

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

TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİDEN YAPILANMA GİRİŞİMLERİ

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Burhan AYKAÇ

Hazırlayan
Hayrunnisa N. ÖZER

Ankara-2001

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Hayrunnisa N. Özer'e ait "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA/SANATTA YETERLİK/YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof.Dr. Eyüp G. İSBİR

Danışman: Prof.Dr. Burhan AYKAÇ

ye:Doç.Dr. Ethem ATAY

ÖNSÖZ

Ülkemizde, kamu personel rejimine ilişkin olarak 1980 –2000 yıllarını kapsayan son yirmi yıllık dönemde kanunlarla, yetki yasalarının verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle, tüzük ve yönetmelik gibi yönetsel düzenlemelerle, hatta bu düzenlemeler dışında Genel Tebliğlerle ve genelgelerle yapılmış düzenlemelerin yapılış nedenlerinin açıklığa kavuşturulması amacıyla bu çalışma ortaya konmuştur.

Türk kamu Personel sistemi, sözü edilen 20 yıllık dönemde, nedenleri, kısmen toplumun genel sorunlarından, kısmen kendi yapısından ve kısmen de siyasal iktidarların tutumundan kaynaklanan ve giderek ağırlaşan bir bunalım yaşamıştır. Yasalarla, sırasında yasaları da aşan ve hatta onlara aykırı surette geliştirilip sürdürülmüş olan uygulamanın, temel sistem ve esaslarla ne ölçüde bağdaştığı hukuk ve bilim çevrelerinde sık sık tartışılmıştır. Bunalımın başta gelen nedenlerinden biri de, kamu yönetiminde ve kamu görevlileri üzerinde giderek hızlanan, yoğunlaşan, yaygınlaşan ve kamu personel sisteminin yapısını bozma noktasına gelmiş olan “siyasal etki” sorunudur. Siyasal yansızlık geleneği ile memurluğun bir meslek olduğunu benimsemiş olan kamu personel yönetiminde “siyasal etki” sorunu üzerinde önemle durmak gerekir.

Bu çalışmada, son yirmi yıllık dönem gözden geçirilip değerlendirilirken sorunlar ve yalnızca idare hukuku ve de salt personel yönetimi açısından ele alınmayıp, ikisini kaynaştıran bir yaklaşım (hukuk-yönetim bilimi yaklaşımı) izlemenin daha doğru ve gerçekçi olacağı düşünülmüştür.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde beni değerli bilgi ve deneyimleriyle yönlendiren danışmanım saygıdeğer hocam Prof.Dr.Burhan AYKAÇ’a derin şükranlarımı sunmayı bir borç bilmekteyim. Tez çalışmamın başından sonuna kadar türlü detayıyla ilgilenen, yapıcı fikirleriyle çalışmanın biçim ve içerik yönünden zenginleşmesini sağlayan değerli hocam Prof.Dr Doğan CANMAN’a ve çalışmanın her aşamasında bana destek olan ve özveriyle yardımlarını esirgemeyen eşim A.Cevat ÖZER’e içten teşekkürlerimi sunarım.

Hayrunnisa N. ÖZER

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vii
TABLolar LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1
ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ	2
A. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	2
B. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMI	2
C. KAPSAM VE SINIRLILIKLAR	2
D. VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ	3
E. ÇALIŞMANIN PLANI	3

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ, KAMU GÖREVLİLERİ, DEVLET MEMURLUĞU KAVRAMLARI VE BU KAVRAMLARI YASAL OLARAK DÜZENLEYEN MEVZUAT METİNLERİ

I. KAMU HİZMETİ KAVRAMI	4
A. TANIMI	4
B. ÖZELLİKLERİ	4
C. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ	5
D. KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI, DÜZENLENMESİ VE YÜRÜTÜLMESİ	5
II. KAMU HİZMETLERİNİ YERİNE GETİREN GÖREVLİLER	6
A. KAMU GÖREVLİLERİ KAVRAMI	6
B. KAMU GÖREVLİLERİNİN TÜRLERİ VE GRUPLANDIRILMASI .	6
1. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Türleri	6
2. Türk Ceza Kanununa Göre Kamu Görevlileri	8
3. Hizmete Alınma Yönünden Kamu Görevlilerinin Türleri	9
4. Ücret Yönünden Ayrım	9
5. Hizmet Süreleri Bakımından Ayrım.....	9
6. Hizmetin Asli veya Yardımcı Elemanı Olma Yönünden Ayrım	9
7. Bağlı Olunan Hukuki Statü Yönünden Ayrım	10
III. DEVLET MEMURLUĞU	10
A. MEMUR TANIMLARI	10
B. MEMURLUK MESLEĞİ VE ÖZELLİKLERİ	11
C. MEMURLUK MESLEĞİNİN DÜZENLENMESİ VE KADRO KAVRAMI	12
D. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI KURULUŞ VE GÖREVLERİ ..	13
E. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL DURUMU	14
F. ÜLKEMİZDE KAMU PERSONEL SİSTEMİ	17
1. Genel Görünüm	17

2. Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri	17
3. Kamu Personel Sisteminin Özellikleri	19
4. Kamu Hizmetlerine Giriş	22
5. Adaylık	23
6. Memuriyet Rejiminde Disiplin Yaptırımları	24
7. Memurlukta Sicil İşlemleri	25
8. Memurların Yetiştirilmesi	25
9. Yöneticilerin Yetiştirilmesi	26
10. Türkiye’de Yönetici Yetiştirilmesi ve Hizmet İçi Eğitim	27
IV. KAVRAMLAR	29
A. YENİDEN YAPILANMA	29
B. ANAYASA	29
C. KANUN	30
D. YETKİ KANUNU	31
E. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME	32
F. KARARNAME	33
G. TÜZÜK	34
H. YÖNETMELİK	35
I. GENEL TEBLİĞLER	36
İ. GENELGELER	37
J. TALİMAT	37
K. GÜNLÜK EMİRLER	37

İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKEMİZDE KAMU PERSONEL REJİMİNE VE DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GENEL BİR BAKIŞ

I. KAMU PERSONEL REJİMİNE GENEL BİR BAKIŞ	38
II. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GENEL BİR BAKIŞ	41
III. 657 VE 1327 SAYILI KANUNLARLA GETİRİLEN PERSONEL SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ	46
A. TEMEL İLKELER	46
1. Sınıflandırma	46
2. Kariyer İlkesi	49
3. Liyakat (Yeterlik) İlkesi	50
B. KADRO DÜZENİ	51
C. TEK ÜCRET VE ÜCRETLERDE DENKLİK İLKELERİ, GÖSTERGELER, KATSAYI SİSTEMİ, YAN ÖDEMELER VE EK GÖSTERGELER	52
1. Tek Ücret İlkesi	52
2. Ücretlerde Denklik İlkesi	52
3. Gösterge Tablosu	52
4. Katsayı Sistemi	53
5. Yan Ödemeler	53
6. Ek Göstergeler	54
IV. 1589 SAYILI YETKİ KANUNU VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER	54

V. 15.5.1975 TARİHLİ VE 1897 SAYILI KANUN	57
A. DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN KAPSAMI	58
B. İSTİHDAM ŞEKİLLERİ	58
C. SINIFLANDIRMA	60
D. GÖSTERGE TABLOSU	62
E. DERECE YÜKSELMESİNDE SÜRE VE KAZANILMIŞ HAK HAK AYLIĞI ÜZERİNDE BİR DERECEYE ATANMA	63
VI. KAZANILMIŞ HAK AYLIKLARINI BİR DERECE YÜKSELTEN 28.2.1979 TARİHLİ VE 2182 SAYILI KANUN	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980-1990 DÖNEMİNDE DEVLET PERSONEL REJİMİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERLE YENİDEN YAPILANMA GİRİŞİMLERİ

I. SÜLEYMAN DEMİREL HÜKÜMETİ (1 Ocak 1980-12 Eylül 1980)	66
A. 24 OCAKM 1980 EKONOMİK İSTİKRAR TEDBİRLERİ	66
B. 10.2.1980 TARİHLİ VE 2261 SAYILI KANUN	67
II. MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ YÖNETİMİ VE BÜLENT ULUSU HÜKÜMETİ DÖNEMİ (12 Eylül 1980-6 Kasım 1983)	68
A. 25.9.1980 TARİHLİ MGK YASAMA GÖREVLERİ İÇTÜZÜĞÜ	68
B. 27.10.1980 TARİHLİ VE 2324 SAYILI “ANAYASA DÜZENİ HAKKINDA KANUN”	68
C. 12.12.1980 TARİHLİ VE 2356 SAYILI MGK HAKKINDA KANUN ..	69
D. MGK YÖNETİMİNCE YAPILAN YENİDEN YAPILANMA ÖNERİLERİ, BÜLENT ULUSU HÜKÜMETİNİN KURULUŞU, HÜKÜMET PROGRAMI VE HÜKÜMETİN ÇALIŞMALARI	71
1. 23.1.1981 Tarihli ve 2377 Sayılı Kanun	78
2. 12.2.1982 Tarihli ve 2595 Sayılı Kanun	79
3. 12.5.1982 Tarihli ve 2670 Sayılı Kanun	82
4. 16.6.1982 Tarihli ve 2680 Sayılı Yetki Kanunu ve Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları	84
5. 30.12.1982 Tarihli ve 2771 Sayılı Kanun	85
6. 9.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı T.C. Anayasası	86
III. 6 KASIM 1983 GENEL SEÇİMLERİNDEN SONRA KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA VE KAMU PERSONEL REJİMİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER YAPAN BİRİNCİ VE İKİNCİ ANAVATAN HÜKÜMETLERİ PROGRAMLARI, YASAL DÜZENLEMELER VE HÜKÜMETE SUNULAN ÖNERİLER	89
A. 27.9.1984 TARİHLİ VE 3046 SAYILI KANUN	90
B. 2999 SAYILI YETKİ KANUNU VE KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN KHK’LER	92
1. 4.5.1984 Tarihli ve 199 Sayılı KHK	93
2. 26.6.1984 Tarihli ve 241 Sayılı KHK	94
3. 29.11.1984 Tarih ve 243 Sayılı KHK	99
4. 24.12.1984 Tarihli ve 244 Sayılı KHK	106
5. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının Kuruluşu ve	

Çalışmaları	108
6. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının Çalışmaları	109
7. Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve KAYA Projesi Kapsamında Kamu Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar	112
8. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Raporu	116
IV. 1980-1990 DÖNEMİNDE KAMU PERSONEL REJİMİMİZİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	119
A. PERSONEL SİSTEMİMİZİN BU DÖNEMDEKİ ÖZELLİKLERİ VE DEĞERLENDİRMESİ	119
B. PERSONEL SİSTEMİMİZİN ZORLANDIĞI NOKTALAR	122
C. SORUNLAR	123

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1990'LI YILLARDA YASAL DEĞİŞİKLİKLER VE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİDEN YAPILANMA GİRİŞİMLERİ

I. YILDIRIM AKBULUT HÜKÜMETİ DÖNEMİ (9.11.1989-23.6.1991)	124
A. KİT PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ 399 SAYILI KHK	124
B. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI HAKKINDA YÖNETMELİK	125
II. BİRİNCİ MESUT YILMAZ HÜKÜMETİ (23.6.1991-20.11.1991)	128
A. 433 SAYILI KHK	129
B. 450 SAYILI KHK	130
C. 458 SAYILI KHK	130
D. 461 SAYILI KHK	131
III. 1991 GENEL SEÇİMLERİ SONUCUNDA KURULAN DEMİREL-İNÖNÜ KOALİSYON HÜKÜMETİ PROGRAMINDAKİ ÖNERİLER VE BU DÖNEMDEKİ KHK'LER VE KANUNLAR	131
A. 475 SAYILI KHK	132
B. 476 SAYILI KHK	134
C. 21.5.1992 TARİHLİ VE 3803 SAYILI KANUN	134
D. 17.6.1992 TARİHLİ VE 3814 SAYILI KANUN	135
E. 1.7.1992 TARİHLİ VE 3828 SAYILI KANUN	136
F. 8.9.1992 TARİHLİ VE 21339 SAYILI RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMIŞ OLAN "YASAL DÜZENLEMELERİN HAZIRLANMASINA İLİŞKİN ESASLAR"	136
G. 10.3.1993 TARİHLİ VE 3872 SAYILI KANUN	136
IV. DYP-SHP ORTAK HÜKÜMETİ PROGRAMINDAKİ ÖNERİLER, KANUNLAR VE KHK'LER	137
A. 24.6.1993 TARİHLİ VE 3911 SAYILI YETKİ KANUNU	137
B. 11.5.1994 TARİHLİ VE 3897 SAYILI YETKİ KANUNU	140
C. 18.5.1994 TARİHLİ VE 3990 SAYILI YETKİ KANUNU VE 18.5.1994 TARİHLİ VE 527 SAYILI KHK	141
D. 2.6.1994 TARİHLİ VE 535 SAYILI KHK	143
E. 2.6.1994 TARİHLİ VE 536 SAYILI KHK	143
F. 10.6.1994 TARİHLİ VE 4003 SAYILI KANUN	143
G. 16.6.1994 TARİHLİ VE 4004 SAYILI KANUN	144

H. DIŐIŐLERİ BAKANLIĞININ KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA 26.4.1994 TARİHLİ VE 4009 SAYILI KANUN	145
I. 26.10.1994 TARİHLİ VE 4045 SAYILI “GÜVENLİK SORUŐTUR- MASI, BAZI NEDENLERLE GÖREVLERİNE SON VERİLMESİNE VE 1402 SAYILI SIKIYÖNETİM KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN” KANUN	146
İ. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ DÜZENLENMESİNE VE BAZI KANUN VE KHK’LERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR 24.11.1994 TARİHLİ VE 4046 SAYILI KANUN	149
J. 24.11.1994 TARİHLİ VE 4048 SAYILI KANUN	151
K. 24.11.1994 TARİHLİ VE 4049 SAYILI KANUN	152
L. 9.12.1994 TARİHLİ VE 4059 SAYILI HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI İLE DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN	152
M. 28.12.1994 TARİHLİ VE 4065 SAYILI KANUN	154
N. 28.2.1995 TARİHLİ VE 4081 SAYILI KANUN	154
O. 25.1.1885 TARİHLİ VE 4066 SAYILI YETKİ KANUNU VE 23.2.1995 TARİHLİ VE 547 SAYILI KHK	155
Ö. 4109 SAYILI YETKİ KANUNU VE 570 SAYILI KHK	160
P. 6.7.1995 TARİHLİ VE 562 SAYILI KHK	162
S. 23.7.1995 TARİHLİ VE 4121 SAYILI KANUN	170
V. II. ÇİLLER HÜKÜMETİ	173
VI. ÇİLLER-BAYKAL ORTAK HÜKÜMETİ DÖNEMİ (5.11.1995- 6.3.1996)	174
VII. ANAP-DYP ORTAK HÜKÜMETİ (5.11.1995-6.3.1996)	176
VIII. DP-DYP ORTAK HÜKÜMETİ DÖNEMİNDEKİ (8.7.1996- 30.6.1997) ÇALIŞMALAR VE YASAL DÜZENLEMELER	177
IX. ANAVATAN PARTİSİ-DEMOKRATİK SOL PARTİ-DEMOKRAT TÜRKİYE PARTİSİ ORTAK HÜKÜMETİ (III. MESUT YILMAZ HÜKÜMETİ)	180
X. 56. T.C. HÜKÜMETİ (BÜLENT ECEVİT AZINLIK HÜKÜMETİ) (10.1.1999-18.4.1999)	190
XI. 57. T.C. HÜKÜMETİ (DSP-MHP-ANAP ORTAK HÜKÜMETİ)	197
XII. 1990-2000 DÖNEMİNDE KAMU PERSONAEL REJİMİMİZİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	210

BEŞİNCİ BÖLÜM

BULGULAR	214
----------------	-----

SONUÇ	233
ÖZET	235
ABSTRACT	236
KAYNAKÇA	238
EKLER	244

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
APK	: Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
bkz	: bakınız
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol
C.	: Cilt
CMUK	: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurluğu Sınavı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTP	: Demokrat Türkiye Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.	: Esas
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GSYİMH	: Gayri Safi Yurt İçi Milli Hasıla
İDYD	: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Raporu
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K.	: Karar
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türkiye Cumhuriyeti
m.	: madde
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
MPM	: Milli Produktivite Merkezi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
ÖSYS	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sınavı
PEGEM	: Piyasa Ekonomisini ve Girişimini Geliştirme Merkezi
PTT	: Posta Telgraf Teşkilatı
RG	: Resmi Gazete
RP	: Refah Partisi
s.	: sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi

SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TESAV	: Toplumsal Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel Teknik Araştırma Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
WEF	: Dünya Ekonomik Forumu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
1. Kamu Görevlilerinin Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı	15
2. Kamu Görevlilerinin Sayısal Artışı	16
3. İktisaden Faal Nüfus İçinde Kamu Görevlilerinin Payı	16
4. 1980-2000 Döneminde Kamu Kesimini İlgilendiren Mevzuatın Hükümet Dönemlerine Göre Sayısal Dağılımı	219

GİRİŞ

Ülkemizde kamu personel rejimine ilişkin olarak, 1980-2000 yılları arasındaki son yirmi yıllık dönemde kanunlarla, yetki kanunlarından alınan yetki ile Hükümetçe çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle, tüzüklerle, yönetmeliklerle , hatta “adsız yönetmelik” denilebilecek genel tebliğlerle ve genelgelerle yapılan düzenlemeler ve nedenleri üzerinde araştırma yaparak, anılan dönemde personel rejimimizde ne ölçüde bir iyileştirmeye gidilebildiğini ve yeniden yapılanmanın ne derece gerçekleştirilebildiğini ortaya koymak bu çalışmanın başlıca amacıdır.

Türkiye’de değişen toplumsal-ekonomik (geçimsel) koşullar, kamu hizmetlerinin geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Kamu hizmetleri geliştikçe ve yaygınlaştıkça, kamu personel rejiminin de geliştirilmesi, kamu yönetiminde daha geniş bir örgütlenmeye gidilmesi, işsizliğin de azaltılması düşüncesiyle daha fazla kamu personeli çalıştırılması zorunlu görülmüş, siyasal etkinin de sonucu olarak, kamu görevlileri sayısında nüfus artışını geçen bir artış olmuştur. Yönetmelik nüfus artışı, buna göre % 4’tür.

Ayrıca, bu gelişme, geleneksel “bürokrat memur” tipi yerine bilgili, yetenekli, karakter ve enerji sahibi nitelikli personel çalıştırılmasını da gerektirmiştir.

Personel niteliğinde gerekli görülen bu değişikliklerin gerçekleştirilebilmesi ise kamu kesiminde çalışanlarla çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının karşılıklı hak, yükümlülük ve çıkarlarını düzenleyen mevzuatın, değişen toplumsal - ekonomik koşullara uyumlu duruma getirilmesiyle olanaklıdır.

Kamu hizmetlerinin daha etkili ve daha verimli biçimde görülebilmesi gerekçesiyle son yirmi yılda ülkemizde yapılan yasal düzenlemeler üzerinde durarak, bunların bu amacı ne derece gerçekleştirebildiğini belirlemek, daha sonra yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına da bir ölçüde ışık tutabileceği düşüncesiyle bu konu önemli görülmüştür.

ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

A. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Araştırma, kaynak taraması ve kitaplık araştırmasına dayalı olarak yapılmıştır. Kaynak taramasında konu ile ilgili mevzuat, bu konuda yayımlanmış

kitaplar, dergiler ve daha önceleri yapılan araştırmalar, hazırlanmış raporlar gözden geçirilmiş ve incelenmiştir. Bu sayılan kaynakların belli bir sistematik ve kronoloji içinde ele alınmasına özen gösterilmiştir. Konunun hukuki boyutu incelenirken yargı kararlarından seçilmiş örneklere de yer verilmiştir.

B. ARAşTIRMANIN VARSAYIMI

Kamu personel rejimimizin 1980-2000 yıllarını kapsayan son yirmi yıllık dönemde yeniden yapılandırılması konusu işlenirken ve varsayım oluşturulurken önce, yeniden yapılanmanın şu şekilde bir tanımını yapmak yararlı olacaktır: Yeniden yapılanma, amacı, doğrultusu ve aşamaları önceden doğru ve gerçekçi olarak belirlenen ve amaçları kestirilebilen, yönetim sisteminin değişen ülke ve dünya koşullarına uyumlu hale getirilmesi için yapılan planlı ve bilinçli değiştirme etkinlikleridir.

Yönetimde yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, yönetim-siyaset ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurum ve kuruluşlarının, sınırlı kaynaklarla (insan kaynakları, anamal, para ve fiziksel kaynaklar) amaçlarını en akılcı, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlenmesi ve nasıl bir kadro düzeni gerektiği sorusuna yanıt arar. Yeniden yapılanma, kısaca, toplumun değerlerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalama çabasıdır.

Yeniden yapılanma veya yapılanmayı bu şekilde bir ölçüde açıklığa kavuşturduktan sonra, araştırmamıza ilişkin olarak geliştirdiğimiz ve sınavacağımız varsayımı şöyle ifade edebiliriz:

Ülkemizde son yirmi yıl içinde yapılan mevzuat düzenlemeleri, kamu personel rejimimizde yukarda açıkladığımız anlamda yeniden yapılanmayı ve iyileştirmeyi gerçekleştirememiştir.

C. KAPSAM VE SINIRLILIKLAR

Bu çalışmada, son yirmi yıl içinde kamu personel rejimimizi iyileştirmek amacıyla yapılmış, memurlara ve diğer kamu görevlilerine ilişkin yasal düzenlemeler

ele alınıp incelenirken, bazı kaynaklara ulaşılmasında, özellikle yargı kararlarının elde edilmesinde bazı güçlüklerle karşılaşılması gözönünde bulundurulmuştur.

D. VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ

Bu çalışmada, her şeyden önce son yirmi yılı içerecek şekilde Resmi Gazetelerin taranması etkinliğine önem verilmiştir. Bunu izleyen aşamada ise, yine gerekli veriler elde etmek amacıyla anılan döneme ilişkin diğer kaynaklardan da yararlanılmıştır.

E. ÇALIŞMANIN PLANI

Çalışmamızın Birinci Bölümünde, kamu hizmeti, kamu görevlileri, Devlet memurluğu ve son yirmi yılda yasal düzenleme yapan mevzuat metinlerine ilişkin kavramlar üzerinde durulmuştur.

İkinci Bölümde, Devlet Memurları Kanunu içerdiği konulara ilişkin hükümleriyle ele alınmış ve incelenmiştir.

Üçüncü Bölüm, 1982 Anayasasından önceki ve sonraki dönemlerde Devlet Personel Rejiminde yirmi yıl içinde yapılan değişiklikler üzerinde durulmuş, bu bağlamda, önce 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu personel rejiminin genel görünümü ortaya konmaya çalışılmış, daha sonra, 1980’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler, yeniden yapılanma amaçlı girişimler incelenmiş ve daha sonra da, 1990’lı yıllarda yasal değişiklikler ve yeniden yapılanma girişimleri üzerinde durulmuş, varsayımımızın doğruluk derecesi, sözü edilen zaman dilimlerinde yapılanlar değerlendirilerek ve yorumlanarak sınanmıştır.

Çalışmanın Dördüncü Bölümü, bulguların açıklanmasına özgülenmiştir.

Bulguların değerlendirilmesi ve yorumlanması sonucunda personel rejimimizde yeniden yapılanma ve iyileştirme konusunda alana katkı amacıyla kimi önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ, KAMU GÖREVLİLERİ, DEVLET MEMURLUĞU KAVRAMLARI VE BU KAVRAMLARI YASAL OLARAK DÜZENLEYEN MEVZUAT METİNLERİ

I. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

A. TANIMI

Kamu yönetiminin temel kavramlarından biridir. Bu kavram, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcıdır. Kamu hizmeti, kimi zaman “etkinlik” (faaliyet), iş uğraş anlamında, kimi zaman da “kamu kurum ve kuruluşları” anlamında kullanılır, 1982 Anayasası’nın 128 inci maddesindeki “kamu hizmetleri” deyişi birinci anlama, yine Anayasa’nın 70 inci maddesindeki “kamu hizmetleri” deyişi ise ikinci anlama örnektir.

Kamu hizmetinin “etkinlik” (faaliyet), iş uğraş anlamı üzerinde durularak bir tanım yapmak gerekirse, şöyle bir tanım yapılabilir: Kamu hizmeti, bir kamu kurum ve kuruluşunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında özel kesim kuruluşları eliyle kamuya sağlanan hizmettir.

B. ÖZELLİKLERİ

Kamu hizmetinin özellikleri şunlardır:

(1) Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması siyasal bir kararla, yani yasa ile belirlenir. (2) Kamu hizmeti, kural olarak süreklidir; bununla birlikte süreli ve geçici nitelikte kamu hizmeti de olabilir. Örnekte, depremlerde geçici olarak yürütülen hizmetler de bir kamu hizmetidir. (3) Kamu hizmeti nesnel (objektif) biçimde sunulur. Aynı hukuki durumda olanların, kamu hizmetinden aynı biçimde yararlanmaları söz konusudur. (4) Bir hizmetin, kamu hizmeti olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülebilmesi ancak kanunla olur; çünkü bir kamu kuruluşunun hizmet üstlenmesi, toplum yaşamında ve toplumsal ilişkilerde değişikliklere neden olur. Bu itibarla, yeni bir kamu hizmetinin ortaya konmasında yasama organının

iradesi şarttır. (5) Kamu hizmetinin, kamu kuruluşlarınca sadece idare hukuku kurallarına göre yürütülmesi gerekmez. Hizmetin niteliğine göre özel hukuk kuralları da uygulanır. KİT’lerdeki kamu hizmetlerinde özel hukuk kuralları daha ağırlıklıdır.

C. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

Kamu hizmetleri genelde dört grupta toplanabilir:

1. İdari Kamu Hizmetleri: Bunlar, yönetimin geleneksel hizmetleridir. Bu tür hizmetler, kural olarak, kamu hukuku kurallarına göre yürütülür. Koruyucu idari hizmetler arasında yer alan emniyet hizmetleri örnek gösterilebilir.

2. Ekonomik – Düzenleyici Hizmetler: Bunlar, endüstriyel ve ticari nitelikli hizmetlerdir. Bu tür hizmetlere, hem özel hem de kamu hukuku kuralları uygulanır.

3. Sosyal Kamu Hizmetleri : Bu tür hizmetler, nitelikleri itibarıyla “hak kazandırıcı” hizmetlerdir ve sosyal devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak genişleme eğiliminde olan hizmetlerdir. Örneğe, sosyal güvenlik kurumlarının sunduğu hizmetler, bu tür kamu hizmetleridir. Bu hizmetlerin, ekonomik kamu hizmetlerine oranla “kamu yararı” amacı daha belirgindir; kamusal yanı daha ağırlıklıdır.

4. Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler, günümüzde büyük gelişme göstermektedir; ancak özgürlük ortamında gelişebilir. Bu amaçla, yönetim açısından bu gibi hizmetleri yürüten kuruluşlara “özerklik” tanınmıştır. TÜBİTAK, Üniversiteler, TODAİE örnek gösterilebilir.

D. KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI, DÜZENLENMESİ VE YÜRÜTÜLMESİ

Bir hizmetin, kamu hizmeti olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi veya bir işin özel kesime gördürülmesi ya da tekel olarak kamu hizmeti haline getirilmesi kanunla olur. Kanunun, hizmetle ilgili kamu kurum veya kuruluşunu görevlendirmesi yeterlidir. Ayrıntılı düzenlemenin yönetimce yapılması, yönetime bu alanda bir hareket serbestliğinin (takdir yetkisinin) verilmesi gereklidir. Bu yetki, hizmetin yürütülme biçimini kararlaştırma konusunda tanınır. Ancak yönetim, kamu hizmetlerini yürütürken, bireylerin hak ve özgürlüklerini etkileyen düzenlemelere gidemez; bunu, ancak, kanunun vereceği yetkiye dayanarak yapabilir.

Kural olarak, kamu hizmetlerinin örgütlendirilmesi, işleyişi, izlenecek yöntemler, hizmetten yararlanma biçimi ve şartları, yasal sınırlar içinde yönetimce düzenlenir. Buna, “yönetimin düzenleme yetkisi” denmektedir.

Kamu hizmetleri, kural olarak, Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli görevlerdir. İdari sözleşmelerle, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi, özel hukuk kişilerine bırakılabilir. Bu yöntemle “imtiyaz yolu” denir; bu yöntemle kamu hizmetleri özel kişilerce ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi ve gözetimi altında yürütülür. Bu hizmetler, devletin yürütmesi gerekli olan hizmetler olduğundan sıkı bir gözetim ve denetim şart olmaktadır.

II. KAMU HİZMETLERİNİ YERİNE GETİREN GÖREVLİLER

A. KAMU GÖREVLİLERİ KAVRAMI

Kamu yönetiminin başarısı, herşeyden önce nitelik ve nicelik bakımından yeterli kişilerin istihdamı ile mümkündür. Kamu yönetiminin en önemli ögesi (unsuru) ve yönetim sisteminin odak noktasında yer aldığı konusunda görüş birliği olan insan ögesine “kamu görevlileri” denmektedir. Kamu görevlileri, kamu kesimindeki bir kuruma ya da kuruluşa bağlı olarak çalışırlar.

Kamu görevlileri kavramının bir geniş, diğeri ise dar olmak üzeri iki anlamı vardır. Geniş anlamdaki kavrama, kamu kesiminde çalışan, hukuki durumları birbirinden farklı tüm görevliler girmektedir. Dar anlamdaki kavrama ise, Devletin siyasal yapısını oluşturan görevlilerin dışındaki sivil, asker tüm kamu görevlileri girmektedir.

B. KAMU GÖREVLİLERİNİN TÜRLERİ VE GRUPLANDIRILMASI

1. Devlet Memurları Kanunu’na Göre Kamu Görevlilerinin Türleri

Kamu kurum ve kuruluşlarında DMK’ya göre, kamu hizmetini yerine getiren dört türlü istihdam dışında başka bir istihdam biçimi söz konusu değildir (m.4). DMK’nın kabul ettiği istihdam biçimleri “memur”. “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçi”dir. DMK’da yer alan genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurduğu mahalli idare birlikleri ve bunlara bağlı

döner sermayeli kuruluşlar, belirtilen dört istihdam biçimi bağlamında personel çalıştırırlar. Bu dört istihdam biçiminden burada kısaca söz edilecektir.

*** Memur**

Kamu kurum ve kuruluşlarının asli ve sürekli elemanları (yerel yönetimler dahil) memurlardır. DMK'ya göre memur, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına (idare hukuku esaslarına) göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirmekle görevlendirilen kamu personelidir. Böylece, ülkemizde memurluk statüsünü DMK belirlemiştir.

1982 Anayasasında ise, 1961 Anayasasından farklı olarak memur tanımı yapılmamış, istihdam biçimleri belirlenmemiş, istihdam biçimlerini belirlemek işlevi Anayasa gerekçesinde belirtildiği gibi yasa koyucuya bırakılmıştır. 1982 Anayasası, memur kavramını “diğer kamu görevlileri” kavramı ile birlikte ele almıştır. Nitekim, 1982 Anayasası 128 inci maddesiyle kamu iktisadi teşebbüslerini de ilk defa içermek üzere “... genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklinde bir düzenleme yapmış, kamu iktisadi teşebbüslerinin de “memur ve diğer kamu görevlileri” çalıştırabileceğini hükme bağlamıştır.

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasından farklı olarak memurlar yanında yer verilen “diğer kamu görevlileri”, idare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli ve sürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlardır.

Buna göre, memurların çalıştıkları işlerde, diğer kamu görevlileri de istihdam edilebilecektir. Kendi özel yasaları olan, kısmen de 657 sayılı DMK'ya tabi bulunan, gördükleri kamu hizmeti farklı bir nitelikte olan üniversite öğretim elemanları, hakim ve savcılar ile silahlı kuvvetler personeli (subay ve astsubaylar) diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilmektedir.

*** Sözleşmeli Personel**

Kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel de çalıştırılabilir. DMK'na göre, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri

ve istisnai hallere özgü olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına (uzmanlığa) gereksinme gösteren geçici işlerde çalıştırılan kamu hizmeti görevlileridir. Sözleşmeli personelin çalıştırılmasına, ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca karar verilir.

Teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için işi “geçici olması” şartı aranmaz.

Sözleşmeli personele ödenecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılır.

*** Geçici Personel**

Bir yıldan az süreli ya da mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sunuları içerisinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kişiler personel olarak adlandırılır.

*** İşçiler**

İşçiler, memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan, 1475 sayılı İş Kanunu ve çalışma ilişkileri mevzuatına tabi olan personeldir. Bunlar hakkında 657 sayılı DMK uygulanmaz.

Görüldüğü gibi, DMK’daki memur kavramı, 1982 Anayasasının 128 inci maddesindeki “kamu hizmeti görevlileri” tanımı ile paralellik göstermektedir. Ancak, DMK’da memurların çalıştırılabileceği kurumlar arasında “KİT”lere yer verilmemiştir.

2. Türk Ceza Kanununa Göre Kamu Görevlileri (Geniş Anlamda Kamu Görevlileri)

Türk Ceza Kanununda yer alan memur kavramı ise en geniş kapsamlıdır. Burada geniş anlamda kamu görevlileri söz konusudur. Buna göre TCK uygulamasında,

- Sürekli veya geçici surette yasama ile ilgili, yönetsel ve adli bir kamu görevi ifa eden devlet ya da diğer her türlü kamu kurumları memur ve müstahdemleri;

- Devamlı ya da geçici, ücretsiz ya da ücretli, ihtiyari veya zorunlu olarak yasama, yönetsel ya da adli bir kamu görevi gören diğer kişiler memur sayılır (TCK m.279). Ancak, bu madde hükmünü, “geniş anlamda kamu görevlileri” olarak yorumlamak gerekir. Örneğin, milletvekilleri böyledir.

3. Hizmete Alınma Yönünden Kamu Görevlilerinin Türleri

Bu konuda iki grup söz konusudur. Kendi istekleriyle hizmete alınanlar ve zorla hizmete alınanlar. Kamu görevlilerinin kendi istekleri üzerine insan haklarından olan “katılma hakkı”nı kullanarak hizmete alınmaları esastır; özellikle sivil hizmetlerde çalışanlar böyledir. Bazı kamu görevlileri ise hizmete zorla alınır. Bunlara “ödevliler” denir. Bunlara daha çok askerlikte rastlanır. Bazı sivil hizmetlerde de, örneğin orman yangınlarında ödevliler kullanılır.

4. Ücret Yönünden Ayrım

Kamu görevlileri, ücret yönünden iki gruba ayrılır, ücretle çalışanlar ve ücretsiz çalışanlar.

Genel olarak, kamu görevlilerine, kendisine tahsis edilen bir kadroda gördükleri hizmetlerden dolayı bir ücret ödenir. Buna karşılık, bazı kamu görevlilerine hiçbir ücret ödenmez. Bunlar, daha çok seçimle işbaşına gelen kurul üyeleridir. Belediye meclisi üyeleri gibi. Ödevlilerin büyük bir bölümüne de, orman yangını söndürme ödevlerinde olduğu gibi, ücret ödenmez.

5. Hizmet Süreleri Bakımından Ayrım

Bu bakımdan kamu görevlileri, “sürekli” ve “geçici” olarak ikiye ayrılır. Genellikle, seçimle işbaşına gelenler ile ödevliler, geçici bir süre ile görev yaparlar. Sürenin veya hizmetin sona ermesi ile görevleri de sona erer. Buna karşılık, kamu görevlilerinin büyük bölümü, örneğin memurlar sürekli olarak göreve alınır.

6. Hizmetin Asli Veya Yardımcı Elemanı Olma Yönünden Ayrım

Bugün yürürlükte olmayan 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu, memurlar ve hizmetliler ayırımına yer vermişti. Memurlar, hizmetin asil elemanı, hizmetliler (müstahdem) ise hizmetin yardımcı elemanları olarak kabul edilmişti.

DMK, asli ve yardımcı hizmet ayrımını benimsemiş olmakla birlikte, her iki tür hizmetin memurlar eliyle yürütülmesini öngörmüştür.

7. Bağlı Olunan Hukuki Statü Yönünden Ayrım

Bu yönden yapılan ayırmada da kamu görevlileri iki gruba ayrılabilir. Buna göre, memurlara, idare hukuku; işçilere ise özel hukuk kuralları uygulanır. Bir kamu görevlisine uygulanacak hukuk dalını kanun belirlemektedir. Eğer kanunda belirlilik yoksa, bu takdirde kurumun tabi olduğu hukuk dalı araştırılır. İlke olarak, kamu görevlilerine , kendi kurumlarına uygulanan hukuk dalı uygulanır. Eğer, kuruma özel hukuk kuralları uygulanıyorsa, kurumda çalışan görevlilere de, aksine bir düzenleme yoksa, özel hukuk kuralları uygulanır. Eğer, kuruma kamu hukuku kuralları uygulanıyorsa, aksine bir düzenleme yoksa, görevlilerine de kamu hukuku kuralları uygulanır. Görevlilere uygulanacak hukuk dalı bilinirse, kamu görevlileri ile idare arasında çıkacak uyuşmazlıkların hangi yargı düzeninde giderileceği kolayca saptanır.

III. DEVLET MEMURLUĞU

A. MEMUR TANIMLARI

Hukuk düzenimizde çeşitli memur tanımları vardır. Anayasa, DMK ve Türk Ceza Kanunu “memur”u kendi yönlerinden tanımlamışlardır.

1982 Anayasası, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” kuralını getirmiştir. Bu kural, 1961 Anayasasındaki kuraldan farklıdır; zira 1961 Anayasasında sadece “memurlardan” söz edilirken, 1982 Anayasasında, memurlar yanında “diğer kamu görevlilerinden” de söz edilmektedir. Böylece, Anayasa, kamu görevlileri için genel bir düzenleme yapmış, devletin, ülkedeki ekonomik, sosyal, ve teknik gelişmeler sonucu giderek artan işlevlerini de dikkate alarak, tüm kamu hizmeti görevlilerini “memur” kavramı altında toplamamış, bunların kendi içinde ayrılmasını kanun koyucuya bırakmıştır.

Buna göre, Devlet Memurları Kanunundaki çalışma biçimlerinden, örneğin “Sözleşmeli Personel” istihdamı; asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde de, idari sözleşmeler yoluyla, yasal bakımdan mümkün olmaktadır.

Öte yandan, gördükleri hizmetler bakımından statüleri memurlardan farklı olup, kendi personel kanunlarına tabi olan personel de, “diğer kamu görevlileri” kavramı altında yer almaktadır. Bunlara örnek olarak, silahlı kuvvetler personeli, hakimler ve savcılar, üniversite öğretim elemanları vb. gösterilebilir.

Devlet Memurları Kanunu’nda ise, “memur” tanımına yer verilmekte ve şöyle bir tanım yapılmaktadır. “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılırlar. Bu tanımlamalar dışında, kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memurdur (m.4/A).

Devlet Memurları Kanunu “memur” kavramını genişleterek “devamlı yardımcı hizmetleri” görenlerin de “memur” olduklarını kabul etmiştir (m.36/VIII).

Türk Ceza Kanunu ise, 279. maddesinde yaptığı tanımlama ile geniş anlamda kamu görevlilerini ifade etmiştir. Her ne kadar, “devamlı veya geçici, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak, yasama ile ilgili, idari veya adli bir kamu görevi gören kimseler memurdur” demekte ise de, böyle geniş kapsamlı bir tanım, ancak kamu görevlileri için söz konusu olabilir. Nitekim, tanıma göre, örneğin, milletvekillerinin de “memur” sayılmaları gerekmektedir ki, aslında milletvekilleri geniş anlamda kamu görevlisidir.

B. MEMURLUK MESLEĞİ VE ÖZELLİKLERİ

Türk kamu personel sisteminde Devlet memurluğu bir meslektir. Nitekim DMK’nun “Temel İlkeler” başlıklı 3. maddesinde , personel rejimi ilkelerinden birinin de “kariyer” ilkesi olduğu belirtilmektedir. Bunun anlamı, Devlet memurluğunun meslek haline getirilmiş ve görevde yükselmenin sistemleştirilmiş olmasıdır; çünkü, memurlara görevleri için gerekli bilgilerin kazandırılması, öğrenim

ve yetiştirme şartlarına uygun olarak bulundukları hizmet sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar yükselme imkanları sağlanması söz konusudur.

Öte yandan DMK; Devlet memurluğuna girişte ve memuriyet yaşamındaki ilerleme ve yükselmede hatta görevin sona erdirilmesinde “yeterlik” ilkesini esas almıştır. Kanun buna “liyakat” demektedir. Yani, en yeterli olanın hizmete alınması ve hizmet içinde yükseltilmesi burada söz konusudur. Böylece, hizmete almada ve yükseltmede kayırcılığın önlenmesi, hizmete girişten emekliliğe ayırmaya kadar yer alan tüm aşamalarda objektif kuralların egemen kılınması temel bir ilke ve bir sistem olarak benimsenmiştir.

Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, memurların tarafsız olmalarını, siyasal partilere girmelerinin yasaklanması gibi bazı koşulların sağlanmasını gerektirir. DMK, bu konuda gereken hukuki düzenlemeleri yapmıştır. Ne var ki, uygulamada demokratikleşme süreci içinde sistem yozlaştırılmıştır. Siyasal ve toplumsal yaşamdaki karışıklıklar, Devlet memurları üzerinde de etkisini göstermiş, bürokratik ve siyasal kadrolardan gelen kayırmalar, Devlet memurluğunu liyakat sisteminden uzaklaştırmıştır¹.

C. MEMURLUK MESLEĞİNİN DÜZENLENMESİ VE “KADRO” KAVRAMI

T.C. Anayasası’na göre, “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” (m.123/2). Görüldüğü gibi, memurluk statüsü kanunla düzenlenmektedir. Ancak, Anayasa’nın açıkça belirttiği hususların ve öze ilişkin konuların yasa ile düzenlenmesi, bunun dışındakilerin ise idari düzenleyici metinlerle (yönetmelik gibi) düzenlenmesi söz konusudur.

DMK, birçok konuların düzenlenmesini yönetmeliklere bırakmakla, Anayasa’nın koyduğu sınırları aşma eğilimi göstermiştir. Yine de, DMK, “kendinden önceki, dağınık duruma son vererek, memurlarla ilgili kuralları bir yasa içinde toplamaya çalışmıştır.

¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK: **Yönetim Hukuku**, 13.Bası, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2000), s.165

“Kadro” kavramı: Bir kamu kurum veya kuruluşunun çalıştıracağı kamu görevlilerinin sayısı “kadro” ile belirlenir. Kadrosuz memur çalıştırılmaz (DMK, m.33). Böylece, Kadro, hem bir kurumun veya kuruluşun çalıştırdığı memur sayısını, buna ilişkin olarak da personel giderlerinin mali portesini hem de çalıştırılan kamu görevlilerinin niteliklerini gösteren bir kavramdır. Kadrolar, belirtilen bu amaca hizmet eden görev yerleridir. Örnek vermek gerekirse, müdürlük, daire başkanlığı, müsteşarlık birer görev yeri olup bunların kadroları vardır. Kamu kesimindeki kadrolar hakkında 13 Aralık 1983 tarihli “Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” kadro ihdasında uyulacak usulleri belirtmiş, buna dayanılarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları, sınıf, derece, unvan ve sayı belirtmek suretiyle 16 Ağustos 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden ihdas edilmiş ve düzenlenmiş, kullanılmak üzere serbest bırakılan veya tutulan (bloke edilen) kadrolar belirtilmiştir.

D. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI KURULUŞ VE GÖREVLERİ

1960 yılında 160 sayılı Kanun ile kurulan Devlet Personel Dairesi’nin kuruluş ve görevleri, 217 sayılı ve 8.8.1984 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiş, Devlet Personel Başkanlığı adıyla yine Başbakanlığa bağlı olarak yeniden kurulmuş Devlet Personel Heyeti kaldırılmıştır.

Bu kuruluşun ana görevi, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile ek ve değişikliklerine tabi personel dışındaki kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerini, ülkenin kültürel, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak biçimde düzenlemek, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyon sağlamak, mevzuatı değişen şartlara göre değiştirmek ve geliştirmek, kamu görevlilerinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak, buna ilişkin uygulamayı izlemek ve denetlemek; kullanılan idari usul ve metotların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli mevzuat çalışmalarını bilimsel olarak ve tarafsızlık içinde yürütmektir.

Devlet Personel Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına, genel bütçeli, katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar, il özel idareleri ve belediyeler, bunların birlikleri, bunlara

bağlı iktisadi müesseseler, işletmeler, iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, bunların bağlı ortaklıkları ve iştirakleri, kamu fonu kullanan özel kanunlarla kurulan kamu kuruluşları ve bu nitelikteki bankalar ve bunların en az sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurdukları işletmeler, ortaklıklar ve iştirakler, döner sermayeli kuruluşlar, özel kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları girmektedir.

E. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL DURUMU

Bu alt bölümde, Türkiye'de kamu görevlilerinin çeşitli açılardan sayısal dağılımı hakkında aydınlatıcı bilgi verilecektir.

Ülkemizde “memur” statüsünde çalışanlara ilişkin kullanılabilir (serbest) kadro sayısı, genel, katma, özel bütçeli kurumlar, fonlar, kefalet sandıkları, döner sermayeler dahil, silahlı kuvvetler hariç olmak üzere 1999 yılı Bütçe Gerekçesine göre Ekim 1999'da 2.009.760'tır. Memur statüsü dışında çalışanların (sözleşmeli personel, geçici ve sürekli işçiler dahil) sayısı 287.035'tir. Kamu hizmetlerinde hizmet alanı genişlemesi, personel sayısındaki artış hızı (ortalama %6) ve enflasyona bağlı olarak 1980 sonrası dönemde personel giderlerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı giderek yükselmiştir. Bu oran % 40 civarındadır.

Kamu personeli öğrenim, mesleksen bileşim, kurumsal, sınıfsal ve coğrafi dağılım açısından dengesiz bir görünüm sunmaktadır. Memurların %22' si ilk, %46.2'si orta ve %26.7'si yüksek öğrenimlidir. Kamu personelinin %50'si genel idare ve yardımcı hizmetler sınıflarından toplanmıştır. Buna karşılık, sağlık ve teknik hizmetlerde çalışanların oranı, toplam personelin yalnızca %14.8'idir. Kamu personelinin %80'i merkezi yönetimde %16'sı ise kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışmaktadır.

Çizelge 1
Kamu Görevlilerinin Hizmet Sınıfları İtibarıyla Dağılımı (1980-Mart 2001)

Hizmet Sınıfları	1980	Mart 2001	Mutlak Artış/Azalış	Oransal Artış/Azalış
Genel İdari Hizmetler	485.690	297.729	-187.961	-38.69
Teknik Hizmetler	125.698	70.755	-54.943	-43.71
Sağ. ve Yard.Sağ Hiz.	99.888	193.351	+93.463	+93.56
Eğitim ve Öğrt.Hiz.	409.775	531.277	+121.502	+29.65
Avukatlık Hizmetleri	3.230	1.515	-1.715	-53.09
Din Hizmetleri	50.215	68.926	+18.711	+37.26
Emniyet Hizmetleri	66.555	165.000	+98.445	+147.91
Yardımcı Hizmetler	261.282	151.755	-109.527	-41.91
Mülki İdari Amiri Hiz.	1.128	1.759	+631	+55.93

Kaynak: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, **Kamu Personeli Anket Sonuçları**, 1980; Oya Çitçi, “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, Sayı: 4 (Aralık 1983), s. 29. T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, **Dolu-Boş Kadrolar Hakkında Özet Bilgiler**, 2001.

Kamu personelinin sayısal artış trendi 1930-1990 döneminde, yıllık ortalama nüfus artışı ile karşılaştırıldığında şu tablo ortaya çıkmaktadır:

Belirtilen 60 yıllık dönemde Ülkemiz nüfusu yıllık ortalama %2.26 artış gösterirken kamu personeli sayısındaki artış aynı dönemde %4’tür. Buna göre, ülke nüfustaki artışın üstünde bir yönetsel nüfus artışı söz konusudur. 1927 yılında memur başına 147 kişi düşerken, bu sayı son yıllarda 38’e düşmüştür. Memur sayısının, genellikle seçim öncesi ve seçim sonrası yıllarda daha çok arttığı dikkat çekmektedir. Bu da, oy hesaplarına ve kayırma anlayışına dayalı istihdam politikalarının bir sonucudur. Örnek olarak, 1991 genel seçimlerinden sonra kamu personeli sayısındaki artış dikkat çekicidir. 1991 yılında %3,5 olan yıllık artış, 1992’de %6,1, 1993 yılında %5,3 olarak gerçekleşmiştir.

Memurların hizmet sınıflarına dağılımı da önemlidir. Toplam kamu görevlileri içerisinde en yüksek pay, genel idare hizmetleri sınıfındaki görevlilere aittir. Bunu, eğitim-öğretim hizmetleri sınıfı ile yardımcı hizmetler sınıfındakiler izlemektedir. Personel sayısındaki artış bakımından emniyet hizmetleri de önemli bir trend göstermiştir. Kamu görevlilerinin büyük bir kısmı ise 5. – 8. derecelerde istihdam edilmektedir.

70 yıllık dönemde (1927-1997) kamu görevlileri sayısının mutlak ve oransal olarak büyük artış gösterdiği görülmektedir. Bu dönemde, kamu görevlileri 17.52 kat artmış bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin genel nüfusa oranı ise %0.68'den %2.58'e yükselmiştir. Türkiye'de ilk genel nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılında 147 kişiye bir kamu görevlisi düşerken 1997 yılında 38.62 kişiye bir memur düşmektedir (Çizelge 2).

Çizelge 2

Kamu Görevlilerinin Sayısal Artışı (1927-1997)

Sayım Yılları	Genel Nüfus	Kamu Görevlisi Sayısı	Oranı	Memur Başına Düşen Nüfus
1927	13.648.270	92.843	0.68	147
1931	14.756.000	104.115	0.70	141.7
1970	35.232.000	655.737	1.86	53.7
1980	44.736.957	1.312.243	2.93	34
1985	50.664.000	1.316.661	2.59	38.5
1990	56.473.000	1.542.433	2.73	36.6
1995	60.901.000	1.580.369	2.59	38.5
1997	62.866.000	1.627.529	2.58	38.6

Kaynak: Mesut Gülmez “Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, Sayı: 3, (Eylül 1979), s. 37; T.C. Başbakanlık DİE, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1999**, s. 61 ve 244.; DİE **Çalışma İstatistikleri (1998-1999)**, Ankara, 2001.; T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Personeli Anket Sonuçları**, No: 246, Ankara, 1996.

Çizelge 3

İktisaden Faal Nüfus İçinde Kamu Görevlilerinin Payı (1980-1997)

Sayım Yılları	Faal Nüfus	Kamu Görevlisi Sayısı	(%)
1980	19.026.385	1.312.243	6.9
1990	19.854.000	1.542.433	7.7
1997	22.448.000	1.627.529	7.2

Kaynak: DİE, **Kamu Personeli Özet Bilgileri Mart 1994-Mart 2000**, (Ankara-2000), State Institute of Statistics Turkey, **Selected Indicators April-May-June 2000**, (Ankara-2000), **Türkiye İstatistik Yıllığı 1999** (Ankara-2000), Devlet personel Başkanlığı, Kamu Personeli Anket Sonuçları, Yayın no: 246 (Ankara, 1996), DİE, **Çalışma İstatistikleri (1998-1999)**, **Labor Statistics** (Ankara, 2001), Oya Çitçi, “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, Sayı: 4 (Aralık 1983), s. 27.

Kamu görevlilerinin iktisaden faal nüfus içinde 1980, 1990 ve 1997 yıllarında işgal ettikleri yer 1980’de 19.026.385, 1990’da 19.854.000 ve 1997’de 22.448.000 dir.²

F. ÜLKEMİZDE KAMU PERSONEL SİSTEMİ

1. Genel Görünüm

Günümüzde devlet anlayışı, “hükümrân devlet” anlayışından “hizmet devleti” anlayışına doğru çok önemli bir değişiklik geçirmiştir. Çağımız devletin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak devlet örgütüne işlerlik kazandıran “insan” ögesinin rolü de değişikliğe uğramıştır. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu seçilmişlere karşı duyarlılığı ve toplumsal tabakaları temsil etme yeteneği vb. konular ön plana çıkmıştır.

2. Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri

Ülkemizde kamu personel rejimini düzenleyen temel yasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Bu kanun, personel rejimiyle ilgili olarak “sınıflandırma”, “kariyer”, ve “liyakat” olmak üzere üç temel ilke benimsemiştir. Bu ilkeler, yerel yönetimler de bu kanun kapsamında bulunduğundan, onlar için de geçerlidir. Ancak, daha önceleri belediye personel sisteminin temel çizgilerini belirleyen 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen personel sistemi, 1928 yılında TBMM tarafından verilen bir YORUM KARARI ile yönlendirilmiştir. 1928 yılında TBMM Genel Kurulu, “belediye işleri, devlet hizmetlerinden sayılsa da”, belediyeler genel bütçe içinde yer almadığından belediye çalışanlarının “devlet memuru” sayılamayacakları sonucuna varmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu bu nedenle, “devlet memuru” – “belediye memuru” ayrımının gereği olarak 103 üncü maddesiyle belediye personel rejiminin ayrıca çıkarılacak bir tüzükle düzenlenmesini öngörmüştür. Bu yönetsel düzenleyici metin, 1931 yılında “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname” adıyla yürürlüğe girmiştir. Bu Tüzük, belediye memurunu “belediyelerde kendisine kanun ve tüzüklerle sürekli görev verilen ve memur olabilme koşullarına sahip olan, belediye bütçesinden aylık

² İktisaden faal olan nüfus (işgücü), bir ülkede (15-64) yaş grubuna giren nüfus bölümüdür. Ekonomik bakımdan gelişmiş ülkelerde işgücü içinde kamu görevlilerinin payı % 10 dolayındadır.

alanlara belediye memuru denir” biçiminde tanımlamıştır. Böylece belediye personel sistemi, genel personel sisteminden ayrı bir yapı olarak oluşturulmuştur. 1931 yılında yürürlüğe giren bu tüzük, 1943 ve 1969 yıllarında değişiklik geçirmiş, 1994 yılında ise yürürlükten kaldırılmıştır. Tüzük, özünde, belediye personel sistemini genel yönetimde geçerli ilkelere paralel olarak düzenlemiştir. Ancak genel sistemde çok sık yapılan değişiklikler yüzünden Tüzük’ün çok sayıda hükmü geçersiz hale gelmiş, Tüzük metninin sistematigi de önemli ölçüde bu durumdan olumsuz etkilenmiş, yürürlükten kaldırılarak 657 sayılı Kanun hükümleri tümüyle yerel yönetimler özellikle belediyeler personeli hakkında uygulanmaya başlamıştır.

Böylece, Devlet Memurları Kanunu kapsamında yer alan yerel yönetimler personel sistemi için de geçerli olan ve daha önce sözü edilen temel ilkeler burada kısaca açıklanmaktadır.

Sınıflandırma ilkesi, kamu hizmeti görevlerini ve bu görevlerde çalışan personeli görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplandırmaktadır.

Sınıflandırma, kamu personel rejiminin temel ilkelerinden biridir. DMK’ya göre sınıflandırma, memurların, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplandırılmasıdır. Kanun, on adet hizmet sınıfı kabul etmiştir. Bunlar, Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri ve Milli İstihbarat Hizmetleri sınıflarıdır.

Kariyer, memurluğun “meslek” durumuna, yükselmelerin ise sistemli hale getirilmesi olgusudur. Bu ilke memurlara, kamu hizmetleri için gerekli bilgileri ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıflar içinde daha ileriki güçlük ve sorumluluk düzeylerine yükselme olanağı sağlamaktadır.

Liyakat, göreve girişte ve hizmet içindeki yükselmelerde bilgi, görgü ve diplomayı esas alan bir ilkedir. Liyakat (yeterlik) sistemi, etkili, verimli ve akılcı bir personel rejiminin kurulmasına imkan kazandıran kural ve uygulamaların tümüdür. Liyakat, bir başka deyişle hizmete girişten emekliye ayrılıncaya kadar olan sürecin tüm aşamalarında objektif kuralların hakim olmasıdır. Devlet Memurları Kanunu’na

göre, liyakat, sisteminin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır.

3. Kamu Personel Sisteminin Özellikleri

* **Memurluk, kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır.** Kişi, memurluk statüsüne girmekle ömür boyu sürecek bir mesleğe girmiş olmaktadır. Bu nedenle, memurluğa genç yaşta girilir, yasada memurluk statüsünden çıkarılmayı gerektiren durumlar olmadıkça emekli oluncaya kadar çalışılır.

* **Memurluğa girişte genel öğrenim esastır.** DMK' ya göre, devlet memuru olabilmek için en az ortaokul mezunu olmak şarttır. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, belli bir iş için değil, genel bir meslek ve hizmet alanı için personel alırlar. Bu nedenle, genel kültür ve genel yetenek ölçen sınavlar yapılması söz konusudur. Uzmanlık bilgisi ölçen sınavlar, bazı meslek dalları ve kariyerlerle sınırlıdır. Tıp doktorluğu, müfettiş yardımcılığı vb. buna örnek gösterilebilir. Sistemin bu niteliği, uzmanlığa dayalı eleman alınmasını geniş ölçüde engellemektedir. Bu sistemde, genellikle işin gerektirdiği bilgi ve becerilerin hizmet içinde kazanılacağı varsayılmıştır.

* **Hizmete girişte karma sistem geçerlidir.** Her kurum ve kuruluş, kendi personel politikasını kendi belirler. 17 Ekim 1999'da yapılan merkezi sınav (DMS) öncesi, her kurum ve kuruluş ihtiyaç duyduğu personelin sınavlarını kendi sınav komisyonları aracılığıyla yapar ve personel alırdı. Sözü edilen tarihte, ülkemizde ilk defa memur olarak atanmak isteyen adayların sınavı ÖSYM tarafından gerçekleştirilmiş, başarı listeleri merkezi personel örgütüne gönderilmiş, başarılı adaylar en çok beş kuruma yerleştirilmek üzere başvurmuş, başvuru sahibi adayların atanmayı istedikleri görevin gerektirdiği nitelikte olup olmadıklarını belirlemek üzere yine kurum ve kuruluşlarda oluşturulan sınav komisyonları devreye girmiştir. Öte yandan, kariyerler, genel sınav yönetmeliği hükümlerine göre yine eskisi gibi, kendi elemanlarını kendileri seçip almak üzere merkezi sınava giren veya girmeyen adayların yazılı, sözlü, uygulamalı sınavlarını ve mülakatlarını kendileri yapmaktadır. Bu durumlar, merkezi hizmete alma sistemi yanında kurumsal sistemin de yer aldığını, dolayısıyla karma sistemin geçerli olduğunu göstermektedir.

Ülkemizde kamu personeli, hizmete girdiği kurumda çalışma yaşamını sürdürür; başka bir kuruma geçiş, ancak çalışmakta olduğu kurumun izniyle mümkün olmaktadır.

*** Yükselmelerde kıdem, öğrenim düzeyi, görevde yükselme eğitim görmek ve yükselme sınavında başarılı olmak belirleyici birer ölçüttür.**

Herşeyden önce diploma, kişinin hem hizmete giriş derece ve kademesini (kazanılmış hak aylığını) hem de hizmet içinde yükselebileceği en üst derece ve kademeyi belirlemektedir. Göreve başlanılan derece ve kademedede belli bir süre çalışıldıktan sonra bir üst derecede çalışma hakkı elde edilir. Günümüzde memurlar, 15 derecelik bir rütbe sıra düzeni içinde görev yürütmektedir. Dokuzuncu derecenin birinci kademesinden göreve başlayan dört yıllık bir yüksek öğretim kurumu mezunu memurun birinci derecenin ilk kademesine yükselebilmesi için normal koşullarda 28 yıl görev yapması gerekmektedir. Personel sistemine 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla getirilen bir değişiklik, genç ve yetenekli memurların ilk dört derecedeki kadrolara belli koşullara sahip olmak kaydıyla atanabilmelerine imkan kazandırmıştır. Buna göre, kazanılmış hak aylık derecesinin üstünde üçüncü ve dördüncü kadro dereceli görevlere atanabilmek için en az 8 yıl, ikinci dereceli ve 5300'den az ek göstergeli kadrolara atanabilmek için en az 10 yıl, birinci dereceli ve 5300 ve üstünde ek göstergeli kadrolara atanabilmek için en az 12 yıl fiilen memur olarak çalışmış olmak ve atanacağı kadronun niteliklerini önceden kazanmış olmak gerekmektedir.

Öte yandan, 18 Nisan 1999'da yayımlanan Görevde Yükselme Genel Yönetmeliği, yükselmelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanmasını, "hizmetin gereği"nin de gözönünde bulundurulmasını hükme bağlamıştır. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarında yükselmelerin, genel yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılacak özel yönetmeliklerle gerçekleştirilmesi söz konusudur. Bu bağlamda, kurum ve kuruluşlarda görevde yükselme eğitimlerinin yapılması eğitim görenlerin daha sonra yapılacak merkezi sınavda da başarı sağlayarak yükselmeye hak kazanmaları gerekmektedir. Özel yönetmeliklerin, genel yönetmelikle düzenlenmemiş olan müdür unvanı üstündeki yöneticilik mevkiele yükselmeleri de düzenleyebilecekleri konusunda genel yönetmelikte bir hüküm yer almamaktadır.

*** Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir.**

Aylıklar, memurun öğrenim durumuna, sınıfına ve hizmet süresine göre belirlenmektedir. Ancak, aynı öğrenim durumuna ve hizmet süresine sahip olduğu halde, çalışma alanına, çalıştığı kuruma, istihdam biçimine ve bulunduğu değişik statüye göre memurlar arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde, memurların aylık ve ücretlerinin belirlenmesi, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, KHK'ler gibi tek yanlı bir yürütme organı kararıyla gerçekleşmektedir.

*** Memurluk, güvenceli bir statüdür.** Memur, statüden çıkarılmayı gerektiren bir fiili işlemedikçe emekli oluncaya kadar memurluk statüsünde kalır, çalışma yaşamına devam eder. Memurluk statüsünde kalma güvencesi, kamu hizmetinin iyi görülmesi düşüncesiyle memura tanınmıştır.

*** Memurluk, geleneksel ve biçimsel bir statüdür.** Memurluk, öteden beri okumuş kimselerin uğraş alanıdır. Yani, belli bir öğrenim düzeyi söz konusudur. Bu, bir bakıma, Osmanlı İmparatorluğu geleneğinin bir devamıdır. Osmanlılarda, özellikle yükselme döneminde, memurun itibarı, onun ekonomik gücünden, yetki ve yaptırım gücünden (otoritesinden) kaynaklanırdı. Türkiye Cumhuriyeti 1950'ye kadar bu çizgiyi devam ettirdi. Söz konusu dönemde memurluk, hukuki bakımından güvenceli, ekonomik yönden çekici, toplumsal saygınlığı yüksek, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerinde otoriter, hizmet açısından kuralcı, şekilci (formalist) bir sistem görünümündeydi. 1950'de başlayan çok partili siyasal yaşamda (demokratikleşme) ve endüstrileşme sürecinde memurluğun ekonomik ve toplumsal statüsünde önemli aşınmalar olmuştur. Buna ek olarak memurluk anlayışı, işlemleri yazılı normlara ve bürokratik değerlere uydurmaya dayanmaktadır.

*** Memurluk statüsü yasalarla düzenlenmektedir.** En ince ayrıntılarına kadar memurların özlük ve mali hakları yasalarda yer almaktadır.

*** Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.** Bu konuda başta Danıştay olmak üzere bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri idari yargı sistemini oluşturmakta, kamu personel hukukunun gelişmesinde ve biçimlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

4. Kamu Hizmetlerine Giriş

Liyakata dayalı bir personel sistemi, hizmete alma işleminde liyakatı (işe ehil olmayı) ve objektifliği başat kılmakla gerçekleştirilir.

Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu, kamu hizmetlerine giriş konusunda kimi ilke ve esaslar belirlemiştir.

Anayasa, kamu hizmetlerine girmeyi bir hak (katılma hakkı) olarak kabul etmiştir. Nitekim, Anayasanın 70 inci maddesinde her Türk'ün kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğunu, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğini belirtmektedir.

Bu anayasal düzenleme, kamu hizmetlerine girişte “serbestlik”, eşitlik” ve “liyakat olmak üzere üç temel ilke ortaya koymaktadır.

Serbestlik, askerlik gibi zorunlu yükümlülükler dışında, kamu hizmetlerine girişin, kişinin hür iradesine bağlı olduğunu anlatan bir ilkedir. Hiç kimse zorla memur yapılamaz.

Kamu hizmetlerine girmede her Türk yurttaşı eşit hakka sahiptir. Yurttaşlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce vb. nedenlerle ayırım yapılamaz.

Kamu hizmetlerine girmede, görevin gerektirdiği niteliklerden başka nitelikler aranamaz. Görevin gerektirdiği nitelikler, adayın sözkonusu göreve uygunluğunu belirleyen liyakatı, başka bir deyişle yeterlidir. Devlet memurluğuna girişte aranan genel ve özel şartlar, liyakat ilkesini zedelemaz. Liyakat ilkesinin amacı, iş ile onu yerine getirecek kişinin nitelikleri arasında uygunluk sağlamaktır.

DMK, memur olmak isteyenlerde aranacak genel ve özel şartları belirtmektedir. Buna göre, genel şartlar şunlardır: Vatandaşlık, yaş, öğrenim durumu, sağlık, kısıtlılık, askerlik durumu (DMK, m.48).

Özel şartlar ise, genel şartların yanında aranan, belli bir görevin gereği ile ilgilidir. Örnekse, öğretim elemanı olarak çalışabilmek için yabancı dil bilmek gibi koşullardır. Bunlar, kurum ve kuruluşların kuruluş ve görevleriyle ilgili mevzuatta yer alan özel koşullar olup hizmetin gereği olarak değerlendirilebilir (DMK m.48).

5. Adaylık

Devlet memurluğu için yapılan sınavda başarılı olanlar, kurumlarınca yetiştirilmek ve denenmek amacıyla “aday memur” olarak atanırlar. Adaylık süresi, DMK’ya göre en az 1, en çok 2 yıl olarak belirlenmiştir. Aday memur, adaylığı süresi içinde ancak kendi kurumunda çalışır, diğer kurumlara naklen geçemez. Ayrıca, asaleti onanınca kadar kademe ilerlemesi de yaptırılmaz. Adaylar, adaylık süreleri içinde bir taraftan memurların ortak nitelikleri ile ilgili konularda temel eğitime, diğer taraftan da hizmet sınıfları ile ilgili olarak hazırlayıcı eğitime ve en sonra da staja tabi tutulur. Temel eğitim ve hazırlayıcı eğitimin, memurun çalıştığı kurumda yapılması gereklidir. Aday memurun asaletinin onanabilmesi için bu üç eğitimin herbirinde başarılı olması, adaylık süresi içinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak bir durumun ve göreve devamsızlığın olmaması gereklidir. Aksi halde, sicil amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile memurluk statüsünden çıkarılır. Bu gibilerin isimleri, ilişki kesilme nedenleri kurumlarınca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilmek gerekir. Aynı şekilde iki yıl içinde devlet memuru olmak için olumlu sicil alamayan adayların da memuriyetle ilişkileri aynı usule uygun olarak kesilir.

Adaylık süresi içinde ya da sonunda yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı memuriyetle ilişkileri kesilenler, sağlık nedenleri hariç, üç yıl süre ile devlet memurluğuna alınmazlar.

Adaylık süresi içinde eğitimlerinde başarılı olan ve olumlu sicil alan adaylar, sicil amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere “asli memurluğa” atanırlar ve o tarihten sonra en geç bir ay içinde “sadakat yemini” yaparlar.

Atama, idari bir işlemdir. Atama işlemi yapıldıktan sonra ilgili memura duyurulur. Memurun Kanunun öngördüğü süre içinde görevine başlaması gerekir.

- Aynı yerde göreve atananlar, atama emirlerinin kendilerine tebliğ edildiği günü izleyen gün,

- Başka bir yerdeki göreve atananların, atama emirlerinin kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde o yere hareket etmeleri ve yol süresini izleyen gün işe başlamaları gerekir.

Sağlık nedenleri dışında, göreve başlamak için yasanın tanıdığı süreyi geçirenler, görevden çekilmiş sayılırlar.

6. Memuriyet Rejiminde Disiplin Yaptırımları

Kamu hizmetlerinin hukuk kurallarına ve kamu yararına uygun olarak işlerlik kazanmasını sağlamak amacını güden hukuksal, idari önlemler ve uygulamalar disiplin rejimini oluşturmaktadır.

Kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu personelinin kurumun düzenini bozucu davranışlarını (disiplin aykırılıklarına) karşı uygulanan yaptırımlara “disiplin cezaları” denmektedir.

Disiplin cezaları, ceza kanunlarında düzenlenmiş cezalardan farklılık gösterir.

Ceza kanunları toplum düzenini ihlal eden davranışları (fiilleri) cezalandırır; disiplin cezaları ise, kurumun kendi içindeki kurallara aykırı olarak işlenen fiilleri cezalandırır. Disiplin yaptırımları yönetim düzenini bozan fiillere uygulanır. Yönetimin yapılmasını gerekli gördüğü davranışları göstermemek ya da yapılmasını istemediği davranışlarının gösterilmesi durumunda disiplin yaptırımları uygulanması söz konusudur. Bazen bir davranış, hem kurumun yönetim düzenini hem de toplum düzenini bozabilir. Bu takdirde hem disiplin hem de ceza kovuşturması yapılır.

Anayasaya göre, savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin soruşturmasında isnat olunan suçun ilgiliye yazılı olarak açıkça bildirilmesi ve savunmasını yapması için 7 günden az olmamak üzere süre verilmesi gereklidir. Anayasaya göre, uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar dışında disiplin kararları yargı denetimi dışında tutulamaz.

657 sayılı DMK, disiplin cezasını gerektiren davranışlar ile bu davranışlara (disiplin aykırılıklarına) uygulanacak disiplin cezalarını saymıştır. Buna göre, disiplin cezaları DMK’da ağırlık derecelerine göre şöyle sıralanmaktadır: Uyarma,

kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma.

7. Memurlukta Sicil İşlemleri

Memurların kişisel durumları, çalışması, mesleksel ve moral değerleri, sicil amirlerince tutulan sicil dosyalarında belirtilir. Memurların ehliyet ve yeterliklerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, yer değiştirmelerinde, hizmet içi eğitimlerinde, emekliye ayırma ya da hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır.

Sicil raporlarındaki sicil notu ortalaması, 100 üzerinden 60 ve daha yukarı olanlar “olumlu”, 60’ın altında olanlar ise “olumsuz” sicil almış sayılırlar. İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar, başka bir sicil amirinin emrine atanırlar. Burada da bir sicil dönemi sonunda olumsuz sicil almaları durumunda memuriyetle ilişkileri kesilerek haklarında emeklilik hükümleri uygulanır.

8. Memurların Yetiştirilmesi

Kamu personelinin genel kültür, mesleki gelişme, kurum ve çevresi arasındaki ilişkileri geliştirme konularında yetiştirilmesi, personel yönetiminin en önemli konularından biridir.

Personelin hizmete girmeden önce genel öğretim kurumlarında gördüğü eğitim ve öğrenim, hizmet öncesi eğitimidir. Hizmet öncesi eğitim, ekonomik ve teknik gelişmeyle birlikte sadece genel kültür vermekle kalmamakta, teknik ve uzmanlık eğitime de ağırlık vermektedir. Hizmet öncesi eğitim, ne kadar uzmanlaşma ve teknik konulara yönelirse, ihtiyaç duyulan yetenekli ve uzman personel sorunu o denli kolay çözüme kavuşur. Konu, geniş ölçüde kamu kurum ve kuruluşları ile eğitim kurumları arasında yapılacak işbirliği ile yakından ilgilidir.

Personelin hizmete girdikten sonra çalıştığı kurumda yetiştirilmesi etkinliklerine “hizmet içi eğitim” denmektedir. Bu etkinliklerde hedef, kişinin mesleki yönden geliştirilmesidir. Özellikle kişiye yönelik rütbe sisteminin kabul etmiş ülkelerde hizmet içi eğitimle hizmetin gerektirdiği nitelikler personele kazandırılır. Görevle çalışan arasındaki uygunluk da hizmet içi eğitimle sağlanmaya çalışılır. Sistem, kural olarak, kişilerin hizmete alındıktan sonra kurum içinde değişik

işlerde çalıştırılarak yetiştirilmesi esasına dayanmaktadır. Hizmet içi eğitimin gerçekleştirmeyi amaçladığı hususlar şöyle belirtilebilir:

Birincisi, mesleki ve teknik bilgiyi geliştirmektir.

İkincisi, verimi artırmada maliyeti düşürmektir.

Üçüncüsü, yönetimden yakınmaları azaltmaktır.

Dördüncüsü, iş akışını hızlandırmaktır.

Beşincisi, personeli motive etmektir.

Hizmet içi eğitim etkinliklerinin etkililiği, amaçlarını gerçekleştirebilmesi için eğitim yöntemleri büyük önem taşımaktadır. Özellikle katılımlı yetiştirme yöntemleri (grup tartışmaları, örnek olay yöntemi, küçük gruplar halinde çalışma, seminerler, rol oynama, duyarlılık eğitimi vb.) eğitimin amacına ulaşmasında değeri olan yöntemlerdir.

9. Yöneticilerin Yetiştirilmesi

Yönetim konusunda ülkeden ülkeye farklı sistemler olmasına karşın, yöneticilerin yetiştirilmesine her ülke değişik ağırlıkta ve biçimde önem vermektedir.

Özellikle üst düzey yöneticilik konumlarına eleman seçiminde başlıca iki yaklaşım bulunmaktadır. Birinci yaklaşım, gene eğitime ağırlık verir. İkincisi ise uzmanlığa ağırlık verir.

Genel eğitime ağırlık veren ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. Kişiler, üst düzey yöneticilik görevlerine geniş ölçüde üniversite eğitimindeki başarı durumlarına ve genel yeteneklerine göre seçilir. Genel formasyonun bakanlara görüş hazırlamada, bilgileri işlemede ve değerlendirme yapmakta yeterli olduğu kabul edilir. Devlet işlerinde teknik niteliğin giderek artmasına karşın İngiltere, “genel yönetici” uygulamasını sürdürmektedir.

Çoğu Avrupa ülkesinde “genel yönetici” yaklaşımının farklı biçimleri uygulanmaktadır. Kimi Avrupa ülkelerinde, örneğin Almanya’da üst düzey yöneticilerde belirli bir hukuk nosyonu aranmaktadır. Almanya’daki bu özellik, daha

önceki Prusya devletinden gelmiştir. Nitekim Almanya’da üst düzey yöneticilerin %66’sı belirli bir hukuk eğitime sahiptir.

Uzmanlığı esas alan personel politikası izleyen ülkeler ise ABD ve Fransa’dır. ABD’de memuriyete girişte önceden uzmanlığı kazanmış olmaya büyük önem verilmektedir. Dolayısıyla üst düzey yöneticilik mevkilerinin 1/3 inde uzmanlık eğitimi almış kişiler görev yapmaktadır.

Fransa’da üst düzey görevlere atanabilmek, ENA’yı yani Fransa Ulusal İdarecilik Okulu’nu bitirmekle mümkündür. Orta düzey yöneticileri de Bölgesel Yönetim Enstitülerinde eğitim görmektedirler. Fransa, yönetici yetiştirilmesinde okul tipine önem vermektedir. ENA, 1945 yılından beri bu amaca hizmet etmektedir. Okulda teori ile uygulama birlikte yürütülmektedir. Öğrenciler, ENA’da üç hafta eğitim gördükten sonra bir yıllığına staja gönderilirler. İkinci yıl Okula döndüklerinde genel yönetim ve ekonomi yönetimi konularında dersler alırlar. Dersler, yönetim yöntemleri ve özellikle yönetimin hukuksal ve mali yönleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Öğrencilere, müzakere teknikleri konularında deneyim kazanmaları için çeşitli eğitim programları uygulanır. Bu amaçla öğrencilere “uluslararası ilişkiler” ve “endüstri ilişkileri” konularında konferanslar verilir. Öğrenciler, kısa süreli olarak özel kesim kuruluşları ya da KİT’lerde çalıştırılırlar. Öğrenciler, bir yabancı dili de ENA’da öğrenmek zorundadır. Öğrenciler, ENA’daki öğretim sırasında türlü değerlendirmelere tabi tutulurlar. Bu değerlendirmeler sonunda elde edilen başarı derecesi, adayı, kurum ve meslek seçmede “tercihli” duruma getirir.

10. Türkiye’de Yönetici Yetiştirilmesi ve Hizmet İçi Eğitimi

Türkiye’de yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda kurumsal bir eğitim sistemi yoktur. Üst düzey yöneticisi olarak görev alacak yöneticilerin hizmet öncesi okul eğitimi dışında hizmet içi hazırlayıcı eğitime tabi tutulmaktadır.

Yöneticiler, genç yaşta girdikleri memurluk mesleğinde kıdem ve liyakat esaslarına göre daha önceleri meslek yaşamlarının son dönemlerinde üst düzey yöneticilik görevlerine gelebilmekte idi. Daha sonra, 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen 68 inci maddeye eklenen B bendi hükmü ile genç ve

yetenekli kamu görevlilerinin kazanılmış hak aylık dereceleri üzerindeki ilk dört derecedeki görevlere atanmalarına imkan kazandırılmış; böylece özellikle birinci derecedeki üst düzey yöneticilik görevlerine 12 yıl (en az) fiilen kamu kesiminde çalışmış olanlardan kurum ve kuruluşlarda üst düzey yönetici atamalar yapılmıştır. Demokratikleşme sürecinde siyasal iktidarlar, liyakat ölçütü yerine siyasal yakınlık ölçütüne daha çok önem vermişler; bu da yönetimin siyasallaşması olgusuna yol açmıştır. İstisnai memurlukların kapsamının genişletilmesi de, yönetimin siyasallaşmasına yol açan bir diğer önemli faktördür.

1982 Anayasası 128 inci maddesinin son fıkrası ile üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi usul ve esaslarının özel olarak kanunla düzenlenmesini hükme bağlamış, 1986 yılında bu konuda çıkarılan kanun, anayasal gereklere uymadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

Ülkemizde bugün kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel iki kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi, genel öğretim kurumlarıdır. İkincisi ise devlete eleman yetiştirmek üzere açılmış olan meslek okullarıdır.

Yürürlükteki personel sistemine göre, hizmete giriş, rütbe sistemi gereği, geniş bir hizmet alanına olduğu için, kamu görevlilerinin hizmet içinde yetiştirilmeleri zorunlu olmaktadır. Hizmet içi eğitim, bir ölçüde bu eksikliği telafi etmek amacını gütmektedir.

Hizmet içi eğitim konusunda temel sorumluluk kurumlara aittir. Bu amaçla, 657 sayılı DMK kapsamındaki her kurum ve kuruluşta bir “eğitim birimi” kurulması gerekmektedir. Ayrıca, her kurum, kendi personelinin eğitim gereksinimlerini karşılamak üzere “eğitim merkezi” açabilme yetkisine sahiptir. Kurumlararası eğitim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerekirse “kurumlararası eğitim merkezlerinin” açılabilmesi de yasal olarak mümkündür. Kurumlararası düzeyde eğitim veren kuruluş olarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü vardır.

IV. KAVRAMLAR

A. YENİDEN YAPILANMA

Yeniden yapılanma, kamu yönetimi sisteminin değişen ülke ve dünya koşullarına uyumlu hale getirilmesi için yapılan planlı ve bilinçli değiştirme etkinlikleridir. Bu etkinlikler, genellikle kamu bürokrasisinin dışından gelen ve varolan bir dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme (transformasyon) hareketidir.

Yeniden yapılanma, herşeyden önce devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik anlamına gelir. Örnekse, Başkan Bill Clinton'un o dönemdeki yardımcısı Al Gore'un hazırladığı "Federal Devletin Yeniden Yapılandırılması" konulu raporundaki söylemidir. "Kürek çeken devlet değil, artık dümen tutan devlet sözkonusudur".

Yeniden yapılanma, karar verme sürecinde ve bürokrasi-politik sistem ilişkilerinde yeni bir denge arayışını yansıtır. Yönetim sisteminin ilişkilerinde ve çevresi ile olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olur.

Yönetimde yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, yönetim-siyaset ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurum ve kuruluşlarının, sınırlı kaynaklarla (insan kaynakları, parasal kaynaklar vb.) amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlenmesi ve nasıl bir kadro düzeni gerektiği sorusuna yanıt arar.

Yeniden yapılanma kısaca, toplumun değerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalama çabasıdır.³

B. ANAYASA

Devletin şeklini, organlarını, temel kuruluş, işleyiş ve ödevlerini, yurttaşların temel haklarını, özgürlüklerini ve ödevlerini düzenleyen temel hukuk kurallarının bütünüdür. Anayasa, temel kanun olup hiçbir kanun Anayasa'ya aykırı olamaz.

³ Cahit TUTUM: **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, (Ankara: TESAV Yayını, 1994), s.4.

C. KANUN

Yasama organınca, kanun yapma yöntemlerine uygun olarak Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla çıkarılan, genel, nesnel (objektif) ve sürekli nitelikte ve uyulması gerekli maddi anlamda mevzuat metinleridir.

Şekli yönden yasalar ise, bireysel ve somut düzenlemelerdir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi, yasama organının yasa koyma yetkisini konu yönünden sınırlamamıştır. Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla kanun koyucu, yasanın konusunu serbestçe saptayabilir. Anayasa'nın "açık" ve "kesin" kurallarına "sözüne ve özüne" aykırı kural koyan kanun, konu yönünden Anayasa'ya aykırıdır. Anayasa'da açık olarak öngörülmemiş bir konunun, yasama organı tarafından düzenlenmesi, yasama organının takdiri ile ilgili bir noktadır. Ancak, bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Yasama organı, Anayasa'nın temel ilkelerine uygun hareket etmek koşuluyla bu yetkisini kullanabilir. Anayasa kurallarını uygulamak ya da uygulamamak veya askıya almak, yasama organının takdirine bırakılmamıştır. Çünkü, her organ, eylem ve işlemlerinde Anayasal sınırlar içinde kalmak ve Anayasa'ya uygun hareket etmek zorundadır. Bu, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucu olup, yasama organı da bu anlayışa uygun hareket etmekle yükümlüdür.

Kanunlar, yürürlük kazanabilmek için Resmi Gazete'de yayımlanmak zorundadır. Yasama organınca kabul edilen kanun, yayımlanmadıkça kimse için geçerli değildir. Kanunun yürürlük tarihi belirlenmemişse, Kanun yayımı tarihini izleyen günden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girer.

Kanunlar, Anayasaya aykırı olamaz; Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde "iptal" istemi ile kimlerin dava açabilecekleri, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'da belirtilmiştir.

Bunun yanında, adli ya da idari yargı yerlerinde görülmekte olan davalarda, mahkeme Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır, yargı organlarıncı bu durumlarda Anayasa Mahkemesine anayasal yargı denetimi için başvurmalarına "somut norm denetimi" yoluyla Anayasal yargı denetimi de denir.

D. YETKİ KANUNU

1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle ilk defa hukuk sistemimize giren, yasama organınca Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verebilen ve Anayasa'ya uygun olması önkoşul olan bir yasama tasarrufudur. Aynı kural, 1982 Anayasası'nın 87 nci maddesinde de TBMM'nin görev ve yetkileri genelde sayılırken "Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermek" biçiminde yer almaktadır.

Yetki kanunu, çıkarılacak KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, yetkinin kullanım süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarıp çıkaramayacağını gösterir.

1982 Anayasası, KHK'lerin uygulanma alanını genişlettiği gibi, sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda yasama organından yetki almadan KHK çıkarma yolunu da hükümete tanımıştır. Sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda, yetki yasasına gerek kalmadan çıkarılan KHK'lerin yasama organınca onaylanması için izlenecek yol ve yöntem, 1982 Anayasası m. 121/3, m. 122/3 hükümleri uyarınca TBMM İçtüzüğü'ne bırakılmıştır.

Olağan durumlarda hükümetin KHK çıkarabilmesi için yetki kanunu gereklidir. Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile Dördüncü Bölüm'de yer alan siyasal haklar ve ödevler yetki kanununa dayanılarak KHK'lerle düzenlenemez (Anayasa, m. 91).

Yetki kanunları, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM'ce reddedilen KHK'ler, kanunun yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar.

E. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME (KHK)

Yasama organınca çıkarılan bir yetki kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca yapılan "yasa gücünde" bir tasarruftur.

1961 Anayasası'nda 1971'de yapılan değişiklikte hukuk sistemimize girmiştir. KHK uygulanmasında Bakanlar Kurulu, yürürlükteki yasalarda ve KHK'lerde değişiklik yapabilmektedir.

1982 Anayasası, KHK çıkarılmasının koşullarını olağan dönemlerde (m. 91) ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde (m. 121 ve 122) olmak üzere ayrı ayrı düzenlemiştir.

Olağan dönemlerde Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarabilmesi için, yasama organının, yetki yasası çıkarılabilecek KHK'lerin amacını, kapsamını, ilkelerini, yetkiyi kullanma süresini, bu süre içinde bir taneden çok KHK çıkarıp çıkarılamayacağını göstermesi gereklidir. Bu KHK'lerde, Anayasa'nın Kısım 2 Bölüm 1 ve 2'de yer alan temel hakların, kişi haklarının ve ödevlerinin, Bölüm IV'te yer alan siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenmesi, Anayasa'ya göre olanaklı değildir.

KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra veya KHK'lerde belirtilen tarihte yürürlüğe girer ve yayımlandıkları tarihte TBMM'nin iradesine sunulur. Yasama organı, sunulan KHK'yi aynen veya değiştirerek yasalaştırır veya yine bir yasa ile reddedebilir. TBMM'nin bir kanunla reddettiği KHK'ler, buna ilişkin Kanun Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değişiklikle kabul edilen KHK'ler, Kanun olarak Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlük kazanır.

KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğunu, kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi denetler.

Anayasa'ya göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim sırasında Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda KHK'ler çıkarabilir. Bu KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlandığı gün TBMM'nin onayına sunulur. Bu KHK'lerin TBMM'nce onaylanmasına ilişkin süre ve usuller TBMM İçtüzüğünde gösterilir.

Bu KHK'lerin olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerden iki önemli farkı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerle düzenlenemeyecek, yukarıda belirtilen konularda da KHK ile düzenleme yapılabilmesi, ikincisi ise, bu KHK'lerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmamasıdır.

F. KARARNAME

Yürütme organının aldığı kararları içeren bir idari işlem türüdür. Kararnamelerin, Bakanlar Kurulu kararları (Vali atanması gibi), Müşterek Kararnameler (Kaymakam atanması gibi) ve Anayasa'nın 107. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın tek başına çıkardığı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi türleri vardır. Bu türlerden biri de “özel düzenleme yetkisine dayanarak yapılan çözümleyici işlemler”dir. Bunlar, aslında yasa konusu olmakla birlikte, olağanüstü yetki yasalarına dayalı olarak, Bakanlar Kurulunun yaptığı düzenleyici işlemlerdir.

Bunlara, kamu yönetimi hukuku dilinde “kural kararnameler” adı verilmektedir. Yasaların hükümete tanıdığı yetkiyle yapılan bu türden düzenleyici işlemlere örnek olarak; Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa göre çıkarılan “Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararnameleri” gösterilebilir.

Yine aynı türden olmak üzere hükümetçe İkinci Dünya Savaşı yıllarında (1940'larda) çıkarılan Milli Korunma Kanununa göre yayımlanan “Milli Korunma Kararnameleri” de örnek olarak gösterilebilir. Bir başka örnek de şudur: 657 sayılı DMK'nun uygulanmasında görülen aksaklıkları düzeltmek ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla Hükümete 1539 sayılı Yetki Yasası ile belli bir süre için KHK'ler çıkarma olanağı sağlanmıştır. Bu yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 12 adet KHK'den son 12 sayılı KHK, 1 nolu KHK, yasama organından hükümetçe geri çekilmiştir. Sürenin bitiminde TBMM'nce 1985 tarihli, 1897 sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilmiş, bu yasa DMK'da önemli değişiklikler getirmiş, yerel yönetimlerde 657 sayılı Kanun, m.4/A statüsünde çalışanları da kapsama almış ve “memur” tanımı yapmıştır.

Kural-kararnameler, konuları açısından yasa alanına girmekte, ancak nitelikleri dolayısıyla, yönetsel metinlerdir.⁴ Bunun anlamı, bu kararnamelerle ilgili olarak Danıştay’a başvurulabilmesidir. Bir başka deyişle, başka yönetsel eylem ve işlemler gibi bunlar da “yargı denetimi”ne tabidirler. KHK’lerin yargısal denetimi de, kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

Genel Düzenleme Yetkisine Dayanarak Yapılan Düzenleyici İşlemlere gelince; 1982 Anayasasının 115 inci maddesi uyarınca, yasaların uygulanmasını göstermek ya da yasaların buyurduğu konuları düzenlemek için hükümetin çıkardığı “tüzükler” ile Anayasa m.124 uyarınca çıkarılan “yönetmelik”ler bu tür düzenleyici metinlere örnektir.

Bakanlar Kurulu Kararları, tüm bakanların imzası ve Cumhurbaşkanı’nın onay nitelikli imzasını içerir Müşterek Kararname’de, ilgili Bakanın, Başbakanın imzaları ve Cumhurbaşkanı’nın onay niteliğinde imzası vardır. 1451 sayılı Yasaya 25.07.1996 tarih ve 4158 sayılı yasa ile eklenen Ek 1. Maddeye göre ortak kararnamede Başbakan Yardımcısının imzasının da olması gerekir. Yurt dışı temsilciliklerine Bakanlıkların yaptığı müşterek kararnamelerle yapılan atamalarda, sayılan imzalar yanında Dışişleri Bakanı’nın da imzası gereklidir. Örnekse, Dış temsilciliklerde görevlendirilen bir Çalışma Müşavirinin atama kararnamesi gibi. Bakanlar Kurulunun kararı ile atanacaklar hakkında 2451, ortak kararname ile atanacaklar hakkında 2477 sayılı kanunlar yürürlüktedir. Bunlar dışında kalanlar ise, tekli makam onayı ile atanır.

G. TÜZÜK

Yasalardaki hükümlerin uygulanmasını göstermek ya da emrettiği hususları belirlemek üzere Bakanlar Kurulu’nca çıkarılan ve hukuki rejimi, Anayasa m. 115’te düzenlenmiş idari düzenleyici bir metindir.

Tüzükler, belirli bir yasaya dayanılarak çıkarılır. Tüzükler ilgili yasalara uygun olmak zorundadır. Tüzükler yasalara aykırı olamazlar. Tüzük tasarılarının Danıştay’ın incelemesinden geçirilmesi anayasal bir zorunluluktur. Bununla birlikte, Danıştay incelemesi, Bakanlar Kurulu’nu bağlayıcı nitelikte değildir. Yani Bakanlar

⁴ Daha fazla bilgi için bkz. A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: **Yönetim Hukuku**, 14. Bası, (Ankara, 2000).

Kurulu isterse, Danıştay incelemesinden geçmiş metni, isterse, Danıştay’a sunduğu tüzük tasarısı metnini tüzük olarak çıkarabilir.

Tüzükler, Bakanlar Kurulu Kararlarının Cumhurbaşkanınca onaylanıp yasalar gibi Resmi Gazete’de yayımlanması üzerine yürürlüğe girer.

Tüzük çok başvurulmuş bir düzenleyici idari işlem türü değildir; Çünkü, Bakanlar Kurulunca hazırlanması ve uygulamadaki gecikmelerin ortadan kaldırılması için Danıştay’ın üç ayla sınırlı bir sürede incelemesinden geçirilmesi zorunluluğu vardır.

Başka yönetsel düzenleyici metinler gibi tüzükler de iptal davasına konu olabilir. Ayrıca, olaya bağlı olarak da tüzükler, yargı denetimine tabidir.

Tüzüğün, bir de “statü” niteliğindeki hukuksal metin olarak tanımı vardır. Şöyle ki, Tüzük, özel hukuk kişilerinin, derneklerin, sendikaların örgütsel yapılarını, iç düzenlemelerini ve çalışma esaslarını belirleyen “statü” niteliğinde hukuksal bir metindir. Örneğin, KİT’lerin ve bağlı ortaklıklarının ana statüsü veya tüzüğü vardır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasına göre, sendikaların tüzükleri olması gereklidir. Derneklerin de 2908 sayılı Kanuna göre tüzükleri olması söz konusudur.

H. YÖNETMELİK

İdari düzenleyici metinlerden biri de, yönetmeliklerdir. Kendisinden mevzuat sıradüzeninde üstün olan tüzükler ve yasalara uygun olmak zorundadır. Başka bir deyişle yönetmelikler, tüzükler ve yasalara aykırı olamazlar. Diğer yönetsel düzenleyici metinlerde olduğu gibi, yönetmeliklere karşı iptal davası açılabilir. Yönetmelikler, genel nitelikte yönetsel düzenleyici metinler olduklarından Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanları için yönetmelik yapabilirler. Bu konuda önemli bir nokta da, yönetmelik yapabilmek için yasa veya tüzükle yetki verilmesine gerek olup olmadığıdır. Çünkü yönetmelik, düzenli ve sürekli yönetimin bir gereğidir. Uygulamada, Bakanlar Kurulu ve birkaç bakanlık bir araya gelerek yönetmelik çıkarabilir. Kamu tüzelkişiliğine sahip olmayan kuruluşlar da yönetmelik yapabilmektedir.

Anayasa, Resmi Gazete’de yayımlanacak yönetmeliklerin yasayla belirlenmesini öngörmektedir. Nitekim, bu amaçla çıkarılan 3011 sayılı Kanun uyarınca Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerince, işbirliğine, yetki ve görev alanına ilişkin genel kuralları içeren ve kamuoyunu ilgilendiren yönetmeliklerin ve kamu görevlilerine ilişkin genel kuralları içeren yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmektedir. Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu olan yönetmelikler “uygulama yönetmelikleri” adını taşımaktadır. Bunların dışında yönetimin türlü özdeksel ve teknik alanlarda çıkardığı olağan yönetmelikler vardır; bunların da ilgililere duyurulması gerekir. Buna karşılık, ulusal güvenlik ve genel güvenlikle ilgili, “gizlilik” derecesi taşıyan yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanmasına gerek yoktur.

Yönetmelikler, iptal edilmemiş olsa da yasa, tüzük ve başka üst hukuk kurallarına aykırı olan yönetmelikler mahkemelerce uygulanmaz.

Yerel yönetimleri ilgilendiren ve Devlet Memurları Kanununun çıkarılmasını öngörmüş olduğu yönetmeliklerin de Resmi Gazete’de yayımlanması, uygulamaya geçirilmeleri bakımından gereklidir.

İdarenin tüzük, yönetmelik dışında Genelge, Tebliğ, Esaslar olarak yaptığı kimi düzenleyici işlemlerin de “adsız yönetmelik” sayılarak, yönetmeliklerin bağlı olduğu “hukuki rejime” bağlanmalarının gerekliliği de savunulmaktadır.⁵

I. GENEL TEBLİĞLER

Hukuki bir işlemde, ilgili kişinin/kişilerin bilgilendirilmesini sağlamak amacıyla yetkili bir merciin/mercilerin yasal biçimde yazıyla ya da duyuru ile yaptığı belgelendirme işlemidir. Örnek olarak, Maliye Bakanlığının DMK ve Vergi Kanunlarının uygulanmasına ilişkin Genel Tebliğleri gösterilebilir.

⁵ Daha fazla bilgi için bkz.: A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: **a.g.e.**, Tahsin Bekir BALTA: **İdare Hukukuna Giriş**, (Ankara:TODAİE Yayını, 1970); Tahsin Bekir BALTA: **İdare Hukuku I-Genel Konular**, (Ankara: SBF Yayını, 1972); Sıddık Sami ONAR: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, (İstanbul: Halk Kitabevi, 1966); A. Şeref GÖZÜBÜYÜK: “Kamu Yönetimi ve Hukuk”, **Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan**, (Ankara: SBF ve TODAİE Ortak Yayını, 1974).

İ. GENELGELER

Üst makamın, yönettiği personele verdiği emirlerdir. Bu emirler, personele, mevzuatın uygulanmasında yol göstericidir. Bu nedenle, yönetmelikler hakkında yeni bir hüküm ve kararı gerektirmez.

J. TALİMAT (Direktif)

Üstlerin, hiyerarşik yetki ve yaptırım gücüne dayanarak astlarına, izleyecekleri hareket biçimi hakkında verdikleri hizmete özgü emirlerdir. Belirli bir memura yönelik olarak verilen emirler, niteliği itibarıyla şahsidir.

Kanun ve nizamlara uygun olarak verilen bir emre uymamak, Türk Ceza Kanunu m. 526'ya göre suç teşkil etmektedir.

K. GÜNLÜK EMİRLER

Kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan ve nitelikleri itibarıyla bir sıradüzen (hiyerarşik yapı) izleyen makamlarca astlara karşı yasalara uygun olarak kullanılan bir yaptırım gücüdür.

Yasalara aykırı olarak verilen bir emri yerine getirmek, astı sorumluluktan kurtarmaz (TCK, m. 94).

Yönetim, ayrıca kendi iç işleyişini düzenleyecek nitelikte yönergeler de çıkarabilir, genelgeler yayımlayabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKEMİZDE KAMU PERSONEL REJİMİNE VE DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GENEL BİR BAKIŞ

İ. KAMU PERSONEL REJİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı, bilimsel ve teknolojik üretim düzeyinin düşük oluşu¹ sonucu, artan nüfusa iş bulmanın çaresi, siyasal ve bürokrat kadrolardan kaynaklanan kayırmanın da etkisiyle, kamu kesiminde personel sayısını artırma olarak görülmüştür.

Sanayileşmenin istendik düzeyde olmaması, ilk, orta ve yüksek öğretim düzeyindeki genel öğretim kurumlarından mezun olanların devlet kapısında “iş güvencesi” beklentisinin önemli bir nedenini oluşturmaktadır. Verimli üretim biçiminin, toplumsal bir “yaşam tarzı” olarak ülkemizde henüz algılanmamış ve benimsenmemiş olması da, etkili ve verimli bir kamu yönetimi, dolayısıyla personel rejimi anlayışını yerleştirmeyi güçleştirmektedir. Ekonomide ve yönetimde verimlilik sağlayıcı önlemlerin alınabilmesi, bu toplumsal yaşam tarzının yerleşmesine bağlıdır.

Personel yönetimi sistemi, “insan” ögesinde odaklaştığından dinamik ve değişebilir bir yapısı vardır. Sistem yaklaşımı ile düşünüldüğünde, kamu yönetimi sistemi, ülkenin toplumsal-geçimsel (ekonomik) yapısının bir alt sistemidir. Personel rejimi, konusu “insan” olduğundan, bu alt sistemin odak noktasında yer alır. Aynı zamanda, bu alt sistemin bir parçasıdır. Açık bir sistem olarak çevresel etkileşim içinde bulunan yönetim sistemi, toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel çevredeki değişikliklerden etkilenmektedir. Yönetim sistemi ve onun bir parçası olan personel

¹ Ülke ekonomilerini değerlendiren Dünya Ekonomik Forumu (WEF), OECD üyeleri arasında bulunan Ülkemizin yerini “bilim ve teknoloji”de sonuncu sırada değerlendirmiştir (Milliyet, 6.2.1992).

rejimi, bu çevresel değişikliklere uyum sağlayabildiği ölçüde etkililik ve verimlilik kazanır².

Ülkemizde toplumsal ve ekonomik yapıda, bu çalışmanın kapsadığı dönemin de daha ötesine gidilerek düşünüldüğünde, son elli yıl içinde önemli değişiklikler olmuştur. Buna karşılık, kamu yönetimi sistemi, pek az değişikliklerle eski geleneksel yapısını ve özelliğini korumuştur. Başka bir deyişle, yönetim sistemi bu değişikliklerin gerisinde kalmış, değişen toplumsal ve geçimsel (ekonomik) yapıya uyum sağlayamamış ve onunla bütünleşememiştir³.

Kamu yönetimi sistemi ve onun içinde, odak noktasında yer alan kamu personel rejimi, 1950’lerde başlayan ve 1960’lardan sonra günümüze kadar hızlanan dört önemli gelişmenin ve dolayısıyla değişikliğin etkisi altında kalmıştır. Söz konusu sorunlardan hızlı nüfus artışı, kamu hizmetlerinin kırsal alanlara kadar uzanmasına, hizmet genişlemesine neden olmuş, işsizliğe çözüm olarak “devlet kadroları” düşünüldüğünden kamu görevlilerinin sayısı, siyasal etkinin de devreye girmesiyle hızla artmıştır. Bunun yanında, hızlı nüfus artışı, ülke içi göçlerin de etkisiyle sağlıksız- düzensiz kentleşmeye de yol açmış, göç alan yerlerde bireyler, devlet kapısında iş bulma yollarına yönelmişlerdir. İş olanaklarının nüfus artışının gerisinde kalmasının da etkisiyle kamu personeli sayısındaki artış daha da zorlanmıştır⁴.

1950’li yıllarda sanayileşme girişimleri ise, kamu – özel kesim yarışmasına ve toplu sözleşme düzeninin kurulmasına yol açmıştır. Yarışma, kamu kesiminden özel kesime nitelikli uzmanlaşmış mesleki ve teknik elemanların transferine neden olmuştur. 1963’de başlayan toplu sözleşme düzeni ise, memurların işçi statüsüne geçmelerini özendirilmiş, memurluk bu yüzden ikinci planda kalmıştır. Memurlar, 1980’e değgin işçi statüsüne geçerek mali haklarında iyileşmeyi sağlamak istemişlerdir.

² Cahit TUTUM: “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım” **AİD**, Cilt: 13, Sayı: 4 (Eylül 1980), s.95.

³ Doğan CANMAN: “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **AİD**, Cilt 18, Sayı 1 (Mart 1985), s.4.

⁴ M.Kemal ÖKTEM: “Türk Kamu Personel Sisteminin Gelişimi”, **AİD**, Cilt: 25, Sayı: 2 (Haziran 1992), s.95.

1 Eylül 1939 tarihinde çıkan İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlayan enflasyon, toplumumuzun süregelen özelliği olmuştur⁵. Enflasyon, ülkemiz ekonomisini baskı altında tutmuş, bunun bir sonucu olarak, memurlara sağlanan mali haklar enflasyonun devamlı gerisinde kalmıştır. Yüksek enflasyon oranı, kamu personeli ücret sisteminde dağınıklığa, dengesizliğe ve adaletsizliğe, dolayısıyla kariyer sisteminin de düzenli geliştirilememesine yol açmıştır. Oysa, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında iki temel ilke benimsenmiştir. Bunlar, “yeterliğin (liyakatin) yerleştirilmesi” ve “kariyerlerin geliştirilmesi” dir. Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, bugün bile, bu iki temel ilkenin gerçekleştirilemediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kamu personel sisteminde bu ilkeleri yerleştirme yerine fiyat artışlarını yeniden izleme çabaları görülmektedir. İşsizliğe çözüm olarak yakın zamana kadar işsizlik sigortası işlerlik kazanmadığından ve gerçekleştirilmesi günümüze kadar geciktiğinden, geçici-günlük ve siyasal yaklaşımla ödün verilerek devlet kadrolarının kullanılması, yeterlik ve kariyer ilkelerinin uygulamada gerçekleşmemesinde çok önemli bir etmendir.

Çok partili siyasal sistem sürecinde, demokratikleşme olgusunun doğal bir uzantısı olarak uygulamada siyasal iktidarlar kamu yönetiminin ve yöneticilerinin kendi programlarına karşı daha duyarlı olmasını istemişlerdir. Hükümet programlarını gerçekleştirecek genç ve yetenekli kadroları önemli görevlere getirebilecek yasal düzenlemelere de gidilmiştir. Örneğe, Devlet Memurları Kanunu, m.68/B: Kazanılmış hak aylık derecesinin üstünde ilk dört dereceye atanma gibi. Uygulamada ise, bu görevlere “siyasal yatkınlık” ölçütüne göre serbestçe atama eğilimi görülmüş, bu durumda geleneksel kariyer sisteminin gelişmesini engellediği gibi yeterlik (liyakat) ilkesinin geri planda kalması sonucunu vermiştir.

Ülkemizde yönetim ve personel sistemlerini yeniden yapılanma çalışmaları, buraya kadar açıklamaya çalıştığımız yapısal değişimin getirdiği ve ortaya koyduğu sorunlara çözüm bulabildiği ölçüde başarılı olma şansına sahiptir. Ülkemizde personel yönetimi alanındaki güçlüklerin, tıkanıklıkların, aksaklıkların ve darboğazların toplumsal – geçimsel yapıdaki değişiklik ve gelişmelere uyum

⁵ Doğan CANMAN: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, (Ankara: Yargı Yayınevi, 2000), s. 287.

sağlayamamış olmasıdır⁶. Kısaca, yönetim sistemi, ekonomik modernleşmenin (sanayileşmenin ve siyasal modernleşmenin (demokratikleşme) gerektirdiği yapı ve işlerliğe erişememiştir.

II. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GENEL BİR BAKIŞ

Günümüzde 35 yılını dolduran, ek ve değişiklikleriyle yürürlükte olan Devlet Memurları Kanunu, başlangıçta yapılırken bir “reform kanunu” niteliğinde düşünülmüştür. Böylece, bu Kanunun, çağdaş bir personel rejiminin temelini oluşturması amaçlanmıştır. Kendinden önce 31 yıl yürürlükte kalan 1939 tarihli 3656 ve 3659 sayılı Barem Kanunları, çeşitli tarihlerde geçirdikleri değişiklikler sonucunda, farklı ödeme rejimleri ve farklı üstünlükler ortaya koymuş, hükümleri birbiriyle bağdaşmayan, dağınık, adaletsiz ve verimsiz bir duruma gelmişlerdi. Devlet Memurları Kanunu, bu denli olumsuzlukları görülen bu kanunların yerine geçirilmek üzere hazırlanmıştır. Ne var ki, konuya sistemsiz yaklaşmış, yani gerçekleştirilmek istenen personel reformunun hedefi, stratejisi*, öncelikleri ve gelişme temposu önceden planlanmadığı nedenle amaç gerçekleşmemiştir. 1960’lı yıllarda girişilen personel reformu çabalarında ilk görülen eksiklik, herşeyden önce, reformun bir yapısal değişim (yeniden yapılanma) sorunu olarak ele alınmamış olmasıdır. Bir başka eksiklik de, reformun sorumluluğunu üstlenin kuruluş ve kadroların bu konuda deneyimsiz, bir anlamda da bu konuda yetişmemiş olmalarıdır. Bu eksiklik, reform yolunda en önemli engeli oluşturmuştur. Kamu kurum ve kuruluşları bu yüzden personel reformu çalışmalarına karşı güvensizlik duymuşlardır. Güven verici olabilmek için mutlaka reforma inanmış ve ona sahip çıkacak kadrolar gereklidir. Reform çabaları açısından olumsuz sonuçlar doğuran bir başka eksiklik de, bir yandan memur kamuoyunun, öte yandan siyasal çevrelerin ve halk oyunun kazanılması ve yönlendirilmesi doğrultusunda kayda değer bir çaba gösterilmemiş olmasıdır. Reformun anlamı ve reform gereksinmesi yeterince anlatılmamış, bu tür çalışmalardan kısa sürede çok yararlı sonuçlar beklenmiş, istenen elde edilemeyince isteksizlik ve güvensizlik ortamına düşülmüştür.

⁶ Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz. Nuri TORTOP: **Kamu Personel Yönetimi**, (Ankara: Bilim Kitabevi, 1987), Bölüm I

* Strateji, hedeflerle eldeki kaynakların (imkanların) birbiriyle uyumlu hale getirilmesidir (Prof.Dr.Doğan CANMAN’la görüşme)

Bir genelleme yapılmak gerekirse, ilk gerçek, reform ihtiyacının, ülkemizde her dönemde, her düzeyde, her ortamda her vesile ile sürekli olarak dile getirilmiş olmasıdır. Parti programlarının, seçim bildirgelerinin, hükümet programlarının beş yıllık kalkınma planlarının hatta uluslararası düzeyde ülkemize yapılan önerilerin ağırlık noktasını, “reform”, “yeniden yapılanma”, “yeniden düzenleme” gibi kavramların uygulamaya geçirilmesi oluşturmaktadır. Kısaca, reform sürekli bir gündem maddesidir.

Bir başka gerçek de, reform söylemlerinin ülkemizde özellikle siyasal ve ekonomik bunalım dönemlerinde yoğun bir ivme kazanmasıdır. Örneğe, üç büyük araştırma (Merkezi Hükümet Araştırma Projesi, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projeleri) bu tür dönemlerin bir ürünüdür. Bu üç ünlü araştırma projesi raporunda toplam 1700 dolayında öneri bulunmaktadır⁷. Bunun da gösterdiği gibi, ülke yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin inceleme ve araştırma raporları açısından ülkemiz önemli bir birikime sahip bulunmaktadır. Başka bir deyişle, ülkemiz “rapor zengini” bir ülke durumundadır. Ne var ki, raporlarda yer alan önerilerin pek azı önemsenmiş ve uygulanmıştır. Çok büyük bir çoğunluğunun dikkati bile çekmediği söylenebilir. Genel bir yargı olarak denebilir ki, araştırma raporları Türk kamu yönetimi ve personel rejimi üzerinde fazla etkili olmamıştır⁸. Bunun nedenleri şöyle belirtilebilir. Reformun sahibinin ve yönlendiricisinin olmayışı, reform çalışmalarının alt yapısının özellikle teknik alt yapısının iyi oluşturulmamış olması, reformun stratejiden yoksun oluşu, reform önerilerinin kabul edilebilirlik derecesinin düşük olması. Kısaca, ülkemizde hükümet ve siyasal kadrolar açısından reform önerilerinin uygulamaya konması, kendileri açısından belli ölçüde risk unsuru taşıırken bu önerilerin önemsenmemesinin ve uygulanmamasının kendilerince herhangi bir riskinin olmayışı, ikinci yolun yeğlenmesine yol açmış veya hiç olmazsa bu sonucun ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. Yine ülkemizde, reform önerilerinin uygulanması durumunda halkın kazancının ne olacağının somut olarak ortaya konmamış olması da önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bugüne kadar yapılan reform çabalarında,

⁷ Cahit TUTUM: **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, (Ankara: TESAV Yayınları, 1994), s.120.

⁸ Cahit TUTUM: **a.g.e.**, s.121-124.

sağlanacak tasarrufla ilgili (kamu harcamalarında ve insangücünde tasarruf anlamında) somut hedefler gösterilmemiştir. Ülkemizde, kamu yönetiminin ve kamu personel rejiminin yeniden yapılanması yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bunun en önemli nedeni, kamu yönetiminin, ülkenin ihtiyaç duyduğu tüm öteki reformları “gerçekleştirme aracı” olmasıdır. Kamu yönetiminin bu rolü, niteliğinden ve bulunduğu konumdan kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde yönetim ve personel rejimi konularındaki reform girişimlerinde, yukarıda belirttiğimiz hemen hemen tüm faktörler geçerlidir. Ülkemizde belli başlı reform girişimlerinde daha çok sivil – asker bürokrasinin belli bir kesiminin inisiyatifi etkili olmuştur⁹.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Tasarısı hazırlanırken, sorunun ele alınış biçimi de sistemsiz olmuştur. Personel reformu tek başına ele alınıp gerçekleştirilebilecek bir sorun olarak görülmüştür¹⁰. Personel reformunun örgüt ve yöntem sorunlarını da içerecek şekilde ele alınması gerekirken, bu nokta ihmal edilmiştir. Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının ele alınıp düzenlenmesi etkinliklerinin de, kamu yönetimi sistemini bütünüyle kapsayan bir yeniden düzenlemenin bir parçası olarak düşünülmesi gerekirdi¹¹.

Bu tür bir düşünceye, ilk kez 12 Eylül dönemindeki Bülent ULUSU Hükümeti (1980-1983) Programında rastlanmaktadır¹². Program’da, hem “Türk kamu yönetimi teşkilatının bütünüyle gözden geçirilmesi”, uzun reorganizasyon çalışmalarına girişilmeden kısa sürede pratik (kılgılı) düzenlemeler yapılması, hem de “Devlet memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının hızla ele alınarak yeniden düzenlenmesi” öngörülmüştür. Nitekim, Hükümet Programında yer verilen bu maddelere dayanılarak, 27.2.1982 gün ve 8/4334 sayılı “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname” 28.2.1982’de yayımlanmıştır. Kararname’de, Bakanlıkların, Bakanlıkların Kuruluş Esasları

⁹ Cahit TUTUM: **a.g.e.**, s.120.

¹⁰ Cahit TUTUM: “657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler”, **AİD**, Cilt: 4, Sayı: 1 (Mart 1971), s.56.

¹¹ Doğan CANMAN: “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 1, s.5.

¹² Doğan CANMAN: “Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”, **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 2 (Haziran 1985), s.4.

Hakkında Kanun çıkıncaya kadar süratli, verimli ve düzenli çalışmalar amacıyla yeniden düzenlendikleri belirtilmiştir. Bu Kararname ile, sözü edilen konulara ilişkin esaslar, ilkeler ve örgütlenme standartları getirilmiştir. Bu esas, ilke ve standartlar gereği, Kararname'ye ekli Kadro Çizelgelerinde, tüm bakanlık ve kuruluşların merkez birimlerinin yapı, unvan ve kadroları ile yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu esaslar, ilkeler ve standartlar uygulanmakta iken, bu defa Hükümet, Mayıs 1982 tarihli ve 2680 sayılı Yetki Kanunu ile kamu yönetimini Kanun Hükmünde Kararnamelerle yeniden düzenlemek üzere Yasama Organından 18 ay süreyle yetki almıştır. Bunun üzerine, Haziran 1982'de Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır.

Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının ele alınıp düzenlenmesi de, kamu yönetimini bütünüyle kapsayan bu yeniden düzenleme çalışmalarının bir parçası olarak düşünülmesi sonucu Bakanlar Kurulu'nun 26.8.1982 gün ve 8/5284 sayılı Kararı ile, o zamanki adıyla Devlet Personel Dairesinde Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Komisyon'un gerçekleştirmesi gereken amaç, Devlet Memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu kesiminde uygulanan ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak şeklinde belirtilmiştir. Komisyon'un çalışmaları Eylül 1982'den Nisan 1983'e kadar sürmüş, bu çalışmalar sonunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıracak ve anılan Kanunun yerine geçecek yeni bir Devlet Memurları Kanunu Tasarısı hazırlamış ve Hükümete sunmuştur. Bu Kanun Tasarısının kapsamına, 1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunda yer alan kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu hizmeti görevlileri alınmıştır. 1983'te hazırlanan bu Kanun Tasarısında önerilen yeni aylık ve ücret rejiminin mali portresi 714 milyar TL. olarak hesaplanmıştır¹³.

Bu Kanun tasarısında basitleştirilmiş ve esnek bir aylık ve ücret rejimi, görevin güçlük, sorumluluk, risk, devlet otoritesini temsil derecelerine göre ödenecek görev tazminatı, kadrolara bağlı olmaktan kurtarılmış bir yükselme (terfi) sistemi, dengelenen ek göstergeler, standartlaştırılmış kadro unvanları, sınıflandırmanın

¹³ Doğan CANMAN: **a.g.e.**

kaldırılması, onun yerine hizmet derecelendirilmesinin getirilmesi gibi personel rejimine ilişkin çeşitli sorunlara önerilen çözüm yollarının, makro düzeyde siyasal temel stratejik tercihlere bağlı olarak gerçekleşmesi söz konusu idi. Tasarı üzerinde Hükümet düzeyinde yapılan incelemeler 6 Kasım 1983'deki Milletvekili Genel Seçimlerine kadar sonuçlanmamış, bu nedenle de tasarı kanunlaşamamıştır.

Görüldüğü gibi, kamu personel rejimine ilişkin olarak 657 sayılı Kanun hazırlıklarındaki yaklaşımla 1982'deki yaklaşım arasında önemli farklar vardır. İlkinde, ikincisinin aksine personel reformu çalışmaları teşkilat düzenlemesi çalışmalarından ayrı tutulmuştur. Personel reformu yalnızca bir “ücret” sorunu olarak düşünülmüştür. Oysa, bir personel reformunun en son amacı, hizmetle personel arasındaki ilişkinin gerçekçi, doğru ve gerçek gereksinmelere yanıt verecek biçimde kurulması olmalıdır. Çünkü, kurum ya da kuruluş, bir hizmet sıradüzenini belirtir. Bu nedenle, hizmet sıradüzeninin personel sıra düzeni ile uyumlu olması gereklidir. Sözü edilen personel reformu çalışmalarında ise, örgüt içindeki kademelerin, hizmet ve personel sıradüzeni ile aralarındaki ilişkinin düzenlenmesi üzerinde durulmamıştır.

1960'lı yıllardaki reform çalışmaları, buraya kadar açıklanan çeşitli nedenlerle çağdaş kamu personel sistemini temellendirecek bir düzenlemeye gidememiş, bu yüzden amacına ulaşamamıştır¹⁴.

14.7.1965'te kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, sınıflandırma, kariyer ve yeterlik ilkelerini temel almıştır.

Yasa'da, kapsam, amaç, temel ilkeler, istihdam biçimleri, memurların hakları, ödev ve sorumlulukları ile memurlar için uyulması gerekli yasaklar, sınıflandırma, devleti devlet memurluğuna giriş'e ilişkin genel ve özel şartlar, adaylık, hizmet şartları ve biçimleri, atanma, memurlukta ilerleme ve yükselme, yer değiştirme, memurluğun sona ermesi, çalışma saatleri, izinler, sicil işlemleri, disiplin, görevden uzaklaştırma, mali hükümler, sosyal haklar ve yardımlar, devlet memurlarının yetiştirilmesi konularına yer verilmiş ve düzenlenmiştir.

¹⁴ M.Kemal ÖKTEM: **a.g.m.**, s.96

Öte yandan, 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı Kanunla, bu Kanunun ilk metnindeki hükümlerin yüzde elli beşi değiştirilmiş, böylece beş yıl sonra ancak uygulanabilmiş, Devlet memurları Kanunu daha sonra da, Kanunlarla, Kanun Hükmünde Kararnamelerle muhtelif tarihlerde değişikliklere uğrayarak neredeyse özgünlüğünü yitirmiştir.

III. 657 ve 1327 SAYILI KANUNLARLA GETİRİLEN PERSONEL SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

A. TEMEL İLKELER

Özelliklerin başında üç temel ilke yer almaktadır. Bunlar, Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat'tır.

1. Sınıflandırma

657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesinde Sınıflandırma, “Devlet kamu hizmeti görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır” şeklinde tanımlanmaktadır. 657 sayılı Kanun'da yer alan “Devlet için taşıdığı değere göre” ibaresi maddeden çıkarılmıştır.

657 ve 1327 sayılı Kanunların getirdiği sistemde geniş kapsamlı bir sınıflandırma yapısı benimsenmiştir. Böylece, Genel İdare Hizmetleri Sınıfında olduğu gibi, ayrı özellikleri olan ve farklı personel işlemleri uygulanmak gereken meslek ve uzmanlık dalları, özellikleri yitirmiş durumda biraraya getirilmiştir. Bunda, sınıflandırmadaki ölçünün, “ortak genel yetişme nitelikleri” yerine “ortak genel meslek nitelikleri” olarak kabul edilmesinin etkisi vardır. Bu nedenle, bir mimar ile tütün eksperini aynı sınıfta (Teknik Hizmetler Sınıfında) yer almıştır. Oysa bu iki meslek elemanının yetişme nitelikleri farklıdır.

Getirilen sistemde Devlet Memurları için sekiz sınıf kabul edilmiştir. Bunlar, Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler Sınıfı'dır.

Ayrıntılı bir sınıflandırma (dar kapsamlı sınıflandırma) yerine geniş kapsamlı bir sınıflandırma yapılmasının nedenleri şöyle açıklanabilir: Dar kapsamlı hizmet

sınıfları oluşturulabilmesi için önce, hizmet özelliklerinin ortaya konması, görevlerin güçlük, sorumluluk, risk, devlet otoritesini temsil derecelerinin belirlenmesi, bunun için de iş ölçme ve iş değerlendirme çalışmaları ve sonuçta kurum ve kuruluşların kuruluş ve görev kanunlarında önemli değişiklikler yapılması gereklidir. Bütün bunlar ise, hem uzmanlık gerektiren, güç ve zaman alıcı işlerdir, hem de personel rejiminin devlete maliyetini yükseltir. Dahası, mali hakların yetersiz oluşu ile ilgili yakınmalar, kamu personelinin eline ek bir satınalma gücü vererek piyasanın canlandırılması gibi düşünceler, 657 sayılı Kanunun biran önce uygulanmaya konmasını zorunlu kılmıştır¹⁵.

657 sayılı Kanunda, hizmet farklılıkları yerine öğrenim durumları (öğrenimin türü, düzeyi ve süresi) arasındaki farklılıklar, kamu hizmetine giriş derece ve kademesini belirlemede esas alınmıştır. Daha önceki bölümde de belirtildiği gibi, personel reformu sorununa bir “mali düzenleme” gözüyle bakılmış ve 657 sayılı Kanun, ancak mali hükümleri 1327 sayılı Kanunla 1970 yılında düzenlendikten sonra uygulanabilmiştir. Bu yüzden de bir “zam kanunu” olarak nitelendirilmiştir.

Getirilen sistemde, güçlük ve sorumluluk dereceleri arasındaki fark çok belirgin olan görevlerin bile aynı ücret dereceleri içinde toplanmış olması, bilimsel ve gerçek ihtiyaçlara cevap verecek bir sınıflandırmadan ne kadar uzak kalındığının bir başka göstergesidir¹⁶.

657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanunla değişik 32/2 maddesine göre, memurlar meslek niteliklerine göre gruplandırılacaklar, bu ise “meslek gruplandırma yönetmeliğine” göre yapılacaktır. 1327 sayılı Kanunun gerekçesinde, öngörülen personel sisteminin sekiz hizmet sınıfı ile sınırlı olmadığı, getirilen hükümlerin, bu sınıfların içinde kurumların ve mesleklerin özelliklerine göre tali sınıflar (meslekler) kurulmasına imkan verdiği belirtilmiştir.

1327 sayılı Kanun, ayrıca, kurumların görev ve çalışma yönetmelikleri hazırlamalarını da öngörmüştür. Bu yönetmeliklerin, kadrolara ilişkin görevleri, yetki ve sorumlulukları, görevlerin özelliklerini ve bu görevleri yapacaklarda aranacak

¹⁵ Vedat ERKİN: “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, **AİD**, Cilt: 4, Sayı: 1 (Mart 1971), s.48.

¹⁶ Doğan CANMAN: **Çağdaş Personel Yönetimi**, (Ankara: TODAİE Yayınları), 1995, s.255.

nitelikleri, meslekler için özel giriş şartlarını ve derece yükselmesinde gerekli farklı nitelikleri belirlemesi söz konusudur.

Görev ve çalışma yönetmeliklerinin niteliği bir hayli tartışmalara yol açtığından ve uygulanma imkanı bulunmadığından, bununla ilgili hüküm, daha sonra 30.5.1974 tarihli ve 12 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Getirilen sistemde, sınıflandırmanın dayandığı temel kavramlardan biri de “derece” kavramıdır. 657 sayılı Kanunun 37 nci maddesi dereceyi tanımlamıştır. Buna göre, “derece, sınıf içinde görevin önem ve sorumluluğunun artışı ile ayarlı yükselme adımıdır”. Ancak o zamanki 16 derecelik aylık gösterge tablosunda yer alan derecelerin, güçlük ve sorumluluk basamakları olduğuna ilişkin bir açıklık yoktur. Derece başlıklı 37 nci madde, 1327 sayılı Kanunla tamamen yürürlükten kaldırılınca durum büsbütün belirsiz hale gelmiştir¹⁷. Yine de Devlet Memurları Kanununun bazı maddelerinde yer alan hükümlerden, derecenin, hizmet sıradüzeninin bir parçası, yetki ve sorumluluk düzeyinin bir göstergesi karşılığı olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Örnek vermek gerekirse, DMK’nun 1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunla değişik 45 inci maddesinde, “Hiçbir memur, sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz” hükmündeki “derece” kavramından “belli görev, yetki ve sorumluluk düzeyi”nin kastedildiği anlaşılmaktadır. Bir başka örnek de, yükselme koşulları arasında sayılan “kadronun tahsis edildiği görevin niteliklerinin kazanılmış olması” şeklindeki DMK m.68/B’deki koşul da, derecelere tahsis edilecek kadroların birbirinden farklı nitelikleri gerektireceği ve birbirinden farklı “yetki ve sorumluluk” düzeylerini temsil edeceği biçiminde yorumlanabilir¹⁸.

Getirilen sistemde, sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme imkanı olup olmadığı tartışmalıdır. Özellikle, ilk dört dereceye kimlerin gireceğine ilişkin bir açıklık yoktur. Sınıfların giriş ve yükselinebilecek derece ve kademelerinin belirlenmesinde, esas olarak “öğrenim durumu (diploma)” ölçütü olarak kabul edilmiştir. Öğrenim durumuna göre tespit edilen giriş dereceleri ve yükselme süreleri, daha düşük düzeyde öğrenim görenlerin aleyhine ölçsüz bir fark

¹⁷ Doğan CANMAN: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, (Ankara: Yargı Yayınları, 2000), s.190-191.

¹⁸ Doğan CANMAN: **a.g.e.**, s.191.

yaratmıştır. Özellikle bu fark, lise ve üniversite mezunları arasında çok fazladır. Nitekim, lise mezunu 13 üncü derecenin 3 üncü kademesinden kamu hizmetine girmekte ve yükselebileceği derece ve kademe olan 3 üncü derecenin ilk kademesine her üç yılda bir derece yükselirse 28 yılda çıkabilmektedir. Oysa, 6 yıllık Tıp Fakültesi mezunu tıp doktoru, 9 uncu derecenin 3 üncü kademesinden hizmete girmekte üçüncü dereceye 16 yılda (her üç yılda bir derece yükselmesi yaparsa) gelmektedir. Buna göre, lise mezunu ile 6 yıllık tıp fakültesi mezunu tıp doktoru arasında 6 yıllık bir öğrenim süresi farkına karşılık meslekte 12 yıllık bir fark olmaktadır. Bu gibi ölçüsüz durumların gerekçesi belirtilmemiştir.

657 sayılı Kanunla getirilen sınıf yapısının, hizmetle personel arasında bir bağlantı kurup kurmadığı belli değildir. Fiilen yapılan görevle görevi yapanın niteliği arasında mutlaka bir ilişki kurulmak gerekir. Ancak, buna dair bir açıklık yoktur. Bu itibarla, yeni düzende örneğin bir mühendisin eğitim şubesi müdürlüğü yapamayacağına dair belirgin bir hüküm yoktur¹⁹.

2. Kariyer İlkesi

657 sayılı Kanuna göre Kariyer, personel rejiminin temel ilkelerinden biridir. Kariyer, Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme (yükselme) imkanı sağlamaktır. Başka bir deyişle, yükselmenin sistemli bir duruma getirilmesidir.

657 ve 1327 sayılı Kanunlarla getirilen sınıflandırma yapısı, kariyerlerin gelişmesine elverişli bir yapı değildir. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, birbirleriyle ilişkisi olmayan türlü meslekleri içermektedir. Bu sınıfta, yönetim, icra (yürütse) ve büro vb. hizmetleri gören Devlet memurlarına yer verilmiştir. Üstelik, Kanunda yer alan “diğer sınıflara giremeyen Devlet memurlarının da bu sınıfta yer alacağının” belirtilmiş olması, hem çağdaş sınıflandırma anlayışı ile bağdaşmaz, hem de kariyerlerin gelişmesini engelleyicidir²⁰. Böyle bir düzenlemeyle bu sınıf içerisinde kariyerlerin türetilmesi olanaksız duruma gelmiştir. Oysa, “kariyer” kavramı, giriş ve

¹⁹ Doğan CANMAN: Doğan, Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 1 (Mart 1985), s.7.

²⁰ Doğan CANMAN: “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **a.g.m.**, s.7

yükselişin o kariyer mensuplarının denetimi altında bulunduğu, genç yaşlarda girilen ve ömür boyu sürecek bir yapıyı ifade eder.

1327 sayılı Kanunun 68 inci maddesinde yer alan “kazanılmış hak aylık derecesinin üstünde bir göreve atanma” hakkındaki hüküm de öğretim ve eğitim hizmetleri dışında her hizmet sınıfına girmeye açık olduğundan, “kariyer ilkesine ters düşmektedir ve kariyerlerin gelişmesine engelleyici bir niteliktedir.

1327 sayılı Kanunla getirilen “intibak uygulamaları”da, kariyer ilkesini geniş ölçüde zedelemiştir.

3. Liyakat (Yeterlik) İlkesi

657 sayılı Kanunun 3/C maddesi, “liyakat” başlığını taşımakta olup, bu gün de bu konuda aynı hüküm yürürlüktedir. 657 sayılı Kanuna göre liyakat, “Devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesinin liyakat sistemine dayandırılması ve bu sistemin eşit olanaklarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır”.

657 sayılı Kanun, 68 inci maddesinde “Yeterlik veya yarışma seçmesi” veya “yeterlik veya yarışma sınavı” kavramlarını getirmiş, üst dereceye yükselmeyi, bu tür seçme ya da sınavlarda başarı gösterme koşuluna bağlamıştır. 1327 sayılı Kanun da bu esası korumuştur. Bu Kanunun 68/C maddesi, aynı zamanda, sınıfların 1. – 4. derecelerine, Devlet Personel Dairesi Teşkilat Kanunu’nun 4 üncü maddesindeki kurumlarda en az 10 yıl çalışmış ve atanacağı görev için gerekli nitelikleri kazanmış bulunmak şartıyla daha aşağı derecelerden atama yapılması imkanını sağlamıştır. Bu madde, yöneticilik görev yerlerine atamada, bir bakıma liyakat ilkesine ağırlık verildiğini ve atanılacak görev için gerekli nitelikleri kazanmış olma şartı dışında, yönetime bu konuda geniş bir takdir yetkisinin tanınmış olduğunu göstermektedir. Bu hüküm, genç ve yetenekli Devlet memurlarına daha erken yükselme imkanı sağlaması halinde liyakat ilkesinin gerçekleşmesinde önemli rolü olacak bir hükmüdür²¹. Ancak, yönetimin, takdir yetkisini amaçtan uzak biçimde kullanmasını önlemek ve yönetimde çağdaş yönetim bilimi kurallarını hakim kılabilmek için, özellikle üst kademe yöneticilik görevlerine getirileceklerin, sistemli, çağdaş

²¹ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.8.

anlamda bir yöneticiliğe hazırlama eğitiminden geçmiş olmaları şartına da getirilen sistemde yer verilmeliydi; bu yapılmamıştır.

B. KADRO DÜZENİ

1322 sayılı Genel Kadro Kanunu'nun 2 nci maddesine göre, kadroların unvan standartlaştırılmasına göre belirlenmesi ve 1971 Bütçe Kanunu'na eklenmesi gerekirken bu gerçekleşmemiş, her yıl Bütçe Kanunu'na eklenen bir madde ile ertelenmiştir.

Torba kadro uygulamasına da, kötüye kullanıldığı gerekçesi ile daha sonra 1973'te son verilmiştir. Yeni kadro ihdası, yeni esaslara bağlanmıştır. Buna göre, yeni kadro, ancak mecburi hizmetliler, askerden terhis olup gelenler, sözleşmeli personelin intibakı, din hizmetleri, genel asayiş ve adalete ilişkin hizmetler, kanun, kararname ve uluslararası andlaşmalarla kurulması öngörülen birimlerde çalıştırılacak personel için verilebilecektir. Ayrıca, görev ve unvan eşitliği söz konusu olduğunda (özellikle bazı unvan ve görevlerin ille dört dereceye alınması gibi) kadro tahsisinin zorunlu olması halinde de kadro ihdası mümkündür. Böyle bir durumda yeni bir kadro verilebilmesi için, kurumun “iade edebileceği veya değiştireceği bir kadronun elinde bulunmaması” gereklidir. Sayılan bu durumlar dışında yıl içinde kadro alınması mümkün değildir. Uygulamada, ancak iade edilen kadro sayısı kadar kadro alınabilmesi, kadro alma işleminin güçleştirildiğini göstermektedir. Buna rağmen, uygulama, kadro sayısının artmasını önleyememiş, sağlıklı bir kadro piramidinin oluşmasını da sağlayamamıştır. İlk dört derecedeki kadro sayısı hızla artmıştır. Bunun nedeni, bir yandan çıkarılan ek kararnamelerle birçok görev unvanlarının ilk dört derecedeki kadrolara eklenmesi, öte yandan, “mali doyum” sağlamak amacıyla daha düşük dereceli kadrolarla gördürülebilecek görevlerin ilk dört dereceye alınmasıdır²².

Getirilen sistemin, kamu görevlilerinin ilk dört dereceye alınmasına ilişkin belli ve tutarlı bir kriter geliştirmemiş olması, uygulamada üst düzeyde görülen bazı görevlerin ilk dört dereceye alınmaması gibi garip durumların da ortaya çıkmasına neden olmuştur.

²² Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.9.

Üst düzey yöneticilik kadrolarına yapılan atamaların, açık, objektif kriterlere bağlanmamış olmasının, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına, meslek ahlakının ve yönetimin bozulmasına yol açabildiği, genç yaşlarda birinci derece memurluklara atanabilme yolunun açılmış bulunmasına, yetişme, kendini yenileme ve geliştirme duygusunu olumsuz yönde etkilediği de, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının 2131 ve 2132 no.lu paragraflarında yer almıştır.

C. TEK ÜCRET VE ÜCRETLERDE DENKLİK İLKELERİ, GÖSTERGELER, KATSAYI SİSTEMİ, YAN ÖDEMELER VE EK GÖSTERGELER

1. Tek Ücret İlkesi

657 ve 1327 sayılı Kanunlarla getirilen sistem, Devlet memurlarının çalışma saatlerinin tümünün, “tek ücret” karşılığı olarak “kadro görevi” için kullanılması ilkesini benimsemiştir. Böylece, ek görev, vekalet ücreti, fazla çalışma ücreti gibi ek ödemelerin uygulama alanı daraltılmıştır.

2. Ücretlerde Denklik İlkesi

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu hizmeti görevlilerine mali haklar açısından benzer bir ücret rejiminin uygulanması ilkesi, bu sistemle getirilmiştir. Nitekim, 1327 sayılı Kanun, aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her türlü ödeme, bunların şekil ve şartları bakımından DMK’nun kapsamına giren memurların, Kanundaki mali hükümlere tabi olduklarını belirtmiştir (m.146). Kanunun kapsamı dışında kalan bir kısım personel kategorilerinin (KİT personeli gibi), özel kanunlar çıkıncaya kadar bu kanun hükümlerine tabi olacakları da hükme bağlanmıştır.

3. Gösterge Tablosu

657 sayılı DMK, en düşük gösterge rakamını 70 ve en yüksek göstergiyi de 1000 olarak belirlemiş, bu sınırlar içinde her derece ve kademe için gösterge rakamlarını belirlemeyi sınıf tüzüklerine bırakmıştır. 1327 sayılı Kanunla sınıf tüzükleri kaldırıldığından tüm hizmet sınıfları itibariyle her derece ve kademenin aylıklarına esas oluşturacak onaltı dereceli bir gösterge tablosu geliştirmiştir. Yine en düşük gösterge 70 ve en yüksek gösterge ise 1000’dir. Bu gösterge tablosu da daha sonra yapılan düzenlemelerle değişikliğe uğramıştır.

4. Katsayı Sistemi

1327 sayılı Kanunun bugün de yürürlükte olan hükmü, gösterge rakamlarının brüt aylık tutarlarına çevrilmesi için tek katsayı uygulanmasını öngörmüştür. Bu katsayının, her yıl Genel Bütçe Kanunu ile belirlenmesi 1327 sayılı Yasa gereğidir; ilk belirlenen katsayı 7'dir*.

657 ve 1327 sayılı Kanunların getirdiği ücret rejimi içinde yer alan “katsayı” esasının, kolayca anlaşılabilir nitelikte olmadığı ve takdire bağlı olduğu için, devalüasyon ve enflasyon karşısında Devlet memurunu ekonomik bakımdan güçsüz durumdan kurtaramayacağı, bunun çaresinin, ancak “hareketli merdiven” sistemi olabileceği ileri sürülmüştür²³.

5. Yan Ödemeler

657 sayılı Kanunun VI. Kısımının sonuna 1327 sayılı Kanunla getirilen ek madde ile, Devlet memurlarına hizmetin niteliğinden doğan birtakım nedenlerle çeşitli adlarla ek ücret ödenmesi imkanı sağlanmıştır. Amaç, katı rütbe sistemine, şahsa bağlı haklar yanında hizmete bağlı mali haklara da yer vererek esneklik kazandırmak ve rütbe sistemini yumuşatmaktır. Bu yan ödemeler, iş güclüğü, iş riski ve eleman teminindeki güçlük zamlarıdır. Bu zamlar, uygulamada, yürürlükten kaldırılmış olan 3656 sayılı Barem Kanunundaki tazminat sisteminin yerini almış, giderek ücret sisteminin ağırlık noktası haline gelmiştir.

Bu zamların dağıtımında sağlam ve tutarlı ölçütler geliştirilmediği için, uygulamada, hizmetin niteliğinden çok kişi ve öğrenim durumu (diploma) gözönünde tutularak ödenmiştir. Böylece, hizmetin ödüllendirilmesi gerekirken, kişi ve diploma ödüllendirilmiştir²⁴.

30.5.1974 tarihli ve 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, yan ödemelerle ilgili maddeyi, “zam ve tazminatlar” başlığı altında yeniden düzenleyerek, Sayıştay’a

* 1971 Mali Yılı için belirlenen bu sayısal değerdeki memur aylık katsayısı, 2001 Temmuz – 2001 Aralık dönemi için Bakanlar Kurulu’nca, (22.275) olarak tespit edilmiştir. Otuz yıllık dönemde katsayı artışı %3182’dir. –Prof.Dr.Doğan CANMAN’la söyleşi-

²³ Sıddık Sami ONAR: “Yeni Personel Rejimi ve Uygulanması Hakkında Görüş ve Yorumlar”, **AİD**, Cilt: 4, Sayı: 1 (Mart 1971), s.112.

²⁴ Doğan CANMAN: “Devlet Memurları Kanunun Genel Görünümü” **AİD**, Cilt: 18, Sayı: 1, s.10.

hesap vermekle yükümlü saymanlarla vezne açığından sorumlu olan veznedarlara “mali sorumluluk tazminatı” ödenmesini hükme bağlamıştır.

6. Ek Göstergeler

1327 sayılı Kanunla, tek ücret ilkesine getirilen ayrıksı düzenlemelerden biri, Ek Göstergelerdir. Genel İdare Hizmetleri Sınıfının ilk dört derecesinde yer alan bazı görevler için “yönetim sorumluluğu” ve “Devlet için taşıdığı önem” nedeniyle ek gösterge uygulaması öngörülmüştür. İlk dört derecede işgal edilen kademelerin göstergelerine 50, 100, 150 ve 200 rakamlarının eklenmesi suretiyle bulunacak gösterge rakamları üzerinden ödeme yapılması hüküm altına alınmıştır. Ek göstergelerden aylık alacak görevlere yeni yeni ilaveler yapılmıştır. Dağıtımda, eski kadro unvanları gözönünde bulundurulmuş, benzer kadro unvanı taşıyanlar arasında kurumun büyüklüğüne ve önemine göre ayrımlar yapılmıştır. Ek göstergelerin dağılımı giderek genel bir doyumsuzluk konusu olmuştur. Uygulamada, Kanunda belirtilen amaçlardan sapmalar olmuş, ek göstergeler “mali doyum aracı” olarak giderek yaygın bir uygulama alanı bulmuştur²⁵.

Kararnamelerde, ek gösterge hakkı tanınan kadro görevlerinin sayısal yönden sınırlandırılmamış olması, ek göstergeli kadroların uygulama alanının genişlemesinde en önemli nedendir.

IV. 1589 SAYILI YETKİ KANUNU VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

1971 yılında, 1961 Anayasasında yapılan bir değişiklikle, Bakanlar Kurulu’na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiş. Böylece KHK’ler ilk kez hukuk sistemimize girmiştir. KHK çıkarma yetkisini, bakanlar Kurulu ilk önce Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile ilgili olarak kullanmış ve 1972 yılında 1589 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna 657 sayılı DMK’na giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir²⁶. Bu yetki kanununda Hükümete verilen yetkinin kapsamı geniş tutulmuştur. Buna göre, çıkarılacak KHK’lerin, Devlet Memurlarının İstihdam İlkelerini ve yöntemlerini, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak

²⁵ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.11.

²⁶ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, Cilt: 8, Sayı: 1 (Mart 1975), s.3-4.

uygulanması aksaklıkları gibi konuları kapsayacağı 1589 sayılı Kanunda belirtilmiştir. Anılan Kanunda, çıkarılacak kararnamelerin belli ilkeleri gözönünde bulundurması öngörülmüştür. “İlke” adı altında kapsanan konular, kısaca, Yasanın kapsamı, istihdam şekilleri, sınıflandırma, disiplin, kadro piramidi, eski ve yeni personel rejimlerinden doğan farklılıklar, kıdem ve yetki dengesi, ücret adaleti, hizmette fırsat eşitliği gibi konulardır²⁷.

Yetki Kanununun verdiği düzenleme süresi iki yıl olarak belirlenmiştir. Yetki kapsamında 175 adet madde vardır. İki yıllık süre içinde oniki adet kararname hazırlanmış, bunlardan 1 numaralı hükümetçe geri alınmış, geri kalan onbir adet kararname ile değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma biçiminde 146 maddede değişiklik yapılmıştır.

Hükümetin, DMK’na ilişkin olarak yasama organından KHK çıkarma yetkisi, 657 ve 1327 sayılı Kanunlardan beklenen “idari duyarlılık, dinamizm ve esneklik”in sağlanamamış olmasından, idarenin işleyişini ağırlaştıran bazı kısıtlamaları ortadan kaldırma ve görülen bazı aksaklıkları gidermek zorunluluğunu hissetmesinden ileri gelmiştir. 657 ve 1327 sayılı Kanunların öngördüğü düzeni kuracak, işletecek ve geliştirecek mekanizmanın, idari reform çerçevesi içinde ele alınıp belirlenmemiş olmasının da, bunda önemli bir rolü olmuştur. Merkezi bir gözetim, denetim ve yöneltme eksikliği gözlenmiştir. Personel sistemini yürütme sorumluluğu, merkezde Devlet Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı arasında paylaşılmışsa da, yetkilerin sınırı ve ilişkiler iyi kurulamamış ve belirlenmemiş olduğundan yeni bir düzenleme zorunluluğu duyulmuştur. 657 ve 1327 sayılı Kanunlarla getirilen birtakım yeni önlemlerin belirsiz ve duraksamalı adımlar olduğu da bir gerçektir. Bir örnek vermek gerekirse, yan ödemelerin hangi görevler için ne miktarda ödeneceğinin, sınıflandırma bağlamında iş ve kadro analizleri ışığında ele alınması gerekirken, sadece bir ödeme sorunu olarak görülmüştür. Yan ödemeler ve ek göstergeler, mesleki rekabeti tahrik etmiş, bundan istihdam ve ücret politikası olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu durumun da, idari reform gerçekleştirme imkanlarını sınırladığı ileri sürülmüştür.

²⁷ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: **a.g.m.** s.4.

İşte yürütme organı, personel rejimine ilişkin olarak yasama organından KHK'lerle düzenleme yetkisi isterken bu noktaları gözönünde bulundurmıştır. Ancak, personel rejiminin 1589 sayılı Yetki Kanunu uyarınca KHK'lerle düzenlenmesi girişimi de olumlu sonuç vermemiştir²⁸.

KHK'lerle iki yıl içinde DMK sürekli olarak değiştirilmiştir. Her değişiklik, bir öncekine ters düşen bir yaklaşım izlediğinden tutarsızlıklar olmuştur. Kanun metni, bu yüzden birbirine yabancı hükümlerin karışımı haline gelmiştir²⁹. Bir örnek vermek gerekirse, 23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı KHK, mevcut Kanunun 54 asıl, 5 geçici, 22 ek geçici madde olmak üzere 81 maddesini değiştirmiş, 9 ek geçici madde eklemiş, 9 asıl, 6 geçici ve bir ek madde olmak üzere 16 maddesini yürürlükten kaldırmıştır. 657 sayılı Kanunu, 1970'de değiştiren 1327 sayılı Kanun, ilk metnin %55'ini değiştirmiştir. 2 sayılı KHK ise, mevcut metnin %36'sını değiştirmiştir. Bu duruma göre, yedi yıl içinde Kanunun orijinal (özgün) metni neredeyse ortadan kalkmış ve onun yerine yepyeni hükümler almıştır. Bu durum, düzenlemede önemli bir yaklaşım hatası olduğunu göstermiştir. Asıl önemli olan nokta da, Kanunun hangi hükümlerinin hangi ölçüde yürürlükte olduğunun ciddi tartışmalara yol açmış olmasıdır³⁰. Devlet Memurları Kanunu'nun tam olarak yürürlüğe girebilmesi için 4 özel kanun, 6 tüzük, 21 yönetmelik ve 1 genel planın (Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı) çıkarılması gerekirken, bunlardan yalnızca 5 yönetmelik çıkarılabilmektedir. Bu durum, uygulamada kanunun hangi hükümlerinin yürürlükte olduğu konusunda duraksamalara yol açmıştır. Esasen, Devlet Memurları Kanunu'nun bir özelliği de, madde hükümlerinin büyük bir bölümünün uygulanabilmesi için önce tüzük çıkarılmasına, daha sonra "tüzükler" ibaresi 1327 sayılı Kanunla yönetmelikler ibaresine dönüştürülünce yönetmelikler çıkarılmasının zorunlu olmasıdır. Bu itibarla, DMK, kendini, idari düzenleyici metinlerle bağlamış durumdadır³¹. Yönetmeliği çıkarılmadığı için bugün de uygulanamayan kanun maddeleri vardır.

²⁸ Cahit TUTUM: "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", **AİD**, Cilt: 6, Sayı: 3 (Eylül 1983), s.8.

²⁹ Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.9.

³⁰ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.4.

³¹ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: **Yönetim Hukuku**, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2000)

Kısaca, memur hukukunun KHK'lerle düzenlenmesi girişiminin amacına ulaşmadığı ve bu nedenle olumlu sonuç vermediği anlaşılmaktadır. Bu açıklamalar da bunu göstermektedir. Dahası, uygulamada karşılaşılmış olan aksaklıklar da bunu doğrular niteliktedir. Bakanlar Kurulu, iki yıl içinde otuz maddeyi iki, onbeş maddeyi üç, yedi maddeyi dört ve bir maddeyi de beş defa değiştirmiştir. Bakanlar Kurulu'nun, bu tür uygulama ile yetki sınırını aştığı hukuk ve bilim çevrelerinde ileri sürülmüştür³². Yetki aldığı iki yıl içinde düzenleme yetkisi verilen konuları dilerse bir defada, dilerse parçalayarak düzenleyebilirdi. Ne var ki, Bakanlar Kurulu, belli bir konuyu KHK ile düzenledikten sonra, yasama organının bu konudaki iradesi belli olmadan aynı konuyu yeniden düzenleyemez. Aksine bir tutum, KHK'lerin Anayasa gereği hemen TBMM'ne sunulmasını anlamsız kılar. Meclisin görüşü belli olmadan aynı konunun yeniden düzenlenmesi uygun görülseydi, o zaman kararnamelerin Resmi Gazete'de yayınlandığı gün hemen Meclise sunulması öngörülmez, Yetki Kanunu ile verilen sürenin sonu beklenirdi. Böylece, yasama organı yürürlükten kalkmış kararnameleri görüşme zorunda bırakılmazdı³³.

Devlet Memurları Kanunu'nun iyileştirilmesini öngören kararnamelerin, 1589 Yetki Kanunu, istihdam ve sınıflandırmanın yeniden düzenlenmesi", "kıdem ve yetki dengesinin kurulması, "eşit işe eşit ücret", "hizmette fırsat eşitliği", "sağlıklı bir kadro piramidini sağlama" gibi belli amaçları gütmüştür. İki yıllık uygulama, bu amaçların gerçekleştirildiğini kanıtlayacak nitelikte değildi³⁴.

V. 15.5.1975 TARİHLİ VE 1897 SAYILI KANUN

Bu Kanun, 657 sayılı DMK'nun 1327 sayılı Kanunla KHK'lerle değiştirilmiş 31 maddesi ile bir ek maddesini aynen, 13 maddesini ve bir ek maddesini ise değiştirerek kabul etmiştir.

1897 sayılı Kanunun aynen veya değiştirerek kabul ettiği maddelerden bir kısmı, Kanunun temel hükümlerine ilişkin olduğundan burada bunlar üzerinde genel bir değerlendirme yapılacaktır.

³² A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: **a.g.m.** s.5.

³³ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: **a.g.m.** s.5.

³⁴ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Cahit TUTUM: **a.g.m.** s.5.

A. DEVLET MEMURLARI KANUNU'NUN KAPSAMI

DMK, işin başında tüm kamu personel rejimini tek başına düzenlemeye çalışmıştır. Tüm personel gruplarını her yönden aynı rejime bağlamak ve bunların statülerine ilişkin esasların aynı kanunla düzenlenmesi mümkün değildir. DMK'na karşı ilk tepkiler bundan kaynaklanmaktadır. Dahası, DMK, kapsamı dışında tutulan personeli bile mali hükümler açısından (ödemeler ve intibaklar) geçici maddelerle kendine bağlamıştır. Bu dolaylı bağlanma, özel kanunlarının çıkarılmasını engelleyen önemli bir etmendir.

Kanunun kapsamı, “bütçe” esasına göre belirlenmiştir. Buna göre, genel ve katma bütçeli kurumlarla İl Özel İdareleri ve Belediyelerde çalışan personel, bu Kanun hükümlerine tabidir. Kapsam dışı personel kategorileri ise Kanunda tek tek sayılmıştır. Ancak, Kanunda sayılmadığı halde bütçe türü bakımından kapsam dışında kalan personel de vardır. Örneğe, KİT'ler ve TRT Kurumu personeli gibi³⁵.

DMK'nun kapsamının geniş tutulması, Kanunun bütünlük ve tutarlılığını geniş ölçüde azaltmıştır. Devlet (merkezi yönetim) ve yerel yönetimler, farklı yasal kurallara bağlı kamu otoriteleridir. Bunları aynı personel rejimine tabi tutmak, yapay bir zorlama olmaktadır. Aslında, yerel yönetimler personeli, yerel ortak gereksinimleri karşılayan yerel kamu hizmeti görevlerini (zabıta, itfaiye, imar hizmetleri gibi) yerine getirdiklerinden ayrı bir yasal düzenleme konusu olmak gerekir. Oysa, 1897 sayılı Kanunla, daha önceki metinlerde yer alan “Devlet Memuru” deyiminin kaldırılarak onun yerine “memur” tanımı yapılmasının nedeni, yerel yönetimler personelinin de kanun kapsamına alınmış olmasıdır.

B. İSTİHDAM ŞEKİLLERİ

DMK, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmesini öngörmüştür.

İstihdam şekilleri, 657 sayılı Kanunla “Devlet memuru”, “sözleşmeli personel”, ve “yevmiyeli (gündelikli) personel” olarak belirlemiş, daha sonra 1327 sayılı Kanunla yevmiyeli personel” deyimini yerine “işçiler” alınmış, daha sonra

³⁵ Cahit TUTUM: “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, **AİD**, Cilt: 7 Sayı: 4 (Aralık 1974), s.53.

1974'te çıkarılan 12 sayılı KHK 4 şekilde istihdamı getirmiş, “Devlet memuru” deyimini “memur” olarak değiştirmiş, istihdam şekilleri arasına “geçici personel”i almıştır. 1897 sayılı Kanun ise, 12 sayılı KHK'nin “memur” tanımını değiştirerek maddeyi kabul etmiştir.

1897 sayılı Kanundaki tanıma göre işçiler, memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevlilerdir. Böylece, işçiler, “ne oldukları” değil, “ne olmadıkları” belirtilmek suretiyle tanımlanmıştır. Daha önce 12 sayılı KHK de işçiyi tanımlarken aynı yolu izlemiştir. Daha önceki düzenlemelerde ise işçi tanımları, işçinin “ne olduğuna” göre yapılmıştır. Örneğe, 1327 sayılı Kanun, işçileri, “İş Kanunları ile Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununa göre “işçi” sayılan ve “bu Kanunun hükümlerine tabi olmayan kişiler” olarak tanımlamıştır.. 1972 tarihli 2 sayılı KHK de aynı tanımlamayı benimsemiştir. 22.8.1973 tarihli ve 7 sayılı KHK ise, işçileri, “iş kanunlarına göre işçi sayılanlar ile genel ve katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri işyerlerinde bedenlen veyahut bedenlen ve fikren çalışanlardan” bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kişiler” olarak tanımlamıştır. Tanımlanan bu kişiler hakkında DMK hükümlerinin uygulanmayacağı da belirtilmiştir.

12 sayılı KHK ve 1897 sayılı Kanun'da, sözleşmeli personelin istihdam alanının genişletilmiş olduğu görülmektedir. Buna göre, sözleşmeli personelin, sadece “geçici işler” için değil, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan durumlarda da istihdamı imkan kazandırılmıştır. Nitekim, teknik hizmetler sınıfında işin “geçici” olması şartı 1897 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Bu suretle, geçici olmayan “asli ve sürekli” nitelikteki görevlerin, memur statüsünde olmayan kişilere gördürülmesi yolu tekrar açılmıştır. Zira, 1327 sayılı Kanundan önce uzun bir süre uygulanmış olan 1954 tarihli ve 4/10195 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla uygulanan “Yevmiyeli Personel Kararnamesi” de bu nitelikteki bir istihdamı öngörmekteydi.

Sözleşmeli statüde bulunanlara, genel idare esaslarına göre Devletin asli ve sürekli görevlerinin gördürülmesi uygulamasına mümkün olduğu kadar az yer

verilmesi gerekir; zira, sözleşmeli personel statüsü, “memur statüsü” dışında bir statüdür. Gelişmeler ise, sözleşmeli personel kullanım alanının giderek genişlemekte olduğunu göstermiştir. Bu eğilim, idari zorunluluklardan çok, normal kadrolu personele (memura) oranla daha fazla ücret verebilme isteğinden kaynaklanmaktadır³⁶.

C. SINIFLANDIRMA

KHK’ler ve 12 sayılı KHK’nin değiştirilerek Kabulü Hakkındaki 1897 sayılı Kanun, personel rejimimizin ana yapısına ilişkin en önemli eksikliği giderememiştir. Bu eksiklik, sınıflandırmadır. Sözü edilen düzenlemelerde “sınıf” ve “derece” tanımlarına yer verilmemiştir. Esasen, 657 ve 1327 sayılı Kanunlarda yer alan “sınıf” tanımı, 12 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. “Derece” tanımına ise 657 sayılı DMK’da yer verilmiş, 1327 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Bu durum, Kanunda “açık bir çelişkili durum” ortaya koymuştur. Şöyle ki: Kanunun üç temel ilkesinden biri olan “sınıflandırma ilkesi” yerinde bırakılmış, “sınıf”ı tanımlayan 32 nci madde yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı şekilde, “Devlet memurlarının sınıflarının dışında ve sınıflarının içindeki derecenin altında çalıştırılmayacağı” kuralına (DMK, m.45) dokunulmadığı halde “derece yi tanımlayan 37 nci madde yürürlükten kaldırılmıştır.

KHK’lerin ve 1897 sayılı Kanunun, sınıflandırma konusundaki düzenlemelerini şöyle değerlendirme mümkün gözükmektedir³⁷:

1. 1897 sayılı Kanun, 10 adet hizmet sınıfı kabul etmiştir. Tüm kamu görevlilerini bu kadar az sayıda sınıf içinde toplamak olanaksızdır. Sadece, genel idare hizmetleri sınıfı içindeki meslek kategorileri ayrı ayrı birer sınıfa dönüştürülürse (örnekse, Yönetici Sınıf, Büro Hizmetleri Sınıfı, Devlet Denetleme Hizmetleri Sınıfı, Diplomasi Hizmetleri Sınıfı gibi) sınıflandırma yapısında daha çok sayıda sınıf ortaya çıkacaktır.

2. 1897 sayılı Kanunla tesis edilen sınıfların dayandığı kıstas (ölçüt) belli değildir. Ölçüt, “ortak genel yetiştirme nitelikleri midir?” Yoksa “ortak genel meslek nitelikleri midir?” Bu konuda bir açıklık yoktur. Daha önce de belirttiğimiz gibi,

³⁶ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.15.

³⁷ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.16; Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.54.

geniş kapsamlı bir sınıflandırma yapısı oluşturulduğuna göre, “ortak genel meslek nitelikleri” ölçütü ağır basmaktadır. Örneğin, Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfları böyledir. Bunlardan Genel İdare Hizmetleri Sınıfına ilişkin olarak 1897 sayılı Kanun m.36’da yer alan bir hüküm, bilimsel ve çağdaş bir sınıflandırma anlayışı ile asla bağdaşmamaktadır. Bu hüküm şudur: “..... ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar, Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alır.” Bu hüküm, bu sınıfın kendi içinde bir bütünlük ve hiç olmayan genel bir benzerlik olmadığını, bu hizmet sınıfının dayandığı bir ölçüt (kriter) olmadığını açıkça ortaya koymaktadır³⁸.

3. Sınıflara girecek kimselerin belirlenmesinde başvuru “meslekleri ile ilgili görevleri fiilen ifa etme” şartında açıklık yoktur. Bu koşul, aslında, sadece Teknik Hizmetler, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri ve Din Hizmetleri Sınıfları için açıkça hükme bağlanmıştır. Diğer sınıflar için bu koşulun geçerli olup olmadığına ilişkin bir açıklık yoktur. Sınıflandırmaya ilişkin hükümler, memurların kendi meslekleriyle ilgili görevlerde istihdamını zorunlu kılacak bir yaptırımdan yoksundur. Bu hükümler, “yerinde kullanım” ilkelerinin gerçekleşmesini engelleyici niteliktedir.

4. Hizmete girişte ve memuriyet sırasında bazı meslek memurlarına kanunla “ortak hükümler” bölümünde tanınmış olan ayrıcalıklı durum da sınıflandırmaya ilişkin önemli bir başka sorundur. Kanun, belli meslek unvanlarını taşıyanlara, eşit düzeyde eğitim görmüş emsaline oranla “kazanılmış hak” olarak farklı derece ve kademelerden hizmete başlamak veya hizmet içinde belli miktarlarda kıdem almak imkanı tanımıştır. Bu mesleklerin tercihinde kullanılan kıstaslar belli değildir.

Bilimsel anlamda bir sınıflandırma yapılmadan, görevlerin birbirine oranla güçlük ve sorumluluk dereceleri (düzeyleri) belirlenmeden bu gibi tercihlere gidilmesi sakıncalıdır. Çünkü, meslekler arasında bilinçsiz bir yarışmaya yol açar.³⁹

Bu tercihlerin dayanağı, kamu yönetiminin belkemiğini oluşturan kariyerlerin özendirilmesi ise, düzenlemenin bu amaca tam olarak uygun düştüğü söylenemez. Amaç, nitelikli eleman sağlanmasında çekilen güçlükleri azaltmak ise, bu tür bir

³⁸ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.17; Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.60.

³⁹ Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.61.

düzenleme ile bu amacı gerçekleştirmek de olanaksızdır. Kazanılmış haklar sisteminde bazı meslek mensupları yararına sağlanan böyle bir maddi üstünlüğün mali portresi de bu uygulamaya hak verdirecek nitelikte değildir. Örneğe, 1897 sayılı Kanundaki gösterge tablosunda 9 uncu derece ile 8 inci derece arasındaki fark, katsayı 1975'te (9) olduğuna göre 405 TL dir. Bu miktarda bir maddi üstünlüğün özendirme unsuru olması ve özel kesime geçişleri önlemesi düşünülemez.

1897 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “ortak hükümler” bölümündeki çeşitli fıkralarla bazı meslek mensuplarına tanınmış olan ayrıcalıklı durumun bütünüyle kaldırılarak, bilimsel bir sınıflandırma yapıncaya kadar başlangıç derecesinin belirlenmesinde sadece “hizmet öncesi öğretim kurumu” ölçütü (ilk, orta, lise, yükseköğrenim, yüksek lisans ve doktora) ile yetinilmesinin daha uygun olacağı ileri sürülmüştür.⁴⁰

D. GÖSTERGE TABLOSU

Gösterge tablosundaki derece sayısı 1975 tarihli 9 sayılı KHK ile onbeş olarak belirlenmiştir.

Gösterge tablosundaki rakamların genel olarak düşük olduğu görülmektedir. 1897 sayılı Kanun, 9 sayılı KHK ile 125 olarak belirlenen en düşük gösterge rakamını 160'a yükseltmiştir. En yüksek gösterge rakamı 160'a yükseltmiştir. En yüksek gösterge rakamı ise 1000'dir. Bu rakamların 1975 yılında geçerli olan (9) katsayı ile çarpılması sonucunda brüt aylık tutarının, o günün yaşam koşulları karşısında yeteriz olduğu da bir gerçektir. Ek göstergeler ve yan ödemeler de bu yetersizliği giderememiştir. Çünkü ek gösterge rakamları (50-200) son derece yetersizdir. Yan ödemeler ise (zam ve tazminat) yeni bir ücret karmaşıklığı yaratmıştır.

Genel gösterge tablosunu iyileştirmek amacıyla, daha sonra 26.9.1978 tarihli ve 2171 sayılı Yetki Kanununun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 13.10.1978 tarihinde kabul edilen 14 sayılı KHK ile en düşük gösterge rakamı 300'e, en yüksek gösterge rakamı ise 1200'e yükseltilmiştir. 1978 mali yılı için Bütçe

⁴⁰ Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.62.

Kanunu ile hesaplanan memur aylıkları da çok geçmeden konjonktürünün gerisinde kalmıştır.

E. DERECE YÜKSELMESİNDE SÜRE VE KAZANILMIŞ HAK AYLIĞI ÜZERİNDE BİR DERECEYE ATANMA

1327 sayılı Kanunun derece yükselmesinde öğrenim durumlarına göre Devlet memurları arasında gözettiği ayırım (ilkokul mezunları için 5, ortaokul ve dengi, lise ve dengi okullar mezunları için ise 4 yıl derecesi içinde en az çalışmış olma şartı) daha sonraki düzenlemelerle değiştirilmiş, 12 sayılı KHK ile bu süreler, ilkokul ile ortaokul ve dengi okulları bitirenler için 4 yıla, lise mezunları için 3 yıla indirilmiştir. 1897 sayılı Kanun ise mantıki dayanağı zayıf olan bu ayırımı kaldırmış, tüm Devlet memurları için “derecesi içinde 3 yıl çalışmış olma” şartını getirmiştir. Böylece, Devlet memurlarının öğrenim düzeylerine göre giriş ve tavan derecelerinin belirlenmesi ile yetinilmiş olunmaktadır.

Sınıflarının ilk dört derecesindeki kadrolara, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın memur atama imkanı veren madde ise, kariyer sistemini temelden sarsan bir maddedir. Bu madde ilk defa 1970’de 1327 sayılı Kanunla kamu personel sistemimize girmiştir. Amaç, üst derecelerde bazı önemli yöneticilikte konumlarına kıdemi az, yetenekli gençlerin atanmasına, böylece bunların bilgisinden, dinamik kafa yapısından ve girişimcilik yeteneğinden yararlanılmasına imkan kazandırmaktır. Oysa bu imkanın uygulamada orta düzeydeki görevler için de kullanılmış olması ve bu atamalarda çoğu zaman liyakat ilkesine uyulmaması, yani nitelik aranmaması, bu maddeyi amacından saptırmıştır.⁴¹ Bu madde ilk şekliyle en az 10 yıl kamu hizmeti gerekli görürken, 2 sayılı KHK ile bu en az süreler 4 üncü ve 3 üncü derecelerdeki kadrolara atanabilmek için 10 yıl, 2 nci ve 1 inci derecedeki görevlere atanabilmek için en az 15 yıl olarak belirlenmiş, ancak bu en az süreler, 12 sayılı KHK ile 3 üncü ve 4 üncü derecedeki görevlere atanabilmek için en az 5 yıla, 1 inci ve 2 nci derecedeki görevlere atanabilmek için en az 7 yıla indirilmiştir. Böylece, beş yılını doldurmuş kamu görevlilerinin 3 üncü ve 4 üncü derecelerdeki kadrolara atanma isteği, çok sayıda kadro ihdası sonucunu doğurmuştur. Uygulamada, Kanunun aradığı en az hizmet süresi olan her yüksek öğrenimli memur

⁴¹ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.17.

ilk dört dereceye atanma hakkını kendinde görmüş ve bu durum kurumlar içi rekabet havası yaratmıştır. Öte yandan, bu tür atamalar, sadece yükseköğrenimlilere tanındığından, lise öğrenimini bitirmiş olanlarla aralarında bir ikilik yaratmıştır.⁴² Hatta bu ikiliği gidermek amacıyla 1897 sayılı Kanunla DMK m.36/B-1 hükmü değiştirilerek, “lise ve dengi mesleki veya teknik öğrenim görenlerden, öğrenim eksikliğini giderecek hizmet içi eğitimden geçerek, Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanacak yönetmelikte belirlenecek esaslara göre yapılacak özel yükselme sınavlarında başarı gösterenler 1 inci derecenin son kademesine kadar yükselebilirler” hükmü getirilmiş, ancak sözü edilen yönetmelik çıkarılmadığından bu madde hükmü uygulanamamıştır. Günümüze kadar değişikliğe uğramamış bu kanun hükmünün mutlaka yaşama geçirilmesi gereklidir.⁴³

1897 sayılı Kanun, 2 sayılı KHK’de olduğu gibi, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri dışında diğer hizmet sınıflarının 3 üncü ve 4 üncü derecelerdeki görevlere atanabilmek için en az hizmet süresini 10 yıla çıkarmıştır. Böylelikle, uygulamada görülen ve yukarıda belirttiğimiz olumsuz durumların bir ölçüde önlenmesi amaçlanmıştır.

VI. KAZANILMIŞ HAK AYLIKLARINI BİR DERECE YÜKSELTEN 28.2.1979 TARİHLİ VE 2182 SAYILI KANUN

657 sayılı DMK’na Ek Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkındaki 2182 sayılı Kanun, 1 Mart 1979’dan geçerli olmak üzere Devlet memurlarının, hakimler ve savcılarının, KİT personelinin ve yükseköğretim kurumları akademik personelinin kazanılmış hak aylıklarını bir derece yükseltmiş, buna paralel olarak da, almakta oldukları görev aylıklarının artırılmasını sağlamıştır.

Kanun daha önce bu görevlerde bulunmalarından dolayı emekli, adi malüllük, vazife malüllüğü aylığı almakta olanlar ile bu gibilerin dul ve yetimlerinden olup kendilerine aylık bağlananlara da bu hükümlerin uygulanmasını öngörmüştür.

Kanun, kazanılmış hak aylık derecelerinin bir defaya özgü olmak üzere, öğrenim durumlarına ve buna göre yükselenebilecek derece ve kademeye bakılmaksızın, kadro şartı aranmaksızın bir üst derecenin aynı kademesine

⁴² Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.62.

⁴³ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.18.

yükseltilmesine amirdir. Bu kanundan yararlananlar işgal ettikleri kadro derecesinde ise kanun gereğince bir değişiklik yapılmamış ve eski kadrolarında çalışmaya devam etmişlerdir.

Kanunun uygulanmasında karşılaşılan bazı özel durumlarda Maliye Bakanlığının bu konudaki Genel Tebliğinde yer alan görüşlerine göre işlem yapılmıştır.⁴⁴

2182 sayılı Kanun, Devlet memuru iken, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte askerlik görevi devam edenlerin, terhislerinden sonra tekrar memurluğa dönmeleri halinde, bu Kanunun sağladığı imkanlardan yararlanacaklarını belirtmektedir.

Kanun, kadro derecelerinde bir değişikliğe izin vermediğinden, ek göstergelerle bir değişiklik yapılmamasını öngörmüştür; çünkü, ek göstergeler kadro derecelerine bağlıdır.

2182 sayılı Kanun, 1975 yılında 1897 sayılı Kanunun intibak hükümlerinin uygulanması sonucunda kazanılmış hak aylık derecelerini yükseltilmiş ve buna paralel olarak görev aylıkları da anlatılmış olan Devlet memurlarının ve diğer kamu hizmeti görevlilerinin kazanılmış hak aylık derecelerini ve görev aylıklarını bir derece daha artırmıştır. Bu nedenle, bu Kanun da, yürürlüğe girdiği tarihte kamu hizmetinde bulunan görevliler için bir “zam kanunu” niteliğindedir.

⁴⁴ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.19

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980-1990 DÖNEMİNDE DEVLET PERSONEL REJİMİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERLE YENİDEN YAPILANMA GİRİŞİMLERİ

Bu bölümde önce, 1980-1990 yıllarındaki on yıllık dönemde Devlet Personel Rejiminde yapılan yasal düzenlemeler üzerinde durularak, 1 Ocak 1980-12 Eylül 1980 tarihleri arasında dokuz ay görev yapan Demirel Hükümeti zamanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler açıklanacak, 12 Eylül 1980’de TSK’nin ülke yönetimine el koyduğu günden 7 Kasım 1982’de yapılan halkoylaması sonucunda kabul edilerek 9 Kasım 1982’de yürürlüğe giren “2709 sayılı T.C. Anayasası” uyarınca 6 Kasım 1983’te yapılan TBMM Genel Seçimlerine kadar geçen üç yıllık süre içinde Milli Güvenlik Konseyi’nin ve Bülent Ulusu Hükümetinin gerçekleştirdiği yasal düzenlemeler ve kamu personel rejimine ilişkin olarak iyileştirme çalışmalarından kronolojik olarak söz edilecek, bunlar incelenecek ve değerlendirilecektir.

Daha sonra, 1990-31 Aralık 2000 dönemindeki yasal düzenlemeler incelenip değerlendirilecektir.

I- SÜLEYMAN DEMİREL HÜKÜMETİ (1 Ocak 1980-12 Eylül 1980)

A. 24 OCAK 1980 EKONOMİK İSTİKRAR TEDBİRLERİ (EKONOMİK PROGRAM)

Süleyman Demirel Hükümeti’nin 1980 yılına ilişkin olarak 12 Eylül 1980 tarihine kadar görev yaptığı bu dönemde, 24 Ocak 1980’de kararlaştırılan, Türk parasının devalüe edilmesini de içeren “Ekonomik İstikrar Tedbirleri” bunu izleyen dönemde (12 Eylül döneminde) sürdürülen ekonomik programın da esasını oluşturmuştur.¹

¹ Daha fazla bilgi için bkz.: **Ekonomik İstikrar Programı**, 24 Ocak 1980, Resmi Gazete, 24.2.1980

B. 10.2.1980 TARİHLİ VE 2261 SAYILI KANUN

Demirel Hükümetinin 1980 yılında yaklaşık dokuz aylık görev süresi içinde kamu görevlilerine ilişkin olarak çıkarılan kanun, 19.02.1980 tarihli ve 2261 sayılı “Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun”dur.²

Bu kanunla, DMK’nun 1897 sayılı Kanunla değişik “Kapsam” başlıklı değişik 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası değiştirilmiş, anılan fıkarda yer alan kamu görevlileri tek tek sayılmış ve bunların özel kanunları hükümlerine tabi oldukları belirtilmiştir. Sözü edilen fıkarda yer alan kamu görevlileri şu şekilde belirtilmiştir:

Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde ya da bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar; Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay Savcı ve yardımcıları, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin³, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehteran Bölüğü Sanatkarları, devlet Tiyatrosu ve Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve Tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestra sanatkarı memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri, Spor Toto teşkilatında çalışan personel, Subay, Astsubay, Uzman Çavuş ve Uzman Jandarmalar ile Emniyet teşkilatı mensuplarıdır.

Üçüncü fıkarda DMK kapsamı dışında kalan bu personelin sayıca çok oluşu, DMK’nun kurduğu ana ücret rejiminden kopmaların bir göstergesidir.

19.02.1980 tarihli ve 2261 sayılı Kanun, 657 sayılı kanunun 1 inci maddesinin 3üncü fıkrasında yer alan yer alan kapsam dışı kamu görevlilerini böylece yeniden belirlemiş, yine DMK’nuna Ek Geçici 54 üncü maddeyi eklemiştir. Bu ek geçici madde, Emniyet örgütü mensupları hakkında uygulanmakta olan 657 sayılı DMK, ek ve değişikliklerinin, ilgili KHK’ler ve bu yasalara dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelikler hükümlerinin kapsamına giren konuların Emniyet

² Resmi Gazete, 23.02.1980/16909.

³ Akademiler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Üniversite statüsüne kavuşturulmuştur.

örgütünün hizmet ve kuruluşunun nitelik ve özelliği gözönüne alınarak ayrı bir kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Bu düzenleme yapıncaya kadar, Emniyet Örgütü mensupları hakkında halen yürürlükte olan söz konusu hükümlerin uygulanmasına devam olunması öngörülmektedir.

Sözü edilen kanun, Dernekler Kanunu'nda öngörülen yönetmeliğin yürürlük tarihini de belirlemiştir.

II- MİLLÎ GÜVENLİK KONSEYİ YÖNETİMİ VE BÜLENT ULUSU HÜKÜMETİ DÖNEMİ (12 Eylül 1980-6 Kasım 1983)

12 Eylül 1980'de ülke yönetimine el koyan ve tüm ülkede sıkıyönetim ilan eden Milli Güvenlik Konseyi (MGK), Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan TBMM'ni feshetmiş, yasama ve yürütme yetki ve görevini, yeni hükümet ve yasama organı kuruluncaya kadar geçici bir zaman için kullanacağını, 12 Eylül 1980 günü Konsey Başkanı'nın radyo ve televizyonlarda yayımlanan "Türk Milleti'ne Açıklaması"nda ve 25.09.1980'de kabul edilen

A. 25.9.1980 TARİHLİ MGK YASAMA GÖREVLERİ İÇTÜZÜĞÜ

MGK'nin 12.9.1980'deki Açıklamasına dayanılarak Yasama Görevleri İktüzüğü 25.9.1980 tarihinde kabul edilmiştir⁴

B. 27.10.1980 TARİHLİ VE 2324 SAYILI "ANAYASA DÜZENİ HAKKINDA KANUN"

Yasama ve yürütme yetkisi üstlenen MGK, 27.10.1980 tarihli ve 2324 sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun"u çıkarmıştır (R.G.: 28.10.1980/17145). Bu kanuna göre, 1961 Anayasası ve değişikliklerinin, bu kanunun hüküm altına aldığı maddelerde belirtilen istisnalar saklı olmak üzere, yeni bir Anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar yürürlükte olduğunu hükme bağlamıştır (m. 1). Aynı kanun, 1961 Anayasası'nda TBMM'ne, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkilerin de, 12 Eylül 1980'den itibaren geçici olarak MGK'nce Cumhurbaşkanı'na ait olduğu belirtilmiş olan görev ve yetkilerini de, MGK Başkanı ve Devlet Başkanı tarafından yerine getirileceğini

⁴ T.C. Başbakanlık Basımevi, Genelkurmay Başkanı ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Milletine Açıklaması; "Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İktüzüğü", **Milli Güvenlik Konseyince Kabul Edilen Kanunlar, Yayımlanan Bildiriler ve Kararlar ile Önemli Mevzuat**, (Ankara, 1982), s. 4-11.

hüküm altına almıştır (m. 2). Kanunun 3 üncü maddesinde, MGK’nce kabul edilerek yayımlanan bildiri ve karar hükümleri ile, yayımlanan ve yayınlanacak olan kanunların Anayasa’ya aykırılığı iddiasının ileri sürülemeyeceği hükmü yer almıştır. Kanunun 4 üncü maddesi, MGK’nin bildiri ve kararlarında yer alan ve yer alacak olan Bakanlar Kurulu Kararnamelerinin ve üçlü kararnamelerin “yürütülmesinin durdurulması ve iptali isteminin ileri sürülemeyeceğini” belirtmiştir.

Yine aynı kanunun 5 inci maddesi hükmü uyarınca, 12 Eylül 1980 tarihinden sonra, Bakanlar ile Bakanlıkların yetki verdiği görevlilerce kamu personeli hakkında uygulanan ve uygulanacak olan işlemlerin ve alınan kararların “yürütülmesinin durdurulması istemi” ileri sürülemeyecektir.

Aynı kanun, 1961 Anayasası hükmüne uymadığı içindir ki MGK’nin bildiri ve kararlarında yer alan ve alacak hükümlerle Konsey’ce kabul edilerek yayınlanan ve yayınlanacak olan kanunların, “Anayasa değişikliği” olarak ve yürürlükteki kanunlara uymayanlarının da “kanun değişikliği” olarak, yayımlandıkları tarihte ya da metinlerde gösterilen tarihlerde yürürlüğe girmesini hüküm altına almıştır.

Bu kanunun yürürlük tarihinin, Resmi Gazete’de yayınlandığında 12 Eylül 1980 olacağı da hükme bağlanmıştır.⁵

C. 12.12.1980 TARİHLİ VE 2356 SAYILI MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ HAKKINDA KANUN

MGK, daha sonra “Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanun”u çıkarmıştır.⁶ Buna göre, Milli Güvenlik Konseyi’nin oluşumu belirtilmiş (m. 1), Kurucu Meclis tarafından hazırlanarak halkoyuna sunulacak yeni Anayasa’da yer alacak hükümlere göre oluşacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisi fiilen göreve başlayıncaya kadar MGK Başkan ve üyelerinin görevlerinin, yetki ve sorumluluklarının rütbe sürelerine, hizmet sürelerine ve yaş hadlerine bakılmaksızın devam etmesi hükme bağlanmıştır. Kanunun yürürlük tarihi 12 Eylül 1980 olarak belirlenmiştir (R.G.: 12.12.1980/17188 Mükerrer).

⁵ 27.10.1980 tarihli ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun (yayın tarihi R.G.: 28.10.1980/17145).

⁶ 12.12.1980 tarihli ve 2356 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanun (R.G.: 12.11.1980/17188 Mükerrer).

MGK, 12 Eylül 1980 tarihinden geçerli olmak üzere bir dizi kararlar almış ve Resmi Gazete’de yayımlamıştır. Bu kararlarla, Emniyet Genel Müdürlüğü tüm teşkilatı, Jandarma Genel Komutanlığı’nın emir ve kuruluşuna bağlanmış, tüm grev ve lokavtlar ikinci bir karara kadar ertelenmiş TSK’nde görevli personelin atanma işlemleri yöntemi yeniden belirlenmiş, Türkiye’nin ekonomik durumunu düzenlemek ve daha iyiye götürmek amacıyla yürürlüğe konulan ekonomik program⁷ ve yapılan anlaşmaların ve protokollerin uygulanmasına devam edileceği belirtilmiş, sıkıyönetim askeri mahkemeleri kurmaya, kaldırmaya, bu mahkemelere yeteri kadar eleman atamaya, gerektiğinde görevden almaya ilişkin yetki MGK’nce üstlenilmiş, özellikle 1402 sayılı sıkıyönetim Kanununa göre, Cumhuriyet, MGK’nin varlığına, bölünmezliğine, bağımsızlığına, milli güvenliği, temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik işlenen tüm suçlara sıkıyönetim askeri mahkemelerince bakılması karara bağlanmış, bazı sendika konfederasyonlarının mevduatının bankalarca bloke edilmesi, ödemede bulunulmaması, sıkıyönetimce tespit edilecek para ile kıymetli evrak ve kıymetli malzemelerin milli bir bankada muhafaza edilmesini, buna ait bilgilerin bankalar tarafından bir hafta içinde Maliye Bakanlığı’na bildirilmesini kararlaştırmıştır.

MGK, belirli kamu görevlilerine Başbakanlık ve İta Amiri yetkisi vermesine ilişkin MGK/10 sayılı kararında, yeni Bakanlar kurulu oluşturulup görevine başlayıncaya kadar genel ve özel mevzuatına göre Bakanlıklara verilmiş bütün görev ve yetkilerin Başbakanlık ve Bakanlıklarda Müsteşarların ve Dışişleri Bakanlığı’nda Genel Sekreter tarafından MGK’ne riyabeten üstlenilmesini ve yürütülmesini kararlaştırmıştır. Yasalara göre Bakanlar Kurulu Kararı ya da müşterek karar gerektiren durumlarda, ilgili bakanlıkların teklifi ve Başbakanlıkta gerekli işlem yapıldıktan sonra MGK kararı alınması gereklidir.

Aynı süre ile bağlı olarak MGK/10 sayılı kararla Muhasebeyi Umumiye Kanunu’nun ilgili maddelerinde belirtilen ita amirliği yetkisi, Cumhurbaşkanlığı kuruluşu için Genel Sekretere feshedilmiş olan Millet Meclisi ve Cumhuriyet

⁷ Bu hüküm 12 Eylül 1980’den önce 24 Şubat 1980’de alınan Ekonomik İstikrar Tedbirleri’nin uygulanacağını vurgulamaktadır. (Doğan Canman ile görüşme)

Senatosu kuruluşlarında ilgili Genel Sekretere, lık ve Bakanlıklarda Müsteşarlara, Dışişleri Bakanlığında Genel Sekretere, Sayıştay'da Sayıştay Başkanına verilmiştir.

MGK tarafından alınan önemli kararlardan biri de, büyük kentlerin çevresinde oluşmuş olan belediyelerin, Sıkıyönetim komutanlıklarının eşgüdümünde ve onların emirleri doğrultusunda ana belediyelere bağlanması ve bu işin bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanmasına ilişkin karardır.

D. MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ YÖNETİMİNCE YAPILAN YENİDEN YAPILANMA ÖNERİLERİ, BÜLENT ULUSU HÜKÜMETİNİN KURULUŞU, HÜKÜMET PROGRAMI VE HÜKÜMETİN ÇALIŞMALARI

21 Eylül 1980 tarihli ve 17118 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanlığı Kararnamesi ile Emekli Oramiral Bülent ULUSU, Başbakan olarak görevlendirilmiştir. Ulusu, görevlendirilme kararnamesine dayanarak Bakanlar Kurulu'nda 4951 sayılı K. M 1 gereğince, Devlet Bakanlığı sayısını 5'e çıkararak bunlardan 2'sine Başbakan Yardımcılığı görevinin verilmesini, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman Bakanlığının birleştirilerek "Tarım ve Orman Bakanlığı" adı konulmasını teklifle Bakanlar Kurulu listesini atanma işlemi yapılmak üzere Devlet Bakanlığına 21.09.1980 tarihinde sunmuştur. Onaylanmak üzere sunulan listede, Başbakanın başkanlığında 26 adet Bakanlık yer almıştır.

Devlet Başkanlığı, onayına sunulan Bakanlar Kurulu listesini onaylayarak Bakanlıklara seçilmiş bakanların atanmasını 21.09.1980'de gerçekleştirmiştir. Başbakan Ulusu 27.09.1980'de Hükümet programının okunmasından sonra MGK'nin 30.09.1980 tarihli birinci bileşiminde oybirliğiyle güvenoyu almıştır (Resmi Gazete: MGK Karar, No: 2 Güven Tezkeresi 01.10.1980 tarihli ve 17122 sayılı).

Başbakan Bülent ULUSU, 27.09.1980'de MGK'na okuduğu Hükümeti Programında, son 30 yıllık deneyimlerden de yararlanarak yeni Anayasa'nın hazırlanmasında gerekli çalışmaların ana görevlerinden biri olarak yerine getirileceğini, Cumhuriyetin mevzuatının hızla gözden geçirileceğini, siyasal istikrarın ve sosyal dengelerin kurulmasını sağlayıcı, çalışma barışını geliştirici, vergi

adaletini sağlayıcı ve 24 Şubat 1980 Ekonomik İstikrar Programı'nın uygulanmasını kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapılacağını belirtmiştir.

Hükümet Programında, ülkemizin idari yapısı ile ilgili olarak, idari yapının, koşulların değişmesiyle, yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uydurmayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmış olduğu belirtilmiştir. Bunun sonucu olarak da, kamu yönetiminde aşırı merkezîyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, gereksiz şekilcilik ve yaz-çizcilik (kırtasiyecilik) “hastalıklarının” meydana geldiği vurgulanmıştır. Bu hastalıklı (patolojik) durumun ekonomik-sosyal kalkınmayı engellemiş olduğuna da işaret edilmiştir. Bu betimlemeye, bir de, son yıllardaki anarşik ortamın da eklenmesiyle kamu yönetiminin, toplumsal güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kaldığı hususu da eklenmiştir.

Hükümet Programında durum bu şekilde açıklandıktan sonra, alınacak tedbirlere ve yapılacak değerlendirmelere şu biçimde yer verilmiştir: İdarenin, kamu hizmetlerini tarafsız yerine getirmesi, kamu görevlilerinin siyasi etmenler dışında çalışmalarının güvence ve yaptırım altına alınması, görev, yetki ve sorumluluk dağılımında performansı özendirici tedbirler alınması; kamu yönetiminin teşkilat olarak tümüyle gözden geçirilerek, uzun süren yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmeden pratik düzenlemeler yapılması;⁸ devlet kadrolarındaki şişkinliklerin bir zaman süreci içinde giderilmesi, gereksiz personel çalıştırılmasına kesinlikle gidilmemesi, Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının hızla ele alınıp yeniden düzenlenmesi; kamu yönetiminde aşırı merkezîcilik yerine, mülki ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması, taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilerek, kurulacak “bölge idarelerinin”⁹, özellikle, mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak kamu hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılmasını, belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin mali gereksinimlerini karşılayacak ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanunu hazırlanması; ülkede görülen yönetim

⁸ Nitekim, ULUSU Hükümeti, 1982’de 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanarak kurduğu “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme”, “Personel Rejimi Komisyonu” ve “İstihdam Komisyonu” çalışmaları bu noktayı özellikle belirtmiştir.

⁹ Bölge Valilikleri kurulması ile ilgili yasal düzenleme başlarken gerçekleşmemiştir.

bozukluklarının yanında, rüşvet ve yolsuzlukların da esas kaynağı olan yoğun yaz-çiziciliğin, idari işlemlerdeki aşırı şekilciliğin ve kamu hizmetlerinin sürüncemede kalıp çok geç sonuçlandırılmasının, ekonomik program uygulamalarını geciktirmesi gerçeği de gözönünde bulundurularak basit, yalın ve pratik yöntemlerin geliştirilerek uygulamaya konması öngörülmüştür.

Ulus Hükümeti Programı'nın "Asayiş ve Huzurun Sağlanması" başlıklı Bölümünde, konuya ilişkin olarak şu hususlara yer verilmiştir: Asayiş ve huzurun bozulması halinde devamlı olarak sıkıyönetime başvurmamak amacıyla, yönetime "olağanüstü önlemler" alma olanağını ve yetkisini sağlayan "Olağanüstü Hal Kanunu"nun en kısa zamanda hazırlanması, Jandarma ve Emniyet teşkilatı Kanunlarının yeniden hazırlanarak ilgili mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılması; 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun yeniden gözden geçirilmesi; Dernekler, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunlarında gerekli yeni düzenlemelerin yapılması, kaçakçılıkla (özellikle silah ve mermi kaçakçılığı) mücadele için hazırlanan programın hızla uygulanmaya konulması ve güvenlik kuvvetlerinin tüm olanaklarının seferber edilmesi, bankalar ile özel ve resmi işyerlerinde vukubulan anarşik olayları önlemek amacıyla sözkonusu yerlerde Özel Güvenlik Teşkilatı kurulmasının sağlanması; Güvenlik Kuvvetleri ile ilgili Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Kanununun yürürlüğe konması; güvenlik güçlerinin konut sorunlarının çözüme kavuşturulması amacıyla konut yaptırılmasının ve satın alınmasının bir programla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, güvenlik kuvvetlerinin eğitim ve disiplinine özel bir önem verilerek bunlar için etkili bir denetim, ceza ve ödüllendirme sistemi oluşturulması, 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun günün koşullarına göre değiştirilmesi, Valinin emniyet ve asayişle ilgili yetkilerine açıklık getirilmesi; Trafik Kanunun yeniden düzenlenerek etkili bir trafik denetim sisteminin gerçekleştirilmesi; nüfus işlemlerinde bürokratik engelleri ortadan kaldıracak Merkezi Nüfus İdaresi Projesi'nin (MERNİS) gerçekleştirilmesine hız verilmesi ve Vatandaşlık Kanunu'nun kısa zamanda çıkarılması da Programda yer almıştır.

Adalet Hizmetleri konusunda anılan Program’da şu hususlar yer almaktadır: 1980 Türkiye’inde herkesçe kabul edilen iki sorundan birinin, asayiş ve huzurun sağlanması, diğerinin ise “ekonomik durumun düzeltilmesi” olduğuna değinilerek, ülkede herşeyden önce huzur ve asayişin sağlanmasının, adalet hizmetlerinin, yansız, etkili ve hızlı biçimde yürütülmesine bağlı olduğuna işaret edilerek, 12 Eylül 1980 öncesi dönemlerde adalet sisteminde meydana gelen aksaklıkların, cezaların caydırıcılık niteliğini büyük çapta zedelediği üzerinde durulmaktadır. Yargı gücünün ve adalet mekanizmasının Devlet ve Millet yaşamındaki öneminin bilincinde olarak, adaletin yerine getirilmesinde yargının bağımsızlığının korunacağı, kanun ve nizam hakimiyetinin gerçekleştirilmesinde mahkemelerin süratle ve adil karar verebilmelerini ve bunların korkusuzca uygulanmasını sağlayacak yasal ve yönetsel önlemlerin derhal alınacağı, hatta gerektiğinde, bu amaçla özel ihtisas mahkemelerin kurulabilmesi için yasal düzenlemeler yapılacağı da belirtilmektedir.

Anarşiyi ve terörü etkili biçimde önleyecek ve siyasi istikrarı sağlayacak, ülke koşullarına ve Türk hukuk sistemine uygun yasal düzenlemelere gidilmesi Programda öngörülmektedir. Bu bağlamda, Siyasi Partiler Kanunu, Seçim Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Meşhut Suçların Yargılanmasına Dair Kanun ile ceza hükümlerini içeren diğer kanunlarda da değişiklik yapılacağı belirtilmektedir. Ceza infaz sisteminin iyileştirilmesi amacıyla günün koşullarına uygun yasal ve idari önlemler alınması, ceza ve tutukevlerinde güvenlik ve disiplinin en etkili biçimde sağlanması ve cezaevlerinde, tutukevlerinde suç işlenmesini önleyici önlemler alınması, adli sicil kayıtlarının modern yöntemlerle düzenlenmesi Program’da yer almaktadır.

Ekonomik ve mali istikrar konusunda Hükümet Programında şu hususlar üzerinde durulmakta ve bu konularda yapılacak olanlara şu şekilde yer verilmektedir.

Hükümetin ekonomik ve mali alanlarda uygulayacağı politikaların yakın temelinin, enflasyonun tam olarak kontrol altına alınması, fiyat artışlarının akla yatkın bir düzeyde tutulması, kaynakların en verimli olarak kullanılması ve planlı kalkınma kurallarına uygun sağlıklı bir kalkınma sürecinin sürdürülmesi olduğu Programda vurgulanmaktadır. Bu itibarla, istikrar içinde kalkınma amacıyla kamu harcamalarının sağlam kaynaklardan finansmanı, tutarlı ekonomik ve mali

politikaları içeren “mevcut Ekonomik İstikrar Programı”nın (24 Şubat 1980 Ekonomik İstikrar Önlemleri) uygulanmasına devam olunması, bu Programı tamamlayıcı vergi değişiklikleri ve çalışma barışını sağlayıcı düzenlemelerin hızla gerçekleştirilmesi üzerinde de durulmaktadır. “Piyasa ekonomisi kurallarının işlediği bir ortam” içinde ekonomik sorunların çözüme kavuşturulması öngörülmektedir. Bu düzen içinde, fiyat mekanizmasına göre çalışan, girişimcilik gücünü geliştiren bir anlayışla vatandaşın çalışma ve dilediği işi seçme özgürlüğüne sahip bulunmasının esas olacağı, buna karşılık çalışma ve emek ürünü olmayan “havadan para kazanma” yollarının kapatılacağı belirtilmektedir. Kalıcı ekonomik karar ve önlemlerin uygulanmasında ısrarlı hareket edileceğinden söz edilmektedir. Ekonomik gelişme ve istikrarı sağlayacağı ve koruyacağı ısrarla belirtilen “para-kredi” politikasının uygulanmasına devam olunacağı, bu politika içinde kaynak tahsis edilebilen “üretken faaliyetler”e öncelik verileceği de, Hükümet Programında belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin, bu alanda Belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmasını da Program içermektedir. Ekonomiyi ve ulusal bağımlılığı “dışa bağımlılıktan” kurtaracak endüstri dallarına ve özellikle “savunma sanayine” önem verilmesi de Programda yer almaktadır. Bu hususlardan başka, Programda, kamu yönetiminde savurganlığın önleneceğine, kamu giderleri ile ilgili mevzuatın, israfa, hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesine veya geciktirilmesine yol açan hükümlerinin ve uygulamalarının yeniden düzenleneceği, KİT ürünlerinin fiyatları ile maliyetleri arasındaki enflasyonu körükleyecek dengesizliklerin meydana gelmesinin önleneceği, KİT’lerin daha verimli çalışmalarını sağlayıcı pratik düzenlemeler yapılacağı, “Ekonomik İstikrar Programı”na uygun olarak piyasa ekonomisi koşullarına göre çalışmalarının sağlanacağı da Programda yer almaktadır. Ekonomik istikrara yönelik, israfa kaynaklık eden tüketim ve harcamaları önleyici, buna karşılık, yatırım, üretim ve ihracatın artırılmasını özendirici yönde bir vergi politikası uygulanması da programda öngörülmektedir.

Ulus Hükümeti Programında, ücretliler ve sabit gelirliler üzerinde yoğunlaşan vergi yükünün hafifletilmesi için, vergi yükünün yükümlü grupları ve sektörler arası adaletsiz dağılımının düzeltileceği, vergi oranlarının yeniden belirlenmesi ve en az geçim indiriminin yükseltilmesi gibi önlemler alınacağı yer

almaktadır. Vergi yargısında ve vergi yönetiminde iyileştirici yasal ve idari önlemler uygulanması, vergileme ile ilgili etkili bir otokontrol ve denetim sisteminin kurulması programda öngörülmektedir.

Yabancı sermaye yatırımları için basitleştirilmiş olan başvuru ve değerlendirme uygulamasına devamla, yabancı sermayeden, kaynak, teknoloji ve pazarlama alanlarında milli imkanları güçlendirici unsur olarak azami yarar sağlayacağına Programda yer verilmiştir. Türkiye'nin iç ve dış ticaret yaşamını düzenleyen mevcut mevzuattaki aksamaların ve bozuklukların giderilmesi ve günün koşullarına uygun hükümler ve yaptırımlar getirilmek suretiyle gereksinen yeni yasal düzenlemelere gidilmesi öngörülmektedir. Kalkınmanın önemli faktörü olan sanayileşmeyle ilgili mevzuatın, günün koşullarına uygun olarak düzenlenmesi de Programda yer almaktadır.

Programda, daha önce de belirtildiği gibi, iki sorunun, yani asayiş ve ekonominin düzlüğe çıkarılabilmesinin, ülkenin toplumsal ve kültürel yapısının hızla iyileştirilmesi ile mümkün olduğuna işaret edilmekte, aksi takdirde, toplumsal sistemle ve özellikle eğitim sistemiyle bütünleşmiş siyasi ve ekonomik önlemlerin, sorunlar karşısında kalıcı ve köklü çözümler sağlamayacağı belirtilerek, Hükümetin, başta eğitim, kültür ve çalışma sorunları olmak üzere her türlü toplumsal sorunun üzerine gideceği, ekonomik kalkınmaya paralel bir "sosyal güvenlik" programının uygulanmasına girişeceği belirtilmektedir.

Başbakan Ulusu, Devletin devamı ve yurttaşların yaşama hakkı ile özgürlüklerini her türlü saldırıya karşı tam olarak koruyacak yasal ve idari önlemleri bir an önce gerçekleştirerek, özgürlükçü parlamenter sisteme süratle geçilmesinin, hükümetin en içten dileği olduğunu da okuduğu programda belirtmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi, yasama görevini, 6 Kasım 1983 TBMM Genel Seçimleri sonucu oluşan TBMM'nin göreve başladığı tarihe kadar sürdürmüştür. Bu süre içinde yürütme görevinin ise, 30.9.1980'de MGK'den aldığı güven oyuna dayanarak Bülent Ulusu başkanlığındaki Bakanlar Kurulu yerine getirmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi, 12 Eylül’de ülke yönetimine el koyduktan kısa bir süre sonra Yasama Görevlerine ilişkin olarak çıkardığı İktüzük’ün bazı maddelerinde 25.2.1981’de 10 sayılı Kararla bazı değişiklikler yapmıştır.

Bu değişiklikler, MGK Genel Sekreterliğinin görev ve yetkilerini yeniden belirlemiş, Konsey üyeleri ve Bakanlar Kurulu’nun, verdikleri kanun tasarı ve tekliflerini Konsey’ce gündeme alınmadan önce geri alabileceklerini hükme bağlamıştır. Bir kanun tasarısı veya teklifinin MGK’da görüşülmesi sırasında, gerekli görülen durumlarda, Başbakan’ın veya konuyla ilgili bakanın veya yetki almış birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi ve ilgili ihtisas komisyonu başkan ve görevlileriyle Genel Sekreterin görevlendireceği görevlilerin konsey toplantısında hazır bulunabileceği de karara bağlanmıştır. MGK’nin, aksi kararlaştırılmadıkça toplantılarının “kapalı oturum” biçiminde yapılması karara bağlanmıştır.

Bütçenin görüşülmesine ilişkin olarak, MGK Genel Sekreterliğince oluşturulacak Bütçe-Plan Komisyonu’na hazırlanacak Bütçe Raporu ile Bütçe Kanun Tasarısı’nın MGK’nde görüşülüp mali yılbaşına kadar karara bağlanması söz konusudur.

KİT’lerin ise, MGK’nce denetlenmesini sağlamak amacıyla, MGK Genel Sekreterliği bir komisyon oluşturabileceği gibi, mevcut ihtisas komisyonlarından birini de görevlendirilebilmesine olanak sağlanmıştır. mümkün görülmüştür. Bu komisyon, Yüksek Denetleme Kurulu’nun raporlarıyla Başbakanlıkça gönderilen diğer raporları inceledikten sonra bilançolarla netice hesaplarının uygun görülüp görülmeyeceği hakkındaki görüşünü, MGK’ne bir raporla sunacak, MGK ise, bilançolarla netice hesaplarını uygun görmek veya görmemek suretiyle KİT yönetim kurullarının aklanmasını veya aklanmamasını karara bağlayacaktır. Aklanmayan KİT’lerin sorumluları hakkında genel hükümlere göre yasal kovuşturma veya işlem yapılması 10 nolu karar gereğidir. Sözü edilen 10 No’lu kararda, MGK’nin, Başbakan ve bakanları her zaman denetleyebileceği, yazılı ve sözlü bilgi isteyebileceği de belirtilmiştir. Konseyin, gerekli gördüğünde, araştırma komisyonları oluşturması da söz konusudur. Araştırma komisyonlarının, raporlarını,

MGK Genel Sekreterliğine sunmaları, onun da görüşü eklenerek MGK Başkanlığına sunulması gerekmektedir.

10 No’lu kararda (Bölüm 10), Bakanlar Kurulu üyelerinden birinin, bakanlık görevine başlamadan önce veya bu görevin devamı sırasında göreviyle ilgili veya kişisel suçlardan ötürü soruşturma ve kovuşturma açılmasının MGK Kararına bağlı olduğu belirtilmektedir. Adli yargı yerlerinin bu konudaki istemleri de, Adalet Bakanlığı ile Başbakanlık kanalıyla MGK Başkanlığına iletilmek gerekmektedir. Soruşturma Kurulu kurulması, komisyonu oluşturacak ilgili kurum ve kuruluşların da MGK Kararında gösterilmesi gerekmektedir. MGK’nca kurulan bu komisyonun etkilerine gelince, kamu kurum ve kuruluşlarından konu ile ilgili bilgi ve belgeleri toplayabilmesi, istediği evraka ve vesikaya el koyabilmesi, hükümetin tüm motorlu kara araçlarından faydalanabilmesi, Bakanlar Kurulu üyelerini, diğer ilgilileri tanık ve bilirkişileri dinleyebilmesi, gerektiğinde alt komisyonlar halinde ve Başkent dışında da çalışabilmesi, naib ve istinabe suretiyle adli mercilerden yardım isteyebilmesi karar altına alınmıştır. Komisyon, CMUK’nun, sanık ve tanıklarla, bilirkişilerle ve zapt, arama ve tutuklama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği kendi “özgürlükleri kısıtlayıcı” yetkilerin kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle adli merciden isteyebilecektir. Komisyonun, çalışmalarının sonucunu bir rapor halinde MGK’na sunması, Konsey’in ilgili bakanın savunmasını aldıktan sonra dosyayı karara bağlaması söz konusudur. Tüzük değişikliğini yapan 10 sayılı MGK Kararına göre, yasama organının idari kuruluşları MGK Genel Sekreterliğine bağlanmıştır.

1. 23.01.1981 Tarihli ve 2377 Sayılı Kanun

Kamu kuruluşlarında DMK’na tabi, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfındaki “öğretmen” unvanlı kadrolarda görevli, temel eğitim birinci kademe okulları ile rehberlik ve araştırma merkezleri, yetiştirme yurtları, okul öncesi eğitim kurumlarında vb. kuruluşlarda fiilen öğretmenlik yapanlara (ilköğretim ve okul müdürleri ve yardımcıları ile cezaevi okullarında çalışan öğretmenleri de kapsam üzere), temel eğitimin ikinci kademe okulları ile orta ve yükseköğretim kurumlarında kurs veya yaygın eğitim yapan kuruluşlarda vb. kuruluşlarda fiilen öğretmenlik yapanlara (yönetici, eğitim uzmanı ve yardımcıları dahil) ayda 1.000 TL. “eğitim

öğretim tazminatı” ödenmesini, bu tazminatın ödenmesinde DMK’nun aylıklarla ilgili hükümlerinin uygulanmasını bu Kanun hükme bağlamıştır.¹⁰

2. 12.2.1982 Tarihli ve 2595 Sayılı Kanun

Bu Kanun, DMK’nun daha önce de değişikliğe uğrayan onbir, değişiklik geçirmemiş üç maddesini değiştirmiş, iki maddesini tamamen yürürlükten kaldırmış, iki maddesinden birer ibare çıkarmış, dokuz geçici madde eklemiş ve daha önce 1327 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış olan bir maddesini de yeniden düzenlemiştir.

2595 sayılı Kanun, herşeyden önce, Memur Aylıklarına İlişkin Gösterge Tablosu’nu yeniden düzenleyerek, en düşük gösterge rakamını 380’e, en yüksek gösterge rakamını 1400’e yükseltmiştir. Böylece, en az aylıkla en yüksek aylık aralığı (aylık yelpazesi) 3.68 olmuştur.

Kanun, ek göstergelerle ilgili olarak yaptığı yeni düzenlemede, daha önce 1897 sayılı Kanuna göre yalnızca Genel İdare Hizmetleri ile Milli İstihbarat Hizmetleri sınıflarının 1 inci, 2 nci, 3 üncü ve 4 üncü derecelerine dahil bazı görevlere ve Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfının 9 uncu-1 inci derecelerinin kademelerinde bulunanlara 50, 100, 150, 200 ek gösterge kapsamı genişletmiştir. Bundan başka, 2183 sayılı Kanunla (+600) olarak belirlenen ek gösterge tavanını aynen korumuştur.

Kanun yaptığı yeni düzenlemeye göre, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri Sınıfları için ek gösterge uygulamasını 8 inci dereceye kadar indirmiştir. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri ve Emniyet Hizmetleri Sınıflarında ilk dört, Din Hizmetleri Sınıfında ise ilk üç dereceye kadar ek gösterge uygulanmasını kabul etmiştir. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına ilişkin olarak da, 9 uncu-1 inci dereceler için 150-500 ek gösterge öngörmüştür. Müsteşar ve Valiler için de ek gösterge rakamını (600) olarak belirlemiştir.

Kanun, Devlet denetim elemanlarına, 1 inci dereceden 8 inci dereceye kadar 400, 300, 200, 150 ve 100 tutarında ek gösterge uygulanmasını hükme bağlamıştır.

¹⁰ Resmi Gazete, 25.01.1981/17231.

2595 sayılı Kanun, yan ödemelerle ilgili olan DMK, m.213'den sonra gelen değişik ek maddeye eklediği fıkralarla “Özel Hizmet Tazminatı” adı altında yeni bir yan ödeme türü getirmiştir. Özel hizmet tazminatının, Teknik, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıflarında Kanunun belirlediği Devlet memurlarına, kurumların üst yönetim görevlilerinden 1 inci –3 üncü derece kadrolarda bulunanlara, Devlet Denetim Elemanlarına, Avukatlık Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolu personele, bu Kanunda belirtilen “en yüksek devlet memuru” aylığının (ek gösterge dahil) –buna daha sonra “kıstas aylığı” da denmiştir- % 10'u ile % 20'si oranında olmak üzere Bakanlar Kurulunun belirleyeceği esaslar ve ölçüler çerçevesinde ödenmesi sözkonusudur. Devlet Denetleme Kurulu Başkanı ile üyelerine bu tazminat en çok % 20 oranında ödenecektir. Bu tazminata hak kazanmada ve tazminatın ödenmesinde aylıklara ilişkin hükümler geçerlidir. Yurtdışında sürekli görevle çalışan kamu görevlilerine özel hizmet tazminatı ödenmemesi Kanun gereğidir. Özel hizmet tazminatı ödenmesinde esas ilke, Kanuna göre, görevin yetki, sorumluluk ve nitelikleridir. Bu tazminat, damga vergisi hariç hiçbir vergiye tabi değildir.

Görüldüğü gibi 2595 sayılı Kanun, bir yandan kamu görevlilerinin aylıklarını artırırken, öte yandan da ek göstergeli memurlukların kapsamını genişletmiş, Devletin nitelikli eleman bulmakta ve elinde tutmakta güçlük çektiği görevler için Özel Hizmet Tazminatı adı altında yeni bir “yan ödeme türü” getirmiştir.¹¹ Aylıkların fiyatlar genel düzeyi karşısında yetersizliğini bir ölçüde gidermek için böyle bir yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Ne var ki, daha sonra çıkarılan kanunlarda da bu tür “mali doyum” niteliğinde düzenlemeler yapılması, Devletin, özellikle nitelikli elemanları bulmakta ve elinde tutmakta sıkıntı çekmekte olduğunun ve kamu kesiminde ödenen mali hakların (aylıklar, ek göstergeler ve yan ödemeler) yetersizliğinin devam ettiğinin bir göstergesi olarak düşünülebilir.¹²

2595 sayılı Kanun, uygulamada yakınmalara yol açmış olan önemli bir madde hükmünü de yeniden düzenlemiştir. Bu hüküm, “kazanılmış hak aylığı üzerinde bir dereceye atanma imkanı” veren DMK'nun 68 inci maddesinin (B) bendi hükmüdür.

¹¹ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.20.

¹² Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.20.

Yeni düzenlemeye göre, öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı yine bu maddenin (B) bendi kapsamı dışında tutulmakta, diğer sınıfların ilk dört derecesindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı (DMK, m.68/A) aranmaksızın “iki alt derece aylığını” kazanılmış hak olarak almış olanlardan atama yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Bu yönetime göre atama yapılabilmesi, memurun, 4 üncü ve 3 üncü derecedeki görevlere atanabilmesi için en az 9 yıl, 2 nci ve 1 inci görevlerden ek göstergesi 500 den az olan görevlere atanabilmesi en az 12 yıl ve 1 inci görevlerden ek göstergesi 500 ve daha yukarı görevlere atanabilmesi için ise en az 15 yıl, Devlet Personel Dairesi Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 160 sayılı Kanuna tabi kurum ve kuruluşlarda çalışmış olmasına bağlıdır. Ayrıca, ilk dört dereceye atanabilmek için yüksek öğrenim görmüş bulunmak da gerekmektedir. Bu yöntemle atananların, kazanılmış hak derece aylığını görev aylığı olarak almaları, atandıkları kadronun da (ek gösterge dahil) diğer haklarından yararlanmaları öngörülmüştür.¹³

Böylece, 2595 sayılı Kanun aylık ve ücret sisteminin daha önce belirtilen sakıncalarını hafifletmeyi amaçlamıştır.

Kanun, Devlet Sanatçıları ve sanatçılarla ilgili olarak da yeni bir düzenleme yapmış, bu elemanların “sözleşmeli” olarak istihdamlarına imkan tanımıştır.

2595 sayılı Kanun, memurlardan başka diğer kamu görevlilerine ilişkin bazı düzenlemeler de yapmıştır. Buna göre, Devlet Memurları Kanununun ek geçici 7 nci maddesine eklenen fıkra ile bu madde kapsamındaki yargı organları mensuplarına o zamanki kanunlarında gerekli düzenleme yapılınca kadar, verilmekte olan hakim ödeneği veya yargı ödeneği oranlarını % 75 olarak belirlenmiştir. Bundan başka 1760 sayılı Üniversite Personel Kanununun değişik 16 ncı maddesine eklenen fıkralarla, rektörlere, üniversite bilim ve tıp merkezleri başkanlarına aylık tutarlarının % 30’unun, rektör yardımcılara ve dekanlara % 15’inin, yüksekokul müdürü ve dekan yardımcılara % 10’unun “idari görevlerinden” dolayı ayrıca ödenmesi, 2595 sayılı Kanunla hükme bağlanmıştır.

¹³ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.21.

Görüldüğü gibi, Kanun, diğer bazı kamu görevlileriyle ilgili mali hükümlere ilişkin düzenlemeler de yapmış, böylece diğer kamu görevlileri hakkında daha sonraki düzenlemelere bir “başlangıç” oluşturmuştur.

2595 sayılı Kanun, bir de aylıklara ilişkin gösterge tablosu geliştirmiştir. Bu tablo, daha sonraki başka düzenleme ile değiştirilmiştir.

3. 12.5.1982 Tarihli ve 2670 Sayılı Kanun

Kanun, Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları dışında memurluk statüsüne ilişkin olarak ödevlerini ve sorumluluklarını, müracaat, şikayet ve dava açma haklarını, memurlar için konan bazı önemli yasakları, Devlet memurluğuna giriş koşullarını, İlk Defa Devlet Memurluğuna Gireceklere Uygulanacak Sınav Sistemini, adayların yetiştirilmesini ve adaylık süresini, asli memurluğa atanma esaslarını, işe başlamama durumunda yapılacak işlemleri, yer değiştirme suretiyle atanma esaslarını, memurluktan çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden atanmalarını, aylıksız izin ve disiplin hükümlerini tekrar düzenlemiştir. Kanun, kıyafet ve ikamet mecburiyeti ile ilgili hükümler de getirmiştir.

Bu kanun, böylece, DMK’nun daha önce hiç değişiklik geçirmemiş onsekiz, daha önce de değişikliğe uğrayan yirmiiki maddesini değiştirmiş, üç yeni ek ve beş geçici madde eklemiş, DMK’nun 83 üncü maddesinin 2 nci fıkrasını, 1046 sayılı Kanunu ve diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır.

2670 sayılı Kanunun yaptığı bu düzenlemeler arasında özellikle, ilk defa Devlet memuru olarak atanacaklara uygulanacak merkezi sınav sistemi, adayların yetiştirilmesi, yer değiştirme suretiyle atamalar ve yeni disiplin hükümleri önem taşımaktadır. Kanun, bu konulara ilişkin usul ve esasların, belirttiği süreler içinde yönetmeliklerle düzenlenmesini öngörmüştür.

Merkezi sınav sistemini düzenleyen Yönetmelik yayınlanmış, uygulanması 1 Ocak 1985 tarihine kadar ertelenmiş, daha sonra 29.11.1984 tarihli ve 243 sayılı KHK ile tekrar kurumsal sistem korunmuştur. Nitekim, 243 sayılı KHK, Devlet Memurları Kanununun, “Devlet Personel Dairesince Sınavların Yapılma Esasları” başlıklı değişik 50 nci maddesini, “sınav şartı” başlığı altında yeniden düzenleyerek, Devlet memuru olarak ilk defa atanacakların, açılacak Devlet memurluğu sınavına

girmeleri ve kazanmaları gerektiğini belirtmiş, sınavların kurum ve kuruluşlarca yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile sınavsız girilebilecek hizmet ve görevler ile bunların tabi olacağı esasların, Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir Yönetmelikle bir yıl içinde düzenlenmesini öngörmüştür.

2670 sayılı Kanun, aday memurların yetiştirilmesini bir sisteme bağlamıştır. Bu sistemde, aday olarak atananların üç aşamalı bir eğitim sürecinden geçirilmeleri sözkonusudur. Şöyle ki: Aday olarak atananlar, önce, bütün memurların ortak nitelikleri ile ilgili “temel eğitim”e, daha sonra sınıfları ile ilgili “hazırlayıcı eğitim”e, ve en sonra da “staj”a tabi tutulacaklar, Devlet memuru olarak atanabilmeleri için, her bir aşamada yapılacak sınavlarda başarılı olmaları gerekmektedir. Aday memurların eğitim süreleri, programları ve değerlendirilme esasları, sorumlu kurumlar ve diğer hususlar, 21.2.1983 tarihli ve 83/6061 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilip yürürlüğe konan Genel Yönetmelikle düzenlenmiştir.¹⁴

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik de 19.4.1983 tarihli ve 83/6525 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur.

2670 sayılı Kanun, disiplin hükümlerini geniş ölçüde düzenlemiş ve disiplin cezalarını yeniden belirlemiştir. Buna göre disiplin cezaları “uyarma”, “kınama”, “aylıktan kesme”, “kademe ilerlemesinin durdurulması” ve “Devlet memurluğundan çıkarma”dır. Bu cezaların verilmesini gerektiren fiil ve haller de (disiplin aykırılıkları) Kanunda tek tek sayılmıştır.

Kanun, daha önce DMK’da bulunmayan yeni bir hüküm getirmiştir. Bu hüküm, “disiplin soruşturmalarında ve cezalarında zamanaşımı”dır. Ayrıca Kanun, Geçici 4 üncü maddesinde bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce işlenmiş olan disiplin suçları hakkında, bu konuları düzenleyen önceki hükümlerin uygulanacağını belirtmiş, bu uygulama ile ilgili işlemlerden,

a) Kanunun yayımından önce işlenmiş disiplin suçlarına ilişkin işlemlerin, kanunun yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde,

¹⁴ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.22.

b) Kanunun yayımı ile disiplin işlemine ilişkin hükümlerin yürürlüğe girdiği tarih arasında işlenen disiplin suçlarına ilişkin işlemlerin de, disiplin suçu işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde sonuçlandırılmasını öngörmüştür.

2670 sayılı Kanun, disiplin cezalarının “verildiği tarihten itibaren” hüküm ifade ettiğini ve “derhal” uygulanmasını amirdir. Bundan önceki hüküm ise, “disiplin cezalarının, “kesinleştiği tarihten itibaren” hüküm ifade ettiğini ve o zaman uygulanabileceğini belirtmiştir (15.5.1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanun). Disiplin cezalarının, kesinleştiği tarihten itibaren uygulanması, uygulamada kesinleşmeden önce ortaya çıkabilecek sorunların önceden önüne geçilmesi bakımından daha uygundur.

4. 16.6.1982 Tarihli ve 2680 Sayılı Yetki Kanunu ve Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları

Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili ve verimli yürütülmesini sağlamak üzere, kamu yönetiminin örgüt, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kuruluna yetki veren 2680 sayılı Kanun çıkarılmış ve kısa zamanda yürürlüğe konacak KHK’lerle pratik çözüm getirilmek istenmiştir.

Kamu Yönetiminin tümünü kapsayan yeniden düzenleme çalışmalarının bir parçası olarak da “Personel Rejimi Komisyonu” kurulmuştur.

Komisyon, Devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, yükselme ve kadro sistemini nesnel ve adaletli temellere bağlamak amacıyla çalışmalarını, Eylül 1982-Mart 1983 tarihlerinde olmak üzere altı ay sürdürmüştür. Bu çalışmalarında Komisyon, pratik çözümler üzerinde durmuş, aylık ve ücretlerdeki ödeme kalemlerini “aylık”, “ek gösterge” ve “görev tazminatı” biçiminde üçe indirip, önceki duruma göre basitleştirmiştir. Her kamu hizmeti için güçlük, sorumluluk, risk ve devlet otoritesini temsil derecesine göre değişen “görev tazminatı” adı altında “hizmete bağlı bir mali hak” önermiştir. Aylıkların objektif (nesnel) kurallara bağlanması, ek göstergelerdeki dengesizliklerin giderilmesi, karo unvanlarının standart bir duruma getirilmesi, unvan sayısının azaltılması, kamu personelinin mali haklarının, ekonomideki dalgalanmaları yakından izleyebileceği esnek bir sistem oluşturulması amacıyla yeni bir Devlet Memurları Kanunu Tasarısı hazırlanmış, ayrıca Hükümetin verdiği görev

üzerine Genel Kadro ve Usulü Hakkında bir Yasa Taslağı da ortaya konmuş, her iki yasa tasarısı taslağı Mart 1983'te Ulusu Hükümeti'ne sunulmuştur.

Tasarılarda yer alan başat görüş, kamu personel rejimine ilişkin sorunların makro düzeyde ele alınması ve temel siyasal stratejik tercihlere göre çözüm bulunması yönündedir.¹⁵ Ancak, tasarıların getireceği mali yükün fazlalığı, Bakanlar Kurulundaki incelemelerin, 1983 Milletvekili Genel Seçimlerinin gündeme gelmesi nedeniyle tamamlanamaması, tasarıların yasalaşmasını engelleyen başlıca faktörler olarak gösterilebilir.

Personel Rejimi Komisyonu çalışmaları süresinde bir yandan Danışma Meclisi yeni Anayasa tasarısını hazırlarken, öte yandan 30.12.1982 tarihli ve 2771 sayılı DMK'da bazı değişiklikler gerçekleştiren Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun üzerinde genel bir değerlendirme yapılacak olursa, şunları belirtmek gerekir:¹⁶

5. 30.12.1982 Tarihli ve 2771 Sayılı Kanun

- Kanun, DMK'nun değişik tarihlerde çeşitli yasal düzenlemelerle değiştirilen, Ek Göstergelerle ilgili hükümlerini bir kez daha ele almış, kadrolarına tahsisli ek göstergesi olmayanları, ek gösterge kapsamına almış, bazı hizmet sınıflarında ek göstergeli memurlukların sayısını artırmıştır.

- Kanun, asgari ücretin aylık tutarından az olan memur aylık ve yakacak yardımı toplamını, asgari ücret düzeyine, "tazminat ödenmesi" suretiyle yükseltmiştir.

- Kanun, TRT personelinin en yüksek tazminat miktarına ve yüzde oranına bir "sınır" getirmiştir.

- Bir türlü çözüme bağlanamayan "Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) keseneklerinin" Devlet memurlarına "iadesi" sorununa 2771 sayılı Kanun bir çözüm getirmiştir.

¹⁵ M.Kemal ÖKTEM: **a.g.m.**, s.97.

¹⁶ Doğan CANMAN: "Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme", **AİD**, Cilt 18, Sayı: 2 (Haziran 1985).

- Kamu kesimindeki ilaç savurganlığını bir ölçüde azaltmak amacıyla, ilaç bedellerinin bir kısmının ilgililerce ödenmesini (görevdekiler için % 20'si, emekliler için % 10'unu) öngörmüştür.
- Aylıksız izinde geçen sürelerin, emeklilik yönünden değerlendirilmesine, şartlı olarak imkan kazandırmıştır.
- Yüksek öğrenim görmüş Devlet Denetim Elemanlarına ilişkin ek göstergelerin uygulama alanını genişletmiştir.

6. 9.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı T.C. Anayasası

12 Eylül 1980-6 Kasım 1983 tarihlerini kapsayan Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan 2709 sayılı 1982 Anayasası, 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilerek ve 9 Kasım 1982 tarihli ve 17863 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasındaki gibi “hukuk devleti” ilkesine yer vermiştir (m.2). Ne var ki 1982 Anayasasında hukuk devleti açısından dikkati çeken noktalar, Cumhurbaşkanının tek başına aldığı kararlara, Yüksek Askeri Şura kararlarına, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı yolunun kapatılmış olması ve olağandışı yönetim ve KHK çıkarma yöntemlerinin uygulama alanlarının ve yönetime (daha geniş olarak yürütme organına) tanınan yetkilerin genişletilmiş olmasıdır.

1982 Anayasasında da yer alan bazı “temel ilkeler”, kamu yönetimini etkileyici ve ona yön verici niteliktedir. Bu temel ilkeler, 1961 ve daha sonra da 1982 Anayasasında yer almıştır. Bunlardan bazıları şöyle belirtilebilir: “Demokratik devlet”, “hukuk devleti”, “sosyal hukuk devleti”. Bunlar kısaca şöyle açıklanabilir:¹⁷ Demokratik devlet, millet iradesinin mutlak üstünlüğüne, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu fikrine ve bu egemenliğin millet adına Anayasanın koyduğu esaslara göre siyasal özgürlük ortamında yetkili organlar eliyle kullanılması esasına dayanan devlet düzenidir. Hukuk devleti, yönetimin, ülkede egemen olan hukuk düzeni içinde hukuka uygun olarak görevlerini yerine getirdiği devlet düzenidir. Hukuk devletinin gereklerinin başında, temel hak ve özgürlüklerin (insan haklarının)

¹⁷ **Devlet Memurları Elkitabı**, (Hazırlayanlar: Doğan Canman, Yücel Ertekin, A.Fikret Ar) 3.Baskı, (Ankara: TODAİE Yayını, 1987), s.18-19

güvenlik altına alınması gelmektedir. Bu ise, bir yandan, temel haklar ve özgürlükler alanındaki genel ve özel sınırlamaların ve düzenlemelerin ancak “kanunla” yapılması, öte yandan da kanunun getireceği sınırlamaların, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaması ve özgürlüklerin amaç dışında kullanılmaması anlamında bir kuraldır. Benzer bir kural, Türkiye’nin taraf olduğu ve iç hukukumuzun bir parçası olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde de yer almıştır. Hukuk devletinin diğer gerekleri ise, “yasal yönetim”, “yönetimin yargısal denetimi”, “kanunların ve KHK’lerin Anayasaya uygunluğunun Yargısal Denetimi” ve “kuvvetler ayrımı” ilkeleridir. Sosyal hukuk devleti, çok yönlü bir kavram olup “sosyal adalet”, “sosyal gönenç” ve “sosyal güvenlik” kavramlarını içerir. 1982 Anayasası, “karma ekonomiye” ve “sosyal adalet içinde planlı kalkınmaya” yer veren bir Anayasadır. 1982 Anayasası, ayrıca, devletin piyasayı denetleyeceğini, tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyeceğini açıkça belirtmektedir.

1982 Anayasasının “Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler” ana başlıklı ve “Genel İlkeler” başlıklı 128 inci maddesinde, 1961 Anayasası m.117’den daha farklı bir düzenleme vardır. 1961 Anayasasında sadece “memurlar”dan söz edilirken, 1982 Anayasasında kamu iktisadi teşebbüslerinden ve memurlar yanında “diğer kamu görevlileri”nden söz edilmektedir. 1982 Anayasası m.128 hükmü şöyledir: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” Böylece Anayasa, kamu görevlileri için genel bir düzenleme yapmış, devletin ülkedeki ekonomik, sosyal ve teknik gelişmeler sonucu giderek artan işlevlerini de dikkate alarak, tüm kamu hizmeti görevlilerini “memur” kavramı altında toplamamış, bunların kendi içinde ayrılmasını (istihdam şekillerini) kanun koyucuya bırakmıştır.¹⁸

1982 Anayasası m.128/1’e ilişkin bu düzenlemeye göre, asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde sözleşmeli personel çalıştırılması da mümkündür. Nitekim 1982 Anayasasından önce yürürlükte bulunan 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 1975

¹⁸ **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri**, (Ankara: Millet Meclisi Vakfı Yayını, 1993), s.192

tarihli ve 1897 sayılı Kanun, “Sözleşmeli Personel” başlıklı DMK m.4/B ile getirdiği değişiklikle, “Teknik Hizmetler Sınıfında, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zorunlu ve istisnai hallere özgü olmak üzere özel meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren işlerde çalıştırılanlar için işin “geçici şartı” aranmayacağını hükme bağlamıştı. 1982 Anayasası döneminde de, 2999 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 1984 tarihli ve 241 sayılı KHK, “ilgili kanunlarında gerekli düzenleme yapılınca kadar Başbakanlık Merkez Teşkilatında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Müşaviri ve Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür ve Başbakanlık Uzman ve Uzman Yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini” belirtmiştir.

1982 Anayasası m.128/2’ye göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Bu anlatıma göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük ve mali haklarının belirlenmesinde “tek yanlılık” egemendir. Başka bir deyişle, “statü” temeline dayalı tek yanlı çalışma ilişkisi sistemi sözkonusudur. Bu nedenle, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme (toplu pazarlık) hakkından söz edilmemektedir. Toplu görüşme hakkı ise 2001 tarihli ve 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” hükümleri çerçevesinde kullanılabilmektedir.

1982 Anayasasının m.128/3 hükümlerine göre, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının, kanunla özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Ne var ki, bu Anayasal gereklilik günümüze kadar yaşama geçmemiştir.

1982 Anayasası, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları ile disiplin kovuşturmalarında güvence konularını da düzenlemiştir (m.129). Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri, Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Bunlara ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına “savunma hakkı” tanınmadıkça disiplin cezası verilmemesi, bu madde hükmü gereğidir. Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar dışında, disiplin kararları yargı denetimi

dışında bırakılamaz (m.129/3). Silahlı kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkında kendi kanunlarındaki hükümler saklı tutulmaktadır (m.129/4). Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine geri dönmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idareye karşı açılabilmesi sözkonusudur (m.129/5).

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır (m.129/6). Bu fıkra hükmü gereğince, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yerine yürürlüğe konan geçici madde 1'deki hükümler saklı kalmak üzere, 2000 tarihli ve 4483 sayılı "Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun"a göre, bir memur ve kamu görevlisi hakkında Cumhuriyet Başsavcılıklarının hazırlık soruşturmasına başlayabilmesi yönetimin yapacağı ön inceleme sonucunda hazırlık soruşturması için izin vermesine bağlıdır. 3628 sayılı Kanun uygulamasında ise, başsavcının idareye yalnızca bilgi vermesi yeterlidir. Bu durumda idareden izin alınması sözkonusu değildir.

III. 6 KASIM 1983 GENEL SEÇİMLERİNDEN SONRA KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA VE KAMU PERSONEL REJİMİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER YAPAN BİRİNCİ VE İKİNCİ ANAVATAN HÜKÜMETLERİ PROGRAMLARI, YASAL DÜZENLEMELER VE HÜKÜMETE SUNULAN ÖNERİLER

Ülkemizde, 6 Kasım 1983'te yapılan Milletvekilleri Genel Seçimi ile TBMM yeniden oluşturulmuş, 13 Aralık 1983'te kurulan Turgut Özal Hükümeti (Anavatan Hükümeti), Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını, bakanlıkların kuruluş ve görevlerini, kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarına ilişkin usul ve esasları belirleyen toplam 17 adet KHK'yi 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanarak çıkarmış ve yayımlamıştır.

2680 sayılı Yetki Kanununun verdiği 18 aylık süre, 2 Aralık 1983 tarihli ve 2967 sayılı Kanunla iki yıla çıkarılmış, Hükümet buna dayanarak 18 Haziran 1984'te 33 adet KHK ve bir de Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarını yeniden düzenlemiştir.

6 Kasım 1983 Genel Seçimleriyle siyasal iktidara gelen ANAVATAN Partisi'nin (ANAP), genel seçimler öncesinde hazırladığı Seçim Bildirgesinde birtakım düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeler, kamu personelinin yükselme, ödüllendirme ve mali hakları (ödeme) düzeninin, kamu kesiminde çalışmayı özendirecek biçimde yönlendirilmesi, eğitim etkinlikleriyle mesleksel olarak geliştirilmesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin satınalma güçlerinin korunması ve konut ihtiyacının karşılanması alanlarındadır.

19 Aralık 1983'te TBMM'nde "ANAP Hükümet Programı" okunmuştur. Bu programda, genel olarak kamu yönetiminde yapılması planlanan düzenlemelere yer verilmiş, kamu hizmeti görevlileriyle ilgili konulara da bir ölçüde değinilmiştir. Birinci Özal Hükümeti, TBMM'nden güven oyu aldıktan sonra, kamu yönetimini yeniden düzenlerken kamu personel rejimi alanında da TBMM'nden 1984 yılı sonuna kadar aldığı yetkiye (01.05.1984 tarihli ve 2999 sayılı Yetki Kanunu) dayanarak KHK'lerle yasal düzenlemeler yapmıştır.

A. 27.9.1984 TARİHLİ VE 3046 SAYILI KANUN

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 14.12.1983 tarihli ve 174 sayılı KHK'yi değiştiren 18.6.1984 tarihli ve 202 sayılı KHK, Yasama organına sevk edilmiş, bazı maddeleri kaldırılarak, bazı maddeleri de değiştirilerek 27.9.1984'te 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" adıyla yasalaşmıştır. Bu Kanun, bugün de yürürlükte olup, bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir çerçeve kanundur.

Bu Kanuna göre, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların birleştirilmesi veya bölünmesi, görevleri, yetkileri ve örgütlenmelerinin "kanunla" düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Buna göre, bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından, bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır. Kanun, Bakanlık merkez teşkilatı içindeki birimleri, genel olarak, "ana hizmet birimleri", "danışma ve denetim birimleri" ve "yardımcı hizmet birimleri" olmak üzere üç grupta toplamıştır.

3046 sayılı Kanun, Bakanlık bağılı kuruluşlarını, merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerini de saymak suretiyle belirtmiştir.

Bakanlık ilgili kuruluşlarının ise Kanuna göre, özel kanunla kurulan ve özerkliği olan kamu tüzelkişileri ile statü ile kurulan iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların işletme, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi “Hizmet Yerinden Kuruluşları” şeklinde düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu Kanun, bakanlıkların merkez, taşra, yurtdışı, bağılı ve ilgili kuruluşlarındaki hiyerarşik kademeleri ve birim unvanlarını da belirtmiş, ancak “hizmet özelliklerinden kaynaklanan farklılıkların da” dikkate alınmasını öngörmüştür. Kanuna göre, hiyerarşik kademelerin ve birim unvanlarının esas olarak şöyle düzenlenmesi gerekmektedir:

- Bakanlık merkez teşkilatındaki kademeler ve unvanlar: Müsteşarlık, müsteşarlığa bağılı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı, genel müdürlüğe veya kurul başkanlığına bağılı daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik.

- Bağılı kuruluşlardaki kademeler ve unvanlar: Genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk.

- İlgili kuruluşlardaki kademelerin ve unvanların “özel kanunlarında” gösterildiği şekilde düzenlenmesi gereklidir, çünkü, ilgili kuruluşlar tüzelkişiliğe ve özerk bir statüye sahiptir.

- Taşra teşkilatı “bölge” kuruluşlarında kademeler ve unvanlar: Bölge müdürlüğü, şube müdürlüğü veya başmühendislik, şeflik veya mühendislik.

- Taşra teşkilatı “ilçe” kuruluşlarında kademeler ve unvanlar: Kaymakam, ilçe müdürlüğü, şube müdürlüğü (ihtiyaç duyulan ilçelerde), şeflik, memurluk.

Bakanlıkların kurulmasına, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen 3046 sayılı Kanun, bakanlıkları görev ve hizmet esasına göre birleştirerek ve böylece sayılarını azaltarak, Başbakanlıkla birlikte bakanlıkların sayısını 15 olarak tespit etmiştir.

3046 Sayılı Kanundan sonra, Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki KHK'nin değiştirilerek kabulü hakkında 10 Ekim 1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun yayımlanmıştır. Bunu, diğer bakanlıkların kuruluş ve görevlerini düzenleyen KHK'lerin kanunlaşması izlemiştir.

B. 2999 SAYILI YETKİ KANUNU VE KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN KHK'LER

Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin olarak, bundan önce açıkladığımız mevzuat düzenlemeleri yapılırken ve devam ederken kamu personel rejimi ile ilgili yasal düzenlemeler de yapılmıştır.¹⁹

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkililiği artırmak, mali ve sosyal haklarında günün ekonomik şartlarına uygun olarak “iyileştirmeler” yapmak amacıyla, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi veren 2999 sayılı Kanun, 24.3.1984'te kabul edilmiş ve 1 Mayıs 1984 tarihinde yayımlanmıştır.

Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kapsamı, yetki kanununda geniş tutulmuştur. Buna göre, çıkarılacak KHK'lerin;

- Devlet Memurları Kanunu ek ve değişikliklerinin sınıflandırmaya, Devlet memurluğuna alınmaya, hizmet şartları ve şekillerine, mali hükümlere, sosyal haklar ve yardımlar ile DMK'nun geçici hükümlerine ilişkin maddelerinde,

- 926 sayılı TSK Personel Kanununun mali hükümleri, sosyal haklar ve yardımlar gibi maddelerinde ve 657 sayılı DMK'na göre TSK'ne sivil personel alımı konusunda,

- 2424 Sayılı Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminatı konusunda,

- 2595 sayılı Kanunun Geçici 7 nci maddesinde,

- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun hakim ödeneği ile 106 ncı maddesinde,

- 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 12 nci maddesinde,

- Yukarıda adı geçen kanunlarla diğer kanunlarda yer alan mali ve sosyal haklara ilişkin hükümlerde,

¹⁹ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.10.

yapılacak ekleri ve değişiklikleri “kapsayacağı” Yetki Kanununda belirtilmiştir.

Kanunda, çıkarılacak KHK’lerin belli ilkeleri gözönünde bulundurması öngörülmüştür. Bu ilkeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkililiği artırmak, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu gözönünde bulundurularak “yeterli” ve “adil” ücret düzeni sağlamak; memurların ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında “hizmetin özellik ve gereklerine göre” uygun iyileştirmeler yapmaktır.

2999 sayılı Kanunun verdiği yetkinin, 1984 mali yılı sonuna kadar geçerli olduğu da 2999 sayılı Kanunda belirtilmiştir. Bu yetki süresi içinde dört adet KHK (199, 241, 243 ve 244 sayılı KHK’ler) çıkarılmıştır.

1. 4 Mayıs 1984 Tarihli ve 199 Sayılı KHK

Bu KHK ile, 657 sayılı DMK’nun daha önce 2595 sayılı Kanunla değişik 68/B maddesinde değişiklik yapılmıştır.. Yeni düzenlemeye göre, öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı yine bu uygulama dışında tutulmuş, diğer sınıfların ilk dört derecedeki kadrolarına derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağı derecelerden atama yapılabilmesine imkan sağlanmıştır. 199 sayılı KHK, görüldüğü gibi, 2595 sayılı Kanunla daha önce getirilen “iki alt derece aylığını kazanılmış hak olarak alma” şartını kaldırmıştır.

199 sayılı KHK, DMK m.68/B’ye göre atama yapılabilmesi için, ilgilinin, 1 inci derecedeki görevlerden ek göstergesi 500 ve daha yukarı olanlar için en az 12 yıl, 1 inci ve 2 nci dereceli görevlerden ek göstergesi 500 den az olanlar için en az 10 yıl, 3 üncü ve 4 üncü derecedeki görevler için en az 8 yıl, 160 sayılı Kanunun 4 üncü maddesine tabi kurumlarda fiilen çalışmış olmasının ve yükseköğrenim görmüş olmasının şart olduğunu belirtmiştir.

Bu KHK, daha önce 2595 sayılı Kanunun koyduğu süreleri (sırasıyla 15 yıl, 12 yıl, 10 yıl) kısaltmış, sürelerin hesabında, yüksek öğrenim gördükten sonra özel sektör kuruluşlarında veya serbest olarak çalışılan sürelerin $\frac{3}{4}$ ünün (6 yılı geçmemek üzere) kamu hizmetinde geçmiş gibi değerlendirilmesini hükme bağlamıştır.

199 sayılı KHK'ye göre DMK'nun m.68/B maddesine göre atananların, atandıkları kadronun aylığından (ek gösterge dahil) ve diğer haklarından yararlanacakları, ancak atanacakları bu kadro aylıklarının, başka görevlere atanma halinde kazanılmış hak sayılmayacağı KHK'de belirtilmektedir.

199 sayılı KHK, DMK m.68/B uygulamasında “uluslararası kuruluşlarda çalışılan sürenin tam olarak kamu hizmetinde değerlendirilmesini” de hükme bağlamıştır.

199 sayılı KHK'nin DMK m.68/B ile ilgili yeni düzenleme yaparak getirdiği yeni hükümler, sadece, Devletin nitelikli eleman bulmakta ve alıkoymakta sıkıntı çektiği hizmet sınıflarını değil, bunlar dışındaki hizmet sınıflarını da –öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı hariç- kapsamaktadır. Bu bakımdan da, kariyerlerin gelişmesini engelleyici ve yönetimin siyasallaşmasını kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı nitelikte olarak değerlendirilebilir.

Bu yöntemle üst dereceye atananların, bu kadrolarda geçirdikleri sürelerin kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin yükseltilmesinde değerlendirileceği de belirtilmektedir.

2. 26 Haziran 1984 Tarihli ve 241 Sayılı KHK

Bu KHK, DMK'nun daha önce de değişiklik geçiren 11, değişikliğe uğramamış 3 maddesini değiştirmiş, Kanuna bir ek geçici madde eklenmiş, DMK Ek Geçici 7 nci maddesinin son fıkrasını yürürlükten kaldırmıştır.

Bu KHK ile getirilen en önemli değişiklik, DMK'nun “katsayı” başlıklı 154 üncü maddesinde görülmektedir. Buna göre, Bakanlar Kuruluna, mali yılın ikinci yarısı için “katsayıyı değiştirme” yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulu bu düzenlemeye dayanarak, 26.6.1984 tarihli ve 84/8229 sayılı Kararıyla 1984 mali yılının ikinci yarısı için (Temmuz-Aralık) katsayıyı (41) olarak belirlemiştir.

Kararname ile getirilen bir başka önemli değişiklik de, “kademe ilerlemesi” konusundaki değişikliktir. Buna göre, kademe ilerlemesi yapabilmek için gerekli şartları taşıyan her sınıf ve derecedeki Devlet memuru, hak kazandığı tarihten geçerli olmak üzere ve başka bir işleme gerek kalmaksızın bir ileri kademeye geçmiş sayılmaktadır. Kademe ilerlemesi, böylece “otomatik” hale getirilmiştir. Kademe

ilerlemesine hak kazanamayan memurlar ise –örnekse, o yıl içinde olumsuz sicil alanların- kurumlarınca her ay alınacak “toplu onayla” belirlenmesi gereklidir.

241 sayılı KHK, “aile yardımı ödeneği” ve “doğum yardımı ödeneği” ile ilgili ilk defa bir değişiklik yaparak, bu yardım miktarlarının “her yıl Bütçe Kanunları ile belirlenmesi” yerine getirdiği “gösterge rakamlarının aylık katsayısı ile çarpımı suretiyle hesaplanması” esasını hükme bağlamıştır.

KHK, Devlet Memurları Kanunu’nun “Ödül” başlıklı 123 üncü maddesini de ilk defa değiştirmiş, ödül verilecek durumların ve Devlet memurlarının ödül miktarının ve ödeme koşullarının “tüzükle belirlenmesi” hükmü kaldırılmış, bu konular Kararnamenin anılan maddeyi yeniden düzenlemesi ile açıklık kazanmıştır. Buna göre, ödülün hangi durumlarda sözkonusu olacağı belirtilmiş, Devlet memurlarına bir mali yıl içinde en çok bir aylık tutarında, emniyet hizmetleri sınıfına ait kadrolarda bulunanlara en çok iki aylık tutarında ödül verilebileceği, uygun görülenlere bağlı veya ilgili bakanın önerisi ve Başbakanın onayı ile bir aylık tutarında daha ödül verilebileceği hükme bağlanmıştır.

241 sayılı KHK, DMK’nuna Ek Geçici Madde ekleyerek, 657 sayılı Kanuna tabi kurumlarda “sürekli işçi” statüsü ile çalışanlarla “sözleşmeli personel”den, 1984 yılı sonuna kadar Devlet memurluğuna geçmek için yazılı olarak başvuranların, “sınav şartı aranmaksızın” boş memur kadrolarına intibak ettirebilmelerine ilişkin yöntemi de belirlemiştir.

Devlet Memurları Kanununun değişik 87 nci maddesinde belirtilen kurumlarda işçi veya sözleşmeli olarak çalışmakta iken, 1.3.1975-1.3.1982 tarihleri arasında memuriyete geçmiş olanların, bu statülerde geçen hizmetleri ile memuriyette geçmiş olan hizmetlerinin de, “kadro şartı aranmaksızın”, kazanılmış hak aylık derecelerinin tespitinde değerlendirilmesi 241 sayılı KHK ile hükme bağlanmıştır.²⁰

241 sayılı KHK, DMK’nun ek ve değişikliklerinin mali hükümlere ilişkin çeşitli maddelerinde de bir takım değişiklikler yapmıştır. Bunlar, ek göstergelere ve özel hizmet tazminatına ilişkin düzenlemelerdir. Kararname, ek göstergelere ilişkin

²⁰ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.12.

olarak yaptığı yeni düzenlemede, en düşük ek göstergesi 50, en yüksek ek göstergesi ise 1100 olarak belirlemiştir. Genel İdare Hizmetleri sınıfında 1 inci derece kadrolardan “görev unvanları” Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilecekler 500 ve 400 ek gösterge ödenmesi öngörülmüştür. Buna dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından 1.7.1984 tarihinden geçerli olmak üzere 26.6.1984 tarihli ve 84/8230 sayılı karar ile 1 inci derece kadrolarda bulunanlardan 500 ve 400 ek gösterge uygulanacak unvanlar belirlenmiştir.

241 sayılı KHK, Başbakanlık Müsteşarına en yüksek gösterge olan 1100 ek göstergenin uygulanmasını öngörmüş, 800 ve 650 ek gösterge uygulanacak üst kademe yönetim kadrolarını belirtmiştir. Bundan başka, hizmet sınıfları (Mülki İdare Amirliği Hizmetleri, Genel İdare Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri) itibarıyla ek gösterge uygulanacak kadro derecelerini de belirlemiştir.

241 sayılı KHK, kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi nedeniyle kadro ve görev unvanı değişenlerden, ek göstergeleri yeniden belirlenenlere, bu ek göstergelerinin, yararlanmakta oldukları ek göstergelerden daha düşük olması halinde, aynı görevde kaldıkları sürece önceki ek göstergeleri üzerinden ödeme yapılmasını öngörmüştür.

Ek göstergelerde gelecek yıllarda yapılacak artırımlarla ilgili olarak 241 sayılı KHK, 1984 yılı sonu itibarıyla uygulanmakta olan ek gösterge rakamlarının, 1985 ve 1986 yılları ile 1987 ve daha sonraki yıllarda yükseltileceği miktarları da kademeli olarak belirtmiştir.

Bu düzenleme ile ek göstergeli görevler daha çekici bir duruma getirilmiştir.²¹

Kararname, 1327 sayılı Kanunun 71 inci maddesiyle eklenen “Zam ve Tazminatlar” başlıklı Ek Maddenin 12.2.1982 tarihli ve 2595 sayılı Kanunun değiştirilerek kabul edilen şekli üzerinde değişiklik yaparak “özel hizmet tazminatı” oranları sınırlarını artırmıştır. Buna göre, en yüksek özel hizmet tazminatı oranı, en yüksek devlet memuru (Başbakanlık Müsteşarı) aylığının –ek gösterge dahil- % 40’ı olarak belirlenmiştir. Ayrıca, özel hizmet tazminatı alan Devlet denetim elemanları arasına, Yüksek Denetleme Kurulu başdenetçi, denetçi ve yardımcıları ile Maliye

²¹ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.14.

Bakanlığı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı merkez denetim elemanları, Başbakanlık uzmanları, Devlet Planlama Teşkilatı uzmanları, Devlet Personel Başkanlığı uzmanları, Devlet bütçe uzmanları ve bunların yardımcıları da alınmıştır.

Kararname, diğer kamu görevlileri ile ilgili bazı kanunlarda (Sayıştay Kanunu, TSK Personel Kanunu, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, Yargıtay Kanunu, Danıştay Kanunu, Yükseköğretim Personel Kanunu) değişiklik yaparak ek gösterge rakamlarını 50-800 arasında ve özel hizmet tazminatı oranlarını en yüksek % 40 olmak üzere yeniden belirlemiş ve artırmıştır. Hakim ve savcılara verilen yargı ödeneği % 90'a yükseltilmiştir. 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda değişiklik yapılarak 600 ek gösterge rakamı 650'ye, 500 ek gösterge rakamı da 550'ye yükseltilmiştir. Profesörlük kadrosunda “dört yılını” tamamlamış olanlara, rektör, rektör yardımcısı, dekan, dekan yardımcısı veya yüksekokul müdürü profesörlere 800 ek gösterge uygulanması kabul edilmiş, öğretim üyelerine aylık tutarlarının (ek gösterge dahil) % 85'inin, öğretim görevlilerine ve okutmanlara % 65'inin, öğretim yardımcılara da % 45'inin “üniversite ödeneği” olarak ayrıca ödenmesi, tam gün statüsünde bulunmaları şartıyla, hüküm altına alınmıştır.

Kararname, öğretmenlere ödenen Eğitim ve Öğretim Tazminatını, 1.7.1984-31.12.1984 döneminden başlamak üzere, daha sonraki yıllarda artan miktarlarda “ek gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpılması suretiyle hesaplanması” esasına bağlamıştır. Emniyet Hizmeti Sınıfındaki kadrolarda görev yapanlara da, her ay en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) 1984 yılında % 5'inin, 1985 yılında % 6'sının, 1986 yılında % 8'inin, 1987 ve bunu izleyen yıllarda % 10'unun ek tazminat olarak ödenmesi öngörülmüştür.

Kararnameye, memurlarla diğer kamu görevlilerine, izleyen aylıklarına mahsuben “avans” ödenebilmesini de hükme bağlamıştır.

Kararname, askeri ve sivil bazı “yüksek görev unvanlarını” belirterek, bunlara “Makam Tazminatı” ödenmesini de hükme bağlamıştır. Buna göre, makam tazminatı

ödenecek olanlar, Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları, Orgeneral ve Oramiral olmak kaydıyla Jandarma Genel Komutanı, Orgeneral ve Oramiraller, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanları, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başbakanlık Müsteşarı'dır.

Kararname Geçici 1 inci maddesinde, personel rejimi ile ilgili düzenleme yapılincaya kadar 233 sayılı “KİT’ler Hakkında KHK” kapsamına giren kuruluşlarda ilk dört dereceden alınabilecek kadrolarla 500 ve 400 ek gösterge verilebilecek görevlerin, yılda bir defa olmak üzere Bakanlar Kurulu Kararıyla tespit edilmesini öngörmüştür.

Kararname, Başbakanlık merkez örgütünde üst düzey yönetim ve denetim görevlerinde ve uzmanlıklarda “kadro karşılığı sözleşmeli personel” çalıştırılabilmesini hükme bağlamıştır.

Ayrıca Kanun, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğünde özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda, “kadro aranmaksızın” ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı elemanların sözleşmeli olarak çalıştırılmasına imkan kazandırılmıştır.

Kararname, Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (A) bendinin (a) fıkrasında değişiklik yaparak, “bir üst dereceden boş bir kadronun bulunması” şartını, “üst derecelerden boş bir kadronun bulunması” şeklinde değiştirmiş, böylece derece yükselmesi yapabilme imkanını genişletmiştir. Kararname, bundan başka Devlet Memurları Kanununun 2595 sayılı Kanunla değişik 161 inci maddesinde de değişiklik yaparak, bu maddede yer alan “bulunduğu dereceden yukarı bir dereceye atanan memur” ibaresini “bulunduğu dereceden yukarı derecelere atanan memur” şeklinde değiştirmiştir. Kararname, bu değişiklikleri yapmak suretiyle, “kadrosuzluk nedeniyle derece yükselmesi yapamayan” memurların, “kadro sağlandığında” her derecede üç yıl beklemeden iki ya da daha üst derecelere yükselebilmelerine imkan kazandırmıştır.

Kararname, 68 inci maddenin B bendinde yer alan 500 ek gösterge rakamını 650 olarak değiştirmiştir.

241 sayılı KHK, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili personel kanunlarında büyük ölçüde yeniden düzenleme ve değişiklikler yapmış, özellikle mali hükümler konusunda yeni hükümler getirmiştir.²²

3. 29.11.1984 Tarih ve 243 Sayılı KHK

Memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkındaki bu KHK, DMK'nun daha önce de değişiklik geçiren 25, değişiklik geçirmemiş 9 maddesini değiştirmiş, daha önce yürürlükten kaldırılmış 3 maddesini de eskisinden farklı biçimde yeniden düzenlemiş, bir ek geçici maddesine bir fıkra eklemiştir.

Bu kararname, 657 sayılı DMK yanında, diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak da, TSK Personel Kanununda, TSK İç Hizmet Kanununda, Yargıtay Kanununda, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda, Hakimler ve Savcılar Kanununda ve Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunda bazı değişiklikler yapmıştır.

Kararnamenin DMK'da yaptığı değişiklikler şöyle özetlenebilir:²³

- DMK'nun değişik 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler Bölümünün (A) bendinin 11 inci fıkrasında sayılan memuriyetlere bazı yenileri eklenmiş, bunlar hakkında da bir defaya mahsus olmak üzere “ayrıca bir derece uygulanması” öngörülmüştür. Bu fıkra da sayılan memuriyetler, “yarışma sınavı” ile girilen kariyerlerdir.

- DMK'nun 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler Bölümünün (F) bendindeki “Cumhurbaşkanlığı Dairesi” yerine “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği”, “Yasama Meclisleri” yerine ise “TBMM Başkanlık Divanı” ibareleri getirilmiş, bu kuruluşlarda asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, unvan, derece, ek gösterge, intibak ve diğer özlük haklarının tespit ve kullanılması konusunda bunlar yetkili kılınmışlardır.

²² Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.16.

²³ Doğan CANMAN: **a.g.m.**, s.17.

- DMK'nun değişik 43 üncü maddesinin (B) bendinin Genel İdare Hizmetleri Sınıfına ilişkin (a) fıkrasındaki 800 ve 600 ek gösterge uygulanacak "üst kademe yöneticileri" yeniden belirlenmiştir. Bu sınıftaki 1 inci derece kadrolardan görev unvanları Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecekler 500 ve 400 ek gösterge uygulanması öngörülmüştür.

- Kadrolarına tahsisli ek gösterge belirlenmemiş olanlardan 4 üncü-1 inci derecelerin kademelerinden aylık alanlara (100-300) ek gösterge uygulanması tekrar hüküm altına alınmıştır. Başbakanlık Müsteşarının 1100 olan ek göstergesinde bir değişiklik yapılmamıştır.

- Aynı maddenin (43 üncü madde) B bendinin Emniyet Hizmetlerine ilişkin (g) fıkrasında yer alan meslek unvanları arasına, Teftiş Kurulu Başkanı ve Polis Akademisi Başkanı da alınmıştır. Bunlara 600 gösterge uygulanması öngörülmüştür.

- (j) fıkrasında yer alan Devlet Denetim Elemanlarına verilecek en az ek gösterge 50'den 100'e çıkarılmış, ayrıca, 1 inci derecenin son kademesini kazanılmış hak olarak alanlara 500 ek gösterge uygulanması kabul edilmiştir.

- Kamu hizmetine giriş şartlarından Genel Şartlar arasına "... istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç, kaçakçılık, resmi ihale ve alım-satımlara fesat karıştırmak, Devlet sırlarını açığa vurma fiilleri" dahil edilmiştir.

- Merkezi sistemle sınav yapılarak Devlet memurluğuna alınma yöntemi yerine, sınavların kurum ve kuruluşların "kendilerinin yapması", sınav sonuçlarının kurumlarda oluşturulacak "sınav komisyonlarınca" belirlenmesi yöntemi korunmuş, sınav yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile "sınava tabi tutulmadan" girilebilecek görevler ve bunların bağlı olacağı esasların Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir Genel Yönetmelikle bir yıl içinde düzenlenmesi öngörülmüştür.

- İstisnai memurluklar ile ilgili m.59'un 1 inci fıkrasında yer alan memurluklar ve kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin son düzenlemelere paralel olarak yeniden belirlenmiştir.

- Sınıf değiştirmede "girilebilecek dereceler için gerekli olan sınav ya da seçmeyi "kazanma şartı" kaldırılmış, yalnızca, geçilecek sınıf ve görev için 657

sayılı Kanunda veya kuruluş kanunlarında “belirtilen niteliklere sahip olmak” yeterli görülmüştür.

- Yer değiştirme suretiyle yapılacak atamalarla ilgili olarak DMK’nın 72 nci maddesinin 2 nci fıkrasına “yeniden” yapılacak atamalar için de aile birimini korumak bakımından “eş ve sağlık durumu”nun gözönünde bulundurulması hükmü dahil edilmiştir.

- Yer değiştirmeler konusunda Devlet Personel Başkanlığının bir Yönetmelik hazırlaması, kurumların ise birer “personel ve atama planı” hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

- Yabancı ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda görev alacak memurlara, Başbakan tarafından memuriyeti süresince toplam on yıla kadar “maaşsız izin” verilmesi kabul edilmiştir.

- “İkinci görev verilecek memurlar ve görevler” arasına, Adli Tıp Kurumu Uzmanlıkları konmuş, adli tıp fizik ve balistik uzmanları çıkarılmıştır.

- Devlet memurluğundan çekilenlerin ve çekilmiş sayılanların yeniden atanabilmeleri için “geçirilmesi gerekli süreler” yeniden belirlenmiş, mezuniyetsiz veya geçerli özrü olmaksızın görevini “kesintisiz” on gün terk üzerine çekilme isteğinde bulunmuş sayılanlar ile çekilmek isteyen memurun yerine atanan kişinin bir aya kadar gelmemesi veya yerine bir vekil atanmaması halinde üstüne haber vererek çekilenler “altı ay” geçmeden, çekilmiş sayılanlar ile çekilme isteği kabul edilmeden veya üstüne haber vermeden görevini bırakanların ise “bir yıl” geçmeden memurluğa alınmaması hüküm altına alınmıştır.

- Hastalık izinleri ile ilgili DMK’nın 105 inci maddesindeki beş yıla kadar olan hizmet süresi ile beş yıldan on yıla kadar olan hizmet süresi “on yıl” olarak yeniden belirlenmiştir. Buna göre, “on yıla kadar hizmeti olanlara” altı aya kadar hastalık izni verilmesi sözkonusudur.

- Gümrük memurlarına da “iki aylık tutarında ödül verilmesi” kabul edilmiş, bir mali yıl içinde “ödüllendirileceklerin sayısının”, kurumun yılbaşındaki serbest kadro mevcudunun “binde onunu”, Maliye Bakanlığına tahsis edilmiş serbest

kadrolar ile Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Hizmetlerine dahil karolar için “binde yirmisini” aşamayacağı hükme bağlanmıştır.

- Disiplin Amirlerinin tanımı yapılmış, bunların kurumların kuruluş ve görev özelliklerine bakılarak Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılarak özel yönetmeliklerinde belirlenen amirler olduğu belirtilmiştir.

- İl Disiplin Kurulunun kararlarına dayanan durumlarda vali tarafından da “kademe ilerlemesinin durdurulması” cezası verilmesi hükme bağlanmıştır.

- “Devlet memurluğundan çıkarma” cezası ile ilgili olarak özürsüz olarak bir yılda toplam “yirmi gün” göreve gelmemek yeterli görülmüştür.

- Birinci derece üst kademe yönetici kadrolarında bulunanlara “fazla çalışma ücreti ödenmemesi” hükme bağlanmıştır.

- Tedavi yardımında ve cenaze giderlerinin karşılanmasında, memurun çocuklarının “aile yardımı ödeneğine hak kazanmış olması” şartı kaldırılmıştır.

- Zam ve Tazminatlar başlıklı Ek Maddenin (a) fıkrasındaki Teknik ve Sağlık Hizmetleri Sınıflarındaki kadrolarına atanmış olanların özel hizmet tazminatı yüzde oranları artırılmıştır. Bu sınıflardan Teknik Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarda bulunan personelden, “kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanlar” için bu yeni belirlenen oranlara beş puana kadar ilave yapılabilmesi de kabul edilmiştir.

- DMK’daki Ek Maddeye (e) fıkrası eklenerek Dışişleri Meslek Memurlarından (aday meslek memurları dahil) 9 uncu-4 üncü derecelerin kademelerinden aylık alanlara da % 10-% 15 “özel hizmet tazminatı” ödenmesi kararlaştırılmıştır.

- Ek Geçici 7 nci maddedeki hakim ödeneği veya yargı ödeneği oranı % 95’e yükseltilmiştir.

- Ek Geçici 8 inci maddenin 3 üncü fıkrası yeniden ele alınarak, Sayıştay Başkanı’nın Daire Başkanlarının, üyelerin ve Sayıştay Savcısının aylık ödemelerindeki yöntem belirlenmiştir.

- Ek Geçici Maddenin (B) ve (D) bendlerinin, Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçılarına, sanatkarlarına ve sanatçı öğretmenleriyle stajyerlerine de uygulanması kabul edilmiştir.

- Derece yükselmesi için açık (boş) kadro bulunmasını şart koşan 64 üncü madde, “Kadrosuzluk Nedeniyle Derece Yükselmesi Yapamayanların Aylıkları” başlığı altında ele alınarak, diğer şartları da taşımak kaydıyla, bu gibilerin “kazanılmış hak aylıklarının”, öğrenim durumlarına göre “yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla”, işgal etmekte oldukları kadroların “bir üst derecesine yükseltilmeleri” hükme bağlanmıştır.

- “Derece yükselmesinde sınav sonuçları” başlıklı 69 uncu madde, “İdari Görevlere Atanma” başlığı altında değiştirilerek, kurumların, Eğitim ve Öğretim, Sağlık ve Yardımcı Sağlık ve Teknik Hizmetler sınıflarına dahil memurlardan, “kariyerlerinden yararlanmak istediklerini” 8 inci-4 üncü dereceler arasındaki “idari görevlere” ait olup “kazanılmış hak derecelerinin iki altındaki derecelerden” tespit ve ihdas edilmiş kadrolara atayabilmelerine olanak kazandırılmıştır.

- “Olağanüstü Hallerde Çekilmede Usul” başlıklı 96 ncı madde yeni bir başlık altında, yani “Olağanüstü Yönetim Hallerinde Çekilme Usulü” olarak düzenlenmiş, maddede, sayılan durumlara açıklık getirilerek, Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim ve Seferberlik halleri maddeye konmuştur.

- Sicil raporu vermeye yetkili sicil amirlerinin, kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığı’nın olumlu görüşü alınmak suretiyle Genel Sicil Yönetmeliği’ne uygun olarak yapılacak “özel yönetmeliklerde belirlenmesi (düzenlenmesi)” öngörülmüş, kurumların taşra teşkilatında bulunan memurların sicil amirleri, “Vali ve Kaymakam” olarak hükme bağlanmıştır.

- “Değerlendirme Kurulları” 243 sayılı KHK ile kaldırıldığından, “olumsuz sicil”e ilişkin itirazları inceleyen ve bu hususta karar veren “atamaya yetkili amir” olup, kararını iki ay içinde ilgiliye yazı ile bildirmesi öngörülmüştür.

- “Olumlu” ve “olumsuz” sicil yeniden tanımlanmıştır. Buna göre, sicil raporlarındaki sicil notu ortalamasının 100 tam puan üzerinden “60 ve daha yukarı”

olması durumunda “olumlu sicil”, “60’ın altında olması” halinde ise, “olumsuz sicil” sözkonusudur.

Maddenin yeniden düzenlenmesinde yer verilen önemli bir hüküm de, sicil amirlerinin değerlendirilmesi ile ilgilidir. Buna göre, sicil amirlerinin, astları hakkında sicil notu takdirindeki başarı derecesinin, onların sicil üstü tarafından değerlendirilmesidir. “Sicil amirlerinin not takdirindeki başarı derecesinin”, onların sicil üstlerince gözönünde tutulması ve buna göre sicil amirleri hakkında sicil raporu düzenlemeleri gereği kararname ile hükme bağlanmıştır.

- Kararname, Genel Bir Sicil Yönetmeliği hazırlanmasını hüküm altına almıştır. Bu yönetmeliğin kapsamında sicilde bulunacak bilgiler, ayrış sicilinin verileceği durumlar, sicil raporlarının şekli ve içeriği sorular, düzenlenme zamanı, uygulanacak not usulü ve bunların derecelendirilmesi, muhafaza ile görevli makamlara ilişkin esaslar, itiraz ve inceleyecek merciler, Vali ve Kaymakamların hangi memurların birinci, ikinci ve üçüncü sicil amirleri oldukları, hangi memurlar hakkında da “ek sicil raporu” verecekleri ve diğer hususlar bulunacaktır.

- “İki defa üst üste olumsuz sicil alma” durumunda, memurun başka bir sicil amiri emrine atanacağı, burada da olumsuz sicil aldığı taktirde memuriyetle ilişkisinin kesilerek, hakkında “T.C. Emekli Sandığı Kanunu’nun emeklilikle ilgili hükümlerinin uygulanacağı”, DMK, m.120’nin yeni şeklinde belirtilmiştir.

243 sayılı KHK, daha önce yürürlükten kaldırılmış bazı maddeler yerine yeni hükümler koymuştur. Bunları da kısaca şöyle belirtmek mümkündür:²⁴

- Yürürlükten kaldırılmış olan “Derece” başlıklı 37 nci madde, “Yükselinebilecek Derecenin Üstünde Bir Dereceye Yükselme” başlığı altında yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, DMK’na göre, öğrenim durumları, hizmet sınıfları ve görev unvanları itibariyle “en çok yükselebilecekleri derecelerin 4 üncü kademesinden aylık almaya hak kazanan” ve son altı yıllık sicil notu ortalaması “90 veya daha yukarı” olanlardan “son sicil notu olumlu bulunanların”, kazanılmış hak aylıkları, kadro şartı aranmaksızın, bir üst dereceye yükseltilmektedir. Bu hüküm, kanımızca, üstün başarılı memurların bir tür ödüllendirilmesidir.

²⁴ CANMAN, Doğan; **a.g.m.**, s.20

- Çok iyi sicilden dolayı kademe ilerlemesine, kararname ile imkan kazandırılmış, yani, altı yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanması kabul edilmiştir.

- Yürürlükten kaldırılmış olan “Emeklilik İkramesi” başlıklı 191 inci madde yeniden düzenlenmiş, Memurların Sosyal Tesis İhtiyaçlarının karşılanması amacıyla, Devlet memurları için, lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde “çocuk bakımevi” ve “sosyal tesisler” kurulabilmesine imkan sağlanmıştır.

- Yine yürürlükten kaldırılmış bulunan “Emeklilik İkramesinin Ödenmesi” başlıklı DMK, m.192 yeniden düzenlenmiş, T.C. Emekli Sandığı’na tabi hizmeti on yıl ve daha fazla olan Devlet memurlarına, istekleri üzerine Toplu Konut Fonundan özel şartlarla ve öncelikle “konut kredisi” verilmesine imkan kazandırılmıştır.

243 sayılı KHK, “diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak” personel kanunlarında bazı değişiklikler yaparak, birtakım düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Bunlar şöyle özetlenebilir:²⁵

- TSK Personel Kanunu’nda yapılan değişikliklerle, subay ve astsubaylardan Emekli Sandığı’na tabi hizmeti on yıl ve daha fazla olanların, istekleri halinde, Toplu Konut Fonundan özel şartlarla ve öncelikle konut kredisinden yararlandırılmaları sağlanmıştır.

- TSK Personel Kanunu’nda yapılan bir başka değişiklikle, belirtilen rütbe ve görevlerde bulunanlara, hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda “Makam Tazminatı” ödenmesi kabul edilmiştir.

- Yüksek yargı organları başkanlarının, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Danıştay Başsavcısının, Anayasa Mahkemesi asil ve yedek üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay üyelerinin, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilinin, birinci sınıf hakim ve savcılarının aylık ödemelerinde uygulanacak “ek göstergeler”, 241 sayılı KHK’deki gibi belirlenmiş, bunlardan “toplam otuz fiili hizmet yılını doldurmuş” olmak

²⁵ CANMAN, Doğan; **a.g.m.**, s.20-21

kaydıyla, bu görevlerde “altı fiili hizmet yılını tamamlamış olanlara” ise 900 ek gösterge uygulanması hükme bağlanmıştır.

- Hakim ve savcılara % 95 ödenek verilmesi, Kanuna göre hesaplanacak en yüksek aylık tutarının % 35’inden az olmaması kaydıyla kabul edilmiştir.

- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında bulunan Mülkiye Müfettişlerine % 40, 1 inci ve 3 üncü dereceli kadrolarda bulunanlara % 35, diğerleri için % 25 oranında Mülki İdare Amirliği Hizmet Tazminatı ödenmesi öngörülmüştür. Bu tazminat oranları, en yüksek devlet memurunun aylığının (ek gösterge dahil) yüzdesi olarak hesaplanmaktadır. Bu hesaplama esas olan aylığa “kıstas aylık” da denmektedir.

- Yüksek yargı organları başkanlarına, Yargıtay ve Danıştay Başsavcılarına, Başbakanlık Müsteşarına, Diyanet İşleri Başkanına, Müsteşarlara, Yargıtay ve Danıştay Birinci Başkan Vekillerine, Yargıtay Başsavcı Vekiline, Anayasa Mahkemesi üyelerine, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Daire Başkanlarına “Makam Tazminatı” ödenmesi, uygulanacak göstergelerin ve unvan hizasındakiler olduğu hüküm altına alınmıştır.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileriyle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 243 sayılı KHK, 657 sayılı Kanun, ek ve değişikliklerindeki “mali hükümlerde” geniş çapta değişiklikler yapmış, 241 sayılı KHK’de yer alan “ek gösterge tablosu”nun 1987 ve daha sonraki yıllarda uygulanacak ek gösterge sütunundaki rakamları, en yüksek 3600, en düşük de 150 olarak değiştirerek belirlenmiştir.

243 sayılı KHK yasal dayanağı olan 2999 sayılı Yetki Kanunu kapsamında belirtilenlerin, “sınıflandırma konusu dışında”, tümünü düzenlemiştir.

4. 24.12.1984 Tarihli ve 244 Sayılı KHK

Bu kararname de, kendinden önceki 243 ve 241 sayılı KHK’ler gibi, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili bazı kanunlarda “mali hükümlerle ilgili” değişiklikler yapmıştır. Bu kanunlar, 657 sayılı DMK, ek ve değişiklikleri ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’dur.

Kararname, memurlarla ilgili olarak DMK'nun değişik 43 üncü maddesinin (B) bendinin (j) fıkrasında değişiklik yaparak, burada belirtilen unvanlar için 8 inci- 1 inci dereceler arasında uygulanacak ek göstergeleri 100, 150, 200, 300, 400 ve 500 olarak belirlemiştir. Böylece, Genel İdare Hizmetleri sınıfına dahil olan ve aynı maddenin (B) bendinin değişik fıkralarında yer alan unvanlı memuriyetler için uygulanacak yöntemi, “(j) fıkrasındakiler için de” kabul etmiş, 1 inci derecenin son kademesini kazanılmış hak olarak alanların ek gösterge miktarını en yüksek tutmuştur.

Kararname, diğer kamu görevlileri arasında yer alan ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na tabi olan Yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarının ek ders ücretlerine esas olan göstergeleri, unvanlara göre yeniden belirlemiştir.

244 sayılı KHK, “tamgün” statüsünde görev yapan öğretim elemanlarının “üniversite ödenekleri”nde artırımı yapmış, profesör, doçent ve yardımcı doçent kadrosunda bulunanlara, almakta oldukları aylık tutarının (ek gösterge dahil) %95'inin, öğretim görevlisi ve okutmanlara %75'inin, öğretim yardımcılarında tıpta “uzmanlık belgesi” alanlara veya doktora yapanlara %60'ının, diğerlerine ise %55'inin her ay üniversite ödeneği olarak ayrıca ödenmesini hükme bağlamıştır.

Kararname, 241 sayılı KHK' m. 37'nin (d) fıkrasındaki 10 yıllık süreyi “8 yıl” olarak değiştirmiştir.

Görüldüğü gibi, 244 sayılı KHK, yalnızca yüksek öğretim elemanlarının haklarına ilişkin düzenleme yapmıştır.

Birinci Özal Hükümeti, 13.12.1983-21.12.1987 döneminde görevde kalmış daha sonra kurulan İkinci Özal Hükümeti Programında (21.12.1987), daha önce dört yıl görev yapan hükümeti döneminde kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilerek köklü şekilde değiştirilmiş olduğu, bürokratik işlemlerin her kademede en aza indirilerek bir “idari reformun” gerçekleştirildiği, bu idari reform içinde kadro reformu uygulanarak, şu sonuçlara ulaşıldığı belirtilmiştir:

- Kadro unvan standartlaştırılması sonucunda 8000'den fazla sayıda kadro unvanının 900'e indirilmesi,

- Kadro tespit ve işlemlerinin, iş analizi ve iş ölçümlerine dayandırılması; böylece keyfi kadrolaşmaya son verilmiş olması, yeni kadroların ise ancak “kanunla alınabilmesi” esasının getirilmesi,

- Devletin kadrolarının belirlenerek kanuna bağlanmış olması, İkinci Özal Hükümetinin ana hatları ile açıkladığı sonuçlardır.

5. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının Kuruluşu ve Çalışmaları

1980’li yıllarda personel reformu alanında yer alan gelişmeler arasında, gerek idari, gerekse personel reformu ile ilgili olarak yaptığı çalışmalarda, Başbakan adına bir devlet bakanına bağlı olan ve 10.10.1984’te 3056 sayılı Kanunla oluşturulan merkezi hükümet teşkilatı içinde “yönetimi geliştirme biriminin” kurulması da yer almaktadır.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, yönetimde etkinliğin sağlanması, kamu hizmeti görevlerinin tam ve verimli bir biçimde, zamanında yerine getirilmesi, yönetimde yöntem, teknik ve işlemlerin basitleştirilmesi, devlet teşkilatının düzenlenmesi için gerekli sistem ve ilkelerin geliştirilmesi ve uygulanmasını yürütmek üzere Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur.²⁶ 3056 sayılı Başbakanlık Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanuna göre (m. 16), bu Başkanlığın yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler şöyle belirtilmektedir:

- İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve basitleştirilmesi için gerekli araştırmalar ve çalışmalarda bulunmak;

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve koordinasyon sağlamak;

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve önlemlerin belirlenmesi için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirerek öneriler hazırlamak;

- Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleriyle ilgili konularda oluşturulan kurumlara sekreteryâ hizmeti yapmak;

²⁶ **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, (Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1982).

- Makamın vereceği benzeri görevleri yerine getirmek.

6. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının Çalışmaları

1960 yılında 160 sayılı Kanunla kurulan Devlet Personel Dairesinin yeniden düzenlenmesi gereksinimi ve insangücü planlaması yapabilecek bir statüye kavuşturulması amacıyla 1982 yılında yeniden düzenlenmesi gereksinimi daha geniş ve ayrıntılı olarak ortaya konmuş, o zamanki adıyla Devlet Personel Dairesi'nin personel rejimine ilişkin çalışmaları etkinlikle yapabilecek biçimde düzenlenmesi öngörülmüş ve Devlet Personel Dairesi, “8.6.1984 gün ve 217 sayılı KHK” ile “Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı” adıyla yeni bir yapıya kavuşturulmuştur.²⁷

1982 yılında oluşturulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu, o zamanki adıyla Devlet Personel Dairesi (bugünkü adıyla Devlet Personel Başkanlığı) hakkında şu değerlendirmeyi yapmıştır:

“Devlet Personel Dairesi, bugün fonksiyonunu kaybetmiş durumdadır ve bugünkü statüsü ile görevlerini vasat ölçüde bile yerine getirememektedir. Kararları, sadece “danışma nitelikli” olup Bakanlar Kurulu onayına bağlıdır; yürütmeye ilişkin hiçbir yetkisi yoktur. Örgütlenme ve çalışma biçimi yetersizdir. Daire içinde “ekip çalışması” yoktur. Uzman kaynağı elverişsiz olup, uzmanlık görevi yapacakların nitelikleri, işe alınma ve ilerlemelerini düzenleyen kurumsal bir “uzman yönetmeliği” yoktur.

Komisyon, personel reformunun gerçekleştirilebilmesi için “güçlü bir merkezi örgüte” olan ihtiyacın bugüne kadar geçirilen deneyimlerle sabit olduğu görüşündedir. Bu örgütün tek başlı olması gerekir. Kamu yönetimi müsteşarlığı aracılığıyla Başbakanlığa bağlı olarak, tüm personel sorunlarıyla açıkça ilgilendirilmeli, bu örgütle kamu kurum ve kuruluşlarının “personel birimleri” arasında belli konularda teknik düzeyde “işlevsel ilişki zinciri” kurulmalı, örgütün, “üst düzey yöneticilerinin atanmasında” Başbakan’a “doğrudan önerilerde bulunması kural” olarak kabul edilmelidir.”²⁸

²⁷ Birgül GÜLER: “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, **AİD**, Cilt: 21, Sayı: 1 (Mart 1988), s. 93.

²⁸ Birgül GÜLER: **a.g.m.**, s. 35.

Bu tür önerilerin de göz önünde bulundurulmasıyla Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, 217 sayılı KHK ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı adıyla (Resmi Gazete, 18.08.1984 tarihli ve 18453/EK Sayılı) yeni statüsüne ve yapısına kavuşturulmuştur.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının görevleri 217 sayılı KHK’de şöyle belirtilmiştir:

Kamu personel rejiminin uygulanmasına ilişkin ilkeleri belirlemek, personel rejimini geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyacını karşılama yöntemlerini belirlemek, çeşitli personel rejimleri arasında uyum sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarında personel planlaması yapılmasına ve uygulanmasına yardımcı olmak, hizmet içi eğitimin ilkelerini düzenlemek, kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerinde, görev bölüşümlerinde, örgütsel ve hukuki yapılarında ortaya çıkacak aksaklıkları giderecek önlemler almak, kamu personel politikasının oluşturulmasında Hükümete yardımcı olmak.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlığa bağlı bazı kamu kuruluşları gibi “Başkanlık” statüsüne göre yeniden düzenlenmiştir. Başkan, kurumun başındaki en yüksek yönetici olup Başbakan’a karşı sorumludur. Çalışmalar, “kariyer ilkesine” göre oluşturulacak uzmanlarca yürütülecek, örgütteki tüm birimler, kendilerinden uzmanlarca istenecek her türlü bilgi ve belgeyi sağlayacaklardır.²⁹

Kuruluşundan bu yana, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının örgütsel ve işlevsel bakımdan, özellikle işlev bakımından “büzüşmeye uğradığı” ileri sürülmüştür.³⁰ İşlevsel büzüşme, kurumsal düzeydeki yetkilerin “Maliye Bakanlığı ile paylaşılma biçiminin belirlenmesi” çabalarıyla başlamış, örgütün kendinden beklenenleri yapamaması sonunda yetkilerin neredeyse tümünün bu Bakanlığa kayması ile sonuçlanmıştır. Devlet Personel Başkanlığının elinde kalan yalnızca hizmet içi eğitim işlevidir.³¹ Bunun yanında, örgütte son birkaç yıl içinde, Devlet Memurluğuna Giriş (DMS), Öğretmenlik Mesleğine Giriş Sınavları, Kamu Meslek

²⁹ Birgül GÜLER: “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)”, **AİD**, Cilt: 21, Sayı: 2 (Haziran 1988), s. 82.

³⁰ Birgül GÜLER: **a.g.m.**, s. 82.

³¹ Birgül GÜLER: **a.g.m.**, s. 82.

Personeli Eleme Sınavları (KMS) ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile verilen görevler vardır.³²

Devlet Personel Başkanlığı'nın örgütsel büzüşmesinin sonucu olarak, Türkiye'de memur sayısı yılda ortalama %05-07 artarken, kamu kurum ve kuruluşlarının yapay olarak büyümelerinden yakınılırken, Devlet Personel Başkanlığının büyüme hızı son derece düşük olmuştur.³³

Devlet Personel Başkanlığının, "Personel Reformu" ile ilgili çalışmaları, diğer kurum ve kuruluşların temsilcilerinin de komisyona katılmaları ile yürütülmüş, 1997'de ve 18 Nisan 1999 Genel ve Yerel Seçimlerinden önce olmak üzere birer Memurlar Kanunu Tasarı Taslağı ve Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarının tek ve ortak bir kanun çerçevesinde ele alınmasını esas alan birer Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmış, ancak hiçbir kanunlaşmamıştır.³⁴

Bunlardan başka, Bakanlar Kurulu'nun 06.11.2000 tarihli ve 2000/1658 sayılı kararına dayanılarak Resmi Gazete'nin 11.07.2001 tarihli ve 24459 sayılı nüshasında yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar'ın 7 nci maddesinde söz edilen bu çalışmaların, büyükşehir belediyelerinde kendilerince, diğer belediyelerin ise, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca belirtilen takvime göre İçişleri Bakanlığı ile ortaklaşa yürütüleceği, İçişleri Bakanlığının katılımının mümkün olmaması halinde, çalışmalara Devlet Personel Başkanlığınca devam edilebileceği belirtilmiştir. Yine aynı Genelge'de, Esasların 8 inci maddesinden söz edilerek, bu çalışmaların Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen bir zamanlamaya göre 2001-2003 yıllarında tamamlanılacağı ifade edilmiştir.³⁵

³² Bu görevler, 17 Ekim 1999'da ÖSYM'ce yapılan Devlet Memurluğuna Giriş Sınavı sonucu kazanan adayların kurumlara yerleştirilmesi, 2000 yılında yapılan Öğretmenliğe Giriş Sınavları ve Kamu Meslek Personeli Eleme Sınavları ve 4688 sayılı Kanunla verilen görevlerdir.

³³ Birgül GÜLER: **a.g.m.**, s.84.

³⁴ Prof.Dr. Doğan Canman'la görüşme

³⁵ 2001/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, **Resmi Gazete**, 11.7.2001 Tarih ve 24459 Sayılı

Norm Kadro çalışmalarının yaptırılmasına ilişkin olarak genelge ekinde (EK II) bu çalışmaların hangi uzman kuruluşlara yaptırılacağı açıklanmaktadır. Bu kuruluşlar arasında, Devlet Personel Başkanlığına yalnızca büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin, bunların birlik, müessese ve işletmelerinin norm kadro çalışmalarını, İçişleri Bakanlığının katılımının mümkün olmaması durumunda, gerçekleştirme görevi verilmiştir. Bu çalışmaların incelenmesi ve sonuçlandırılması konusunda ise, Maliye Bakanlığı, ilgili kurum ve kuruluş (yerel yönetimler için İçişleri Bakanlığı) temsilcileri ile Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinin iştiraki ile oluşturulan bir komisyon yetkili kılınmıştır.

Tüm bu açıklamaların da gösterdiği gibi, son yıllarda ortaya çıkan bazı yeni ihtiyaçların karşılanması konusunda Devlet Personel Başkanlığı'na da görev verildiği görülmektedir.

7. Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve KAYA Projesi Kapsamında Kamu Personel Rejimine İlişkin Çalışmalar

Ülkemizde özellikle 1961 Anayasası döneminde yönetimi yeniden düzenleme çalışmaları yoğunluk kazanmıştır. Bunun nedeni, toplumsal değişimin hız kazandığı dönemlerde yönetim sisteminin değişimlere uyum sağlaması zorunluluğudur. Günümüzden geriye doğru bakıldığında, yönetimle ilgili, dar ya da geniş kapsamlı çok sayıda araştırma yapılmış ve raporları yayımlanmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: Devlet Personel Dairesi, **Devlet Personel Rejimi Hakkında Önrapor**, 1962; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**, Ankara, TODAİE, 1963; Arif Payaslıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, 1965; **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma** (Fehmi Yavuz), Ankara, TODAİE, 1966. **İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden düzenleme Komisyonu Önerisi**, 1968, TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler**, 1971; Türk İdareciler Derneği **Toplumsal Yapı İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, 1978; Türk İdareciler Derneği, **Belediyelerin Yapısal, Yönetimsel, Ekonomik ve Hukuki Sorunları Projesi**, 1978; Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), **Kamu Bürokrasisi**, 1983; TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden düzenlenmesi Araştırması (KAYA)**, 1991.

Bu araştırmalar, bir ikisi dışında yönetimi bir bütün olarak ele alan araştırmalardır. Özellikle üçü, kamu personel rejimi açısından önemlidir. Bunlar, MEHTAP, İdarenin Yeniden düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler (İDYD) ve Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)’dır.

Bu üç araştırma da, yönetimi bütünüyle ele alan araştırmalardır. Kapsam açısından da birbirlerine benzerlikleri vardır. MEHTAP ve IDYD, doğrudan hükümetin istemesi üzerine üstlenilmiş ve hazırlanmış, KAYA ise, Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine gerçekleştirilmiştir. Her üç araştırma da TODAİE ağırlıklıdır. Her üçünde de şu dört nokta dikkati çekmektedir:

a. Konunun Önemi ve Önceliğinin Vurgulanması

MEHTAP’ta, “Devlet yönetiminin iyileştirilmesinin her şeyden önce, personel rejiminin iyileştirilmesine bağlı olduğu” belirtilmektedir. IDYD Raporunda, “Hiçbir dönemde personel sorunları bugünkü kadar ivedi bir nitelik kazanmamıştır” denilmektedir. KAYA Raporunda ise, araştırma ilkeleri arasında “yönetimin en önemli unsurlarından biri olan “insan kaynağından” amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir “geliştirme yaklaşımı” temel olmalıdır” yargısına .yer verilmiştir.

b. Konunun Raporlarda Sınırlı Ölçüde Ele Alınmış Olması

Personel konularına, ancak öteki konular izin verdiği ölçüde değinilmiştir. Zira, çok sayıda kurumun ele alındığı raporda doğallıkla personel konularına ayrılan yer de sınırlı olmak durumundadır.

MEHTAP Raporu, on ana başlık altında 44 konuya, IDYD Raporu ondört başlık altında 59 konuya, KAYA Raporu ise dokuz ana başlık altında 36 konuya değinmiştir. Bunlardan biri personel konusudur; yani 36 konudan biridir.

Konulara ayrılan sayfa sayısına bakılırsa, 418 sayfalık MEHTAP Raporunda 27 sayfanın (%6), 219 sayfalık IDYD Raporunda 21 sayfanın (%9) ve 215 sayfalık KAYA Genel Raporunda 10 sayfanın (%4.5) personel konularına ayrıldığı görölmektedir.

c. “Tespit” Olmasına Karşın “Teşhisin (Tanı)” Olmaması

Benzetme gerekirse, hastalık belirtileri (sendromlar) üzerinde durulmuş, hastalığın gerçek nedenleri üzerinde durulmamıştır. MEHTAP, bu nitelendirmenin dışında tutulabilir; zira, zaten personel konusunu inceleme kapsamı dışında tutarak, bu konuda ayrı bir araştırma yapılmasını öngörmüştür. Kısaca, bu üç raporda da kamu personel rejiminin kronikleşen sorunlarının gerçek nedenleri ortaya konmamış, sorunlara çözüm biçimlerinin gerçekleşmesi için neler yapılması gerektiği belirtilmemiş; yani, bu doğrultuda kökten çözüm önerileri üretilmemiştir.

d. Önerilerin İstem Bütünlüğünden Yoksun Olması

Her üç raporda toplam 160 personel önerisi yer almıştır. Bu önerilerin bir bölümü, hedef gösterici genel nitelendirmeler, bir bölümü dilekler, bir bölümü de somut ve teknik, bir bölümü ikincil, üçüncül nitelikte ayrıntı türündedir ve aralarında çelişkiler vardır.³⁶

Raporlarda yinelenen bazı öneriler de şunlardır: Sınıflandırma gereği, Kamu kesiminde ücret yapısının sınıflandırma yapısına dayandırılması; ücret rejiminin geçim şartlarına cevap verebilecek nitelikte esnek olması, kamu hizmetine girişte, özellikle kurumlararası hizmetlere tek elden eleman alınması ve merkezi sınav sisteminin gerçekleştirilmesi; hizmet içi eğitimin kamu kesiminde özendirilmesi, personel reformunun aşamalı biçimde gerçekleştirilmesidir.

Raporlarda yer alan şu önerilerin terk edildiği görülmektedir: Merkezi Devlet Personel Örgütünün güçlendirilmesi ve icrai yetkilerle donatılması; idare-memur arasında “danışma ve görüşme” mekanizmasının düzenlenmesi; KİT’ler için ayrı bir personel rejiminin oluşturulması; kadro düzeninin esnek olması; yönetici sınıfın kurulması.

Bu raporlarda hiç değinilmemiş konular da şunlardır: Memuriyet sisteminin siyasallaştırılması olgusu; Bürokratik etik; kamu görevlilerinin sendika ve toplu sözleşme hakkı.

³⁶ TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, Yayın no: 1, (Ankara, 1994), s. 45-46.

Bilindiği üzere, bu üç araştırma raporundan en sonuncusu KAYA raporudur. Kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi için yapılan çalışmaları, bunların uygulanmasını, sorunların belirlenmesini ve gerekli yönetsel düzenlemeleri belirlemeyi amaçlayan KAYA, yönetimin yapı ve işleyişine “bütüncül” açıdan yaklaşan sistem içi yönetsel tutarlılığı sağlamaya çalışmış, etkili ve verimli kamu yönetimini gerçekleştirmeye yönelik bir genel rapor ortaya koymuştur.³⁷

Bu raporda belirtilen personel rejimine ilişkin başlıca sorunlar şunlardır: Personelin sınıflandırılması, yükselme imkanı ve ölçüleri, kadro düzeni, iş analizi, iş gerekleri, iş tanımları, yerinde istihdam, kamu görevlilerinin ücretlerinde 1970 yılındakine oranla reel ayarlama, aylık ve ücret sistemi, gizli sicil raporu, “performansa dayalı ücreti” gerçekleştirebilecek bir performans ölçümünde gerekli objektif (nesnel) ölçütlerin (performans standartlarının) belirlenmemiş olması, hizmet içi eğitimin yetersiz oluşu ve merkezi personel örgütü olan Devlet Personel Başkanlığı’nın işlevsizliğidir.³⁸

KAYA Genel Raporundaki “Öneriler” kısmında onaltı madde olarak benimsenen hususlar şunlardır: Merkezi sınav sisteminin uygulanması, Sözlü giriş sınavlarında ve mülakatlarda “uzman psikolog” bulundurulması, sınıflandırma yapısının gerçekçi ve bilimsel olarak yeniden düzenlenmesi, sınıfların tesisinde “benzer nitelikte hizmetler” ile “hizmetin gerektirdiği” benzer yetiştirme niteliklerinin temel alınması, rehber niteliğinde bazı ilkeler geliştirilmesi, öğrenim düzeyleri arasındaki “yıl farkı” gözönünde bulundurularak, öğrenim durumlarına göre personelin giriş ve yükselebileceği derece ve kademelerin yeniden belirlenmesi, kamu görevlilerine çeşitli adlar altında ödenen tazminat ve zamların kaldırılması, memur aylık gösterge tablosunun yeniden ele alınarak düzenlenmesi, kamu görevlilerini doğrudan etkileyen ücret unsurlarının, özellikle “katsayı” belirlemelerinin mutlaka kanunla yapılması, personel değerlemesinin olduğunca nesnel, yansız olarak yapılması, hizmet içi eğitim konusuna önemle yaklaşılması, sözleşmeli personelin istihdamıyla ilgili düzenlemelerin daha işlevsel duruma

³⁷ **Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor**, (Ankara: TODAİE Yayını, 1991).

³⁸ **Kamu Yönetimi Araştırması**, s. 199-202.

getirilmesi ve emekli aylıkları ile emeklilik ikramiyelerinde iç tutarlılığın sağlanmasıdır.³⁹

8. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Raporu

Bir toplumsal-ekonomik sistemde yönetim sisteminin değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre yeniden düzenlenmesi ve daha etkili ve verimli bir çalışma düzeni kurulması, kamu hizmetlerinin istendik düzeyde yerine getirilmesi için kesin bir zorunluluktur. Ancak, toplumumuzda bu zorunluluk, yalnızca ekonomik ve siyasal bunalım dönemlerinin ardından tüm sorunların “tek çözümü” olarak görülmüştür. Bu tür bir yaklaşımın sonucu olarak, yönetim sisteminin toplumda geçerli toplumsal ve geçimsel (ekonomik) örgütlenmenin bir “türevi olduğu” hiç düşünülmezsizin bir takım girişimlerde bulunulmuştur.⁴⁰ Özellikle, 1960 sonrasında girişilen çabaların ortak özelliği, uygulama alanı bulamamış olmasıdır. Bu tür girişimler arasında en çok anılan, 1960 sonrasında yürütülen ve MEHTAP RAPORU adıyla bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'dir. 1972'de ikinci bir girişim olmuşsa da sonuçsuz kalmıştır. 1980'li yıllarda da, 1980'den başlayarak idari reform çalışmaları giderek hız kazanmıştır.

1980 sonrasında gözlenen ilginç bir olgu, “idari reform” konusuna iş çevrelerinin de ciddi biçimde önem vermeleridir. Gerçi, daha önceleri de iş çevreleri, Türkiye'nin yönetim düzeninin, hızla sanayileşen toplumun ihtiyaçlarına uymadığını dile getirmişler, idari reformun bir an önce gerçekleşmesini istemişlerdir. Bu çevrelere ilişkin bir görüşe göre, reformda iki ilke hakim kılınmalıdır.⁴¹ Bunlardan biri, idarenin, demokratik siyasal değişimler, yani “Anayasa kuralları içinde gerçekleşen siyasal iktidar değişiklikleri” karşısında “tarafsız” kalması, diğeri de, giderek karmaşık duruma gelen ekonomik etkinliklerin işleyişini kolaylaştıracak bilgi, hız ve ona uyum yeteneğine sahip mekanizmaların gerçekleştirilmesidir.

Her ne kadar, idari reform ihtiyacı, görüldüğü gibi daha önceleri iş çevrelerince dile getirilmiş olsa da, ilk defa iş çevrelerinin bu sorunu doğrudan irdemesi, 1983 yılında söz konusu olmuştur. Türk İş Adamları ve Sanayicileri

³⁹ Kamu Yönetimi Araştırması, s. 202-209.

⁴⁰ Oya ÇİTÇİ: “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, AİD, Cilt: 16, Sayı: 4 (Aralık 1983), s.16.

⁴¹ Sezai DİBLAN: Ekonomi ve Politika, 13 Kasım 1972.

Derneği (TÜSİAD), “Kamu Bürokrasisi” adını taşıyan, Türk kamu yönetimi sistemine ilişkin eleştiri ve önerileri içeren bu Raporu kamu oyuna sunmuştur.⁴² Bu Raporun hazırlanmasındaki temel amacın, “sadece iş adamları ve sanayicilerin, daha verimli ve hızlı çalışan bir kamu bürokrasisi olduğu takdirde, ülke kalkınmasına daha fazla katkıda bulunabileceklerini ortaya koymak ve böyle bir yönetimin nasıl sağlanabileceği konusunda, bir kısmı zaten bilinen önerilerin önemini vurgulamak olduğu belirtilmektedir.”⁴³

TÜSİAD Raporunda eleştiri konusu olarak “bürokratik sistem” seçilmiştir. Memur ve hükümet eleştirilmemektedir. Böylece, devletin saygınlığının zarar görmemesinin gözetildiği Rapor’da belirtilmektedir. Raporda “kamu bürokrasisi” terimi bazı yerlerde “yönetim sistemi”, bazı yerde de “kamu görevlileri” veya “memurlar” anlamında kullanılmıştır. Bu bağlamda, hem yönetim sisteminin “yapısal” özelliklerine, hem de kamu görevlilerinin “niteliklerine” ilişkin değerlendirme ve eleştiriler yapılmaktadır. Raporda, ülkemizde bürokrasi kaldırılmasa da, büyük ölçüde “etkisiz hale getirilmesi” görüşü hakimdir.

Raporun kamu yönetimine ilişkin genel yaklaşımı, Türk kamu yönetimi sisteminin ve idari reform çalışmalarının, “ekonomik kalkınma” açısından değerlendirilmesidir. Bunu bir “ekonomik kalkınma modeli” olarak şöyle değerlendirmek mümkündür: Diğer faktörlerin aynı kalması şartıyla bir toplum “az gelişmiş” bir kamu yönetimi ile yerinde sayarken, etkili bir yönetime kavuşunca, “kalkınma hızı” derhal ivme kazanabilir. Ayrıca, Rapor’a göre, giderek kök salan piyasa ekonomisinin temelinde “rekabetçi girişimcilik” vardır. Türk iş çevrelerinin ülkemizde de çağdaş bilgi ve uygulama düzeyine ulaşmış, merkezcilikten epeyi uzak nitelikte bir bürokrasiyi istemesinin en doğal haklarından biri olduğu Rapor’da belirtilmektedir. Aksi halde, “sanayimizin ve ihracatımızın, dış piyasalarda rekabet etmeye ve mallarımızı satmaya gücünün ve kaynaklarının yetmeyeceği” deyişleriyle, iş çevrelerinin kamu yönetiminden temel beklentileri dile getirilmektedir.⁴⁴

⁴² TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, (İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 1983).

⁴³ TÜSİAD, **a.g.e.**, s. 2.

⁴⁴ TÜSİAD, **a.g.e.**, s. 5.

Rapor’daki, “ekonomimizin, batıdaki piyasalarla akılcı bütünleşmesi, sermaye, döviz, işgücü piyasalarının en az bürokratik müdahale ile yönetilmesine bağlıdır” görüşü, idari reformdan beklentinin özünü açıklığa kavuşturmaktadır.

Raporda, kamu yönetiminin, Türk özel kesiminin tümüyle işleyişi açısından değerlendirildiği görülmektedir. Kamu yönetiminden beklenenin, özel kesime, en elverişli şartlarda en az müdahale ile hizmet sunması olduğu belirtilmektedir. Bir başka tespit ise, özel kesimin istediği biçimde kamu kesiminde bir örgütlenme ve işleyiş sonucunda ekonomik kalkınmanın gerçekleşeceği ileri sürülerek, kamu yönetimine bir anlamda “lokomotiflik” rolü verilmektedir.

Raporda, kamu görevlilerine ilişkin olarak “olumsuz” yargıların yer aldığı görülmektedir. Raporun çizdiği “ortalama bürokrat tipi”, yetersiz, yeteneksiz, duyarsız ve gerektiğinden fazla ücret alan bir çalışan olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle bürokrasiye “eleman almada” liyakat ilkesine duyarlılıkla uyulmadığı Raporda vurgulanmaktadır. Bürokrasi, Rapor’dan anlaşıldığına göre, yeteneksiz kişilerin büyük ölçüde işe alındığı bir kurumdur. Memurların güçlük ve sorumluluk derecesi daha fazla olan işlere yükseltilmesinde liyakattan daha çok “kıdem”in esas alındığı belirtilmektedir. Memur işe alındıktan sonra kayırmanın, liyakat hatta kıdemden daha önemli rol oynadığı ileri sürülmektedir.

Özetlemek gerekirse, TÜSİAD’ın Kamu Bürokrasisi Raporuna göre, Türk bürokrasisi, merkezci, otoriter, verimlilikten uzak, yaz-çizciliğin (kırtasiyecilik) yoğun olduğu, çok sayıda yetersiz ve liyakatsiz insanın giderek arttığı, personelin düşük performansına gereksiz yere “yüksek ücret” ödenen bir sistem niteliğine sahiptir.

TÜSİAD Raporu’nda yer alan öneriler, “Bürokrasiyi İyileştirme Önerileri” başlığı altında şöyle belirtilmektedir:⁴⁵

Piyasaya devredilmesi mümkün olan kamu hizmetlerinin hızla özelleştirilmesi; kamu hizmetinin yurttaşların ayağına götürülmesi, hiçbir sanayici ve iş adamının belli izinler ya da onaylar almak için merkeze çağrılmaması veya kendilerinin gidip-gelme zorunda bırakılmaması; iş hızlandırma büroları kurulması;

⁴⁵ TÜSİAD; **a.g.e.**, s. 87-95.

Bakanlıkların yalnızca ilkeleri saptamaları ve uygulamaları denetlemelerinin gerekliliği, bürokraside önder kadroların özel olarak yetiştirilmesi ve devamlı eğitime tabi tutulması; memurların iş sahiplerine karşı işledikleri suçların adli yargı sistemine tabi olması; siyasi yüksek memur pozisyonlarının yasalarla belli edilmesi; parlamentoya bağlı yasa dışı uygulamaları düzeltmekle görevli bir organın (ombudsman) oluşturulması; Kamu Yönetimi Yöntemlerini Araştırma Kurumu kurulması; formaliteler (şekilcilik) açısından yasaların gözden geçirilmesi; bir idari işlemin bir diğerine bağıllıktan kurtarılması, memurların keyfi olarak dilekçe isteme yetkilerinin kısıtlanması, defter tutma ve kaydetme usulü üzerinden başvuruların yürütülmesi; iş sahiplerinden istenecek belgelerin sınırlandırılması, kimlik dışında belge istenmemesi, memurların yurttaşlara itimat etmesi, beyan ile yetinilmesi; devlete yapılan ödemelerde “çekle ödeme” sistemine zaman kaybedilmeden geçilmesi, memurların zamanlarının ve özellikle toplantılarının disipline alınması; kamuda izlenen formalitelerden yurttaşları bilgilendirmek için rehberler çıkarılması, devlet yayınları satış ve dağıtım bürolarının kurulması, memurların gelir durumlarının reform (düzeltim) sonuçları alındıkça iyileştirilmesidir.

IV. 1980-1990 DÖNEMİNDE KAMU PERSONEL REJİMİMİZİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

A. PERSONEL SİSTEMİMİZİN BU DÖNEMDEKİ ÖZELLİKLERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

- Parlamento, devre dışı kalmış, personel rejimini KHK’lerle düzenleme yetkisi, 1982 Anayasası’nın m. 91’deki “TBMM, Bakanlar Kuruluna KHK yetkisi verebilir” hükmüne dayanılarak hükümete verilmiştir. Daha önce de 1970’li yıllarda 1961 Anayasasında yapılan değişiklikten sonra başvuru; ancak, başarısızlığı sabit olan bu yöntem, özellikle, 1982-1990 döneminde daha geniş ölçüde daha sık başvurulmuştur.⁴⁶ Son yedi yıllık dönemde, personel konusunda, “Personelin ve Hizmetlerin Sınıflandırılması” hariç olmak üzere ellinin üzerinde KHK çıkartılmıştır. İlginç olan yön, bu kararların bir tekinin bile TBMM’de ele alınıp onaylanmamış olmasıdır. Böylece, personel rejiminin sürekli KHK’lerle düzenlenmesi sonucu, inisiyatif yürütme organına bırakılmıştır.

⁴⁶ Cahit TUTUM: “Kamu Personeli Sorunu”, **AİD**, Cilt: 23, Sayı: 3 (Eylül 1990), s. 36-37.

- Personel rejimine ilişkin düzenlemeler, daha çok bireysel çözümlere ve yaklaşımlara dayandırılmıştır. “Kanuni” rejimden “idari rejime” geçilmiş, kamu görevlilerini doğrudan etkileyen ücret ve ödeme unsurları, yalnızca Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmiştir. Sorun, ek gösterge, fazla çalışma, özel hizmet ve meslek tazminatı tartışmasına dönmüştür. Örneğe, yasa ile belirlenen ödeme ve ücret unsurlarının sayısı 10-15 dolaylarında iken, idari kararlarla saptanan bu unsurların sayısı 30’u bulmuştur.

- KHK’lerle düzenlemelerin yapılmasında tek yönlülük söz konusudur. Yönetime katılımsız ve tek yönlü bir çalışma sürdürülmüştür.

- Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu arasında yetkiler dağılmış, bütüncül olmayan parçacı yaklaşımlarla personel sorunlarına çözüm aranmıştır.

- Hizmete girişte bürokratik ve siyasal kadrolardan gelen kayırmalar, özellikle üst yönetim kadrolarına yönetici atanmasında etkili olmuştur.

- Personel rejiminin üç temel ilkesi, yani liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkeleri gerçekleştirilmemiş, sistemin bu yapı taşları yerinden oynatılmıştır.

- Kamu personelinin aylık ve ücret (ödeme) sistemindeki genel gösterge tablosu, memuriyet taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayı, fiyatlar genel düzeyindeki yükselişe yenik düşmüş, 1970’li yıllardan bu yana ortalama memur maaşları, nominal olarak belli bir artış eğilimi gösterirken, geçinme endekslerine göre hesaplanan net gerçek maaşlarda düşüşler olmuştur. 1970-1990 (yirmi yıllık dönem) arasında hiçbir yıl 1970 yılındaki⁴⁷ ortalama reel maaş düzeyine erişilememiştir.⁴⁸ Bunun başlıca nedenlerinden biri, hızlı enflasyonun yanısıra giderek bozulan gelir dağılımıdır. Bunun sonucunda, reel maaşlarda ve ücretlerde nominal azalma olmuştur.

⁴⁷ 657 sayılı DMK’nun %55’inde değişiklik yapılarak memurlara ek satın alma gücü verilmek amacıyla uygulanması sağlanan 1327 sayılı Kanunun çıkarıldığı yıldır (Prof.Dr. Doğan Canman ile görüşme).

⁴⁸ Meral TECER: “Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları”, **AİD**, Cilt: 26, Sayı: 3 (Eylül 1993), s. 20.

Örneğe, 1980’de katsayı, yan ödemeler, aile ve yakacak yardımları yeniden artırılmış olmasına karşın gerçek net maaşlar, 1970 yılındaki satınalma gücüne oranla %50.7 gerilemiştir. 1981 yılı başında vergi yasalarında yapılan değişiklikler sonucu vergi yükündeki azalmalar aylıklarda %20-25 artış sağlarken, gerçek net maaşlar, yine 1970 yılının ancak %51.7’ si düzeyindedir. Reel maaş endeksi 1990 yılı itibarıyla 1970 yılına göre yaklaşık %30 oranında gerilemiştir.

1970-1990 döneminde kişi başına Gayrisafi Yurtiçi Milli Hasıla (GSYİMH) ile ortalama net maaşlar, cari fiyatlar üzerinden karşılaştırıldığında, maaşlar aleyhine bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Dönem içinde kişi başına GSYİMH cari fiyatlarla 3245.6 kat artmış olmasına karşılık, ortalama net maaşlardaki artış 1635.5 kat olarak gerçekleşmiştir.⁴⁹

Başka bir deyişle, ortalama net maaş, milli gelir artışının %49.6 oranında gerisinde kalmış, kamu görevlilerinin milli gelir içindeki payı yaklaşık %50 oranında azalmıştır.

Memurların, daha geniş anlatımla kamu görevlilerinin giderek bozulan, olumsuzlaşan ekonomik ve mali statüsünü son 20 yıllık dönemde iyileştirmek amacıyla aranan çözümler “mali doyum” aracı niteliğinde ve bireysel olmuş, bu yaklaşım, personel kategorileri arasında yapay yarışmalara yol açmıştır. Bu on yıllık dönemde “kamu görevlileri yasası” sorunu, kimlerin ne kadar ek gösterge, kimlerin ne miktarda yan ödeme ya da özel hizmet tazminatı ya da fazla mesai alacağı tartışmasına indirgenmiştir. Her kamu personeli kategorisi, kendi çıkarlarını daha yüksek düzeyde gerçekleştirme eğilimi göstermiştir. Gerçek olarak belirtmek gerekirse, kamu görevlileri birbirinin sırtından hak arama çabasına sürüklenmiş, ana hedef olan personel reformu gerçekleşmemiştir.

İncelediğimiz bu 10 yıllık dönemde (1980-1990) KHK’lerle düzenleme yöntemi, yalnız personel ve yönetim konusunda değil, Anayasa’nın izin verdiği tüm konularda izlenmiştir. Her iki yasaya karşılık 1 adet KHK çıkarılmıştır. Son beş yılda hukuk sistemimize giren hükümlerin %37’si bu yol ve yöntemle düzenlenmiştir.

⁴⁹ Doğan CANMAN: *İnsan Kaynakları Yönetimi*, a.g.e., s.229.

B. PERSONEL SİSTEMİMİZİN ZORLANDIĞI NOKTALAR

1. Kariyer ilkesi istendik düzeyde gerçekleştirilememiştir. “Yükselmelerin sistemli hale getirilmesi ve insan kaynaklarının bu sistem içinde geliştirilmesi” anlamındaki kariyer ilkesi, 1980-1990 döneminde, kamuda önemli istisnalara yer verilmesi ve siyasal iktidarların üst düzey yöneticilerini “siyasal yatkınlık” ölçütüne göre değiştirmesi, bu ilkenin gerçekleşmemesinin başlıca nedenlerinden biri olarak ileri sürülebilir.

2. Kamu personel sistemindeki ölçü biriminin sınıf ya da meslek olduğuna karar verilememiştir. Ölçü birimi meslek olacaksa, hizmete alma, mesleğin gerektirdiği niteliklere göre düzenlenmelidir. “Sınıf” olacaksa ve “eşit işe eşit ücret” gerçekleştirilmek isteniyorsa, kurulacak sınıfların “dar kapsamlı sınıflar” olması gerekir.

3. Ücret-hizmet-nitelik ilişkisine açıklık kazandırılmamıştır. Ücretlerin belirlenmesinde, “rütbe sistemi” gereği öğrenim durumu (öğrenimin düzeyi, süresi ve türü) esas alınmıştır. Bu uygulama ise, sistemin benimsenmesini güçleştiren önemli etmenlerden biridir.⁵⁰

4. Liyakat (yeterlilik) ilkesine işlerlik kazandırılmamıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında kamu hizmetine eleman alma işlevi, gerçek ihtiyaçlara göre yapılmamıştır. Bunun nedeni, kurumsal düzeyde insangücü (personel) planlaması olmamasıdır. Boş kadrolar, giriş derecesindeki kadrolarla sınırlı olarak duyurulmuş, sınav ilkesi 1980-1990 döneminde kurumsal olduğu için objektif bir sınav ve seçme olmamıştır. Yükselmelerde yeterlik ilkesine uyulmamıştır. Üst düzey yönetim kadrolarına yapılan atamalarda “siyasal etkiler” ağır basmıştır.

5. Özlük ve mali haklar yasalarla düzenlenmemiştir. Bunun yerini, KHK’ler, yönetsel kararlar; örnekse Bakanlar Kurulu Kararları almıştır. Bu durumun keyfi davranışlara da yol açtığı ileri sürülebilir.

⁵⁰ Doğan CANMAN: “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Yasal Statüsünün Evrimi 1961-1985”, **Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu**, (Ankara: TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, 1985), s. 47-48.

C. SORUNLAR⁵¹

Personel rejimimizin bu döneme ilişkin temel sorunları şu çizgilerle belirtilebilir:

1. Hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması,
2. Personeli değerlendirme ve yükseltme sorunları.
3. Personelin hizmet içinde yetiştirilmesi sorunu.
4. Sosyal güvenlik, emeklilik rejimi sorunları.
5. Mali ve sosyal haklara ilişkin sorunlar.
6. Sözleşmeli personel istihdamı sorunu.
7. Hukuki statü (haklar, ödevler, yasaklar) sorunu.
8. Sendikal haklar ve yönetime katılma sorunu.
9. Üst kademe yöneticiliğine hazırlık eğitimi ve yöneticilerin yetiştirilmesi sorunu.
10. Yeniden işe alıştırma (rehabilitasyon) sorunu.

⁵¹ Burada kaba çizgileriyle belirtilen bu sorunların büyük bir çoğunluğu, 1990-2000 döneminde bile çözüme kavuşmamıştır (Prof.Dr. Doğan Canman ile görüşme)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1990’LI YILLARDA YASAL DEĞİŞİKLİKLER VE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YENİDEN YAPILANMA GİRİŞİMLERİ

1990-2000 yıllarını kapsayan bu 10 yıllık dönemde, önce Genel Seçimler sonunda kurulan hükümetler ve yaptıkları çalışmalar üzerinde, kronolojik yaklaşım izlenerek durulacak, daha sonra bu on yıllık dönem, personel rejiminde yeniden yapılanma girişimleri açısından değerlendirilecektir.

I. YILDIRIM AKBULUT HÜKÜMETİ DÖNEMİ (9.11.1989-23.6.1991)

İkinci Özal hükümeti, 21 Aralık 1987 – 9 Kasım 1989 tarihleri arasında görev yaptıktan sonra Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanlığına seçilmesi üzerine, TBMM Başkanı Yıldırım Akbulut yeni hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir. Yıldırım Akbulut Hükümeti, TBMM’nden güvenoyu alarak 9 Kasım 1989’da göreve başlamış ve 23 Haziran 1991 tarihine kadar görevini sürdürmüştür. Bu süre içinde, başta Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileriyle ilgili bazı kanunlar ve KHK’ler ile çeşitli kanunlarda yapılacak değişiklikleri gerçekleştirmek üzere, çoğu kendinden önce çıkarılmış yetki kanunlarına dayanarak ve kendisinin de yasama organından geçirdiği 3755 sayılı Yetki Kanunu bağlamında KHK’ler çıkarmıştır.

Bu hükümet döneminde çıkarılan KHK/402, KHK/405, KHK/418 ve KHK/420 sayılı kararnamelerle memurlara ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mali ve özlük haklarda yeni düzenlemeler ve göreceli iyileştirmeler yapılmıştır.

A. KİT PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ 399 SAYILI KHK

Bu KHK bugün de bazı değişikliklerle yürürlükte olan “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına”ilişkindir ve kendinden önceki Birinci ve İkinci Özal Hükümetleri dönemindeki yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılmıştır. Bu kararname, 233 sayılı KHK’ye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmasını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atama, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenlemektedir.

Kararnameye göre kapsamdaki personel, memurlar, sözleşmeliler ve işçilerden oluşmaktadır. İşçiler, İş Kanuna tabidir.

399 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi'nin 1988 tarihli ve 308 sayılı KHK'yi iptal kararı da gözönünde bulundurularak hazırlanmış, KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarında genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmeti gören yönetici personel (Genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müdürler, müfettişler) sözleşmeli personelden ayrı bir Cetvelde (Ek 1 Sayılı Cetvel) gösterilerek bunların, 399 sayılı KHK'de belirtilen hükümler dışında 657 sayılı DMK'na tabi oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu KHK “ekli 1 sayılı cetvele” dahil kadrolara atananların “kadro karşılığı sözleşmeli” çalıştırılmasına imkan tanımışsa da, bu Kararnamenin de Anayasa Mahkemesince iptal edilen hükümleri arasında yer alan 5 inci maddesi, daha sonra 5.2.1992 tarihli ve 3771 sayılı “399 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunla” yeniden düzenlenerek “Ekli 1 sayılı cetvel”e dahil kadrolara atananlara, kıstas aylığının yüzde yüzünü geçmemek üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oran ve esaslara göre “ek tazminat” ödenmesi hükme bağlanmıştır. 3771 sayılı Kanun, Ek 1 sayılı Cetvel’de yer alan personelin kadro karşılık gösterilerek sözleşmeli çalıştırılması konusunu düzenleme dışında bırakmıştır.

B. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI HAKKINDA YÖNETMELİK

Bu hükümet döneminde çıkarılan önemli bir yönetmelik 19.04.1990 tarihli ve 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”nun 22 nci maddesine göre Bakanlar Kurulu’nca 10.08.1990’da karar sayısı 90/748 ile kararlaştırılan “Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik”tir. Bu yönetmelikle yönetmeliğin amacı Mal bildiriminde bulunacaklar ve Verileceği Merciler, Mal Bildirimi Konusu, Hediye ve Hibeler, Mal Bildirimlerinin Gizliliği, Bilgi Verme Zorunluluğu, Süresinde Mal Bildiriminde Bulunmama, Mal Bildiriminde Daha Öncekiyle Karşılaştırılması, Yürürlük ve Yürütme Kurulları düzenlenmektedir. Yönetmelik ekinde, Mal Bildirimi’ne ilişkin olarak bir Form da bulunmaktadır.

Anılan hükümet, 92/3922 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 28.12.1992 tarihinde, kamu görevlilerinin özlük ve mali haklarına ilişkin olarak aldığı kararda, memuriyet taban aylığına uygulanacak “katsayı”yı tespit etmiş ve 657 sayılı DMK’nda bu kanunun “Geçici Görevlendirme Şartları” başlıklı Ek Geçici 9 uncu maddesi kapsamına giren kurumlardan aylık alanlara ödenecek zamlar ile özel hizmet, eğitim-öğretim, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, mülki idare amirliği hizmetleri ve denetim tazminatı ile adalet hizmetleri tazminat verileceğine ilişkin puanları belirlemiştir.

Bu karar içeriğinden de anlaşılacağı üzere, özlük ve mali hakları, yasa ile belirlemek yerine, “idari kararlar” belirlenmektedir. Oysa, bu tür hakların yasa ile belirlenmesi gerekmektedir. Bu hususla ilgili genel değerlendirme, dönem sonu ile ilgili kısımda daha ayrıntılı ve etraflı biçimde yer almaktadır.

Yine aynı hükümet döneminde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Dört Geçici Madde Eklenmesi Hakkında çıkarılan 29.05.1991 tarihli ve 3747 sayılı Kanunla,¹ yükseköğretim kurumlarında zorunlu olarak okutulacak dersler arasına, “Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi”, “Türk Dili”, “Yabancı Dil Dersleri” konmuş, ayrıca zorunlu olmamak şartıyla beden eğitimi ya da güzel sanat dallarındaki derslerden birisinin okutulması, tüm bu derslerin en az iki yarı yıl olarak programlanması ve uygulanması hükme bağlanmıştır.

Aynı yasa, m. 2 ile, 2547 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin (a) fıkrasında bir değişiklik yapmıştır. Buna göre, üniversite ya da ileri teknoloji enstitüsü tüzelkişiliğinin temsilcisi olan Rektörün, Yükseköğretim Kurulu’nun önereceği, Yükseköğretimden sonra en az 15 başarılı hizmet vermiş, tercihan Devlet hizmetinde bulunmuş, ikisi üniversitelerde görevli profesörlerden olmak üzere “dört kişi arasından” Cumhurbaşkanınca “beş yıl için” atanmasını hüküm altına almıştır. Önerilenlerin atanması ya da iki hafta içinde yeni adaylar gösterilmemesi durumunda Cumhurbaşkanınca atama yapılması yasa gereğidir.

Süresi biten rektörün yeniden atanması da olanak kazandırılmıştır.

¹ Resmi Gazete, 09.06.1991/20896

Sözü edilen 3747 sayılı Kanun, 2547 sayılı kanunun değişik 26 ncı maddesinin (b) fıkrasındaki “Profesörlük Kadrosuna Atama” başlıklı hükmü değiştirmiş, açık profesörlük kadrosuna, Kanunun gerekli gördüğü koşulları haiz doçentler, başka üniversitelerde en az iki yıl hizmet etmiş profesörlerin atanabileceklerini hükme bağlamıştır. Üniversitelerde veya ileri teknoloji enstitülerinde “profesörlük” kadroları boşaldığında, Rektörlerin, boşalan kadroları ve o kadro ile ilgili olarak adaylarda aranacak nitelikleri, ilan etmeleri de 3747 sayılı Kanun hükmü gereğidir. Bu kanun hükümlerine göre, “profesörlük” kadrosuna başvuran adayların “durumlarını” ve “bilimsel niteliklerini” tespit etmek için, üniversite ya da ileri teknoloji enstitüsü yönetim kurulunca, en az üçü başka üniversitelerden veya ileri teknoloji enstitülerinden olmak üzere, ilan edilen kadronun bilim alanıyla ilgili en az beş profesör seçilmesi gerekecektir. Bu profesörlerin her aday için ayrı ayrı olmak üzere birer rapor yazmaları ve kadroya atanacak birden fazla aday varsa “tercihlerini” bildirmeleri, bu kanunun gereğidir. Kanun, üniversite ya da ileri teknoloji enstitüsü yönetim kurulunun, bu raporları göz önünde tutarak alacağı karar üzerine Rektör’ün atama yapmasını hükme bağlamıştır.

3347 sayılı bu Kanun, daha önce Bülent Ulusu hükümeti döneminde 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu’nun 17.08.1983 kabul tarihli ve 2880 sayılı Kanunla değişik 26 ncı maddesinin (a) fıkrası birinci bendi ile (b) fıkrası ikinci bendi hükümlerini de göz önünde bulundurmuş, düzenlemeyi buna göre yapmıştır. Buna göre 2547 sayılı kanun, 2880 sayılı kanunla değişik 26 ncı maddesinin anılan hükümleri, profesörlüğe yükseltme” işlemini yeniden düzenleyerek, “doçentlik” unvanını aldıktan sonra en az beş yıl açık bulunan profesörlük kadrosu ile ilgili bilim dalında çalışmış, ilgili bilim dalında “uygulamaya yönelik” çalışmaları ve “uluslar arası düzeyde orijinal yayın” yapmış bir “profesörlük kadrosuna atanmış olmayı” gerekli görmüştür. Ayrıca, adayın çalışmalarından birini yahut yeniden hazırlayacağı orijinal nitelikli bir çalışmanın da “başlıca araştırma eseri” olarak başvurusunda belirtmesi de, 2280 sayılı kanun gereğidir.

II. BİRİNCİ MESUT YILMAZ HÜKÜMETİ (23.6.1991-20.11.1991)

1991 Genel Seçimleri öncesinde beş ay iktidarda kalan Birinci Yılmaz Hükümeti döneminde, daha önceki Akbulut Hükümetinin 6.6.1991 tarihinde Parlamentodan geçirdiği 3755 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 5.7.1991 kabul tarihli ve 433 sayılı ve 15.8.1992 kabul tarihli ve 450 sayılı, 22.9.1991 kabul tarihli ve 458 sayılı ve 461 sayılı kanun hükmünde kararnameler yayımlanmıştır.

Bu kararnameler, kamu personelinin özlük haklarına ilişkin çeşitli kanunlarda ve KHK’lerde değişiklik yapılması amacıyla düzenlenmiştir.

Akbulut hükümetinden sonra hükümet görevini yüklenen I. Mesut Yılmaz hükümeti dönemine rastlayan bir idari düzenleyici tasarruf da Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca 21.09.1991 tarihli ve 20998 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Öğretim Üyeliğine Yükseltilme ve Atanma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Maddenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkındaki Yönetmelik”tir. Bu yönetmelikle, yardımcı doçentliğe atanma usul ve esasları yeniden düzenlenmiş, yardımcı doçentlerin, fakültelerde ve bunlara bağlı kuruluşlarda (yüksek okullarda) ilgili dekanın, Rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda ilgili müdürün, bölüm başkanının görüşüne dayanan önerisiyle, bir üniversitede ya da ileri teknoloji enstitüsünde, “her seferinde ikişer veya üçer yıllık süreler için” en çok 12 yıla kadar Rektör’ce atanabilmeleri ve “her atama süresi sonunda görevin kendiliğinden sona ermesi” hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik, açık doçentlik kadrolarına ve profesörlüğe yükseltilme ve atanmaya ilişkin usul ve esasları da yeniden düzenlemiş, başvuruda bulunan doçentin rektörce profesörlüğe yükseltilerek atanması yöntemini hüküm altına almıştır.

Yönetmelik, Öğretim Üyeliğine Yükseltilme ve Atanma Yönetmeliği’nin 21 inci maddesini yürürlükten kaldırmış, yürürlük tarihini ise, Resmi Gazete’de yayımlanan tarih olarak belirlemiş, bu yönetmelik hükümlerini Yükseköğretim Kurulu Başkanı’nın yürüteceğini de hükme bağlamıştır.

A. 433 SAYILI KHK

5.7.1991 tarihli ve 433 sayılı KHK, kamu personelinin özlük haklarına ilişkin çeşitli kanunlarda ve KHK’lerde değişiklik yapılmasına, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkileri ile bunların personelinin mali ve sosyal haklarında düzenlemeler yapılmasına dair 6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılmıştır.²

Bu kararname, kadro karşılığı sözleşmeli çalıştırılan personelin aylık net tutarına sınırlama getirmiş, aylıkların ödenme zamanının ve buna ilişkin esasların belirlenmesi konusunda Maliye Bakanlığına yetki vermiş, fazla çalışma ücretlerini yeniden düzenlemiş, esas ve usullerin müştereken Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca belirlenmesini hükme bağlamış, DMK m.213’ten sonra gelen Ek Madde’de düzenlenmiş bulunan özel hizmet tazminatının kapsamını genişleterek yardımcı hizmetler sınıfındaki ve diğer hizmet sınıflarındaki kadrolarda bulunanları da kapsama almış, 418 sayılı KHK’nin 10 uncu maddesi ile daha önce eklenen IV sayılı Makam Tazminat Cetvelini yeniden düzenleyerek gösterge rakamlarını artırmış, aynı düzenlemeyi TSK personeli için de yapmış, ayrıca TSK hizmet tazminatı oranlarını rütbelere itibariyle artırmış, TSK’ne dahil eden muvazzaf subay ve astsubayların kıst aylıklarının izleyen ay başında ödenmesi yerine peşin ödenmesi hüküm altına almış, yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamlarında yükseltme yapmış, memuriyet taban aylığı göstergesini 1000 olarak belirlemiş, “lojman tazminatı” ve “yabancı dil tazminatı” adı altında “yeni ödemeler” getirerek esaslarını belirlemiş, memuriyet taban aylığı ile kıdem aylığının, emekli ikramiyesi hesaplanmasında 31.12.1991’e kadar % 75’inin, 1992 ve onu izleyen yıllar için % 100’ünün dikkate alınmasını hükme bağlamış, Eğitim ve Öğretim Tazminatı ile Emniyet Hizmetleri Tazminatında 1991-1995 yılları için kademeli olarak artırım yapmış, yürürlükten kaldırdığı kanun ve KHK hükümlerini belirtmiş ve kendi hükümlerinin farklı olarak yürürlük tarihlerini belirtmiştir.

433 sayılı KHK de, bu açıklamalar ışığında “mali doyum” aracı haline gelmiş bulunan ücret ve ödeme kalemlerini yeniden düzenlemiş, artırımlar yapmış, yeni ödeme unsurları ihdas etmiştir. Bu düzenlemelerin, konjonktür dalgalanmalarını

² Resmi Gazete, 8.7.1991 Tarih ve 20923 Sayılı

yakından izleyemeyen kamu personeli ücret sisteminde yetersiz olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

B. 450 SAYILI KHK

Daha sonraki 15.8.1991 tarihli ve 450 sayılı KHK³, Özel Hizmet Tazminatı oranlarını kıstas aylığa göre yeniden düzenlemiş, 15.9.1991'den itibaren ve 15.1.1992'den sonra uygulanma oranlarını yükseltmiş, Ek Geçici m.7'deki personelin (KİT personeli) tazminat oranlarını 15.1.1992'den itibaren % 115'e, TSK personeli hizmet tazminatı oranlarına 12 puan, uçuş, paraşüt, denizaltı, dalgıç ve kurbağa adam hizmetleri tazminatına da 17 puan eklemiş, yükseköğretim elemanlarının üniversite ödeneğine ilişkin olarak 15.1.1992'den geçerli olmak üzere % 105-115 zam getirmiştir. Hakim ve savcılara ödenen yargı ödeneği de aynı tarihten geçerli olmak üzere en çok % 115'e yükseltilmiştir. Bu KHK, 15.9.1991 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

C. 458 SAYILI KHK

Yıldırım Akbulut Hükümeti döneminde TBMM'den geçirilmiş olan 6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanılarak I. Mesut Yılmaz Hükümetince 22.9.1991 tarihinde 458 sayılı KHK çıkarılmıştır.⁴

Bu kararname ile, DMK'na "Ek Geçici Madde" eklenmiş, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa tabi olanlar dahil olmak üzere, 20.2.1979 tarihli ve 2182 sayılı, 19.2.1980 tarihli ve 2260 sayılı Kanun hükümlerinden yararlanmamış olanların kazanılmış hak aylıklarının, bir defaya mahsus olmak üzere, öğrenim durumlarına bakılmaksızın ve kadro aranmaksızın bir üst derecenin aynı kademesine getirilmesi ve alt derecede bulunan kademedede geçirilen sürenin, üst derecedeki kademedede geçmiş sayılması hükme bağlanmıştır. Bu KHK'nin, yürürlük tarihi olan 15.10.1991'den önce bağlanmış olan emekli, adi malüllük, vazife malüllüğü aylıkları ile dul ve yetim aylıkları hakkında da uygulanması kararname gereğidir. Aynı yürürlük tarihinde askerlik görevini

³ Resmi Gazete, 13.9.1991 Tarih ve 20990 Sayılı

⁴ Resmi Gazete, 2.10.1991 Tarihli ve 21010 Sayılı

yapanların da, daha önce 2182 ve 2260 sayılı kanun hükümlerinden yararlanmamış olmak kaydıyla bu KHK'den yararlanmaları sözkonusudur.

D. 461 SAYILI KHK

6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak I. Mesut Yılmaz Hükümetince çıkarılan bu KHK ile Devlet Memurları Kanununun Ek Geçici 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında değişiklik yapılarak, Ek Geçici 7 nci maddenin birinci fıkrasında, kendi özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar daha önce tabi oldukları kanunların aylık ve ödeneklerle ilgili hükümleri hariç, bu kanunların diğer hükümlerinin haklarında uygulanmasına devam olunması öngörülen ve DMK ile memurlara sağlanan diğer haklardan yararlanmaları yasa gereği olan diğer kamu görevlileri statüsündeki Anayasa Mahkemesi asil ve yedek üyeleri ve raportörleri, hakimler, hakim yardımcılar, savcılar, savcı yardımcılar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensuplarına 26.6.1984 tarihli ve 241 sayılı KHK'nin 13 üncü maddesiyle ödenmesi hükmüne bağlanan % 108 oranındaki yargı ödeneği miktarının, bu personele verilecek en yüksek aylık tutarının % 50'sinden az olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

III. 1991 GENEL SEÇİMLERİ SONUCUNDA KURULAN DEMİREL-İNÖNÜ KOALİSYON HÜKÜMETİ PROGRAMINDAKİ ÖNERİLER VE BU DÖNEMDEKİ KHK'LER VE KANUNLAR

25.11.1991 tarihinde kurulan 49 uncu hükümetin TBMM'nde okunan programında, kamu personel rejimi ile ilgili olarak şunlar yer almıştır:

49 uncu hükümet, 1991 Türkiye'sinde kamu personel rejiminin tamamen yozlaştırıldığını, içinden çıkılmaz bir duruma sokulduğunu, sıradüzenin gerek makam, gerekse ücret bakımından çok dengesiz bir hale getirildiğini, bu nedenle, hükümetin, memurun hayat standardını düzeltici, dengeli, adil ve memura onurlu bir maddi yaşam imkanı ve moral ortamı sağlayacak, çağdaş bir devlet personel reformunu gerçekleştireceğini belirtmiştir. Devlet personel reformunun kapsayacağı konular şu şekilde ifade edilmiştir: Kamu görevlilerinin istihdam şekilleri, kamu hizmetine giriş, hizmet içinde yetiştirme, yükselmeler, kamu görevlilerinin hakları, ödevleri, yetki ve sorumlulukları, kamu görevlilerinin aylık ve diğer özlük haklarını düzenleyen bir ücret rejimi, kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlayan bir

emeklilik rejimi, kamu görevlilerine sağlanan sosyal hak ve yardımlar. Bu reformun, devlette etkili kamu hizmetini sağlayıcı, memura huzur ve güven veren bir reform olacağı da hükümet programında vurgulanmıştır.

Programda, hükümetin, halk-bürokrat arasındaki ilişkilerin, karşılıklı anlayışa ve güvenceye dayandırılacağı, işlerin devlet katında artık kayırma, rüşvet ve iltimasla yürüyemeyeceği, dürüstlük ve eşitliğin işlerin sonuçlandırılmasında hakim ilke olacağı, yurttaşın devlet kurum ve kuruluşlarında haksız işlem görmeyeceği ve zaman kaybına uğramayacağı, kamu yönetiminde görevlilerin kendilerine verilen görevleri, yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütmelerinin ana ilke olacağı, bu amaçla, tüm idari işlemlerin yetkili birimlerce periyodik denetiminin yanısıra, geçmişte ve gelecekte yapılmış veya yapılacak her türlü yolsuzluk ve usulsüzlüklerin hızla üzerine gidileceği, yolsuzlukların takibi ve sonuçlandırılması ile görevli Devlet başkanlığının, bu konularda gerekli koordinasyonu sağlayıcı bir işlev üstleneceği, tüm inceleme ve soruşturmaların Hukuk Devleti ilkelerine ve gereklerine uyularak yürütüleceği, kamu çalışanlarının haksız, yersiz ve kasıtlı itham ve isnatlarla tedirginliğine asla yol açılmayacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, 49 uncu Hükümet programında, personel rejimi konusunda belli bir takım vaatlerde bulunulmakta, en önemlisi de, bir “personel reformu”nun yapılacağından söz edilmektedir. Ne var ki, Hükümet iktidara geldikten bir süre sonra bu alandaki çalışmalar giderek aksamıştır. Devlet Personel Başkanlığının giriştiği konu ile ilgili bazı çalışmaların gerçek boyutları hakkında kamuoyu ancak günlük basın organlarından dar kapsamlı bilgi alabilmiştir. Esasen sözü edilen çalışmalar da bir sonuç vermemiş, personel reformu gerçekleşmemiştir.

Bu dönemde yapılan yasal düzenlemeler şunlardır:

A. 475 SAYILI KHK

Bu kararname, 6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Demirel-İnönü Koalisyon Hükümetince 27.12.1991 tarihinde çıkarılmış olup, Devlet Memurları Kanunu’nda 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanunda ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki KHK hükümlerinde bazı önemli değişiklikler yapmıştır.

Buna göre, Başbakanlıkta ve Devlet Bakanlıklarında özel ve öncelik taşıyan konularda, Başbakan veya Devlet Bakanlarına yardımcı olmak üzere görevlendirilebilecek “Başbakanlık Müşaviri” sayısını en fazla 85 olarak sınırlamış, Başbakanlık Merkez Teşkilatı kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı DMK’da belirtilen en yüksek Devlet memuru aylığının ek gösterge dahil (kıstas aylık) memurların kadro derecelerine göre % 20’si ile % 35’ini geçmemek üzere, tespit edilecek usul ve esaslar çerçevesinde her ay, aylıklarıyla birlikte peşin olarak “fazla çalışma ücreti” ödenmesini hükme bağlamış, Başbakanlık Merkez Teşkilatında bu Kararnamede sözü edilen personelin (Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Bakanlar Kurulu Sekreteri, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları ile Uzman ve Uzman Yardımcısı) atandıkları kadrolarda sözleşmeli olarak da çalıştırılabilecekleri hüküm altına alınmış, bu personelden başka yine Başbakanlık Merkez Teşkilatında programcı, çözümleyici ve bilgisayar işletmeni ile Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğünde Osmanlıca’dan Türkçe’ye çeviri gibi özel bilgi ve uzmanlığı gerektiren işlerde kadro aranmaksızın yerli ve yabancı elemanların sözleşmeli olarak çalıştırılabilecekleri de bu kararname ile kabul edilmiştir. Ayrıca, genel ve katma bütçeli idarelerle döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, belediyeler ve özel idareler, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarında ve bağlı ortaklıklarında çalışanların kurumlarının muvafakatı ile yüksek yargı organları mensupları, hakim ve savcılar için kendi muvafakatlarıyla Başbakanlıkta sözleşmeli olarak çalıştırılmalarına da imkan kazandırılmıştır. Başbakanlığın bu konudaki taleplerinin, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılması da KHK/475 hükümleri gereğidir. KHK’ye göre bu personel maaşsız izinli sayılır. Memuriyetle ilgili özlük hakları devam eder, süreler terfi ve emeklilikte değerlendirilir.

475 sayılı KHK’ye göre, kurumlarından maaşsız izinli sayılarak Başbakanlıkta görevlendirilen bu personelin terfilerinin başkaca bir işleme gerek duyulmadan yapılması gerekmektedir. Bu kararname, eki listede gösterilen kadrolar ihdas etmiş, bunları 190 sayılı KHK’nin eki olan (1) sayılı Cetvelin Başbakanlık bölümüne eklemiştir. Kararname, 657 sayılı Kanuna 418 sayılı KHK ile eklenen gösterge ve makam tazminatı cetvellerinde bazı değişiklikler yapmış, 657 sayılı

Kanunun “İstisnai Memurluklar” başlıklı 59 uncu maddesinde geçen “Başbakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının müsteşarları ve yardımcılarını (MİT hariç olmak üzere) istisnai memurluk statüsünden çıkarmış, bunlardan, bu KHK’nin yayımından önce bu mevkilere atanmış olanların, bu KHK’nin yayımı tarihinde görevlerinin sona ereceğini ve mükteseplerine uygun görevlere atanmalarını hükme bağlamıştır.

B. 476 SAYILI KHK

Bu kararname, 6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılmış olup, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununda değişiklik yaparak, Sandık iştirakçilerince ödenmekte olan memuriyet taban aylığı ve kıdem aylığı tutarları ile özel hizmet tazminatı vb tazminatlarla ödenekler toplamının, 657 sayılı DMK’na göre kıstas aylığın brüt tutarının % 4’üne eşdeğer miktarının, emeklilik keseneğine ve kurum karşılığına tabi tutulmasını, bu tutarların, emekli, adi malüllük, vazife malüllüğü, dul ve yetim aylıklarının ve emeklilik ikramiyelerinin hesaplanmasında gözönünde bulundurulmasını hükme bağlamıştır. Böylece, yalnızca memur aylıklarından değil, sözü edilen yan ödemelerden de emekli keseneği kesilmesi kararlaştırılmış olmaktadır.

C. 21.5.1992 TARİHLİ VE 3803 SAYILI KANUN

Bu kanun, DMK’nun 1327 sayılı kanunla değişik 176 ncı maddesini değiştirerek, 657 sayılı Kanunun değişik 89 uncu maddesine göre kendilerine ders görevi verilenlerin ders saat ücretinin, gündüz öğretimi için 40, gece öğretimi için 50 gösterge rakamının katsayı ile çarpımından oluşan miktar üzerinden ödenmesini hükme bağlamıştır.

3803 sayılı Kanun, ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim ve öğretim kurumlarında kadrosuz olarak ders ücreti karşılığı görev verilen usta öğreticilerle, özel eğitime muhtaç öğrencilerin eğitim ve öğretim gördüğü kurumlarda görevli öğretmen ve yöneticilere yukarıda belirtilen, gündüz öğretimi için 40, gece öğretimi için 50 gösterge ile katsayı çarpımı elde edilen miktarın % 50 fazlasının ödenmesini öngörmüştür.

Kurumların eleman yetiştirmek üzere açtıkları mesleki okullarda, eğitim merkezlerinde, kurs, seminer ve hizmet içi eğitim faaliyetlerinde ücretle ders vermek

üzere yükseköğretim kurumlarından görevlendirilen öğretim elemanlarına, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hükümlerine göre, öğretmen ve diğer memurlara ise, gece ücreti üzerinden ders ücreti ödenmesi, 2914 sayılı Kanun uyarınca ders ücreti alan öğretim elemanları dışında kalan yüksekokul ve akademi personelinin ders ücreti ile konferans ücretlerinin de her yıl bütçe kanunlarında gösterilmesi 3803 sayılı kanun gereğidir.

D. 17.6.1992 TARİHLİ VE 3814 SAYILI KANUN⁵

Bu kanunla, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda, 6245 sayılı Harcırah Kanununda, 657 sayılı DMK'da ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında KHK'de değişiklikler yapılmıştır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa, bu kanunla bir ek madde eklenerek, Emniyet Genel Müdürlüğü Dernekler Özel Denetleme Grubunda “dernek denetçisi” ve “dernek denetçi yardımcıları”nın çalıştırılması hükme bağlanmış, dernek denetçi yardımcılığına atanma koşulları belirtilmiş, dernek denetçi yardımcılığında en az üç yıl çalışmak, olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavında başarı gösterenlerin “Dernek Denetçisi” unvanı almaları öngörülmüştür. Dernek denetçiliği ve yardımcılığıyla ilgili usul ve esaslar ile bunların eğitime tabi tutulmaları, seçilme esasları ve diğer hususların bir Yönetmelikle düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır. Yapılacak sözlü sınavda başarılı olanların Dernek Denetçisi unvanını almaları, 657 sayılı DMK, m.36 Ortak Hükümler bölümünün (A) bendinin (11) numaralı “kariyer elemanları hakkındaki” fıkrasından yararlanmaları da Kanun hükmündendir.

Kanun, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 451 sayılı KHK ile değişik 33 üncü maddesinin (b) fıkrasına “Emniyet Genel Müdürlüğü Dernek Denetçisi ve Dernek Denetçi Yardımcıları”nı da eklenmiştir.

Yine bu personelin özel hizmet tazminatı hükümlerinden yararlanmasına da bu kanunla olanak kazandırılmıştır.

⁵ İNCE, Önder; **Barem Mevzuatı 3 (1970-1995)** Cilt, 1 (657 Sayılı DMK), T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü, 1994/14, Ankara, Ocak 1996, s.634-635

E. 1.7.1992 TARİHLİ VE 3828 SAYILI KANUN

Bu kanun, 657 sayılı DMK'nun Ek 26 ncı maddesinin, 281 sayılı KHK ile değişik (b) fıkrasında yer alan makam tazminatına hak kazanabilmenin, “Valiler için il valiliğinde” toplam “iki yıl” çalışmış olma hükmünde değişiklik yapmış “Valiler için “il valiliğinde” ibaresini kaldırmış, ayrıca kaymakamlardan ve bu sıfatı kazanmış olup, İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görev yapanlardan kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olanlara 1500 gösterge üzerinden makam tazminatı bağlanmasını hüküm altına almıştır.

F. 8.9.1992 TARİHLİ VE 21339 SAYILI RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMIŞ OLAN “YASAL DÜZENLEMELERİN HAZIRLANMASINA İLİŞKİN ESASLAR”

Demirel-İnönü Koalisyon Hükümeti'nin gerçekleştirdiği önemli bir düzenleme de, Yasal Düzenlemelerin Hazırlanmasına İlişkin Esaslardır.⁶ Başbakanlık tarafından yayımlanan bu esaslar, kanun, KHK, tüzük ve yönetmelik tasarılarının hazırlanmasına ilişkindir (Ek 1). Daha önce 16.10.1991 tarihli ve 21023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kanun, KHK, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmeliği” bu yeni esaslar yürürlükten kaldırmıştır.

Yürürlükteki esaslara göre yapılacak düzenlemelerden, konumuzla en yakın ilgisi nedeniyle, burada, Esaslar'ın 3 üncü maddesinin (a) fıkrası hükmü üzerinde durulacaktır. Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olup, bunlara ilişkin hazırlanan düzenlemeleri inceleyerek görüş ve teklifleriyle Başbakanlığa sunma görevi, 217 sayılı KHK ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığına verilmiş bulunduğu, adı geçen düzenlemeler hakkında Başkanlığın görüşünün alınmasının zorunlu olduğu sözü edilen fıkra belirtilmektedir.

G. 10.3.1993 TARİHLİ VE 3872 SAYILI KANUN

Demirel-İnönü Koalisyon döneminde (20.11.1991-25.6.1993) çıkan son kanun olup, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda görev yapanlar için özel hizmet tazminatı oranını % 50 olarak artırmıştır.

⁶ Bu esaslar, 8.9.1992 Tarihli ve 21339 sayılı **Resmî Gazete**'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

IV. DYP-SHP ORTAK HÜKÜMETİ PROGRAMINDAKİ ÖNERİLER, KANUNLAR VE KHK'LER

Bu hükümet, 50 nci T.C. Hükümetidir. 1993 Genel Seçimlerinden sonra 24.06.1993 tarihinde Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Tansu Çiller'le ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti Genel Başkanı Erdal İnönü tarafından ortaklaşa kurulmuştur. İki parti arasında imzalanan Ortak Hükümet Protokolü ile birliktelik sağlanmıştır.

Hükümetin “Demokratikleşme ve Devletin Yeniden Yapılanması” ile ilgili olarak Ortak Hükümet Protokolünde ele aldığı konulardan biri de “Devlet personel rejimi”dir. Protokolde iki kısa paragraf olarak yer almıştır. Bu bağlamda şu hususlara yer verilmiştir:⁷

Devlet personel rejiminin, kamu çalışanlarının sendikal haklarının sağlanması ve geliştirilmesi de gözetilerek, yeniden düzenleneceği; Devletin, istihdam sorununu aşmanın bir aracı olmayıp, etkili, verimli, ekonomik, demokratik ve hakça işleyen bir hizmet birimi olarak görüleceği, Devletin, buyuran (emredici) karışmacı (müdahaleci), bürokratik, merkeziyetçi, doğrudan işletmeci ve yürütücü niteliklerden arındırılacağı, demokratik ve sosyal niteliklerinin güçlendirileceği, Devletin her kademesinde temel tercihleri belirleyen, yönlendiren, denetleyen, daha saydam, daha sosyal, daha demokratik ve daha etkin bir devlet haline getirileceği belirtilmiştir.

A. 24.6.1993 TARİHLİ VE 3911 SAYILI YETKİ KANUNU

Çiller-İnönü Ortak Hükümeti, 24.06.1993'te 3911 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu”nu TBMM'nden geçirmiş ve Kanun, 27.06.1993 tarihli ve 21620 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3911 sayılı Kanunun amacı şöyle belirtilmektedir (m. 1). “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında, etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, bunların mali, sosyal ve diğer haklarında iyileştirmeler yapmak, personel konularında düzenlemeler yapılması için “ivedi” ve “zorunlu” hallere özgü olmak üzere Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisi vermektir.”

⁷ DYP ve SHP Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri, 24.06.1993, s. 8-9.

Kapsam başlıklı 2 nci maddesinde, 3911 sayılı Yetki Kanununun kapsamı şu şekilde sınırlanmıştır:

Çıkarılacak KHK'lerin, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarıyla ilgili olan kanunlarda ve KHK'lerde; kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlandırılmalarına ilişkin olarak, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölüşümüne, bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bunların kuruluş biçimlerine, görev, yetki ve yükümlülüklerine ait esaslar, bu esaslar bağlamında teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde yapılacak değişiklik ve düzenlemeler söz konusudur.

Kanun, "İlkeler" başlığı altındaki 3 üncü maddesinde, birinci maddede verilen yetkiyi kullanırken şu hususların gözönünde bulundurulacağını belirtmektedir:

- Kamu hizmetlerinin verimli ve etkili olarak yürütülmesi; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak "yeterli ve adaletli bir ücret düzeyinin" sağlanması; mali, sosyal ve diğer haklarda, "hizmetin özelliklerine" ve "gereklerine" uygun iyileştirmelerin yapılması.

- Başbakanlık, bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması; bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulurken, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak kullanımında israfın önlenmesi.⁸

Hükümetin Parlamentodan çıkardığı 3911 sayılı Yetki Kanunu'nun iptali için Anamuhalefet Partisi statüsündeki Anavatan Partisi adına Genel Başkanı Mesut Yılmaz tarafından Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ve ayrı ayrı tüm maddelerinin, Anayasa'nın başlangıcı ile 2 nci, 7 nci, 87 nci, 91 inci ve 153 üncü maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenmiştir. İptal isteminin gerekçesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceğinden söz edilerek, KHK çıkarma yetkisinin "acil hallerde beklemeye tahammülü olmayan zorunlu durumlara özgü olarak kullanılabileceği",

⁸ 3911 Sayılı Kanun, **Resmi Gazete**: 27.06.1993/21620.

bunun ise olağan bir yol olmadığı, kendilerinin KHK çıkarılmasına karşı olmadıkları, hatta bunun zorunlu ve gerekli olduğu, ancak, bu yetkinin “Parlamentoyu dışlayan” açık bir “yetki devri” şeklinde olmaması gerektiği belirtilmiştir. İptal isteminde ayrıca şu hususa da yer verilmiştir:

“Esasen, personel reformu gibi temel bir konuda düzenleme yapmak üzere, henüz açıklanmamış bir Bakanlar Kurulu’na hangi konularda KHK çıkarılacağı dahi bilinmeden ve güvenoyu bile alınmadan böylesine geniş yetkiler verilmesi endişe yaratmaktadır.”

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 7 nci maddesinde, yasama yetkisinin, Türk Milleti adına TBMM’ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini, Bakanlar Kurulu’na verilen yetkinin, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetki olduğu, Yetki Yasasının, Anayasa’nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça sınırlayarak Bakanlar Kurulu’na çerçeve çizmesi gerektiğini belirterek, 24.6.1993 tarihli ve 3911 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu’nun 1 inci, 2 nci, 3 üncü maddelerinin (a) ve (b) bentlerinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptallerine, uygulama imkanı kalmayan 3 üncü maddesinin iptal edilen bentleri dışında kalan bölümleriyle, 4, 5 ve 6 ncı maddelerinin de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanunun 29/2 maddesi gereğince iptaline, 16.06.1993 gününde oybirliği ile karar vermiştir.⁹Böylece 3911 sayılı Yetki Kanunu’nun iptali nedeniyle personel rejimi alanında hükümetçe yapılmak istenen bu düzenlemeler gerçekleşmemiştir.

50 nci Hükümet, 3911 sayılı Yetki Kanunu’nun Anayasa Mahkemesince iptalinden önce bu defa, 8.9.1993 tarihli ve 501 sayılı KHK’yi çıkarmış¹⁰ ve bu KHK ile DMK’nun 68 inci maddesine (B) fıkrasının (c) bendinden sonra gelmek üzere “bir paragraf eklenmesini” sağlamıştır. Buna göre, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarları için (a) bendinde öngörülen sürenin 9 yıl olarak uygulanması, ancak, yükseköğretim gördükten sonra özel kuruluşlarda veya

⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1993/26, K. 1993/28, **Resmi Gazete**, 8.10.1993/21722, s. 27-28.

¹⁰ **Resmi Gazete**, 8.9.1993/21692.

serbest olarak çalışılan sürenin 4.5 yılı geçmemek üzere $\frac{3}{4}$ 'ünün 9 yıllık sürenin hesabında dikkate alınması hükme bağlanmıştır. 501 sayılı KHK'nin 1 inci maddesi de, bu KHK'nin hukuki dayanağını oluşturan 3911 sayılı Yetki Kanunu Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden Anayasa'ya aykırı bulunarak 2 nci ve 4 üncü maddeleriyle birlikte iptal edilmiştir.¹¹

12 Eylül 1993'te Erdal nönü'nün SHP Genel Başkanlığından ve Hükümetteki görevinden çekilmesi üzerine, TBMM dışından SHP'li Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Murat Karayalçın 19.9.1993 tarihinde İnönü'den boşalan Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı görevine atanmıştır. Böylece, Karayalçın'ın katılımıyla DYP-SHP ortak hükümeti görevi sürdürmüştür. Bu hükümet döneminde 5 Nisan 1994'te bir dizi Ekonomik İstikrar Tedbirleri içeren bir Ekonomik Program açıklanmış, Türk parası yabancı paralar karşısında devalüe edilmiş, kamu görevlilerinin aylık ve ücretleri adeta dondurulmuş; Temmuz-Eylül döneminde “herkese eşit zam”, yani 200.000 TL, Ekim-Kasım-Aralık döneminde 400.000 TL ödenmiştir.

B. 11.5.1994 TARİHLİ VE 3987 SAYILI YETKİ KANUNU

DYP-SHP Koalisyon Hükümeti, daha sonra 11.5.1994 tarihinde 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin KHK'ler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Yetki Kanunu”nu TBMM'nden geçirmiştir.

3987 sayılı Yetki Kanununun amacı, 1 inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre kanunun amacı, “... Genel ve Katma bütçeli idarelerin, KİT'lerin, özelleştirme kapsamına alınması mümkün olan sair kurum, kuruluş ve teşebbüsler ile diğer kamu tüzelkişiliklerinin.... özelleştirilmesine; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan kamu personelinin özlük ve sosyal haklarının düzenlenmesine ve kurumlararası nakillerine ve aynı kuruluşlarda hizmet aktiyle çalışanlardan özelleştirme veya yeniden yapılanma sonucunda işsiz kalanlara mali ve sosyal hakların sağlanması”dır.

¹¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1993/32, K. 1993/32.

Yetkinin süresi, 3987 sayılı Yetki Kanunu ile üç ay olarak belirlenmiştir.¹²

**C. 18.5.1994 TARİHLİ VE 3990 SAYILI YETKİ KANUNU VE
18.5.1994 TARİHLİ VE 527 SAYILI KHK**

DYP-SHP Ortak Hükümetinin daha sonra 18.05.1994'te çıkardığı 527 sayılı KHK ise, 18.05.1994 tarihli ve 3990 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanmaktadır. 527 sayılı KHK, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili bazı kanunlarda ve KHK'lerde değişiklik yapılmasını amaçlamıştır.

Kararnamenin dayandığı Yetki Kanunu'nun başlığı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarının Yeniden Düzenlenmesine, Bazı Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlandırılmasına, 8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununda, 19.7.1972 tarihli ve 1615 sayılı Gümrük Kanununda, 12.03.1982 tarihli ve 2634 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK'ler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun"dur. Görüldüğü gibi, oldukça uzun bir başlık içinde Yetki Kanunu'nun amacı da belirtilmiştir.

18.05.1994 tarihli ve 527 sayılı KHK, 657 sayılı DMK'nun 36 ncı maddesinin Yardımcı Hizmetler Sınıfı başlıklı bendine bir fıkra eklemiş, ek göstergelerle ilgili 43 üncü maddesinin daha önce yürürlükten kaldırılmış (B) bendini yeniden düzenlemiş, I ve II sayılı Ek Gösterge Cetvelleri ile IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelini eklemiş, 72 inci maddesine, birinci fıkradan sonra gelmek üzere fıkralar eklemiş, 79 uncu maddesinin birinci fıkrasını değiştirmiş, 164 üncü maddesinin başlığını "Aylığın Ödeme Zamanı ve Esasları" olarak değiştirmiş ve maddeye fıkralar eklemiş, 178 inci maddesini yeniden düzenlemiş, 202 inci maddesinin 2 nci fıkrasının sonuna bir ibare eklenmiş, Ek 26 ncı maddenin daha önceden yürürlükten kaldırılmış olan (a) bendini yeniden düzenlemiş, 657 sayılı DMK'na 418 sayılı KHK ile eklenmiş olan ve daha sonra yürürlükten kaldırılmış olan Ek 31 inci maddesini Ek 32 inci madde olarak yeniden düzenlemiş, TSK Personel Kanunu'nda bir takım değişiklikler, düzenlemeler ve eklemeler yapmış, Yükseköğretim Personel Kanununun bazı maddelerini düzenlemiş, Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun, Emekli Sandığı Kanununun bazı maddelerini değiştirmiş, bazı ekler yapmıştır.

¹² 3987 Sayılı Kanun, **Resmî Gazete**, 11.5.1994/21931.

18.5.1994 günlü ve 527 sayılı KHK'nin 1 inci maddesiyle değiştirilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Tesis Edilen Sınıflar” başlıklı 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler Bölümünün (A) bendinin 12/d fıkrasının “Ancak bitirilen üst öğrenimin, ilgililerin bulundukları sınıf kapsamına girecek nitelikte bir üst öğrenim olmaması halinde, son öğrenim durumuna uygun bir hizmet sınıfına ait bir kadroda görev almadıkça, bunların intibakı yapılmaz ve bu bent uygulamasında “önlisans üzerine lisans öğrenimi yapmak” “üst öğrenim sayılmaz” biçimindeki son tümcesinin, Anayasanın başlangıcının üçüncü paragrafı ile 2, 6 ve 9 uncu maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline Anayasa Mahkemesince karar verilmiştir.¹³ Bundan başka, 527 sayılı KHK'nin Geçici 2 ve 3 üncü maddeleri, Anayasa Mahkemesinin 8.7.1994 tarih ve 1994/48 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

527 sayılı KHK'nin yasal dayanağı olan 3990 sayılı Yetki Kanununun tümünün, Anayasanın genel ilkelerine, 2, 7, 87, 91 ve 154 üncü maddelerine aykırılığı savıyla yürütmenin durdurulması ve iptali isteminde, sözkonusu kanunun 1, 2, 3, 4 üncü maddelerinin Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, iptal kararı nedeniyle uygulama alanı kalmayan 5 ve 6 ncı maddelerinin de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 29 uncu maddesinin ikinci fıkrası gereğince iptaline karar verilmiştir.¹⁴

18.05.1994 tarihli ve 3990 sayılı kanunun tümünün iptali için Anavatan Partisi tarafından Anayasa Mahkemesine iptal istemi ile açılan dava sonucunda Anayasa Mahkemesi, E. 1994/50, K. 1994/42-2 sayılı kararıyla bu yetki kanununun tümünü iptal etmiştir.

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, gerekçesiyle birlikte Resmi Gazete'de yayımlanıp kesinleşmeden önce, Çiller-Karayalçın Ortak Hükümeti iki kararname çıkarmıştır. Bunlar KHK/535, KHK/536 sayılı kararnamelerdir.

¹³ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.1995/47, K.1995/40, **Resmi Gazete**, 11.11.1995 Tarihli

¹⁴ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.1994/50, K.1994/44-2, **Resmi Gazete**, 24.2.1995 Tarihli

D. 2.6.1994 TARİHLİ VE 535 SAYILI KHK

Bu kararname, Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK adını taşımaktadır. Buna göre, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ayrı birer müsteşarlık olarak yeniden düzenlenmiştir. Ancak bu KHK, Anayasa Mahkemesinin 8.7.1994 tarih ve 1994/52 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

E. 2.6.1994 TARİHLİ VE 536 SAYILI KHK

Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının kurulması, 2.6.1994 tarihinde bu KHK ile kararlaştırılmıştır. KHK'nin amacının, kadın haklarını korumak ve geliştirmek, kadınların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamdaki işlevlerini güçlendirmek, eşit haklara sahip bireyler olarak toplumsal yaşamda yer almalarını ve kalkınma sürecine etkin katılımlarını gerçekleştirerek, kalkınmanın nimetlerinden eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak, aileyi korumak ve desteklemek, sosyal hizmetleri, devletin temel ilke, politika ve planlarına uygun olarak yürütmek için Başbakanlığa bağlı Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının kurulması, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasların düzenlenmesi olduğu belirtilmiştir. Müsteşarlık bünyesinde kariyer niteliğinde Sosyal Araştırma Uzmanı ve Sosyal Araştırma Uzman Yardımcısı unvanlı kadrolar ihdas edilmiştir. Bu personelin de DMK, m.36 Ortak Hükümler bölümünün A/11 numaralı bendinde yer alması sağlanmıştır.

Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğünün kurulmasını düzenleyen 25.10.1990 tarihli ve 3670 sayılı Kanunun Genel Müdürlükle ilgili 1 inci-9 uncu maddeleri, 6.12.1989 tarihli ve 396 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu KHK de Anayasa Mahkemesinin 2.6.1994 tarihli ve 1994/53 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

F. 10.6.1994 TARİHLİ VE 4003 SAYILI KANUN

Bu iki KHK'den başka (Çiller-Karayalçın Ortak Hükümeti) döneminde bir de 10.6.1994 tarihli ve 4003 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile, Emniyet Hizmetleri Tazminatı oranları, Emniyet Genel Müdürü, 1 inci-4 üncü sınıf Emniyet Müdürlüğü, Emniyet Amirliği, Başkomiser, Komiser, Komiser Yardımcılığı kadrolarına atananlar, 2 nci-4 üncü, 5,6,7 nci derece, 8 inci-11 inci derece kadrolara

atananlar ve yardımcı hizmetler sınıfındaki kadrolarda bulunan çarşı ve mahalle bekçileri için göreceli olarak yükseltilmiştir.

DYP-CHP Koalisyon Hükümeti, görev dönemi içinde TBMM'den **16.6.1994 tarihli ve 4004 sayılı Kanunla** aldığı yetkiye dayanarak, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 19.6.1994 tarihli ve **485 sayılı KHK**'nin bazı maddelerinin değiştirilmesine dair **541 sayılı KHK**'yi, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'de değişiklik yapılmasına ilişkin **19.6.1994 tarihli ve 543 sayılı KHK**'yi, Türk Patent Enstitüsünün İlk Defa Kurulması, Kuruluş ve Görevleri Hakkında 19.6.1994 tarihli ve **544 sayılı KHK**'yi çıkarmıştır. Bunlardan 543 sayılı KHK dışında diğer ikisi, personelin özlük ve mali haklarını yeniden düzenlemektedir.

G. 16.6.1994 TARİHLİ VE 4004 SAYILI YETKİ KANUNU

Çiller-Karayalçın Koalisyon Hükümeti, görev dönemi içinde TBMM'den 16.6.1994 tarihli ve 4004 sayılı Kanunla aldığı yetkiye dayanarak, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 19.6.1994 tarihli ve 485 sayılı KHK'nin bazı maddelerinin değiştirilmesine dair 541 sayılı KHK'yi, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'de değişiklik yapılmasına ilişkin 19.6.1994 tarihli ve 543 sayılı KHK'yi, Türk Patent Enstitüsünün İlk Defa Kurulması, Kuruluş ve Görevleri Hakkında 19.6.1994 tarihli ve 544 sayılı KHK'yi çıkarmıştır. Bunlardan 543 sayılı KHK dışında diğer ikisi personelin özlük ve mali haklarını yeniden düzenlemektedir.

Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'de değişiklikler yapan 20.8.1993 tarihli ve 516 sayılı KHK'yi yürürlükten kaldıran 19.6.1994 tarihli ve 543 sayılı KHK ise, DMK m.36 Ortak Hükümler başlıklı bölümünün (A) bendinin değişik 11 inci fıkrasına yeni kariyer unvanları eklemiştir. Bunlar, Devlet Muhasebe Uzman Yardımcıları, Devlet Gelir Uzman Yardımcıları, Devlet Malları Uzman Yardımcıları, Vergi İstihbarat Uzman Yardımcıları, Gelir Uzman Yardımcıları, Milli Emlak Uzman Yardımcılarıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli Ek Gösterge Cetvelinden Gelirler Bölge Müdür Yardımcısı, Vergi Dairesi Başkan Yardımcısı, Milli Emlak Dairesi

Başkan Yardımcısı, Muhasebe Denetmeni, Vergi Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni unvanları çıkarılmış, aynı yere “Maliye Uzmanı” unvanı eklenmiş, bu unvanlar için özel hizmet tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Bu KHK ve daha önceki 516 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler sonucunda kadroları kaldırılanların, Bakanlıkta boş bulunan ve durumlarına uygun diğer kadrolara en geç altı ay içinde atamalarının yapılması ve bu süre içinde her türlü mali haklarını eski kadrolarına göre almaya devam etmeleri de 543, sayılı KHK gereğidir.

Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 485 sayılı KHK’de değişiklikler yapan 19.6.1994 tarihli ve 541 sayılı KHK, 485 sayılı KHK’nin geçici 1 inci maddesini değiştirerek, en az on yıldan beri Maliye ve Gümrük Bakanlığının gümrük kesiminde ve halen Gümrük Müsteşarlığında çalışanlardan yükseköğrenim görmüş olanların anılan maddedeki görevlere atanabilmelerine cevaz vermektedir. Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanına da ek gösterge belirlenmiştir.

H. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞININ KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA 24.6.1994 TARİHLİ VE 4009 SAYILI KANUN

Bu kanun, Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 13.12.1983 tarihli ve 177 sayılı KHK’nin, 8.6.1984 tarihli ve 206 KHK’nin, 23.12.1991 tarihli ve 474 sayılı KHK’nin Değiştirilerek Kabulü ve 24.1.1992 tarihli ve 480 sayılı KHK’nin bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında yasal bir düzenlemedir.

Kanun, değişiklik yaptığı KHK’lerin hükümleri arasında yer alan şu hususları yeniden düzenlemiştir: Olağanüstü haller, yurtdışı sürekli görevlilerin izinleri, resmi tatiller (m.55); mali hükümler (m.56). Mali hükümler arasında özellikle, Dışişleri Hizmetleri Tazminatı, bu meslek için “yeni bir ücret unsuru” olarak kararlaştırılmıştır. Buna göre, Dışişleri Bakanlığı merkez teşkilatında çalışan 657 sayılı DMK’na tabi memurlara, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) en çok % 100’ü-% 20’si oranında olmak üzere, Dışişleri Bakanının belirleyeceği usul, esas ve miktarlar üzerinden her ay bu tazminatın da ilave olarak ödenmesi, 4009 sayılı kanunla hükme bağlanmıştır. Kanuna göre, büyükelçilere uygulanacak ek gösterge ve makam tazminatı, Valilere uygulanandan az olamaz. Yurt dışında birinci derece kazanılmış hak aylığı üzerinden maaş almış olan başkonsoloslara makam tazminatı ödenmesi, ödenecek bu makam tazminatının,

birinci dereceye ulaşmış olan kaymakamlara ödenen makam tazminatından az olamayacağı da anılan kanun gereğidir.

Temsilciliğin bulunduğu yabancı ülkede; Türkçe, İngilizce, Fransızca, Almanca dillerinde eğitim veren orta ve lise öğretim kurumlarının bulunmaması halinde ya da bulunsa bile diplomalarının uluslararası geçerliliği olmaması durumunda, memurların, en yakın yabancı ülkede bu nitelikleri haiz okullarda okuttukları çocuklarının eğitim giderlerinin, 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun hükümlerine göre ödenen bursun yarısını aşmamak üzere, belgeye dayalı olarak Devletçe ödenmesi de, bu Kanun hükümleri arasında yer almıştır. Bakanlığın, yurtdışı teşkilatını ve kadrolarını en geç altı ay içinde bu Kanuna uygun hale getirmesi de bu Kanunun hükümlerindendir.

I. 26.10.1994 TARİHLİ VE 4045 SAYILI “GÜVENLİK SORUŞTURMASI, BAZI NEDENLERLE GÖREVLERİNE SON VERİLEN KAMU PERSONELİ İLE KAMU GÖREVLERİNE ALINMAYANLARIN HAKLARININ GERİ VERİLMESİNE VE 1402 SAYILI SIKIYÖNETİM KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN” KANUN

Kanun, birinci maddesinde, Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının kimler hakkında yapılacağını belirtmektedir. Buna göre, bu tür soruşturma ve araştırmanın, kamu kurum ve kuruluşlarında, yetkili olmayan kişilerin bilgi sahibi olmaları halinde devlet güvenliğinin ve bütünlüğünün, iç ve dış menfaatlerin zarar görebileceği veya tehlikeye düşebileceği bilgi ve belgelerin bulunduğu “gizlilik” dereceli birimler ile askeri, emniyet ve istihbarat örgütlerinde çalışacak kamu personeli ve ceza infaz kurumlarında ve tutukevlerinde çalışacak personel hakkında yapılması kanun gereğidir.

Kanun, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmasını öngördüğü Yönetmeliğin altı ay içerisinde çıkarılmasını ve şu noktalarda düzenleme yapmasını hükme bağlamaktadır: Devletin güvenliğini, ulusun varlığını ve bütünlüğünü ve iç ve dış menfaatlerinin zarar görebileceği veya tehlikeye düşebileceği bilgi ve belgeler ile “gizlilik” dereceli kamu personeli ile meslek mensuplarının tespiti, birim ve kısımların tanımlarının yapılması, güvenlik soruşturmasının ve arşiv araştırmasının

usul ve esasları ile bunları yapacak merciler ve üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu konularında Yönetmelikle düzenleme yapılması sözkonusudur.¹⁵

4045 sayılı Kanun, daha sonraki 2 nci maddesiyle 13.5.1971 tarihli ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun ikinci maddesinin sekizinci fıkrasında bazı değişiklikler yapmış ve maddeye bazı fıkralar eklemiştir. Bu yeni düzenlemeye göre, sıkıyönetim komutanlarının, bölgelerinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni açısından çalışmaları sakıncalı görülen veya hizmetleri yararlı olmayan kamu personelinin, statülerine göre sıkıyönetim bölgesi dışına atanma veya sıkıyönetim bölgesi dışına atanmak üzere görevden uzaklaştırılma istemlerini, ilgili kurumların ve organların derhal yerine getirmesi Kanun gereğidir.

Daha önce sayılan nedenlerle, sıkıyönetim komutanlarının yerel yönetimlerde çalışanların görevden uzaklaştırılma istemlerinin de, ilgili yerel yönetim yetkilileri tarafından derhal yerine getirilmesi, yine 4045 sayılı Kanun gereğidir. Bu suretle görevden uzaklaştırılanların, sıkıyönetim bölgesi dışındaki yerel yönetimlerde görev ve iş bulmaları ve bu idarelerin ilgiliyi göreve ve işe almayı istemeleri halinde, yerel yönetim yetkililerince “görevden uzaklaştırma” kararının derhal kaldırılması ve bunların atamalarının öncelikle yapılması gerekmektedir.

Görevden uzaklaştırılanların aylık ve ödenekleri hakkında ilgili olduğu mevzuat hükümlerinin uygulanması sözkonusudur.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun 8 inci maddesini değiştiren ve maddeye bir fıkra ekleyen 4045 sayılı Kanunun geçici maddeleriyle, 12 Eylül 1980 tarihinden sonra bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında açılan kamu görevine ve işçiliğe giriş sınavını kazanıp da haklarında yapılan güvenlik soruşturması sonucunda sakıncalı olduğunun bildirilmesi nedeniyle göreve ve işe alınmayanlarla, alındıktan sonra görevine ve işine son verilenlerin, ilgili mevzuatında veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen nitelikleri kaybetmemiş olmaları koşuluyla, yaş şartı aranmaksızın 4045 sayılı Kanunun yayımı tarihinden itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında açılacak sınavlara, önceki güvenlik soruşturmaları dikkate alınmaksızın, katılabilmelerine olanak kazandırılmıştır. Ancak bu gibilerin açılan

¹⁵ Yönetmelik, **Resmî Gazete**,

sınavları kazanmaları sonucu göreve ve işe alınmaları durumunda, geçmişe yönelik olarak aylık ve diğer özlük haklarının verilmemesi, açıkta geçen sürelerinin değerlendirilmemesi, bu konu ile ilgili olarak yargıya intikal etmiş olanlardan henüz haklarında yargı kararı kesinleşmemiş olanlar hakkında da 4045 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Yine, geçici hükümler arasında bulunan Geçici Madde 2 hükümlerine göre, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre 12 Eylül 1980 tarihinden başlayarak sıkıyönetim komutanlıklarının istemleri üzerine bölgelerinde 4045 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde belirtilen nedenlerle çalışmaları sakıncalı görülen veya hizmetlerinin yararlı olmaması nedeniyle bir daha kamu hizmetlerinde çalıştırılmamak üzere görevlerine son verilenlerin, ilk kez kamu hizmeti görevine girdikleri tarihte bu görev için ilgili mevzuatında veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen nitelikleri yitirmemiş olmaları ve 4045 sayılı Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde başvuruları halinde, yaş koşulu aranmaksızın ve emeklilik yaş haddinin aşılmamış olması koşuluyla, görevlerine son verildiği tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit derecenin aynı kademesinden, ayrıldıkları tarihteki eski görevlerine veya eşdeğer bir göreve, başvurma tarihinden itibaren en geç 60 gün içinde iade edilmeleri gerekmektedir. Bu suretle işe ve göreve alınanlarla iade edilenlere, geçmişe yönelik olarak aylık ve diğer özlük haklarının verilmemesi ve açıkta kalan sürelerinin değerlendirilmemesi de 4045 sayılı Kanun gereğidir.¹⁶

4045 sayılı Kanun, geçici 3 üncü maddesiyle de 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 23 üncü maddesiyle yürürlükten kaldırılan Türk Ceza Kanununun 140, 141, 142 ve 163 üncü maddeleri kapsamına giren fiillerden dolayı yargılanarak hüküm giymeleri nedeniyle görevlerine son verilen memurlar ve diğer kamu görevlileri ile toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre iş sözleşmeleri feshedilmiş olan işçilerin, ilgili mevzuatında veya toplu iş sözleşmelerinde göreve ve işe alınma için öngörülen niteliklerin yitirilmemiş ve emeklilik yaş haddinin aşılmamış bulunması koşuluyla kurumlarına bu kanunun yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde başvurmaları halinde, görevlerine son verildiği tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit derecenin aynı kademesinden başlatılmak üzere, ayrıldıkları tarihte

¹⁶ Önder İNCE: **a.g.e.**, s.701

eski görevlerine veya eşdeğer bir göreve başvurma tarihinden itibaren en geç 60 gün içinde görevlerine iade edilmeleri hüküm altına alınmıştır. Mahkum olsun veya olmasın, bu fiilleri nedeniyle verilmiş olan disiplin cezalarının tüm sonuçlarıyla birlikte kaldırılması da 4045 sayılı Kanun gereğidir. Ancak, bu suretle göreve ve işe alınanlara, geçmişe yönelik olarak aylık ve diğer özlük haklarının verilmemesi ve açıkta geçen sürelerinin değerlendirilmemesi de 4045 sayılı Kanun gereğidir. Bu konu ile ilgili olarak, yargıya intikal etmiş olanlardan henüz haklarında yargı kararı kesinleşmemiş olanlar hakkında da 4045 sayılı Kanun hükümleri uygulanması gerekmektedir.

4045 sayılı Kanun, Geçici 4 üncü maddesiyle, bu Kanuna dayalı olarak en çok altı ay içinde çıkartılacak Yönetmelik uyarınca, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda ilgililerin dosyasına konmuş olan ve mahkemelerce verilen cezalara ilişkin adli sicil kayıtları dışındaki kayıt ve fişlerin, ilgilinin başvurusu olmaksızın dosyadan çıkarılması gerektiğini de hükme bağlamıştır.

İ. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ DÜZENLENMESİNE VE BAZI KANUN VE KHK'LERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR 24.11.1994 TARİHLİ VE 4046 SAYILI KANUN

Özelleştirme uygulamalarına esas oluşturulan 2983 ve 3291 sayılı kanunlarda çeşitli tarihlerde değişiklik yapılmış, ancak bu kanunlar, zaten dağınık mevzuatı daha da karmaşık duruma getirmiştir. Bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların ve özelleştirme programı uygulamalarının sonucunda karşılaşılan toplumsal, geçimsel (ekonomik) ve hukuki sorunların bir çözüme kavuşturulması ve özelleştirme programına hız kazandırılması amacıyla yeni bir yasal düzenlemeye gidilmesine 1992 yılında başlanmış ve 1994 yılına kadar bir dizi KHK çıkarılmıştır. Bu kararnamelerin dayanağı olan 1994 tarihli ve 3987 sayılı Yetki Kanunu, hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yetkisi tanımıştır. Bu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunca beş adet kanun hükmünde kararname (KHK/530, KHK/531, KHK/532, KHK/533 ve KHK/546) çıkarılmıştır. 3987 sayılı Yetki Kanunu, Temmuz 1994'te Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Yetki Kanununun iptali üzerine, bu Kanuna dayanılarak çıkarılmış olan beş adet KHK'nin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacıyla Anayasa Mahkemesi'ne

yapılan başvuru da, Yüksek Mahkemece değerlendirilerek, 21 Temmuz 1994'te sözkonusu kararnameler de iptal edilmiştir.¹⁷

Bu tarihten itibaren, özelleştirme programı uygulamalarına ilişkin yönetsel eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi konusunda Bakanlar Kurulu tarafından bir “ilke kararı” alınmış ve bu yolda hareket edilmesi talimatıyla bir Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Buna göre, yönetim, 5.8.1994 tarihinden itibaren yeniden “Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı” olarak ve eski statüsü ile çalışmalarını sürdürmüştür.

Böylece, iptal kararı sonucu, özellikle yasal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğabilecek “hukuki boşluğa” bir açıklık kazandırmak düşünülmüştür. Yine, 5 Ağustos 1994'ten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, düşünsel ve siyasal ortamda uzlaşma sağlayabilecek bir konum çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda siyasal partilerin, iş çevrelerinin ve işçi sendikalarının önerileri de alınarak yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan Özelleştirme Yasa Tasarısı, yasama organınca 24.11.1994'te kabul edilerek kanunlaşmış ve “4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak Resmi Gazete’de 27 Kasım 1994'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, daha önceki mevzuatta değişiklik yapmış ve şu yeni düzenlemeleri getirmiştir:

* Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı yerine) kurulmuştur.

* Özelleştirme fonu oluşturulmuştur.

* Özelleştirme uygulamaları sırasında ya da sonrasında işini kaybedenlere, yasalardan ya da toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatlar dışında da ek bir “iş kaybı tazminatı” ödenmesi hükme bağlanmıştır.

* Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanısıra, diğer kurum ve kuruluşların da özelleştirilmesine olanak sağlayan düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁷ **Anayasa Mahkemesinin İptale İlişkin Gerekçeli Kararı**, 5.8.1994 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

* “Erken emekliliğin” özendirilmesi amacıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda, T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi personelden “hizmet süreleri bakımından” emeklilik hakkını kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren “iki ay içinde” emekli olmayı istemeleri durumunda, emekli ikramiyelerinin “% 30 fazlasıyla” ödenmesi hükme bağlanmıştır.

* Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin “Sosyal Yardım Zammı” ödemelerinin, Özelleştirme Fonundan karşılanması yasa gereğidir.

* Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda (tasfiyeye tabi KİT’lerde) kadrosu iptal edilen memurların ve sözleşmeli personelin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla naklen atanmalarına ilişkin düzenlemelerin 4046 sayılı Kanunla yapılması hükme bağlanmıştır.

* Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcamalarında ve yatırımlarında kullanılması, anılan yasa ile hüküm altına alınmıştır.

* Stratejik nitelikli kuruluşlarda “imtiyazlı hisse” (altın hisse, devletin hissesi) bulundurulması, yasa gereği olarak hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu 29.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanunun, özelleştirme yöntemleri ile değer tespiti ve ihale yöntemini düzenleyen 18 inci maddesi, T.C. Anayasasının 7 nci maddesine aykırılığı savıyla açılan iptal davası sonunda 9 Nisan 1997’de Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sözü edilen 18 inci madde, 4232 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.¹⁸

J. 24.11.1994 TARİHLİ VE 4048 SAYILI KANUN

Bu kanunla, 657 sayılı DMK’na ekli IV Sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nin dördüncü sırasına “Profesör” (akademik kadroda bulunanlar, 926 sayılı TSK Personel Kanununa tabi olanlar) dahil edilmiş, cetvelin beşinci sırasına ise “Diyanet İşleri Başkan Yardımcısı” ile ek göstergeleri bu düzeyde belirlenen kadrolara atanmış olanlar, Başbakanlığa bağlı kuruluşların Başkan Yardımcıları ile ek

¹⁸ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, (Ankara: TODAİE Yayını,2001), s.738

göstergeleri bu düzeyde belirlenmiş olan diğer Başkan Yardımcıları, Genel Müdür Yardımcıları ve 4 üncü sıradan yararlanamayan “Teftiş Kurulu Başkanları” eklenmiştir.

K. 24.11.1994 TARİHLİ VE 4049 SAYILI KANUN

657 sayılı DMK, m.36 (F) bendinin birinci fıkrasında değişiklik yapılarak, bu kanunla belirlenen çeşitli hizmet sınıfları mensuplarından Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği teşkilatlarında asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, unvan, derece, ek gösterge, makam tazminatı vb. mali haklarıyla ilgili intibak ve diğer özlük haklarının tespit ve kullanılması ile ilgili yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Başkanlık Divanına ait olduğu bu kanunla hükme bağlanmıştır.

L. 9.12.1994 TARİHLİ VE 4059 SAYILI HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI İLE DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN

Bu kanunla, daha önce aynı konularda düzenlemeler yapan altı adet KHK yürürlükten kaldırılmış, Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı bu defa Hazine Müsteşarlığı ağırlıklı olarak düzenlenmiştir. Kanuna göre, Müsteşarlıkların 1994 Mali yılı harcamaları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bütçesinden karşılanmak gerekmektedir. Müsteşarlıkların merkez teşkilatında çalışan personelin, Başbakanlığın yararlandığı fazla çalışma ücreti, tazminat vb. tüm mali ve sosyal haklarının 534 ve 535 sayılı KHK’lerin iptal tarihi ile 4059 sayılı Kanunun yayımı tarihi arasında geçen dönem içinde aynı usul ve esaslara göre ödenmesi hükme bağlanmıştır.

534 ve 535 sayılı KHK’lerin iptal tarihinden 4059 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar Hazine Müsteşarlığı Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak daha önce yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre yapılan işlemlerin geçerli olması, bu işlemleri yapanların yetkili ve görevli sayılması da 4059 sayılı Kanun gereğidir.

Kanunun Geçici 8 inci maddesi, DMK m.36 Ortak Hükümler Bölümünün (A) bendinin 11 nolu fıkrasında yer alan kariyer unvanlarında bazı değişiklikler ve bazı eklemeler yapmıştır. Buna göre, “Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Bankalar

Yeminli Murakıpları” unvanı, “Hazine Müsteşarlığı Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcıları”, “Hazine Kontrolörleri” unvanı ise “Stajyer Hazine Kontrolörleri” şeklinde değiştirilmiş ve bu fıkraya “Sigorta Denetleme Uzman Yardımcıları ve Aktüer (Hayat Sigortası Matematiği) Yardımcıları”, “Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticarete Standardizasyon Denetmen Yardımcıları”, “Sigorta Denetleme Uzmanlığı ve Aktüerliği”, “Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticarete Standardizasyon Denetmenliği” unvanları eklenmiş, fıkra da geçen “Hazine ve Dış Ticaret Uzman Yardımcıları”, unvanı “Hazine Uzman Yardımcıları”, “Dış Ticaret Uzman Yardımcıları”, ayrıca “Hazine ve Dış Ticaret Uzmanlığı” da “Hazine Uzmanlığı”, “Dış Ticaret Uzmanlığı” şeklinde iki kariyer unvanı olarak değiştirilmiştir.

4059 Sayılı Kanun, eklenen ve değiştirilen kariyer unvanlarına paralel olarak, DMK, m.213’ten sonra gelen “Zam ve Tazminatlar” başlıklı Ek Maddesinin “Özel Hizmet Tazminatı” bölümünü yeniden düzenlemiştir. Yine 657 sayılı DMK’na ekli I ve II sayılı Ek Gösterge Cetvelinde de unvan değişiklikleri ve yeni unvan eklemeleri Geçici 8 inci maddede yer almaktadır. Üst yönetim görev unvanlarında da bazı değişiklikler, eklemeler yapılmıştır. Geçici 9 uncu madde, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, Türkiye’yi yükümlülük altına sokmuş veya sokabilecek işlemlerle ilgili tüm dosya ve belgelerin, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde Hazine Müsteşarlığına devredilmesini hüküm altına almıştır.

Kamu Ortaklığı Fonunun Hazine Müsteşarlığına devredilmesi durumunda, bu Fonun yönetiminde görevli personelin talepleri halinde durumlarına uygun görevlere atanmalarına da olanak sağlanmıştır. Bu madde uyarınca ihdas edilen kadrolara atanan personelin, 657 sayılı DMK’nun sınavla ilgili hükümlerini “yerine getirmiş sayılması” da Geçici m.9 hükmündendir. Hazine Müsteşarlığına devredilecek personelin, Kamu Ortaklığı Fonunda geçen hizmetlerinin kamu kesiminde geçmiş sayılarak, eğitim ve çalışma sürelerine göre 657 sayılı DMK’nun ilgili hükümleri ve 20.2.1979 tarihli ve 2182 sayılı Kanun ile 3.10.1991 tarihli ve 458 sayılı KHK hükümleri dikkate alınarak intibaklarının yapılması da Geçici m.9 hükmü gereğidir. Ancak bunların atandıkları yeni kadrolarda aldıkları aylık, ek gösterge ile zam ve tazminatların toplamı, almakta oldukları aylık, ek gösterge ile zam ve tazminatlar toplamından “az” olduğu takdirde, aradaki fark giderilinceye kadar, hiçbir vergi ve

kesintiye tabi olmaksızın tazminat ödenmesi de kanun gereğidir. Bunlardan “Hazine Uzmanı” veya “Hazine Uzman Yardımcısı” olmak isteyenler hakkında, 4059 sayılı Kanunun Geçici 3 üncü maddesinin uygulanması sözkonusudur.

Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığında geçen hizmet sürelerinin, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığında ve Hazine Müsteşarlığında geçmiş sayılması da Geçici Madde 9 ile hükme bağlanmıştır.

M. 28.12.1994 TARİHLİ VE 4065 SAYILI KANUN

Bu Kanunla, Sağlık Bakanlığı için Kanuna ilişik cetveldeki kadrolar ihdas edilmiş, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’ye Ekli (I) sayılı Cetvelin Sağlık Bakanlığı ile ilgili bölümüne eklenmiştir (m.1).

Kanunun 2 nci maddesi ile 657 sayılı DMK’na Ek Geçici Madde (Ek Geçici Madde 59) eklenerek, 657 sayılı DMK’na tabi kurumlarda halen “sürekli işçi” statüsü veya “sözleşmeli” statüde çalışmakta olan Ahıska Türkleri ve Bulgaristan’dan zorunlu göçe tabi tutulan soydaşlardan Türk vatandaşlığına geçmiş olup, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren 1995 yılı sonuna kadar memurluğa geçmek için yazılı olarak başvuranların, öğrenim durumlarına göre yükselebilecekleri tavanı aşmamak kaydı ile bu Kanunun Ek Geçici 1,2 ve 3 üncü maddeleri hükümlerine göre, 458 sayılı KHK (kazanılmış hak aylık derecesine 1 derece eklenmesi hakkında) hükümleri de dikkate alınarak derece ve kademeleri tespit edilmek suretiyle “sınav şartı aranmaksızın” boş memur kadrolarına intibak ettirebilmeleri 4065 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile hükme bağlanmıştır.

4065 sayılı Kanunun yayımı tarihinden sonra hizmete alınan Ahıska Türkleri ve Bulgaristan’dan zorunlu göçe tabi tutulan soydaşlardan Türk vatandaşlığına geçmiş olanlardan göreve başladıkları tarihten itibaren altı ay içinde memurluğa geçmek için yazılı başvuruda bulunanlar hakkında da Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrası hükmünün uygulanması sözkonusudur.

N. 28.2.1995 TARİHLİ VE 4081 SAYILI KANUN

Bu Kanunla, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’nin Eki Cetvellerde değişiklik yapılarak, Milli Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel

Müdürlükleri ile bünyesinde Tıp Fakültesi bulunan üniversitelerde Yardımcı Hizmetler sınıfına dahil kadrolar yeniden düzenlenmiştir.

Buna göre, önce m.1 uyarınca Milli Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatında kullanılmak üzere kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı KHK'nin eki Cetvelin ilgili bölümüne eklenmiştir.

Çevre Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında kullanılmak üzere kadrolar ihdas edilmiş ve 190 sayılı KHK eki Cetvelin ilgili bölümüne eklenmiştir.

4081 sayılı Kanun, 3 üncü maddesi ile, 657 sayılı DMK'nun 36 ncı maddesinin "VII-Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı bendine 527 sayılı KHK nin 1 inci maddesi hükmüyle eklenen fıkra ile aynı KHK'nin Geçici 4 üncü maddesini yürürlükten kaldırmıştır.

Geçici Madde 1 ise, bu Kanunun açıklama paragrafında sözünü ettiğimiz kurum ve kuruluşların yardımcı hizmetler sınıfına dahil kadrolarından 527 sayılı KHK'nin Geçici 4 üncü maddesi gereğince iptal edilmiş bulunanların, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın, iptal edilmiş ve 190 sayılı KHK'nin eki cetvellerin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılacağını hükme bağlamıştır.

O. 25.1.1995 TARİHLİ VE 4066 SAYILI YETKİ KANUNU VE 23.2.1995 TARİHLİ VE 547 SAYILI KHK

Bu KHK, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileriyle İlgili Bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması hakkındadır. 25 Ocak 1995 tarihli ve 4066 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak bu Kanunda ele alınması öngörülen düzenlemeler yapılması 23 Şubat 1995 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bu KHK kapsamındaki personelin (TSK personelinin, 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanununda yer alan personelin, 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanununa ekli ek cetveldeki personelin, 657 sayılı DMK'na tabi personelin, Adalet Hizmetleri Tazminatı alan personelin, Yükseköğretim Kanununda yer alan öğretim elemanlarının) özlük ve mali haklarına ilişkin olarak yeni düzenlemeler yapılmış ve böylece mali haklarda belli oranlarda artırımlar sağlanmıştır. Buna göre, TSK Personel Kanununun Ek 17'nci maddesindeki hizmet tazminatı oranları, subay ve astsubayların rütbelerine göre % 280-% 68 (subaylar için), % 133-% 68 (astsubaylar için), % 88-% 61 (uzman

jandarmalar için) ve % 68-% 64 (uzman erbaşlar için) olarak yeniden belirlenmiştir. Milli Savunma Bakanlığı ve TSK kadrolarında veya kadro açıklamaları bölümünde özel nitelikli (istisnai memur) olarak gösterilen görev yerlerine atanan yüksekokul mezunu 657 sayılı DMK'na tabi memurlara ise, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının % 45'ini geçmemek üzere “ek özel hizmet tazminatı ödenmesi” de bu KHK gereğidir.

Ancak bu fıkra hükmüne göre, ek özel hizmet tazminatı alacakların toplamının 100 kişiyi geçmemesi ve bu fıkradan yararlananlara bu fıkraya göre ayrıca “ek hizmet tazminatı” ödenmemesi m. 1 gereğidir. 657 sayılı DMK'nun “Zam ve Tazminatlar” başlıklı Ek Maddesine göre “Adalet Hizmetleri Tazminatı” alan personelden, yukarıdaki fıkra kapsamında bulunanlara ödenecek “ek özel hizmet tazminatının”, bu fıkarda belirlenen tavan oranlarının yarısını geçmemesi de anılan kanun hükmünde kararname (547 sayılı KHK) hükümleri gereğidir.

KHK/547, 926 sayılı TSK kanununa ekli (V) sayılı makam tazminatı cetvelinde yer alan gösterge rakamlarını rütbelere göre 22.500-30.000 olarak değiştirmiştir. 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu ile 926 sayılı TSK Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanuna ekli Ek Cetvelde değişiklikler yaparak, hizmet yıllarına göre tazminat oranlarını, anılan “hizmet tazminatı kanununda” adı geçen personele göre yeniden belirlemiş ve oranlar artırmıştır.

547 sayılı KHK, 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanunu'nun ekli Cetvelinde değişiklik yaparak tazminat yüzde oranını yeniden artırarak belirlemiştir.

547 sayılı KHK, beşinci maddesinde, 657 sayılı Kanunun 213 üncü maddesinden sonra gelen “Zam ve Tazminatlar” başlıklı ek maddesinde değişiklik yaparak, bu maddeyi yeniden düzenlemiştir. “Zamlar” başlığı altında, iş gücü, iş riski, mali sorumluluk ve temininde güçlük zamlarının hangi durumlarda, kimlere verileceğini belirtmiş, “Tazminatlar” başlığı altında ise, özel hizmet tazminatının hizmet sınıflarına göre ödenecek ve “kıstas aylığı” esas alınarak hesaplanacak yüzde oranlarını yeniden belirlemiştir.

Teknik hizmetler sınıfı veya il ya da bölge teşkilatında birinci derece yönetici kadrolarına atanan teknik elemanlardan, fiilen yatırım hizmetlerinde görevlendirilen ve kamu görevlilerinin yabancı dil bilgilerini ölçmek amacıyla 375 sayılı KHK m. 2 uyarınca yapılacak “seviye tespit sınavı”nda A, B, C düzeyinde başarılı olanlara, aylıklarının yüzde oranında ödenecek tazminat miktarları yeniden belirlenmiştir. Ancak, bu şekilde ödeme yapılacak personelin toplam sayısının, kurumun başlangıç bütçesi yatırım ödeneğinin her yüz milyon lirası bir personel olarak hesaplanacak rakamı geçmemesi de 547 sayılı KHK gereğidir. Yabancı dil tazminatı ödenmesine esas “yatırım ödeneği” miktarının her yıl yeniden düzenlenmesi konusunda, 547 sayılı KHK, Bakanlar Kurulu’na yetki tanımaktadır.

Anılan KHK, Öğretim ve Eğitim Tazminatı ile ilgili olarak, bu tazminatın kimlere ödeneceğini (Bu sınıfta “öğretmen” unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapanlara, öğretmen unvanlı kadrolarda bulunanlardan “Okul müdürü” ve “Okul müdür yardımcısı”, yönetici ve eğitim uzmanı olarak görevlendirilenlere ve cezaevi okullarında çalışan öğretmenlere, ilköğretim müfettişleri hariç olmak üzere) ve bu ödemenin aylık yüzde oranlarını yeniden belirlemiştir.

547 sayılı KHK, Adalet Hizmetleri Tazminatının da, Yüksek Mahkemelerden başlayıp, diğer hizmet sınıflarında olup tazminattan yararlanamayan personele kadar, KHK’de belirtilen oranları aşmamak üzere Bakanlar Kurulu’nun belirleyeceği usul, ölçü ve oranlar dahilinde ödenmesini hükme bağlamıştır.

547 sayılı KHK, DMK’na ekli değişik IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelinde de değişiklik yaparak yeniden düzenleme gerçekleştirmiştir.

547 sayılı KHK, DMK’nun 43 üncü maddesinin (B) bendinin 3 üncü fıkrasında değişiklik yaparak bazı üst yönetim personeline, bu kadrolara atanarlara, bu kadrolarda bulundukları sürece, daha önce almış oldukları en yüksek ek gösterge üzerinden ödeme yapılmasını da kararlaştırmıştır. Buna göre, bu üst yönetim personeli, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı ve üyeleri, Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkanı ve üyeleri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkan ve üyeleri, Müşavir ve birinci dereceden “uzman” unvanlı kadrolara atanarlardır.

547 sayılı KHK, İkinci Görev Yasağı başlıklı 88 inci maddenin son fıkrasında değişiklik yaparak, asli görevlerinin yanında, Tabiplere, sağlık müdürlüğü, sağlık müdür yardımcılığı, baştabiplik ve yardımcılığı; Diş hekimlerine ve veterinerlere, meslekleri ile ilgili baştabiblik, veteriner, dişhekimisi ve eczacılara baştabib yardımcılığı; öğretmenlere okul ve enstitü müdürlüğü, başyardımcılığı ve yardımcılığı görevlerinin, “ikinci görev” olarak yaptırılabilmesini hüküm altına almıştır.

Anılan KHK, 657 sayılı DMK’nun 146 ncı maddesinde değişiklik yaparak, DMK gereğince ödenecek aylık, taban aylığı, kıdem aylığı, zam ve tazminatlar ile ödenekler toplamının brüt tutarının, bulunulan yerde 1475 sayılı İş Kanunu gereğince işçiler için belirlenen “asgari ücret”in aylık tutarından az olmaması, “az olması durumunda”, aradaki farkın, memurun diğer özlük haklarıyla ilgilendirilmeksizin “tazminat” olarak ödenmesini hükme bağlamıştır.

547 sayılı KHK, DMK’na ek madde ilave ederek sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfından sağlık personelinin (en az 25 yataklı tedavi kurumlarındaki) “nöbet ücretlerini” de yeniden belirlemiş, nöbet süresinin kesintisiz “sekiz saatten az olmamak” üzere klinik şefinden, ortaokul dengi mesleki öğrenim görmüş personele kadar uygulanacak göstergeleri 60-20 olarak saptamıştır. Bunların aylık katsayısı ile çarpımı bulunacak miktar brüt ücrettir.

Bu kararname, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda da bazı değişiklikler yaparak, aylıklarının %150-%100 ve %130-%100 oranında Yargı Ödeneği ödenmesini, Adalet Müfettişlerine ise, en yüksek aylık tutarının %30’undan az olmamak üzere brüt aylıkları tutarının %40’ı oranında “özel hizmet tazminatı” ödenmesini, ancak Adalet Müfettişlerine yapılacak aylık, ek gösterge, yüksek hakimlik tazminatı ile bu madde uyarınca yapılacak ödemelerin net tutarına da bir sınır getirmiş, yapılacak ödemelerin net tutarının Yüksek Mahkeme Daire Başkanına yapılacak aylık, ek gösterge, yüksek hakimlik tazminatı ve ödeneklerinin net tutarını geçemeyeceğini de belirtmiştir. Hakim ve savcı adaylarına 2802 sayılı Kanuna göre hesaplanacak en yüksek aylık tutarının %110’unun “ek ödeme” olarak verilmesi de, anılan KHK hükmündendir.

270 sayılı “Yüksek Hakimlik Tazminatı Hakkında KHK”nin değişik birinci maddesinde yer alan Cetveldeki 9.000 gösterge rakamı, 11.000 olarak, anılan KHK/547 tarafından yeniden düzenlenmiştir.

547 sayılı KHK uyarınca, Makam Tazminatı ile Yüksek Hakimlik Tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde bulunanlardan, Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3056 sayılı Kanun m 36’ya göre istihdam edilenlere, Başbakanlıkta da “makam tazminatı ödenmesini gerektiren” görevlerde en az altı ay çalışmış olmaları kaydıyla, bu tazminatlar en yüksek olanının esas alınarak ödeme yapılması hüküm altına alınmıştır. Bu halde de iki yıllık çalışma süresini doldurma şartı aranması da KHK gereğidir.

Anılan KHK, 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanuna ek madde ilave ederek, bu kurumda 657 sayılı DMK’na göre çalışan personele (sözleşmeli personel hariç) Başkanlık merkez teşkilatında çalışan personele ödenmekte olan “fazla çalışma ücreti”nin aynı esaslara göre ödenmesini amirdir.

Bu KHK, TODAİE’yi “ilgili kuruluş” olduğu halde “bağlı kuruluş”lar arasına alarak¹⁹, bu kuruluşların bağlılığının devamı sürecince, m. 20’de sözünü ettiği kurum ve kuruluşların merkez ve taşra kuruluşlarındaki kadrolarında fiilen çalışan ve 657 sayılı DMK’nun 4 üncü maddesinin (A) bendine göre -(B) bendindeki sözleşmeliler hariç- aylık alan memurların “fazla çalışma ücretini” aylık derecelerine bağlayarak sabit duruma getirmiştir. Buna göre, 15 inci derece- 11 inci derecelerden aylık alanlara 2.350.000 lirayı, 10 uncu – 7 nci derecelerden aylık alanlara 2.950.000 lirayı, 6 ncı derece – 4 üncü derecelerden aylık alanlara 3.500.000 lirayı ve 3 üncü – 1 inci dereceden aylık alanlara 4.100.000 lirayı geçmemek üzere söz konusu kurumların bağlı olduğu Bakan tarafından belirlenecek usul ve esaslar bağlamında her ay aylıkla birlikte damga vergisi hariç olmak üzere hiçbir kesintiye tabi tutulmaksızın peşin olarak “fazla çalışma ücreti” ödenmesini hükme bağlamıştır.

Anılan KHK, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 35 inci maddesine “Daire Tabibi, Diş Tabibi” unvanlarını da eklemiştir.

¹⁹ TODAİE, 1958 tarihli ve 7163 sayılı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanuna göre, bilimsel, idari ve mali özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu nedenle, Başbakanlığın bağlı kuruluşu olmayıp ilgili kuruluştur (Prof.Dr. Doğan Canman ile görüşme)

547 sayılı KHK, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda da değişiklik yaparak, üniversite ödeneğini %155-%70 olarak yeniden belirlemiştir. KHK'ye göre ödenek, “kısmi zamanlı” statüdekilere ödenmez. Kararname, yürürlükten kaldırdığı kanun ve KHK hükümlerini de belirtmiştir.

Kararname, geçici Maddi 1 ile, bazı kurum ve kuruluşların personeline, Başbakanlık Merkez Teşkilatında çalışan personele ödenmekte olan “fazla çalışma ücreti”nin aynı esas ve usullere göre ödenmesini hükme bağlamıştır. Bu kurum ve kuruluşlar, KHK'ye göre şunlardır: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı ile Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, kuruluş kanunlarında gerekli değişiklik yapıncaya kadar, bu kurumların merkez örgütü kadrolarında 657 sayılı DMK 4 üncü maddesinin (A) bendine göre çalışan personele (kadro karşılığı çalışan personel dahil) Başbakanlık merkez teşkilatında çalışan personele ödenmekte olan “fazla çalışma ücreti”nin aynı esas ve usullere göre ödenmesi KHK gereğidir. 547 sayılı KHK'nin yürürlük tarihi 15.04.1995'tir.

DYP-SHP Ortak Hükümetinde 19.9.1993-27.3.1995 tarihleri arasında görev yapan Murat Karayalçın'ın bu görevden çekilmesi nedeniyle Bakanlar Kurulunda bir değişiklik olmuş, CHP Genel Başkanı Hikmet Çetin, Karayalçın'dan boşalan bu göreve 27.3.1995'te atanmış ve bu görevini 5.10.1995 tarihine kadar sürdürmüştür.

Ö. 4109 SAYILI YETKİ KANUNU VE 570 SAYILI KHK

31.5.1995 tarihli ve 4109 sayılı Yetki Kanunu'na dayanarak ÇİLLER-Hikmet ÇETİN Ortak Hükümet tarafından çıkarılan 3.6.1995 tarihli ve 570 sayılı KHK ile sekiz ilçe ve üç il kurulması ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararnamenin eki cetvellerde değişiklik yapılması kararlaştırılmıştır²⁰.

570 sayılı KHK'ye göre kurulması Hükümetçe karar altına alınan iller, Karabük, Kilis ve Yalova'dır. Bu KHK uyarınca kurulan ilçeler ise, Musabeyli (Gaziantep), Polateli (Gaziantep), Elbeyli (Gaziantep), Çınarcık (İstanbul), Çiftlikköy (İstanbul), Altınova (Kocaeli), Armutlu (Bursa) ve Termal'dir (İstanbul). Kurulan bu il ve ilçelerin ihtiyacını karşılamak üzere ilgili kamu kurum ve

²⁰ RG. 3.4.1997/22953 mükerrer

kuruluşlarına ait olmak üzere kadrolar ihdas edilmiş, 190 sayılı KHK'ye bağlı cetvellerin ilgili bölümlerine eklenmiştir. Kurulan illerin özel idarelerine ait kadrolar da ihdas edilmiş, bu kadrolara atama yapılmaya kadar yeni kurulan üç ilde, bu illere bağlanan ilçelerde ve yeni kurulan ilçelerde merkezi ve yerel yönetimlere ait her türlü iş ve işlemlerle idari ve adli davaların ve bunlara ilişkin tüm işlerin ve işlemlerin mevcut bağlılık durumuna göre yürütülmesi hükme bağlanmıştır. Kurulan illerin İl Genel Meclislerinin, il merkezi kabul edilen ilçeler ile bu illere bağlanan diğer ilçelerin mevcut ve seçilecek il genel meclisi üyelerinden oluşması 570 sayılı KHK gereğidir. Yeni kurulan sekiz ilçenin il genel meclisi üyelerinin seçiminin, 570 sayılı KHK'nin yürürlük tarihini izleyen 60 günden sonra gelen ilk Pazar günü yapılması bu KHK gereğidir. Bu üç ile bağlanan ilçelerdeki il özel idarelerinin özel hukuk hükümlerine tabi olanlar dışındaki tüm nakit, gelir, tahakkuk, tahsilat, bakiye kalan işlem ve hesaplarının, menkul ve gayrimenkullerinin, hak, alacak ve borçları ile bunlarla ilgili defter, dosya ve evrakın, 570 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesini izleyen doksananıncı günden itibaren bu üç ilin il özel idarelerine geçmesi ve bu tarihi izleyen on günlük süre içinde devri ve teslim yapılması da KHK ile hüküm altına alınmıştır.

Gayrimenkul tapu kayıtlarının, harç alınmadan yeni il özel idareleri adına düzeltilip tescili de KHK gereğidir.

570 sayılı KHK, yeniden sekiz ilçe ve üç il kurulduğundan, özel idare kadrolarında bulunup da, bu kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte görevde olan memurların, kadrolar ve her türlü özlük haklarıyla birlikte kararnamenin yürürlük tarihi itibarıyla bu üç yeni il özel idarelerine devredilmiş sayılması da kararname gereğidir. Bu personelin, 570 sayılı KHK'ni yürürlük tarihini izleyen doksan günlük süre içinde maaş ve ücretleri ile her türlü özlük haklarının halen bağlı bulundukları özel idarece karşılanması KHK gereğidir.

Doksan günlük süre bitiminin maaş ve ücret ödeme tarihine denk gelmemesi durumunda, doksan günlük sürenin, peşin ödenmiş olan en son maaş ve ücretin ait olduğu zaman sonuna kadar uzatılmış sayılması söz konusudur.

570 sayılı KHK, üç yeni il özel idaresi bütçeleri yürürlüğe girinceye kadar geçen sürede, bu illere bağlanan ilçelerdeki özel idarelere ait personelin özlük haklarına ilişkin her türlü ödemenin, mahsubu daha sonra yapılmak üzere, halen bağlı bulundukları il özel idaresince karşılanmasına devam olunmasını amirdir.

570 sayılı KHK eki listelerde, daha sonra 30.7.1998 tarihli ve 4377 sayılı Kanunla kimi değişiklikler yapılmıştır²¹. Buna göre, kurulması kararlaştırılan sekiz ilçeden biri olan Altınova ilçesinin, Yalova ya da Kocaeli illerinden hangisine bağlanacağı, 4377 sayılı Kanun ile değişik listede yazılı yerleşim birimleri ile Altınova Belediye sınırları içinde yapılacak “halkoylaması” ile belirlenecek, oylama sonucu kesinlik kazanınca başka bir işlem yapılmaksızın Altınova ilçesinin, lehinde fazla oy çıkan il’e bağlanması, yine aynı kanun’un getirdiği değişikliğe göre, listede yazılı yerleşim birimlerinin Altınova ya da Karamürsel ilçelerinden hangisine bağlanacakları, Altınova ilçesinin bağlanacağı ili belirlemek için yapılan halkoylaması sonuçları da gözönünde bulundurularak, ilçelerin coğrafi bütünlüğüne uygunluk sağlayacak şekilde, halkoylaması sonucunun kesinleştiği tarihten sonraki bir ay içinde İçişleri Bakanı’nın teklifi üzerine müşterek kararnameyle belirlenmesi, yasa gereğidir.

570 sayılı KHK’nin değiştirilerek kabulü hakkındaki 30.7.1998 tarihli ve 4377 sayılı Kanun, 570 sayılı Kanun Geçici m.8 ve 9’a bazı ek hükümler getirerek Halkoylaması ile ilgili bazı noktaları belirlemiştir.

P. 6.7.1995 TARİHLİ VE 562 SAYILI KHK

Bu KHK, memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili bazı kanun ve KHK’lerde değişiklik yapmaktadır.

Bu KHK, 25 Ocak 1995 tarihli ve 4066 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanarak 06.07.1995 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılmıştır.²² Bu KHK’nin getirdiği değişiklikler ve yeni hükümler şunlardır:²³

657 sayılı DMK’nun 36 ncı maddesinin Ortak Hükümleri Bölümünün A/11 fıkrasında yer alan kariyer unvanlarına “Denizcilik Uzman Yardımcıları”, “Gümrük

²¹ Resmi Gazete, 6.6.1995/22305

²² Resmi Gazete, 25.7.1995 Tarihli ve 22354 Sayılı

²³ Önder İNCE: a.g.e., s. 726.

Uzman Yardımcıları”, “Denizcilik Uzmanlığı” ve “Gümrük Uzmanlığı” unvanları da eklenmiştir.

DMK’nun “izinlerle” ilgili 103 ncü maddesinin birinci fıkrasındaki son cümle, “Cari yıl ile bir önceki yıl hariç olmak üzere kullanılmayan izin hakları düşer” biçiminde değiştirilmiştir.

Yine izinlerle ilgili olarak DMK’nun “Aylıksız İzin” başlıklı 108 nci maddesinde değişiklik yapılmış, “Devlet memurunun bakmaya mecbur olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek, ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması hallerinde, bu hallerin raporla belgelendirilmesi şartıyla memurlara, istekleri üzerine en çok altı aya kadar “aylıksız izin” verilebilir. Aynı şartlarla bu süre bir katına kadar uzatılabilir, şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

562 sayılı KHK ile, yine 108 inci maddede bir başka değişiklik yapılmış, “Devlet memurlarına 10 hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri halinde memuriyet süreleri boyunca bir defa kullanılmak üzere altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan edilen bölgelere veya kalkınmada öncelikli yörelere DMK 72 inci madde gereğince belli bir süre görev yapmak üzere mecburi olarak sürekli görevlere atananlar hakkında, bu bölgelerdeki görev süreleri içinde bu fıkra hükmünün uygulanamayacağını hüküm altına almıştır.

Anılan Kararname, doğum izninden ayrı olarak verilecek aylıksız izin süresini (istekte bulunmak koşuluyla) en çok oniki aya çıkarmıştır.

562 sayılı bu KHK, yine “aylıksız izin” konusunda DMK 108 inci madde hükümlerinde değişiklikler yaparak, ilgili hükümleri yeniden şu şekilde düzenlenmiştir: “Yetiştirilmek üzere (bursla gidenler dahil) yurt dışına Devlet tarafından gönderilen öğrenci ve memurlarla, yurt içi ve yurt dışına sürekli görevle atanan memurların eşlerine, memuriyetleri süresince her defasında bir yıldan az olmamak üzere “en çok dört yıla kadar” aylıksız izin verilebilir. Bunların dönüşlerinde, DMK’nun 72 inci maddesi (yer değiştirme suretiyle atanma) bağlamında görev yerlerine bağlı olmaksızın atamaları yapılır. Aylıksız izin süresinin bitiminden önce mazeretlerini gerektiren sebebin kalkması halinde, memur derhal

görevine dönmek zorundadır. Buna aykırı davranan memur “memuriyetten çekilmiş sayılır”.

Muvazzaf askerliğe ayrılan memurların, askerlik süresince “görev yeri saklı kalarak” aylıksız izinli sayılmaları bu KHK hükmündedir. Bunlar hakkında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri ile DMK m. 83 hükümlerinin saklı olduğu KHK’de belirtilmektedir.

DMK m. 208 (ölüm yardımı başlıklı) fıkra 1 yeniden düzenlenmiş, “Devlet memurlarından, memur olmayan eşi ile aile yardımı ödeneğine hak kazanmış çocuğu ölenlere “kıstas aylık”²⁴ tutarında, memurun ölümü halinde, sağlığında bildiri ile gösterdiği kimseye, eğer bildiri vermemişse eşine ve çocuklarına, bunlar yoksa ana ve babasına, bunlar da yoksa kardeşlerine kıstas aylığın iki katı tutarında ölüm yardımı ödeneği verilir.”

562 sayılı KHK, 657 sayılı DMK m. 213’ten sonra gelen “Zam ve Tazminatlar” başlıklı Ek Madde hükümlerinden Özel Hizmet Tazminatı kısmının bazı bentlerinde değişiklik yaparak yeni memuriyet unvanları (“Denizcilik Uzmanları, Gümrük Uzmanları ve bunların yardımcıları”) eklemiştir.

Kararname, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfındaki “ortaokul ve dengi mesleki öğrenim veren okul mezunu yardımcı sağlık personelinin özel hizmet tazminatı yüzde oranını 5 puan artırmış. Dışişleri Bakanlığı meslek memurlarının aylık derecelerine göre farklı ödenen Özel Hizmet Tazminatı yüzde oranlarını, %30, %35 ve %40 artırmış, Genel İdare Hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda üst yönetim görevi yapan ve “birinci derece kadrolarda bulunan personele özel hizmet tazminatını %230 olarak” belirlemiştir.

562 sayılı KHK, 657 sayılı Kanunun Ortak Hükümler Bölümünde yeni bir düzenleme yaparak, bir takvim yılında kullanılan hastalık izin süreleri toplamının “yedi günü” aşması halinde, aşan sürelerle isabet eden zam ve tazminatların “%25’inin eksik ödenmesini” hükme bağlamıştır. Ancak, KHK, “sağlık kurulu raporu” üzerine verilen hastalık izinlerini, kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi

²⁴ Kıstas Aylık, Devlet Memurları Kanunu’na göre, en yüksek devlet memuru aylığı (ek gösterge dahil) tutarıdır. Yukarıda sözü edilen ölüm yardımının tutarı DMK’nda gösterilen yüzde oranına göre hesaplanır.

“uzun süreli bir tedaviyi gerektiren hastalığa yakalananların kullandığı hastalık izinlerini” ve memurların hastalıkları nedeniyle “resmi yataklı tedavi kurumlarında yatarak tedavi gördükleri tedavi sürelerini” bu hükmün dışında bırakmıştır.

562 sayılı KHK, 657 sayılı DMK’na ekli 1 sayılı Ek Gösterge Cetveli’nin Genel İdare Hizmetleri kısmına, “Denizcilik Uzmanları”, “Gümrük Uzmanları” unvanlarını eklemiştir. Yine DMK’na ekli değişik IV sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nde değişiklik yapılarak Kaymakamlardan, kazanılmış hak aylıkları 1. Derece olanlara, Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin İl İdare Kurulu Üyesi Bakanlıklar İl Müdürlerine ve aynı illerin İl Emniyet Müdürlerine ve yasada belirtilen görevlerde fiilen altı ay çalıştıktan sonra DMK m. 43 bend (B) üçüncü paragrafında belirtilen görevlere atananlara “2000” makam gösterge rakamının cari katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda Makam Tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır.²⁵

562 sayılı KHK, daha önceki 6.7.1995 tarihli ve 547 sayılı KHK’nin 20 nci maddesinde değişiklik yaparak bu maddeyi yeniden düzenlemiştir. Buna göre, GAP İdaresi Başkanlığı, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatına ait kadrolarda, Denizcilik Müsteşarlığı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü’nün merkez ve taşra teşkilatına ait kadrolarda fiilen çalışıp, 657 sayılı DMK’nun 4 üncü maddesinin (A) bendine göre aylık alan memurlara da (sözleşmeli personel hariç) Başbakanlık merkez teşkilatında çalışan memurlara ödenmekte olan “fazla çalışma ücreti”nin aynı usul ve esaslara göre ödenmesi KHK gereğidir.

562 sayılı KHK, kendinden önce çıkarılmış olan 547 sayılı KHK’nin Geçici 1 inci maddesine bir ek hüküm getirerek, 926 sayılı TSK Personel Kanununa tabi olup Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görevlendirilmiş bulunan personele de, Başbakanlık merkez teşkilatında çalışan personele ödenen “fazla çalışma ücreti”nin aynı usul ve esaslara göre ödenmesini sağlamıştır.

Kararname, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda (m.106) “Ekli (1) sayılı cetvel” ibaresini “Ekli (1) sayılı Ek Gösterge” şeklinde değiştirmiştir.

²⁵ Önder İNCE: **a.g.e.**, s. 728.

Kararname, 375 sayılı KHK'nin 31 inci maddesinde değişiklik yapmış, kapsamdaki Devlet Güvenlik ve Sıkıyönetim Mahkemelerinin başkan ve üyelerine, başsavcı, savcı ve savcı yardımcıları ile adli müşavirlere, aylık, denek ve yüksek hakimlik tazminatından ayrı olarak bu görevlerinin devamı süresince (2000) gösterge rakamının, bu mahkemelerde görevli 657 sayılı DMK'na tabi diğer personele ise (500) gösterge rakamının, memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda “aylık ek tazminat” ödenmesini, (2000) gösterge rakamının, bu mahkemelerin bulunduğu il merkezi, birinci derecede kalkınmada öncelikli yörelerde ise (3000), ikinci derece öncelikli yörelerde ise (2500) olarak uygulanmasını hükme bağlamıştır.

Kararname, 13 üncü maddesiyle, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK ile getirilen “yabancı dil tazminatı” ile ilgili kararnamenin ikinci maddesinin birinci fıkrasına, “kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalışan personeli” de eklemiştir.

Kararname, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun Ek 70 inci maddesinde değişiklik yapmış, emekli aylığının hesabında, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) dikkate alınması gereken oranlarını, ek göstergesi 6400 ve daha yüksek olanlar için % 100, 3600 (dahil) – 6400 (hariç) olanlar için % 75, 2200 (dahil) – 3600 (hariç) olanlar için % 40, diğerlerine ise % 26 olarak belirlemiştir. Bu oranları Maliye Bakanlığının nerisi üzerine ayrı ayrı ya da birlikte üç katına kadar artırmaya, ek gösterge gruplarını değiştirmeye ve personel kanunlarında yer alan göstergenin artması durumunda gruplardaki ek göstergeleri yeniden düzenlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.²⁶

562 sayılı KHK yine, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 20 nci maddesinde değişiklik yapmış, bir fıkrayı yürürlükten kaldırmış, Ek 20 nci maddeyi buna göre yeniden düzenlemiştir. Buna göre, Sandık iştirakilerinden, kanunla belirlenen bekleme süreleri sonucunda “kadrosuzluk” veya yaş haddi nedeniyle emekliye sevk edilenler ve vazife malllğ hükümlerine göre “vazife malllğ

²⁶ 4.9.2001 tarihinde T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü yetkililerinden alınan bilgiye göre, bu oranlarda artışlar yapılmış ve buna göre en yüksek % 240, en düşük % 40 olarak uygulanmakta olduğu tespit edilmiştir.

aylığı” bağlananlar ile “ölüm nedeniyle” haklarında emeklilik işlemi uygulananlara, 5434 sayılı Kanuna göre aylığa hak kazandıkları tarihi izleyen üç ay içinde “emekli ikramiyesinin” hesaplanmasına esas alınan “katsayılarda meydana gelecek artış” nedeniyle oluşacak ikramiye farkları ile mali yılın birinci ayında katsayılar dışındaki diğer ödeme unsurlarında meydana gelecek artışa, bu tarihte yürürlükte olan katsayılar uygulanmak suretiyle bulunacak ikramiye farklarının, emekli ikramiyesiyle ilgili hükümlere göre ayrıca ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Kararname, T.C. Emekli Sandığı Kanununa yeni bir madde daha eklemiştir. T.C. Emekli Sandığı Kanununa “Ek Madde 72” olarak giren bu ek madde, personel kanunlarına göre “aylıksız izinli” sayılanlardan aylıksız izinli olarak geçen sürelerinin emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilmesine, bazı koşulların gerçekleştirilmesi halinde imkan kazandırmıştır.

Kararname, yine T.C. Emekli Sandığı Kanununa Geçici Madde 202’yi eklemiştir. Buna göre, aylıksız izinli sayılanlardan, aylıksız izinli olarak geçen hizmet sürelerine ilişkin kesenek ve karşılıklarını “zamanında ödememiş” olan iştirakçilerden, 562 sayılı KHK’nin yayım tarihi olan 25.7.1995 tarihini izleyen üç ay içinde başvuruları ve başvuru tarihindeki katsayılar ve emekli keseneğine esas aylığın hesabına ait diğer ödeme unsurları ile kesenek ve karşılık oranları esas alınmak suretiyle hesaplanacak kesenek ve karşılıklarını defaten ödemeleri halinde aylıksız geçen izin sürelerinin, emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilmesine olanak sağlanmıştır.

Kararname, 28.2.1982 tarihli ve 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağaadam Hizmetleri Tazminat Kanununda ve 9.8.1983 tarihli ve 199 sayılı KHK’deki iki maddeyi değiştirerek yeniden düzenlemiştir. Bu yeni düzenlemeye göre, denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadam kursu gören sözleşmeli subay adayları ile kurbağaadam kursu gören Harp Okulu öğrencilerine, kurs süresince kıstas aylığının % 4’ü oranında “aylık dalış tazminatı” ödenmesi, denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadam olmak üzere seçilen erbaş ve erlere, kursa katılmalarını izleyen aybaşından itibaren denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadam kadrolarında görevlendirildikleri müddetçe kıstas aylığının % 4’ü oranında “aylık dalış tazminatı” ödenmesi söz konusudur. Denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadam niteliklerini korudukları halde kadro ve hizmet gerekleriyle

TSK'nin diğer görevlerine atananlardan, Kuvvet Komutanlarının onayı ile tekrar denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadam hizmetlerinde görevlendirilmeleri gerekli görülen ve sağlık durumları elverişli olan denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadamlara, yıllık zorunlu dalış saatini tamamladıkları sürece hizmet yıllarına bağlı olarak denizaltıcı, dalgıç ve kurbağaadamlara ödenen oranda aylık tazminat ödenmesi de 562 sayılı KHK ile hükme bağlanmıştır.

Kararname, Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3056 sayılı Kanunun 35/1 maddesine “konusuyla ilgili en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak kaydıyla “çözümleyici ve programcı” unvanlarını eklemiştir.

Kararname uyarınca, Türk Patent Enstitüsü Yönetim Kurulu Başkan ve Üyelerine, KİT'lerin yönetim kurulu başkan ve üyelerine bu görevleri nedeniyle yapılan ücret ödemesinin aynen uygulanmasını hüküm altına alınmıştır.

562 sayılı KHK, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34 üncü maddesinin son fıkrası hükmünde değişiklik yaparak, bu fıkra hükmünü yeniden düzenlemiştir. Buna göre, Banka Başkanına (Guvernör), Bakanlık Müsteşarları, Başkan Yardımcılarına Bakanlık Müsteşar Yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatının, diğer personele ise yerine getirdikleri görevleri itibarıyla DMK'na göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevler için belirlenmiş makam tazminatının uygulanmasını hükme bağlamıştır. Bu görevlerde geçirdikleri sürelerin, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Ek 68 inci maddesi uyarınca makam tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılması da 562 sayılı KHK gereğidir.

Kararname, 22.1 1996 tarihli ve 399 sayılı KHK'nin 30 uncu maddesine bir bend ekleyerek, bankacılık ve sigortacılık faaliyetleriyle fiilen uğraşan KİT personeline, kendi yönetmeliklerinde belirtilen esaslar bağlamında elde edilen sigorta acentelik komisyonlarının % 80'inin, personelin her türlü ödemeler dahil kadro aylığı veya sözleşme ücretinin “yılda iki aylık brüt tutarını geçmemek şartıyla” ödenebilmesini hüküm altına almıştır.

Kararname, yine 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı KHK'nin değişik 36 ncı maddesine “ikinci fıkra” olarak bir fıkra eklemiş, buna göre teşebbüslerin, Bakanlar

Kurulu Kararına dayalı olarak yurt dışında kurdukları veya iştirak ettikleri şirketlerde, 657 sayılı DMK'nun 77 nci maddesi hükümleri (yabancı bir memleket veya uluslararası kuruluşta hizmet alma) bağlamında aylıksız ve ücretsiz olarak personelini görevlendirebilmelerine imkan kazandırmıştır. Bu personelden, sözkonusu şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeliklerinde görevlendirilenler hakkında 399 sayılı KHK'nin 15/2-b maddesi hükümlerinin uygulanması da 562 sayılı KHK gereğidir.

Kararname, 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna bir geçici madde eklemiş (Geçici Madde 5), buna göre Başbakanlık merkez teşkilatında halen “programcı” veya “çözümleyici” olarak çalışanlardan en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olanların ücretleri ve her tür ödemeleri hakkında 3056 sayılı Kanunun 35/1 maddesi hükmünün uygulanması, bunlara ayrıca 3056 sayılı Kanunun 31 inci maddesine göre “fazla çalışma ücreti” ödenmesi, 562 sayılı KHK ile hükme bağlanmıştır.

562 sayılı kararname, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Ek 31 inci maddesinin (c) fıkrasını yürürlükten kaldırmış, Geçici Madde 1'i ekleyerek, 5434 sayılı kanunun Ek 20 nci maddesine göre verilecek emekli ikramiyelerinin hesaplanmasında Ek m.70/1-b'deki oranlardan % 100 oranının 1996 yılında % 50, 1997 yılında % 75, % 75 oranının ise 1996 yılında % 40, 1997'de % 60 olarak uygulanmasını hüküm altına almıştır.

562 sayılı KHK'nin 7 nci maddesinin 15.8.1995'te, 14 üncü maddesi ile Geçici 1 inci maddesinin 1.1.1996 tarihinde, diğer hükümleri ise 25.7.1995 (Resmi Gazete'de yayım tarihi) tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi, Kararnamede hükme bağlanmıştır.

Çiller-Çetin Koalisyon Hükümeti, 5.10.1995 tarihine kadar görev yapmış, görevi dönemi içinde “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”nın Onaylandığına İlişkin TBMM Kararı (Karar No: 374, Karar Tarihi: 18.7.1995)²⁷, 7 11.1982 tarihli ve 2709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin

²⁷ Resmi Gazete, 25.7.1995 Tarihli ve 22354 Mükerrer Sayılı

Değiştirilmesine Dair Kanunun çıkarılmasını gerçekleştirmiştir (Kanun No: 4121, Kabul Tarihi: 23.7.1995).²⁸

S. 23.7.1995 TARİHLİ VE 4121 SAYILI KANUN

23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunla, 1982 Anayasasında kamu görevlileri ile ilgili olarak gerçekleştirilen en önemli değişiklik, Anayasanın “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlıklı 53 üncü maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları arasına, 4121 sayılı Kanunla eklenen bir fıkra ile, Anayasanın 128 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin, çıkarılacak bir kanunla kendi aralarında sendikalar ve üst kuruluşları kurmalarına cevaz (izin) verilecek olması ve bu 53 üncü maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile Grev Hakkı ve Lokavt başlıklı 54 üncü madde hükümlerine “tabi olmayacak” kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilmeleri ve idareyle kendi amaçları doğrultusunda “toplu görüşme” yapabilmeleri hükme bağlanmıştır. Yine, 4121 sayılı Kanunla, Anayasanın 67 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle “21 yaş” olan seçme ve halkoylamasına katılma hakkı “18 yaş” olarak yeniden belirlenmiş, ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanunun “uygulanabilir” önlemleri belirlemesi de hükme bağlanmış, dördüncü fıkrasında anılan kanunla değişiklik yapılarak, ceza infaz kurumlarında ve tutukevlerinde bulunan “tutuklulara” ilk defa seçme haklarını kullanma olanağı sağlanmıştır. Anayasanın 67 nci maddesine 4121 sayılı Kanunla eklenen fıkra ile, seçim kurullarının “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenmesi hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasasının “Siyasal Partilerle İlgili Hükümler” alt başlığı altında önce “Parti Kurma, Partilere Girme ve Partilerden Ayrılma konusundaki 68 inci madde, 4121 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiş, parti üyesi olma yaşı 18’e indirilmiştir. Aynı maddenin 4 üncü fıkrasında anılan Kanunla değişiklik yapılarak, siyasi partilerin tüzük ve programları ile eylemlerinin, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet

²⁸ **Resmî Gazete**, 26.7.1995 Tarihli ve 22355 Sayılı

ilkelerine aykırı olamayacağı, sınıf ve zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamayacağı, suç işlenmesini teşvik edemeyeceği yeniden hüküm altına alınmıştır. Aynı maddede, 4121 sayılı kanunla yapılan bir değişiklikle, siyasal partilere üye olma konusunda daha önce varolan yasaklar yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının “memur” statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından “işçi niteliği taşımayan” diğer kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ile “yükseköğretim öncesi” öğrencileri siyasal partilere üye olamazlar. Yükseköğretim elemanlarının siyasal partilere üye olmaları konusunda, ancak kanunla düzenleme yapılabileceği, kanunun, bu elemanların siyasi partilerin “merkez organları dışında kalan parti görevi” almalarına cevaz (izin) veremeyeceği ve parti üyesi yükseköğretim elemanlarının yükseköğretim kurumlarında uyacakları esasların kanunla belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Yükseköğretim öğrencilerinin siyasal partilere üye olabilmelerine ilişkin esasların da “kanunla düzenleneceği” hükmüne, Anayasaya 4121 sayılı kanunun getirdiği değişiklik sonucu yer verilmektedir.

Siyasi partilere, Devletin yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapması, partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esasların da kanunla düzenleneceği, bu değişiklikle hükme bağlanmıştır.

Siyasal Partilerin Uyacakları Esaslar alt bölüm başlığı altındaki Anayasanın 69 uncu maddesi, yine 4121 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, siyasi partilerin faaliyetlerinin, parti içi düzenlemelerinin ve çalışmalarının demokrasi ilkelerine uygun olması gerekliliğine işaret edilmektedir. Bu ilkenin uygulanmasının kanunla düzenleneceği, siyasi partilerin ticari faaliyetlere giremeyecekleri, gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olmasının gerekliliği hükme bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesince, siyasi partilerin mal edinmeleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespitinin, bu konudaki denetim yöntemlerinin ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımların kanunda gösterileceği belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesinin bu denetim görevini yerine getirirken “Sayıştay’ın yardımını sağlaması” da hüküm altına alınmıştır. Anayasa

Mahkemesinin bu denetim sonucunda vereceği kararların “kesin olduğu” belirtilmektedir.

Siyasal partilerin kapatılması konusu, anılan Kanunla yeniden düzenlenmiş, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından kapatma kararının kesin olarak karara bağlanacağı belirtilmiştir.

Bir siyasi partinin tüzük ve programının 68 inci maddenin 3 üncü fıkrası hükümlerine aykırı bulunması halinde “temelli” kapatma kararı verilmesi de, 4121 sayılı kanunun gerçekleştirdiği bu değişiklikle hükme bağlanmıştır. Ancak, bu konuda 4121 sayılı Kanun, önemli bir “şart” getirmiştir. Bu şart da, partinin, bu nitelikteki fiillerin işlendiği “odak” haline geldiğinin Anayasa Mahkemesince tespit edilmesi koşuludur (1982 Anayasasının, 23.7.1995 tarihli ve 4121 Sayılı Kanunun 7 nci maddesi ile değişik 69 uncu maddesi). Anayasanın değişik 69 uncu maddesi, temelli kapatılan bir partinin kurucuları dahil üyelerinin de tabi tutulacağı yaptırımları hükme bağlamaktadır. Buna göre, bir siyasi partinin temelli kapatılmasına beyan ve faaliyetleriyle sebep olan kurucuları dahil üyeleri, Anayasa Mahkemesinin temelli kapatmaya ilişkin “kesin” kararının Resmi Gazetede gerekçeli olarak yayımlanmasından başlayarak beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve denetçisi olamazlar.”²⁹

Temelli kapatılma nedenlerinden birinin de “bir siyasi partinin, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alması” olduğu, 4121 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmektedir (m.7, fıkra 9).

Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmalarının, denetlenmelerinin ve kapatılmalarının, adayların seçim harcamaları ve usullerinin, Anayasanın değişik 69 uncu maddesinde belirtilen esaslar çerçevesinde kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.

1982 Anayasasının, “TBMM’nin faaliyetleri ile ilgili hükümler” başlığı altında “toplanma ve tatil” alt başlıklı 93 üncü maddenin birinci fıkrasında 4121

²⁹ 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 69 uncu maddesinde değişiklik yapan 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun, m.7 (**Resmi Gazete**, 26.7.1995 Tarihli ve 22355 Sayılı)

sayılı Kanunla değişiklik yapılarak, “TBMM’nin her yılın Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanması” hükme bağlanmıştır.

Anayasanın Kooperatifçiliğın Geliştirilmesi başlıklı 171 inci maddesinin “Kooperatifler, Devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi olup, siyasetle uğraşamazlar ve siyasi partilerle işbirliği yapamazlar” şeklindeki son fıkrası hükmü, 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunla yürürlüğün kaldırılmıştır. Böylece son fıkra hükmünde yer alan yasak, yürürlüğün kaldırılmış olmaktadır.

Anayasanın mahalli idareler seçimlerine ilişkin 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasında 4121 sayılı Kanunun 12 nci maddesi ile yapılan değişiklik ve yeni düzenlemeyle belirlenen esaslara göre, seçimlerin ve halkoylamasının serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında beş yılda bir yapılması öngörülmektedir. Ayrıca 1982 Anayasasında, 4121 sayılı Kanunun 12 nci maddesiyle yapılan değişiklikle de, “milletvekili genel ve ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimlerin, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte yapılması hükme bağlanmıştır. 4121 sayılı Yasa, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebileceğini de hükme bağlamıştır.

1993 Genel Seçimleri sonucunda, 24.6.1993’te kurulan Çiller-Karayağın Koalisyon Hükümeti 20.9.1995’e kadar görev yapmış, bu tarihte istifa etmiş³⁰ yeni hükümeti kurmakla Tansu Çiller tekrar görevlendirilmiştir.³¹

V. II. ÇİLLER HÜKÜMETİ

Tansu Çiller başkanlığında 5.10.1995’te oluşturulmuş, ancak kısa bir süre sonra 15.10.1995’te TBMM’den güvenoyu alamadığından göreve başlayamamıştır.³²

³⁰ Bakanlar Kurulunun İstifasına İlişkin İşlem, **Resmi Gazete**, 20.9.1995 Tarihli ve 22410 Mükerrer Sayılı

³¹ Bakanlar Kurulunun Kurulması İçin Tansu Çiller’in Görevlendirilmesine Dair İşlem, **Resmi Gazete** 21.9.1995 Tarihli ve 22411 Mükerrer Sayılı

³² Bakanlar Kuruluna Güvensizlik Oyu Hakkında TBMM kararı, Karar No: 379, Kabul Tarihi: 15.10.1995, **Resmi Gazete**, 17.10.1995 Tarihli ve 22436 Sayılı

VI. ÇİLLER-BAYKAL ORTAK HÜKÜMETİ DÖNEMİ (5.11.1995-6.3.1996)

Bakanlar Kurulunun oluşturulması için Tansu Çiller yeniden görevlendirilmiş³³, kurulan Çiller-Baykal Koalisyon Hükümeti, Tansu Çiller başkanlığında 5.11.1995 tarihinde güvenoyu alarak³⁴ göreve başlamıştır. Bu atama işleminden hemen önce, yani Çiller-Baykal Koalisyon Hükümeti göreve başlamadan önceki tarihte, siyasal istikrarsızlığın da etkisiyle TBMM, 27.10.1995'te 4125 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”u kabul etmiştir.³⁵ TBMM, TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin 27.10.1995 tarihli ve 384 sayılı Kararı ile, “1995 Genel Seçimlerinin 27.12.1995 tarihinde yapılmasına” karar vermiştir.³⁶ Meclis, çalışmalarına son vermeden önce Milletvekili Seçimi Kanununda 23.11.1995 tarihli ve 4138 sayılı Kanunla bir değişiklik daha yapmıştır. Bu durum, hükümet bunalımına son vermek üzere seçimlerin yenilenmesi de dikkate alınacak olursa, Çiller-Baykal ortak hükümetinin bir “seçim hükümeti” olduğunu göstermektedir. Bu hükümetin kısa süren görev döneminde, Genel Seçim hazırlıkları sürerken, 4.11.1995 tarihli ve 4129 sayılı Kanun kabul edilerek³⁷, 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile (A) ve (B) işaretli cetvellerde değişiklik yapılması kararlaştırılmış, 1995 Mali Yılı Bütçe Kanununa Bağlı (A) cetveline ilişik (1) sayılı cetvelde yazılı tertibe 380 trilyon TL ödenek verilmiş, (B) cetveline ilişik (2) sayılı cetvelde yazılı tertibe de 276 trilyon TL eklenmiştir. 4129 sayılı Kanun, Bakanlar Kuruluna 15.11.1995'ten geçerli olmak üzere şu konularda düzenleme yetkisi vermiştir:

* DMK'nun “katsayı” başlıklı 154 üncü maddesi uyarınca, “memur aylık katsayısını”, taban aylık katsayısını DMK m.213'ten sonra gelen Zam ve Tazminatlar başlıklı Ek Madde uyarınca zamların aylık tutarlara çevrilmesinde uygulanacak “yan ödeme katsayısını” yeniden belirlemek;

³³ Bakanlar Kurulunun Kurulması İçin Tansu Çiller'in Görevlendirilmesine Dair İşlem, **Resmi Gazete** 17.10.1995 Tarihli ve 22436 Mükerrer

³⁴ Bakanlar Kurulunun Güvenoyu Alması, **Resmi Gazete**, 30.10.1995 Tarihli ve 22448 Sayılı

³⁵ **Resmi Gazete**, 28.10.1995 Tarihli ve 22447 Mükerrer Sayılı

³⁶ **Resmi Gazete**, 31.10.1995 Tarihli ve 22449 Mükerrer Sayılı

³⁷ **Resmi Gazete**, 6.11.1995 Tarihli ve 22455 Sayılı

* 6.4.1995 tarihli ve 95/6749 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki listede yer alan³⁸ kurum ve kuruluşların hizmet sözleşmesi esaslarında, anılan Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmiş bulunan “taban” ve “tavan” ücretleri ile 6.6.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Kararnameye bağlı “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”ın değişik 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan tavan ücretini, KİT personeline ilişkin 399 sayılı KHK’ye ekli (II) sayılı cetvele dahil pozisyonlarda sözleşmeli olarak çalıştırılan personelin sözleşme ücret tavanını, kadrolu olarak çalışan üst düzey Devlet memurlarının maaşlarında meydana gelecek artış oranlarını gözönünde bulundurmak suretiyle artırmak, sözkonusu hükümlere göre sözleşmeli olarak çalıştırılan personelin sözleşme ücretlerinin de, aynı tarihten geçerli olmak üzere, yeni bir sözleşmeye gerek olmaksızın, tavan ücretlerdeki artış oranlarında artırılmak suretiyle ödettirmek, 29.8.1977 tarihli ve 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası”nın birinci maddesinde yer alan “500” gösterge rakamını artırmak.

Böylece genel seçimler öncesi çıkarılan 4129 sayılı Kanun, hükümete, personel harcamalarını gerçekleştirme konusunda yürütsel yetki tanımıştır.

1995 Genel Seçimlerinin 24.12.1995’te yapılması TBMM’nce kararlaştırıldığından, Çiller-Baykal Koalisyon Hükümetinin görevi sürerken, 1996 Mali Yılbaşı olan 1 Ocak 1996 ile 30.4.1996 tarihleri arasında uygulanmak ve Kanun metninde belirtilen tarihte (1.1.1996’da) yürürlüğe girmek üzere³⁹ 1996 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline İlişkin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesine Dair 4130 sayılı Kanun, TBMM’de kabul edilmiştir.⁴⁰

Bu kanun, 1 Ocak 1996-30.4.1996 tarihleri arasındaki 3 aylık dönem için kamu personeline ilişkin harcamaları yapmak üzere Hükümete şu konularda yetki tanımıştır: Memur aylık katsayısını, taban aylık katsayısını yeniden belirlemek, hizmet sözleşmesi esaslarında 6.4.1995 tarihli ve 95/6749 sayılı Bakanlar Kurulu ile tespit edilmiş bulunan taban ve tavan ücretleri 6.6.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı

³⁸ Resmi Gazete, Tarihli ve Sayılı

³⁹ Resmi Gazete, 11.11.1995 Tarihli ve 22460 Sayılı

⁴⁰ 9.11.1995 Tarihli ve 4130 Sayılı Kanun (Yürürlük Tarihi: 1.1.1996), Resmi Gazete, 11.11.1995 Tarihli ve 4130 Sayılı

kararnameye bağlı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın üçüncü maddesinde yer alan tavan ücretini ve 399 sayılı KİT Personeli Hakkındaki KHK'deki "sözleşmeli personel" (2 sayılı cetvel) pozisyonlarındaki personelin sözleşme ücret tavanını artırmak; kanunlar, KHK'ler ve yürürlükteki mevzuat uyarınca bütçe kanunları ve eki cetvellerde tespiti gereken diğer katsayı miktar ve sınırlarını belirlemek; 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu ve eki Cetvellerde yer alan kamu personelinin mali haklarına ilişkin miktar ve sınırları artırmak, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca aylık ödemelerine esas alınan gösterge rakamı ile Vatani Hizmet Tertibinden Aylık Bağlanması Hakkında Kanun uyarınca bağlanmış aylıkların gösterge rakamını artırmak.

VII. ANAP-DYP ORTAK HÜKÜMETİ (5.11.1995-6.3.1996)

Ülkemizde, 24.12.1995 tarihinde yapılan Genel Seçimlerden önce kurulan ve 5.11.1995 tarihli ve 387 sayılı TBMM Kararı ile güvenoyu alan Doğru Yol Partisi (DYP)-Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ortak hükümeti (Çiller-Baykal Ortak Hükümeti), Genel Seçimlerden sonra da yeni bir hükümet kurulup göreve başlayıncaya kadar hükümet görevini sürdürmüştür. Bu hükümetin görevden çekilmesi üzerine hükümeti kurma görevi, Anavatan Partisi Genel Başkanı Mesut Yılmaz'a verilmiş, Çiller dışında DYP'lilerle kurulan ve güven oyu alarak 6.3.1996'da göreve başlayan Bakanlar Kurulu ise, çok kısa bir süre (22 gün) bu görevi sürdürmüş ve görevden çekilmiştir.

1995 Genel Seçimleri sonucuna göre "hiçbir siyasi parti tek başına iktidar olamadığından, ortak hükümet kurma" zorunluluğu bulunduğundan, hükümeti kurmak üzere görevlendirilen Refah Partisi Genel Başkanı Erbakan'ın Mesut Yılmaz'la ortak hükümet kurma girişimleri de başarılı olamamıştır. Yeniden görev alan Erbakan'ın hükümet kurma girişimi devam etmiş, DYP Genel Başkanı Tansu Çiller'le hükümet kurma konusunda anlaşma sağlamıştır. Refah Partisi-Doğru Yol Ortak Hükümeti 8.7.1996'da TBMM'den güvenoyu alarak göreve başlamış ve 30.6.1997'ye kadar bu görevi sürdürmüştür.

Refah Partisi-Doğru Yol Partisi Ortak Hükümeti'nin çalışmalarını açıklamadan önce, II.Mesut Yılmaz Hükümeti'nin çok kısa süren görev dönemindeki etkinliklerine bakılacak olursa⁴¹, bu yirmi iki günlük sürede, kamu personel rejimine ilişkin herhangi bir yasal ve icrai tasarrufta bulunulmamış olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bazı önemli uluslararası veya iki taraflı sözleşmelere ve andlaşmalara Türkiye'nin katılması ve sözleşmelerin ve andlaşmaların uygun bulunduğu ve onaylanması konusunda Bakanlar Kurulu birtakım kararlar almıştır.

VIII. RP-DYP ORTAK HÜKÜMETİ DÖNEMİNDEKİ (8.7.1996-30.6.1997) ÇALIŞMALAR VE YASAL DÜZENLEMELER

Bir önceki hükümet döneminde bazı dış ülkelerle imzalanan protokoller, sözleşmeler ve anlaşmalar, bu hükümet döneminde de, değişik ülkelerle, değişik konularda imzalanmıştır. Bunlar arasında, örneğin, “Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu ile T.C. Hükümeti Arasında Kredi Anlaşması”, Kırgızistan ile Türkiye arasında imzalanan Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Tüzüğü'nün Onaylanmasına İlişkin Karar”, “Kırgızistan Öğretim ve Bilim Bakanlığı ile Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı Arasında imzalanan “Eğitim ve Bilim Alanlarında İşbirliği Anlaşması”, “Orta Asya İncelemeleri Uluslararası Enstitüsü Kurulmasına İlişkin Anlaşma”, “Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası Kuruluş Anlaşması” onaylanması gibi önemli Bakanlar Kurulu Kararları da vardır.

Bu hükümet döneminde çıkarılmış tüzükler de sözkonusudur. Örnekse, Basın-Yayın İşkolu ve Gazetecilik İşkolu'nda Değişiklik Yapan Tüzük, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi Nizamnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük, İstanbul Liman Tüzüğü gibi.

Bu hükümet döneminde çıkarılmış yönetmeliklerden önemli olanlarına gelince, “Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye Kabul Edilenler Hakkında Yönetmelik”, “Kamu Binalarının Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik”, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Açılacak Çocuk Bakımevleri Yönetmeliği”, “Bankaların Müşterilerinin Kimliklerini Tespit Yükümlülüğü

⁴¹ Daha fazla bilgi için Bkz. : Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Düstur, Beşinci Tertip İkinci Kitap, Cilt 35, 1996

Hakkında Yönetmelik” ile “Memurlara Yapılacak Giyim Yardımı Yönetmeliği” sayılabilir.

RP-DYP Hükümeti, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileriyle İlgili Bazı Kanunlarla KHK’lerde 28.11.1996 tarihli ve 4214 sayılı Yetki Kanunu’na dayanarak KHK/570 ile bazı değişiklikler yapmıştır⁴². Buna göre, DMK’da, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda KHK/270 Yüksek Hakimlik Tazminatı hk. KHK’de, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda, 375 ve 547 sayılı KHK’lerde, 926 sayılı TSK Personel Kanununda yapılan değişiklikleri ile kanun ve KHK kapsamındaki memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin bazı özlük ve mali hakları yeniden ele alıp ortalama %30’a yakın artış sağlamıştır. KHK/570, 5434 sayılı TC Emekli Sandığı Kanunu’nun değişik Ek 20 inci maddesine göre verilecek “emekli ikramiyesinin” hesaplanmasında, anılan Kanunun Ek 70 inci maddesinin (b) bendindeki %60 oranının ileriki yıllara göre kademeli uygulanmasına ilişkin kademeli yüzde oranlarını da belirlemiştir⁴³.

Bu ortak Hükümet, 3.12.1996 tarihli ve 4216 Yetki Kanunu’na dayalı olarak KHK’lerle yaptığı bazı yasal düzenlemelerle, sosyal hizmetler alanında etkinlik gösterecek bir kamu kurumu oluşturmuştur. Bu kurum, 23.3.1997 tarihli ve 571 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan⁴⁴ “Özürlüler İdaresi Başkanlığı”dır. Anılan KHK, amacını, “özürlülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkili, verimli biçimde yürütülmesini sağlamak için ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümü gerçekleştirmek, özürlülerle ilgili ulusal politikanın oluşturulmasına yardımcı olmak, özürlülerin sorunlarını belirleyip çözüm yollarını araştırmak” olarak açıklamıştır.

571 sayılı KHK’nin içeriğinde, Genel Esaslar’a, Başkanlığın görevlerine, Başkanlık Örgüt Birimlerine (Ana Hizmet Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri) ilişkin hükümler yer almakta, Özürlüler Yüksek Kurulu ile Özürlüler Şurası kurulmakta, Başkanlığın sorumluluk ve yetkileri

⁴² R.G: 3.4.1997/22953 Mükerrer. KHK/570-20.3.1997 sayılı.

⁴³ 5434 sayılı Kanunun Ek 20 inci maddesine göre verilecek emekli ikramiyelerinin hesaplanmasında, aynı kanunun Ek 70 inci maddesine göre 25.8.1998 tarihli ve 98/11588 sayılı BKK ile belirlenen oranlardan %240, %200 ve %180 oranlarının 1.12.1998’den geçerli olmak üzere, yıllara göre kademeli olarak yıllara uygulanması, sözü edilen BKK ile kararlaştırılmıştır. R.G. 5/9/1998-23454

⁴⁴ **Resmi Gazete**, 30.5.1997 Tarihli ve 23004 Mükerrer Sayılı

düzenlenmekte, “Özürlüler Uzman Yardımcılığı” ve “Uzmanlığı” kadroları (DMK Ortak Hükümler m.36 A-11’de yer alacak) ihdas edilmektedir⁴⁵.

Sosyal hizmetler alanında ortak hükümetin gerçekleştirdiği bir diğer yasal düzenleme de, yine 3.12.1996 tarihli ve 4216 sayılı Yetki Kanunu’na dayalı olarak çıkardığı 30.5.1977 tarihli ve 573 sayılı “Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir⁴⁶. Kararname’nin amacı, “özel eğitim gerektiren bireylerin, ülkemiz Milli Eğitiminin genel amaçları ve temel ilkeleri doğrultusunda, genel ve mesleki eğitim görme haklarını kullanabilmelerini sağlamaya yönelik esaslar düzenlemek” biçiminde belirtilmektedir. “Kapsam” başlığı altında m.2’de, KHK’nin, özel eğitim gerektiren bireyler ile onlara doğrudan ya da dolaylı olarak verilecek eğitim hizmetlerini, bu hizmetleri sağlayacak okul, kurum ve programları kapsadığı açıklanmakta, “özel eğitim gerektiren birey”, özel eğitim”, “kaynaştırma” ve “tanılama” kavramları m.3’te tanımlanmaktadır. Buna göre, **“özel eğitimi gerektiren birey”** çeşitli nedenlerle, bireysel özellikleri ve eğitim yeterlilikleri açısından yaşdaşlarından beklenen düzeyden anlamlı farklılık gösteren bireyi, **“özel eğitim”**, bu türk eğitimi gerektiren bireylerin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak için özel olarak yetiştirilmiş personel, geliştirilmiş eğitim programları ve yöntemleri ile onların özür ve özelliklerine uygun ortamlarda sürdürülen eğitimi, **“kaynaştırma”**, özel eğitim gerektiren bireylerin diğer bireylerle etkileşim içinde bulunmalarını sağlamak ve eğitim amaçlarını en üst düzeyde gerçekleştirmek için geliştirilmiş eğitim ortamlarını, **“tanılama”** ise, eğitsel amaçla, bireyin tüm gelişim alanlarındaki özelliklerinin belirlenerek değerlendirilmesi sürecini ifade etmektedir.

KHK’de sözü edilen Bakanlık ise, Milli Eğitim Bakanlığı’dır.

573 sayılı KHK, özel eğitimin temel ilkelerini belirtmiş, eğitim öğretimi, ilköğretim, ortaöğretim, yükseköğretim ve yaygın eğitim bağlamında düzenlemiştir. Kararname, **“Eğitim Ortamları”** başlığı altındaki İkinci Bölüm’de, kaynaştırma, özel eğitim okullarında eğitim, özel eğitim desteği, eğitim programları ve değerlendirme konularında düzenleme yapmıştır. Kararname, ayrı bir kısmı da, Kurumla ve Görevlerine özgülemiş, koordinasyon, özel eğitim okulları ve kurumları,

⁴⁵ İhdas edilen kadrolar, **Resmi** Gazete, 30.5.1997/23004 Mükerrer’de yayımlanmıştır.

⁴⁶ **Resmi** Gazete, 6.6.1997/23011 Mükerrer.

diğer okul ve kurumlarda özel eğitim, özel eğitime destek sağlayan kurumlar, rehberlik ve psikolojik danışma hizmetleri servisi konularında da esasa ilişkin düzenlemeleri gerçekleştirmiştir.

Kararnamenin son kısmında, “çeşitli hükümler” başlığı altında, özel eğitim okul ve kurumları ile rehberlik ve araştırma merkezlerinin Milli Eğitim Bakanlığı’nca açılacağı, gerçek ve tüzel kişilerin de, özel eğitime katkıda bulunmak amacıyla, 8.6.1965 tarihli ve 625 sayılı “Özel Eğitim Kurumları Kanunu”ndaki esaslara uygun olarak özel okul veya kurum açabilecekleri, resmi ve özel okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim okulları ile yaygın eğitim kurumlarının, çevrelerindeki özel eğitim gerektiren bireylere özel eğitim sağlamakla yükümlü oldukları bu KHK ile hükme bağlanmaktadır. Diğer konular, örneğe, personel ihtiyacının karşılanması, teftiş ve denetim, özel eğitim araçlarına ilişkin hükümler de KHK’de yer almaktadır.

573 sayılı KHK, 20.10.1983 tarihli ve 2916 sayılı “Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu”nu yürürlükten kaldırmış, KHK’nin uygulanmasıyla ilgili hususların, bu KHK’nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde Milli Eğitim Bakanlığı’nca hazırlanacak yönetmeliklerde belirtilmesini de hükme bağlamıştır.

Erbakan-Çiller Ortak Hükümeti, bir yıl görevde kaldıktan sonra görevden çekilmiştir.

IX. ANAVATAN PARTİSİ – DEMOKRATİK SOL PARTİ – DEMOKRAT TÜRKİYE PARTİSİ ORTAK HÜKÜMETİ (ÜÇÜNCÜ MESUT YILMAZ HÜKÜMETİ)

Erbakan-Çiller Ortak Hükümeti, 8.7.1996-30.6.1997 tarihleri arasında 1 yıl süreyle görev yapmış, daha sonra hükümet görevinden çekilmiştir. Bunun üzerine, yeni koalisyon hükümeti arayışları tekrar başgöstermiş, sonuçta yukarıdaki başlıkta sözü edilen üçlü koalisyon hükümeti, Rize Milletvekili (ANAP) Mesut Yılmaz başkanlığında kurulmuştur. Bu yeni ortak hükümette, DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit ile DTP (Demokrat Türkiye Partisi) Genel Başkanı İsmet Sezgin de, Devlet ve

Başbakan Yardımcısı olarak görev almışlardır. İsmet Sezgin bu görevi yanında Milli Savunma Bakanlığı'nı da üstlenmiştir.

Üç siyasi partinin oluşturduğu bu Hükümet döneminde de, Uluslararası ve Çeşitli Dış Ülkelerle Yapılan İkili Andlaşmaların ve Sözleşmelerin Onaylanmasına İlişkin Kanunlar ve Bakanlar Kurulu Kararları önemli bir yer tutmaktadır. Bunun yanında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük ve mali haklarına ilişkin bazı kanunlar da, bu ortak hükümet döneminde çıkarılmıştır. Bunlar arasında, sağlıkla ilgili olarak, kamu görevlilerinin yurt dışında tedavilerine ilişkin çıkarılan 29.7.1988 tarihli ve 4375 sayılı Kanun⁴⁷, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı DMK'nun 30.5.1973 tarihli ve KHK/5 ile değişik "Tedavi Yardımı" başlıklı 209 uncu maddesinin ikinci fıkrasında değişiklik yaparak, Sağlık Bakanlığınca yetkili kılınan tam teşekküllü hastanelerin sağlık kurullarınca düzenlenen ve Sağlık Bakanlığınca onaylanan raporlara göre yurt içinde tedavilerinin mümkün olmadığı anlaşılan devlet memurları ile bunların eşleri, bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve aile yardımına müstahak çocuklarının, tedavi için yurtdışına gönderilebileceklerini hükme bağlamış, bunların yollukları ve tedavi giderlerinin kurumlarınca ödenmesi, yurt dışında tedavi süresinin iki yılı geçemeyeceğini, bu süre içinde, acil durumlar dışında, raporda gösterilen hastalıktan başkası için tedavi giderleri ödenmeyeceği ve bu tedavi için süre uzatılamayacağını, tedavi süresinin 6 ayı geçmesi durumunda, ilgili yabancı sağlık kurumundan alınan ve tedavinin devamı zorunluluğunu gösteren raporun, sağlık ataşeliği veya misyon şefliğince hastanın kurumuna ve Sağlık Bakanlığına gönderilmesinin gerekliliği belirtilmiştir.

Bu ortak hükümetin bir buçuk yıllık görev süresi içinde yaşanan siyasal istikrarsızlık ve yönetsel huzursuzluk ortamı, Türkiye'yi tekrar seçim platformuna yöneltmiştir. Bunun en canlı kanıtı da, 31.7.1998 tarihli ve 4381 sayılı Kanundur, "Seçimlerle ilgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması, TBMM'nin 21 inci Dönem Milletvekili Genel Seçimleri ve Birlikte Yapılacak Mahalli İdareler Genel Seçimleri Hakkında Kanun"⁴⁸.

⁴⁷ Resmi Gazete, 2.8.1988/23421

⁴⁸ Resmi Gazete, 2.8.1998/23421

Kanun, her iki seçimin başlangıç tarihini 4 Ocak 1999 olarak belirlemiştir. 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da, seçime katılacak siyasi partilerin tespit ve ilan tarihi de aynı tarih olarak belirtilmiştir (m.1)

18 Nisan 1999 günü yapılacak seçimlerde aday olabilmek için yasa gereği istifaların veya görevlerinden ayrılmaları gerekenlerin, 11 Ocak 1999 günü çalışma saati bitimine kadar görevlerinden “ayırılma isteği”nde bulunmadıkça aday olamayacakları ve aday gösterilemeyecekleri 4381 sayılı Kanunla hükme bağlanmıştır (m.2).

Anılan Kanun, 298 sayılı Kanuna bir fıkra ekleyerek, seçmen sayısı 25.000'i aşan ilçelerde, seçim evrakının dağıtılıp toplanması, sandık kurullarından sonuçların alınarak birleştirilmesi ve bağlı olduğu ilçe seçim kuruluna teslim görevini niyabeten yerine getirmek amacıyla “geçici ilçe seçim kurulları oluşturulabilmesine cevaz vermektedir. Bu kurulların bir başkanla altı üyeden oluşması yasa gereğidir. İl ve İlçe seçim kurullarında görev almış yargıçlardan sonra gelen en yüksek dereceli yargıçların, kıdem ve yaş sırasına göre bu kurullara başkanlık etmeleri söz konusudur. Kurulun iki üyesinin kurul başkanınca kamu görevlileri arasından belirlenmesi anılan kanun hükmündendir. Dört üye ise, dört yedeği ile birlikte 19 uncu madde esaslarına göre siyasi partilerden alınır. Kurulların çalışma usul ve esasları, kurulacağı ilçeler ile sayısı ve görev süresinin Yüksek Seçim Kurulu'nca kararlaştırılmasını Kanun öngörmektedir (m.3).

298 sayılı Kanunun 30 uncu maddesine bir fıkra eklenerek, ilçe seçmen kütük büroları ve il seçim kurulları için, öncelikle adliye ve hükümet konaklarında yeterli nitelikte yer ayırmakla Cumhuriyet Başsavcılarını ve mülki amirler görevlendirilmiştir.

298 sayılı Kanunun 74 üncü maddesi değiştirilerek, sandıkların konacağı yerleri, oy verme işinin vaktinde sona ermesi için alınması gerekli önlemleri, seçim kurullarının denetiminde, sandık kurulunun tespit etmesi hüküm altına alınmıştır. Sandıkların konacağı yerlerin belirlenmesinde, seçmenlerin oylarını kolaylıkla, serbestçe ve gizli olarak verebilmesi gözetilir. Özürlü seçmenlerin oylarını rahatça kullanabilmeleri için gerekli önlemlerin alınması sandık kurullarının

yükümlülüğündedir. Sandıkların, okul (özel okulları ve özel dershaneleri de içermek üzere) avlusu ve salonların elverişli kısımları gibi genel yerlere, yetmediği takdirde kiralanacak kahvehane, lokanta gibi yerlere konması gereklidir. Askeri bina ve tesislerle karakollara, ve parti binalarına, muhtarlık odalarına sandık konulamaz. Üç adetten fazla sandık konan binalarda bina sorumlularının görev esaslarının Yüksek Seçim Kurulu'na belirlenmesi yasa gereğidir (m5).

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da da 4381 sayılı Kanunla değişiklik yapılmıştır. Buna göre, Belediye Başkanlığı seçiminde kullanılacak birleşik oy pusulalarının en üstünde “Siyasi Partiler” ve bağımsız adaylar varsa, “Siyasi Partiler ve Bağımsız Adaylar” ibaresi bulunması, bu ibarenin altına, seçime katılan siyasi partilerin temsilcileri huzurunda Yüksek Seçim Kurulu'na kur'a esasına göre en başta ve ortada partinin özel işareti, özel işaretin altında “tam yazı” halinde adının, belirli bir aralık ve çizgiden sonra da, çapı 2 cm. olan bir boş dairenin basılması ve bütün bunların altına çizilmesi, bu çizginin altına da o partinin aday adlarının ve soyadlarının konması yasa gereğidir.

İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi üyeleri seçimlerinde kullanılan birleşik oy pusulasına, siyasi parti adaylarının ad ve soyadlarının “yazılmaması” gereklidir. Birleşik oy pusulası, isim listesi dışında, yukarıdaki bendlerde yazılı şartlara uygun olarak hazırlanması, yasa gereğidir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 37 nci maddesine, birinci fıkradan sonra gelmek üzere bir fıkra eklenerek, siyasi partilerin, ön seçim ya da aday yoklaması yaptıkları seçim çevrelerinde, toplam olarak TBMM üye tamsayısının %5'ini aşmamak üzere, ilini, seçim çevresini, aday listesindeki sırasını, ön seçim veya aday yoklaması tarihinden en az 10 gün önce Yüksek Seçim Kurulu'na bildirmek koşuluyla merkez aday gösteribilmelerine cevaz verilmiş, ön seçim ya da aday yoklaması yapılmayan yerlerde, siyasi partilerin merkez yoklaması veya diğer usullerden bir veya birkaçı ile aday belirleme yetkileri saklı tutulmuştur.

4381 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden yani 2.8.1998'den önce, 18 Nisan 1999 tarihine kadar olan süre içinde siyasi partilerin tüzüklerinde gerekli

düzenleme ve değişiklik yapma yetkisinin, partilerin merkezdeki yetkili karar organlarına ait olduğu da anılan Kanun m.8’de belirtilmektedir.

4381 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesinde ilçe seçim kurullarının, 4381 sayılı Kanunun yayım tarihi-aynı zamanda yürürlük tarihi olan- 2 Ağustos 1998 tarihini izleyen bir ay içerisinde, yasanın ilk sekiz maddesinde belirtilen esaslara göre, yeniden oluşturulması ve 18 Nisan 1999’da “birlikte yapılmasına” karar verilen 21 inci dönem Milletvekili ve Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde, seçim ve sandık kurullarına, TBMM’de grubu bulunan partilerden ve grubu bulunmamakla birlikte son genel seçimlerde o yerde en çok oy alan partiden birer üye alınması hükme bağlanmıştır.

Geçici 2 nci madde, 21 inci dönem Milletvekili ve Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde, propaganda amacıyla bayrak, flama vb. malzemelerin, cadde, sokak ve mahallelere asılmasını yasaklamaktadır. Siyasi parti teşkilat binalarının önleri ile sadece miting süresince miting yapılan meydanlar, bu yasak hükmü dışında bırakılmıştır. Geçici 2 nci madde hükmüne aykırı hareket edenler hakkında 298 sayılı Kanunun ceza hükümlerinin uygulanması da hüküm altına alınmıştır. Seçim suçlarından doğan kamu davasının, seçimin bittiği tarihten itibaren üç ay içinde açılmaması durumunda, kavuşturma yapılamaması da Geçici Madde 3 hükmündendir.

Geçici m. 4 ise, 18 Nisan 1999’da yapılacak Genel ve Yerel Seçimlere, hukuki ya da fiziki özürleri olmaksızın katılmayanlara, 2829 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu’nun ilgili maddesinde gösterilen para cezasının beş milyon TL: olarak uygulanmasını hükme bağlamıştır.

Bu üçlü ortak hükümet döneminde bir yandan ülke genel ve yerel seçimlere hazırlanırken, öte yandan görevdeki hükümet, uluslararası ve iki taraflı anlaşmaları, protokolleri, notaları ve sözleşmeleri onaylama yanında, daha önce de belirtildiği gibi, birtakım önemli konularda yasalar çıkarılmasını sağladığı gibi bizzat kendisi de Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan yönetmelikler çıkarmıştır.

Milli Eğitim Bakanlığının (MEB) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına ilişkin KHK’nin değiştirilerek kabulü hakkında 13.11.1997

tarihli ve 4307 sayılı Kanun⁴⁹, MEB'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a bir bend eklemiş buna göre, “Yabancı Ülkelere Gönderilecek Öğrenciler Hakkında Kanun” hükümlerine göre yurt dışına gönderileceklerden ayrı olarak, her yıl yapılan Merkezi Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sınavı (ÖSYS)⁵⁰ sonuçlarındaki başarı sırasına göre birinci sıradan başlamak kaydıyla, ilk ikibin kişi içerisinde en çok ikiyüz öğrencinin; yükseköğretim kurumlarından mezun olanlardan ise, MEB’ca ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde ÖSYM’ye yaptırılacak sınavdan en az yüzde altmış başarı puanı alanlardan, başarı sırası esas alınmak suretiyle en çok 800 öğrencinin, aynı kanun hükümleri bağlamında yurt dışında lisans ve lisansüstü öğrenim görmelerine olanak kazandırılmıştır.

Lisans ve yüksek lisans düzeyinde öğrenim yapmak üzere yurt dışına gönderilecek öğrencilerin, gidecekleri ülkeye ve eğitim ortamına sağlıklı biçimde “uyumlarını” sağlamak için, bu ülkelerde karşılaşılabilecekleri olumlu ve olumsuz durumlarla, Türkiye’ye dönüşün önemi ile ilgili konularda bilgilendirilmeleri tanıtıcı dokümanlarla takviye edilmeleri ve 3 haftadan az olmamak üzere bir “uyum” kursuna tabi tutulmaları Yasa gereğidir.

Üçlü ortak hükümet görevi döneminde çıkarılan bir başka Yasa da, “Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılması hakkında 22.12.1997 tarihli ve 4315 sayılı Kanun olup 1 sayılı Cetvelde yeni bir düzenlemeyi gerçekleştirerek Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Sözleşmeli Personeline İlişkin Taban ve Tavan Sözleşme ücretlerinde artışlar sağlamıştır.

Bu dönemde 1998 Kamu Personeline İlişkin Hükümler başlıklı Üçüncü Kısımın Birinci Bölümünde, kamu hizmeti görevlilerinin özlük hakları yeniden düzenlenmiş, 1996 Mali Yılı Kesin Hesap Kanunu kabul edilmiş, Katma Bütçeli İdareler 1998 Yılı Bütçe Kanunu çıkarılmış⁵¹, 1996 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin Hesap Kanunu da RG’de yayımlanmıştır.

⁴⁹ Resmi Gazete, 19 Kasım 1997/23175

⁵⁰ Günümüzde, ÖSYM’ce Öğrenci Yerleştirme Sınavı (ÖYS), yani tek basamak esasına dayalı sınav uygulanmaktadır.

⁵¹ Resmi Gazete, 31.12.1997/23217 Mükerrer.

Bu dönemde sosyal amaçlı olarak çıkarılan 4320 sayılı “Ailenin Korunmasına Dair Kanun, aile-içi şiddetle karşılaşan aile bireylerinin kendilerinin ya da Cumhuriyet Başsavcılığının bildirmesi durumunda Sulh Hukuk Yargıcınca kusurlu eş hakkında alınacak önlemleri hükme bağlamıştır. Kusurlu eş hakkında alınacak önlemlerin uygulanma süresi en çok altı ay olup, kararla hükmolunan önlemlere aykırı davranılması halinde tutuklama ve hakkında özlüğü bağlayıcı cezaya hükmedileceğinin kusurlu eşe bildirilmesi de yasa gereğidir. Koruma kararına uyulmaması durumunda, anılan Kanun, mağdurları şikayet başvurusunda bulunmalarına gerek olmaksızın zabitanın re’sen soruşturma yaparak evrakı en kısa zamanda Cumhuriyet Başsavcılığına intikal ettirmesi de Yasa gereğidir.

Cumhuriyet Başsavcılığı’nın koruma kararına uymayan eş hakkında Sulh Ceza Mahkemesinde kamu davası açması, bu davanın duruşması hakkında 3005 sayılı “Meşhut Suçların⁵² Muhakeme Usulü Kanunu” hükümlerinin uygulanması da yine yasa hükmündendir.

Fiil, başka bir suç oluştursa bile, koruma kararına aykırı davranan eş, ayrıca 3-6 ay hapis cezasına hükmolunması da 4320 sayılı Kanun gereğidir.

Bu dönemde, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında 41 sayılı KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 15.1.1998 tarihli ve 4324 sayılı Kanunla İstanbul’da yüksek öğretim-eğitim etkinliklerinde bulunmak üzere “Bahçeşehir Üniversitesi” ve “Haliç” Üniversitesi adlarıyla iki vakıf üniversitesi kurulmuştur.

Bu dönemde, “Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi” konularında 21.1.1998 tarihli ve 4325 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde vergi teşvikleri uygulamak ve yapılacak yatırımlara bedelsiz arazi ve arsa sağlamak suretiyle yatırımları ve istihdam olanaklarını artırmak amacını taşıyan, 21.1.1998 tarihli ve 4325 sayılı Kanundur⁵³. Kanunda geçen “Olağanüstü Hal Bölgesi”, bölge ve mücavir alanına dahil iller ile Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca belirlenen birey başına GSYİH miktarları 1.500 ABD Doları veya daha az ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirlenen

⁵² 305 sayılı Kanun, « suçüstü » hükümlerinin uygulanmasını düzenleyen bu ceza usulü kanunudur.

⁵³ RG. 23.1.1998/23239

“sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi -0.5 ve daha düşük bulunan illerden Bakanlar Kurulunca belirlenecek illeri; “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” ise, Bakanlar Kurulu’nca bu yöreler kapsamına alınan illeri ve ilçeleri kapsamaktadır. Bu kanunla, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nda değişiklik yapılarak, “Gelir ve Kurumlar Vergisi İstisnası” başlığını taşıyan m.3 ile 1.1.1998 (kanunun yürürlük tarihi) ile 31.12.2000 tarihi arasında, Olağanüstü Hal Bölgesi kapsamında sayılan illerde, yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi yükümlülerinin, bu illerdeki iş yerlerinde fiilen ve sürekli olarak 10 ve daha çok işçi çalıştırmaları koşuluyla, özellikle bu iş yerlerinden elde ettikleri kazançlarının işe başlama tarihinden itibaren yatırım dönemi dahil “beş vergilendirme dönemi” vergiden müstesna oldukları hükme bağlanmıştır.

Anılan kanun, ayrıca yukarıda anılan fıkra hükümleri gereğince istisna süresinin sonundan başlamak ve 31.12.2007 tarihinde sona ermek üzere uygulanacak kademeli indirim oranlarını da belirlemiştir. Üçlü koalisyon hükümeti döneminde çıkarılan bir başka kanunla⁵⁴ (3.4.1998 tarih ve 4359 sayılı Kanun), DMK m.176’da Zam ve Tazminatlar başlıklı Ek Maddede değişiklik yapılmış, DMK m.36 fıkra 1.’in IV- EĞİTİM VE ÖĞRETİM HİZMETLERİ SINIFI bendinde yer alan “öğretmenleri” ibaresinden sonra gelmek üzere “ilköğretim müfettişlerini ve yardımcılarını...” ibaresi eklenmiş, bu kanuna Ekli 1 sayılı Cetvelin IV- EĞİTİM ÖĞRETİM HİZMETLERİ SINIFI bölümünde değişiklik yapılarak, ilköğretim müfettişlerinin, öğretmenlerin ve diğer personelin ek göstergeleri, 1.-8. dereceleri itibariyle yeniden ayarlanarak yükseltilmiştir.

DMK’nun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümleri” Bölümünün (A) fıkrasının 11 inci bendine, “İlköğretim Müfettiş Yardımcıları”, “İlköğretim Müfettişliğine” ibaresi eklenmiş, TEKNİK HİZMETLER SINIFI bölümü (a) sırasındaki “mimar” ibaresinden gelmek üzere “ile şehir plancısı ve bölge plancısı ibaresi ile (b) sırası karşısına derece ve ek göstergeler kısmına “2600, 3000” rakamları ilave edilmiştir. Yine DMK’na, anılan Kanunun 4 üncü maddesi ile şu hüküm eklenmiştir: “Kurumlar, gerektiğinde personelini günlük çalışma saatleri dışında, fazla çalışma ücreti vermeksizin çalıştırılabilirler. Bu durumda, personele yaptırılacak fazla

⁵⁴ Resmi Gazete, 4.4.1998 tarihli ve 23707

Çalışmanın her saati için 1 gün hesabıyla izin verilir. Ancak, bu suretle verilecek iznin, en çok 10 günlük kısmı yıllık izinle birleştirilecek yıl içinde kullanılabilir.”

4359 sayılı Kanun, 30.4.1992 tarihli ve 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 24 üncü maddesinde değişiklik yaparak, “Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü”nü Bakanlık örgüt yapısı içinde kurmuştur. Bu Genel Müdürlük, faaliyetlerinin yürütülebilmesi için “döner sermaye işletmesi” de kurmaktadır. Bu konuda bir yönetmelik çıkarılmasını da Kanun öngörmektedir.

Anılan Kanun, İl Milli Eğitim Müdürlükleri bünyesinde “İlköğretim Müfettişliği Başkanlığını da oluşturmuştur. İlköğretim müfettişlerinin, en az dört yıl süreli yükseköğrenimli öğretmenler arasından yarışma sınavı ile “yardımcı” olarak mesleğe alınmaları da 4359 sayılı Yasa gereğidir. Buna göre, üç yıllık “yetişme dönemi”ni izleyerek yapılacak yarışma sınavını başaranların “ilköğretim müfettişliği” kadrolarına atanmaları bu Kanunla hüküm altına alınmıştır. İlköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulleri, nitelikleri, yetişme biçimleri ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin “yönetmelik”le düzenlenmesi söz konusudur. Anılan Kanun, “Yöneticilerin sorumlulukları ve yönetim kademeleri” başlıklı 10 uncu maddesiyle, Bakanlıktaki her kademedeki yöneticilerin, görevlerini, mevzuata, plan ve programlara ve emirlere uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten üst düzey yöneticilerine karşı sorumlu olduklarını hükme bağlamıştır. Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı örgütü yönetim görevlerine atanmada ve yükselmede, başarılı ve liyakatli olmak yanında, her düzey yöneticiliğın gerektirdiğı “hizmetiçi eğitimi” almış olmaları da Yasa gereğidir.

Anılan bu Yasa, konunun bir Yönetmelikle düzenlenmesini de öngörmektedir.

Buna göre, yönetim kademeleri, bu kademelerde yer alan görevler ve bu görevlerdeki en az çalışma süreleri, görev tanımları, atanacaklarda aranacak nitelikler, görevin gerektirdiğı hizmet içi eğitim, atanacakların seçimi, atanmaları, sınavla girilecek yönetim görevleri, sınav, görevden alınma ve ayrılmaya ilişkin esas ve usuller, yöneticilik formasyonu kazandıran diğer programlar ile Talim ve Terbiye

Kurulu üyeliği, müşavirlik, müfettişlik, uzmanlık ve ataşelik gibi görevlerden yönetim kademelerine, yöneticilik kademelerinden bu görevlere geçişler, okul ve kurumlarda yönetici olarak görevlendirileceklerin sayısının tespitine esas standartlar ve diğer hususların, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacak “yönetmelik”le düzenlenmesi yasa hükmündendir.

Bakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 61 inci maddesinde de değişiklik yapılmış”, “atama ve yer değiştirme” başlıklı bu maddeye göre, 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmayan memurların atanmalarının Bakan tarafından yapılması hükme bağlanmıştır. Yine aynı madde hükmünden olmak üzere, Bakanın gerekli gördüğü hallerde, atama yetkisini, merkez teşkilatında alt kademelere, illerde valilere devretmesine de imkan kazandırılmıştır. Bakanlık bağlı kuruluşlarının kuruluş kanunlarındaki atamaya ilişkin hükümler saklı tutulmuştur.

Öğretmenlerin hizmet bölgelerinde en az üç öğretim-eğitim yılı görev yapmalarının esas olduğu da 4359 sayılı bu Yasa ile hükme sağlanmıştır. Öğretmenlerin il içi ve iller arası yer değiştirmelerinin, Bakanlıkça belirlenecek esaslar doğrultusunda saptanacak “hizmet puanı” sırasına göre haziran, temmuz ve ağustos aylarında yapılması da, bu yeni Yasa gereğidir.

4359 sayılı Yasa’ya göre, Bakanlıkça belirlenen özürler (mazeretler) nedeniyle yapılacak yer değiştirmelerin, eğitim ve öğretim faaliyetlerini aksatmamak kaydıyla bu sürelerle sınırlı olmadığı belirtilmektedir. Özüre dayalı yer değiştirmelerin, özür ve “hizmet gerekleri”nin birlikte karşılanması temelinde gerçekleştirilmesi de 4359 sayılı Yasa’nın gereğidir. Bu özürlülerin gruplandırılarak önem ve öncelik sırasına konması ve gruplarına göre puanlandırılması da Yasa’da hükme bağlanmıştır.

4359 sayılı Kanun, 10.10.1993 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun 11 inci maddesindeki ek göstergeleri yeniden belirleyerek artırmıştır. 4359 sayılı Kanun, 2914 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde de değişiklik yaparak, Geliştirme Ödeneğinde de beş katına kadar artırımı yapılmasını karar altına almıştır.

Bu ödeneğin verileceği yükseköğretim kurumlarının, ödeneğinin verilmesine ilişkin usul ve esaslar ile oran ve miktarlarının, bu ödenekten yararlanma süresinin ve bu ödenekten yararlanamayacak olanların ve diğer hususların, YÖK ile MEB'nin görüşü ve Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmesi de bu Yasa gereğidir.

ANAP-DSP-DTP koalisyon Hükümeti döneminde TBMM tarafından çıkarılan 31.7.1998 tarihli ve 4381 sayılı “Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması; TBMM'nin 21 inci Dönem Milletvekili Seçimleri ile Birlikte Yapılacak Mahalli İdareler Genel Seçimleri Hakkında Kanun”la, Genel ve Yerel Seçimlerin 18.4.1999 Pazar günü birlikte yapılması hükme bağlanmıştır.

X. 56. T.C. HÜKÜMETİ (BÜLENT ECEVİT AZINLIK HÜKÜMETİ) 10.01.1999-18.04.1999

31.07.1998 tarihli ve 4381 sayılı Kanunla, 18 Nisan 1999'da yapılacak olan 21. Dönem Milletvekili ve Mahalli İdareler Genel Seçimlerinin başlangıç tarihi “04 Ocak 1999 olarak belirlenmiş, 11 Ocak 1999 tarihine kadar hükümet görevini sürdüren 55 inci hükümetin (üçlü ortak hükümet) görevden çekilmesi üzerine, ülkeyi 18 Nisan 1999'da Genel ve Yerel seçimlerine götürmek üzere 56. T.C. Hükümeti Bülent Ecevit başkanlığında “Demokratik Sol Parti Azınlık Hükümeti” olarak kurulmuş, TBMM'nden güvenoyu aldıktan sonra çalışmalarına başlamıştır.

Bu hükümet de, daha önceki hükümet gibi çeşitli konularda uluslararası ve/veya iki taraflı anlaşmaların, sözleşmelerin ve protokollerin onaylanmasına ilişkin kararlar almıştır. Kamu personel rejimi alanında ise Görevde Yükselme Esaslarına Dair hazırlanan Genel Yönetmeliğin 15.03.1999 tarihinde kabul ederek Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmesini sağlamıştır.⁵⁵

Genel Yönetmeliğin amacı, “liyakat” ve “kariyer” ilkeleri çerçevesinde “hizmet gerekleri” esas alınarak memurlara görevde yükselmelerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir (m. 1).

Genel Yönetmeliğin kapsamında, m. 2'de belirtildiği gibi, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri,

⁵⁵ Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik, **Resmi Gazete**, 18 Nisan 1999/23670.

Belediyeler ve bunların kurdukları birlikler, müessese ve işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında, 657 sayılı DMK'na bağlı olarak çalışan memurlardan müdür (başmüdür, il ve bölge müdürleri ile Dışişleri Bakanlığı kadrolarındaki uzmanlar hariç) ve daha alt görevlere, görevde yükselme suretiyle atanacaklar yer almaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, bu kapsamda yer almayan “daha üst görevlere yapılacak atamaları” da çıkarılacak, “özel yönetmelikleri” kapsamında düzenleyebilmelerine Genel Yönetmelikle olanak kazandırılmaktadır.

“Kapsam dışında bırakılan” kamu görevlileri de Genel Yönetmelikte belirtilmektedir. Buna göre, hakim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar ve yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri, 657 sayılı kanunun 36 ncı maddenin Ortak Hükümler Bölümünün (A) bendinin 11 inci fıkrasında sayılanlar, emniyet hizmetleri, mülki idare amirliği hizmetleri ve milli istihbarat hizmetleri sınıfındaki kadrolar ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve TSK'ne ait kadrolara atanacak memurlar Genel Yönetmelik hükümlerine tabi değildir.

Genel Yönetmeliğin yasal dayanağı, Yönetmelikte, 657 sayılı DMK ile 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı KHK olarak belirtilmiştir. Genel yönetmelik, içerdiği kavramları ve deyimleri de bir tanıma kavuşturmuştur.

Genel Yönetmelikte geçen “görevde yükselme” kavramı şöyle tanımlanmaktadır: 657 sayılı DMK'na tabi görevlerden Genel Yönetmeliğin 5 inci maddesinde sayılan görevler ile kurumlarca çıkarılacak özel yönetmeliklerde belirlenen görevlere “aynı veya başka hizmet sınıfından yapılacak atamalar”dır. “Aynı düzeyde görev” kavramı ise, kurumların özel yönetmeliklerinde “aynı grupta gösterdiği görevleri” ifade etmektedir. “Üst görev” kavramı, 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunla belirtilen hiyerarşik kademeler bağlamında daha üst hiyerarşi içindeki görevleri, “alt görev” ise, yine 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”a göre, hiyerarşik kadrolar bağlamında daha alt hiyerarşi içindeki görevleri açıklamaktadır. “Görevde Yükselme Eğitimi” ise, görevde yükselmeye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca, “görevlerin özelliklerine göre verilecek eğitimi” ifade etmektedir. “Görevde Yükselme Sınavı” ise, görevde

yükselme eğitimi görmüş olanların gireceği Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) ya da Milli Eğitim bakanlığı Ölçme ve Değerlendirme Merkezince yapılacak sınavları ifade etmektedir.

Genel Yönetmelik, görevde yükselmeye ilişkin gözönünde bulundurulacak “esaslar” olarak, “öğrenim düzeyi”, “hizmet süresi”, sicil ve disiplin koşulları üzerinde durmakta, bir yenilik olarak da “Görevde yükselme eğitimi” ile “Görevde yükselme sınavı”nı getirmektedir.

Genel Yönetmelik, kapsamına giren kurum ve kuruluşlarca görevde yükselme “özel yönetmeliği” hazırlanmasını ve en geç altı ay içinde Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşüne sunulmasını hükme bağlamaktadır. Buna göre, “Görevde Yükselme Yönetmelikleri” başlıklı 15 inci maddesinde, Genel Yönetmelik, kurumların, Genel Yönetmelik kapsamına giren görevlere, “öğrenim düzeyleri” de dikkate alınarak atanacaklarda aranacak “hizmet süresi”, “ alt görevde bulunma süresi”, “sicil” ve “disipline” ilişkin şartlar ile bunlar için verilecek görevde yükselme eğitiminin ilanı, şekli, süresi, konuları, ağırlıkları ve kapsama alınacak diğer unvanlar ile bunlara ilişkin seçme ölçütlerini ve bu konulara ilişkin diğer hususları Devlet Personel Başkanlığı’nın olumlu görüşü alınarak çıkaracakları yönetmelikle düzenlemeleri Genel Yönetmelik gereğidir. Uygulama sırasında doğacak duraksamaları gidermeye Devlet Personel Başkanlığı’nın yetkili olduğu da Genel Yönetmelikle hükme bağlanmıştır.

Genel yönetmelikte, atamalarda dikkate alınması gerekli “öğrenim durumlarıyla” ilgili olarak m. 5’te yapılan düzenlemeye göre, devlet memurlarının, “müdür”, “şube müdürü”, “başmühendis”, “APK Uzmanı”, “Eğitim uzmanı”, “uzman”, “Müdür yardımcısı”, “çözümleyici” ve “bu düzeyde bulunan görevler” ile “daha üstü görevlere” atanabilmeleri için en az dört yıllık yüksek öğrenim, “programcı”, “şef”, “amir” ve bu düzeyde görevlere atanabilmeleri için en az iki yıllık yükseköğrenim, “memur”, “muhasibeci”, “bilgisayar işletmeni”, “Veri hazırlama ve kontrol işletmeni”, “şoför” ve “bu düzeydeki görevlere” atanabilmeleri için en az orta öğrenim görmüş olmalarının koşul olduğu belirtilmektedir.

Ancak, kurumların kendi yönetmeliklerinde “düzenlemeleri kaydıyla” yalnızca hizmet alanına ilişkin olarak “iki yıllık yükseköğrenim” görenlerin “müdür” ve daha “alt görevlere”, “ortaöğrenim üzerine” kurumlarınca açılan en az iyi yıl süreli “meslek kursları” bitirenlerin ise “müdür yardımcısı” ve daha “alt görevlere” atanabilmeleri için m. 5’te öngörülen “öğrenim şartı” aranmaması da Yönetmelik gereğidir. Genel yönetmelikte “hizmet süresi” ile ilgili olarak şu hüküm yer almıştır (m. 6). Memurların “görevde yükselme nitelikteki” atamalarının yapılabilmesi için Kurumsal Görevde Yükselme Yönetmeliğinde belirtilen süre kadar bulunduğu kurumda ve diğer kurumlarda alt görevlerde çalışmış olmaları şarttır. Kurumların, yeni kurulan kurum ve kuruluşlar ile görevde yükselmeyle ilgili duyuru üzerine başvuru olmaması halinde, atamanın yapılacağı kurumlarda “en az iki yıl” çalışmış olma şartı” aranmaması da Genel Yönetmelik hükmü gereğidir.

Sicil ve disiplin konusunda Genel Yönetmelik, kurumların, atama yapacakları kadrolar için başvurularda aranacak sicil ve disiplin koşullarını, çıkaracakları özel yönetmeliklerle belirlemeleri gerekliliğine de işaret etmektedir. Ancak, son sicil notunun “olumlu” ve son üç yıllık sicil notu ortalamasının “70 puandan aşağı olmaması” şartı aranması da genel yönetmelik gereğidir.

Bakanlar Kurulu’nun 30 Nisan 1999 tarihli ve 99/12865 sayılı kararı ile eklenen “Ek Geçici Madde”yle, kurumların Genel Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 18.04.1999 tarihinde görevde bulunan personeli bakımından, özel yönetmelikleriyle m. 5’te öngörülen öğrenim düzeyinin altında bir öğrenim düzeyi belirleyebilmelerine olanak sağlanmıştır.

Genel Yönetmelik m. 9’a göre, kurumlar, memurlarını bir üst göreve hazırlamak amacıyla, bu üst görevlere yükselebilmek için gerekli öğrenim düzeyi, hizmet süresi, sicil ve disiplin niteliklerine sahip olma durumlarını dikkate alarak, özel yönetmeliklerinde belirleyecekleri usul ve esasları da gözönünde bulundurmak suretiyle atama yapılacak boş kadro sayısının “iki katını geçmemek üzere” en az iki hafta, en çok sekiz hafta süreyle görevde yükselme eğitimine alabileceklerdir. Başka kurumlarda ya da kendi kurumlarındaki başka birimlerde aynı yukarı görevler için benzer eğitim almış olmaları ve ilgili kurumca kabul edilmek koşuluyla naklen atanması yapılanların bu hakları, yeni kurum veya birimlerde geçerli sayılmaktadır.

Yine 9 uncu madde hükümlerine göre, görevde yükselme eğitimi programları, kuruluşlarca yalnızca kendi personeli için düzenlenebileceği gibi, eğitime alınacakların sayısı, atama yapılacak görevler ve eğitim programı, bir ay önceden Devlet Personel Başkanlığından uygun görüş alınması durumunda, Devlet Personel Başkanlığı ya da uygun bulunacak bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından “müşterek” görevde yükselme eğitim programları da düzenlenebilecektir.

Görevde yükselme eğitiminin içerdiği konular, Genel Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde belirtilmiştir. Genel Yönetmelik, kapsamındaki görevlere atanabilmek için eğitimden sonraki merkezi sınavda başarılı olmayı şart koşmuştur. Başarılı olanlar arasından merkezi sınav sonucuna göre yapılan başarı sıralamasına göre boş kadro sayısı kadar atama yapılabilecektir.

Sınav sonuçlarının, aynı görev için yapılacak izleyen sınava kadar geçerli olduğu da Genel Yönetmelikle hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetimler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardaki memurların “görevde yükselme usul ve esaslarını” düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığınca Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle 18.04.1999’dan itibaren altı ay içinde bir “Genel Yönetmelik” hazırlanması ve yürürlüğe konulması da “Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” hükmü gereğidir.

Bu Genel Yönetmelik, bir yandan da, özörlülerin eğitim ve sınavları ile ilgili düzenleme yapmıştır. Buna göre, kurum ve kuruluşların, gerekli koşulları haiz ve atama yapılacak görevleri başarabilecek durumdaki özörlülerin de eğitimleri ve sınavları konusunda gerekli önlemleri almalarını hükme bağlamıştır.

Genel Yönetmelik, kapsamındaki görev unvanlarını ilgili mevzuatı uyarınca kazananların haklarını da saklı tutmuştur. 18.04.1999’da görevde bulunanlardan iki yıllık yükseköğrenim görenlerin, diğer koşullara da sahip olmaları kaydıyla, Genel Yönetmeliğin “Öğrenim düzeyi” başlıklı 5 inci maddesinin uygulanması bakımından “dört yıllık” yükseköğrenim görmüş olarak kabul edileceklerini de geçici maddesiyle hüküm altına almıştır.

Bu Genel Yönetmeliğin, “liyakatı gerçekleştirme ve yükselmeleri sistemleştirme” konularında atılmış bir “başlangıç adımı” olarak değerlendirilmesi olanaklı görülmektedir.⁵⁶

56. Azınlık hükümeti’nin kamu personel rejimine ilişkin olarak gerçekleştirdiği bir başka düzenleme de, 22 Şubat 1999 tarihli ve 23619 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan ve İlk Defa Devlet memurluğuna Gireceklerin Tabi Olacağı Merkezi Sınav Sistemi (DMS)” hakkındaki Yönetmeliktir.⁵⁷

Bu Yönetmeliğin yürürlüğe konulmasındaki yasal dayanak, 657 sayılı DMK m. 50 hükmüdür.

Bakanlar Kurulu, daha önce, 06.12.1985 tarihli ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan Genel Yönetmeliğe,⁵⁸ Ek Madde 1’i ekleyerek, Merkezi Sınav Sistemi’ni getirmiştir. Bu ek madde, merkezi sistemdeki yazılı sınavların, yılda “ikiden fazla olmamak üzere” ülke çapında “merkezi” olarak Devlet Personel Başkanlığı tarafından ÖSYM’ye yaptırılmasını hükme bağlamıştır.

Bunun üzerine, ÖSYM’nin, Resmi Gazete’de 05.06.1999 tarihli ve 23716 sayılı nüshasında “İlk defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavına (DMS) Başvurmak İsteyen Adayların Dikkatine” başlıklı Duyurusu⁵⁹ yayımlanmış, DMS’nin başvuru süresini 21.06.1999 – 05.07.1999 tarihleri olarak saptamış, DMS’nin 17 Ekim 1999 tarihinde ÖSYM’ce il merkezlerinde ve Lefkoşa’da yapılacağını bildirmiştir.

Bu sınava hangi kurum ve kuruluşlara ilk kez devlet memuru olarak atanacakların girmek zorunda olduklarına da duyuruda yer verilmiştir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarında, personel alımında (işçiler hariç) “bu sınav sonuçlarını kullanmalarının gerekliliğine” de dikkat çekilmiştir.

⁵⁶ Prof.Dr. Doğan Canman ile yapılan görüşme.

⁵⁷ İlk Defa Devlet kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Merkezi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı 99/12377, 02.02.1999.

⁵⁸ Resmi Gazete, 30 Ocak 1986/19004.

⁵⁹ ÖSYM’nin DMS Duyurusu, Resmi Gazete, 5.6.1999 Tarihli ve 23716 Sayılı

DMS'ye girmek üzere başvuranların, DMK m. 48/A'da belirtilen genel şartları taşımalarının gerekli olduğu da Duyuruda belirtilmiştir. Duyuruya göre DMS sınavında başarılı olabilmek için 100 tam puan üzerinden en az 70 puan almak zorunludur.

Devlet Personel Başkanlığı'nın, kamu kurum ve kuruluşlarında, KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında, "atama yapılacak kadro ve pozisyonların" sayısını, unvanını, sınıf ve derecesini ve atanacaklarda aranacak şartları Resmi Gazete'de ilan edeceği de Duyuru'da yer almaktadır. Bu yöndeki ilk ilanın Devlet Personel Başkanlığı tarafından verileceği belirtilmektedir. Duyuru gereğince adaylar, sınav sonuçları ile birlikte başvuranların boş kadro ve pozisyonların bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarına veya KİT'ler ve bağlı ortaklıklarına yapacaklardır.

ÖSYM, sınava başvuru koşulları ve sınav ile ilgili bilgilerin "Sınav Kılavuzu"nda yer aldığını, adayların "1999 DMS Kılavuzu", "Başvuru Belgesi" ve "Soru Örneklerinden" oluşan "başvuru evrakını" 21 Haziran 1999'dan itibaren Valiliklerde, Kaymakamlıklarda kurulmuş olan DMS Başvuru Bürolarından 1.500.000 TL. karşılığında alacaklarını, bu belgelerin, KKTC dahil ÖSYM Sınav Merkezi Yöneticiliklerinden de sağlanabileceği hususu da Duyuruda yer almaktadır.

Duyuru, adayların kurallara uygun olarak doldurdıkları Başvurma belgesini, "10 Milyon TL" olan "sınav ücretini" bankaya yatırdıklarını gösteren Banka Dekontu ile birlikte DMS Başvuru Bürolarına veya ÖSYM Sınav Merkezi Yöneticiliklerine 05.07.1999 Pazartesi günü mesai bitimine kadar teslim etmeleri gerektiğini de kaydetmiştir.

Merkezi sınavın, hizmet sınıfları ya da memuriyet unvanları itibarıyla aynı sınavda ayrı bölümler halinde yapılabileceği de Ek madde 1'de belirtilerek, merkezi sınavda başarılı olmak için (100) tam puan üzerinden en az (70) puan almanın gerekli olduğu, ÖSYM Başkanlığınca, başarılı olanların listesinin, en yüksek puandan başlanarak oluşturulması ve Devlet Personel Başkanlığına gönderilmesi söz konusudur. Başarılı olanlara, listenin, Devlet Personel Başkanlığınca 15 gün içinde duyurulması Yönetmeliğin 8 inci maddesi gereğidir.

Ancak, Ek madde 1'in üçüncü fıkrasında 11.10.1991 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklikle merkezi sınavda başarılı olmanın Devlet kamu hizmetinde görev almada "tek başına hak oluşturmadığı" belirtilmektedir. Yine aynı tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Ek m. 1/6'da yapılan değişiklikle sınavda başarılı olanların, başvuru kuruluşlarda "görevin gerektirdiği niteliklere uygunluk" açısından yapılacak değerlendirmelere tabi tutulmaları, kadronun gerektirdiği niteliğe uygun olmayan adayların boş kadrolara yerleştirilmemeleri de hükme bağlanmıştır.

XI. 57. T.C. HÜKÜMETİ (DSP-MHP-ANAP ORTAK HÜKÜMETİ)

18 Nisan 1999 tarihinde ülkemizde Milletvekili Genel ve Yerel Yönetimler Seçimleri sonuçları, yine ortak bir hükümet kurulmasını gerektirmiş, bunun üzerine yeni hükümeti kurmakla görevlendirilen DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit, MHP ve ANAP'nin de yer aldığı ortak hükümeti kurmuş, Bakanlar Kurulunun atanması işlemi 28 Mayıs 1999'da gerçekleştirilmiştir. Böylece, 4 Haziran 1999'da Parlamentoda okunan 57. Hükümet Programından sonra ortak hükümet güvenoyu alarak göreve başlamıştır.

Bugün de görevi sürdüren bu ortak hükümetin personel rejimi dışında çeşitli konularda, 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanun uyarınca onaylanmasını karar altına aldığı çok taraflı (uluslararası) ve bir çok ülke ile ikili olarak imzalanan iki taraflı antlaşmalar, sözleşmeler ve protokoller vardır.

57. T.C. Hükümeti, ülkemizde, 12 Kasım 1999'da Bolu, Düzce, Kaynaşlı yerleşme yerlerinde büyük can ve mal kaybına yol açan depremden zarar ve hasar gören bu yöreye bir yandan gerekli yardımlar sağlanırken, öte yandan Bolu iline bağlı Düzce ilçe merkezi merkez olmak üzere ekli (3) sayılı listede adları yazılı ilçe bucak, kasaba ve köyler de bağlanmak suretiyle "Düzce" adıyla 27.8.1999 tarihli ve 4452 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 3.12.1999 tarihli ve 584 sayılı KHK ile⁶⁰ bir il kurulmuştur.⁶¹ Ayrıca Ekli (1) sayılı listede yer alan köyler bağlanmak ve merkezi "Kaynaşlı" bucak merkezi olmak üzere Bolu ilinde "**Kaynaşlı**" adıyla ve ekli

⁶⁰ **Resmi Gazete**, 9.12.1999 Tarihli ve 23901 Sayılı. Düzce iline bağlanan köyler, 9.12.1999 tarihli ve 23901 sayılı Resmi Gazete'de yer almıştır.

⁶¹ Bolu'nun Akçakoca ilçesi, Düzce iline bağlanmıştır.

listedeki köyler bağlanmak ve merkezi Derince kasabası olmak üzere Kocaeli ilinde “Derince” adıyla iki ilçe kurulmuştur.

Adı geçen KHK ile kurulan il ve ilçelerin (bir il, iki ilçe) ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ekli (4) sayılı listede yer alan çeşitli kurum ve kuruluşlara ait kadrolar ihdas edilmiş, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’ye bağlı cetvellerin ilgili bölümlerine eklenmiştir. Ekli (5) sayılı listede ise “il özel idarelerine ait” kadrolar ihdas edilmiştir.

57. T.C. Hükümeti, yine bundan önce sözü edilen Yetki Kanununa dayanarak, 14.1.2000 tarihli ve 593 sayılı KHK ile Sakarya ilinde Büyükşehir Belediyesi kurulmasını sağlamıştır. 17 Ağustos 1999 Marmara Bölgesi depreminde can ve mal kaybına uğrayan “Adapazarı ve çevresinde depremin neden olduğu zarar ve hasarı gidermek, Adapazarı’nı yeniden imar etmek düşüncesiyle gerçekleştirilen bu hükümet tasarrufuna göre, Sakarya ilinde, KHK’ye bağlı ekli listede adları yazılı ilçe, belde ve köyleri de kapsamak üzere, **Adapazarı** ismini taşıyan bir büyükşehir belediyesi kurulması, bu belediye hakkında 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kurulması ve Görevlerine Dair Kanun hükümlerinin uygulanması hükme bağlanmıştır (m.1).

KHK’ye bağlı listede adları yazılı ilçe belediyelerinin aynı adlı büyükşehir ilçe belediyelerine, Adapazarı Belediyesi “Merkez” isimli alt kademe belediyesine, diğer belde belediyeleri ise aynı adlı alt kademe belediyelerine dönüşmesi, bu KHK gereğidir.

Kararnamede, Bakanlar Kurulunun büyükşehir kapsamındaki belediye sınırları ile köylerinin katılacağı belediyeleri değiştirebileceği, dahası, gerektiğinde büyükşehir çevresindeki ve il sınırları içindeki köylerden uygun görülenlerin büyükşehir sınırları içine alınmasına karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir kapsamına alınan köylerin, her türlü mal varlıkları, hak, alacak ve borçları ile personelinin katıldıkları belediyelere devrolunması da KHK hükümleri gereğidir.

57. Hükümetin yaptığı tasarruflardan biri de, 24.6.2000 tarihli ve 4588 sayılı Yetki Kanununa dayanarak, 12.7.2000 tarihli ve 610 sayılı KHK ile çıkardığı “Polis

Yükseköğretim Kurumları Hakkındaki KHK”dir. Ancak, bu KHK, Anayasa Mahkemesinin 31.10.2000 tarihli ve E. 2000/67; K. 2000/40 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. İptal hükmünün, Resmi Gazete’de yayımı olan 10.11.2000 tarihinden itibaren “altı ay sonra” yürürlüğe gireceği de belirtilmiştir. Bu duruma göre, altı aylık süre 10.5.2001 tarihinde dolmaktadır.

Tüm bu hususları gözönünde bulunduran yasama organı, 9 Mayıs 2001 tarihli ve 24397 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 25.4.2001 tarihli ve 4652 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak “Polis Yükseköğretimi Kanunu”nu çıkarmıştır.

25.4.2000 tarihli bu kanun, amacını, Polis Teşkilatı’nın en yüksek öğretim kurumu olan Polis Akademisi ile bağlı fakülteler, enstitüler ile polis meslek yüksekokullarındaki yükseköğretimle ilgili amaç ve ilkeleri belirlemek, bu okulların teşkilatlanmasını, görev ve sorumluluklarını, eğitim-öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları ve öğrencilerle ilgili esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

“Kapsam” konusunda ise anılan Kanun, bunları şöyle sıralamaktadır: Akademi ve buna bağlı eğitim-öğretim kurumları, yönetim ve öğretim organları, bunların işleyişi, görev, yetki ve sorumlulukları, eğitim ve öğretim esasları ve bunlara ilişkin diğer hususlar.

Kanun, Polis Akademisi’ni “emniyet teşkilatının memur, amir ve yönetici ihtiyacını karşılamak üzere, önlisans, lisans üstü eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, enstitü ve polis meslek yüksekokulları bulunan bilimsel özerkliğe sahip, bir yükseköğretim kurumu” şeklinde tanımlamaktadır.

4652 sayılı Kanunun yaptığı “öğretim üyeleri” tanımı ise “Polis yükseköğretim kurumlarında devamlı ya da geçici olarak görevlendirilen Türk ya da yabancı uyruklu veya emniyet hizmetleri sınıfından profesör, doçent ve yardımcı doçentleri” ifade etmektedir.

25.4.2001 tarihli ve 4652 sayılı Kanun, bu iki kavram ve unvan tanımı yanında, Güvenlik Bilimleri Fakültesi’ni, Bölümü ise Anabilim Dalını, Bilim Dalını. Polis Meslek Yüksek Okulu’nun öğretim görevlisini, okutmanı, öğretim yardımcılarını, araştırma görevlilerini, uzmanları, çeviricileri, öğretim-eğitim planlamacılarını ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m.3’e yollama yaparak, bu

maddede tanımlanan ve 4652 sayılı Kanunun uygulamasıyla ilgili diğer kavram ve terimlerden de söz etmektedir.

Kanun, Polis Akademisi'nin kuruluşunu, amaçlarını, görevlerini ve ana ilkelerini, Akademinin organlarını, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Kanun, ayrıca, Eğitim ve Öğretim Yüksek Kurulu, Bilimsel Denetleme Kurulu gibi kimi kurulların kurulmasını da işlevlerini belirterek öngörmektedir.

Kanun, Polis Yüksek Okullarının 8 aylık öğretim süresini 24 aya (2 yıla) çıkarmaktadır. Bundan başka, bu okulların kuruluşuna, öğrenci kaynaklarına ilişkin yasal düzenleme de yapmaktadır.

4652 sayılı Kanun, Akademi Başkanı ile Fakülte Dekanının görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemekte, Emniyet Genel Müdürüne karşı sorumluluklarını belirtmektedir. Buna göre, Akademi Başkanı, bu kanunla verilmiş görevlerin düzenli olarak yerine getirilmesinden, gözetim ve denetimin yapılmasından, izlenmesinden, sonuçların alınmasından Emniyet Genel Müdürüne karşı sorumludur.

Fakülte Dekanının görevleri de Kanunda sayılmakta, bu görevlerin düzenli bir biçimde yerine getirilmesinden, gözetim, denetim yapılmasından, çalışmaların izlenmesinden ve sonuç alınmasından Dekan, Akademi Başkanına karşı sorumludur.

4652 sayılı Yasa, Fakülte Öğretim Kurulu ve Fakülte Yönetim Kurulunun kuruluş, işleyiş ve görevlerine ilişkin düzenlemeler de yapmıştır. Akademide, akademik düzeyde olmak üzere, fakülte yönetim kurulunun veya Akademi Başkanının teklifi ve Emniyet Genel Müdürünün onayı ile başka kurulların da oluşturulmasına izin vermektedir.

Sözü edilen Yasa, Akademi öğretim organlarını ve görevlerini de belirlemekte, bu bağlamda Bölüm Başkanlıkları ile, Anabilim Dalı Başkanlıklarına ilişkin hükümler de içermektedir.

Polis Yükseköğretim Kanunu, Fakülte öğrencileriyle ilgili olarak yabancı uyruklu öğrenciler de dahil düzenlemeler yapmış, öğrenci kaynağı, öğrencilerin istihkakları, özlük işlemleri, mecburi hizmet yükümlülüğü, öğrencilikte evlenme yasağı ile öğrencilik sıfatının sona ermesi, disiplin ve ceza işleri, lisans eğitim ve

öğretimi ve süresi, ihtisas bölümlerine ayırma, uygulama eğitimleri, devam-devamsızlık ve mezuniyet konularında hükümler sevketmiştir.

Kanun, Öğretim Elemanlarına İlişkin Esaslar Bölümünde, öğretim elemanları olarak Akademide görevlendirilecek personeli saymış, görevlerini düzenlemiştir.

Akademinin öğretim elemanı kadroları, bu kanuna ekli Cetvelde gösterilmiş, bu Cetvelde 190 sayılı Genel kadro ve Usulü Hakkında KHK hükümleri bağlamında unvan ve derece değişiklikleri yapmaya, Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kanun, yabancı uyruklu öğretim elemanları ile ilgili düzenleme de yapmış, bunların İçişleri Bakanının onayı üzerine Akademide “sözleşmeli” olarak çalıştırılabilmeleri hükme bağlanmıştır. 4652 sayılı Kanun, bilimsel etkinliklerle ilgili düzenleme de yapmış, bu bağlamda her öğretim dönemi sonunda anabilim dalı başkanlarının, o döneme ait etkinlikler ile gelecek yıla dönük çalışma planını içeren bir raporu Dekana verilmesini, Dekanın bu raporu, kendi kanaatini de ekleyerek, Akademi Başkanına sunmasını, Başkanın da bunları değerlendirdikten sonra, kendi yetkileri dahilinde gerekli önlemleri alarak, bu konulara ilişkin görüş ve tekliflerini Emniyet Genel Müdürüne sunmasını hüküm altına almıştır. Yasa, öğretim elemanlarının hak ve yükümlülüklerine ilişkin hükümler de içermektedir. Öğretim elemanı yetiştirme, lisans üstü eğitim-öğretim ve enstitülere ilişkin düzenleyici hükümler de Yasada yer almaktadır.

Yasanın Çeşitli Hükümler Bölümünde, denetim ve sosyal hizmetler, döner sermaye ve çıkarılacak yönetmelikler hakkında hükümler yer almaktadır.

Yasa yürürlükten kaldırılan ve değiştirilen kanun hükümlerini de belirtmektedir. Buna göre 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 19 uncu maddesinin iki, üç, dört ve beşinci fıkraları ile, 29.7.1993 tarihli ve 490 sayılı Emniyet Teşkilat Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ve 28.11.1984 tarihli ve 3087 sayılı Polis Yükseköğretim Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun ekindeki II sayılı cetvele, “Polis Akademisi Başkanı” da eklenmiştir. Kanunda beş adet Geçici Madde yer almaktadır.

Bugün de hükümet görevini sürdüren DSP-MHP-ANAP Ortak Hükümetinin sosyal güvenlik kurumları alanında yaptığı üç adet yasal düzenleme vardır. Bunlardan biri, 29.6.2000 tarihli ve 4588 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan, 24.8.2000 tarihli ve 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK,⁶² diğeri yine aynı Yetki Kanununa dayanılarak gerçekleştirilen 24.8.2000 tarihli ve 617 sayılı Türkiye İş Kurumu’nun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK’dir.⁶³ Üçüncü yasal düzenleme ise, yine 4588 sayılı Yetki Kanunu üzerine çıkarılan 24.8.2000 tarihli ve 618 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK”dir.⁶⁴

Ne var ki, her üç KHK de Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir.⁶⁵

24.8.2000 tarihli ve 616 sayılı KHK ile kurulan, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı”, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa bağlı sigortalıların, bu Kanunlarda yer alan kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzelkişiliğine sahip, idari ve mali özerklik/statüsünde ve özel hukuk hükümlerine tabi, Çalışma Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun ilgili kuruluşudur. Ancak, kuruluşu hakkında KHK 11 Kasım 2001’de yürürlükten kalkacaktır.⁶⁶

Anayasa Mahkemesi kararı uyarınca 8 Ağustos 2001’de yürürlükten kalkan ve 617 sayılı KHK ile 24.8.2000 tarihinde kurulmuş olan Türkiye İş Kurumu’na 617 sayılı KHK ile verilen işlevler, istihdamın korunması, geliştirilmesi,

⁶² Resmi Gazete, 4.10.2000 Tarihli ve 24190 Sayılı, Mükerrer

⁶³ Resmi Gazete, 4.10.2000 Tarihli ve 24190 Sayılı, Mükerrer

⁶⁴ Resmi Gazete, 4.10.2000 Tarihli ve 24190 Sayılı, Mükerrer

⁶⁵ 616 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi’nin 31.10.2000 tarihli ve E. 2000/65; K.2000/33 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olup, iptal hükmü, Resmi Gazete’de yayımı olan 10.11.2000 tarihinden itibaren bir yıl sonra (10.11.2001’de) yürürlüğe girecektir.

617 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi’nin 31.10.2000 tarihli ve E. 2000/63; K.2000/36 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olup, iptal hükmü, Resmi Gazete’de yayımı olan 8.11.2000 tarihinden itibaren 9 ay sonra yürürlüğe girecektir. Bu durumda 617 sayılı KHK, 8.8.2001 tarihinde yürürlükten kalkmıştır.

618 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi’nin 31.10.2000 tarihli ve E. 2000/62; K.2000/35 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olup, iptal hükmü, Resmi Gazete’de yayımı olan 8.11.2000 tarihinden itibaren 6 ay sonra yürürlüğe girecektir. Buna göre, 8.5.2001 tarihinde yürürlükten kalkmıştır.

⁶⁶ Doğan Canman ile görüşme.

yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi etkinliğinde bulunmak ve “işsizlik sigortası” hizmetlerini yürütmektir. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın “bağlı kuruluşu” olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun “ilgili kuruluşu” statüsünde, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzelkişiliği olan, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak kurulmuştur. Kurum, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununa, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa, Sayıştay’ın vize, tescil ve denetimine tabi olmayıp, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenmesi 617 sayılı KHK hükmü gereğidir.

Anayasa Mahkemesi’nin anılan kararı uyarınca kuruluş kararnamesi (24.8.2000 tarihli ve 618 sayılı KHK) 8 Mayıs 2001 tarihinde yürürlükten kalkmış olan “Sosyal Güvenlik Kurumu”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı kamu tüzelkişiliğine haiz, genel bütçeye dahil bir kamu kurumu (bağlı kuruluş) statüsüyle kurulmuştur.

Anayasa Mahkemesi Kararı uyarınca iptal edilen kararnamelerin (616 ve 617 sayılı KHK’ler) “ilgili kuruluş” olarak kurduğu Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ile Türkiye İş Kurumu da, Bakanlığın bağlı kuruluşu olan bu Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilgilendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararıyla yürürlükten kalkan 618 sayılı KHK, Sosyal Güvenlik Kurumuna, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü arasında eşgüdümü ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm birliğini sağlamak, bu kuruluşların aktüerya hesaplarını (hayat sigortası matematiği) incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarını kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak görevlerini vermişti.

57. T.C. Hükümetinin kamu personel rejimiyle ilgili olarak 1999-2000 döneminde yaptığı düzenlemeler de vardır. Bunlardan biri, Bakanlar Kurulunun 16.7.1999’da karar altına alarak yürürlüğe koyduğu (NO: 99/13184) Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik’tir.⁶⁷

⁶⁷ Resmi Gazete, 10.8.1999 Tarih ve 23782 Sayılı

Yönetmeliğin amacı, Bakanlığa bağlı örgün ve yaygın eğitim kurumları ile diğer eğitim kurumlarının öğretmen ve yönetici norm kadro sayılarına ilişkin “esasları ve usulleri belirlemek” olarak belirtilmektedir. Kapsamında, Bakanlığa bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumları ile diğer eğitim kurumları bulunmaktadır. Yönetmeliğin yasal dayanağı 30.4.1992 tarihli ve 3797 sayılı Kanunun değişik 62 nci maddesidir. Yönetmelikte konu ile ilgili kimi kavram açıklamalarına da yer verilmiştir. Buna göre; “yönetici” kapsama giren okul ve kurumlarda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’de öngörülen kadro unvanları ile bir bağlantı kurulmadan öğretmenlere 657 sayılı DMK’nun değişik 88 inci maddesi uyarınca “ikinci görev” kapsamında verilen müdürlük, müdür başyardımcılığı ve müdür yardımcılığı görevlerini ifade etmektedir. “Norm kadro”, kapsama giren okul ve kurumlarda bulunması gerekli yönetici ve öğretmen optimal sayısını; “Ders yükü”, Bakanlığa bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarında, Bakanlıkça belirlenen sayıdaki öğrenciden oluşan şube ya da grupların dahil oldukları sınıflara göre öğretim programlarında gösterilen teorik ve uygulamalı ders saatlerinin “haftalık sayısını” ifade etmektedir.

Yönetmelikte açıklanan temel ilkeler, konuya ilişkin esas ve usullerinin belirlenmesinde yardımcı olacağı düşüncesiyle tek tek açıklanmıştır.

Bu temel ilkeler şunlardır: “Okul ve kurumlarda yönetim, eğitim ve öğretim hizmetlerinin gerekli ve yeterli personelle yürütülmesi; personel boyutunda atıl kapasite yaratılmaması, mevcut atıl kapasitenin gereksenen okul ve kurumlara yönlendirilmesine zemin oluşturacak verimliliğe dönüştürülmesi; eğitim yönetiminin her sürecinde, edinilen çağdaş teknolojiden en etkili ve en verimli biçimde mutlak surette yararlanılması; bir öğretmene düşecek haftalık toplam ders yükünün yasal boyutta öngörülen sınırlar içinde kalması; okul ve kurumların tür ve derecelerine göre, her bir sınıf, şube veya gruptaki öğrenci sayısının, uluslararası normlarda kabul edilen sınırlar içinde kalması”dır.

Yönetmelikte düzenlenen esas ve usullerin belirlenmesinde, bu ilkelerin temel olarak dikkate alınması sözkonusudur.

Yönetmeliğin ikinci bölümünde “norm kadro belirlemeye ilişkin hükümler” yer almaktadır. Buna göre, müdür norm kadrosu, müdür başyardımcısı norm kadrosu, müdür yardımcısı norm kadrosu, okul öncesi öğretmeni norm kadrosu, sınıf öğretmeni norm kadrosu, genel bilgi ve meslek dersleri öğretmeni norm kadrosu, atölye ve laboratuvar dersleri öğretmeni norm kadrosu, rehber öğretmen norm kadrosu, bölüm-atölye ve laboratuvar şefi norm kadrosu bazı ölçütlere göre optimal olarak belirlenmektedir.

Norm kadro belirlenmesinde “dikkat edilecek hususlara” da yönetmelikte yer verilmektedir. Norm kadro belirlemeye yetkili birimler konusunda Yönetmelik, yönetici ve öğretmen kadrolarının, il milli eğitim müdürlüklerince belirlenmesini hükme bağlamıştır.

Norm kadroların belirlenmesinde Yönetmeliğe ekli “Norm Kadro Tespit Çizelgesi” kullanılması Yönetmelik gereğidir.

Yönetmelik, norm kadroların onaylanması konusunu da düzenlemektedir. Buna göre, il milli eğitim müdürlüklerince düzenlenen Norm Kadro Tespit Çizelgelerinin, Valiliklerce Milli Eğitim Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir. Onay makamı, Milli Eğitim Bakanı’dır. Bakanlıkça onaylanan Norm Kadro Çizelgelerinin onayı izleyen 15 gün içinde il milli eğitim müdürlüklerine ve saymanlıklara gönderilmesi, Yönetmelik hükümleri gereğidir.

Yönetmelik, okul ve kurumların norm kadro sayılarının değişmesi konusunda da düzenleme yapmıştır. Değişikliğin, Yönetmelikteki norm kadro kriterleri bağlamında değişmesi durumunda, bu değişikliğe konu olan okul ve kurumların norm kadro sayılarının Haziran ayında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yeniden belirlenmesi gereklidir. Yeni okul ve kurum açılması durumunda, bunların norm kadroları süre beklemeden belirlenir. Bu belirleme sonucunda, okul ve kurumlarda oluşacak yönetici ve öğretmen ihtiyacının karşılanmasında ve fazlalığın giderilmesinde, ilgili atama ve yer değiştirme yönetmelikleri hükümleri uygulanması sözkonusudur.

Yönetmelik, okul ve kurumların norm kadrolarının belirlenme süresini de belirtmiş, Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren ve en geç altı ay içinde norm kadroların belirlenip onaylandıktan sonra uygulama yapılacağını hükme bağlamıştır.

Yönetmelik, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca birlikte hazırlanmış ve Sayıştay'ın da görüşü alındıktan sonra 10 Ağustos 1999 tarihli ve 23782 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Norm Kadro Tespit Çizelgesinde, okul-kurum verileri, yönetici norm kadrosu tespiti ve öğretmen norm kadrosu ile ilgili bölümler bulunmaktadır. Ayrıca, norm kadro tespitine ilişkin bir de Ek Çizelge hazırlanmış ve Yönetmelik ekine dahil edilmiştir.

Kamu personeline ilişkin olarak 57.Hükümet'çe kararlaştırılarak düzenlenen önemli bir konu da “Kamu Personeli ve Bunların Emeklilerinin Yurtdışında Tedavilerine İlişkin Yönetmelik'tir. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü üzerine, 29.7.1998 tarihli ve T.C. Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 4375 sayılı Kanunun 4 üncü maddesine göre Bakanlar Kurulu tarafından 9.7.1999 tarihinde kabul edilmiştir.⁶⁸

Yönetmelik, kamu personeli ve emeklileri ile bunların bakmakla yükümlü bulundukları ile bireylerinden “yurt içinde tedavisi mümkün olmayanların” yurtdışında tedavilerinin sağlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir.

Yönetmelik kapsamında, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu ve 657 sayılı DMK'na tabi kamu personeli ile bunların emeklilerinin ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin, hangi hallerde ve şartlarda “yurtdışına” tedavi amacıyla gönderileceğine, sağlık kurulu raporlarının düzenlenmesine, tedavi giderlerinin kurumlarınca ödenmesine ve katılım paylarının ilgiliden tahsiline ilişkin usul ve esaslar yer almaktadır.

Yönetmeliğin hukuki dayanağı, 4375 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi hükmüdür.

⁶⁸ Resmi Gazete, 11.8.1999 Tarih ve 23783 Sayılı

Yönetmelik, kimlerin yurtdışına tedavi amacıyla gönderileceğine, raporları düzenleyecek sağlık kurumlarına, raporların kapsamına ve düzenlenmesi tarzına ve raporların onaylanmasına ilişkin hükümler içermektedir. Bunun yanında, tedavi süresinin, resmi sağlık kurumlarınca düzenlenen raporlarda belirtilen süre ile sınırlı olduğunu, raporda belirtilen hastalıkla ilgili olmayan tedavi giderlerinin ödenmeyeceğini hükme bağlamıştır. Yurtdışına gönderilen kişiye refakatin gerekli olduğuna raporda yer verilmiş olması şartıyla, raporda adı yazılı refakatçiye 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na göre yolluk ödenmesi de Yönetmelik hükmü gereğidir. Yurtdışına tedavi amacıyla gönderilen hastalardan yurtdışı tedavi giderinin % 10'u oranında "katılım payı" alınması da Yönetmelikle hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelikle, yurtdışındaki misyon şefliklerine düşen görev ve yükümlülükler de belirtilmiştir.

Yönetmelik, İşbirliği ve Değerlendirme başlıklı 14 üncü maddesinde, Sağlık Bakanlığının eşgüdümünde Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının katılımı ile en az yılda bir defa olmak üzere, raporların düzenlenmesinde esas alınacak noktalar, yurt içinde tedavisi mümkün olmayan ve yurtdışında tedavisi yapılabilen hastalıklar, yurtdışındaki hastanelerle işbirliği yapılma koşulları, hastaların yurtdışına gönderilmeden yurt içinde tedavilerinin sağlanması yolları ve Yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda değerlendirme ve gerek görülmesi halinde uygulamaya dönük düzenlemeler yapılmasını da hükme bağlamıştır.

Yönetmelik, tedavi sırasında emeklilik mevzuatının uygulanması halinde, tedavinin bütünlüğü gözönüne alınarak, tedavi giderlerinin personelin kurumunca ödenmesini de hükme bağlamıştır.

Yönetmelik, tedavi amacıyla yurtdışına gönderilenlerin vefat etmeleri halinde, cenazenin yurda getirilmesi ve diğer giderlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri bağlamında kurumunca ödenmesini de hüküm altına almıştır.

Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 28.6.1973 tarihli ve 7/6672 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan Tüzük, 27.7.1973 tarihli ve 7/6913 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan Yönetmelik ve 6.9.1961 tarihli ve

10899 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan TSK İç Hizmet Yönetmeliği hükümlerinin uygulanması da bu Yönetmelik hükmü gereğidir.

Yönetmelik, Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinin 5 inci maddesini yürürlükten kaldırmıştır.

Yönetmeliğin yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi de Bakanlar Kurulu tarafından karar altına alınmıştır.

Halen görevini sürdüren 57. Hükümetin kamu personelinin özlük haklarına ilişkin yaptığı bir düzenleme de, Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin 19.4.1983 tarihli ve 84/6525⁶⁹ sayılı ve 6.5.1992 tarihli ve 92/3009⁷⁰ sayılı Bakanlar Kurulu kararları ile kararlaştırılan yönetmeliklerde değişiklik yapan ve aynı konuyu yeniden düzenleyen Yönetmeliğin 17.7.1999 tarihli ve 99/13143 sayılı kararı ile yayımı tarihinde⁷¹ yürürlüğe konmasıdır. Yönetmelik, 657 sayılı DMK, m.2 ve 72 inci madde hükümlerine dayanmaktadır.

Bu Yönetmelik, daha önceki yönetmeliklerde bazı değişiklikler yapmıştır. Buna göre, daha önceki yönetmeliğin 5 inci maddesinin başlığı “Hizmet Bölgeleri ve Bölgelerdeki Zorunlu Çalışma Süreleri” olarak, yine bu maddede yer alan “(5) hizmet bölgesi” (6) hizmet bölgesi şeklinde değiştirilmiştir. Daha önceki yönetmeliğin yine 5 inci maddesine bazı fıkralar eklenmiştir (m.1). Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarına, altıyı geçmemek ve en az 3 bölge olmak üzere, hizmet özelliklerine göre, bu hizmet bölgelerinden farklı hizmet bölgeleri de belirleyebilmelerine imkan kazandırılmıştır.

Daha önceki yönetmeliğin 5 inci maddesine eklenen diğer bir fıkra ile “zorunlu yer değiştirmeye tabi” personelin ve en az iki yıl olmak üzere hizmet bölgelerindeki zorunlu çalışma sürelerinin, bölgelerin özellikleri, örgüt yapısı, hizmetin ülkenin her yerine etkili olarak götürülebilmesi ve diğer hizmet gerekleri gözönünde bulundurulmak suretiyle kamu kurum ve kuruluşlarınca tespit edilmesi hükme bağlanmıştır.

⁶⁹ Resmi Gazete, 25.6.1983 Tarihli ve 18088 Sayılı

⁷⁰ Resmi Gazete, 25.5.1992 Tarihli ve 21235 Sayılı

⁷¹ Resmi Gazete, 11.8.1999 Tarihli ve 23783 Sayılı

Bu son Yönetmeliğin 2 nci maddesi, daha önceki yönetmeliğin 6 ncı ve 7 nci maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Yine bu son yönetmeliğin 3 üncü maddesi ile daha önceki yönetmeliğin 13 üncü maddesinde yer alan “en çok iki yılda bir” ibaresi ile 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “her iki yılda bir” ibaresi “her yıl” olarak değiştirilmiştir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesi, daha önceki yönetmeliğin 20 nci maddesinde değişiklik yaparak “beş bölge belirlenmesi, tüm bölge hizmetini de” ibaresini “belirlenen tüm bölge hizmetlerini” biçiminde değiştirmiştir

Yönetmeliğin 6.5.1992 tarih ve 92/3009 sayılı BKK ile “Memurun Yer Değiştirme Suretiyle Atanmayacağı Hizmet Yerleri” başlıklı 15 inci maddesinde son Yönetmelik önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Daha önceki 6.5.1992 tarihli ve 92/3009 sayılı BKK ile değişiklik geçiren yönetmeliğin birinci fıkrasının (a) ve (b) bendlerinde değişiklik yapılarak (a) bendine şu son şekil verilmiştir: Vali, kaymakam, bölge müdürü, başmüdür, il ve ilçe müdürlükleri, emniyet müdürü, emniyet amiri, milli eğitim müdürü, defterdar, mal müdürü, kadastro müdürü, tapu sicil müdürü, nüfus ve vatandaşlık müdürü, nüfus müdürü ve bunların yardımcıları, tara teşkilatında görevli şube müdürü, müdür, il ve ilçe müftüsü ve bunların yardımcıları ile koruma ve güvenlik hizmetlerini yürüten personel;

a) Kendisinin veya eşinin nüfusa kayıtlı olduğu il ve bu ile bağlı ilçelere atanamazlar.

b) Nüfusa kayıtlı olmamakla birlikte, en az 15 yıl süre ile devamlı olarak ikamet ettikleri veya hizmetini olumsuz yönde etkileyecek maddi ilişkisinin bulunduğu il ve ilçeye, bu ile bağlı ilçelere, ilçenin bulunduğu il ve bu ile bağlı diğer ilçelere atanamazlar.

Ancak, son genel nüfus sayımına göre;

a) Ekli I sayılı Cetvelde, IV, V ve VI ncı bölge kapsamında belirlenen il merkezleri ile bunlara bağlı ilçe merkezlerinden nüfusu 50 bini aşan yerlere,

b) Diğer il veya ilçe merkezlerinden nüfusu 2000’i aşan yerlere,

yapılacak atamalarda yukarıdaki fıkra hükmünün uygulanmayacağı 1999 tarihli değişiklik hükmündendir.

1999 Yönetmeliği, daha önceki yönetmeliğin Ek I sayılı cetvelinde de değişiklik yapmış, “altı”ya çıkardığı hizmet bölgeleri içinde yer alacak illeri yeniden belirlemiştir.⁷²

Daha önce de Ecevit Azınlık Hükümeti dönemine ilişkin olarak belirtildiği gibi, 57. Hükümet, Görevde Yükselme Yönetmeliğinde bir kez daha değişiklik yapmış, yani 30.4.1999 tarih ve 99/12865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, 657 sayılı DMK ve 217 sayılı KHK hükümlerine istinaden Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelikte değişiklik yapılarak, Görevde Yükselme Eğitimi Programındaki konular arasına “Ulusal Güvenlik” konusu da eklenmiştir. Ayrıca, kurumların, özel yönetmelikleriyle, bu Genel Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte görevde bulunan personeli bakımından Genel Yönetmeliğin 5 inci maddesi bakımından sözü edilen madde ile öngörülen öğrenim düzeyinin altında bir öğrenim düzeyi belirleyebilecekleri de eklenmiştir. Yönetmeliğin yürürlük tarihi 18.4.1999’dan geçerli olmak üzere yayımı tarihidir.

XII. 1990-2000 DÖNEMİNDE KAMU PERSONEL REJİMİMİZİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Daha önceki on yıllık dönemde hatta daha da gerilerde bıraktığımız yıllarda Yasama Organı önünde okunan Hükümet programlarının ana temasını, memurların, daha geniş anlamda kamu görevlilerinin hukuki ve mali statülerini düzenlemek ve kamu görevlilerinin aylık ve ücret rejimini iyileştirmek oluşturmuştur. Bugün de bu temalar geçerliliğini korumaktadır.

Hatta, bunlar arasında, uygulamada en çok dikkati çekenler, “devletin idare mekanizmasını, siyasal iktidar değişikliklerinden etkilenmeyecek kararlı bir yapı ve işleyişe kavuşturma” ve “kamu görevlilerini, özellikle memurları hayat pahalılığına karşı koruma”dır. Bunların yalnızca, program sayfalarında kaldığını ve günümüze kadar yaşama geçmediğini, bu mevzuat araştırması ortaya koymuştur. Çünkü, son on yıllık dönemde de siyasal patronaj (kayıрма) yüzünden idare, sürekli istikrarsız

⁷² Daha fazla bilgi için Bkz.: **Düştur, Beşinci Tertip, İkinci Kitap**, s.2110-2112 (I Sayılı Cetvel)

dönemler yaşamış, siyasal istikrarsızlığın da etkisiyle, kamu görevlilerinin hukuki, mali ve sosyal sorunlarına hiçbir hükümet “kalıcı” bir çözüm getirmemiştir. 1980-1990 yıllarını kapsayan on yıllık dönemde 5 hükümet, 1990-2000 yılları arasındaki son on yıllık dönemde ise, bugün de görevde olan hükümetle birlikte, 8 hükümet görev yapmış, kimi zaman bu hükümetlerden kimilerinin parlamentodan güvenoyu alamaması, çoğu zamanda koalisyon hükümeti kurmada sonuç alınamaması durumlarında, yaşanan hükümet bunalımlarına bir çözüm olarak “genel seçimlere” gidilmesi, bu nedenle, görevdeki bazı hükümetlerin, birer “seçim hükümeti” kimliğiyle çok kısa sürelerle hükümet görevini sürdürmesi, “siyasal dalgalanmalar”ın, yönetimde de istikrarsızlığa yol açması vb. nedenlerle, kamu görevlilerinin ekonomik, mali, hukuki ve sosyal sorunlarına çözüm bulunamamasında rol oynayan başlıca etmenler arasında sayılabilir.

1980- 1990 döneminde olduğu gibi, son on yıllık dönemde de (1990-2000) personele ilişkin yasal düzenlemelerin birer “ücret yasası” olmaktan öteye geçemediğini araştırmamızla sağlanan eldeki veriler göstermiştir. Yapılan yasal düzenlemelerle, getirilen parasal artırımların daha önceki on yıllık dönemde olduğunu gibi, kamu görevlilerine bir tür “mali doyum” sağlamayı amaçladığı görülmüş, böylece, “ücret önceliğinin” kamu personel rejiminin öteki yönlerini arka plana ittiği anlaşılmıştır. Yıllar boyu, ücret sorununun çözümsüz bırakılmış olması, kamu görevlileri hukukunun bir “bütün” olarak ele alınmasını engellemiştir. Parçalanmış, dağılmış, iç dengeden yoksun, yetersiz ve haktanır olmayan bir ücret sistemini yeniden “bütünleştirme”, çeşitli personel grupları arasında bir “denge ve denklik” sağlama konusunda, son 10 yılda da, koalisyon hükümetlerinin yol açtığı siyasal istikrarsızlık ve siyasal kayırma (patronaj) nedeniyle bir ilerleme, bir gelişme kaydedilememiş, üstelik 1990’lı yılların sonuna yaklaştıkça, kamu kesiminde ödenen mali haklara ilişkin dengesizlik ve yetersizlikler daha da artmıştır. Ücretlere bir “denklik” ve “bütünlük” sağlama sorunu, bugün de bir “kısır döngü” olarak sürmektedir.

1990-2000 döneminde de, daha önceki on yıllık dönemdeki gibi, yasal düzenlemeler ve alınan kararlar, belli ekonomik dönüşüm ve krizlere denk düşmektedir. Örneğe, 5 Nisan 1994’te, zamanın koalisyon hükümetince

kararlaştırılma zorunluluğu duyulan Ekonomik İstikrar Önlemleri ve Programı'dır. Bu önlemlere ilişkin uygulama gereği, Türk Parası devalüe edilmiş, Amerikan Doları (Türk Parası karşısında büyük bir değer kazanmış, kamu görevlilerinin aylık ve ücretlerine “herkese eşit zam” söylemişle, Temmuz-Eylül 1994 tarihleri arasındaki üç aylık dönem için sadece 200.000 TL, Ekim-Aralık 1994 tarihlerindeki üç aylık dönem için de yalnızca 400.000 TL. zam yapılmıştır*. Enflasyon karşısında yenik düşen kamu görevlileri aylık ve ücretlerine daha sonra yapılan artırımlarda, daima enflasyon oranının altında gerçekleşmiş, hiçbir zaman 1970'teki reel satınalma gücü düzeyine erişememiştir.

Son on yıllık dönemde de (1990-2000) yapılan yasal düzenlemelerin çoğu, Devlet-Kamu Finans Kuruluşları (örnekse, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu gibi) ayrımlaşmasının doğurduğu ücret ve istihdam sorunlarına çözüm arayışını içermektedir.

Bu dönemde de, daha önceki on yıllık dönemde olduğu gibi, kamu personel rejiminin düzenleme yetkisi bütünüyle Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu yetkiye dayanarak kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelerin giderek yoğunluk kazanması, Anayasa Mahkemesi'ne iptal istemiyle açılan davalar sonucu Yüksek Mahkemece alınan, iptal kararlarında da belirtildiği gibi, bu tür düzenlemelerle, “ivedi” ve “zorunlu” durumlar dışında da başvurulması, bir tür “yetki devri” anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda, personel rejimine ilişkin yasal düzenlemeler yapma konusunda kanun yerine KHK'le giderek ağırlık kazanmış, böylece, inisiyatif, yürütme organına (Hükümete) bırakılmıştır. Bunun yanında, yer alan önemli bir nokta da, kamu görevlileri hukukunda “kanuni rejimden” yönetsel rejime geçilmesinin, bu son on yıllık dönemde ivme kazanmasıdır. Oysa, ücret ve ödeme unsurları özlük haklardan olup, mutlaka yasa ile kararlaştırılmak gerekir. Kamu görevlilerini doğrudan etkileyen ücret ve ödeme unsurlarının Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmesi son on yıllık dönemin çarpıcı özelliklerindendir.

* Prof.Dr.Doğan Canman'la yapılan görüşmeden edinilen bilgiye göre, 5 Nisan 1994 Ekonomik Programı uygulamasında 1 Amerikan Doları 44.000 TL. Olmuştur.

Personel rejimi konusunda, daha önceki dönemi incelerken ve değerlendirirken de belirtildiği gibi, bu son yıllık dönemde de, “yetki karmaşası” sürdürülmüş, ancak bu soruna günümüzde bile kalıcı bir çözüm bulunamamıştır.

Son on yıllık dönemde de, yaygın “kadrolaşma” sürdürülmüş, patronaj (kayıрма) koalisyon dönemlerinin bir özelliği haline gelmiş, bu yüzden uygulamada liyakat ve kariyer ilkesinden geniş ölçüde uzaklaşmıştır. Öte yandan, memurların ve asli, sürekli görevde genel idare esaslarına göre çalışanların “kadro karşılığı sözleşmeli” istihdamı, “kariyer sistemi” yerine “sözleşme rejimi” getirilmek istenmesinin bu dönemde de yaşanan bir kanıtıdır. İstihdam esnekliğinin bu tür uygulamalara dayanak yapılması, DMK m.4’te öngörülen “sözleşme rejimi” dışında özel sözleşme rejimlerinin yaygınlaştırılmasını özendirmiştir.

Son olarak, personel rejimine ilişkin sorunlara köklü bir çözüm getirilebilmesi, yeniden yapılanma çalışmalarına, ülkemizin toplumsal-geçimsel yapısındaki “değişimleri” dikkate alması ve çözümleri buna göre belirlemesi ile mümkündür.

BEŞİNCİ BÖLÜM

BULGULAR

Ülkemizde 1980-2000 yılları arasındaki son 20 yıllık dönemde kamu personel yönetimine ilişkin olarak kanunlarla, Yetki Kanunlarına dayanarak hükümetlerin çıkardığı Kanun Hükmünde Kararnamelerle, tüzüklerle ve yönetmeliklerle, kamu görevlilerinin özlük ve mali haklarına ilişkin olarak Bütçe Kanunlarının ilgili hükümleriyle, hatta Bakanlar Kuruluna genel ve katma bütçeli yönetimlerin kimi zaman bütçeleri kanunlaşınca kadar, Devlet giderlerinin yapılması ve Devlet gelirlerinin tahsili konusunda çıkarılan yetki kanunlarına dayanarak Bakanlar Kurulu Kararlarıyla yapılan düzenlemeler üzerinde durarak, bunların nedenleri üzerinde hükümet dönemleri itibariyle yaptığımız inceleme ve araştırmaya ilişkin olarak elde edilen verilerin çözümlenmesi, yorumlanması ve değerlendirilmesi sonucunda ortaya konan bulguları şöyle belirtmek mümkün gözükmektedir:

1. Kamu personel rejiminde ücret ve ödeme unsurları olan aylık, ek gösterge, taban aylığı, kıdem aylığı, zamlar, özel hizmet tazminatı, meslek tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı, ek tazminat, fazla çalışma ücreti, ek zam ve ödenekler, seyyar hizmet tazminatı vb. şahsa ve hizmete bağlı mali haklar, hatta sosyal haklar ve yardımlar, son yirmi yıl içinde enflasyonun da etkisiyle giderek hızla “mali doyum” aracı durumuna gelmiştir. Temmuz 1970-Temmuz 2001 yıllarını kapsayan 31 yıllık dönemde memur aylık katsayısı 7’den 22.275’e yükselmiş, artış % 3182 olmuştur. Ücret sistemi enflasyona yenik düşmüştür.

Kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında bir ölçüde iyileştirmeyi gerçekleştirmek, yirmi yıllık dönem içinde farklı sürelerle göreve gelen hükümetlerin amaçları arasında yer aldığı halde, birbirini izleyen mevzuat düzenlemeleri ve uygulamalar, bunun gerçekleşmediğini göstermektedir. Oysa, 1982 Anayasasının “Ücrette Adalet Sağlanması” başlıklı 55 inci maddesinde, ücretin emeğin karşılığı olduğu, devletin çalışanların “yaptıkları işe uygun”, “adaletli” bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli önlemleri alması Devletin görevlerindendir.

2. Ücret yetersizliği ve dengesizliği sorununa Anayasanın bu hükmü bağlamında çözüm aramak yerine, kurumlara, hizmet sınıflarına, çalışma alanlarına ve istihdam şekillerine göre farklılık gösteren iç dengeden yoksun bir ücret rejimi yaratılmıştır. Bu duruma örnek olarak, işçi-memur ayrımı, memur-sözleşmeli ayrımı, kadrolar karşılık gösterilerek başta Başbakanlık olmak üzere bazı kurum ve kuruluşlarda uygulanan “kadro karşılığı sözleşmeli” istihdam ve ikramiye uygulaması, farklı fazla çalışma ücretleri, istisnai memuriyetlerin kapsamındaki genişleme, kamu finans kurumlarında yüksek ücretli istihdam ve “ikramiye” adı altında yapılan ödemeler vb. gösterilebilir. İç dengeden yoksun bir ücret rejiminin oluşmasında, bunu da örnek olarak verilen ödemelerin de daha fazla “mali doyum” sağlama niteliğinde düşünülmüş olmasının önemli rol oynadığını belirtmek kanımızca yanlış olmayacaktır.

3. Bu araştırmada personel rejimine ilişkin düzenlemelerin daha çok KHK’lerle yapıldığı görülmüştür. Parlamentonun devre dışı kaldığına ilişkin kamuoyunda oluşan kanıyı bu bulgunun doğruladığı söylenebilir. Özellikle, 1983-1990 yıllarını kapsayan yedi yıl içinde yetkinin bütünüyle hükümete devredilmiş olduğu görülmektedir.

4. Kamu personel rejiminde “yetki karmaşası” önemli bir sorundur. Personel rejiminin düzenlenmesi ve uygulanmasındaki yetkilerin Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar, KİT personeli ile ilgili olarak Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlar Kurulu arasında dağıldığını, bu mevzuat araştırması ortaya koymuştur.

5. Kamu personel rejimine ilişkin olarak 1980-2000 yılları arasında, son yirmi yıllık süreye ilişkin olarak önce, Resmi Gazete taraması yapılarak, son yirmi yıllık zaman dilimi içinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve idari düzenleyici metinler ortaya konup incelenirken ve daha sonra bu çalışmanın konusuna ilişkin yazılı kaynaklar üzerinde araştırma yapılırken dikkat çeken çok önemli bir nokta da “üst yönetime yapılan atamalar”dır. Özellikle bu tür atamalarda “siyasal etki”nin ya da başka bir deyişle “siyasal ölçüt”ün belirleyici olduğu, başta hükümet değişikliklerinde, hatta bakan değişikliklerinde bile, üst düzey yöneticilerin de değiştirildiği görülmüştür. Görevden başka bir göreve atanmak üzere alınan

yöneticilerle (askıdaki memur veya “boşluktaki memur”) ilgili olarak çok sık kararnameler ilgili kanun maddeleri de belirtilmeksizin çıkarılıp, Resmi Gazete’de yayımlandığı görölmüştür. Askıda memur, kendisine herhangi bir görev belirlenmeden görevinden alındığı halde daha önceki sosyal haklarını alan memurdur.¹ Öte yandan görevden alınmaları kolaylaştırmak amacıyla danışmanlık “uzmanlık” kadrolarının sayısı artırılmıştır.

Genel idarede, “sözleşmeli istihdam”a, giderek daha fazla ağırlık kazandırıldığı görölmüştür. KİT’lerde, 3771 sayılı Kanunla üst yönetim personeline ilişkin olarak “kadro karşılığı” istihdam uygulaması kaldırıldığı ve 399 sayılı KHK ile kararnameye 1 sayılı Ek Cetvele alınan ve genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetini yerine getiren bu personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına, yani “memur” statüsüne alındığı halde, genel idarede, DMK m.4 B’de öngörülen sözleşme rejimi dışında özel sözleşme rejimlerinin uygulandığı saptanmıştır. Genel İdare Hizmetleri Sınıfındaki Müsteşarlar bile sözleşmeli olarak çalıştırılmaktadır.

Bu ve buna benzer uygulamalar kariyer sistemi yerine “sözleşme rejiminin” getirilmek istendiğini göstermektedir. Böyle bir sistem, “memurluk güvencesi” esassından ayrılmayı ifade eder ve siyasal iktidara bağımlılık riskini artırır.² İstihdam esnekliğinin keyfi uygulamalara dayanak yapılmak istenmesi, kariyer ve liyakat (yeterlik) ilkeleri açısından ciddi bir sakınca oluşturmaktadır. Kariyer ilkesi, yeterlik ilkesinin uygulanabilirliğinin bir koşulu olup,³ “yükselmelerin sistemleştirilmesi” anlamındaki bu ilkenin, yeterliği gerçekleştirmekte önemli bir yeri vardır.

Kariyer ve yeterlik ilkesi arasında, diğer ilkelere (eşitlik, şeffaflık ve personel değerlendirmesi) oranla çok daha sıkı bir ilişki mevcut olup, bu iki ilkenin birbirinden ayrı düşünölemeyeceği Prof.Dr. Sait Güran tarafından savlanmaktadır.⁴

¹ Sait GÜRAN: “Askıda Memur”, *İstanbul Hukuk Fakötesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*’nin Sayı: 1, 1980’den Ayrı Baskı, s.75.

² Cahit TUTUM: “Kamu Personeli Sorunu”, *AİD*, Cilt: 23, Sayı: 3, Eylül 1990, s.38.

³ Sait GÜRAN: *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, (İstanbul: İÜHF Yayını, 1980), s.230.

⁴ Sait GÜRAN: *a.g.e.*, s.130.

Özellikle, üst düzey yöneticilerinin her iktidar döneminde değiştirilmesi “takdir yetkisi”, “hizmetin gereği” gibi gerekçelere dayandırılmak istense bile, bir hukuk devletinde idarenin takdir yetkisi “keyfilik” anlamına gelmemek gerekir. Bu da takdir yetkisi ile “hukuk devleti” anlayışı arasında duyarlı bir denge olduğunu anlatır. Bu anlamda, idarenin takdir yetkisi ile yeterlik ilkesinin sınırının “mevzuat düzenlemeleri” ile değil de, hukuk devleti normlarına göre belirlenmesinin sağlıklı bir çözüm olacağı Prof.Dr. Burhan Aykaç tarafından belirtilmektedir.⁵ Ülkemizde kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak görülmesini sağlamak ve kamu personel rejimindeki aksaklıkları gidermek amacıyla son 20 yılda yapılan mevzuat düzenlemelerinin, takdir yetkisi ile yeterlik ilkesi arasındaki belirleme konusundaki başarısızlığının nedeni, sınırın, “hukuk devleti” normlarına göre belirlenmemiş olmasıdır. Kamu personel rejimiyle ilgili alanlarda, araştırmanın da bulguladığı gibi, çok sık yapılan mevzuat değişikliklerinin yönetimin sadece “dinamik” yönünü dikkate alıp, statik yönünü gözden kaçırmış olması, personel rejiminde aynı tür aksaklıkların bizzat yönetim tarafından yaratılmasına yol açmaktadır.⁶

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda kabul edilen temel ilkeler “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” olarak sıralanmaktadır. Sınıflandırma ilkesinin başta yer almasının nedeni, sınıflandırma yapısının, hizmetle personel arasındaki ilişkilerin bütününe biçim veren yapı olmasından ve personel işlerinde bir örneklik sağlanması özelliğinden ileri gelmektedir.

DMK’da kariyer ilkesinin, liyakat (yeterlik) ilkesinden önce yer almasının nedeni, daha önce de açıklandığı gibi, yeterlik ilkesinin gerçekleştirilmesi ve uygulanabilmesi için kariyer ilkesinin gerekli oluşudur. Kariyerlerin gelişmesi sayesinde yeterlik ilkesi uygulanabilir ve yerleştirilebilir. Esasen, ülkemizde Cumhuriyet döneminin başlarında benimsenen ilkeler, “kariyerlerin geliştirilmesi” ve “yeterliğin yerleştirilmesi” ilkeleridir. Araştırma bulgularından biri, daha önce de belirtildiği gibi, son 20 yıl içinde kariyer sisteminden giderek uzaklaşarak onun yerine sözleşmeli rejimin başat kılınması çabalarının, mevzuat düzenlemeleri ile

⁵ Burhan AYKAÇ: “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, **AİD**, Cilt: 23, Sayı: 4, (Aralık 1990), s.108.

⁶ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR: **Yönetim Bilimi**, (Ankara, 1986), s.127-128.

desteklenmesidir. Bu ise, yeterlik ilkesinin, ülkemiz kamu personel rejiminde yerleşmesini engellemekte ve iktidarlara bağımlılık riskini artırmaktadır.

Oysa, yeterliğe dayalı, kariyerlerin gelişmesine imkan kazandıran, ücret ve ödeme sisteminin, ücretin yapılan işe göre ödendiği, dengeli ve haktanır nitelikli personelin kendi sorunlarına katılmalı ortamda bütüncül çözüm önerilerinde bulunabildiği, nitelikli emeğin ödüllendirildiği kamu hizmetlerine girişin liyakata göre belirlendiği ve personelin objektif (nesnel) ölçütlere göre değerlendirildiği bir personel sistemi, gerçekte “çağdaş personel sistemi”dir. Çağdaş bir personel sistemini son 20 yıl içinde palyatif (yüzeysel) önlemler niteliğindeki mevzuat düzenlemeleri ile oluşturmanın mümkün olmadığını bugün kamu yönetiminde toplumsal-ekonomik yapısal değişim sorunu olarak ele alınması gerekli idealizmin ve personel sisteminin yeniden yapılanmasının gerçekleşmemiş olması göstermektedir.

MEVZUAT TARAMASININ ORTAYA KOYDUĞU BULGULAR

Bu araştırmanın diğer bir sonucu da mevzuat taramasıdır. Son 20 yıllık dönemi kapsayan (1 Ocak 1980-31 Aralık 2000) Resmi Gazete’ler tek tek taranmış ve kamu kesimini ilgilendiren yasal metinler (Kanun, KHK, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK), Tüzük, Yönetmelik, Tebliğ, Genelge, TBMM Kararları), önce hükümetler döneminde genel olarak tablo halinde verilmiştir. Daha sonra ise, bu yasal metinler daha da ayrıntılandırılmış ve bu dönemdeki kamu kesimini ilgilendiren metinlerin kurum ve konularına göre sayısal sonuçları, tablolar halinde verilmiştir.

Mevzuat taramasında çıkarılan mevzuat incelenirken, her bir yasal düzenleme tek bir mevzuat metni olarak düşünülmüştür. Metinlerde öylesine karmaşıklık bulunmaktadır ki, o mevzuatı anlayabilmek için çıkan ilk kanunun metnine gitmenin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, bir kanunun ya da bir yönetmeliğin ya da KHK’nin bir maddesini değiştiren metin de ayrı bir düzenleme, ayrı bir kanun, ayrı bir yönetmelik, ayrı bir KHK olarak ele alınmıştır.

Ortaya çıkan tabloların kapsamının çok geniş olması nedeniyle ve metin içinde daha fazla yer kaplamaması düşüncesiyle, ekte yer almasının daha uygun olacağı düşünüldükçe Ek’ler bölümünde verilmiştir.

Tablo 4**1980-2000 Döneminde Kamu Kesimini İlgilendiren Mevzuatın****Hükümet Dönemlerine Göre Sayısal Dağılımı**

	Kanun	KHK	BKK	Tüzük	Yönetmelik	Tebliğ	TBMM Kararı	TOPLAM
VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.9.1980)	6	-	11	-	206	1	-	224
Ulus Hükümeti (20.9.1980-13.12.1983)	466	92	125	22	823	49	-	1577
I. Özal Hükümeti (13.12.1983-21.12.1987)	351	94	196	42	968	108	38	1797
II. Özal Hükümeti (21.12.1987-9.11.1989)	129	74	127	15	345	137	15	842
Akbulut Hükümeti (9.11.1989-23.6.1991)	95	39	140	19	413	58	16	780
I. Yılmaz Hükümeti (23.6.1991-20.11.1991)	7	41	31	9	98	10	3	199
VII. Demirel Hükümeti (21.11.1991-25.6.1993)	96	77	88	10	358	76	16	721
I. Çiller Hükümeti (25.6.1993-5.10.1995)	109	1	153	19	903	139	23	1347
II. Çiller Hükümeti (5.10.1995-30.10.1995)	2	-	9	-	22	-	4	37
III. Çiller Hükümeti (30.10.1995-6.3.1996)	10	-	23	-	138	40	5	216
II. Yılmaz Hükümeti (6.3.1996-28.6.1996)	5	-	16	5	60	39	7	132
Erbakan Hükümeti (28.6.1996-30.6.1997)	65	4	51	7	312	53	6	498
III. Yılmaz Hükümeti (30.6.1997-11.1.1999)	57	-	102	8	411	104	14	704
IV. Ecevit Hükümeti (11.1.1999-28.5.1999)	-	-	24	1	85	24	4	138
V. Ecevit Hükümeti (28.5.1999-Görevi devam ediyor)	169	50	121	12	825	139	15	1331
TOPLAM	1567	472	1217	169	5967	977	166	10535

1980-2000 dönemini kapsayan 20 yıllık 15 hükümeti kapsayan dönemde 10.535 yasal metin çıkarılmıştır.

Tabloya baktığımızda en çok yasal metnin I. Özal Hükümeti (1797) döneminde çıkarıldığı görülmektedir. Bunu sırasıyla Ulus Hükümeti, I. Çiller Hükümeti, V. Ecevit Hükümeti, II. Özal Hükümeti, Akbulut Hükümeti, VII. Demirel

Hükümeti, IV. Ecevit Hükümeti, Erbakan Hükümeti, VI. Demirel Hükümeti, III. Çiller Hükümeti, I. Yılmaz Hükümeti, IV. Ecevit Hükümeti, II. Yılmaz Hükümeti ve II. Çiller Hükümeti izlemektedir.

Genel olarak bakıldığında (hükümetler birleştirildiğinde) yasal metin çıkarmada Özal Hükümetleri dönemleri 2639 yasal metin ile ilk sırada yer almaktadır. Bunun arkasından, 1600 metin ile Çiller Hükümetleri, 1577 metin ile Ulusu Hükümeti, 1469 metin ile Ecevit Hükümetleri, 1035 metin ile Yılmaz Hükümetleri, 945 metin ile Demirel Hükümetleri gelmektedir.

Ulus Hükümeti, Özal Hükümetleri ve Ecevit Hükümetleri döneminde metin yoğunluğunun olması; Ulusu Hükümetinin 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra, silahlı kuvvetlerce kurulan bir hükümet olması; Özal Hükümetlerinin ise tek başına iktidar olması gösterilebilir. Ecevit hükümetlerinde ise; IV. Ecevit Hükümetinin Azınlık Hükümeti olması ve diğer partilerin bunu dışarıdan desteklemesi; V. Ecevit Hükümetinin ise üç partili bir koalisyon olması ve Meclis'te büyük bir çoğunluğu sağlamasından ileri gelmektedir.

1980-2000 yılları arasında 1567 Kanun, 472 KHK, 1217 BKK, 169 Tüzük, 5967 Yönetmelik, 977 Tebliğ, 166 TBMM Kararı çıkarılmıştır.

1567 Kanunun 466'sı Ulusu Hükümeti döneminde, 351'i I. Özal Hükümeti döneminde, 169'u V. Ecevit hükümeti döneminde çıkarılmıştır. Bu kanunların % 63'ü üç hükümet dönemini kapsamaktadır. Dönemler olarak baktığımızda ise kanunların % 60'ı ilk 10 yıllık dönemde, yani 1980-1990 dönemi hükümetlerince çıkarılmıştır.

472 Kanun Hükmünde Kararnamenin 94'ü I. Özal Hükümeti döneminde, 92'si Ulusu hükümeti döneminde, 77'si VII. Demirel hükümeti döneminde 74'ü II. Özal hükümeti döneminde, 50'si ise V. Ecevit hükümeti döneminde yayımlanmıştır. KHK'ler yetki kanunlarına dayanarak yasal düzenleme yapma konusunda hükümete daha esnek hareket olanağı sağlamakta, ancak Meclis'i devre dışı bırakmaktadır. Tek başına iktidar olan Ulusu ve Özal hükümetleri döneminde KHK çıkarmaya ağırlık verilmesi ilginç bir durum olarak gözlenmiştir. Çünkü Mecliste çoğunluk bu partilerdedir, tek başına iktidardır, çok rahatlıkla kanun çıkarabilecek iken,

KHK'ye yönelmelerindeki amacın, daha çabuk yasal düzenleme ile uygulama sağlamak bir anlamda da Meclis'i devre dışı bırakmak olduğu ileri sürülebilir.

Bakanlar Kurulu Kararlarındaki dağılım ise şu şekildedir: 196 karar ile I. Özal hükümeti ilk sırada yer almaktadır. Bu hükümeti, 153 karar ile I. Çiller hükümeti, 140 karar ile Akbulut, 127 karar ile II. Özal, 125 karar ile Ulusu, 121 karar ile V. Ecevit hükümetleri izlemektedir.

Bu dönemde çıkarılan yönetmeliklerde ise sıralanma şöyledir: 968 yönetmelik çıkararak I. Özal hükümeti ilk sırayı almaktadır. Bu hükümeti 923 yönetmelik ile I. Çiller hükümeti, 825 yönetmelik ile V. Ecevit hükümeti, 823 yönetmelik ile Ulusu hükümeti izlemektedir. Sayılan dört hükümet döneminde çıkarılan yönetmelik sayısı 3539 iken; diğer hükümet dönemlerinde (11 hükümet) çıkarılan yönetmelik sayısı 2428 olarak belirlenmektedir.

20 yıllık dönemde çıkarılan Tebliğ sayısı ise 977'dir. Bu tebliğler genellikle vergi uygulama tebliğleri olarak yayınlanmıştır. En fazla tebliğ I. Çiller Hükümeti ile V. Ecevit hükümeti döneminde (139'ar tebliğ) uygulamaya geçirilmiştir. Bu iki hükümet dönemini 137 tebliğ ile II. Özal hükümeti dönemi, 108 tebliğ ile I. Özal hükümeti, 104 tebliğ ile III. Yılmaz hükümeti dönemleri izlemektedir.

Anılan dönemde çıkarılan TBMM kararları da taranmıştır. TBMM kararları ağırlıklı olarak tatile girme, komisyon kurma, olağanüstü hal ilanı, olağanüstü durumun süresini uzatma ve bakanlar hakkında yolsuzluklarla ilgili komisyonlar kurulması gibi kararları içermektedir. Bakan soruşturmaları ile ilgili kararlar araştırma kapsamına alınmamıştır. Bu dönemde 166 TBMM kararı çıkarılmıştır. Çıkarılan bu kararların en çoğu 38 karar ile I. Özal hükümeti dönemine aittir. Bunu 23 karar ile I. Çiller hükümeti, 16 karar ile Akbulut ve VII. Demirel hükümetleri izlemektedir. 15 karar ile II. Özal hükümeti ve V. Ecevit hükümeti takip etmektedir.

1980-2000 döneminde çıkarılan 1567 kanunun kurumlara ve konulara göre dağılımı da incelenmiştir. Bunanla ilgili tablo (Ek 4)'de verilmiştir.

Kanunlar: Bu dönemde çıkarılan kanunların 547'si belli bir kurumu ilgilendirmeyen, genel nitelikli kanundur. Bu kanundan 89'u uygulamaya dönük olan kanundur. Bunu 34 ile seçimler ve seçmen kütükleri hakkında kanunlar, 28 kanun ile

Devlet Memurları Kanunu değişiklikleri ve yine 28 ile bankacılık-finance alanını düzenleyen kanunlar yer almaktadır. Bunları sayısal sırası ile il ve ilçe kurulması, kamu güvenliği, belediyelere yönelik, sendikalar ve dernekler, kurum kurma, icra- iflas mevzuatını düzenleme, Anayasa değişiklikleri, genel kadro kanunu uygulamaları, siyasi partiler, doğal afetler ile ilgili kanunlar vs. izlemektedir.

Uygulamaya yönelik kanunlarda en fazla sıklık Yüksek Öğretim Kurulu'ndadır (42). Bunu Emekli Sandığı'na yönelik olarak çıkarılan emeklilik, maaş vs kanunlar (40) izlemektedir. Bundan sonra Milli Eğitim Bakanlığı (19), Bağkur (18), Orman Genel Müdürlüğü-Bakanlığı (14) gelmektedir.

Dağılıma baktığımızda en fazla çıkarılan kanun, bütçe kanunları ile ilgili olan (251) kanunlardır. Bunun bu kadar fazla olmasının nedeni, KİT, Üniversite gibi kuruluşların hepsinin bütçelerinin tek tek onaylanarak Resmi Gazete'de yayınlanmasından kaynaklanmaktadır. Bütçe kanunlarını 172 kanun ile örgütlenme-kurum ve kuruluş kanunlarında düzenlemeler yapmaya yönelik kanunlar izlemektedir. Bu kanunu 71 düzenleme ile vergi, resim, harç ile ilgili kanunlar, 43 kanun ile personel işlemlerine yönelik kanunlar takip etmektedir. Yargılama usulü (35), Türk Ceza Kanunu (31), Sosyal Sigortalar (31), kamu güvenliği (30), bankacılık-finance düzenlemeleri (30) vs. şeklinde sıralama devam etmektedir.

Kurumsal düzenlemelerde en fazla değişiklik Türk Silahlı Kuvvetleri mevzuatına ilişkin kanunlarda (133) yapılmıştır. TSK Kanununda 30 düzenleme ile personel işlemleri ön sırada yer almaktadır. Bunu, 20 ile askerlik ile ilgili düzenlemeler, 18 düzenleme ile sıkıyönetim döneminde yapılan düzenlemeler, 16 düzenleme ile İç Hizmet Kanununda yapılan düzenlemeler, 14 ile Askeri Yargılama Usulü hakkında düzenlemeler takip etmektedir.

Maliye Bakanlığında yapılan düzenlemeler ikinci sırayı (128) almaktadır. Bakanlıkla ilgili olarak çıkarılan kanunlara bakıldığında ise ilk sırayı vergi, harç, tahsilat ile ilgili düzenlemeler almaktadır. Bu sırayı 55 kanun ile bütçe kanunları izlemektedir

Üniversiteler, 96 adet bütçe kanunu ile üçüncü sırayı almaktadır. Dördüncü sırada Adalet Bakanlığı (51 düzenleme) gelmektedir. Adalet Bakanlığını ilgilendiren

51 düzenlemenin 23'ü Türk Ceza Kanunu, 9'u ise Yargılama Usulü, 7'si Bakanlığın kuruluş kanununu değiştirme ya da örgütlenme ile ilgilidir

Üniversiteleri, 47 düzenleme ile YÖK izlemektedir. 47 düzenlemenin 42'si uygulamaya yönelik, 2'si YÖK personeli ile ilgili iken, 2'si de bütçe kanunu ile ilgilidir.

KİT'lere yönelik olarak çıkarılan kanunların sayısı ise 45'dir. 45 kanundan 40'ı KİT'lerin bütçe kanunları, 4'ü uygulamaya yönelik ve 1'i de personele yönelik kanunlardır. KİT'leri ise 42 uygulamaya yönelik kanun ile Emekli Sandığı ve işlemlerine yönelik kanunlardır.

Tablodan da görüleceği gibi, 86 kurum ve kuruluşa yönelik olarak 1567 Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunların, kurum ve kuruluşların örgütlenmeleri, personel işlemleri, bütçe kanunları vs olduğu gibi, ağırlıklı olarak da uygulamaya yönelik kanunlar olduğu görülmektedir.

1980-2000 dönemi arasında çıkarılan 472 KHK'nin kurumlara ve konulara göre dağılımı da incelenmiştir. Bununla ilgili tablo (Ek 5)'de verilmiştir.

KHK'ler: Bu dönemde 199 adet genel kapsamlı KHK çıkarılmıştır. Çıkarılan genel kapsamlı KHK'lerin 41'i uygulamaya yönelik, 31'i kadro işlemleri ile ilgili, 18'i Devlet Memurları Kanunu, 17'si borsa ve bankacılık, 16'sı memurlar ve diğer görevlilerin özlük hakları ile ilgilidir. Bunların dışında genel kapsamlı olarak afet ve afetler sonrası işlemler, olağanüstü hal valiliği ile ilgili işlemler vb. yer almaktadır.

Kurumlara göre incelemeye baktığımızda ise; listede yer alan 100 kurum ve kuruluş içinde 185 adedi kurumların örgütlenmeleri ya da yeniden kuruluş KHK'lerinin çıkarılması ilk planda gelmektedir. Bu KHK'leri, 88 adet kurum ve kuruluşların uygulamaya yönelik olarak çıkarılan KHK'ler izlemektedir. Kurumlardan uygulamaya yönelik olarak çıkarılan KHK'lerde ise ilk sırayı 11 KHK ile YÖK almaktadır. Bunu SSK (7), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (6), Emekli Sandığı ve Bağkur (5) izlemektedir.

Kurum ve kuruluşların örgütlenmeleri ile ilgili KHK'ler ise en fazla KİT'ler ve meslek odalarında görülmektedir. Bu iki kuruluş ile ilgili olarak çıkarılan KHK sayısı 36'dır. Bu iki kurumun dışında en fazla düzenlemeye uğrayan kurum ise

Başbakanlık (7) ile DPT (7) olmuştur. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Çevre Müsteşarlığı-Bakanlığı çıkarılan KHK sayıları ile önceki kuruluşları izlemektedir.

Personele yönelik olarak en çok KHK çıkarılan kurum ise TSK'dır (13 adet).

KHK'lerin sayısal olarak kurumlara göre genel dağılımına baktığımızda ise Türk Silahlı Kuvvetlerine yönelik (20) KHK'lerin yoğunlukta olduğunu görürüz. TSK'ni 15'er KHK ile YÖK ve KİT'ler izlemektedir. Bu kurumları meslek odaları (13), Adalet Bakanlığı (12), Sosyal Sigortalar Kurumu (9), Milli Eğitim Bakanlığı (8), Başbakanlık (8) KHK izlerken, diğer kurumlar daha az sayıda KHK ile tabloda yer almaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı: Mevzuat taramasının yapıldığı dönemde 1217 adet Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararlarına bakıldığında (Ek 6) 425 adet genel kapsamlı kararların alındığı görülmektedir. Bakanlar Kurulu Kararlarının kurumlara göre dağılımına baktığımızda ilk sırada Üniversitelerin (5) yer aldığı görülmektedir. İkinci sırayı Sosyal Sigortalar Kurumu (47) alırken, üçüncü sırada 36'şar karar ile TSK, Kültür Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü-Bakanlığı olmak üzere üç kurum almaktadır. Dördüncü sırada 34 karar ile KİT'ler yer almaktadır. Beşinci sırada ise 31 karar ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Bağkur gelmektedir. Diğer kurumlar ise sırasıyla şöyledir: Belediyeler (29), YÖK (25), Emniyet Genel Müdürlüğü (23), Milli Eğitim Bakanlığı (22). Diğer kurumların sayısal dağılımı ise ekte yer alan tablodan izlenebilir.

Konulara göre bakıldığında ise; en yoğun Bakanlar Kurulu Kararları, kurum ve kuruluş örgütlenmesi (273), kurumlara ait kadro kararları (267), uygulamaya yönelik kararlar (115), ödenecek tazminatlara ilişkin (105) kararlardır.

Kurum ve kuruluş örgütlenmesine yönelik kararlarda, Orman Genel Müdürlüğü-Bakanlığı ilk sırada (28) yer alırken, bunu üniversiteler (27), Kültür Bakanlığı (24), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (21) izlemektedir.

Konulara göre ikinci sırada yer alan kurumlara yönelik kadro kararlarında, 25 karar ile KİT'ler ilk sırada yer almaktadır. Bunu 18 karar ile Üniversiteler

izlemektedir. Başbakanlık ve YÖK ile ilgili olarak da 11 Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır.

Uygulamaya yönelik 115 Bakanlar Kurulu Kararının çoğu Bağkur (27), Sosyal Sigortalar Kurumu (22), Emekli Sandığı (3) olmak üzere sosyal güvenlik kurumlarına ait kararlardır. Bunların dışında Dışişleri (7) ve belediyelere (6) ait uygulamaya yönelik kararlar bulunmaktadır.

Tazminatlar ile ilgili kararlarda ise, Sosyal Sigortalar Kurumuna yönelik kararlar önde (16) gelirken, bunu TSK (11) izlemektedir.

Diğer Bakanlar Kurulu Kararları ise şöyledir: Vergilendirme-vergi artırımı kararları (50), ders ücretlerinin belirlenmesi (33), harcırahların belirlenmesi (32), katsayının belirlenmesi (26), kıyafetlerde değişiklik yapılması (23), kurumlarda özel güvenlik teşkilatının kurulması (22) ve sözleşmeli personele yönelik (21) kararlardır.

Tüzükler: Yine bu dönemde incelemeye alınan tüzüklerin dağılımını gösteren tabloya (Ek 7) baktığımızda ise; 169 adet tüzük çıktığını görmekteyiz. Çıkarılan bu tüzüklerin 37'si genel kapsamlı olarak nitelendirilmektedir. Kurumlara yönelik olarak çıkarılan tüzüklere baktığımızda 16 tüzük ile Çalışma Bakanlığının ilk sırayı, 12'ser adet ile Sağlık Bakanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğünün ikinci sırayı aldıklarını görmekteyiz. Bu sırayı Türk Hava Kurumu (7) ve Adalet Bakanlığı (7), Sosyal Sigortalar Kurumu (6), PTT (6) ve diğer kurumların çıkardıkları tüzükler izlemektedir.

Konularına göre incelediğimizde en fazla tüzük (38) kurum ve kuruluşlarda yer alan denetim elemanlarına yönelik (müfettiş, kontrolör vs) olarak çıkarılan tüzüklerin olduğunu görmekteyiz. Denetim elemanlarına yönelik olarak çıkarılan tüzüğü ise, kurum ve kuruluşların anatüzükleri (24) izlemektedir. PTT ve Polis Yardım Sandığına ait olarak çıkarılan 10 adet tüzük üçüncü sırayı almaktadır. Bunu Milli Güvenlik Konseyi (2), Danışma Meclisi (3), Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (1) (Anayasa Mahkemesi (3)'nin içtüzük değişikliklerinin toplamı olan (9) adet içtüzük değişiklikleri izlemektedir. Sayısal olarak daha sonra ise tabloda, Tababet Uzmanlığı (6), Sigorta İşlemleri (6), Cezaların İnfazı (6), Türk Bayrağı (6)

tüzüklerinde yapılan değişiklikler ve diğer konulara yönelik tüzük ve tüzük değişiklikleri yer almaktadır.

Mevzuat taraması yapılan dönemde toplam olarak 5967 adet yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik sayılarının fazla olması nedeniyle, bu tablo iki bölüm halinde incelenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren yönetmelikler (4516 adet) ve Üniversitelerce çıkarılan yönetmelikler (1451 adet) olarak ayrılmıştır.

Yönetmelikler: Bakanlar Kurulunca 399 adet genel kapsamlı yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliklerin 96'sı uygulama yönetmelikleridir (Ek 2).

Yönetmeliklere kurumsal açıdan sayısal olarak baktığımızda; en fazla yönetmeliğin Türk Silahlı Kuvvetlerine (298 adet) ait olduğu görülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı 188 adet yönetmelik ile ikinci sırada yer almaktadır. Kültür ve Turizm Bakanlıklarına ait yönetmelik sayısı 151; belediyelerin çıkardığı ve belediyelere yönelik yönetmeliklerin sayısı 148, Emniyet Genel Müdürlüğüne ait yönetmelik sayısı ise 146'dır. Bunları ise sırasıyla Maliye Bakanlığı 121, İçişleri Bakanlığı 118, Gümrük Müsteşarlığı 117, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 113, Sağlık Bakanlığı 113, Enerji Sektörü (TEK-TEAŞ-TEDAŞ) 102'dir. Bunları ise diğer kurum ve kuruluşlara ait çeşitli sayılarda çıkarılan yönetmelikler izlemektedir.

Yönetmeliklerin konularına göre dağılımı ise şöyledir: Bu dönemde 1055 adet uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır. Uygulama yönetmeliklerinde ilk sırayı 113 yönetmelik ile Milli Eğitim Bakanlığı almaktadır. Bunu 59 yönetmelik ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 51 yönetmelik ile Kültür ve Turizm Bakanlığı, 45 uygulama yönetmeliği ile Sağlık Bakanlığı izlerken, diğer kurum ve kuruluşlar daha az sayıdaki uygulama yönetmelikleri ile sıralanmaktadır.

Kurum ve kuruluşlarda örgütlenme ile ilgili olarak 449 adet yönetmelik yayımlanmıştır. Örgütlenme konusunda belediyeler 26 yönetmelik ile ilk sırayı almaktadır. İkinci sırayı Kültür ve Turizm Bakanlığı 22 yönetmelik ile, üçüncü sırada GATA (21), dördüncü sırada 20 yönetmelik ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bulunmaktadır. Bu kurumları sırası ile; Enerji Sektörü (TEK-TEAŞ-TEDAŞ) (19), Orman Genel müdürlüğü-Bakanlığı (17), Basın İlan Kurumu (15), Sağlık bakanlığı (15), Adalet Bakanlığı (14), YÖK (14), TRT (13) Maliye Bakanlığı (13), İçişleri

Bakanlığı (12), TSK (12), Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü-Bakanlığı (12), Emniyet Genel Müdürlüğü (10) izlerken, diğer kurumlar daha as sayıda yönetmelik ile sıralanmaktadır.

Denetim elemanı olarak görev yapan personele yönelik 357 adet yönetmelik çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yönetmeliklerde Maliye Bakanlığı 41 adet denetim elemanları yönetmeliği ile ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırayı Gümrük Müsteşarlığı (19), üçüncü sırayı ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (17) almaktadır. Bu dönemde denetim elemanlarına yönelik İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarına yönelik (11), Kültür ve Turizm Bakanlığına ait 10 yönetmelik çıkarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşların denetim elemanlarına ait yönetmelik dağılımları ayrıntılı olarak tablodan da incelenebilir.

Çeşitli kurum ve kuruluşlara yönelik olarak çıkarılan “atama ve yer değiştirme” yönetmeliklerinin sayısı 228’dir. Adalet Bakanlığı 18 adet atama ve yer değiştirme yönetmeliği ile ilk sırayı alırken, 28 yönetmelik ile TSK ikinci sırada bulunmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü 18 yönetmelik ile üçüncü sıradadır. Bu kurumları izleyen diğer kurumlar ve yönetmelik sayıları ise şöyledir: Milli Eğitim Bakanlığı (17), İçişleri Bakanlığı (15), Maliye Bakanlığı (10), diğer kurumlar ise 10’un altında sayılarla azalarak tabloda yer almaktadır.

Yönetmeliklerin sayıca fazla olanları konularına ve kurumlarına göre yukarıda ayrıntılı olarak verilmiştir. Geriye kalan yönetmeliklerin konularına göre sayısal dağılımı ise şöyledir: Hizmetiçi eğitime ilişkin yönetmelik (202), Görevde yükselme yönetmeliği (200), Sicil ve sicil amirleri yönetmeliği (195), Disiplin ve disiplin amirleri yönetmeliği (134), Yeterlik ve yarışma sınavı yönetmeliği (129), personel ve personel işlemleri yönetmeliği (120), Döner sermaye (116), Kurul seçimi ve kurul çalışmaları (101), zabıta-sıhhi zabıta hizmetleri (92), lojman ya da memur konutları (79), ihale ve ihale işlemleri (74), yurtdışı görevlendirme (73), bankacılık-borsa işlemleri, ödül ve ödüllendirme (58), Merkez Kurma (57), satınalma (57). Diğer yönetmelikler ise azalan sayıda tabloda izlenebilir.

Üniversitelere yönelik olarak çıkarılan yönetmeliklerin konularına baktığımızda (Ek 3), en fazla üniversitelerde merkez kurma ile ilgili yönetmelik

(635) bulunmaktadır. Bunu döner sermaye işletmesi (575) izlemektedir. Üniversite arşivleri ile ilgili yönetmeliğin sayısı ise 47'dir. Bunu sırası ile doçentliğe yükselme (25), Kütüphane ve Dokümantasyon Hizmetleri (24), yurt idaresi (23), lisansüstü eğitim (20) izlemektedir.

Üniversiteler arasında en fazla yönetmelik çıkaran üniversite olarak Ankara Üniversitesi gözükmektedir. Ankara Üniversitesinin çıkarmış olduğu 118 yönetmelikten 73'ü merkez kurma, 38'i döner sermaye işletmesine aittir. Anadolu Üniversitesi 80 yönetmelik yayımlamış, yayınlanan 80 yönetmelikden 57'si döner sermaye, 16'sı ise merkez kurma yönetmeliğidir.

Hacettepe Üniversitesi 75 adet yönetmelik yayımlamış, bu yönetmeliklerin 37'si döner sermaye, 30'u ise merkez kurmaya yöneliktir. Akdeniz Üniversitesi 64 yönetmelik yayımlamış, bu yönetmeliklerin 41'i merkez kurma, 17'i ise döner sermaye işletmesine yöneliktir.

Marmara Üniversitesi 34'ü merkez kurma, 24'ü döner sermaye işletmesi kurmaya yönelik olmak üzere toplam 60 yönetmelik yayımlamıştır.

Üniversitelerarası Kurul 25'i doçentliğe yükselme, 20'si lisansüstü eğitim, 11'i öğretim üyeliğine atanma, 8'i Kurul Kararları, 6'sı Yayın, 14'ü akademik teşkilatlanma olmak üzere toplam olarak 91 yönetmelik yayımlamıştır.

Yine bu dönemde, 15 adet vakıf üniversitesi kurulmuş ve ana yönetmelikleri Resmi Gazete'de yayımlanarak, faaliyetlerine başlamışlardır.

Tebliğler: İncelenen dönemde, hükümetlerce 977 adet tebliğ yayımlanmıştır. Bu tebliğlerin 968'i genel kapsamlı olarak çıkarılırken, 2'si Emekli Sandığı, 2'si YÖK'e ait tebliğlerdir. Birer tane olmak üzere Gümrük Müsteşarlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Orman Bakanlığı ve Rekabet Kurumuna ait tebliğler de yayımlanmıştır (Ek 8).

Tebliğlerin konularına baktığımızda ise, 126 tebliğ ile Vergi Usul Kanununun uygulanmasına yönelik tebliğin ilk sırada yer aldığı görülür. İkinci sırayı Bütçe Uygulama Talimatları (116) almaktadır. Üçüncü sırada ise Gelir Vergisi (90) ile ilgili tebliğ yer almaktadır. Bunların dışında KDV oranlarının tespiti (63), Emlak Vergisi Genel Tebliği (48), Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (44), Kurumlar Vergisi

Genel tebliği (43), Mülki idare amirlerinin atama ve yer değiştirmelerine yönelik çıkarılan tebliğ sayısı da 23'dür. Derneklere üye olabilmek için Emekli Sandığı, Sanayi ve Ticaret ile Orman Bakanlıklarının birer adet tebliğleri bulunmaktadır.

TBMM Kararları: Bu dönemde 166 adet TBMM kararı bulunmaktadır. Kararlardan 55'i olağanüstü halin uzatılması ile ilgilidir. 31'i Meclisin tatile girmesi, 21'i Çok Uluslu Gücün süresinin uzatılması, 11'i ise güvenoylaması ile ilgilidir. TOBB ve Toplu Konut İdaresi kanunlarının Meclis tarafından red edildiğı de tablodan izlenmektedir (Ek 9).

SONUÇ

Çağımızın devleti, emredici bir güç (hükümrân devlet) olmak yerine, kamu hizmetlerini hukuka uygun olarak yerine getirmesi gereken bir hizmet devletidir. Bu itibarla, kamu gücünün meşruluğunu belirleyen, hukuka uygun olarak davranışı ve gerçekleştirdiği kamu hizmetleridir. Kısaca belirtmek gerekirse, çağımız devlet anlayışında “kamu gücünün” yerini “kamu hizmeti” kavramına bırakmış olduğu görüşü hakimdir.

Kamu hizmetleri, kamu hizmeti görevlilerince, bir başka deyişle kamu personeli tarafından yerine getirilmektedir. Kamu personeli sorunu, teknik, siyasal, ekonomik ve hukuki yönleri olan karmaşık, güncel ve evrensel bir sorundur. Her ülkede, kamu personelinin sorunları, toplumsal tartışma gündeminin ön sıralarında yer almaktadır. Bu karmaşık sorunun devlet-yurttaş-memur üçgeni bağlamında çözüme kavuşturulması istenir.

Günümüzde kamu hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik ve çağdaş gelişmelere uyumlu olarak yerine getirilme yol ve yöntemleri, kamu hizmetlerini yerine getirecek “insan” unsurunda, yani personelde aranacak nitelikler, bunların seçilme yöntemi, mali ve sosyal haklarının belirlenme usul ve esasları, çalıştırılma biçimleri, performansını değerlendirme yöntemleri,¹ performanslarının denetimi, görevlerini yaparken bağlı kalacakları değerler (bürokratik ahlak kuralları), ödev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenleme biçimleri, sahip olacakları haklar gibi sorunlar “kamu personeli” sorununun esasını oluşturmaktadır.² Bu sorunun, toplumumuzdaki yerine gelince, herşeyden önce, ülkemizin çok uzun bir memuriyet geçmişi vardır. Devletle memurun özdeşleştirilmesi en çok ülkemizde görülmüştür. Kamu personelinin, toplumun bir tür “göstergesi olma” özelliği, bu tarihsel birikimin bir sonucudur.

Gerçekten ülkemizde kamu personelinin içinde bulunduğu duruma bakılarak, ülkedeki gelir dağılımı durumu, toplumsal huzur ve güven derecesi, devletin

¹ Son yıllarda yalnızca performans değil, insan kaynakları yönetimi anlayışına uygun olarak “yetenek” ve “beceri” de değerlendirilmektedir (Prof.Dr.Doğan Canman ile söyleşi).

² Cahit TUTUM: **a.g.m.**, s.31.

saygınlığı, hükümetin etkinlik derecesi, ve toplumun moral değerleri hakkında bazı tahminlerde bulunmak mümkündür.

Ülkemizde siyasal iktidar ve hükümet değişikliklerinde en çok gündemi işgal eden ve tartışılan konuların başında çalışanların ücret sorunları gelmektedir. Kamu personelinin “kamu çalışanları” olarak başta mali hakları olmak üzere çözüme kavuşturulamamış sorunlarına, Cumhuriyetin başlarından 2000 yılı sonuna kadar geçen 77 yıl içinde, kurulan hükümetlerin programlarının neredeyse üçte ikisinde ağırlıklı olarak yer verilmiştir. Ne var ki, bu konularda getirilen yüzeysel önlemler yüzünden kalıcı, köklü bir çözüme ulaşılamamıştır.

İşte, bu çalışmada 77 yıllık bir zaman diliminden 1980-2000 yıllarına ait bir dönem kesitinde, yani son yirmi yıllık dönemde personel rejimine ilişkin yapılan yasal düzenlemeler bu araştırmanın konusunu oluşturmuştur.

Bu çalışmada kamu personeline ilişkin düzenlemeler hakkında şu sonuçlara ulaşılmıştır:

1. Bu düzenlemeler pek az aykırı durumlar dışında birer ücret kanunu ya da kendi sorununa çözüm bulunması amacıyla yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdir.³ Ücret önceliği diğer sorunları arka plana itmiştir. Günümüze kadar ücret sorununa kalıcı bir çözüm bulunamamış olması, memur hukukunun bütünüyle ele alınmasına engel olan etmenlerin başında gelmektedir.

2. Bu düzenlemelerin bir başka özelliği, çoğunluğunun “birleştirme, yeniden bütünleştirme” ve “denkleştirme” yasaları oluşlarıdır. Yani parçalanmış, dağılmış ücret sistemini derleyip, toparlayıp yeniden bütünleştirmek ve çeşitli personel kategorilerinin mali hakları arasında denklik sağlamak amaçlanmışsa da, bu çabalar “kısır döngü” halinde bugün de gündemdedir; soruna kalıcı bir çözüm getirilememiştir.

3. Düzenlemelerin bir özelliği de, belli toplumsal olaylara bağlı olarak yapılmış olmasıdır. Belli başlı personel düzenlemelerinin tarihlerine bakıldığında,

³ KHK’lerin çıkarılmasına imkan kazandıran yetki yasalarına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarında yer verilen gerekçelerde, genelde vurgulanan, “KHK’lere ivedilik taşımayan ve zorunlu olmayan durumlarda başvurulması ve bu uygulamaya süreklilik kazandırılması, yasama yetkisinin devri anlamına gelmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1.2.1990, E.1988/64, K.1990/2)

bunların, 1982 (12 Eylül 1982-6 Kasım 1983 dönemi), 1983-1991 (6 Kasım 1983 Genel Seçimlerinden sonraki bu dönemde I. ve II. Özal ve Yıldırım Akbulut Hükümetlerinin görevleri süresince kamu kurum ve kuruluşlarına ve personel rejimine ilişkin yeni düzenlemeler), 1993, 1996, 1996-1997, 1997-1999, 1999-18 Nisan 2000. Tüm bu tarihler bu bunalımlara denk düşmektedir. Bu nedenle, personel düzenlemeleri, genellikle yapıldıkları dönemin izlerini taşımakta ve genel olarak yüzeysel önlemlerden öteye geçmemektedir. Bunu, 1980-2000 dönemine ilişkin olarak gerçekleştirilen bu çalışma da göstermektedir.

4. Bu düzenlemelerin çoğunun, KİT’lerde ve kamusal finans kurumlarında, genel yönetimde benzerleri bulunan pek çok görev için daha üstün ve daha farklı bir ücret rejiminin öngörülmesi ve bunun yapay bir yarışmaya (rekabete) yol açmış olması nedeniyle, denkleştirme amacıyla ücret ve istihdam sorunlarına çözüm arayışlarını içermesi de bu düzenlemelerin taşıdığı özelliklerden biridir.

5. Bu düzenlemelerden, 1999 yılında bir yönetmelikle gerçekleştirilen “ilk defa devlet memurluğuna gireceklerle ilişkin merkezi sınav sistemi”nin (DMS)⁴, hizmete girişte objektifliği sağlamak, zaman ve kaynak israfının önüne geçmek, siyasal ve bürokratik kadrolardan gelebilecek kayırmayı en aza indirmek ve amirleri baskı altında kalmaktan kurtarmak gibi üstünlükleri olması, kamu yönetiminde liyakatı yerleştirme konusunda atılmış olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.

Bir başka düzenleme de, Görevde Yükselme Genel Yönetmeliği’dir. 18.4.1999’da Resmi Gazete’de yayımlanmış olan bu yönetmelikle en çok müdür pozisyonuna kadar görevde yükselmelere ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Yönetmelik, görevde yükselmede yeterlik, kariyer ilkelerine uyulmasını ve hizmetin gereğine göre işlem yapılmasını öngörmektedir. Görevde yükselmelerde gözönünde bulundurulması gerekli hususlar, Genel Yönetmeliğe göre, hizmet süresi (kıdem), öğrenim durumu, sicil ve disiplin durumu vb.dir. Yönetmeliğe göre, önce Görevde Yükselme Eğitimine alınmak ve bunu izleyen evrede merkezi sınavda başarılı olmak gerekmektedir. Bu eğitimde başarılı olanların yükseltilmeye aday olmaları

⁴ Devlet Memurluğuna Giriş Sınavı (DMS), 17.10.1999’da yapılmış, sınava 1.391.000 aday katılmış, bunlardan 100 tam not üzerinden en az 70 ve daha fazla puan alıp başarılı olan 391.000 kişi, kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmek üzere başvurmuştur (Prof.Dr.Doğan Canman’la söyleşi).

sözkonusudur. Yükseltme yönetsel bir işlem olduğundan, yine de yönetimin takdir yetkisi ve hizmetin gereği vb. etmenlerin önemli rol oynaması her zaman mümkündür.

Yönetmelik, DMK kapsamındaki her kamu kurum ve kuruluşunun, kendilerine özgü hizmet özelliklerini de dikkate alarak, “özel yönetmelik” yapmasını ve ancak Devlet Personel Başkanlığı’nın uygun görüşü üzerine uygulanabilmesini de hükme bağlamıştır.

Kariyer ilkesi, yükselmeleri liyakata göre sistemli hale getirmek biçiminde taşıdığına göre, Görevde Yükselmeler Genel Yönetmeliğinin uygulanmasını, kamu personel sisteminde kariyerlerin geliştirilmesine ve liyakatın (yeterliğin) yerleştirilmesine ilişkin atılmış olumlu bir adım olarak değerlendirmek mümkün gözükmektedir.

6. Personel rejiminin son 20 yıllık dönemine yönelik olarak yapılan bu araştırmada, personel rejimimizin ayrıntılı bir fotoğrafını çekerek, genel görünümünü ortaya koymak üzere Resmi Gazete’nin (1980-2000) dönemine ilişkin sayıları taranırken, dikkat çeken bir konu da “siyasal atamalar” olduğu daha önceki bölümlerde belirtilmiştir. Personel sistemine damgasını vuran patronaj (siyasal kayırcılık), siyasal partiler sisteminin işleyişini, devlet kadrolarını iktidar yarışının tek ödülü olarak gören bir zihniyetin sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu yüzden, ülkemizde, çalışmamızın kapsadığı son 20 yıllık dönemde de uygulanmış, özellikle koalisyon hükümet ortağı partiler arasında paylaşılması, bu konuda anlaşma sağlanamadığından hükümet kurma çabalarının sonuçsuz kaldığı görülmüştür. Buna örnek olarak, 1993 ve 1995 Genel Seçimleri sonucunda hükümet kurma çalışmaları gösterilebilir.

Özellikle koalisyon hükümetlerinin patronaj zihniyeti izleyerek ve siyasal yatkinlik ölçütünü ön planda tutarak, yönetimlerindeki kurum ve kuruluşlarda kadrolaşmayı gerçekleştirmeye çaba göstermeleri de yakın bir olgudur.

Çağdaş personel yönetiminin özelliklerini bir kez daha belirttikten sonra, mevzuat araştırmasının ortaya koyduğu tablo da gözönünde bulundurularak çalışma sonuca bağlanacaktır.

Çağdaş personel sistemi, kariyerlerin gelişmesine olanak kazandıran, yeterliğe (liyakata) dayalı, ücret ve ödeme sisteminin, yapılan işe göre ücret ödenmesini sağlayan, dengeli ve adaletli olduğu, personelin kendi sorunları hakkında ortak çalışma düzeninde söz sahibi olduğu ve sorunlarına bütüncül çözüm önerilerinde bulunabildiği, nitelikli emeğin ödüllendirildiği ve ücretinin yeterli olduğu, hizmete girişin, liyakat (yeterlik) esasına bağlandığı, personelin performansının, becerilerinin ve yeteneklerinin, objektif ölçütlere göre değerlendirildiği ve bu her bir nitelik ve özelliğin ücrete bağlandığı bir personel sistemi, çağdaş personel sistemidir.

Çağdaş bir personel sistemini ülkemizde son yirmi yıl içinde yüzeysel (palyatif) önlemler niteliğindeki mevzuat düzenlemeleri ile oluşturmanın mümkün olmadığını, bugün kamu yönetiminde toplumsal-geçimsel (ekonomik) “yapısal değişim sorunu” olarak ele alınması gereken kamu yönetimi ve personel sistemini yeniden yapılanmanın gerçekleşmemiş olması göstermektedir.

ÖZET

Türkiye’de 1980-2000 yılları arasındaki son 20 yıllık dönemde, kamu personel rejimine ilişkin olarak, kanunlarla, yetki kanunlarına dayanarak hükümetlerin çıkardığı kanun hükmünde kararnamelerle, idari düzenleyici metinlerle (tüzük ve yönetmeliklerle), kamu personelinin özlük ve mali haklarına ilişkin olarak Bütçe Kanunlarının ilgili hükümleriyle, hatta Bakanlar Kuruluna, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşların bütçeleri kanunlaşınca kadar, Devlet giderlerinin yapılması ve Devlet gelirlerinin tahsili konusunda kimi zaman çıkarılan yetki kanunlarına dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararlarıyla yapılan düzenlemeler üzerinde durarak, bunların nedenleri üzerinde hükümet dönemleri itibariyle yapılan bu mevzuat araştırması sonucunda, kamu personeline çeşitli adlar altında sağlanan mali ve sosyal hakların, son yirmi yıl içinde, enflasyonun da etkisiyle, giderek “mali doyum” aracı durumuna geldiği, bu dönem içinde birbirini izleyen hükümetlerin mali ve sosyal haklarda iyileştirmeyi sağlayamadığı, aksine, kurumlara, hizmet sınıflarına, çalışma alanlarına ve istihdam şekillerine göre farklılıklar gösteren, böylece iç dengeden yoksun bir ücret rejiminin oluşturulduğu; personele ilişkin düzenlemelerin daha çok KHK’lerle yapıldığı, böylece parlamentonun devre dışı kaldığı, personel rejiminde yetki karmaşası olduğu, üst yönetime yapılan atamalarda siyasal etkinin, siyasal ölçütün, liyakatı gözardı edercesine belirleyici olduğu, üst düzey yöneticilerin hemen her iktidar döneminde değiştirildikleri, kariyer sistemi yerine sözleşme rejiminin getirilmek istendiği, idarenin takdir yetkisinin bir tür siyasal tercihte bulunma biçiminde ortaya koyduğu, kariyerlerinin gelişmesini ve liyakatın yerleşmesini bu düzenlemelerin kalıcı bir şekilde sağlayamadığı, böylece, bu çalışmanın “son 20 yıl içinde personel rejiminde iyileştirmeyi ve yeniden yapılanmayı gerçekleştirilememiştir” şeklindeki varsayımın doğrulandığı görülmüştür.

ABSTRACT

The subject of this study is to review and search on the rules and regulations comprising laws, law-decrets based on the authorization acts issued by the Grand National Assembly of Turkey (GNA), provisions of budgetary laws, and the decrets of the Council of Ministers, related to restructure and improve the Turkish Personnel Regime, especially legal, financial and social status of public employees during the last twenty years.

In this context, the purpose of this study is to uncover the reasons for these legal arrangements and their the degree of success on the realization of public personnel reform giving rise to improvement of legal, financial and social status of public employees by giving emphasis on the activities in each government period.

Findings of this study have mentioned, despite the fact that activities rendered by the governments during the last twenty years in order to provide much better legal financial and social status for public employees through these laws and regulations, has not given rise to successful results because of increasing inflation, instability in the political life and lack of consideration of “social-economic structural change” occurred in this country. As a matter of fact, administrative and public personnel reform activities should be considered in compliance with the change in the social and economic structure of a country. As for Turkey, most governments were in power in a short time (e.g.Yılmaz I Government lasted five months, before 1991 General Elections, Çiller II Government lasted twenty-five days before 1995 General Elections and Yılmaz II Government lasted from 6 March 1996 to 28 June 1996)*

Findings have also uncovered the fact that working conditions and pay structure have differed according to the public institutions, public service classes, forms of employment (working as civil servant under the provisions of civil service law, public servants under the provisions of their own law, contracted personnel working in central government organizations and public enterprises, and laborers under Labor Law) and fields of work. As a result of the difference among

* That kind of insable situation naturally obstructed administrative and personnel retraction movements and activities in a large scale in this country.

government employees mentioned above has caused imbalance and unfair economic situations inside the public pay system. Another finding is the fact that most of the legal arrangements have been realized by law-decrets issued by the Council of Ministers by undertaking the legislation authority of GNA in the government system. An important finding in this study is the chaos of authority related institutions in the public personnel regime. Another important point uncovered in this study is increasing patronage concerning the appointment of high-level public administrators especially in central government. The patronage has caused ignorance of merit principle, in a large scale, one of the three important principles in public personnel regime, on the other hand, this study has mentioned that it has almost wanted to replace career (ranking) system by contraction regime. According to this fact, discretion of management has considered as a kind of making “political choice” especially in the appointments of executives in key positions in the government agencies, state economic enterprises and public financial institutions, and the like.

It has been concluded in this study that legal arrangements have not been successful in restructuring and improving the public personnel regime since the problem of administrative and public personnel reform has not been considered as a “problem of socio – economic structural change” in the society.

KAYNAKÇA

AÇIKALIN, Aytaç

1994 **Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi**, Birinci Baskı, Ankara: PEGEM Yayınları No:7

AÇIKALIN, Aytaç

1996 **Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi**, İkinci Baskı, Ankara: PEGEM Yayınları No:7

AYKAÇ, Burhan

1990 “Personel Yönetimde Yeterlik İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 4 (Aralık)

AYKAÇ, Burhan

1991 Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı 2 (Haziran)

AYKAÇ, Burhan, N.TORTOP, E.G.İSBİR

1993 **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Kitap ve Yayınevi

AYKAÇ, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde**

1997 **Bürokratik Eğilimler**, Ankara

AYKAÇ, Burhan

1999 **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Nobel Yayın Dağıtım Ltd.Şti Yayınları No.:61, Ankara, 1999

BALTA, Tahsin Bekir

1972 **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970 ve **İdare Hukuku I- Genel Konular**, Ankara, SBF

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı

1995 **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, Ankara, Ağustos

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı

Kamu Personeli İle İlgili Yönetmelikler, Cilt 1 ve 2

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü

Düster (Kitap ve Tertip Esasına Göre Sistemleştirilmiş), Ankara

Başbakanlık Basımevi, 1980-2000

CAN, Halil

1991 **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara, Adım Yayıncılık

CAN, Halil; A.AKGÜN, Ş.KAVUNCUBAŞI
 Şahin; **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Hacettepe Üniv. İİBF
 Yayını No: 18

CANMAN, Doğan
 1975 **Türkiye’de Kesimlerarası İnsangücü Hareketliği**, TODAİE Yayınları
 No.: 147, Ankara

CANMAN, Doğan
 1979 **Türk Kamu Yönetiminde Hizmet İçi Eğitim, Ölçme ve Değerlendirme**,
 TODAİE Yayınları, No.: 181, Ankara

CANMAN, Doğan
 1985a “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **AİD**, Cilt
 18, Sayı 1 (Mart)

CANMAN, Doğan
 1985b “Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”,
AİD, Cilt 18, Sayı 2 (Haziran)

CANMAN, Doğan
 1985c “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Yasal Statüsünün Evrimi 1961-1985”,
Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu, TMMOB Elektrik
 Mühendisleri Odası, Ankara

CANMAN, Doğan
 1993 **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de
 Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları No.: 252,
 Ankara, DİE Matbaası

CANMAN, Doğan
 1995 **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları No.:260, Ankara

CANMAN, Doğan
 1995 “İnsan Kaynağının Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar”, **Kamu
 Yönetimi Sempozyumu: Bildiriler ve Tartışmalar**. Ankara TODAİE
 Yayınları No.: 261, Ankara

CANMAN, Doğan
 2000 **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Yargı Yayınları No.: 37 Ankara. Yargı
 Yayınevi, 2000

ÇİTCİ, Oya
 1983 “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **AİD**, Cilt 16, Sayı 4 (Aralık)

DIBLAN, Sezai
 1972 **Ekonomi ve Politika**, Kasım

DYP ve SHP Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri,
24.06.1993

Ekonomik İstikrar Programı 24 Ocak 1980, Resmi Gazete, 24.2.1980

ERGUN, Turgay

1988 **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi,** Ankara, TODAİE Yayını

ERGUN, Turgay, A.POLATOĞLU

1992 Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş,** Dördüncü Yayım. TODAİE Yayınları
No.: 241, Ankara

ERKİN, Vedat

1971 “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, **AİD**, Cilt 4, Sayı 1 (Mart)

ERSEN, Haldun

1997 **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi Verimli ve Etkili Olmanın Yolu,** 2.Baskı, İstanbul

ERYILMAZ, Bilal

1994 **Kamu Yönetimi,** İzmir, Anadolu Matbaacılık

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref

2000 **Yönetim Hukuku,** Güncellenmiştir 14. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, C.TUTUM

1975 “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, Cilt 8, Sayı 1 (Mart)

GÜLER, Birgül

1998a “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, **AİD**, Cilt 21, Sayı 1 (Mart)

GÜLER, Birgül

1998b “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)”, **AİD** Cilt 21, Sayı 2 (Haziran)

GÜLMEZ, Mesut

1990 **Memurlar ve Sendikal Hakları,** Ankara, Özkan Matbaası

GÜRAN, Sait

1980 **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri,** İstanbul Üniversitesi Yayını, No.: 2781

GÜRAN, Sait

1980 “Yeni Bir Buluş: Askıdaki Memur” **1.İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** İstanbul, 1980

İNCE, Önder

1996 **Barem Mevzuatı 3 (1970-1995)**, T.C.Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü, 1994/14, Ankara, Ocak

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor

1991 TODAİE Yayını, Ankara

Kamu Yönetimi Sözlüğü

1998 (Fransızca ve İngilizce karşılıklarıyla) Der.: Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, TODAİE Yayınları, No.: 283, Ankara, Yorum Matbaası, 1998

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi,

1982 Ankara, Başbakanlık Basımevi

Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme,

1994 TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, Yayın No. 1, Ankara

Milli Güvenlik Konseyince Kabul Edilen Kanunlar, Yayımlanan Bildiriler ve Kararlar ile Önemli Mevzuat

1982 T.C. Başbakanlık Basımevi, Genelkurmay Başkanı ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Milletine Açıklaması; "Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü", Ankara

ONAR, Sıddık Sami

1966 **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, Halk Kitabevi

ONAR, Sıddık Sami

1971 ; Yeni Personel Rejimi ve Uygulanması Hakkında Görüş ve Yorumlar", **AİD**, Cilt 4, Sayı 1 (Mart 1971)

ÖGEL, Ragıp

1992 **İzahlı ve Tatbikathı Harcırah Kanunu**, Ankara, İstiklal Matbaacılık

ÖKTEM, Kemal

1992 "Türk Kamu Personel Sisteminin Gelişimi", **AİD**, Cilt 25, Sayı 2 (Haziran)

ÖRNEK, Acar

1991 **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım

PALMER, Margaret, T.W.KENNETH

İnsan Kaynakları, (Çeviren: Doğan Şahiner) Rota Kişisel Gelişim ve Yönetim Metin Dizisi No.: 2,

PINAR, İbrahim

1993 **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları** 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi

PROKOPENKO, Joseph

1992 **Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı**, (Çev.Olcay Baykal, Nevda Atalay, Erdemir Fidan), MPM Yayınları, No.: 476, Ankara

Resmi Gazete, 1 Ocak 1980-31 Aralık 2000 Tarihleri Arasına Kapsayan Tüm Resmi Gazeteler

SABUNCUOĞLU, Zeyyat

Personel Yönetimi, Eskişehir ESBAC Vakfı Yayınları

Prof.Dr.Tahsin Bekir Balta'ya Armağan

1974 Ankara, SBF ve TODAİE Ortak Yayını

TECER, Meral

993 “Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları”, **AİD**, Cilt 26, Sayı 3 (Eylül)

TODAİE

1987 **Devlet Memurları El Kitabı** (Haz.: Doğan Canman, A.Fikret Ar, Yücel Ertekin), Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Ankara

TODAİE

2001 **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi**, Ankara, Mart

TODAİE

1991 **Kamu Yönetimi Araştırması Projesi**, KAYA Yönetim Kurulu,

Personel Rejimi Araştırma Grubu Raporu, Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esasları Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Kanun Tasarısı, Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçesi, Ankara, 1991

TORTOP, Nuri; “Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları”, **AİD**, Cilt 16, Sayı 3, 1983 (Eylül)

TORTOP, Nuri

1999 **Personel Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları

TUTUM, Cahit

1971 “657 ve 1327 sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler”, **AİD**, Cilt 4, Sayı 1 (Mart 1971)

TUTUM, Cahit

1972 **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, No: 132, Ankara, Sevinç Matbaası

TUTUM, Cahit

1974 “Devlet Memurları Kanunun Genel Bir Eleştirisi”, **AİD**, Cilt 7, Sayı 4 (Aralık)

TUTUM, Cahit

1979 **Personel Yönetimi**, TODAİE, Yayınları, No.: 179, Ankara

TUTUM, Cahit

1980 “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım” **AİD**,
Cilt 13, Sayı: 3, (Eylül)

TUTUM, Cahit

1983 “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, **AİD**, Cilt 6, Sayı 3
(Eylül)

TUTUM, Cahit

1990 “Kamu Personeli Sorunu”, **AİD**, Cilt 23, Sayı 3 (Eylül)

TUTUM, Cahit

1994 **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No.:3,
Ankara

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri,

1992 Millet Meclisi Vakfı Yayını, Ankara

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu, Kanun Kabul

Tarihi 25/6/1958, Kanun No: 7163

TÜSİAD

1983 **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, T/83.10.78, İstanbul

YALÇINDAĞ, Selçuk

Personel Yönetimi, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın
No.: 200

YAVUZ, Fehmi

1966 **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir
Araştırma**, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara, Ankara Üniversitesi.
Basımevi

EK I

KANUN, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME, TÜZÜK VE YÖNETMELİK TASARILARININ HAZIRLANMASINA İLİŞKİN ESASLAR*

Madde 1- Bu esaslar; Başbakanlık, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemeler hakkında uygulanır.

Madde 2- Bu esaslarda belirtilen düzenlemeler, doğrudan ilgisi veya uygulayıcısı olan kurumlar tarafından bu işle görevlendirilmiş birimlerce, mevzuatlarında böyle bir birimin öngörülmemiş olması halinde hukuk müşavirliklerince hazırlanır. Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında, hukuk müşavirliklerinin mutlaka görüşü alınır.

Madde 3- Bu esaslara göre yapılacak düzenlemeler Başbakanlığa sunulmadan önce;

a) Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar yarıncı bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören kanun tasarıları hakkında, ilgili bakanlıkların; ayrıca, mezkur programlar ve kararlarda öngörülen ilke ve tedbirler açısından incelenmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olarak hazırlanan düzenlemeleri inceleyerek bunları görüş ve teklifleriyle Başbakanlığa sunma görevinin 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı'na verilmiş bulunması nedeniyle, anılan konulara ilişkin düzenlemeler hakkında adı geçen Başkanlığın,

* Resmi Gazete, 8.9.1992 Tarih ve 21339 Sayılı

c) Danıştay'ın çeşitli kararlarında da öngörüldüğü gibi, tüzük tasarıları hakkında bütün bakanlıkların,

d) Her türlü gelir-gider işlemlerine ait kanun tasarıları ve diğer mevzuatı hazırlamak veya bunların hazırlanmasına katılmak görevinin 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na verilmiş bulunması sebebiyle; mali konularda yapılacak düzenlemeler hakkında, Devletin harcama ve gelir politikası ile vergi tekniğine uygunluk yönünden incelenmek üzere adigeçen Bakanlığın,

e) Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarılarının, Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu inceleme ve bu konularda görüş bildirme görevinin 29.3.1984 tarihli ve 2992 sayılı Kanunla Adalet Bakanlığı'na verilmiş bulunması sebebiyle; bütün kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları hakkında adigeçen Bakanlığın,

f) Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesini teminen, bunlar hakkında önceden Sayıştay'ın mütalaasının alınmasının 21.2.1967 tarihli ve 832 sayılı Kanunla öngörülmüş olması sebebiyle, mali konuları içeren mezkur düzenleyici idari işlemler hakkında Sayıştay'ın,

görüşünün alınması zorunludur.

Madde 4- Görüş bildirilmesi için bakanlık ve kuruluşlara belirli bir süre verilmesi yoluna gidilemez. Ancak Bakanlar Kurulunda görüşülmek suretiyle ivediliğine karar verilen konular hakkında görüş bildirilmesi için bir aydan az olmamak üzere yeterli bir süre verilmesi mümkündür.

Madde 5- Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, kanun tasarılarının genel ve madde gerekçeleriyle birlikte Meclise sunulmasını öngörmüş bulunması dolayısıyla; tasarılar, genel ve madde gerekçeleri eklenir. Genel gerekçede, tasarının tümünün hazırlanmasını gerektiren nedenler açıklanır; madde gerekçeleri her madde için ayrı ayrı düzenlenir.

Madde 6- 3 üncü madde uyarınca ilgili kurumlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan ve bu görüşlerde kanunlara ve Anayasaya aykırı olduğu

belirtilen hükümlerde bu aykırılıklar giderildikten sonra; kuruluşlara gönderilen taslak ile kuruluşların görüşleri, bu görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihai taslak, görüşlere uyulmamış ise nedenlerini belirten notla birlikte mühürlü ve parafli beş nüsha olarak Başbakanlığa gönderilir. Bu hususlara uyulmadan Başbakanlığa iletilen tasarılar işleme konulmayarak, kurumuna iade edilir.

Madde 7- Her kanun tasarısına bir ad konulur. Tasarının adı büyük harflerle yazılır, altı çizilmez.

(Örnek: DANIŞTAY KANUNU TASARISI)

Madde 8- Bazı kanunların hükümlerinde değişiklik yapılması (madde değiştirilmesi, eklenmesi, kaldırılması) sözkonusu ise; kanunun adı tasarının başlığında, tarihi ve sayısı birinci maddesinde yer alır.

(Örnek: SAYIŞTAY KANUNUNA BİR EK MADDE EKLENMESİNE DAİR KANUN TASARISI)

Madde 1- 21.2.1967 tarihli ve 832 Sayılı Sayıştay Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir)

Madde 9- Genel olarak kanunlar kısımlara, kısımlar da bölümlere ayrılır. Her kısım ve her bölüm için ayrı ayrı başlık konulur, başlıkların tümü büyük, bunların konu başlıklarının ise yalnız baş harfleri büyük harflerle yazılır, altları çizilmez.

Örnek: BİRİNCİ KISIM

Genel Hükümler

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar)

Madde 10- Kanunlar, sırasıyla maddeler, fıkralar, bentler, alt bentler ve cümlelerden oluşur.

Bentler harf ile, alt benler numara ile belirlenir. Bunlar yarım parantez ile kapatılır.

(Örnek:

Madde 7- Bu Kanun (fıkra)

a) (bent)

- 1) (alt bent)
- 2) (alt bent)
-
- b) (bent)
- 1) (alt bent)
- 2) (alt bent)

Madde metinleri, zorunluluk olmadıkça, özlü, kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir.

Madde 11- Bazı kelimelerin veya terimlerin kaldırılması, ilave edilmesi veya yerlerine başkalarının ikame edilmesi şeklinde değişiklik yapılması yerine, değiştirilen kelime veya terimin içinde yer aldığı madde, fıkra, bent, alt bent veya cümlelerin değiştirilmesi yoluna gidilir.

Parantez içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez. Maddelerde yalnız baş harf büyük olur, altı çizilmez. Madde numaralarından sonra (-) işareti konulur.

(Örnek: Madde 8-
Madde 15-)

Madde 12- Genellikle maddelere, içeriğini kısaca anlatan, maddeye uygun başlıklar konulur.

Madde hükmünün değiştirilmesi sonucunda, maddenin başlığı ile muhtevası arasındaki uyumun bozulması halinde, madde başlığı da muhtevaya uygun şekilde değiştirilir.

Madde başlıklarında ilk harf büyük olur. Başlığın altı çizilmez, sonuna nokta (.) veya iki nokta (:) konulmaz.

(Örnek:
Amaç
Madde 1-)

Madde 13- Bir tasarı ile zorunlu olmadıkça birden fazla kanunun hükümleri değiştirilemez. Her kanunda öngörülen değişiklikler müstakil tasarılarla düzenlenir.

Madde 14- Anayasa Mahkemesince iptal edilen veya başka bir kanunla yürürlükten kaldırılan bir hükmün yeniden kaldırılması ya da değiştirilmesi sözkonusu olamayacağından, bu tür hükümlere tasarıda yer verilmez. Ancak, kaldırılan bir maddenin yerine yeni bir madde eklenecek ise, bunun, “Anayasa

Mahkemesince (veya kanunla yürürlükten kaldırılan) iptal edilen inci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir” biçiminde yazılması gerekir.

Madde 15- Değiştirilmesi öngörülen kanun maddeleri birden fazla ise, bunlar tek bir çerçeve madde içinde değil, ayrı çerçeve maddelerde, tek tek belirtilir.

Değiştirilmesi öngörülen madde ise, numarası ile birlikte yazılır, fıkra ya da bent ise, doğrudan paragraf başlar. Değiştirilen hüküm tırnak içine alınır.

(Örnek: Madde 1- Kanunun 3 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 3-

Madde 2- Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“

“a)

Madde 16- Bir madde içinde başka bir maddeye yollama (atıf) varsa, tereddütlere yer verilmemesi için yollama yapılan mevzuatın tarihi, numarası, maddesi, fıkrası ve bendi açıkça belirtilir, yollama yapılan madde numarasından sonra Türkçe ses uyumuna göre gerekli ek konulur, nokta ile yetinilmez.

(Örnek: 3 üncü, 7 nci, 20 nci, 30 uncu)

Madde 17- Kaldırılan kanunların ve kanun hükümlerinin iyice incelenerek tarihi, numarası, adı, kısım, bölüm, maddesi, fıkra, bent ya da cümlesi açıkça belli edilir, “diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır” gibi kanun tekniğine uymayan ve uygulamada duraksamalara neden olan deyimlere yer verilmez.

Madde 18- Kanuna eklenecek ek maddeler veya geçici maddeler, kanunun esas yapısındaki sisteme uygun biçimde düzenlenir ve mevcut kanuna eklenecek yeni “ek madde” ve “geçici madde”lere, mevcut ek ve geçici madde numaralarını devam ettirecek şekilde numara verilir.

Geçici maddeler ve kaldırılan hükümlerle ilgili maddeler, tasarıda yürürlük maddesinden önce yer alır.

Madde 19- Kanun tasarılarında mükerrer maddelere yer verilmez.

Madde 20- Tasarılarıdaki istisna hükmünün kapsamı ile saklı tutma hükümleri, kanun, madde ve fıkraları açıkça belirtilmek suretiyle düzenlenir.

Madde 21- Tasarıda, varsa tanım maddesinde belirlenenler dışında, kısaltmalara yer verilmez. (TBMM), (DPT), (v.b.), (v.s.) gibi kısaltma ve simgeler yerine, bu harflerin temsil ettikleri sözcükler açıkça yazılır.

Madde 22- Kanunda, düzenlenmesi öngörülen tüzük veya yönetmeliklerin kanunun yürürlük tarihinden itibaren ne kadar sürede yürürlüğe konulacağı belirtilir.

Madde 23- Terim birliğinin sağlanması amacıyla tasarıların başlığında ve metninde “yasa” sözcüğü yerine “kanun” sözcüğü kullanılır.

Madde 24- Kanunların her düzeydeki vatandaşlarımız tarafından kolaylıkla anlaşılabilmesi için, tasarıların hazırlanmasında yaşayan ve toplumumuzca benimsenen sözcüklerin kullanılmasına özen gösterilir.

Madde 25- Tasarılarda sırasıyla amaç, kapsam, tanımlar, kuruluş, organlar, nitelikler, görev, yetki, sorumluluklar, cezai hükümlerle, tüzük, yönetmelik, ek maddeler, kaldırılan hükümler, geçici hükümler, yürürlük ve yürütme maddesi hükümleri yer alır.

Madde 26- Kanun, kanun hükmünde kararname ve Bakanlar Kurulu kararları dışındaki diğer düzenleyici işlemlerde;

a) Bu işlemlerin hukuki dayanaklarında belirtilenler dışında yükümlülük ve sorumluluk getiren hükümler, mali konularda gelir ve gider öngören hükümler ile teşkilat kuran veya kaldıran, kadro iptal veya ihdas eden hükümlere yer verilmez.

b) Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarına görev ve sorumluluk yükleyen hükümlere yer verilmesi halinde, ilgili kuruluşların görüşlerinin alınması veya tasarının bu kuruluşlarla birlikte hazırlanması şarttır.

Madde 27- Suç ve cezalara ilişkin hükümler ancak kanunla düzenlenir. Kanunlarda yer almayan suç ve cezalara ilişkin hükümler tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelere konulamaz.

Madde 28- Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler dışında kalan garaj, kantin, lojman, kreş gibi kurumun iç bünyesini ilgilendiren talimat niteliğindeki yönetmelikler ile milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler Resmi Gazete’de yayımlanmazlar.

Madde 29- 16.10.1991 tarihli ve 21023 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik” yürürlükten kaldırılmıştır.

Madde 30- Bu esaslar yayımı tarihinden yürürlüğe girer.