



*Halen gündemde olan Kamu Personel Rejimi Reform Yasası teknik tartışma değildir. Bu konuda iki bölüm olarak hazırlanan yazının birinci bölümünü sunuyoruz. (MSG Dergisi Yayın Kurulu).*

Cengiz FAYDALI  
KESK/ Yapı-Yol Sen Genel Başkanı

## Giriş

Kamu Personel Rejimi Reform Yasası teknik tartışma değildir.

3 Kasım 2002 Genel Seğim sonucu %34.2 oranında oy alarak parlamentonun %66'sına sahip olan Adalet ve Kalkınma Partisi(AKP) iş başına geldiği günlerde yapmış olduğu ağıklamalarda "Kamu Personel Rejimi 'Reform' Yasası" ęıkartılacağını belirtmişti. Bu çerçevede memurların bir kısmının sözleşmeli personel, bir kısmının da işçi statüsüne geğirileceğini, ücretlerin de "performans" sistemine göre belirleneceğini ağıklamıştı. İlk bakışta hükümet kamuda çeşitli teknik düzenlemeler yapıyor gibi görünse de, doğru bakış ağısıyla durumun tamamen farklı boyutta olduğu görülmektedir.

Kamu Personel Rejimi "Reformu" son 30 yıldır uygulanan neoliberal politikaların önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Yani ideolojik bir programın ürünüdür.

Ülkemizde iş başına gelen hükümetlerin önemli bir kısmı saldırı politikalarını yanılma ve ęarpıtma yöntemiyle tek seğenek gibi savunmaktadır. Yıkım politikalarından etkilenen kesimler; daha ęok hükümetlerce kapalı kapılar arkasında hazırlanan tasarıların maddelerinin tartışmasında boğularak, işin özünü gündeme getirememektedir. Dolayısıyla etkili bir mücadele de rgtlenemekte-

## KAMU KURULUŞLARI VE HİZMETLERİNİN TASFİYE EDİLMESİNİN ARAğLARINDAN BİRİ

# KAMU PERSONEL REJİMİ REFORM YASASI I

dir. Bu nedenle bu ęalıřmada Kamu Personel Rejimi "Reformu" Yasa Tasarısının yalnızca maddeleri değil, bir bütünsellik içerisinde ele alınarak, uygulanan neoliberal politikalarla bağlantısı da ele alınacaktır.

### Küreselleşme, Neoliberal Politikalar ve rgtleri

Hatırlanacağı gibi, kapitalizm ve kapitalizmin gelişmiş olduğu ülkeler, 1929 ekonomik krizini, sosyal devlet ve refah toplumu politikalarıyla aşmıştı. Keynes'yen politikalar olarak nitelendirilen bu politikaların en önemli özelliği; sadece asayiş ve adaletten sorumlu olan devletin, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, ulaştırma, haberleşme, madencilik ve alt yapı sektörlerinde bizzat faaliyette bulunarak "jandarma devlet"ten, "sosyal devlet" niteliğine dönüşmesidir. Bu politikalarda sosyalizmin güçlü bir alternatif olması da etkili olmuştur.

Ancak 1970 sonrası yaşanan kriz ve doğu blokunun ękmesi sonucunda, kapitalizm sosyal devlet ve refah toplumu politikalarından vazgeçmiş, bunun yerine küreselleşme olarak lanse edilen neoliberal politikalar gündeme gelmiştir.

Küreselleşme ve neoliberal politikaları üç başlıkta tanımlamak mümkün gibi görünmektedir. Serbestleştirme, kuralsızlaştırma ve zelleştirme başlıkları neoliberalizmin önemli ayaklarını oluşturmaktadır. Emperyalist lkeler bu politikaları az



gelişmiş ülkelere ya doğrudan ya da vazgeçilmez örgütleri olan Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) aracılığı ile dayatmaktadır.

Neoliberal politikaların bu üç başlığını kısaca hatırlayacak olursak;

### Serbestleşme

Son otuz yıldır sürekli küreselleşen dünyadan söz edilse de, somut olarak küreselleşen sadece sermaye hareketleridir. Küreselleşme, mali finans, mal ve hizmetler ve emek gücünü içerse de, şu anda yalnızca mali finansın küreselleştiği bir gerçekliktir. Serbestleşme politikalarının önündeki engellerin kaldırılması yatmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde darbe yada hileli seçimler aracılığı ile iş başına getirilen kukla hükümetlere, sermayenin dolaşımını engelleyen tüm yasalar ortadan kaldırılarak yeni yasal düzenlemeler yaptırılmaktadır. Bu kadarla da yetinilmemekte; yapılan yabancı yatırımlarla ilgili uyumsuzluklarda o ülkenin hukuki değil, kendilerince oluşturulan hukukun (Uluslararası Tahkim) geçerli olması sağlanmaktadır.

Serbestleşme politikaları 1995 yılından önce DB, IMF ve OECD aracılığı ile sürdürülürken daha sonra, bu politikalar daha çok DTÖ üzerinden yürütülmeye başladı.

142 devletin üye olduğu DTÖ ülkeler arasındaki serbest mal ve hizmet ticaretini teşvik eden ve denetleyen uluslararası bir organizasyondur. Üye ülkeler, kendi iç piyasalarını diğer ülkelerden yapılacak mal ve hizmet dolaşımına açmak ve serbest ticaret önündeki gümrük vergileri benzeri korumacı engelleri kaldırmak ya da azaltmak için bir dizi anlaşma imzalayarak taahhütte bulunmaktadır. Bu anlaşmalar;

- Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT).
- Hizmet ve Ticareti Genel Anlaşması (GATS).
- Fikri Mülkiyet Haklarıyla Bağlantılı Ticarete İlişkin Anlaşma (TRIPS).
- Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması (TRIMS).

Kamu hizmetleri açısından en önemlisi olan GATS anlaşmasıyla; kamu hizmeti kapsamında değerlendirilen, telekomünikasyon, eğitim, sağlık, ulaşım, enerji ve bankacılık, turizm hizmetleri liberalleştirilmektedir. Bu anlaşma; kamu tekelinde bulunan hizmetlerin çok uluslu şirketler aracılığı ile yaptırılmasının önünü açmaktadır. Ayrıca “ulusal muamele” maddesiyle, yabancı şirketler yerli şirketlerle eşit düzeye indirgenmektedir. Bunun yanında yatırım yapan yabancı şirketler, o ülkeye kendi teknik elemanını da getirebilmektedir. Yani emeğin serbest dolaşımından, çok uluslu şirketlerin başka ülkeye gönderdikleri vasıflı işçilerin dolaşımı kastedilmektedir.

Serbestleşme politikaları hızla uygulanmakta ve birçok ülkede sermayenin dolaşımına engel teşkil eden yasalar ortadan kaldırılmaktadır.

### Özelleştirme

Neoliberalizmin en çarpıcı ve etkili politikalarının başında özelleştirme politikaları gelmektedir.

Sermaye sınıfı, kamu kuruluşları aracılığıyla yürütülen ve “kamu yararı” gözetilerek verilen hizmetleri bir rant alanı olarak görmekte, bu tür kuruluş ve hizmet alanlarına el koymaktadır. Devlet eliyle yürütülen; sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, enerji, haberleşme ve ulaşım hizmetlerinin “piyasa koşullarında” kâr gözetilerek verilmesi dayatılmaktadır. Bu hizmetleri veren kamu kuruluşları ya hiç pahasına sermaye sınıfına aktararak (özelleştirme aracılığıyla) ya da kapatılarak (tasfiye edilerek) bu hizmet alanı sermayeye terk edilmektedir. IMF ve DB az gelişmiş ülkelere verdiği kredilerle “özelleştirme” politikalarını zorunlu tutmaktadır.

Bu çerçevede gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde özelleştirme aracılığı ile sermaye sınıfına yüz milyarlarca dolarlık bir kaynak aktarılmıştır. Bu politikalar sonucunda; devletin sosyal harcamaları kısıtlanmış, piyasa koşullarıyla yürütülen kamu hizmetlerinin fiyatı artmış, “paran kadar hizmet” dönemi başlamış, gelir dağılımı bozulmuş, işsizlik ve açlık sınırında yaşayanların sayısı artmış ve çalışanların sosyal güvenceleri, sosyal hakları ortadan kaldırılmış, taşeronlaştırma ve sendikasılaştırma önemli ölçüde artmıştır. Bu yıkıcı sonuçlara rağmen, özelleştirmenin daha da tek kurtuluş yol olduğu yalanı söylenebilmektedir.



## Kuralsızlaştırma

Tekelci sermayenin emek sürecini kuralsızlaştırma politikalarının önemli bir ayağını “üretim politikaları” oluşturmaktadır. Keynes’yen politikaların önündeki tüm engelleri kaldırılmış, milyarlarca vatandaştan toplanan vergilerle kurulan kamu kuruluşlarına ve işletmelerine el konulmuş ancak bununla da yetinilmemiştir. Sermaye birikimini daha artırmak için emeğin maliyetini daha da düşürecek politikaları acımasızca hayata geçirmektedir. Böylece bir durumda yüksek ücret alan, sosyal güvencesi olan, iş güvencesi olan, sendika kurma, Toplu İş Sözleşmesi (TİS) ve grev yapma hakkı olan bir emek piyasası artık lüks sayılarak bu alan olabildiğince kuralsızlaştırılmaktadır.

Keynes’yen politikaların uygulandığı dönemlerde uygulanan Fordist politikaların (kitle üretimi, büyük ölçekli işlemler, sendika hakkını kullanan işçiler) yerini Post-Fordist politikalar almaktadır (sipariş usulü üretim, küçük ölçekli işletmeler, sigortasız, sendikasız işçiler).

Bu politikalar sonucunda emek piyasasına esneklik ve enformel çalışma biçimleri damgasını vurmaktadır. Çalışma saatleri, ücretler, izin hakkı, üretim tarzı, istihdam koşulları vb. kısacası 18. yüzyıldaki vahşi kapitalizmin kara tablosu yeniden oluşturulmaya çalışılmaktadır.

## Ülkemizde Uygulanan Neoliberal Politikalar

### Kamunun yeniden yapılandırılması

Türkiye’de neoliberal politikaların uygulamasına geçişin ilk tarihi belgelerinden birini “24 Ocak Kararları” oluşturmaktadır. İthal ikameci politikalarından, “ihracata dönük” politikalara geçiş olarak tanımlanan 24 Ocak 1980 kararlarının hayata geçmesi için 12 Eylül 1980 askeri darbesi yapılmıştır. Çünkü bu kararlarda; emek piyasası için, sendikaların gücünü ortadan kaldırmak, ücretleri dondurmak, çeşitli sosyal hakları gasbetmek gibi öneriler yer almaktaydı. Böyle bir saldırı politikası ancak sıkıyönetim ortamında baskı ve şiddet yoluyla hayata geçirebilirdi. Nitekim öyle de oldu. 12 Eylül sonrası sendikalar, meslek kuruluşları, demokratik kitle örgütleri ve partilerin önemli bir kısmı kapatıldı. Ve anti-demokratik yasalar çıkartıldı. Sonrasında iş başına gelen Anavatan Partisi (ANAP) hükümeti uluslararası sermayenin yan örgütü gibi çalışarak

ülkenin yeraltı ve yerüstü kaynaklarını emperyalist güçlerin denetimine sundu.

Neoliberal politikaların uygulanmasında kamuoyunu ikna etmek için “çağdaşlaşma” ve “reform” kavramları içi boşaltılarak sıkça kullanıldı.

Reform; “daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzelme ve yenilik” anlamına gelmesine rağmen, kamunun yeniden yapılandırılması sürecinde tasfiye edilmesi, ortadan kaldırılması ve özelleştirilmesi düşünülen kurumlar bile “reform” başlığı ile sunuldu. Bu nedenle kamunun yeniden yapılandırılmasında, bundan sonra geçen tüm “reform” sözcüklerini, “yıkım” diye okumamız daha doğru olacak.

Kamunun yeniden yapılandırılmasında IMF ve DB önemli rol oynamaktadır.

1944 yılında Bretton Woods’ta IMF ile birlikte kurulan DB’nin açtığı krediler 1980’li yıllardan itibaren nitelik değiştirmiştir. 1980 yılına kadar, IMF kısa dönemli ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik ve program kredileri veren bir ödemeler dengesi kurumu olarak çalışırken, bu tarihten sonra DB uzun dönemli, ekonominin arz boyutu ile ilgili üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma örgütü kimliği ile çalışmıştır.

DB son yıllarda “yapısal uyarılama kredileri” adı altında politika üreten kredilere yönelmiştir. Tek tek faaliyetler yerine, bir ülkenin iktisadi, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya yönelmiştir. DB anlaşmaları ulusal kalkınma planı ve yıllık programlar üzerinde öyle bir etki yaratmıştı ki, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı bu etki sonucu tam bir liberalleştirme programına dönüşmüştür.

DB ile son onbeş yılda yapılan anlaşmalar üç ana başlıkta toplanmaktadır. Birincisi, makro-ekonomik politikalar ile bütün sosyo ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelmiş genel nitelikli anlaşmalardır. Bunlara “yapısal uyarılama” kredileri denilmektedir. 1984 yılına kadar beş yapısal uyum kredisi alınmış bunun tutarı 1.63 milyar dolardır. İkincisi, bir sektörü dönüştürmeyi hedefleyen anlaşmalardır. Bu kredilere “sektörel uyarılama kredileri” denilmektedir.



1985 yılından itibaren başlayan bu krediler tarım, enerji ve mali sektörler için açılmıştır. Üçüncü krediler nokta-konu hedefli proje kredileridir. Bunlar politika-plan ve program kredileridir.

Özellikle sektörel uyarılama kredilerinin amacı, kamu yararı gözetilerek faaliyet yürüten kamu kuruluşlarını şirketleştirerek, bu hizmetleri ticarileştirmektir. Sonra da bu kurumların özelleştirilerek çok uluslu şirketlerin denetimine verilmesi öngörülmüştür. Örneğin Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)'in yeniden yapılandırılması için verilen kredilerde, bazı koşullar öne sürülmüştür: 1) Enerji Bakanlığı yeniden düzenlenmeli, 2) TEK için bağımsız bir mali denetim birimi kurulmalı, 3) TEK Yönetim Kurulu politika üretebilecek bağımsız bir organa dönüştürülmeli, 4) Elektrik, doğalgaz, rafineri alt-sektör planları hazırlanmalı, 5) Uluslararası fiyatlara uygunluk sağlanmalı, tarife yapısı yeniden düzenlenmelidir.

Bu koşullarla alınan krediler sonucunda Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve TEK önce Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak iki ayrı anonim şirkete dönüştürülmüş sonra da TEAŞ üçe ayrıştırılmış, 1996 yılından sonra Elektrik Dağıtım İşletmeleri ve elektrik santrallerinin özelleştirilmesi gündeme getirilmiştir.

DB ve IMF ülke üzerindeki denetimlerini daha da arttırmış, Türkiye'yi tam bir kuşatma altına almış ve istedikleri yasaları çıkartmışlar, 15 günde 15 yasanın (Derviş Yasaları) çıkartılmasını şart koşmuşlar, TBMM ve yargıyı devre dışı bırakarak kamu yönetiminde yeni birimler (üst kurullar) oluşturulmasını dayatmışlardır: Para Üst Kurulu, Enerji Piyasası Üst Kurulu, Rekabet Üst Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu vb. Burada amaç; milyarlarca dolar cirosu bulunan sektörlerde Meclis devre dışı bırakılarak, çok uluslu şirketler ile birkaç bürokratin baş başa bırakılmasıdır. İlgili sektörün kaderi, bu çarpık, muhtemelen kirli ilişkilerin döndüğü, döneceği bir ortama terk edilmektedir. Milyarlarca dolarlık bir santralin kurulmasına, satılmasına 2 milyar maaş alan bir bürokrat karar verecektir.

Bununla da yetinilmeyerek kamu kuruluşlarının tümünün yeniden tanımlanması dayatılmaktadır. Bu çerçevede; Sağlık ve Sosyal Güvenlik "Reformu", Mali Sektör "Reformu", Milli Eğitim ve

Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) "Reformu" ve Yerel Yönetimler "Reformu" gündeme getirilmektedir. Bu politikalar sonucunda birçok kamu kuruluşu özelleştirmeye hazır hale getirilecek, ya kapatılacak ya da taşra birimleri tasfiye edilecektir. Personel sayısının azaltılmasının en etkili yolu, 657 sayılı Yasa kapsamındaki personeli önce sözleşmeli personel kapsamına almak ve sonra da sözleşmesini feshetmektir. İşte bu yıkım politikasını da "reform" diye kamuoyuna yutturmaya çalışmaktadırlar.

### Özelleştirme

Türkiye'de özelleştirme politikaları 1950'li yıllardan beri gündeme getirilmekle birlikte, ağırlıklı olarak 1984 ANAP Hükümeti tarafından uygulamaya geçilmiştir. Özelleştirme ile ilgili ilk olarak 1984 yılında 2983 ve 1986 yılında da 3291 sayılı yasa çıkartılmıştır. Özelleştirme uygulamalarının en çok uygulandığı yasa 1994 yılında çıkartılan 4046 sayılı yasadır. Bu yasa sonucunda Özelleştirme İdaresi kurulmuştur.

Özelleştirme yanlıları, kamu işletmeciliğinin tasfiyesini üç gerekçeyle açıklarlar: Sermayeyi tabana yaymak, rekabetçi bir piyasa düzeni kurmak ve etkinliği artırmak. Yapılan araştırmalar, özelleştirme sonunda bu üç hedefin de gerçekleşmediğini ortaya koyuyor.

Örneğin ülkemizde Kamu İşletmeleri Genel Müdürlüğü (KİGEM) tarafından yapılan araştırmada;

- Kamu İktisadi Teşekküllerinin (KİT) başarı göstergelerinde düzelmeye vardır. 1985-1995 arasında KİT'lere ulusal ekonomiden sağlanan kaynaklar çarpıcı boyutlarda daralmıştır. İstihdam %14, sabit fiyatlarla KİT yatırımlarıysa %66 gerilemiştir. Buna rağmen KİT sistemi %5'e yaklaşan bir tem-polla büyüebilmiştir.

- Özelleştirmelere ve kaynak daralmasına rağmen milli hasıla içinde KİT payı %13'den sadece %11'e düşmüştür.

- KİT'lerin imalat sanayi içindeki payı, %27'dan, %29'a çıkmıştır.

- Azalan istihdama rağmen artan üretim, doğal olarak emek verimini yükseltmiş, 1985 yılında imalat sanayinde kamu işletmelerinde işçi başına katma değer özel işletmelerin 1.7 misli üstündeydi. 1995'te bu fark 3 misline çıkmıştı.





● Birçok KİT kâr etmeye devam ederken, bazı KİT'lerin zararının nedeni görev zararlarının devlet tarafından ödenmemesinden dolayı yüksek faizle borçlandırılmasıdır.

Araştırmalar bu gerçekleri ortaya koymasına karşın, politikanın dayatılmasında farklı amaçlar yatmaktadır. Bunlardan biri kamu finansman açıklarının kapatılmasıdır. Diğer bir neden ise siyasi iktidara yakın iş çevrelerine kaynak aktarımıdır. Kamu mallarının yağmalanması, düşük fiyatlandırma ve satış koşullarının çiğnenmesi yollarıyla gerçekleştirilmektedir. Bunun en somut örneği Türk Ticaret Bankası'nın özelleştirilmesinde yaşanmış, o dönemin Başbakanının gizli görüşmeleri ortaya çıkmış ve hükümet gensoruyla düşürülmüştür. Özelleştirmenin gündeme geldiği bütün ülkelerde mutlaka yolsuzluk da gündeme gelmiştir, gelecektir.

Özelleştirme politikaları ülkenin gerçekliği üzerinden değil, IMF ve DB dayatmaları sonucu hayata geçirilmektedir. Nitekim, DB 1994 yılında 100 milyon dolarlık "Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi" adı altında kredi vermiştir. Bu kredinin amacı; Türkiye özel sektörünün daha fazla gelişmesinin kolaylaştırılması suretiyle ekonomideki etkinlik ve verimliliğin artırılması, özelleştirmenin hızlanması ve sürdürülmesi, özelleştirme sürecine işgücü intibak programları dahil çeşitli önlemlerin alınması olarak belirlenmiştir.

Bu dayatma sonucu yüzlerce kamu kuruluşu satılığa çıkartılmış ve bu satışlardan toplam 8 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Bu kuruluşların mal varlıkları bu tutardan kat kat fazla bir değeri bulmaktadır. Aynı zamanda bu kuruluşların özelleştirilmesi için, 8 milyar dolara yakın harcama yapılmıştır. Yani yüzlerce kamu kuruluşu özel sektöre peşkeş çekilmiş ve hiçbir gelir elde edilmemiştir.

2001 yılı sonuna kadar bu gerçeklik orta yerde dururken, iş başına gelen 58. Hükümet 13 Ocak 2003 tarihinde "özelleştirme programı"nu kamuoyuna açıklayarak, bu özelleştirmelerden 4 milyar dolar gelir elde edeceğini belirtmiştir. Daha önceki hükümetlerin söylemiş olduğu yalanları tekrarlamışlardır.

Özelleştirilmesi düşünülen kuruluşlar: Limanlar, SEKA İşletmeleri, PETKİM, ETİ Holding kuruluşları, Sümer Holding İşletmeleri, Gübre Sana-

yi İşletmeleri, Türkiye Hava Yolları (THY), TEKEL, Et Balık İşletmeleri, Uçak Servisi Anonim Şirketi (USAŞ), Emek İnşaat vb. Yani yüzlerce kamu kuruluşu yine birkaç sermayedara armağan edilecektir. Bunun yanında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB), İstanbul Borsası, Milli Piyango, Halk Bankası özelleştirilecek, otoyollar ve boğaz köprüleri, enerji üretim ve dağıtım tesislerinin ise işletme hakkı devredilecektir.

### Çalışma hayatı ile ilgili yasalar ve kuralısızlaştırma

Neoliberal politikalar sonucu kamu hizmetleri özel sektöre terk edilirken, birçok kamu kuruluşu da kapatılmaktadır. Ancak sermaye sınıfı bununla da yetinmemekte çalışanların iş güvencesi, sosyal güvenlik sisteminden yararlanması, yüksek ücret alması ve sendikal haklarını kullanılmasını engelleyen yasaları dayatmaktadır.

#### 1475 sayılı İş Yasası ile ilgili değişiklik

Ülkemizde bu dayatmalar bir başka yazının konusu olan 1475 sayılı İş Yasası ile ilgili değişiklikler ve Kamu Personel Rejimi Yasası aracılığı ile gündeme getirilmektedir.

Yakın geçmişte 9 kişilik bir "bilim kurulu" tarafından hazırlanan 120 maddelik İş Kanunu Değişiklik Yasa Tasarısı gündeme getirilmiştir. Çalışma hayatındaki kuralısızlık ve esneklik bu yasayla yasal bir güce kavuşturulmaktadır. Yani gücünün hukuken egemen kılınıyor. Oysa Hukuk; güven keyfilikliğini sınırlama olanağıdır. Hukuk bir uzlaşma metni olduğu kadar bir mücadele zeminidir.

Günümüzde iş hukukunun felsefesi üç ilke üzerine inşa edilmiştir.

- Emek mal değeridir, insana bağlıdır.
- Emek-sermaye arasında güç dengesizliği vardır. Dolayısıyla hukuk dengesizliği giderici bir eşitlik yaratmalıdır.
- Tüm çalışanlara eşit muamele ile davranılacaktır.

Yeni iş yasası değişikliği bu ilkeleri bir tarafa bırakarak, insanı, işçiyi değil, piyasanın ve rekabetin korunması eğilimi taşımaktadır.

#### 4773 sayılı "İş Güvencesi" Yasası

3 Kasım'dan önce Meclisten geçen ve 15 Mart 2003'te yürürlüğe girecek olan 4773 sayılı "İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılan Arasındaki Münasebetle-



rin Tanzimi Hk. Kanun” çıkartılmıştır. Bu yasanın adı kamuoyuna her ne kadar “iş güvencesi” yasası olarak sunulsa da, bu yasa gerçek anlamda bir iş güvencesi getirmemektedir. Kaldı ki işverenler kuşa çevrilmiş bu yasaya bile itiraz etmektedirler.

İş güvencesi, yasama ve çalışma hakkının önemli bir parçasıdır. Ve iş güvencesinin iki önemli ayağı bulunmaktadır. Birincisi iş aktı feshinin haklı nedene bağlı bulunması, ikincisi ise fesih haksız bulunduğu işyerine geri dönmeyi sağlamasıdır. Ancak çıkartılan bu yasa da her iki ayakta eksik kalmıştır, hatta işyerine geri dönme hakkını ortadan kaldırmıştır.

4773 sayılı Yasa kapsam olarak ta oldukça dar tutulmuştur: 10 işçiden az işçi çalıştıran işyerleri, 6 aydan az çalışması bulunanlar ve belirli süreli iş akti ile çalışanlar kapsam dışında tutularak çalışanların önemli bir kısmı iş güvencesinden yoksun bırakılmaktadır.

#### **Kamu Personel Rejimi Reformu Yasası**

Çalışma hayatının kuralsızlaştırılmasının önemli bir ayağını da Kamu Personel Rejimi Reformu oluşturmaktadır. Bu yasa tasarısının daha sağlıklı tartışılabilmesi için bazı kavramların açıklanması gerekmektedir.

● **Kamu hizmeti:** Kamu hizmeti; toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kamuya yönelik, kamuya yararlı olan ve kamu kuruluşlarının ya da kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülen hizmettir.

Ülkemizde yürütme ve idarenin kamusal etkinliklerinin hukuki rejimi kamu hakkıdır. Kamu hizmetinin özel kişilerce yerine getirilmesi idari yargının denetimindedir.

● **Kamu görevlisi:** Asli ve sürekli kamu hizmetleri genel idare esaslarına göre yürütülen, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasayla düzenlenen kişilerdir (Anayasa tanımı).

● **Diğer kamu görevlileri:** İdarenin yürütmek zorunda olduğu asli ve sürekli kamu hizmetlerini, idarenin gözetim, denetim ve sorumluluğu altında yürüten ve karşılığında düzgün aralıklarla kendisine ödeme yapılanlar, diğer kamu görevlileri (Yargı görüşü).

● **Sözleşmeli personel:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 4. maddesinin B fıkrasında sözleşmeli personel; “kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere bir meslek bilgisine ve ihtisasını ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmıştır.

657 ve 926, 2547, 2914 sayılı yasalarda memur statüsünün asıl olduğu, sözleşmeli personel uygulamasına istisna olarak yer verildiği görülmektedir.

Ancak 1980’den sonra sözleşmeli statü hızla ve hukuksuzca yaygınlaşmaya başlamıştır. Sözleşmeli statü 2333 sayılı Yasa ile yaygınlaştırılıp, bu yasa ile kadroya bağlanmış asli ve sürekli kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırmaya izin verilmiştir. Kamunun yeniden yapılandırılması süreci ile birlikte birçok yasa ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye sözleşmeli personel çalıştırılmasına izin veren hükümler konulmuştur.

Sağlık Hizmetleri Temel Yasası buna örnektir. Ayrıca 308 sayılı KHK ile; KİT’lerde memur istihdamına son verilmiş ve sözleşmeli statüsünün esas olması hedeflenmiştir. KİT’lerde sözleşmeli personelle ilgili ana ilkeleri belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu (YPK)ya verilmiş olup, sözleşmeli personelle KİT’ler arasındaki uyumsuzluklar adli yargıda çözülecektir.

Sözleşmeli personelin bir kamu görevlisi olduğu görüşü şu gerekçeye dayanmaktadır: Hizmetin asli kamu hizmeti olması, onun sürekli olmasını da gerektirmektedir. Sürekli görevin ise sürekli çalışan, çalışma güvencesi olan personel ile yürütülmesi, hizmetin istikrarı açısından zorunludur.

Ülkemizde sözleşmeli personel uygulaması tam bir fiyaskoya dönüşmüştür. Üç tür sözleşmeli personel bulunmaktadır: 1) 657 sayılı yasanın 4/B maddesi hükmündeki sözleşmeli personel, 2) 399 sayılı KHK kapsamında olan kadro karşılığı sözleşmeli personel, 3) 1475 kapsamında bulunan sözleşmeli personel.



Bu farklı uygulamanın nedeni, memur ve işçi olan sözleşmelilerin 657 sayılı Kanun'un iş güvencesi ve sosyal güvencesinden, iş yasalarının sendika, TİS ve grev hakkından yararlanmalarını engellemektir. Yani köle koşullarına sahip bir kamu çalışanı biçimlendirilmeye çalışılmıştır.

Sözleşmeli statüsünün yaygınlaştırılmak istenmesinin diğer gerekçeleri: 1) Maliyet içindeki personel giderleri payını azaltmak, 2) KİT'lerde çalışanların sayısını azaltmak, 3) Bir kısım personele fazla ücret ödemek, 4) Uyumlu ve sessiz bir personel kitlesi yaratmaktır.

Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması Anayasa aykırılık taşıdığı gibi uluslararası sözleşmelere de aykırılık taşımaktadır.

● **Norm kadro:** Neoliberalizm sürecinin çalışma hayatı için, özellikle kamu sektörü için dayattığı saldırı programlarından biri de norm kadro çalışmalarıdır.

İlk uygulaması Milli Eğitim Bakanlığı'nda yapılmıştır. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" bölümünün "Amaç, İlkeler ve Politikalar" başlığında; "Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdamın gözden geçirilerek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insan gücü planlaması yapılarak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insan gücü envanteri çıkarılacaktır" denilmiştir.

Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 1998/16 sayılı Genelge ile Devlet Bakanlığı Koordinasyonu'nda "norm kadroların tespit edilmesine dair esas ve usulleri belirlemek amacıyla" bir komisyon kurulmuş, kurumlara da gerektiğinde Devlet Personel Başkanlığı'ndan teknik yardım alarak norm kadro sayılarını belirleme görevi verilmiştir.

Norm kadro çalışmalarının nasıl yürütüleceği 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla çıkartı-

lan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar" çerçevesinde belirlenmiştir. Bunun için önce kurum analizleri, arkasından iş analizleri yapılmıştır.

Norm kadronun asıl amacı iş güvencesinin kapsamını daraltmak ve "birkaç kişinin işini bir kişiye" yaptırmaktır. Aynı düzenli istihdam ortadan kaldırılmakta, çalışanların görev yerlerinin değişmesine neden olacak "ihtiyaç" halinde çalışanların farklı yerlerde, bazen birden fazla işyerinde görevlendirildiği, işyerinin parçalandığı bir uygulama getirilmektedir.

● **Toplam kalite yönetimi (TKY):** Neoliberalizm, sömürü oranını artıran yeni politikaları "çağdaşlaşma" kılıfını geçirerek sunmaktadır. İdeolojik yanılsamalara yol açan bu taktiksel tutum, emek cephesinde yanılsamalara yol açmaktadır. Üretim politikalarında esnekleşmeyi temel alan ve yeni bir yönetim tarzı getiren "Toplam Kalite Yönetimi"nin gerçek gerekçesiyle, öne çıkartılan gerekçeleri farklıdır.

Neoliberalerler TKY'nin gerekliliğini, her sorunun ve her sürecin küreselleştiği ve küresel düzeyde ele alınması gereklerine ve değişime ayak uyduracak devlet yönetimine "sistem kalitesi" getirilmesine bağlamaktadır. Devamında, toplumda değişimin liderliğini yapacak esnek, yalın; görevleri ve yetkileri işin görüldüğü yere kadar aktaran bir kamu yönetimine geçme isteğini belirtmektedirler.

TKY'den beklenen, pazar payını geliştirme, verimliliği artırma ve rekabet gücünün yükseltilmesidir. TKY'nin felsefesi sömürüyü artırmaktır. Oysa öne çıkartılan argüman; "insan", "bireyselleşme" ve "özgürleşme"dir. Bu çekim gücü olan kavramlar kullanılarak, TKY cazip hale getirilmektedir.

TKY bazı kamu kuruluşlarından uygulanmaya başlamış olup, diğer kurumlara da hızla yayılmaktadır. TKY ile çalışanlar arasında dayanışma duygusu kırılarak, sınıf içi çatışma ve rekabet gündeme getirilmektedir. Amaç çalışanları bireyselleştirerek, örgütlerle (sendikalarla) bağının koparılmasıdır. Ayrıca TKY ile çalışanların görüşü alındığı, kararlara katıldığı gibi bir "demokratik süs" de verilmektedir. Evet, üretimin nasıl artırılacağı, kalitenin nasıl kusursuz hale getirileceği konusunda çalışanla-



rın görüşü alınmaktadır. Ancak iş paylaşımına geldiğinde tek söz sahibi işveren olmaktadır. Neoliberalizmin demokrasisi budur. İşine geldiği yerde demokrasi...

● **Yönetişim (Governance):** Neoliberalizm her alana ilişkin politika oluştururken kamu yönetimini dışarıda bırakması düşünülemez. Kamu yönetiminde köklü bir değişim öngörülmektedir. Bu değişime göre devlet, kolektif hizmetleri sunan bir konumdan vazgeçerek, sermayenin taleplerine daha duyarlı olan bir konumu tercih etmektedir. Böylece devlet, birçok alandan çekilerek, bu alana devlet dışı mekanizmalar sokulmaktadır.

Kamu yönetimi üçlü bir model üzerine inşa edilmektedir. Devlet, sermaye ve sivil toplum kuruluşları üç ayağı oluşturmakta ve bu modele yönetişim (Governance) denilmektedir.

Yönetişim: Çoklu aktörlerin rol aldığı hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci olarak tanımlanmaktadır. Devletin bu süreçteki işlevi ise; “büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamak” olarak izah edilmektedir. Yönetişim, merkezle yerel arasında bir hiyerarşi varsaymaktadır. Bu nedenle yerel düzeyde de benzer bir yönetişim modeli önerilmekte, yerel siyasetin de giderek çoklu aktör modeline kayması arzulanmaktadır.

Birbiriyle etkileşim halindeki bu süreçlerin ortak paydasını özetlersek; ulus devletin içinde belirlenen bir yerellikten daha özerk bir yerellik anlayışına geçiş, buna paralel gelişen bir eğilim olarak yerelin tüketim merkezli bir birim olmaktan üretim ve büyüme merkezli bir birim haline gelişi, beraberinde yerel devlet, sermaye ve yerel sivil toplum kuruluşları olmak üzere üçlü bir ittifak yapısının ortaya çıkmasıdır. Yerel yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yönetim modeli bir yapıdan çok bir sürece tekabül etmektedir. Daha önceki dönemin devlet, sermaye ve örgütlü emek modeline karşılık önerdiği model; devlet, sermaye ve sivil toplumdur. Kentsel güç yapısı içinde bu modelin ne derece çalıştığı sorgulanabilir. Sermayenin kentler üzerinde hegemonyasını kurduğu bir dönemde, örgütlü emek yerine yüzlerce birbiriyle ilişkisiz sivil toplum örgütünün konmasının güç dengelerini sermaye yönünde daha da değiştirdiği kuşku götürmez bir gerçektir.

Görüldüğü gibi yönetim olgusu, demokratiklik kisvesine bürünmüş, sermayenin egemenliğini kamu yönetiminde de pekiştiren bir yönetim tarzıdır. Bu paradigma, sınıfların mücadelesinin bittiği tezi üzerine kurulmuştur.

Yönetişim, sınıf örgütü olan sendikaları devre dışı bırakmanın formüle edilmiş biçimidir.

● **Performansa dayalı ücret:** Personelin değerlendirilmesi ile ilgili çalışmalar sendikal platformlardan çok akademik çevrelerde ele alınmıştır. Özellikle kamu personelinin değerlendirilmesi ile ilgili çeşitli yöntemler geliştirilmiştir.

Akademik çevrede, personel yönetimi sistemi değerlendirilmenin temel amacı, işyerinin/işverenin başarılı olabilmesi için personelin ortaya koyması gereken çalışmanın değerini belirlemek olarak değerlendirilmiş ve amaçlar şöyle sıralanmıştır: 1) Personelin işinin gereklerini ne ölçüde karşılayabildiğini ve gelecek için performansında bir gelişme gösterip göstermediğini belirlemek, 2) Personelin eğitim gereksinimlerini ortaya koymak, 3) Daha fazla sorumluluk üstlenebilme gizilgücü (potansiyeli) olan personeli belirlemek, 4) Ücret artışı ve ödüllendirme için bir dayanak ortaya koymak, 5) Genelde yöneticilerle astları arasındaki iletişimi geliştirmek, 6) Genelde performans hakkında geri bildirimde bulunmak, işleri, sorunları tartışmak, gelişmelere ilişkin önerilerde bulunmak için düzenli, programlı olanaklar sağlayarak özendiriciliği ve işyerine/işverene bağlılığı artırmak.

Performansa dayalı ücret özellikle 58. Hükümet döneminde gündeme getirilmektedir. Aynı işi yaptıkları halde kişisel performanslarının farklı olması gerekçesi ile farklı ücret verilmesi söz konusu olacaktır. Çalışanların performansını ölçmek için bir çok yöntem geliştirilmiş olmasına rağmen bu yöntemlerde subjektif değerlendirmeler ortadan kaldırılamamaktadır.

Son dönemde ülkemizde performansa dayalı ücret sisteminde akademisyenlerce en gelişkin model olarak İngiltere modeli öne çıkartılmakta ve hükümet tarafından sahiplenilmektedir. İngiltere modeli ile ilgili bir çalışmayı ele alıp arkasından Avrupa Sendikalar Birliği'nin (EPSU) İngiltere modeli ile ilgili değerlendirmeleri tartışmaları yerli yerine oturtmayı sağlayacaktır.





## İngiliz Kamu Personel Sisteminde Personelin Değerlendirilmesi

İngiliz Kamu Personel sisteminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili biçimde kullanımına ve personelin yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak görülmektedir. Yıllık değerlendirme, İngiliz Kamu Personel sisteminin uzun yıllardan beri önemli bir özelliği olmuştur. Bununla birlikte, değerlendirme sistemi, son yıllarda gözden geçirilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarının çoğunda uygulanmaya başlanan yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerde, kamu kesiminde başlatılan yönetsel reformların da baskısıyla, yükselmelerden ayrı olmak üzere performans düzeyinin belirlenmesine ağırlık verilmiştir.

Personelle yapılan yıllık görüşmelerin, personelin performansının geliştirilmesine ilişkin olarak üstlerle arasında kurulan sürekli diyalogun bir parçası haline getirilmesi için, son düzenlemelerle sisteme daha fazla açıklık kazandırılmaya çalışılmıştır. Yeni sistemin belli başlı özellikleri şunlardır: 1) Performansın yıllık olarak değerlendirilmesi, 2) Değerlendirme sonuçları hakkında personelin bilgilendirilmesi ve böylece sisteme açıklık getirilmesi, 3) Değerlendirmenin, daha önce üzerinde personelle uzlaşmaya varılmış bir iş tanımına göre yapılması, 4) Personelin en yakın üstüyle bir uzlaşmaya vardıldıktan sonra gelecek yıl için özgül hedefleri ve öncelikleri içeren bir iş planı hazırlaması ve sunması, 5) Yükselmeye yeterliliğin ve gizilgücün (potansiyelin) düzenli değerlendirilmesi, 6) Kabule değer performans ve yükselmeye yeterlik düzeylerini belirlemekte yararlanılan ölçütlere açıklık ve daha çok nesnellik getiren bir boylandırma (derecelendirme) ölçeği (rating scales) oluşturulması, 7) Personelin eğitimi ve geliştirilmesi konusunda da yıl sonunda değerlendirici ile astı arasında yapılacak bir değerlendirme görüşmesine olanak kazandırılması.

Yeni sistem, değerlendirme konusunda kamu kesimi dışındaki uygulamalar üzerinde yapılan geniş çaplı araştırmalar, kurum ve kuruluşlarla ve personel sendikalarıyla yapılan danışmalar sonucunda oluşturulmuştur. En yakın üst ile astı durumundaki personel arasında mutlak surette bir uzlaşmaya varıldıktan sonra hazırlanacak ve sunulacak "gelecek yıl iş planı" ise, hem hedefler ve ön-

celikler üzerinde daha yoğun biçimde odaklaşılmasını, hem de iş hakkında ast ve üst arasında daha etkili bir iletişimin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Daha fazla açıklık getirmiş olması nedeniyle yeni sistem memur kamuoyunda hoşnutlukla karşılanmıştır.

İngiltere'de 7 dereceli yöneticiler sıra düzeninde ilk üç derecede bulunan üst düzey yöneticilerinin (müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler) değerlendirilmelerine ilişkin düzenlemeler bir süreden beri yapılmaktadır. Maliye Bakanlığında Ücret Araştırmaları Kurulu'nun bu düzeydeki yöneticiler hakkında "takdire dayanan ücret"e ilişkin önerisi de göz önünde bulundurularak, ilk üç derecenin altında yer alan yöneticiler için de yeni sistemin özelliklerini içeren bir değerlendirme sistemi geliştirilmiştir.

İlk üç derecedeki yöneticilerin bu konuda görüşlerine başvurulmuş, onların da görüşleri ışığında sistem bir kez daha gözden geçirildikten sonra uygulama başlatılmıştır.

Görüldüğü gibi bu çalışmada İngiliz Personel Sistemi'nden övgü ile söz edilmektedir. Şimdi de EPSU'nun İngiltere Modeli ile ilgili saptamalarına geçelim.

### Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve İngiltere Personel Sistemi İle İlgili EPSU'nun Saptamaları

**Kamu reformu hangi ihtiyaçlarla gündeme geldi:**

- Kamu reformu, esas olarak kamu bütçelerini kısımak ve aynı zamanda kamuyu yeni ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden şekillendirmek için gündemdedir.
- Kamu reformu farklı ülkelerde kapitalist ekonominin merkezi kurumları gözetiminde sürdürülen eşzamanlı bir süreçtir.

• Uygulanabilme derecesini etkileyen en önemli iki faktörden biri; ilgili ülkede kamu yönetiminin ve memuriyetin yasalara bağlı olması ve değişimin yasal değişiklik gerektirmesidir. Bir Avrupa Birliği kurumu tarafından "kapalı" olarak tasnif edilmiş bu ülkelerde değişim daha yavaş olmuştur. Türkiye'de bunlara benzemektedir; ancak, şu anda çabuk ve kolay yasal düzenlemeleri gerçekleştirebilecek bir parlamento çoğunluğu olan bir hükümetle karşı karşıyayız.



● Kamu reformunun hızını ve çalışanlara neler getirdiğini etkileyen diğer önemli faktör; sendikaların mevcudiyeti ve sürece müdahil olmalarıdır. Sadece sendikaların buna karşı yoğun mücadele verdiği Fransa'da yasaya bağlı memur statüsünde çalışanların, sözleşmelilere oranı halen %95 düzeyindedir (1999).

● Kamu reformu; çalışanlar için ömür boyu çalışma güvencesinin kalkması, daraltılması, bu şekilde (yasal memur tanımında) çalışanların oranının/sayısının azaltılması, sözleşmeli çalışanların yaygınlaşması ve performans dayalı ücret ve terfi uygulamalarının ağırlık kazanması sonucunu doğurmuştur. Daha güvencesiz çalışma yaygınlaşmakta ve istihdam azaltılmaktadır (alımları dondurma, erken emeklilik).

● Kamu reformunun bir diğer hedefi, verimliliğin artırılması amacı güdülen iş organizasyonlarının oluşturulması (takım çalışması, vb.) olmuştur.

● Sendikaların, çalışanların genel kazanımı anlamına gelebilecek taleplerinin kabulü çok sınırlı olmuştur. Örneğin ücretler düşürülmeksizin çalışma saatlerinin azaltılması talebi sınırlı sayıda ülkede yaşam bulmuş; ancak, ağırlıklı olarak yeni istihdam yaratacak şekilde değil, verimliliği artırarak telafisi yapılacak şekilde uygulanmıştır.

● Kamu sektöründeki bu reform süreci ile memurların yasaya bağlı olarak özel statülerinin ve iş güvencelerinin kısıtlanması kimi ülkelerde iş ilişkilerinin özel sektöre daha benzer hale getirildiği ve toplu pazarlık haklarının arttığı bir süreç olarak yaşanmıştır ve sendikalar bunu desteklemiştir (örneğin; İtalya). Ancak diğer bazı ülkelerde halen kamu çalışanlarının toplu pazarlık hakları önünde kısıtlamalar ve hükümetin belirleyiciliği sürmektedir (örneğin; Yunanistan).

Kamu çalışanları hem yaşanan bu reform süreci sonucu, hem de ücretlerinin genel olarak düşük olmasından dolayı hoşnutsuzdur. Bu durum 1995'de yükselen kamu sektörü grev ve eylemlerinde olduğu gibi hareketlenmelere yol açmıştır. Kamu çalışanları sendikaları, özellikle güney Avrupa ülkelerinde oldukça hareketli ve mücadeleci konumdadır. Son dönemde kamu çalışanları sendikaları kamunun ve kamu hizmetlerinin tasfiyesi politikalarının sadece kendilerini değil tüm toplum kesimlerini zarara uğratan sonuçlarını anlatabilmekte başarılı olmaktadır.

Daha aktif bir yönetici rolü gitgide daha fazla vurgulanmaktadır, yan yöneticilere performans yönetimi ile ilgili olarak (performansa dayalı ücreti de kapsayacak şekilde), işe almada ve eğitim ve gelişimde daha fazla sorumluluk verilmektedir. Ülkelerin çoğunluğu artık bireysel performansa dayalı ücret veya ikramiye ödemeleri mekanizmalarına sahiptir. Sendikaların doğrudan bireysel ücret artışlarını müzakere ettikleri yerlerdeki (Danimarka ve İsveç) şemalar ile yan yönetici ile bireysel olarak memur arasında bireysel ikramiyenin belirlendiği ve sendikaların daha az doğrudan rolü olduğu yerlerdeki şemalar farklılıklar göstermektedir. Özellikle bu ikinci türde bireysel performansa dayalı ücret şemalarının motivasyonu artırmak yönünden büyük ölçüde başarısız ve esnek olduğu, düşük finansmana dayandığı görülmüştür.

Bazı ülkeler, daha aktif bir yönetim ve performans artışı amaçları ile performansı değerlendirme sistemlerini oluşturmuş veya var olanları reforme etmişlerdir. Ancak şemalar fazlasıyla karışık ve subjektiflik sorunlarını aşamaz görünmektedir.

Yine kamu reformunda getirilen bir diğer yeni unsur bütçe yönetimindeki değişimlerdir. Yönetimlerin daha tutumlu olma mekanizmalarının bir dizi unsuru vardır. Buna katı yıllık harcama hedefleri belirlememe ve bir sonraki seneye bütçe fazlasını aktarabilme dahildir. Çeşitli biçimleri ile çok seneli bütçe uygulamaları yapan ülkeler arasında Danimarka, İzlanda, Almanya, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere vardır.

Kamu İdaresi Avrupa Enstitüsü AB üyesi devletlerdeki memuriyet sistemlerini sınıflandırmak üzere 1996 yılında bir çalışma yürütmüş ve buna göre iki genel kategoriye ulaşmıştır: Açık sistemler ve kapalı sistemler. Kapalı sistemleri sadece işe başlama noktasında işe almaların olması, özel kariyerler için özel diplomaların aranması, memuriyet dışındaki profesyonel deneyimin tanınmaması, resmi işe alma süreci, başlayanlar için eğitim dönemi olması, daimi çalışma güvencesi, ücret artışlarının önceden belirli olması, amirlik sistemi, müzakereler ve endüstriyel ilişkiler için özel düzenlemelerin olması olarak tanımlıyorlar. Bu özelliklere göre de Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz ve İspanya'yı kapalı sistem olarak tasnif ediyorlar. Açık sistemleri ise kariyer ortasında da dışarıdan işe alınma o-



labilmesi, belirli diplomaların değil belirli yeterliklerin aranması, memuriyet dışındaki profesyonel deneyimin tanınması, resmi olarak belirlenmiş seçme yöntemlerinin olmaması, başlayanlar için eğitim dönemi olmaması, daimi çalışma güvencesi olmaması, ücret artışlarının önceden belirli olmaması, amirlik sistemi olmaması ve özel sektör ile aynı sendikal hakların olması olarak tanımlıyorlar. Bu özelliklere göre ise Danimarka, Finlandiya, İtalya, Hollanda, İsveç ve İngiltere'yi açık sistem olarak tasnif ediyorlar. Ancak EPSU raporunu kaleme alanlar bu sınıflandırmanın aşırı olduğunu ve bir tek İsveç'in bu sınıflandırmaya göre tam olarak açık sistem olarak tasnif edilebileceğini belirtiyorlar.

Reformlar ile kamu idarelerinde çalışanlar için daha fazla esneklik getirilmiş olsa da, birkaç ülke dışında memurların yasal statüsü tamamen kaldırılmış değil. Yasaya dayalı memur statüsü olanların kamu çalışanlarına oranı ülkeden ülkeye çok değişiyor. Fransa'da %97 olan bu oran, Yunanistan, Hollanda, İspanya ve Finlandiya'da %70-80 arasında, Avusturya'da %50, Almanya ve İtalya'da %30, İsveç'te ise %0 (sadece yargıçlar bu statüde). Ancak ülkelerin çoğunluğunda bu oran azalıyor ve yasaya dayalı memur statüsü olmayanların sayısı artıyor.

Bireysel ve performansa dayalı ücret, toplu pazarlığın ademi merkezileşmesine oranla çok daha fazla yaygınlaştırılmıştır. Çoğu ülkede bu sistem üst düzey yönetim maaşlarının bir parçasıdır; kimi ülkelerde ise daha fazla çalışanı hatta tüm çalışanları kapsamıştır. Ulusal idareler kamu kurumlarında performansa dayalı ücretin yaygınlığı Tablo-1'de gösterilmiştir.

**Tablo-1:** Kamu kurumlarında performansa dayalı ücret (% oran)

	Performansa dayalı ücret			Takım performansına göre ücret yükselmesi
	Yönetim	Profesyoneller	Memurlar	
Danimarka	19	13.5	13.5	13.5
Finlandiya	20	30	30	27.5
İrlanda	43	29	36	14
Hollanda	29	29	29	29
Norveç	19	12.5	12.5	0
İsveç	7	5	7	2
İngiltere	74.5	66	70	4

Kaynak: Cranet araştırması-1995

Orta düzey yöneticilere göre performansa dayalı ücretin getirdiği sorunlar şunlardır:

- Şemalar fazlasıyla standartlaştırılmış ve tek kurumların koşullarına uyarlanamıyor,
- Mevcut ölçümler çalışanları birbirinden ayırtmak için yeterli değil,
- Ödüllerin kapsamı ve ortalaması ile ilgili merkezi denetimin olması şemalara güveni sarsıyor,
- Performansı yalnızca "tatminkar" olarak sınıflandırılan personel arasında yüksek düzeyde memnuniyetsizlik ortaya çıkıyor.

● **Kamuda Verimlilik:** Verimlilik kavramı oldukça ideolojik bir kavramdır ve sömürüyü artırmanın bir aracı olarak kullanılmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerini ticarileştirmek ve kamu personeli azaltmak için kamunun verimsiz çalıştığı propagandası da yapılmaktadır.

Kamu kesiminin verimliliğine ilişkin en önemli göstergelerinden birini, İstanbul Sanayi Odası'nın 500 firma verileri oluşturuyor. Bu verilere göre, Türkiye sanayi sektöründe verimlilik düzeyini kamu işletmelerinin artırdığı ortaya çıkıyor.

Çalışan başına üretimde elde edilen katma değer olarak tanımladığımız verimlilik 2000 yılında kamu kesiminde, özel sektörden %42 oranında daha yüksekti.

Özel kesimde, verimliliğin kamu sektöründen daha küçük olması, yapısal özelliklerinden kaynaklanıyor. Özel kesimde çalışma koşullarının ağır olması, işçilerin aşırı çalışması, daha az ücret almaları, verimliliği artırmıyor. Verimliliği artırmak için, yapısal dönüşüm gereklidir.

Bu yapısal farklılıklar şu şekilde sıralanabilir: Özel kesim sabit sermaye stokunun kamuya göre %50 daha küçük olması, özel kesimde teknoloji geliştirme kapasitesinin sınırlılığı, yetişmiş işgücü sorunu, işçi devrinin (işe giriş-çıkış hızı) yüksekliği, uzun vadeli planların yapılamaması ve aşırı rekabet.

Son 8 yıl boyunca kamu ve özel kesimde verimliliğin gelişimi incelendiğinde; Tablo-2'de görüldüğü gibi kamu işletmeleri özel sektörden daha verimli çalışmaktadırlar.

● **Memur Sayısı:** Kamu Personel Rejimi Reformu tasarısının gündeme getirilmesinin bir gereksesi de Türkiye'de memur sayısının fazla olduğu



**Tablo-2:** Özel sektör ve kamuda verimlilik düzeyi\*  
(çalışan başına katma değer tutarı)

	Özel sektör	Kamu işletmeleri
1993	5,4	3,8
1994	4,2	3,7
1995	5,0	4,7
1996	5,2	7,0
1997	5,8	7,7
1998	5,5	6,6
1999	5,0	7,9
2000	5,4	7,7

\*1997 sabit fiyatlarıyla milyar TL. Kaynak : İSO 500 büyük firma verileri

iddiasıdır. Bu gereğçe tamamen bir aldatmacadır, apaçık bir çarpıtmadır. Türkiye’de kamu çalışanı sayısı fazla değil bilakis oldukça azdır. Tablo-3’de görüleceği gibi OECD ülkelerindeki memur sayılarının toplam nüfusa oranı açısından Türkiye en altlardadır.

Kaldı ki Tablo-3’de Türkiye’deki memur sayısı 2.143.206 olarak görülmektedir ve bu sayı boş kadroları da içermektedir. Oysa şu andaki dolu kadro sayısı 1.750.000 civarındadır. Yani dolu kadro baz alındığında memur sayısının toplam nüfusa oranı

%2.2 olup, bu oran OECD ülkelerindeki en düşük olanıdır.●

**Tablo-3:** OECD ülkelerindeki memur sayılarının toplam nüfusa oranı

Ülke	Memur Sayısı	Nüfusa Oranı %
Finlandiya	536.632	10,4
Fransa	4.819.300	8,2
Kanada	2.548.137	8,1
Macaristan	791.436	7,8
ABD	20.572.000	7,5
Çekoslovakya	715.858	6,9
İrlanda	235.326	6,2
Avusturya	441.560	5,5
Yeni Zelanda	205.305	5,4
Almanya	4.364.100	5,3
Hollanda	828.033	5,2
İtalya	2.275.946	3,9
İspanya	1.552.838	3,9
Türkiye	2.143.206	3,2
Yunanistan	270.897	2,6

