

TÜRKİYE'DE KAMUSAL ÖRGÜTLERDE ÇALIŞMA VERİMLİLİĞİ AÇISINDAN KÜLTÜREL NORMLARIN ÖNEMİ

M. Kemal ÖKTEM*

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin Kurumlarını örnek alma, aktarma yoluna giderek gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşma çabasındadırlar. Ancak, gelişmiş Batı ülkelerinden aktarılmak istenen kurumlar, özgün işlevsel yapılarını sürdüremeyip, işbölümü sonucu beklenen verimi sağlayamamaktadır. Kaldı ki, bir ülkenin kendi kurumları biçimsel yapıdan sapabilir ve diğer kurumların görev alanlarına girebilir. Batı ülkelerinin Kurumlarının ithal edilmesinde, Türkiye ve Türk insanının davranış biçimi açısından da sorunlar görülmektedir. "Modern kurumların ithal edilmesiyle, geleneksel insan davranışları modern duruma getirilebilir mi?" sorusuna her zaman olumlu yanıt verilememektedir. Bu yazımızda, kültürel yapının, bürokratik örgütlerde çalışma davranışının verimliliğine etkisini inceleyeceğiz. Bunu yaparken, modernleşme ve kültürleşme (kültür aktarımı) kavramlarına değinip, makro ve mikro düzey kültürel normların değişmesini inceledikten sonra, Türkiye'de sosyal örgütler konusu işlenecektir. Sosyal Örgütler açısından Türk toplum ve kültür yapısı üzerinde durulduktan sonra da, neler yapılabileceği üzerinde öneriler getirilecektir.

MODERNLEŞME

Gelişmekte olan ülkelerin bir zorunluluk olarak gördükleri modernleşme, batılılaşma, gelişmiş ülkelerin düzeyine gelme çabası, başlangıçta son iki yüzyıldır Batı Avrupa'da gelişen toplumsal yapının kurumlarının aktarılması olarak algılanmıştır; fakat, özgün tarihsel, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel koşulların ürünü olan kurumların bir başka ülkeye aktarılması aynı performans ve başarıyı getirmemektedir. Aktarılmak istenen kurumlar, özelliklerinden çok şey yitirmekte, yozlaşabilmektedir. Bu nedenle, artık yeni bir yaklaşımla, modernleşmek üzere yapıların, kurumların aktarılması yerine, "temel yapısal ve davranışsal değişimler"e önem verilmektedir.¹

* Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Asistanı.

1. Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: Sosyal Bilimler D. Yay., G-3, 1973, s. 23-31.

Batının yaşam standardı ve biçimine ulaşmada tüm kurumsal yapının benimsenmesinden çok, “modernleşme sürecinin dinamikleri” ve “sosyal değişim” konuları ön plana çıkmıştır.

Önceleri, bir yandan “Batı modeli”, öte yandan Batılı olmayan -yani geleneksel- toplum olarak bir ayrıma gidilmiştir.

Bu doğrultuda, bütün toplumlar “statü”ye ve “sözleşme”ye dayalı toplumlar olarak ikiye ayrılabilmiştir (Maine, 1861).² Statüye dayalı toplumlarda:

- Kişi hak ve görevleri büyük ölçüde aile ve akrabalık ilişkileriyle belirlenmekte,

- Kişiler arasında birincil ilişkiler toplum yaşantısını oldukça etkilemektedir.

Sözleşmeye dayalı toplumlarda ise,

- Kişiler birbirlerine laik bağlarla bağlıdır,

- İlişkiler, içinde olduğu işlevin gereklerine göre belirlenmektedir.

Bu ayırmadan yola çıkılarak (Toennies), “topluluk” (cemaat) ve “toplum” (cemiyet) sınıflandırması yapılmıştır. Ussal olmayan düşünce, kan hısımlığı, komşuluk, topluluklarda kişisel ilişkileri belirlemektedir. Daha az duygusal, daha çok ussal olan, kişisel çıkarlara dayalı ilişkiler, toplumlarda görülmektedir. Bu tür bir ayırımla toplumlar, “mekanik dayanışma” ve “organik dayanışma” etkinliğine göre de gruplandırılmıştır (Durkheim, 1893). Toplumda işbölümü geliştikçe artan farklılığın insanları dayanışmaya itmesi organik dayanışmayı etkileştirmektedir.

Weber ise, geleneksel, ussal-yasal ve karizmatik otoritenin egemen oluşuna göre toplumları sınıflandırmıştır. Bürokratik yapıların bu doğrultuda biçimlendiğini belirtmiştir. Bu görüşte varsayım, toplumsal gelişmenin geleneksellikten ussal-yasallık yönüne doğru olduğudur.

Modernleşme süreci, Parsons (1951) tarafından bir “evrim modeli” ile açıklanmıştır. Toplumlar, bu noktada küçük farklarla ayrılmaktadır. Bu farklar, “kişilik sistemi”ni oluşturan eylemlerle toplumsal sistemin bağlarındaki kalıplardır (pattern variables). Sözü edilen “topluluk” ve “toplum” kavramları ayırımını belirginleştiren bu değişkenler şunlardır:³ Duygusal-duygusal olmayış, toplumsallık-kişisellik, özel standartlara yönelik-evrensel standartlara yönelik, insanlara verilen özelliklere göre-başarılarına göre değerlendirme, yaygın ilgi-belirli ilgi.

2. a.k., s. 24.

3. a.k., s. 26

Sistemler arasındaki ilişkilerin açıklanmasında “uyum varsayımı”, “çatışma modeli”, artan işbölümüyle karmaşıklaşan toplumlarda “gecikme” veya “tampon kurumlar” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Açık sistem durumundaki bürokratik örgütler, çevrelerinden etkilenmekte ve çevrelerini etkilemektedir. Kendi içinde alt-sistemlerden oluşmaktadır. Örgütsel yapı olarak da sistemler sıradüzeninde bir sistemdirler. Bu etkileşimde, modernleşme süreci içerisinde toplum kurma, toplumsal, ekonomik kalkınma, siyasal, bürokratik modernleşme yer almaktadır. Bu bağlamda örgütsel yapıyı, işleyişi ve örgüt üyesi insanı doğru tanımlamak için sistemler bir ilişkiler bütününde incelenmelidir. Toplumsal, siyasal, ekonomik, kültürel, eğitsel, vb. konuların tümü bu incelemede yer almalıdır. Biz burada konumuz yönünden kültürel açıya ağırlık verme durumundayız. İşte bu nedenle kültürleşme, kültür aktarımı (acculturation) kavramına değinmek gerekmektedir.

KÜLTÜRLEŞME (KÜLTÜR AKTARIMI)

Kültürleşme deyimiyle, farklı kültürel geleneklere sahip toplumların biraraya gelmesiyle ortaya çıkan değişimler bütünü ifade edilmektedir.⁴

Kimi yazarlar ise bu konuyu “kültür etkileşimi” olarak ele almaktadır. “Kültürel asimilasyon” veya bir dizi kültürel özelliklerin, bir diğerinin yerini alması da “kültürleşme” anlamında kullanılmaktadır.

Kültürleşmenin; farklı kültürdeki insan gruplarının sürekli doğrudan etkileşimi sonucu, herhangi bir veya her iki grubun “özgün kültür kalıpları”nda ortaya çıkan değişimler olgusunu içerdiği de belirtilmektedir (Redfield, 1935). Yayılma kavramı, kültürel mekanizmaların belirgin kavramlarıyla ilişkilendirilmemiştir. Etkileşim, süreçler, psikolojik mekanizmalar ve sonuçların türleriyle ortamları özdeşleştirilmiştir.

Daha sonra (Sosyal Bilimler Araştırma Kurulu, 1954), bireysel rol ilişkileri ağı açısından etkileşim sonuçları ve etkileşim durumlarının türlerinin kavramsallaştırılması geliştirilmiştir. Kültürleşme çalışmaları, etnosantrik olma ve Batı kültürünün baskın olduğu toplumlardaki durumlarla sınırlı kalma yönlerinden eleştirilmiştir. Kültürleşme çalışmalarının çoğu, yapıldıkları ülke koşullarından hareket etmektedir.

Genel sorunların formüle edilmesinde, araştırmalar: yerli hareketler, kültürel yayılma, kişilik ve kültürleşme, iki kültürlülük, sosyal ölçek ve kültürel değişme, yönlendirilmiş değişme teknikleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

4. Edward H. Spicer, “Acculturation”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Ed. David L. Sills, Crowell Collier and Macmillan Incs., 1968, V. 1, s. 21-25.

Kültürleşme ve kişilik yapısı yönünden varılan sonuçlardan biri, kişilik özelliklerinin kültürel davranışlardan göreceli olarak daha istikrarlı olduğudur (Hollowell, 1945). Bir diğer bulgu, kültürel sistemlerin değişebilmesi için kişilik yapısının değişmesi gerekliliğidir.

İki-kültürlülükte, “kabul etme” veya aktarılan unsurları “benimsenme”, kişisel ve kültürde katılımcı olarak bireyin bütünleşmesini gerektirir. Kültürleşme süreçleri, bireyleri ve grupları etkilemelerine göre ayrılmaktadır.

Kültürün teknoloji, dil, ekonomi, sosyal örgüt, din, sanat vb. içeren tüm yönleri; etkileşim durumsallığıyla harekete geçirilen kültürel biçimlerin ortaya çıkması-kültürel yayılma- konusunu araştıranlarca incelenmiştir.

Kültürel değişimin genel kuramının oluşturulmasında, “laikleşme, bireyselleşme, kültürel düzensizlik” değişkenlerinin “yalıtılmış” koşullarda değişme etkisi, “yalıtım”ın azaltılması -dış dünyaya açılma, etkileşimin artmasıyla- bu değişkenlerde artış olacağı kayıt edilmiştir (Redfield, 1941). Yalıtım değişkeni yerine “sosyal ölçek” değişkeni -bireylerden oluşan bir kümenin toplumsal ilişkiler alanının genişliği- de daha kolay ölçülebilirlik nedeniyle kullanılır olmuştur (Wilson, 1945).

Hem mikro, hem de makro düzeydeki kültürel normları içermek amacıyla bu konuya değinilmelidir.

Makro ve Mikro Düzey Kültürel Normların Değişimi

Modernleşme sürecinin gerçekleşmesi, “toplumun harekete geçirilmesini, yapısal-işlevsel farklılaşmayı gerektirir, geleneksel-dinsel-katı normlardan laik-esnek-dinamik normlara” geçmekle mümkün kılınabilir.⁵

Makro düzeyde ülkenin tümünü, kurumsal yapıları, eğitim sistemi-düzeyini etkileyen geleneksel-dinsel-katı normlardan; laik-esnek-dinamik normlar düzeyine geçilmektedir. Doğmatik özellikler sonucu değişime karşı koyan, durgun bir toplumsal değer sisteminin yerini ussal, çözümleyici, görgül yöntemlere açık normlar almaktadır. Değişimi kabul eden, esnek normların varlığı, modernleşme süreci boyunca toplumun ve toplumsal kurumların sürekli yapısal (sosyal, ekonomik, siyasal vb.) -işlevsel (her bir işlevin bir kurumca yürütülmesi) farklılaşmaya olanak tanır.⁶

5. Heper, a.g.y., s. 29.

6. a.k., s. 30.

Mikro düzeyde tutum ve davranışların değişiminde, toplumsal hareketlilik (social mobilization) önemlidir. Başka bir anlatımla; geleneksel, yalın bir toplumsal yapıdan endüstriyel-karmaşık bir yapıya geçiş, bireyin dünya görüşü ve diğer bireylerle ilişkilerinde değişiklikler gerektirir. Böylesi tutum ve davranış farklılaşmasının bir biçimi, bireyin kendini başkasının yerine koyabilme yeteneği (emphaty) olmaktadır. Çağdaş toplumda işbirliğine olan gereksinim, bireyin karmaşık ilişkilerdeki başarısı ve rol beklentilerini karşılayabilme düzeyiyle giderilecektir. Bu konuda, bireyin kendisini ve başkalarını daha iyi anlamasına yardımcı olan, takmış olduğu maskeyi çıkarmasını sağlayan, uygunluk düzeyini yükselten, daha iyi anlamayı öğreten, daha açık konuşabilmeyi destekleyen, kişinin tutuk davranışlarını aşmasına olanak tanıyan, küçük grupların daha yetenekli çalışabilmesi için etkide bulunan, ekip çalışması yeteneğini geliştiren "grup dinamiği seminerleri"nden⁷ yararlanılmaktadır.

TÜRKİYE'DE SOSYAL ÖRGÜTLER

Türk kamu bürokrasisini gelenekçilik ve modernleşme açılarından araştırarak bir gelişim süreci çizgisindeki (continuum: açılım) yerini saptama çalışmasında⁸ üç ideal tip kullanılmıştır:

- Patrimonyal Bürokrasi,
- Hukuki-Rasyonel Bürokrasi,
- Rasyonel-Üretken Bürokrasi.

Bu kavramlar kuramsal temele oturtulduktan sonra, uygulamaya yönelik tanımda (operationalized definition) otorite ve liyakat (yeterlik) boyutları ele alınmıştır. İlk iki ideal tip, Weber'in geleneksel ve rasyonel tiplerini andırmaktadır. Rasyonel-üretken model ise, hızlı teknolojik değişim içindeki günümüz toplumlarının ideal örgüt yapılarını, esnek, üyelerine özerklik tanıyan, meslekleşme ve bilginin üst düzeyde olduğu sosyal örgütleri anlatmaktadır.

Araştırmanın varsayımı, Batılılaşma ve devletçilik akımı etkisiyle ve toplumsal-ekonomik kalkınma çabaları nedeniyle Türk kamu bürokrasisinde her üç özelliğin birlikte görüleceğidir. Kurumlaşmanın baş-

7. Ahmet Külebi, **Grup Dinamiğinde İnsan Davranışı: Sosyal Psikolojide Kuram, Yönetme ve Uygulama**, Ankara: Bilim Yay., 1986, s. 138. Bu konuda ayrıca bkz: Doğan Canman, "Yönetimde Duyarlılık Eğitimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 1, Mart 1979, s. 125-133; İlhan Atilla Dicle ve Ülkü Dicle, "Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Duyarlılık Eğitimi", C. 3, S. 4, Aralık 1970, s. 109-135.

8. Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, İstanbul: Boğaziçi Ü., 1977, s. 35-53.

langıcında patrimonyal özellikler egemenken, Batılılaşma sürecinde hukuki-rasyonel özellikler güçlenmiştir. Rasyonel-üretken özellikler ise yenidir, bazı kurumların gündemine bile gelmemiştir.

Araştırma sonucu, Türk bürokrasisi, "neopatrimonyal" olarak görülmüştür.⁹ Uygulamada, bir anlamda biçimsel de kalsa bürokrasi, hukukiliğin önemle vurgulandığı patrimonyal bir kurumdur. Hukuki-patrimonyal özelliği kapsamlı hukuk düzeninin yanısıra, kuralların patrimonyal anlayışla uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Rasyonel-üretken tutum işlevsellikten uzaktır; hizmet öncesi eğitime bağlıdır; Merkeziyetçilik nedeniyle etken olamamaktadır.

Örgütsel işlev ve birimler bakımından yöneticiler farklılaşmamaktadır. Bürokratik yapı da kurumlaşmamaktadır. Uzman yönetici-genel yönetici ayrımı olmaması ve değişik meslek konularındakilerin genel yöneticilik düzeyinde çalışması bu durumun nedeni olabilir.

Sonuç olarak "üç ideal tip" kullanılarak yapılan araştırmada, Türk bürokrasisi patrimonyal ile hukuki-rasyonel arasında bir noktadadır. Günümüz koşullarına uyabilmek için rasyonel-üretken modele dönüşmelidir.

Kamu kesiminde yetkeye (otoriteye) dayalı geleneksel yöntemler de, günümüzde etkililiğini yitirmiştir. Özellikle geleneksel kuruluşlarda erke dayalı (yetkeci), özendirmeyen, biçimsel kuralların egemen olduğu örgüt iklimi, örgüt üyelerinde güven ve birlik duygusu yerine, korku ve başarısızlık beklentilerine neden olmaktadır.¹⁰ Örgüt dışı siyasal baskılar daha fazladır. Bireyler görevlerinde ilginçlik ve topluma yararlı bir yön bulamamaktadır. Astlar üstlerine daha çok bağımlıdır. Örgüt içi anlaşmazlık (conflict) yoğundur. Böylesi ortamda, çalışanların güdülenmesi, yaratıcı, başarılı ve dinamik olması sağlanamamaktadır. Örgüt üyelerinin gereksiniminin karşılanabilmesi, içten, açık, özendirici bir örgüt iklimini gerektirmektedir. Özendirici bir ortamda çalışanların iş doyumunu, başarısı, yaratıcılığı artırılabilir. Böylelikle örgütün benimsenmesi, örgüte bağlanma duygularının güçlenmesi mümkün olur. Saygın, topluma yararlı olan bir örgütte örgüt-birey uyumu daha fazladır. Örgüt dinamik ve etkin olabilir.

Örgütlerin yönetim felsefesini belirlemede etkin olan üst düzey yöneticileri üzerinde yapılan bir başka araştırma ise, önderlik davranışı boyutlarına ilişkin sonuçlar ortaya koymuştur. Kültürel sistemlerin değişebilmesi için kişilik yapısının değişmesi gerekliliği üzerinde daha önce durul-

9. a.k., s. 145-146.

10. Yücel Ertekin, **Örgüt İklimi**, Ankara: TODAİE, 1978, s. 180.

muştı. Birey ve kültürel yapıda bir katılımcı olarak üst yöneticilerin davranış boyutlarıyla (10 boyutla) ilgili veriler şunlardır:¹¹

“*Hükmetme*”: Üstler astlarına danışmadan iş görürler, astlarının işlerine çok karışmazlar, astlarından ne beklediklerini de belirtmezler.

“*Yapıyı harekete geçirme*”: Üst düzeydeki yöneticiler yeniliklere istek duymamaktadır.

“*Üyelik*”: Üyeliğin korunmasına, örgüt üyeleriyle yakın ilişkilerin sürdürülmesine karşı duyarlıdırlar.

“*Temsil*”: Örgüt dışındaki kişi ve gruplar düzeyinde örgütlerini savunmakta, örgütleri için onlarla ilişki kurmaktadır.

“*Bütünleştirme*”: Örgüt üyelerinin amaçları ve gereksinimleri ile örgüt amaçları arasında uyum kurmada başarıları yetersizdir.

“*Örgüt*”: Plansız çalışırlar, varolan uygulamalarda değişikliğe karşıdırlar, işleri olurla bırakırlar, çalışma ve denetimde standart yöntemler geliştirememektedirler.

“*İletişim*”: Astların duygu, düşünce ve davranışlarına tepki göstermezler, bilgi alışverişine açıktırlar.

“*Tanım*”: Başarılı astlarını diğer örgüt üyelerine tanıtmaktadırlar. Başarısızlıklarda, işi yapanı değil eylemi eleştirirler.

“*Üretim*”: Üretime ilgi gösterirler, katkıda bulunmazlar. Astların katkıda bulunmasını, çok çalışmasını isterler, ancak bilgi vermezler.

Bu durumda yönetimde etkililik olumsuz etkilenmekte, iletişimden yarar elde edilememektedir.

Örgüt üyelerinin yeterlikleri (liyakat) açısından da sorunlar sözkonusudur. Yeterli nitelikte ve sayıda görevli bulunmamaktadır.¹² Bu nedenle hizmet içi eğitim zorunluluk olmaktadır.

Çevresiyle etkileşimde bulunan açık-sistem durumundaki örgütlere ve altsistemlerine ilişkin verilerden sonra, örgütlerin içinde buldukları ortama, yani Türk toplum ve kültür yapısına değinip, “sorunlar karşısında neler yapılabilir?” konusuna geçebiliriz.

SOSYAL ÖRGÜTLER AÇISINDAN TÜRK TOPLUM ve KÜLTÜR YAPISI

Türk toplumsal yapısının değişmesinde başlıca unsurlar olarak dış dünya (diğer ülkelerle ilişkiler), iç gelişmeler... (ideoloji ve sınıflaşma) ve

11. Turgay Ergun, *Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı*, Ankara: TODAİE, 1981, s. 108-110.

12. Doğan Canman, *Türk Kamu Kesiminde Hizmet İçi Eğitim, Ölçme ve Değerlendirme*, Ankara: TODAİE, 1979.

rolü az da olsa kişilerin etkileri (toplum, yönetim, kültür, siyaset, ekonomi, eğitim,... vb. konular üzerinde) gösterilmiştir.¹³

Türkiye’de daha henüz feodal özellikler taşıyan “sözlü kültür” döneminden, Batı’da endüstrileşmeden sonra yaşanan “yazılı kültür” dönemine geçilemediği belirtilmektedir.¹⁴ Bu ortama, endüstrileşme sonrası “sözlü kültür” dönemine özgü araçlar olan radyo, TV vb.’nin getirilmesi, “yazılı kültür” döneminin birikimlerinden yoksun kalınmasına yol açmıştır. Bu yayınların düzey düşürücü olabilmesi, kültür düzeyini gittikçe olumsuz etkileyebilmektedir.

Toplumumuzdaki bireylerde Etnosantrizim kavramıyla açıklandığı gibi, “iç grup-dış grup” (ingroup-outgroup) ayrımının “yaygın ve katı” olarak görüldüğü durumlarda ise “dış gruplara” karşı kalıplaşmış “olumsuz imgelemeler ve düşmanca davranışlar”, “iç gruplara” karşı da kalıplaşmış “olumlu imgelemeler ve boyun eğici davranışlar” sözkonusudur. Bundan kaynaklanan “önyargıcılık”, dolayısıyla “aşırı kuşkuculuk” ve “kendini ululaştırma” eğilimi ise, demokratik bir toplumsal yaşamın sürmesi için gerekli olan bireyler ve gruplar arası etkileşim, eşgüdüm ve işbirliğini güçleştirmektedir.¹⁵ Sosyal Pedagojik sorunlu toplumsal yaşamda etkin aşırı bireycilik ve grupçuluktan kaynaklanan, toplumsal yapı bütünlüğüne zararlı eğilimler karşımıza çıkmaktadır.

Türk kültür yapısında, insan davranışlarının bir diğer özelliği de, birincil küme bağılıkları ve yükümlülüklerine önem verme yönünde biçimlenmesidir.¹⁶ Bu doğrultuda, birincil küme ilişki biçimleri ikincil kümelerde de sürdürülmektedir. Aile, akrabalık, dinsel veya yerel bağılıklar ve yükümlülükler görece az gelişmiş ülkelerde daha etkilidir. Böylece, toplumsal düzeyde örgütlenme ve ilişkiler genelde sınırlı kalmakta, geleneksel nitelik taşımaktadır. Birincil ve yüzyüze ilişkilere alışıklık, biçimsel örgütlere ve ikincil ilişkilere dayalı karmaşık devlet ve bürokrasi yapısına yabancı kalmaya neden olmaktadır. İkincil ilişkiler, yazılı kurallar, kişisel olmayan ilkelerle çalışan bürokrasiye karşın, birey alışkın olduğu ilişki biçimleriyle işini yaptırmak/yapmak eğiliminde olabilmektedir. Kan bağları olmayan kişilerin “abi”, “amca”, “teyze”, “dayı”, “kardeşim” vb. sıfatlarla iletişim kurmaları, “devlet baba” deyimini örnek verilebilir. Böylesi toplumsal ilişkiler, birey-yönetim ilişkile-

13. Emre Kongar, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, 4. B, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1981, s. 424.

14. Emre Kongar, **Demokrasi ve Kültür**, İstanbul: Hil Yayın, 1983, s. 26.

15. Ahmet Külebi, “Etnosantrizim Açısından Türkiye’de ‘Erkeklik’ Kavramı”, **İletişim**, A.İ.T.İ.A. Gazet. ve Halk. İlişkiler. Y. Ok., 1982/4, s. 343-349.

16. Ümit Berkman, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara: TODAİE, 1983, s. 68-72.

rine yansıyabilmektedir. Bürokratik işlemlerin kolaylaştırılması için hediye veya para verme yoluna giden bireyler de bulunabilir. "Kişisel ilişkiler" ile bürokratik işlemlerin yapılması, "yakınları", "sözüğeçer kişileri" kayırmaya dek uzanabilmektedir.

Kamu görevlileri ve yurttaşların karşılıklı konum ve ilişkileri de sorunlar çıkarabilmektedir. Kamu yöneticisi toplumda görece "iyi eğitilmiş, itibarlı, seçkin" kişidir. Nitelikleri sayesinde kendisini toplumun büyük kesiminden, örgütteki astlarından, örgütle iş ilişkisi olan yurttaştan ayrıcalıklı ve üstün görebilmektedir. Toplumsal ve ekonomik durumu görece düşüklükteki yurttaşlar ise, bürokratik yapıları karmaşık, güçlü kamu görevlilerini "tabi olunan yetkili (efendi)" gibi yüceltebilmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanmak bir vatandaşlık hakkından çok, bir "lütuf" biçiminde değerlendirilebilmektedir. Kamu hizmetinin böyle algılanışı, bürokrat ve yurttaş arasındaki eğitim ve statü farkı "toplumsal uzaklığa" yol açmaktadır. Ayrıca kamu hizmetleri konusunda yurttaşın bilgisiz olması, yolsuzluk ve rüşvet olasılığını da artırabilmektedir.¹⁷

ÖNERİLER VE SONUÇ

Kültürel yapının önemli unsurlarından teknoloji, ekonomi, dil, din, sanat ve sosyal örgüt konularına değinerek, sorunların çözüm yolları irdelenebilir.

Endüstrileşme sürecinde bulunan ülkemizde, gelişmiş Batı ülkeleri düzeyinde teknoloji bulunmamaktadır. Bu ülkelerin ürettiği ürünler ya doğrudan ithal edilmekte ya da hazır parçalar biçiminde ithal edilip biraraya getirilmektedir (montaj sanayii). Ülkede üretim yapabilmek yeteneğini geliştirmek ve güçlendirmek gerekmektedir. Araştırmaya, teknoloji üretmeye çaba gösterilmelidir. Ussal, çözümleyici, görgül yönetimlere açık, değişimi kabul eden, esnek normlar böylelikle benimsenebilir.

Birbiriyle bağlantılı olan unsurlardan ekonomi, ekonomik kalkınma ve gelişme, teknolojik gelişmeyle doğru orantılıdır. Ekonomik gelişme, teknolojik araştırma ve geliştirmeye daha çok kaynak ayrılmasını kolaylaştırır. Güçlü ekonomik sistem, yaşam düzeyinin yükselmesini, işlevsel-yapısal farklılaşmayı, dil, din, sanatsal uğraş ve sosyal örgütlerin gelişimini de olumlu yönde etkileyebilecektir. Ekonominin güçlendirilmesi bu bakımdan önemlidir.

Eğitimin yaygınlaştırılmasıyla okur-yazar oranının yükseltilmesi, Türkçenin etkin kullanımı, yazılı ve sözlü iletişimi etkinleştirecektir. Ortak dil kullanımı, iletişim kolaylığı da sağlamaktadır. Dış dünyayla iletişim ise yabancı dil bilgisini gerektirmektedir.

17. a.k., s. 75.

Yönetim sistemi açısından laik bir anlayış benimsenmiştir. Bu anlayışın, bireysel ilişkilerde de egemen olması uygun düşecektir.

Kültürün, yaratıcılığı sağlayan yönü olarak "sanat" konusuna ağırlık verilmeli, sanatsal uğraşlar desteklenmelidir.

Günümüz toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel yaşamının sürdürülmesinde vazgeçilemez unsurlar olan sosyal örgütler ise, hem değişen koşullara ayak uydurmak, hem de olumlu yenilikler getirebilmek-kalkınma ve gelişmenin öncüsü olabilmek üzere yönetsel süreçler açısından geliştirilmelidir. Örgütün temel unsuru insanın eğitimi, erginleşmesi, olgunlaşması önem kazanmaktadır. Gruptaki bireylerin karşılıklı olarak birbirlerini etkileme süreçlerini kapsayan grup dinamiği konusundaki seminerler, grup çözümlenmeleri ve etkileşimler sonucu "bir ortak bilinç" doğmasını sağlayabilir.¹⁸ Bu da makro düzeyde bir bütünleşmeye katkıda bulunacaktır.

Bireysel ve toplumsal gelişme için "otoriter" bir sistem yerine (ailede, okulda, iş yaşamında, toplumda,..) "demokratik" sistemin üstünlükleri üzerinde durulmalıdır.

Yönetsel süreç, işlev ve işlemler anlaşılabilir duruma getirilmeli, halkın yönetime katılmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır.¹⁹

Kamu görevlileri eğitilmeli (yönetim süreçleri, davranış bilimleri, ...vb. konularda), iş başında yurttaşlara daha iyi hizmet ve eğitim verebilmeleri sağlanmalı, "durumsallık" ve "potansiyel iletişim" kaynakları (ayrıca kitle iletişim araçları) kullanılarak yurttaşların en etkin biçimde eğitimi, halkla ilişkilerin de geliştirilmesi gerçekleştirilmelidir.

Böylelikle, kamu kesiminde çalışma verimliliği üzerinde kültürel normların olumsuz etkileri giderilerek, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanlarda kalkınmanın gerçekleşmesi yönünde önemli adımlar atılmış olacaktır.

18. Külebi, a.g.y., s. 348.

19. David Rushford, *Milliyet Gazetesi*, 12.1.1988.

TÜRKİYE'DE KADRO REJİMİNİN GELİŞİMİ (I)

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN*

GİRİŞ

Yönetim, en genel anlamda, "işbirliğine dayanan, ortak amaca yönelmiş grup davranışı"¹ olarak tanımlanabilir. Yönetim olgusunu bürokratik örgütlerde ve özellikle kamusal örgütlerde büyük bir açıklıkla görebilmekteyiz. Ancak yönetim, belli bir anda başlayıp biten bir olay olmadığından ve çeşitli öğeleri kapsadığından yönetimin süreç olma özelliği üzerinde önemle durulmalıdır.

Yönetim süreci, birbiriyle yakından ilişkili, adeta içiçe girmiş çeşitli öğelerden oluşmaktadır. Bunlardan önemli bir bölümünü, yöneticilerin hangi ülkede ve yönetim sisteminde, hangi tür örgütte ve örgütün hangi düzeyinde olursa olsun yerine getirmekle yükümlü oldukları ve bu sebeple "yönetimin evrensel öğeleri" olarak nitelendirilen görevler oluşturmaktadır. Klâsik yönetim kuramcılarının üzerinde önemle durdukları bu öğelerin başında "amaçların saptanması ve politika tayini, planlama, örgütlendirme, liderlik, iletişim, koordinasyon, denetim, malî yönetim ve personel yönetimi" gelmektedir.²

Çağımızın devlet anlayışı kamu hizmetlerinin kapsamını genişletmiş ve niteliğini etkilemiştir. Bu gelişme, kamu yönetimini ülke kalkınmasında önemli bir araç haline getirmiştir. Kamu yönetimi, kamu gücünün maddî ve beşerî olarak örgütlenmesini ifade ettiğinden bir yandan rasyonel bir örgütlenme diğer yandan insangücü kaynaklarının verimli olarak kullanılmasını sağlayarak, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini temin eder.

Yönetimin evrensel öğelerinden birini teşkil eden "personel yönetimi", yönetimin insangücü kaynaklarına olan ilgisini yansıtır. Kamu yönetimi iyi bir personel yönetimi sistemi ile desteklendiği ölçüde, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve önceden saptanan hedeflere ulaşılması mümkün olacaktır. Kamu hizmetlerinin yerine

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, **Public Administration**, (New York: Alfred A. Knopf, 1962), s. 3,
2. Cemal Mihçioğlu, **Yönetim Bilimi**, (Çoğaltma, Ankara: A.Ü. SBF, 1980), ss. 3-5.

getirilmesinde görevlendirilen kamu personeli ve bunların ifa ettikleri kamu görevleri ile işveren durumundaki devlet arasındaki hukuki ilişkileri düzenleyen statüye “kamu personel rejimi” adı verilmektedir.³

Modern bir kamu personel rejimi, dinamik ve değişen koşullara ayak uydurabilme esnekliğine sahip olmanın yanısıra etkin ve verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesi için gerekli araçları da içermek zorundadır. Şüphesiz ki “kadro rejimi” bu araçların en önemlilerinden biridir.

Bu çalışmada, önce farklı personel yönetimi sistemleri gözönünde tutularak kadro ve kadro rejimi kavramları tanımlanmaya ve unsurları açıklanmaya çalışılacaktır. Bu açıklamaların sağladığı teorik çerçeve sınırları içerisinde ülkemizde 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna tabi devlet memurlarının kadro rejiminin nasıl ve ne şekilde geliştiği temel noktaları ile ele alınacaktır.⁴ Bunu izleyecek bir diğer çalışmada da 1983 tarih ve 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yeniden düzenlenen ve halen yürürlükte olan kadro rejiminin özellikleri ve sorunlarına değinildikten sonra kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde başlıca araçlardan biri olan kadroların tâbi olacağı rejimin, tercih edilecek personel yönetimi sistemi doğrultusunda, ne şekilde düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

I- KADRO VE KADRO REJİMİ KAVRAMLARI

A) Kadro Kavramı:

Kadro terimi Latince kökenli olup,⁵ zaman içerisinde Batı dillerine ve bu arada Türkçe’ye nüfuz edip kullanılmaya başlanmıştır. Kadro, günlük hayatta bir işin yürütülmesi için gereken aynı cinsten şeylerin, özellikle kişilerin tümü anlamında kullanılmaktadır. Ancak kamu personel yönetimi açısından kadronun özel bir anlamı vardır.

En geniş anlamda kadro, “önceden saptanan görev yeri” olarak tanımlanabilir.⁶ Bu tanımlama, özde bütün personel yönetimi sistemleri

3. Aysel Ersan, **Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirilmesi**, (Ankara, Devlet Personel Dairesi, 1974) s. 7.
4. Ülkemizde, kamu personel rejiminin gelişimini, giderek olgunlaşan personel yönetimi disiplininin sağladığı teorik çerçeve sayesinde ele alarak değerlendiren çalışmalar oldukça sınırlıdır. Çünkü bu alandaki çalışmaların pek çoğu yürürlükte olan mevzuatın açıklanmasını hedef almaktadır. Bu durum kamu personel yönetiminin, temel araçlarından biri olan kadro rejimi için daha da belirgindir.
5. **Macmillan Contemporary Dictionary**, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1986), s. 137.
6. Cemal Mihçioğlu, **Personel İdaresi**, (Ders Notları), (Ankara: SBF, 1964), s. 91; Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, (Ankara: TODAİE, 1979), s. 47.

için doğru olmakla birlikte, kadro kavramı bütün unsurları ile beraber ele alındığında farklı personel yönetimi sistemlerinde farklı anlamlar ifade etmektedir.

“İşe yönelik kariyer” ilkesi ile “kadro (pozisyon) sınıflandırması”nı benimsemiş “açık personel yönetimi sistemi”nde (ABD’nde olduğu gibi), kadro bir kişinin üstleneceği ödev, yetki ve sorumluluklar toplamıdır. Bu anlamda kadro, dört unsuru içerir: 1) Ödevler; 2) Yetkiler; 3) Sorumluluklar; 4) Bunların yerine getirilebilmesi için gereken nitelikler. Bu tür personel sistemlerinde bir kadronun niteliği ona bağlanan ödev, yetki ve sorumluluklara bağlıdır ve bunların değişmesi ile bu nitelik de değişir. Bu sebeple kadro, onu işgal edecek kişiden soyutlanmıştır ve o kişiden ayrı bir varlığı vardır. Ismar Barush’un belirttiği gibi, kadro, örgüt işlevlerinin en küçük bölümlerini oluşturarak, kişiler tarafından yerine getirilecek görevleri eylemli hale getirir ve bu anlamıyla hiç bir zaman kişiyi ifade etmez.⁷

Buna karşılık “kişiyeye yönelik kariyer” ilkesi ile “rütbe (personel) sınıflandırması”nı esas alan “kapalı personel yönetimi sistemi”nde ise, görevden ziyade kişi ön planda tutulduğu için kadro, kişi ile özdeşleşen bir kavramdır. İngiltere’de özellikle kadro kavramı ile ilgili olarak memurların girecekleri sınıfın gerektirdiği niteliklere sahip olup olmadıkları üzerinde durulmaktadır. Fransa’da da, kadro, özde kişi ile ilgili olmakla beraber kamu hizmetinin gerekleri ile bu hizmeti yerine getirecekler arasında bir bağlantı aracı olarak görülmektedir. Roger Grégoire, Fransa’da kadroyu memur tarafından işgal edilmeye hazır bir sandalyeye benzetmektedir. Bu sandalye veya koltuğun şekli ve konfor derecesi bunu kullanacak memurun önemine veya yapacağı görevin niteliğine göre değişir. Üstelik bu sandalye veya koltuğun yeri sabit değildir, farklı yerlerde kullanılabilir.⁸ Kapalı personel yönetimi sistemi, kadro açısından kişiyi ve onun niteliklerini ön planda tutmakla birlikte hizmeti tamamen ihmal etmiş değildir. Memur rütbesinin kapsamı içerisindeki görevleri yapmak durumundadır. Aksi halde kamu hizmetinin yürütülmesi imkânsız hale gelir.

Türk kamu personel rejimi, kadro, sınıflandırma, derecelendirme, ücretlendirme süreçleri açısından açık personel yönetimi sistemine bir ölçüde kapı aralamış görünürken esas itibarıyla rütbe sınıflandırması ve kişiyeye yönelik kariyer ilkesini benimsemiş kapalı personel yönetimi sisteminin temel özelliklerini yansıtmaktadır. Ancak Türkiye’de bu sistemin

7. Ismar Barush, **Position Classification in the Public Service**, (Chicago: Public Personnel Association, 1968), ss. 36-39.

8. Roger Gregoire, **La Fonction Publique en France**, (Paris: France Direction Generale de l’administration et de la Fonction Publique, 1954), s. 131.

bütün özellikleri ile birlikte uygulandığını söylemek oldukça güçtür.⁹ 1960-1965 döneminde büyük umutlarla inşa edilmeye çalışılmış kamu personel rejimi, bugün tutarlılığını yitirmiş, dengesiz ve oldukça yozlaşmış bir haldedir.

Cumhuriyet döneminin başından itibaren özellikle idare hukukçuları kadro kavramı ile ilgilenmişler ve bu kavramı tanımlamaya çalışmışlardır. Sıddık Sami Onar'a göre, "Kadrolar, bir kamu hizmeti teşkilâtının anatomik yapısını, iskeletini meydana getirir ve hukuki bakımdan da o hizmetin unsurunu, mütemmim cüzünü teşkil eder."¹⁰ Bu tanım, kadronun hizmetle ilişkili bir kavram olduğunu göstermektedir. Memur idare hukukunda genellikle "kendisine bir kamu hizmeti verilen ve bir kamu kuruluşunun kadrosu ile kaynaşmış kişi" olarak tanımlandığından kadro, insan ile kamu hizmeti arasında ilişkiyi kuran bir araç görevi yapmaktadır.¹¹ Böylece ülkemizde de kadro, hem o kadroyu işgal eden kişi ile hem de hizmet ile ilişkili bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple her kamu kurum ve kuruluşuna ait örgüt (teşkilât) kanunu mutlaka bir kadro cetvelini de beraberinde getirmekte ve bir örgütün kurulması kadro tespiti ile tamamlanmaktadır. Türk kamu personel rejimine ilişkin mevzuatta yeterince ele alınıp tanımlanmamasına ve personel sistemi tercihinin tam bir açıklıkla yapılamaması sonucu başarılı bir kadro rejimi kurulamamasına rağmen, kadro, kamu personel rejiminin kilit kavramı olma niteliğini sürdürmüştür. Türkiye'de kadro kavramının mevzuatta nasıl düzenlendiği ve uygulamada ne şekilde kullanıldığı ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacağından bu bölümde kadronun unsurları ve kadro rejiminin kapsamı üzerinde durmaya devam edeceğiz.

B) Kadro Kavramının Kapsamı

Şimdiye kadar yaptığımız açıklamaların ortak noktası, kadronun, kamu yönetiminin belirli amaçlara ulaşmasında bir araç olarak kabul edilmesidir. İster hizmet, isterse personel ön plana çıkarılmış olsun, kadro personel ile hizmeti birbirine bağlayan ve böylece kamu hizmetinin yürütülmesini sağlayan bir mekanizmadır. Kadro, bu şekilde ele alındığında, "görev, görevin ait olduğu örgüt ve örgüt birimi, görevin karşılığı olan ücret ve görevi yerine getiren personel" ile çevrelenmektedir.¹²

9. Kenan Sürgit, "Türk Kamu Yönetiminde Ünvan Standardizasyonu Hakkında Bir Panel Tartışması", (Cahit Tutum'un konuşması), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3 (Eylül 1979), s. 13.
10. Sıddık Sami Onar, **İdari Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), s. 1132.
11. Cahit Tutum, **Türkiye'de Memur Güvenliği**, (Ankara: TODAİE, 1972), s. 21; Kenan Sürgit, op.cit. (Cahit Tutum'un konuşması), s. 6.
12. Aysel Ersan, "Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 4, (Aralık 1975), s. 42.

1- Kadro-Görev İlişkisi

Kamu yönetiminin temel görevi, kamuya yararlı olacak biçimde hizmet görmektir. Kamu hizmetleri, kamu yönetimini oluşturan ve hukukî statüleri oldukça farklı kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmektedir. Bu durumda, kamu yönetimini oluşturan kurum ve kuruluşların her birine kamu hizmetlerinin bir bölümü düşmektedir. Kamu yönetiminin üstlendiği hizmetlere geniş anlamda kamu hizmeti denilmekle birlikte dar anlamda görev kavramı ortaya çıkmaktadır. Örneğin, eğitim ve spor hizmetlerini yürütmek amacıyla Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur. Ancak eğitim, öğretim ve spor hizmetleri çok geniş kapsamlı olup, birbirinden farklı görevleri içermektedir. Kadro sınıflandırmasında, görevler en ince ayrıntısına kadar ayrılıp, tanımlandıktan ve ölçüldükten sonra sınıflar ve kadrolar (pozisyonlar) meydana getirilirken; rütbe sınıflandırmasında, görevlerin ortak noktaları bulunarak görev kümeleri oluşturulur. Rütbe sınıflandırmasında, sınıflar kendi içlerinde birtakım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılırlar. Rütbe hiyerarşisi içinde her derece belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini yansıtır. Böylece derece, kişiyi (personeli) göreve yaklaştıran bir kavram olmaktadır.¹³ Rütbe hiyerarşisi içerisinde yükselerek belli bir dereceye gelmiş ve bu derece üzerinde hak kazanmış personel, kural olarak ancak sınıf ve derecesi içerisindeki görevlerde çalıştırılabilir. Kadro sınıflandırmasının aksine, personel tek bir görevi değil, daha fazla sayıda ve bir ölçüde farklı görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Önemli olan bu görevlerin, personelin bulunduğu derecenin yetki ve sorumluluğu ile ilişkili olmasıdır. Bu halde dahi, personelin işgal ettiği kadro belirli yetki ve sorumlulukları gerektiren görevler ile bağlantılı olmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kadroyu görev ile ilişkilendirmekle birlikte sınıf ve derece kavramlarını tanımlayan maddeleri iptal edildiğinden yeni görevlerin ortaya çıkması halinde bunların hangi ölçüde ele alınıp sınıflandırılacağı ve kadrolarla (sınıf, unvan ve derece itibarıyla) nasıl ilişkilendirileceği açık değildir.

2- Kadro-Örgüt İlişkisi

Örgüt, yönetimin maddî unsurunu teşkil eder. Örgütlenme (teşkilatlanma), ister kamu yönetiminde isterse işletme yönetiminde olsun önceden saptanan amaçların gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik görev, yetki ve sorumluluklar ile bunların açık ve dengeli bir biçimde dağılımını temin eden yapının ortaya çıkarılmasıdır. Bu anlamda örgüt, bir şemadan ibaret olmayıp ortak amacın gerçekleştirilmesine yönelik

13. Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 53.

faaliyetlerin planlandığı, uygulandığı ve denetlendiği bir mekanizma olmaktadır. Görevin amacı, kapsamı, özellikleri içerdiği yetki ve sorumluluklar, diğer görevlerle dikey ve yatay ilişkileri ve bağlantı noktaları bu görevi üstlenmiş örgüt ve örgüt birimlerinden ayrılamaz. Bu bakımdan görev ile örgütü birbirinden ayrı düşünmek imkânsızdır.

Kadro, görevin gerçekleştirilmesi için bir araç olarak kabul edilirse, görev ve dolaylı olarak örgüt ve örgüt birimleri ile ilgili her türlü iş ve işlem kadroyu ilgilendirmektedir. Bu ilişki, diğer yönden ele alındığı zaman da görülmektedir. Kadro rejiminin içerdiği kadro işlemleri örgüt ve örgüt birimlerinin düzenlenmesinden soyutlanamaz. Bu sebeple hemen her örgüt (teşkilât) kanunu bu örgüte ait görevleri yerine getirecek kadroları gösteren kadro cetvellerini ihtiva eder.

3- Kadro-Ücret İlişkisi

Kamu personel rejiminin en önemli konularından biri, belirli görevleri ifa eden personele verilecek ücreti saptama sorunudur. İyi bir ücret politikasının, görev gerekleri ve personelin iş başarımı (performansı) ile ilişki kurularak düzenlenmesi gerekmektedir.

Kadro sınıflandırmasında, sınıflar içerisinde belli ödev, yetki ve sorumluluğu içeren kadrolar (pozisyonlar), belirli güçlük ve sorumluluk düzeylerini yansıtan ve ücret derecelerini içeren derece kuşaklarına karşılık gelirler. Böylece sınıf, kadro, derece ve ücret ilişkisi, aslında oldukça ayrıntılı ve uzun zaman gerektiren bir dizi işlem sonunda kurulmuş olur. Rütbe sınıflandırmasında ise genellikle (Kıta Avrupası ülkelerinin pek çoğunda olduğu gibi), tüm sınıfların yerleştirildiği ve bütün ücret derece ve kademelerini gösteren bir genel ücret tablosu hazırlanır. Öğrenim düzeyleri dikkate alınarak sınıfların ve kadroların taban ve tavan dereceleri ile derece ve kademelerin karşılığı olan ücret rakamları bu tablodan tesbit edilir.¹⁴ Türkiye’de de gösterge tablosu ve buna ilişkin katsayı ile benzer bir ücret rejimi uygulanmaktadır.

Görüldüğü gibi farklı sınıflandırma ve ücret rejimlerinde dahi kadro-ücret ilişkisi açık bir şekilde görülebilmektedir. Özellikle kadro sınıflandırmasının uygulandığı kamu personel rejimlerinde, kadroyu oluşturan ödev, yetki ve sorumlulukların tespit edilebilmesi, aynı güçlük ve sorumluluk derecesini sahip olanlara eşit ücret ödenerek “eşit işe eşit ücret” ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için “görev analizi” büyük önem taşımaktadır. Ancak görev analizi, norm kadro düzenlemesinin temel işlemlerinden biridir. Norm kadro düzenlemesi görev analizi, görev tanımlarının yapılması, görev değerlendirilmesi, görev derecelenmesi, gö-

14. Cahit Tutum, *Ibid.*, s. 54.

revlerin standart performanslarının saptanması gibi temel işlemlerden oluşan ve kadro işlemlerine rasyonel bir çerçeve sağlayan bir süreçtir.¹⁵ Bu sebeple kadro-ücret ilişkisi kamu personel rejiminin en güç ve sorunlu konularından biridir.

Rütbe sınıflandırmasında da derece, rütbe hiyerarşisi içerisinde belli yetki ve sorumluluğu ifade eder. Belli bir dereceye gelerek o derece üzerinde hak kazanmış kişiye, kendi sınıfı ve derecesindeki farklı görevler gördürülebilir. Ancak derece kavramı sadece ücret rakamını ifade etmez. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ülkemizde de derece kavramı ve bunun ücret rejimi ile ilişkisi bu şekilde düşünülmüş iken dereceyi tanımlayan 37 nci maddenin 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunun 10 ncu maddesiyle yürürlükten kaldırılması ile birlikte derece kavramı sadece ücret rakamlarını yansıtan "barem" derecesine dönüş müştür. Böylece kadro, görev ile ilişkisini kaybederek ücret alma aracı haline dönüşmüştür.

4- Kadro-Personel İlişkisi

Kamu personel rejiminin temel amacı, kamu personeli, kamu hizmeti ve işveren durumundaki Devlet arasındaki ilişkileri düzenlemek olduğuna göre kadro-personel ilişkisi kaçınılmazdır. Bu ilişkide önemli olan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde gördürülmesi için hizmet ile personel arasında dengenin kurulması ve böylelikle hem hizmet gereklerinin hem de insan unsurunun ihmal edilmemesidir.

Kadro-personel ilişkisi, kamu personel rejimini iki açıdan ilgilendirmektedir. Bir örgütteki kadro sayısı aynı zamanda o kuruluşta çalışan ve çalışabilecek personel sayısını gösterdiğinden, "insangücü planlaması" ve "norm kadro düzenlemesi" ile ilgilidir. Bunlar bir örgütün sunduğu hizmet ile eldeki insangücü kaynakları arasındaki ilişkiyi kurarak, sözkonusu örgütün birimler itibariyle insangücü ihtiyacını ortaya koyduğundan, hizmet ile personel arasındaki bağlantıyı sağlayan kadroların nitelik ve sayılarını da belirler. Bu suretle kadroların gereksiz olarak genişlemesi ve maliyeti yüksek kamu hizmetinin doğması önlenmiş olur.¹⁶

Diğer yandan kadro, o kadroyu işgal edecek kişinin nitelikleri ile ilgilidir. Her ne kadar kadro sınıflandırmasında kişinin nitelikleri değil görevin gerektirdiği nitelikler kişiden bağımsız olarak ele alınmaktay-

15. Hayrettin Kalkandelen, *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon*, (Ankara: Önder Matbaası, 1976), s. 79.

16. Aysel Ersan, loc.cit., s. 52; Hikmet Timur, "Norm Kadro ve İş Değerlendirmenin Emek Verimliliğine Etkisi", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1-2, 1986, ss. 152-156.

sa da, bu görevin kişiler tarafından yerine getirileceği unutulmamalıdır. İster kadro ister rütbe sisteminde olsun, bir örgütün başarısı, örgüte ait görevler için tahsis edilmiş olan kadroları işgâl eden personelin yetenekleri ile orantılıdır. Bu durum ise özellikle kamu yönetiminde liyakât ve kariyer ilkelerinin egemen kılınmasına bağlıdır. Kadro, böylece kamu hizmetlerinin yeterliğe sahip personel tarafından yürütülmesine olanak sağlayan bir araç olmaktadır.

C) Kadronun Unsurları

Şimdiye değin incelemeye çalıştığımız kadronun, görev, örgüt ve örgüt birimi, ücret ve personel ile ilişkileri, kadronun unsurlarının neler olabileceği konusunda yeterli ipuçlarını vermiştir. Kadronun unsurları denilince, "kadronun statüsü, birimi, sınıfı, unvanı, derecesi ve adedi" kastedilmektedir.¹⁷

1- Kadronun Statüsü

Kamu yönetiminde çok farklı statüde kamu görevlisi kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla istihdam edilir. Bu sebeple çok farklı statüler için kullanılan kadrolara rastlamak mümkündür. Türkiye'de de kadrolar statü itibariyle şu gruplara ayrılmaktadırlar:

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olan Devlet Memurlarına ait kadrolar,
- b) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa tabi olan Üniversite Öğretim Üye ve Yardımcılarına ait akademik kadrolar,
- c) 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabi Hakim ve Savcılar ile bu meslekten sayılan görevlerde olanlara, Danıştay ve Sayıştay meslek personeline ait olan kadrolar,
- d) 926 sayılı Silâhlı Kuvvetler Personel Kanununa tabi askeri personele ait kadrolar,
- e) 1475 sayılı İş Kanununa tabi sürekli ve geçici işçi kadroları,
- f) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personele ait kadrolar,
- g) 233 ve 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde sözü edilen (KİT'lerde çalıştırılan) sözleşmeli personele ait kadrolar.

İlk beş gruptaki kadrolar (geçici işçi kadroları hariç) ve bu kadrolarda istihdam edilenler için hizmet sürekliliği esas iken, geçici işçi kad-

17. Aysel Ersan, *Ibid.*, ss. 52-53; Mahir Arı, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Son Yapılan Teşkilatlanma, Kadro ve Personel Mevzuatı Çalışmaları IV", **Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Aylık Bülteni**, Sayı 19-20-21, 1987, ss. 11-13.

roları ve sözleşmeli personel kadroları ve bu kadrolarda istihdam edilenler için hizmet süresi yıl veya mevsim itibariyle sınırlıdır. Uygulamada bu ikinci grup kadrolar için, sözleşmeli istihdamın ağır bastığı açık personel yönetimi sisteminin pozisyon sınıflandırmasının etkisiyle "pozisyon" terimi kullanılmaktadır.

2- Kadronun Birimi

İyi bir personel rejiminde görev yerlerinin, ödev, yetki ve sorumlulukların açık ve kesin bir biçimde tespit edilmiş olması büyük bir önem taşıdığından, kadroların ait olduğu örgüt ve örgüt birimlerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Böylece aynı hizmetin yürütülmesi için birden fazla örgüt veya örgüt biriminin kurulması ile örgüt ve örgüt birimleri arasındaki kadro dengesizlikleri önlenmiş olur. Türkiye'de de şu anda yürürlükte olan mevzuata göre kadroların kamu kurum ve kuruluşlarına ve bunların birimlerine dağılımının yapılması ve birimlerarası değişikliklerin izlenmesi zorunludur.¹⁸

3- Kadronun Sınıfı

Sınıflandırma en geniş anlamda bir veya daha çok özellikleri yönünden birbirine benzer şeylerin belirli bir amaçla bir araya getirilmesi veya tasnif edilmesidir. Kamu personel yönetiminde sınıflandırma ile görevlerin içeriği ve bu görevleri yerine getirecek personelde aranacak nitelikler tespit edildiğinden kamu hizmetine girişte birörneklik sağlanır. Diğer yandan sınıflandırma, adaletli bir ücret rejiminin kurulmasına ve "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulanmasına imkan verir.¹⁹ Benimsenecek sınıflandırma sistemine göre sınıflar ve bu sınıflar içerisinde kadrolar tespit edilir.

Türkiye'de de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3/A maddesi ile kabul edilmiş bulunan sınıflandırma sistemine göre kamu hizmeti görevleri ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrıldığından benzer nitelikleri taşıyan kadroların aynı sınıf içinde gösterilmesi gerekmektedir. Gerek 657 sayılı Kanun gerekse 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenecek kadro cetvellerinde kadronun içinde yer aldığı sınıfın gösterilmesi zorunlu hale getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun sınıfı tanımlayan 32 nci maddesinin 31.5.1974 tarih ve 12 sayılı KHK'nin 7 nci maddesi yürürlükten kaldırılmış olması ise, özelde Türk kadro rejiminin genelde ise Türk kamu personel rejiminin önemli bir çelişkisidir.

18. Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Md. 16, 17, 18, 19.

19. Cahit Tutum, op.cit., ss. 45-46.

Sınıflandırma, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi devlet memurları için geçerlidir. Türk kamu personel rejiminde diğer kadro statüleri ve özellikle sözleşmeli personel pozisyonları sınıflara ayrılmamıştır.

4- Kadronun Unvanı

Her kadro, içerdiği görevin niteliğini ifade etmesi için bir unvan taşımaktadır. Böylece kadroyu işgal edecek personelin uğraşı da kolaylıkla anlaşılabilir. Unvan, bazen bir mesleği (tabip, mühendis, öğretmen, avukat vb.), bazen hiyerarşik sorumluluğu (müsteşar, genel müdür, daire başkanı, şube müdürü, şef vb.) ortaya koyar. Hatta, unvan bazı hallerde, hem bir mesleği hem de hiyerarşik sorumluluğu yansıtabilir. (baştabip, başmühendis, başmüfettiş vb.).

Zaman zaman unvansız kadrolara da rastlamak mümkündür. Bunlar daha ziyade kadro rejiminde karşılaşılan tıkanıklıkları ortadan kaldırmaya yönelik "intibak" kadrolarıdır.

Eşdeğer görevleri içeren kadroların unvanlar itibariyle standard hale getirilmesi gerekliliği bizi "unvan standardizasyonu" kavramına götürür. Ülkemizde de 1970 yılından itibaren unvan standardizasyonu gündeme girmiş ve özellikle 1980 yılından itibaren çalışmalara başlanmıştır. 1983 tarih ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki kadro cetvellerinde yeralan kadroların unvanları bu çalışmaların ürünüdür. Ancak ülkemizde yürütülen bu tür çalışmaların bilimsel bir temele dayandığını söylemek güçtür.

5- Kadronun Derecesi

Derece, bir sınıf içerisindeki görevlerin önem, sorumluluk ve güçlük düzeyini ve ilerleme basamaklarını gösterir. Bu anlayış kadro derecelerinin hiyerarşik bir biçimde sıralanmasını gerektirmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan yapıya "kadro piramidi" adı verilmektedir. O halde kadronun derecesinin gösterilmesi, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere dengeli bir kadro piramidinin kurulabilmesi için ön koşuldur.

Dereceleme, hiyerarşik kadro piramidinin kurulmasının yanısıra belli sorumluluklara sahip görevlerin gruplandırılmasında, memurların hizmette kazandığı tecrübenin saptanmasında, bütçe hazırlanırken personel giderlerinin kolaylıkla hesaplanmasında yardımcı olur.²⁰

Türk kamu personel rejiminde en geniş kapsamlı dereceleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda rastlanmaktadır. Dereceler

20. Hayrettin Kalkandelen, op.cit., s. 73.

1'den 15'e kadar sıralanmış ve kademelere ayrılmıştır. Ancak 657 sayılı Kanunun orijinal metninde yeralan derece kavramını tanımlayan 37 nci maddenin 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılması sonucu derecelemenin ödev, yetki ve sorumlulukları mı, yoksa sadece ücret düzeyini mi gösterdiği sorunu ortaya çıkmıştır. Şurasını belirtmeliyiz ki, derece kavramı zaman içerisinde ödev, yetki ve sorumluluklardan çok ücreti ifade eden "barem derecesi" ne dönüşmüştür.²¹

6- Kadro Adedi

Kadroların sayısal olarak saptanması, kadro rejiminin en önemli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Kadro sayısı ve bu sayıdaki değişimler, memur sayısındaki değişmelerle ilgili olduğundan ve bu durum personel giderlerini etkilediğinden, hemen her siyasal iktidar bu konuya özel bir önem vermekte ve gerektiğinde kadro sayısına sınırlamalar getirmektedir. Kadro sayısının saptanması norm kadro düzenlemeleri ile gerçekleştirilmelidir.²² Bilimsel verilerden yararlanılmadan rastgele kadro saptanması kamu personel rejiminin en büyük sorunlarından biridir. Bu konu ülkemizde yeni yeni ele alınmakta olup henüz ciddi bir sonuç elde edilememiştir. Kadroların ciddi bir analiz sonucu saptanıp kamu kurum ve kuruluşları ile bunların birimlerine dağılımının yapıldığını söylemek oldukça güçtür.

TABLO I

1970-1988 YILLARI ARASINDA GENEL, KATMA VE BAĞIMSIZ BÜTÇELİ KURULUŞLAR İLE FON-KEFALET SANDIKLARI VE DÖNER SERMAYELERE TAHSİS EDİLMİŞ OLAN DEVLET MEMURU KADROLARININ ARTIŞI

1)	1970	1975	1980	1985	1988
	541.000	725.000	1.253.000	1.415.000	1.514.000
2)	1970-1988 yılları arasında devlet memuru kadrolarındaki artış yaklaşık % 280'dir.				

Kaynak : T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Aylık Bülteni, 1987, No. 19-20-21.; T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı 1988 Mali Yılı Bütçe Gereksesi. Rakamlar tarafımızdan yuvarlanmıştır.

Ülkemizde gerek kamu hizmetlerindeki genişleme ve gerekse siyasi amaçlarla, kadro sayısı, özellikle 1970 yılından itibaren büyük ölçüde artmıştır. Kadro ve devlet memurları sayısındaki artışların sebepleri ve

21. Cahit Tutum, op.cit., s. 65; İbrahim Güner, "Kadro ve İstihdam Reformu", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 45, Sayı 348, (Mayıs-Haziran 1974) ss. 14-17.

22. Hayrettin Kalkandelen, op.cit., s. 22-46; Hikmet Timur, op.cit., ss. 152-156.

bu artışların seyri ayrı bir araştırmanın konusu olduğundan burada bu konulara değinilmeyecektir.²³ Sadece, yıllar içerisinde kadrolarda görülen artış, genel bir fikir verebilmek amacıyla Tablo I'de sunulmuştur.

D) Kadro Rejimi

Gelişmiş ve çok sayıda kadroyu içeren bir kamu yönetiminde, gerek kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi gerekse kadroları işgâl eden kamu personelinin özlük haklarının tespit edilebilmesi ve korunabilmesi için bu kadroların bir rejime tabi olması gerekmektedir. Kadro rejimi, kamu hizmetlerini gerçekleştirme aracı olan ve personel için bir görev yeri yaratan kadroların ihdası, iptali, tutulu (bloke) durumunda olanların serbest bırakılması, değişikliği, birimlere dağılımı ve hareketlerine ilişkin işlemlerin tabi olacağı rejimdir. Bu bakımdan kadro rejimi, özellikle devlet memurlarının hizmete alınma, atanma, yükselme ve ücret rejimi ile yakından ilgilidir.

Bir ülkede kadro rejimi, tercih edilen personel yönetimi sistemi doğrultusunda kabul edilen kadro anlayışına göre şekillenir. Eğer bir ülkede personele ağırlık tanıyan personel yönetimi sistemi ve kadro anlayışı egemense, kadro rejimi de kamu hizmetinin yanısıra personelin ihtiyaç ve özelliklerini yansıtır.

II- TÜRK KADRO REJİMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye çok eski bir yönetim ve devlet memurluğu geleneğine sahip olduğundan kadro, kamu personel rejimimiz açısından yabancı bir kavram değildir. Ancak kadronun kamu hizmeti açısından etkin bir araç olarak kullanılması ve özel bir rejime tabi tutulması Cumhuriyet yönetimi ile başlamıştır. Türk kadro rejiminin gelişimini, Türk kamu personel rejimi açısından dönüm noktası olan 1960 yılı öncesi ve sonrası diye iki dönemde²⁴ inceledikten sonra, bir sonraki yazımızda 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile şekillendirilen mevcut kadro rejimini ele alacağız.

23. Bu konuda bakınız: Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 3, (Eylül 1973), ss. 27-47; Alper Topçuoğlu, "Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi Ne Zamana Kadar Devam Edecek?", **Sayıştay Denetçileri Dergisi**, Mali Hukuk Yıl 6, Sayı 32, (Mayıs 1975); Oya Çitci, "Kamu Bürokrasisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4 (Aralık 1983), ss. 16-35.

24. 1960 yılında Türkiye'de ilk defa personel hizmetlerinin merkezileştirilmesi yolunda adım atılarak Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Yine bu yıldan itibaren kamu personel rejimini bir bütün olarak düzenlemeye yönelik bir personel kanunu hazırlanması için hazırlıklara başlanmıştır. Bu sebeplerden dolayı 1960 yılı Türk kamu personel rejimi için bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir.

A) 1960 Öncesi Dönem

Türk kamu personel rejimi, kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan ve güçlü bir bürokrasiye dayanan bir yönetim geleneğinin ürünüdür. Osmanlı toplum ve yönetim düzeni ile ilgili çok farklı görüşler bulunmasına rağmen ülkemizde egemen olan kamu personel rejimi ve özellikle devlet memurluğu anlayışının, "merkeziyetçi", "gelenekçi" ve "kuralcı" bir yönetim düzeninden doğup geliştiği söylenebilir.²⁵ İmparatorluğun siyasal ve ekonomik bakımlardan duraklama ve çöküş dönemlerinde bu çöküntüye paralel bir çözülme ve bozulma bürokraside de ortaya çıkmıştır. Bu nedendir ki, Osmanlı padişahlarına sunulan "ıslahat layihaları" nda, İmparatorluğun ilerleme dönemindeki "liyakat" ve "kariyer" ilkelerine dönüş özlemi oldukça ağır basmaktadır.²⁶ Tanzimat ile başlayan düzeltim hareketleri, kamu personel rejiminin kariyer, liyakat, ücret, disiplin, hizmet koşulları gibi pek çok alanında, Batı'da alınan bazı yeni tekniklerle kısmî gelişme sağladıysa da, XIX. yüzyılın sonu ve XX. yüzyılın başındaki ağır siyasal ve ekonomik bunalım, Cumhuriyet yönetimine gerek mevzuat gerekse insangücü kaynakları açısından oldukça düzensiz ve yetersiz bir yapı bırakmıştır.

Kurtuluş Savaşı'nın başlarında ilk ele alınan konulardan biri de, kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Liyakat ve kariyer ilkelerine dönülerek kamu personel rejimine çağın ve Cumhuriyet yönetiminin gerekleri doğrultusunda yeni bir öz ve görünüm kazandırma çabaları öncelik kazanmıştır.

Cumhuriyet döneminde kamu personel rejimini (ücret dışında) bir bütün olarak ilk düzenleme hareketi 1926 tarih ve 788 sayılı "Memurin Kanunu" dur. Kadro rejiminin kurulmasına yönelik ilk ciddi adım ise 1929 yılında atılabılmıştır. Bu tarihe kadar bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilen memur kadroları, 18.5.1929 tarih ve 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" ile bütçe kanunlarından çıkarılarak sözkonusu Kanunun bünyesine alınmıştır.

1939 tarih ve 3656 sayılı "Memurların Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkındaki Kanun" un (Barem Kanunu) yürürlükte olduğu dönemde kadrolar bu Kanuna ekli cetvellerle tespit edilmiştir.

25. Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 15.

26. Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, (Eylül 1980), ss. 95-108.

1930'lu ve 1940'lı yıllarda, dünyada yaşanan ağır ekonomik bunalım ve II. Dünya Savaşı, Türkiye'yi de etkilemiştir. Memur kadrolarından çok müstahdem kadrolarında artış ortaya çıkmış, memurlarla barem dışı ücretlilerin malî hakları arasındaki denge bozulmuş ve bu gelişmeler kadro ve ücret rejimleri üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur.²⁷

1965 yılına gelinceye değin kamu kurum ve kuruluşlarının, teşkilât kanunlarına eklenen kadro cetvellerinde de sosyo-ekonomik zorlamalarla çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişikliklerle zaman içerisinde giderek gelişen kamu hizmetlerine ayak uydurulması mümkün olamamış, kadro yetersizliği yüzünden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve memurların terfiinde güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu durum karşısında daha kolay kadro sağlanmasına yönelik yollara başvurulmuş ve ilk olarak (D) ve (E) cetvelleri adı altında kadrolar, Bütçe Kanunlarına ekli olarak alınmaya başlanmıştır. Zamanla bu uygulama da o güne değin şekillenen katı kadro rejiminin sorunlarını çözmeye yetmemiş ve sonuçta kadro ve ücret rejimlerini altüst eden sözleşmeli personel, işçi statüsü, muayyen ve muvakkat müddetli yevmiyeli personel gibi istihdam şekilleri ortaya çıkmıştır.²⁸

Bu uygulamalar sonucu, 3656 sayılı Barem Kanunu ile getirilen rejimin de dışına çıkılmış, "kadro-görev-ücret" ilişkileri kopmuş, kamu hizmetiyle ilgisi bulunmayan, kişiye bağlı ve sözkonusu kişiye sadece ücret elde etme imkânı veren bir kadro anlayışı doğmuştur. 1948 tarihli Memurlar Kanunu ön tasarısı ile 1956 ve 1958 tarihli Devlet Personel Kanunu tasarıları²⁹ kanunlaşma şansına erişememiş, 1959 tarih ve 7244 sayılı Kanun ile ücret rejiminde nispi bir düzenleme getirilirse de bu Kanun doğrudan kadro rejimini düzenlemediğinden, kamu personel rejiminin temel unsuru olan kadrolarla ilgili sorunlar çözülememiştir.

1960 tarih ve 160 sayılı Kanun ile kurulan "Devlet Personel Dairesi" ile kamu personel rejimi açısından bir reform niteliği taşıyan 1965 tarih ve 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu" nun temel amaçlarından birisi de kadro-hizmet-ücret ilişkisini yeniden düzenleyecek bir kadro rejimini kurmaktır.³⁰

27. Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, (İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 1968), s. 46.

28. Aysel Ersan, **Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirilmesi**, s. 12; Hasan Şükrü Adal, *Ibid.*, s. 53.

29. 1958 tarihli Devlet Personel Kanunu Tasarısı metni için bkz. Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1977), ss. 148-187.

30. Selçuk Kantarcıoğlu, *Ibid.*, ss. 191-213.

B) 1960 Sonrası

1- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanuna Hazırlık Dönemi

Devlet Personel Dairesi³¹ kamu personel rejimini düzenlemeye yönelik faaliyetleri içerisinde kadroların ihdası, iptali ve değiştirilmesi gibi işlemlere ilişkin kuralları da saptamaya çalışmıştır.

Devlet Personel Dairesince hazırlanıp 1962 yılında Bakanlar Kurulu'na sunulan ve kamu personel rejimi ile ilgili mevzuatın ve fiili durumun envanterini oluşturan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" da, istihdam şekillerindeki ve bunlara ilişkin kadro tahsislerindeki düzensizliğe değinilmiş, kamu kurum ve kuruluşları arasında kadro imkânları yüzünden doğan farklılıkların yolaçtığı adaletsizliklerin memurlar arasındaki hoşnutsuzluğu arttırdığı vurgulanmıştır.³²

Devlet Personel Dairesi'nce hazırlanan 8.5.1961 tarih ve 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 21.5.1963 tarih ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler" de, her türlü kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarının teşkilât, kadro ve personelle ilgili hükümlerinin Devlet Personel Heyeti'nden geçirileceği, bu hususta alınacak danışma kararlarının Bakanlar Kurulu'na sunulacağı ve yeni personel rejiminin uygulanmasına kadar ilke olarak yeni personel istihdam edilmeyeceği kabul edilmiştir.³³

Devlet Personel Dairesi, yeni personel rejiminin esaslarını tesbit eden Bakanlar Kurulu Kararı'nın yayınlanmasından sonra, Hükümetten aldığı direktif üzerine personel rejimini düzenlemeye yönelik kanun tasarılarını hazırlama faaliyetine girişmiştir. 13.6.1964 tarihinde Devlet Personel Heyeti'nce kabul edilerek Bakanlar Kurulu'na sunulan "Devlet Memurları Kanunu Tasarısı"nın 33, 34 ve 35 nci maddelerinde yer alan hükümlerle kadro rejiminin esasları tespit edilmeye ve kadronun ödev, yetki, sorumluluk ve nitelikler ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.³⁴

2- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Bakanlar Kurulu, sözkonusu kanun tasarısını bazı değişikliklerle 7.8.1964'te kabul etmiş ve TBMM'ne sunmuştur. Tasarı, bir yıla yakın

31. Devlet Personel Dairesi, 8.6.1984 tarih ve 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı adı altında yeniden örgütlendirilmiştir.

32. **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1962).

33. **Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler**, (Ankara: Devlet Personel Dairesi, 1963, Prensip No. 44), s. 10.

34. **Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi**, (Ankara: DPD, 1964).

bir süre içerisinde görüşüldükten sonra, 14.7.1965 tarihinde kabul edilmiş ve 23.7.1965 tarihinde de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bazı hükümleri yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiş, malî hükümlerinin yürürlüğü 1966 malî yılına kadar ertelenmiştir. Kamu personel rejimini bir bütün olarak ele aldığı ve reform niteliği taşıdığı için kadro rejimini de düzenlemeye çalışan 657 sayılı Kanun, 33 üncü maddesiyle yetersiz de olsa kadro kavramını tanımlamaya çalışarak kadroların tespitine, 34 üncü maddesiyle kadroların hazırlanmasına, 35 inci maddesiyle de Genel Kadro Kanunu hazırlanmasına ilişkin hükümler getirmiştir. 657 sayılı Kanunun getirdiği kadro rejiminin temel özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür.

a) Kanuna tâbi kurumlarda, kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler için memur kadroları tespit edilecek ve bu kadroların görev yerleri de belirtilecektir. Sözleşmeli personel ile yevmiyeli personelin kadroları, sayıları ve bunlara ödenecek ücretlerin taban ve tavan sınırları gösterilmek suretiyle kadro cetvellerinde tespit edilecektir (Md. 33).

b) Kanuna tabi kurumlarda kadrosuz personel çalıştırılmayacaktır (Md. 33).

c) Genel Kadro Kanunu ile görev yerleri belirtilerek tespit oluncak kadrolara atanan memurlar başka bir yerde çalıştırılmayacaklardır (Md. 33).

d) Söz konusu kadrolar Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumun yetkili temsilcilerinin birleşik kararı ile hazırlanacaktır (Md. 33).

e) Bu esas ve usuller doğrultusunda, kurum tarafından çalıştırılacak:

i) Devlet Memurlarının, kadro unvanını, sınıfını, derecesini, derecelerin taban ve tavan göstergelerini ve kadro adedini;

ii) Sözleşmeli personelin kadro adedini, her kadronun karşılığının yıllık taban ve tavan tutarını, özel ihtisasın tanımını ve 657 sayılı Kanununun 4/B maddesinde³⁵ tanımı yapılmış özel ihtisası veren öğrenimin yurt içinde yapılmadığına dair Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerarası Kurul'dan ayrı ayrı belge alındığına ilişkin kaydı;

35. 657 sayılı Kanununun 4/B maddesi ile başlangıçta çok özel hallerde ve sınırlı bir şekilde sözleşmeli personel istihdam edilmesi amaçlanmışken maddenin kapsam ve içeriği değiştirilerek, "adama iş bulma" ve "daha fazla ücret verme" aracı haline gelmiştir.

iii) Yevmiyeli personelin, sayıları ve gündeliklerinin taban ve tavan miktarlarını,

gösteren kadro cetvelleri, "Genel Kadro Kanun Tasarısı" adı altında düzenlenerek Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulacaktır. Söz konusu kanunda değişiklik gerektiği hallerde 33 ve 34 üncü maddelere göre işlem yapılacaktır (Md. 35).

Görüldüğü üzere 657 sayılı Kanun, kadroları devlet memurları, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel kadroları olarak ayırmakta ve bunların bir komisyon tarafından hazırlanacağını hükme bağlamaktadır. Ayrıca kadrosuz memur istihdam edilemeyeceği, kadroların yer itibarıyla sabit olduğu ve bu kadrolara atanacak personelin başka bir yerde çalıştırılmayacağı kabul edilmektedir.

Ancak Kanununun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Ankara Üniversitesi, bu Kanununun malî hükümlerinin üniversite öğretim üye ve yardımcılara uygulanacağını öngören 1 inci maddesinin 3 üncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı bulunduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, Anayasa Mahkemesi talebi yerinde görerek taleple birlikte Kanununun 1961 Anayasası'na aykırı gördüğü diğer maddelerini de iptal etmiştir.³⁶

Bazı maddeleri iptal edilmiş 657 sayılı Kanuna yeniden hayatiyet kazandırmak için çaba harcanmıştır. Uygulamaya 1966 mali yılında da geçilemediğinden "Dokuzlar Uzmanlık Komisyonu" adı altında bir komisyon, Kanununun uygulanması için gerekli çözüm yollarının araştırılması amacıyla, 12.10.1966 tarihinden itibaren çalışmaya başlamıştır.³⁷

Bu çalışmalar sırasında Kanunun kamuoyundaki yankıları da gözönünde tutulmuştur. Aynı tarihlerde yapılan bir araştırmada, 657 sayılı Kanunun 33 üncü maddesindeki kadroların yere bağlı olması hükmünün kamu kurum ve kuruluşlarını gereğinden fazla kadro talep etmeye sevk edebileceği yolundaki eleştirilere yer verilmiştir.³⁸ Bu hüküm, memurların siyasal tercihlerle dama taşı gibi oynatılmasını önlemek amacıyla getirilmiş bir tepki hükmüdür. Kadro kanunları ile kadroların değiştirilmesi mümkün olmakla beraber bu usulün zorluğu, kamu kurum ve kuruluşlarına her birim için çok sayıda kadro talep etme mazeretini vermiştir.

657 sayılı Kanun, 1970 yılında 1327 sayılı kanun ile büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Kadro rejimi ile ilgili 33, 34 ve 35 inci maddeleri yeniden düzenlenerek, bu maddelere hayatiyet kazandırılmak istenmiştir.

36. 4.2.1966 gün ve Esas no: 1962-32, Karar no: 1966-3.

37. **Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları**, (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1967).

38. **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı: 9, (Aralık 1966), ss. 2-4.

Ancak 1327 sayılı Kanundan hemen önce kadrolar açısından bu Kanuna hazırlık niteliği taşıyan 1322 sayılı "Genel Kadro Kanunu" kabul edilmiştir.

3- 1322 Sayılı Genel Kadro Kanunu

Ülkemizde kadro rejimine yönelik mevzuat arasında, 31.7.1970 tarihinde kabul edilen ve 15.8.1970 tarih ve 13580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1.11.1970'de yürürlüğe giren 1322 sayılı "Genel Kadro Kanunu" nun önemli bir yeri vardır. Her ne kadar bu Kanun, 657 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 1327 sayılı Kanuna kadro rejimi yönünden hazırlık niteliği taşıyan bir intibak kanunu ise de, kadro işlemlerinin geçici düzenlemelerle geçiştirilemeyeceği ve mutlaka kanunî bir düzenlemeye tabi tutulması gerektiği gerçeğini ortaya koymuştur.³⁹

1322 sayılı Kanunun özelliklerini, Kanunun gerekçesi ile metninden yola çıkarak şu şekilde sıralayabiliriz..

a) Genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde görevli devlet memurlarının kadroları unvansız fakat sınıf, derece ve toplam sayı olarak ve kimi kurum ve kuruluşlarda birim itibarıyla tespit edilerek (1) sayılı cetvelde gösterilmiştir (Md. 1). (1) sayılı cetvelde yaklaşık 500 bin kadro, (2) sayılı cetvelde ise Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş yaklaşık 43 bin torba kadro ihdas edilmiştir.

b) Sözkonusu kadroların, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte (1.11.1970) görevde bulunan devlet memurlarının, 657 sayılı Kanun uyarınca yapılacak intibakları için kullanılması amaçlanmıştır (Md. 1).

c) İntibaklar sonunda boş kalan kadroların tamamının Bakanlar Kurulu emrinde bloke tutulması ve bu kadroların ilgili kurumlarca Maliye Bakanlığı'na bildirilmesi hükme bağlanmıştır. Bu kadrolardan kamu görevlerinin yürütülmesi bakımından kullanılması zorunlu görülenler Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından serbest bırakılabilecektir (Md. 1). Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının zaten bozuk olan kadro piramitlerinin daha fazla bozulması önlenmek istenmiştir.

d) 657 sayılı Kanunun 33 üncü maddesi⁴⁰ uyarınca 1971 Mali Yılı Bütçe Kanununa eklenecek kadro cetvelleri ile ünvan standardizasyonu

39. Mahir Arı, op.cit., s. 5.

40. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı Kanunla değişik şekli. Aynı tarihte (31.7.1970) kabul edilmelerine rağmen 1327 sayılı Kanun 14.8.1970, 1322 sayılı Kanun 15.8.1970 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 1322 sayılı Kanun 1.11.1970 tarihinde yürürlüğe girerken, 1237 sayılı Kanun yayımlandığı tarihten yürürlüğe girmiştir.

yapılıncaya kadar bu Kanuna ekli cetvellerdeki kadrolara intibaklara yapılan devlet memurları eski görev unvanlarını kullanmaya devam edeceklerdir (Md. 2). Kanun gereğesinde de belirtildiği üzere 1971 bütçe yılı başına kadar yapılması planlanan unvan standardizasyonu ve örgüt analizlerini güçleştirmemek için Kanuna ekli cetvellerde unvan gösterilmemiştir. Böylece 1322 sayılı Kanun, kadro düzenlemelerinde temel süreçlerden olan ve eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayan "unvan standardizasyonu" çalışmalarını ilk kez ciddi bir şekilde gündeme getirerek bu çalışmaların gerçekleştirilmesini hükme bağlamıştır.

e) 657 sayılı Kanuna ek gösterge tablosunun 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerine girecek kadroların ve bu kadroların unvanlarının 1970 Malî Yılı içinde Bakanlar Kurulunca tespit edileceği öngörülmüştür (Md. 3). Böylece kadrolar arasında dereceler dikkate alınarak yapılan ayırımı ilk kez ortaya koyarak 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerdeki kadroların önemini vurgulamıştır.⁴¹

f) "Şahsa bağlı kadro" müessesesi intibaklar sonucu memurların mağdur olmalarını önlemek üzere getirilmiştir. Bu kadrolar herhangi bir şekilde boşaldığı takdirde iptal edilecektir (Md. 3).

g) Mevcut kadrolar dolu ve boş olmak üzere iki ana gruba ayrılmış (1) ve (2) sayılı cetvellerde yeralan kadroların gereken hallerde nasıl kullanılacağına, sınıflar ve kuruluşlar arasında nasıl aktarılacağına ilişkin prosedür ayrıca düzenlenmiştir (Md. 4 ve 5).

h) Bu Kanun ile intibakların yapılması için kadro tahsis edilen kamu kurum ve kuruluşlarının önceden mevcut kadroları iptal edilmiştir (Md. 9). Bu kadrolar, 3656 sayılı Barem Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilât kanunlarının ekinde yeralan kadrolardır.

ı) 1.11.1970 tarihinde görevde bulunan devlet memurları, değişik 657 sayılı Kanunun intibak hükümleri gereğince bu Kanuna ekli cetvellerde yeralan kadrolara, yeniden Bakanlar Kurulu Kararnamesi veya

41. 1322 sayılı Kanunun ilk dört derecedeki kadrolar için öngördüğü düzenleme 1970 Malî Yılı içerisinde gerçekleştirilememiştir. Bu hüküm 19.11.1971 tarih ve 7/3434 sayılı Kararname (1.12.1971 tarihinde yürürlüğe girmiştir) ile uygulamaya geçirilmiştir. Ancak bu Kararname ve onu izleyen Kararnamelerle tespit edilen kadroların, 1322 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine değil, 1327 sayılı Kanun ile değiştirilen 657 sayılı Kanunun 34 üncü maddesine istinaden ihdas edildiği ve bu sebeple sözkonusu kadroların 1322 sayılı Kanuna ekli kadrolardan hukuki açıdan farklı olduğu; bu kadrolarla yapılan intibaklarda 657 sayılı Kanun hükümleri yerine 1322 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasının hukuki hata olduğu konusunda tartışma için bakınız: Uğursal Bayramoğlu, "Kamu Kuruluşlarında İlk Dört Derecedeki Görevleri Belirleyen Kararnamelerin Hukuki Nitelikleri Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 10, Sayı 2, (Haziran 1977), ss. 57-70.

müşterek Kararnameye veya atamaya yetkili amirin onayına gerek kalmadan atanmış sayılacaklar ve aylıklarını bu kadrolardan alacaklardır.⁴²

Kadro rejimi, insangücü planlamasına dayanan kadro ihdası ve iptalini, kadroların sınıf, unvan ve derecelerinde değişiklik yapılmasını, birimlerarası kadro aktarma işlemlerini içerir. 1322 sayılı Kanunda bu konular üzerinde yeterince durulmayıp özel usuller getirilmemiştir. Kanunun 4 ve 5 inci maddelerinde kadro işlemlerinin o güne kadar yapılan geleneksel usullerle çözülmesi zimnen kabul edilmiştir.

657 sayılı Kanunun orijinal 35 inci maddesinde sözü edilen Genel Kadro Kanunu ile amaçlanan hedefe ulaşılammıştır. Üstelik 657 sayılı Kanunun kadro ile ilgili maddeleri dahil pekçok maddesinde değişiklik yapan 1327 sayılı Kanun ile kadroların bütçe kanunlarında gösterileceği hükme bağlandığından, 1322 sayılı Kanun, baştan ölü doğmuştur. Kanun ile esas olarak devlet memurlarının intibakları amaçlandığından, Kanunda intibakların nasıl yapılacağını belirleyen, süreklilik taşımayan ve bu sebeple canlılığı olmayan hükümler mevcuttur. 1322 sayılı Kanun, unvan standardizasyonu, şahsa bağlı kadro, torba kadro⁴³, sınıflar ve kurumlararası aktarma, serbest bırakma kavramlarını Türk kamu personel rejimine kazandırmış olmasına rağmen, kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının kadro sayısını tespit etmekten ve bu kadroların devlet memurlarının intibaklarında kullanılmasını sağlamaktan öteye gidememiş ve intibak işlemlerinin⁴⁴ bitmesiyle zimnen ilga olmuş bir intikal kanunudur.⁴⁵

4- 1327 Sayılı Kanun

1970 yılı genelde Türk kamu personel rejimi, özelde ise kadro işlemleri açısından dönüm noktasıdır. 31.7.1970 tarihinde kabul edilen ve 14.8.1970 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren

42. Özellikle ilk dört derecedeki kadrolara yapılan intibaklarda, 657 sayılı kanunun atamalarda öngördüğü koşullara bakılmaksızın otomatik işlem yapılmasının hukukî geçerliliği konusundaki tartışma için bakınız: Uğursal Bayramoğlu, *Ibid.*, s. 68-69.
43. Boş kadrolara Kanun metninde "bloke kadro", Kanun gerçekçesinde "torba kadro" denmiştir. Torba kadro deyimi, uygulamada anlam değişikliğine uğrayarak (1-4) dereceli ve unvanlı, yönetim sorumluluğuna sahip kadrolar için kullanılmaya başlanmıştır.
44. Bu çalışmada amacımız Türk kadro rejiminin gelişimini temel taşları ile açıklayarak, yürürlükteki mevzuatı değerlendirmek ve gerekiyorsa öneriler getirmek olduğundan, ayrı bir araştırma konusu olabilecek ve 1970'li yıllarda daima güncelliğini korumuş olan intibaklar ile ilgili gelişmelere ayrıntılı olarak değinilmeyecektir.
45. Uğursal Bayramoğlu, *op.cit.*, ss. 61-63; Mahir Arı, *op.cit.*, s. 6.

1327 sayılı Kanun⁴⁶, 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun pek çok maddesinde ve bu arada kadrolarla ilgili 33, 34 ve 35 inci maddelerinde değişiklik yapmıştır. Kanunun getirdiği kadro rejiminin özellikleri şunlardır:

a) Genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde devlet memuru deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar (milli güvenliğe ilişkin kadrolardan gizli kalması gerekenler hariç) her yıl bütçe kanunlarında gösterilecektir (Md. 6).

b) 1961 Anayasası'nın öngördüğü şekilde aslı ve sürekli nitelikteki kamu hizmetleri, kadro tahsis edilmiş devlet memurları eliyle yürütülecek ve böylece kadrosuz memur çalıştırılmayacaktır (Md. 6).

c) Kadro görev, yetki ve sorumluluklar topluluğu olarak görülmüş (Md. 6) ve böylece kamu personelinin sadece ücret statüsünü ifade eden bir araç olmaktan kurtarılmaya, görev ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır. Kadrolara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar ile görevlerin özellikleri ve bu görevleri yapacak kimselerde aranması gereken nitelikler, bu Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilât (örgüt) kanunlarında yeralan esas ve usullere uygun olarak düzenlenecek "görev ve çalışma yönetmelikleri" nde gösterilecektir (Md. 6). Bu şekilde örgüt, görev ve kadro ilişkisi kurulmak istenmiştir. Ancak 10 uncu madde ile "derece" yi tanımlayan 37 inci madde yürürlükten kaldırıldığından bu amacın tam anlamıyla gerçekleştirilme imkânı azalmıştır.

d) Kadrolar, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurum tarafından birlikte hazırlanacak, 1 ile 4 üncü dereceler arasında kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerekecektir. Milli güvenliğe ilişkin kadrolar ilgili kurumca hazırlanacak ve özel kanununda yazılı şekle uygun olarak onaylanacaktır (Md. 7).

e) Kadro cetvellerinde, her kurum için gerekli kadroların sınıfı, unvanı, derecesi ve adedinin gösterileceği belirtilerek (Md. 8), kadronun unsurları dikkate alınmıştır.

1327 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen kadro rejiminin en önemli özellikleri hiç şüphesiz, yeni kadroların ihdas şekliyle, kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesi usulünün kabul edilmesidir. Geçmişte de

46. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun.

uygulanan bu yönteme yeniden dönülmesi ve bunun getirdiği fayda ve sakıncalar ileride ele alınacağı için şimdilik bu konu üzerinde durulmayacaktır.

1327 sayılı Kanun ile kadro ihdası yetkisi yasama organına bırakılmıştır. Genel Kadro Kanununun ekinde yer alan kadroların adı geçen kanunda öngörüldüğü şekilde kurumlara tahsisinden sonra, her yıl kurumların ihtiyaç duyduğu yeni hizmetlere ilişkin kadrolardan (5-15) dereceler arasındakilerin Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumca birlikte tespit edileceği, (1-4) dereceler arasındakilerin ise ayrıca Bakanlar Kurulu Kararına bağlanacağı, 33 ve 34 üncü maddelerde hükme bağlanmıştır. Ancak bu işlemler ile kadro ihdası gerçekleşmemektedir. Zira bu işlemler sadece yasama organına sunulan teklif niteliğindedirler. Bu tekliflerin kesinleşmesi, başka bir deyişle kadroların ihdası, yasama organının, bunların Bütçe Kanununa eklenmesine karar vermesine bağlı bulunmaktadır.⁴⁷

1327 sayılı Kanun ile 2 ve 12 sayılı KHK'lar kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesini öngörmüşse de, Kanun ve KHK'lerin bu emri yerine getirilememiştir. Kadro unvanlarının standardizasyonu işlemlerinin tamamlamadığı gerekçesiyle 1972, 1973, 1974 ve 1975 yılı Bütçe Kanunlarına konulan hükümler ile uygulama sürekli ertelenmiştir. Bu suretle yasama organı kendisine ait kadro ihdası yetkisini, bütçe kanunları ile ve birer yıllık sürelerle Bakanlar Kuruluna devretmiştir. İhdas edilen kadrolar, 1327 sayılı Kanun gereği Bütçe Kanunu ekinde yer almadıklarından, 1972-1976 yılları arasındaki Bütçe Kanunlarındaki 7/3434 sayılı Kararneme ile eklerinin yıl içinde de geçerli olduklarını tespit eden hükümlerle, 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu sonrasında kararnemelerle ihdas edilen kadrolara kanunî dayanak oluşturmak istenmiştir. 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile, kadroların bütçe kanunlarıyla ilişkisi kesilerek Genel Kadro Kanunu ile saptanması öngörülmüşse de 1983 yılına değin bu gerçekleştirilemediğinden, kadro işlemleri bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yürütülmeye çalışılmıştır.

1327 sayılı Kanunun kadro rejimini düzenlediği 1970-1975 yılları arasında ortaya çıkan sorunları şu şekilde saptayabiliriz:

a) 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile 1.11.1970 tarihinde 657 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları için tahsis edilen kadro sayısı yaklaşık 500 bin iken, 1.3.1975 tarihi itibarıyla 725 bine ulaşmıştır. Bu arada 1322 sayılı kanuna ekli (2) sayılı cetvelde yer alan ve Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş bulunan torba (bloke)

47. Uğursal Bayramoğlu, Ibid., s. 66.

kadro sayısı yaklaşık 43 bin (1-14 dereceler) iken, 1971 tarih ve 1443 sayılı Kanun⁴⁸ ile 218 bine (1-16 dereceler) çıkartılmıştır. Kadrolardaki artışın sebepleri kısmen yeni kurulan birimler ve kamu hizmetlerinde görülen genişlemeler ve daha büyük ölçüde intibaklardır. Ancak yaklaşık 4,5 yıllık bir sürede toplam kadro sayısında görülen bu büyük artışın sadece kamu hizmetlerinin genişlemesi ile açıklanamayacağı açıktır. Gerçekten de bu yıllar, Türk kamu personel rejiminde, kadroların kamu hizmetlerindeki genişleme ve devlet memurlarının verimliliği ile bağlantılı olmaksızın artış kaydettiği en belirgin dönemdir.

b) Kadrolarda sayı itibariyle görülen bu artışın yanısıra kadroların derecelere dağılımında da dengesizlik doğmuş ve kadro piramidi bozulmuştur. Gerekli çalışmalar yapılmadan mevcut teşkilâtın değiştirilmesi sonucu kurumların özellikle (1-14) dereceler arasındaki kadro talepleri artmış ve kadrolar en alt ve en üst derecelerde yığılmıştır.⁴⁹

c) Kadro unvanları ile kadroların tahsis edildiği birimler kesin olarak belli olmadığı için taşra teşkilâtındaki çok sayıda kadro merkeze aktarılmıştır. Bu durum ise özellikle Ankara'da kadro ve personel yığılmasına ve taşrada kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmıştır.

5- 1897 Sayılı Kanun

1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun⁵⁰ gerek kadro rejiminin özüne gerekse intibaklara ilişkin yeni hükümler getirmiştir. 657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanun ile değişik 33 üncü maddesini değiştirmek suretiyle ve halen yürürlükte bulunan hükmü uyarınca, kadroların bütçe kanunları yerine "Genel Kadro Kanunu" ile tespit edilmesi usulünü benimsemiştir. Böylece 657 sayılı Kanunun getirdiği ilk usule geri dönmüştür.

1897 sayılı Kanun ile değiştirilen "Kadroların Tespiti" başlığını taşıyan 33 üncü maddeye göre, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar, Genel Kadro Kanununda gösterilecektir. Milli güvenliğe ilişkin kadrolardan gizli kalması gerekenler hakkında ise bu hüküm uygulanmayacaktır.

48. 31.7.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanununa ekli (2) sayılı cetvelin kaldırılarak yerine bu Kanuna ekli (2) sayılı cetvelin konulması hakkında Kanun (R.G.: 25.7.1971 tarih ve 13906 sayılı).

49. Aysel Ersan, **Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması**, ss. 54-55.

50. 15.5.1975 tarihinde kabul edilen ve 26.5.1975 tarih ve 15247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1897 sayılı "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun."

İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları, yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile ihdas edilecektir.

Söz konusu kadroların kaldırılması veya bu kadrolarda değişiklik yapılması da aynı usule tabi olacaktır.

6- Bütçe Kanunları (1971-1983)

1897 sayılı kanun ile kadroların ayrı bir kanun ile tespit edilmesi öngörülmüş olmasına rağmen, 1971-1975 yılları arasında olduğu gibi 1975-1983 döneminde de kadrolara ilişkin tespit, ihdas, iptal, değişiklik, devir ve intibak işlemleri, bütçe kanunlarına konulan hükümler uyarınca, Bakanlar Kurulu Kararları ve Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi yazıları ile yürütülmüştür.

1327 sayılı Kanununun memur kadrolarının her yıl bütçe kanunlarında gösterileceğini hükme bağlamış olmasına rağmen 1971-1975 döneminde bu husus gerçekleştirilememiş ve her yıl bütçe kanunları ile getirilen hükümlerle bir sonraki yıla ertelenmiştir. 1897 sayılı Kanun ile düzenlenmesi emredilen genel nitelikte bir kadro kanunu da 1983 yılına kadar çıkartılamamıştır.

1971-1983 yılları arasında kadrolarla ilgili hukukî mevzuatın gelişimini bütçe kanunlarında yer alan hükümlerden de yararlanarak izlemek mümkündür.

1322 sayılı Genel Kadro Kanununun kabulünden sonra kadro rejimi ile ilgili çalışmalar daha çok bu Kanunun emrettiği hususların yerine getirilmesine yönelik olmuştur. 1322 sayılı Kanunda 16.7.1971 tarih ve 1443 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak Bakanlar Kurulu emrine tahsis edilmiş bulunan (1-14) derecelerden toplam 42.950 adet torba kadro, (1-16) derecelerden 217.750 adede yükseltilmiştir. 13.11.1971 tarih ve 7/3434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmî Gazete: 19.11.1971 tarih ve 14020 sayı) ile kamu kurum ve kuruluşlarının (1-4) dereceler arasındaki kadroları unvanlı kadrolar olarak tanımlanarak, kullanım esasları belirlenmiştir.

Mevcut kadroların kısa bir süre içerisinde tamamen doldurulması, mevcut mevzuatın terfi veya yeni hizmetler için kadro ihdas veya değişikliğine imkân verecek basit usulleri içermemesi sebebiyle, ilk defa kurulan hizmet birimleri çalıştırılmamış ve memurların terfileri güçleşmiştir. Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle hizmete giriş derecelerinin bir derece yukarı kaydırılması, derece yükselmeleri için gereken

sürenin üç yıla indirilmesi, memuriyet dışında geçen bazı hizmetlerin değerlendirilmeye başlanması sonucu kadrosuzluk sebebiyle terfi edemeyenlerin sayısı daha da artmıştır.⁵¹

Her ne kadar 1327 sayılı Kanunun kadro rejimi ile ilgili maddeleri 1971-1975 yılları arasında yürürlükte olup, kadroların her yıl bütçe kanunlarına eklenmesi hükmünü getirmekteyse de, bu gerçekleştirilememiştir. Buna rağmen 1971 yılı Bütçe Kanunu'ndan itibaren bütçe kanunlarında kadrolara ilişkin birtakım hükümlerin mevcut olduğu görülmektedir.

1971 ve 1972 yılları Bütçe Kanunlarında daha ziyade 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun uygulanmasını düzenleyici nitelikte hükümler yer almaktadır. 1973 yılı Bütçe Kanununda ise öncekilerden farklı olarak kadro ihdası ve iptaline ilişkin hükümler mevcuttur. 1974 ve 1976 yılları Bütçe Kanunlarıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilişki kurularak, kadro ihdasının mümkün olduğu personel gruplarının (mecburî hizmetliler, intibakı yapılacak sözleşmeli personel, din görevlileri, askerlik görevinden dönenler gibi); hizmet alanlarının (din, genel asayiş, adalet, üniversite ve akademik kurumların sağlık, teknik, idarî ve destek hizmetleri gibi); ve hizmet birimlerinin (kanun, kararname, uluslararası anlaşma, kalkınma planı ve yıllık programlarla kurulması veya genişletilmesi gereken hizmet birimleri gibi) kapsamı genişletilmiştir.⁵² Bu hükümler sayesinde kamu kurum ve kuruluşları bir ölçüde yeni kadro elde etmişlerse de, bu kadrolar yukarıda örneklerini vermeye çalıştığımız personel grupları, hizmet alanları ve hizmet birimleri için kullanılmak üzere ihdas edildiğinden kadrosuzluk sebebiyle terfi edemeyenler için herhangi bir çözüm getirilmemiştir.

1897 sayılı Kanun bir yandan kadroların Genel Kadro Kanunu ile düzenlenmesi ilkesini getirirken diğer yanda da intibaklarla ilgili bazı hükümler içermektedir. Bu Kanun sayesinde yapılan intibaklarla, terfi edemeyen çok sayıda memurun aylığı düzeltilmişse de bu memurlar için kadro öngörmediği için kadroya dayalı haklarını verememiştir. Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarını bütçe kanunlarındaki hükümlere dayanarak ihtiyaçlarından fazla kadro talep etmeye sevk etmiştir.⁵³

1979 yılı Bütçe Kanunu ile dolu ve boş kadrolarda değişiklik yapma imkânı doğmuş ve böylece kadrosuzluk sebebiyle terfi edememe sorunu

51. Mahir Arı, *op.cit.*, s. 7.

52. 1376 sayılı 1971 yılı Bütçe Kanunu, 1567 sayılı 1972 yılı Bütçe Kanunu, 1694 sayılı 1973 yılı Bütçe Kanunu, 1823 sayılı 1974 yılı Bütçe Kanunu.

53. Mahir Arı, *op.cit.*, s. 8.

bir ölçüde çözülmeye çalışılmıştır. (1-4) ve (5-15) dereceler arasında terfi bakımından fark yaratılmıştır. Bu fark bugünkü kadro rejiminde de korunmaktadır. Diğer önemli bir yenilik, dolu ve boş kadro değişikliklerinin Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi tarafından sonuçlandırılmasının öngörülmüş olmasıdır. 1979 yılı Bütçe Kanunu ile getirilen diğer önemli bir hüküm, ihdas edilecek kadro sayısının, kamu kurum ve kuruluşlarının toplam kadrolarının % 2 ile 3'ü arasında sınırlandırılmasını emretmekteydi. 1980 yılı Bütçe Kanununda da yeralan bu tür sınırlamaların getiriliş sebebi kadroların siyasî amaçlarla daha fazla arttırılmasını önlemektir.

1980 sonrasında kadro işlemleri eski usullere göre sürdürülmüştür. 1981 ve 1982 yılları Bütçe Kanunlarında kadro ihdasına ilişkin hükme yer verilmemiştir. 1983 yılı Bütçe Kanununda ise boş kadro bulunması şartıyla mecburî hizmetliler, işçi statüsünden memur statüsüne geçecekler için ve 2547 sayılı Kanunun Geçici 19 uncu maddesi gereğince yapılacak intibaklarda kullanılmak üzere iptal edilecek işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonları karşılığında kadro ihdas edilmesine izin verilmiştir (Md. 28).

Görüldüğü gibi 1971-1983 yılları arasında kadro işlemleri bütçe kanunlarına konulan hükümler uyarınca Bakanlar Kurulu Kararları ile Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi yazıları ile yürütülmüştür. Bu yıllar arasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında yeralan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroları iki ana grupta toplamak mümkündür. Birinci grup, 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile verilmiş olan ve 1.11.1970 tarihinde görev yapmakta olan memurların intibakını sağlamak için kullanılan "intibak kadroları" dır. İkinci grup ise 1971-1983 yılları arasında bütçe kanunları uyarınca Bakanlar Kurulu Kararları ile ihdas edilen kadrolardır. Bu her iki grup kadrolar üzerinde, 1984 yılına kadar bütçe kanunlarında yeralan hükümlere dayanılarak:

- a) İntibak hatalarının düzeltilmesi,
- b) Şahsa bağlı kadrolardan boşalanların iptal edilmesi,
- c) Boşalan kadroların sınıf, unvan ve derecelerinin değiştirilmesi,
- d) Dolu kadroların, derece yükselmesi işleminde kullanılmak üzere üst dereceden kadrolarla değiştirilmesi,
- e) (1-4) derecelerdeki kadroların tespit edildiği cetvellerdeki değişikliklere paralel olarak iptal edilen kadroların yerine yeni düzenlemeye uygun kadroların ihdası,

f) Yeni kamu kurum veya kuruluşlarının kurulması sebebiyle daha önce başka kurumlara ait olan kadroların kurumlararası aktarma işlemi ile bu yeni kurum ve kuruluşlara devredilmesi, yolu ile pekçok değişiklik yapılmıştır.⁵⁴

1983 yılına gelindiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarına kanunlarla veya kanunlara dayanılarak verilmiş olan ve çeşitli değişikliklere uğramış kadroların sınıf, unvan, derece ve adetlerini saptamak güçleşmişti. Sayıştay kadroları unvansız olarak işleme tabi tuttuğu, Devlet Personel Dairesi 1973 yılına kadar olan kadro değişikliklerinden haberdar olmadığı ve Maliye Bakanlığı uzun bir dönemi kapsayan kadro işlemlerini aralıksız izleyemediği için, kamu personel rejimine çeşitli açılardan yaklaşan ve yön veren bu üç kurumda da kadrolarla ilgili kesin bilgi mevcut değildi.⁵⁵ Mevzuat bolluğu ve karmaşası, kadro işlemlerindeki denetimsizlik, kadroların kullanılmasında zaman zaman keyfi uygulamalara yolaçmıştır.

1970'lerden itibaren gerek kamu hizmetlerindeki genişleme ve gerekse siyasal baskılarla kadro ve personel sayısında görülen artış, enflasyon nedeniyle yoğunlaşan ekonomik sıkıntı kadro rejimini büyük ölçüde zorlamıştır. Bu sebeple 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında, kamu personel rejimi çerçevesinde kadro rejimi de ele alınmıştır. Bunu izleyecek çalışmamızda bu alandaki yeniden düzenleme faaliyetleri ele alınıp değerlendirilecek ve kadro rejiminin, tercih edilecek personel yönetimi sistemi doğrultusunda, ne şekilde düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

54. Davud Akçadağ, "Kamu Kuruluşlarında Kadro İşlemleri", *Maliye Dergisi*, (Kasım 1985), s. 20.

55. Davud Akçadağ, *Ibid.*, ss. 20-21.

