulmuştur.

Yine aynı Daire Başkanlığı'nca şube hakkında edinilmek istenen tüm bilgilerin standardize bir formatta, bir arada izlenebilmesini sağlayacak bir araç geliştirmek amacıyla şube veri tabanının oluşturulması projesi hayata geçirilmiştir.

Unvanlar bazında mevcut görev tanımlarının çıkarılması, genel müdürlük ve bölge başkanlıkları görev tanımlarının teşkilata duyurulması, amacıyla görev tanımları yeniden belirlenmiştir.

İş Kanunu ile performans değerlendirme sistemlerinin bir zorunluluk haline gelmesi, çalışanların performansları doğrultusunda ayırdedebilmesi, doğru yerde doğru çalışanın değerlendirebilmesi, işe alım, atama, ücret, eğitim gibi tüm insan kaynakları uygulamalarında gerçekçi ve objektif verilerle hareket edebilmesi amacıyla performans yönetimi ve yetkinlik profilinin çıkartılması projesi çalışmaları sürdürülmektedir. Bankanın stratejileri doğrultusunda iş süreçlerinin ve iş akışlarının çıkartılması, iyileştirilmesi ve teşkilata duyurulması; şube ölçeklerinin yeniden belirlenmesi yakın zamanda ulaşılması planlanan hedeflerdendir. T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin mevcut işgücünün en etkin şekilde kullanılması ve ihtiyaç duyulacak işgücünün belirlenerek, birimler bazında dağılımının sağlanması amacıyla norm kadroların belirlenmesi de halen sürdürülen çalışmalar arasındadır.

Çağdaş eğitim ortamlarında, en uygun öğretim yöntemleri ve modern araç gereçlerle Banka'nın hizmet kalitesini artıracak bankacılar yetiştirmek ve

kurum kültürüne destek olmak üzere sürekli olarak yeni projeler üreterek eğitim yöntem, teknik ve imkanlarını geliştirmek ve uygulamak amacıyla eğitimler düzenlenmekte, tüm personelin bu eğitimlere belli aralıklarla katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Eğitim Daire Başkanlığı'nca düzenlenen bu eğitimler teknolojik destekle, uzaktan eğitim, eğitim filmleri ve iş başında eğitim şeklinde de olabilmektedir. Ayrıca yurt içi ve yurt dışı çeşitli eğitim programlarından da Banka personelinin yararlanması sağlanmaktadır.

Banka'nın mevzuat düzenlemelerinin; isim, şekil ve içerik yönünden standartlaştırılmış, boşluk ve mükerrerliklerden arındırılmış, anlaşılır ve uygulanabilir, takibi ve ulaşılması kolay, yasal düzenlemelere uygun, güncel, mevcut bilgisayar yazılımıyla uyumlu, düşük maliyetle ve hızlı aktarılabilen hale getirilmesine katkı sağlamak amacıyla mevzuat sadeleştirme çalışmaları yürütülmektedir. Tespit edilen aksaklıklar doğrultusunda çözüm önerilerinin geliştirilmesi ile projeye ilişkin raporun hazırlanması çalışmaları devam etmektedir. Personelin mevzuat konusunda sorularına daha rahat yanıt bulabilmesi amacıyla Banka portal sisteminden yararlanması yolu açılmıştır.

Ayrıca personelin daha rahat kullanabilmesi amacıyla kullanılan bankacılık programı yenilenmiş, basitleştirilmiş kısaca çağın gereklerine uygun hale getirilmiş ve tüm yurtda bu yeni programın kullanılmasına geçilmiştir.

Yeniden Yapılanma ve Dönüşüm Daire Başkanlığı'nca büyük ölçekli şubelerde ve daire başkanlıklarında personel çeşitli anketler yapılmıştır. Bu anketler insan kaynağı'nın banka hakkındaki düşünce ve görüşlerinin anlaşılabilmesi açısından oldukça önemli bir yer tutmaktadır.

Personelin yönetime katkısı olarak da değerlendirilebilecek bu anket çalışmalarından biri olan ve Eylül 2005'te yapılan geniş çaplı anketin sonuçlarına göre; mevcut personel sayısı norm kadro sayısından azdır, toplam norm kadro sayısı olması gerekenin altındadır ve personelin

yetkinliğinin ve verimliliğinin artırılması amacıyla düzenlenen eğitimler yetersizdir. Yine bir çok ankette insan kaynağının Banka'dan beklediği iş tatmini bulamadığı, Banka içi iletişim konusunda sorunlar yaşandığı, yapılan yetki devirlerinin, sicil ve başarı değerleme sisteminin, kariyer planlama politikalarının yetersiz görüldüğü, performans değerleme sisteminin personel tarafından yeterli bulunmadığı sonuçlarına ulaşılmıştır. Aynı anketlerden alınan sonuçlar doğrultusunda mevcut sorunlara çözümler üretilmesine de çalışılmıştır ancak bulunan çözüm yolları henüz uygulamaya geçirilmemiştir ve henüz bu konularda somut adımlar atılmamıştır(13).

Yapılmış olan anket çalışmaları da göstermektedir ki; Banka da yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının insan kaynaklarının iyileştirilmesine, modern insan kaynakları yönetimi sistemi oluşturulmasına katkısı çoktur ancak yine aynı anketlerden anlaşılmaktadır ki daha alınması gereken çok yol vardır.

13. T.C. Ziraat Bankası A.ř. Genel Müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası A.ř. Yayınlanmamış Yeniden Yapılanma Projeleri ve  alışmaları Sonuçları

SONUÇ

Kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunların özelleştirme yoluyla çözülmeye çalışılması 1980'li yılların başından bu yana bir çok modern dünya ülkesinde görülmektedir. Bu uygulamaların başarıya ulaştığı bir çok örnekte mevcuttur.

Ancak Türkiye gibi ilerlemenin anahtarını devletin büyümesinde görmüş, gelişmekte olan ülkelerde devletin özelleştirme yoluyla küçültülmesi çok büyük bir adımdır ve bu konunun üzerinde daha çok çalışılması gerekir. Şöyle ki devletin kurulduğu yıllardan beri anılan özel sektöre devirler halen gerçekleşmemiş, bir yandan gerçekleştirilmeye çalışılırken diğer yandan söz konusu "büyüme" durdurulamamıştır. Yeni kuruluşlar çeşitli isimler altında ve amaçlar doğrultusunda kurulmuş; mevcut organizasyonlar her yönden genişlemelerini sürdürmüşlerdir.

Yine de 1984 yılından bu yana özelleştirme yönünde atılan adımlarında göz ardı edilmemesi gerekir. Gerek IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların baskıları nedeniyle gerekse iç politikada ekonominin iyileştirilmesi, Hazine'nin büyük bir yük olan KİT baskısından kurtulması amacıyla KİT'lerin özelleştirilmesi oldukça üzerinde durulan bir konu olmuştur. Bu konuda bir çok düzenleme yapılmış, uygulamalar ya da uygulamamalar bir çok tartışmaya konu olmuştur.

Bu tartışmaların en hararetilerinden bazıları da KİT personelinin durumu ile ilgilidir. Daha önceleri önemli bir istihdam kapısı olarak görülen KİT'lerin özelleştirme çalışmaları ile beraber buralardaki gizli işsizlik gözler önüne serilmiştir. Ancak bunun sosyal boyutu da sosyal devlet ilkesi gereği göz önüne alınmak zorunda kalınmış, işten çıkarmalar yerine yeni işe alım yapılmaması yoluna gidilmiştir. Bu ise KİT personel yapısında yaşanan sorunların çözümlenmesine hiç de yardımcı olmamıştır.

Zaten modern yönetim ve yapılanmadan kamu yönetiminin bir parçası olarak uzak kalan KİT'lerde personel yönetimi vasıfsız işçilerle iş yürütme teknikleri şeklinde gelişmiş, çoğunlukla zarar eden KİT'lerde yönetim yapılanması ile ilgili gelişmeler gerektiğince yer bulamamıştır.

Son yüzyılda genel anlamda personel yönetimine ilişkin bir çok yenilik olmuş, anlamı ve kapsamı değişmiştir. Bunun yansımaları ülkemizde de görülmektedir. Şöyle ki günümüzde özel şirketlerde insan kaynakları yönetimi büyük oranda uygulanmaktadır, en azından ismen de olsa insan kaynakları departmanlarıyla karşılaşmaktadır. Kamu yönetiminde de özellikle özelleştirilmesi düşünülen KİT'lerde rastlanabilen bu değişim, özel sektöre oranla çoğu zaman oldukça yüzeysel kalmıştır. İsmen bir değişim burada da söz konusudur ama personel yönetiminden farklılık çoğu zaman gözlenememektedir.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş. örneğine baktığımızda da durum çok farklı değildir. Özel sektörle rekabet içinde olan ve ölçek olarak özel sektördeki bankalara oranla bir çok yönden daha büyük olan banka kamu kurumu olması nedeniyle bir çok dezavantaja sahiptir. Ancak devlet bankası olması nedeniyle bir çok ekonomik krizi çok derinden yaşayan Türk Bankacılık Sektörü'nde insanların güvenine sahip olmak ya da çoğu kamu kurumunun mecburen de olsa çalıştığı tek banka olmak gibi çok önemli avantajlara da sahiptir. Kimi zaman bu avantajlarını kullanabilmekte; kimi zamansa hantal yapısı, angarya sayılabilecek ve kâr amaçlı mevduat bankacılığı ile bağdaşmayan kamusal görevleri ve mevcut personel yapısı buna engel olmaktadır.

2001 yılında başlanan yeniden yapılanma çalışmaları ile özelleştirilmesi düşünülen bankanın özel sektör yapısına kavuşturulmasına çalışılmıştır. Bu dönemde insan kaynakları yapısında değişiklikler yapılmış, bankanın çalışan kalitesinin yükseltilmesi, yapının küçültülmesi ve basitleştirilmesi amaçlanmıştır.

Bankanın merkeziyetçi yapısından halen kurtulamadığı; gerek insan kaynaklarının gerekse diğer birimlerinin çoğunlukla halen Ankara ve yer yerde İstanbul'daki merkezlerden yönetildiği görülmektedir.

Çalışanların eğitim düzeyleri ortalamasının özel sektöre oranla düşük, yaş ortalamalarının ve hizmet sürelerinin oldukça yüksek olması, bu konuda yapılan çalışmaların ise hukuki sorunlara neden olması, örneğin son dönemde İnsan Kaynakları Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle hizmet süresi otuz yılı aşan personelin iş sözleşmesinin fesi kuralının, söz konusu personelin bir kısmının yargıya başvurması ile sonuçlanması dikkat çekicidir.

Teknolojinin gerisinde kalındığı, bu alandaki gelişmeler yeterince takip edilemediğinden müşteri ihtiyaçlarına cevap verilemediği, personelin bilgisinin bu konuda yetersiz kaldığı, teknoloji geliştirme çalışmalarının süregelen “devlet” bürokrasisi nedeniyle teknolojiye sadece bir adım daha yaklaşmak olduğu ancak yakalamanın mümkün olmadığı ortadadır.

Kamu personel yönetiminin genel sorunları olan ve konu içinde bahsedilen siyasi etkiler, ödüllendirme ve cezalandırma ile ilgili yanlışlıklar vb. sorunlar karşısında çoğu zaman çaresiz kalınmaktadır. Yapılan anketlerde personelin, bankanın insan kaynakları yönetimine güvenmediği ve mevcut sistemi yetersiz bulduğu anlaşılmıştır.

İnsan kaynakları yönetmeliğinde insan kaynakları yönetiminin önemli bir parçası olan motivasyon, çalışan memnuniyeti gibi konulara yer verilmemiştir.

Özelleştirme nedeniyle süre gelen değişim ve belirsizlik çalışanlar üzerinde olumsuz etkilere neden olmuş ve çalışma kalitesini ve verimi olumsuz etkilemiştir.

Banka'da insan kaynağını güvenini ve motivasyonunu sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Belirsizliğin ortadan kaldırılması için personele güvence verilmeli, tek tip personel statüsü sağlanmalıdır.

Düzenlenen eğitimler güncel tutulmalı, teknoloji ve bankacılıktaki yeri hakkında personelin kendine güvenmesine ve müşteri memnuniyetine yönelik eğitimler verilmelidir.

Mevcut ve gelecekte sağlanması planlanan insan kaynağının özelleştirme ve Banka'nın geleceği konularında sürekli bilgilendirilmesi, güncel bilgileri bizzat kendi üst yönetimden edinebilmesi ile gereken güven ortamı yaratılabilecek, bilgi alış verişi sayesinde modern, demokratik bir yönetim sistemi sağlanabilecektir.

Banka yetkililerinin de belirttiği gibi yüz kırk yılda ortaya çıkan sorunların dört yıl gibi kısa bir sürede tamamıyla çözüme kavuşturulması beklenemez. Kaldı ki özelleştirme çalışmaları sürmekte olduğundan hakim olan belirsizlik durumu da bunu hiç kolaylaştırmamaktadır.

Yeniden yapılandırmanın başlayan ve biten bir çalışma değil de, değişimin yanında devam eden bir süreç olarak algılanıp uygulanması ve yapılması gereken değişikliklerin bir an önce yapılması ile mevcut sorunlar çözümlenebilecektir. Siyasetten uzak tam olarak özerk bir Anonim Şirket olan bankada yöneticilerin de bu doğrultuda davranması gereklidir. İnsan kaynaklarının bir hizmet sektörü olan bankacılıkta ki öneminin anlaşılması ve modern yönetim yapısının sağlanması bu noktada çok önemlidir. Özelleştirilmesi düşünülen bankanın modern bir insan kaynakları yönetimine kavuşturulması ve gerekli insan kaynağının sağlanması, insan kaynağının gerektiği gibi kullanılması ile sektör içinde hak ettiği ve amaçladığı yere daha rahat gelebileceği görülecektir.

KAYNAKÇA

- 2004/7898 Sayılı Bakanlar Kurul Kararı.
- 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 4603 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunda Yapılan Düzenlemeler,
<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/0/c679cdbf838ffb91c3256b9d004413a5?OpenDocument> .
- 4857 Sayılı İş Kanunu.
- AÇIKALIN, Aytaç. Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi, Ankara 1996.
- AKTAN, Coşkun Can. 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (4), TÜGİAD Yayınları, İstanbul 1999.
- AKTAN, Coşkun Can. Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, Takav Matbaası, Ankara 1993.
- AKYOL, Tuğsel. “Genel Müdürünüz En Son Ne Zaman Bir Eğitim Programına Katıldı?”, www.insankaynaklari.com, Ekim 2004.
- ALBERTİNİ, J. M.. Ekonomik Sistemler Uygulamada Kapitalizm ve Sosyalizm, Çeviren Prof. Dr. Cafer UNAY. Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 1995.
- ARSLAN, Şengül. “Doğru Ücret Yöntemi İle Sürdürülebilir Başarı”, www.insankaynaklari.com, Nisan 2004.
- ATASOY, Veysel. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nurol Matbaacılık, Ankara 1993.

- ATWOOD, Margaret. Personnel Management, The Macmillan Press Ltd., London 1989.
- AYKAÇ, Burhan. “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Özel Sayı 2002.
- AYKAÇ, Burhan, H. YAYMAN, ve M. A. ÖZER. “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 22 Sayı 2, 2003.
- AYKAÇ, Burhan. İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. Bankacılık Sektörü Değerlendirme Raporu, Ekim 2004,
<http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/bddk/sektordegerlendirme/bsdr1004.pdf> .
- BARUTÇUGİL, İsmet. “İnsan Kaynakları Yönetimi Dün Bugün Yarın”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/insankaynaklariyonetimi.htm> .
- BAŞBOĞAOĞLU, Uğur. “Gaziantep’teki Kamusal ve Özel Kesim İşletmelerinde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi”, Verimlilik Dergisi, s. 1999/1.
- BAYTAN, İlhan. Özelleştirme, Ankara 1999.
- BİLGİN, Kamil Ufuk. Kamu Personel Yönetimi, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997.
- BİNGÖL, Dursun. İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul 2003.
- BOTTEN, Trever. HRM An Introduction, Blackvel Publishers Inc., Cambridge, 1997.

- BÜYÜKKILIÇ, Deniz ve A.COŞKUN. “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi, Verimlilik Dergisi, Sayı 2, 2002.
- BÜYÜKUSLU, Ali Rıza. Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul 1998.
- CAN, Halil, A. AKGÜN, ve Ş. KAVUNCUBAŞI. Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara 1998.
- CANMAN, Doğan. “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25 Sayı3, 1992.
- CANMAN, Doğan. İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara 2003.
- CARRELL, Michael R., R. D. HATFIELD, ve N. F. ELBERT. Human Resource Manegement Global Strategies For Managing A Diverse Workplace, Prentice – Hall, Inc. A Simon & Schuster Company, New Jersey 1995.
- CEVİZOĞLU, Hulki. Özelleştirme, Beyaz Yayınları, İstanbul 1998.
- CEVİZOĞLU, Hulki. Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgi Yayınları, İstanbul 1989.
- CEYLAN, Ali. “KİT’lerin Özelleştirilmesinde Sorunlar”, Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, Nisan 1985.
- COŞKUN, Serpil Esen. Özelleştirme Öncesi Etibank Bankacılık Anonim Ortaklığının Yeniden Örgütlenmesi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara 1996.
- ÇAMBEL, Mustafa. Toplam Kalite Eğitim El Kitabı, Elazığ Defterdarlığı Eğitim Yayınları, 2002 Elazığ.

- ÇANKAYA, Fikret ve M. ÖZ. Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Kamu ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik Analizi, Türkiye Bankalar Birliği Yayın No.221, İstanbul 2001.
- ÇELTEK, Evrim. “Motivasyon Yönetimi”, İnsan Kaynakları, Cilt 6 Sayı 1.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin. Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet. “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28 Sayı 2, Haziran 1995.
- ÇOBAN, Orhan. “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fiyatlandırma Politikaları”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, c.5 s.2000/2.
- ÇONDUR, Funda. “Türkiye’de Kamu Bankalarını Özelleştirme Gerekliliği ve Karşılaşılan Sorunlar”, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü E-Dergi, Yıl:2 2005 Sayı:3 Ocak
<http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=16> .
- Filiz, DEMİRCİ GÜLER. “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36 Sayı 1, Mart 2003.
- DİNLER, Zeynel. İktisada Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003.
- DOĞAN, Abbas. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Çalışanların Özelleştirmeye Yönelik Tutumları, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul 1996.
- DOĞAN, Zeki ve M. DAĞ. “Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4 Sayı 3, 1995.
- DUGGETT, Michael. “Kamu Yönetimlerinde Değişim Sonraki Adımlar”, Çev. A.Argun AKDOĞAN, Onur Ender ASLAN, Amme İdaresi Dergisi, Cilt35, Sayı2, Haziran 2002.

- ERGİN, Canan. İnsan Kaynakları Yönetimi “Psikolojik Bir Yaklaşım”, Academyplus Yayınevi, Ankara 2002.
- ERGUN, Turgay. “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, c. 30 s. 4, 1997,s.4Muharrem DİLBİRLİĞİ, “Belediye Şirketleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, c.4 s.2, Mart 1995.
- ERSÖZ, Halis Yunus. “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 20 Sayı 2, Nisan 2001.
- FINDIKÇI, İlhami. İnsan Kaynakları Yönetimi, Alfa Basım Dağıtım, İstanbul 1999.
- FİTZ-ENZ, Jac ve J. J. PHILIPS. İnsan Kaynaklarında Yepyeni Bir Vizyon, Çeviren: Pınar ALP DİNÇ. Sistem Yayıncılık, İstanbul 2001.
- GORE, Al. “Devletin Yeniden Keşfi Raporu”, Devletin Yeniden Örgütlenmesine Doğru, Finans Dergisi, Şubat 1994.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1999.
- GÜLER, Birgül Ayman. “Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu, Kritik Reform Önerileri, Ekim 1999”, www.bes.org.tr .
- GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002.
- GÜNER, Ziya. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde İnsan Kaynakları Sorununun İncelenmesi ve Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. İçin Bir Model Önerisi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara 2001.
- <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/birimler/ozelacik.html> .
- <http://www.ziraatbank.com.tr/tanitim/tarihce.html> .
- İNCİR, Gülten. “Motivasyon Modellerinde Son Gelişmeler”, Verimlilik Dergisi, 2003 Sayı 3.

- İnsan kaynakları.com İçerik Ekibi. “Performans Değerlendirme ve Motivasyon İlişkisi – Ödüllendirme”,
<http://www.insankaynaklari.com/CN/ContentBody.asp?BodyID=15> .
- KALKANDELEN, Hayrettin. “Kamu Personel Yönetimimizdeki Temel Sorunlar ve Çözümleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 6 Sayı 1, Ocak 1997.
- KALKANDELEN, Hayrettin. ”Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro”, Anı Yayıncılık, Ankara 1997.
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı. www.tbmm.gov.tr
- KAVRUK, Hikmet ve H. CENGİZ. “Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 5 Sayı 1, 1989 .
- KESER, Aşkın. “Değişen Yönleri ile Personel Yönetimi: İnsan Kaynakları Yönetimi”,
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=407 .
- KILIÇBAY, Ahmet. Türk Ekonomisinin 10 Yılı, Milliyet Yayınları, İstanbul 1991.
- KORKMAZ, Yavuz. ”Kamu İnsan Kaynakları Yönetiminin Uygulanmasına Bir Örnek Olarak; Türkiye’de Gümrük Muayene Memurlarının İstihdamı ve Bir Öneri, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul 1998.
- KÖKSAL, Nusret. Genel ve İnsan Kaynakları Açısından KİT’ler ve Özelleştirme Yönelik Tutumlarına İlişkin Bir Araştırma, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul 1994.
- MERCİN, Levent. “İnsan Kaynakları Yönetimi’nin Eğitim Kurumları Açısından Gerekliliği ve Geliştirme Etkinliği”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Güz 2005 Cilt 4 Sayı 14.
- MHP Ar-Ge İktisadi Araştırmalar Grubu. “Özelleştirme Politikaları”, Atılım Ofset, Ankara 1999.

- MIHÇIOĞLU, Cemal. “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara 2003.
- ONAT, Bülent. İnsan Kaynaklarının Gelişimi Açısından Bankalarda Performans Değerlendirme Uygulamaları, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, İzmir 2002.
- ORUÇ, Tonguç. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Yönetimi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Bursa 1995.
- ÖKTEM, M. Kemal. “Türk Kamu Personel Yönetimini Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25 Sayı2, 1992.
- ÖRSDEMİR, Vural. Üçüncü Binyılda Özelleştirme ve Yeni Yönetim Paradigması, Kırıkkale Ticaret Odası Yayınları, Kırıkkale 2002.
- ÖZDİREK, Tarık. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel (İşçi –Sözleşmeli Personel Ayrımı ve İş Hukukuna İlişkin Sorunlar, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara 2002.
- ÖZTÜRK, Ercüment. “Bilgi Toplumunda İnsan Kaynakları Yönetimi”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, c. 19 s. 3, Şubat 2005.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal. “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, Türk İdare Dergisi, Haziran 2002.
- SAKA, Hacer. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin İyileştirilmesi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Trabzon 1988.
- SELÇUKLU, Hanife. “Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi”, www.insiyatif.net, Mayıs 2005.
- SEVİL, Güven. Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme, Eskişehir 1996.
- Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform.
http://www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf .

- SUIÇMEZ, Halit. “Dünyada Özelleştirme Uygulamaları”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Mart 1993.
- SÜZÜK, İlkay. İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Süreci: Denizli’de Uygulamaya Yönelik Bir Arştırma, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Bolu 2002.
- ŞAYLAN, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri, Tesev Yayınları, İstanbul 2000.
- ŞEHİRLİOĞLU, Ömer Kağan. Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Işığında Özelleştirmede Karabük Modeli, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara 2001.
- TAŞTAN, Mustafa. “Performans Değerlendirmesi”, Human Resources Focus, <http://www.humanresourcesfocus.com/iky07.asp>, 2005.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem Ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor, Sayı 2005/4, Tarih 22/09/2005.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. İnsan Kaynakları Yönetmeliği.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Intranet Sistemi.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Yayınlanmamış Yeniden Yapılanma Projeleri ve Çalışmaları Sonuçları.
- TATAR, Fahreddin. “Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30 Sayı 2, Haziran 1997.
- TORTOP, Nuri. “Personel Yönetimi ile İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19 Sayı 3, 1986.
- TUTUM, Cahit. “Kamu Personeli Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23 Sayı 3, 1990.
- Türk – İş Araştırma Merkezi. KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, Demircioğlu Matbaacılık, Ankara 1999.

- Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Planlama ve Sosyal Hizmetler Grup Müdürlüğü. Vakıfbank Araştırma Dizisi NO:2.
- Türkiye’de Özelleştirme. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, 14 Nisan 2005.
- ÜLSEVER, Cüneyt. XXI. Yüzyılda İnan Yönetimi, Üretimin Yeni Kaynağı İnsana Yeni Bir Bakış, Om Yayınevi, İstanbul 2003.
- ÜNAL, Ayşe. “İşletmelerde İnsan Kaynaklarının Önemi, İnsan Kaynakları İşlevleri ve İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ücretleme”, Kamu – İş Hukuku ve İktisat Dergisi, c.7 s.2002/1.
- ÜNAL, Firdevs Feyza. Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2000.
- ÜSDİKEN, Behlül ve S. A. WASTI. “Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya “İnsan Kaynakları” Yönetimi, 1972-199”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35 Sayı 3, 2002.
- WRIGHT, Vincent ve J. VICKERS. The Politics of Privatisation in Western Europe, Frank Cass and Co. Ltd., Londra 1989.
- www.ntvmsnbc.com. ‘Ziraat’te Özelleştirme 2007 Sonrası, 24 Aralık 2004 tarihli Ekonomi Haberleri.
- www.oib.gov.tr .
- YAMAN, Meltem. İnsan Kaynakları – Kişi ve Kurumlara Öneriler, Papatya Yayıncılık, İstanbul 2000.
- YANAR, Erol. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel ve Memur Statüsü ile İstihdam Güvenliği, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara 1988.
- YAYMAN, Hüseyin. “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 3, 2000.

- YILDIZ, Ümit. İşletmelerde ve Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme ve Kariyer Yönetimi (Bir Kavramsal Çalışma), yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Eskişehir 2001.
- YÜKSEL, Öznur. İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara 2003.

ÖZET

Tüm dünyada hızla süren değişimler neticesinde, devletin küçültülmesi ve bunun yollarından biri olan özelleştirme kaçınılmaz olmuştur. Özelleştirme, ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız ya da ortaklık yolu ile, sermayesinin tamamı çoğunlukla devlet ya da diğer kamu kuruluşlarına ait olarak oluşturulan, doğrudan doğruya ya da dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, müesseseler, bağlı ortaklıklardan oluşan KİT'lerin özel sektöre devredilmesidir. Özelleştirmenin amacı KİT'lerden ve devletin yüklendiği bazı “asli olmayan” görevlerden kaynaklanan sorunların çözülmesi ve devlete kaynak sağlanmasıdır.

Özelleştirmenin özelleştirilen kurumun mülkiyet devri, bu kurum üzerindeki hakların tamamen ya da kısmi olarak devri ya da belli bir kamu hizmetinin özel sektöre devri gibi çeşitli yöntemleri vardır, bunlardan kurum ve özelleştirme yapılan ülkenin yapısına uygun olanı gerektiğinde ülke yetkililerce belirlenir. Türkiye Cumhuriyeti'nde de devletin ortaya çıkışıyla neredeyse paralel olarak başlayan özelleştirme çalışmaları 1985 yılından bu yana hızlanarak devam etmektedir.

Özelleştirmenin devlet yapısı üzerindeki etkilerine ve getirdiği değişimlere bakılırsa; bunların azımsanmaması gereken bir kısmının özelleştirilen ya da özelleştirilmesi gereken kumrulardaki personelin durumuyla ilgili olduğu görülür. Bu aynı zamanda zaten bir çok tartışmalara neden olan “Türk Kamu Yönetimindeki Personel Sorunları”nın da çözülmesiyle ilgilidir.

Değişimin yaşandığı alanlardan biri olan kamu personel yönetimi, çağa ayak uydurmak için zamanla bu kavramın yerini alan insan kaynakları yönetimine dönüşmüştür. Bu dönüşüm her zaman tam anlamıyla

yaşanamasa da özellikle özel sektörle birebir iç içe olan hatta zaman zaman özel sektörle rekabet halinde olan KİT'lerde olması gerektiği gibi daha çok kendini hissettirmiştir.

Kamu personel yönetiminden insan kaynaklarından geçişle beraber, personel insan kaynağı olarak algılanmış ve insan olmaktan kaynaklanan ve onu diğer üretim faktörlerinden özellikleri üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu noktada temelde örgüt verimini arttırmayı amaçlayan insan kaynakları yönetimi hem mevcut hem de potansiyel olarak ileride örgüte katılabilecek olan insan kaynaklarının memnuniyetine, planlanmasına, ve geliştirilmesine önem vermiş, bu doğrultuda oluşmuş ve gelişmiştir.

Ancak bu gelişme gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe her zaman istenildiği gibi olmamış, beklenen sonuçları vermemiştir. Çoğunlukla sadece personel departmanlarının isminin insan kaynakları departmanı olarak değiştirilmesinden ibaret olan bu değişim, kimi zamanda daha çok büyük firmalarda ve bazı kamu kurumlarında ve KİT'lerde gerçek bir değişimin yaşanmasına sebep olmuştur.

Türk bankacılık sektöründe önemli bir yere sahip olan ve kuruluşu 19. yüzyıla dayanan T.C. Ziraat Bankası A.Ş. o günden bu yana yaşanan gelişmeler çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde yaşanan gelişme ve değişimleri bu yapının bir parçası olarak yaşamıştır. Günümüzde de bu çerçevede özelleştirilmesi gündemdedir. Özelleştirilmesi için öncelikle özel sektöre uyum sağlaması ve iyileştirilmesine çalışılan bankanın insan kaynakları yapısı da bu uyum ve iyileştirme çalışmalarının bir parçasıdır. Modern bankacılık sektöründe var olan rekabet ortamında başarılı sonuçlar alabilmesi için bankanın insan kaynaklarında da mevcut sorunları tespit etme ve giderme; bankada daha başarılı ve verimli insan kaynakları yönetimi oluşturma çalışmaları halen devam etmektedir.

ABSTRACT

As a result of the change that takes place all over the world, decrease in the size of government and one of the ways of minimizing the government, privatization became inevitable. Privatization is basically defined as taking a service or public economical agency out of state control, and giving to private sector by its entire means. The reason for privatization is to solve problems caused by public economical agencies and “unessential” duties that are held by the government and to provide resources for the government.

There are ways of privatization including giving the ownership, giving the rights on the agency partially or completely, or giving the right of a public service to private sector. It is up to the government authorities to decide which way suits the country best and it is their job to find the right way for the country. Privatization is a subject matter in the Turkish Republic since the development of the country, privatization actions has been taking place faster and being the center of public attention since 1985.

Looking at the effects and change that came with privatization; it is mostly about the personnel situation in the privatized public economical agencies or the ones planned to be privatized. This is also about solving the personnel administration problems of “ The Turkish Public Administration” that are already being discussed.

One of the areas change is taking place is public personnel administration, where the concept itself became human resources management just to adjust the time being. This transformation didn’t always completely come through but when it came to public economical agencies which always had to be in one to one competition with the private sector, it had made itself clearer.

By the time public personnel administration became human resources management, personnel came to be understood as human resources and characteristics of being human and what has been separating it from the other production factors came to be understood. At this point human resources management, subject of which is basically to raise productivity, developed through pleasing, planning and improving human resources those which are present and those which are potential.

But this development didn't always take place as much as expected in both public and private sector and also hasn't given the results expected from it. Mostly personnel departments' names have been changed into human resources departments and once in a while a real change and development could be seen in big enterprises, some public associations and public economical agencies.

T.C. Ziraat Bankası A.Ş. which has been developed in nineteen hundreds and still has an important role in the Turkish Banking sector has also been through the changes of its time in both banking sector and public sector as a part of both sectors. In this main frame it is now a part of the privatization process. To be privatized, it seems that it has to first fit to private sector structure and be able to compete with its counterparts. Having an important part in the sector, its human resources management system also has to be developed. Its goal being successful in the sector, and to be able to compete and be better in the modern banking sector; the problems in human resources management should be found and solved as a priority. The studies in developing human resources to be more efficient are still being continued in the Bank as it should be.