

ISSN: 1306-6250

YASAMA DERGİSİ

Sayı 35 • ÖZEL SAYI

“KAMU PERSONEL SİSTEMİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ”

Özel Sayısı - 1

Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu:

2006-2016 Dönemi

Prof. Dr. Arif Erençin

2011 Yılında Çıkarılan
Kanun Hükmünde Kararnameler ile
Yapılan Düzenlemelere İlişkin
Genel Bir Değerlendirme

Serap Aksu

Kamu Personel Rejiminde
Mevcut Maaş Sistemi,
Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri

Serdar Uğurlu

Türk Kamu Yönetiminde
E-Devlet Uygulamalarına Bir Model Önerisi:
Merkezi Personel Bilgi Sistemi

Lütfi Alper Özmen

YASAMA DERNEĞİ

www.yasader.org.tr

YASAMA DERGİSİ

Hakemli bir dergidir.

TÜBİTAK ULAKBİM Hukuk veritabanında indekslenmektedir.

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR <i>Bilkent Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN <i>İstanbul Şehir Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Hüsni ERDEM <i>Dicle Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hasan TUNÇ <i>Hasan Kalyoncu Üniversitesi</i>
Prof. Dr. A. İter TURAN <i>İstanbul Bilgi Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Mehmet TURHAN <i>Çankaya Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN <i>Ankara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Kemal GÖZLER <i>Uludağ Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA <i>Marmara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hikmet KAVRUK <i>Gazi Üniversitesi</i>

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	Dr. Mustafa ŞAHİN
Doç. Dr. Şeref İBA	Dr. Gamze ÇELİK
Dr. Günal SEYİT	Ercan DURDULAR

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ (*İnönü Üniversitesi*), Prof. Dr. Erdal ONAR (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA (*Marmara Üniversitesi*), Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ (*Anayasa Mahkemesi Üyesi*), Prof. Dr. Selin ESEN (*Ankara Üniversitesi*), Prof. Dr. Hasan TUNÇ (*Hasan Kalyoncu Üniversitesi*), Prof. Dr. Faruk BİLİR (*Kişisel Verileri Koruma Kurulu Başkanı*), Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (*Gazi Üniversitesi*), Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER (*Gazi Üniversitesi*), Prof. M. Kamil MUTLUER (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Fevzi DEMİR (*Yaşar Üniversitesi*), Prof. Dr. Yüksel METİN (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Doç. Dr. Ece GÖZTEPE (*Bilkent Üniversitesi*), Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY (*Gazi Üniversitesi*), Doç. Dr. Haldun YALÇINKAYA (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Doç. Dr. Hüseyin ÖZCAN (*İstanbul Üniversitesi*), Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ (*Ufuk Üniversitesi*), Doç. Dr. Aydın USTA (*İnönü Üniversitesi*), Doç. Dr. Yusuf TEKİN (*Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşarı*), Doç. Dr. Ahmet YILDIZ (*TBMM Yasama Uzmanı*), Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL (*Anadolu Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI (*Ankara Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. İlhan SAGSEN (*ODTÜ*), Yrd. Doç. Dr. Selim KANAT (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK (*Uşak Üniversitesi*).

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı 35 · ÖZEL SAYI

**“KAMU PERSONEL SİSTEMİ
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ”**
Özel Sayısı – I



YASAMA DERGİSİ
www.yasader.org.tr

Yasama Derneği Adına Sahibi

Habip KOCAMAN
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi

Sorumlu Yazı İşleri M¼d¼r¼ ve Edit¼r
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Kamu Personel Sistemi Sorunlar ve Çöz¼m Önerileri **Özel Sayı Editörleri**

Yrd. Doç. Dr. Hatice ALTUNOK, Arş. Gör. Fatma Gül GEDİKKAYA

Yasama Dergisi

Hakemli Bir Dergidir

YASAMA DERĐİSİ

KAMU PERSONEL SİSTEMİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ **ÖZEL SAYI HAKEMLERİ**

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (*Kahramanmaraş S¼tç¼ İmam Üniversitesi*), Prof. Dr. Arif ERENÇİN (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*), Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (*Gazi Üniversitesi*), Prof. Dr. Nail ÖZTAş (*İstanbul Gelişim Üniversitesi*), Prof. Dr. Yakup BULUT (*Mustafa Kemal Üniversitesi*), Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN (*Ankara Üniversitesi*), Doç. Dr. Mustafa LAMBA (*Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Hatice ALTUNOK (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Sevcan G¼LEÇ (*Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Burcu BAYRAK (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*)

Yayın idare adresi: Menekşe 2. Cad. No: 19/17 Kızılay/Çankaya Ankara

Görsel Uygulama Tasarım: Epos, Tel.: +90. 312. 232 14 70

Yayın Tür¼: Yaygın süreli

Basım Yeri: Sözkeseñ Matbaacılık Ltd řti.,

İvedik OSB, 1518. Sk. Mat-Sit İş Merkezi No: 2/40

Yenimahalle-Ankara. Tel.: +90. 312. 395 21 10

Basım Tarihi: Mart 2018

(Sayı 35• Ocak-şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran 2017)

© Yasama Derneği 2017

Web: http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

E-posta: fahribakirci@gmail.com

Yasama Dergisi, *Yasama Derneği'nin süreli yayını olup ücretsizdir.*

Derneğe yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

İçindekiler

1. Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu:
2006-2016 Dönemi
Prof. Dr. Arif Erençin 5
2. 2011 Yılında Çıkarılan
Kanun Hükmünde Kararnameler ile
Yapılan Düzenlemelere İlişkin
Genel Bir Değerlendirme
Serap Aksu 26
3. Kamu Personel Rejiminde
Mevcut Maaş Sistemi,
Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri
Serdar Uğurlu 45
4. Türk Kamu Yönetiminde
E-Devlet Uygulamalarına Bir Model Önerisi:
Merkezi Personel Bilgi Sistemi
Lütfi Alper Özmen 64

Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu: 2006-2016 Dönemi¹

*Prof. Dr. Arif Erençin**

Özet

Büyükşehir belediyelerinin personel politikası önemli tartışma konularından birisini oluşturmaktadır. Bu tartışma büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının ve sorumluluklarının genişlemesine koşut olarak büyümektedir. Ayrıca, yeni personel politikasında kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda yaşanan piyasalaştırma süreci de etkili olmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2009 ve 2014 yıllarında hazırladıkları stratejik planlarında ortaya konan SWOT analizleri, stratejik amaç ve faaliyetler karşılaştırmalı ve bütünsel bir yaklaşımla ele alınarak ortak noktalar ve farklılıklar değerlendirilmiştir. Böylece büyükşehir belediyelerinin personel politikaları örneğinden yola çıkarak, yenilenmekte olan Türk personel rejiminin etkileri ve özellikleri ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, stratejik plan, personel.

Abstract

Greater City Municipalities And Personnel Question: The Period of 2006-2016

Personnel policy of greater city municipalities is one of the significant controversial subjects. This issue is becoming more important in parallel with the enlargement of the legal responsibilities and jurisdictions of greater city municipalities. Furthermore, the marketization in production and fulfillment

¹ 5-7 Mayıs 2016 tarihlerinde İzmir’de düzenlenen KAYSEM 10 “Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü” Sempozyumunda sunulan “Büyükşehir Belediyelerinin Personel Stratejisi: Bir Karşılaştırma” başlıklı bildirinin gözden geçirilmiş, genişletilmiş ve güncellenmiş biçimidir.

* abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

Makalenin gönderilme tarihi: 23.02.2018; Kabul tarihi: 29.03.2018.

of local public services militates for new personnel policy. In this work, common points and differences in SWOT analysis, strategic goals and targets of strategic plans which have been prepared between 2009 and 2014 by greater city municipalities in Turkey have been handled and evaluated in a comparative and holistic perspective. So influences and characteristics of renewing personnel regime of Turkey have been revealed by sampling personnel policies of greater city municipalities.

Key Words: Greater City Municipalities, strategic plan, personnel.

GİRİŞ

Büyükşehir belediyelerini yeniden düzenleme süreci 1984 yılından günümüze belirli bir ritim içinde sürdürülmektedir. İlçe belediyelerini zayıf bırakıp metropoliten idarenin neredeyse farklı bir merkez olarak değerlendirilmesinden vazgeçmeden, öncelikli olarak 2005 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile sorumlulukları konsolide edilen üst kademenin 2008 yılında da 5747 sayılı Kanun ile sınırları yeniden tahkim edilmiştir (Çınar vd., 2009). 2012 yılında ise 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle daha geniş çaplı bir değerlendirme yapılarak hem mevcut iki kademeli sistemin yetki alanı nihai sınırlarına eriştirilmiş hem belediye sisteminin büyük bir bölümü iki kademeli hale getirilmiştir. Böylece *optimal ölçek* arayışları karşılanırken, yeni yapının katılım, kırsal alan yönetimi ve il yönetimi açısından taşıdığı sakıncalar yanında, fiziki donanım ve personel konularındaki yetersizlikleri göz ardı edilmiştir (Parlak, 2015: 131-132).

Esasen şehirlerde piyasa yanlı kamusal faaliyetler için daha uygun bir tercih olması, alt kademe belediyelerin bir miktar zorunluluktan bir miktar da yasal düzenlemelerin dayatmaları nedeniyle üst kademe yönetim ile bir ortak yaşam/uyum geliştirmesi ve alternatif bir modelin siyasi ve toplumsal muhalefet tarafından oluşturulamaması nedeniyle bu aşırı merkeziyetçi iki kademeli sistem, büyük demokrasi açığına rağmen daha da güçlenen –âdeta bir *Gargantua*²– bir atipik yerel yönetim yapısı olarak varlığını sürdürmekte ve büyümektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediye sistemi hem mevcut haliyle hem tarihsel bir perspektifle yönetim ve siyaset çalışmaları için farklı ve

2 *Gargantua*, François Rabelais'in (1494-1553) fantastik edebiyatın başlangıcı olarak tanınan eserinin kahramanı olan devin adıdır (Rabelais, 2006). *Gargantua* metaforu, metropoliten yönetimin örgütlenmesinde karar almada tek bir siyasi merkezin baskın olduğu siyasal sistemin ideal model olarak kabul edilmesini eleştirmek üzere kullanılmaktadır (Wood, 1958 ve Ostrom vd., 1961).

ilginç örnekler sağlamaktadır. Diğer sorun alanları yanında personel konusu üzerinden geliştirilen yaklaşımlar da bu açıdan ele alınabilir.

Kamu çalışanları konusunda öne çıkan başlıca gelişme; sendikasılaşım, ücretlerin görece geriletilmesi, sayılarının azaltılması ve taşeronlaşma gibi birbiriyle bağlantılı bir zayıflatma çizgisinin ısrarlı olarak takip edilmesi biçimini almaktadır. Yeni bir personel rejimi oluşturma hedefi içinde stratejik yönetim uygulamalarıyla performans sistemi öne çıkmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin personel politikaları; stratejik planlarında SWOT analizi ve stratejik amaç, ilke ve faaliyetler başlıkları altında somutlaştırılmaktadır. Bu konuda stratejik planlar üzerinden belediyelerin personel sisteminin değerlendirilmesi (Erençin, 2007; Sadioğlu ve Ömürgülşen, 2013; Ömürgülşen: 2017) sorunun bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasına ve analiz edilmesine katkı yapmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2009 ve 2014 yıllarında hazırladıkları stratejik planlarında ortaya konan SWOT analizleri, stratejik amaç ve faaliyetler karşılaştırmalı ve bütünsel bir yaklaşımla ele alınarak ortak noktalar ve farklılıklar değerlendirilmiştir. Böylece büyükşehir belediyelerinin personel politikaları örneğinden yola çıkarak, yenilenmekte olan Türk personel rejiminin etkileri ve özellikleri ortaya konmuştur.

Büyükşehir Belediyelerinin Personel Sorunları ve Güçlü Yanları

Büyükşehir belediye sınırları içinde yaşayan nüfus 2006 yılında 30 milyon civarındadır. Büyükşehir belediye nüfusu, bu 16 büyükşehir belediyesi için (bundan sonra 16 BŞB olarak anılacaktır), 2014 yılında 45 milyona yükselerek yüzde ellilik bir artış göstermiştir (Tablo 1). Bu artışın temel nedeni büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesidir. 2014 yılından 2016 yılına 2 yıllık sürede ise yüzde 3,24’lük artışla bu belediyelerin hizmet ettikleri nüfus 46 milyon 459 bin olmuştur. Nüfus artışı 2006-2014 döneminde Antalya’da üç kattan fazla olmuş, Samsun, Konya ve Mersin’de üç kata yakın bir artış görülmüştür. Nüfus değişimi İstanbul’da yüzde 21, Kocaeli ve Ankara’da yüzde 24 İzmir’de ise yüzde 30 artış şeklindedir.³

3 2005 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2. maddesi ile büyükşehir belediye sınırları İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülki sınırı, Ankara ve İzmir için ise valilik binası merkez kabul edilmek üzere yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırları olarak belirlendiğinden bu dört büyükşehir belediyesinde 2012 yılında 6360 sayılı Kanun’un diğer büyükşehir belediyeleri için yarattığı nüfus artışı etkisi sınırlı bir biçimde gerçekleşmiştir.

Tablo 1. 16 BŞB Nüfusu ve Personeli (2014)

	Büyükşehir Belediyesi	Nüfus (000)	Personel Sayısı	Nüfus/ Personel	Memur Sayısı	Nüfus / Memur
1	Adana	2.166	2.291	945	1.079	2.007
2	Ankara	5.150	4.299	1.198	3.567	1.444
3	Antalya	2.223	2.381	934	1.205	1.845
4	Bursa	2.788	2.512	1.110	1.512	1.844
5	Diyarbakır	1.635	1.154	1.417	615	2.659
6	Erzurum	763	473	1.613	218	3.500
7	Eskişehir	812	1.204	674	573	1.417
8	Gaziantep	1.899	944	2.001	718	2.631
9	İstanbul	14.377	13.712	1.048	8.972	1.602
10	İzmir	4.113	4.472	920	3.727	1.104
11	Kayseri	1.322	1.329	995	615	2.150
12	Kocaeli	1.723	2.810	613	1.264	1.363
13	Konya	2.109	2.171	971	1.260	1.674
14	Mersin	1.727	2.497	692	902	1.915
15	Sakarya	933	870	1.072	463	2.015
16	Samsun	1.270	1.126	1.128	576	1.650
	Toplam	45.000	44.245	1.017	27.266	1.650

Kaynak: TUİK (2015) ve 16 BŞB Stratejik Planları

Personel sayısı 2006-2014 döneminde 16 BŞB’de ortalama olarak ancak yüzde 27 artmıştır. Personel başına nüfus 2006 yılında 854 iken 2014 yılında 1.017’dir. Dolayısıyla personel başına nüfustaki artış yüzde 19’dur. Bu konuda dikkat çeken örneklerden ilki Erzurum Büyükşehir Belediyesi’dir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin personel sayısı 2006 yılından 2014 yılına 677’den 473’e düşmüştür. Böylece personel başına düşen nüfus 2006’da 555 iken 2014’de 1.613’e yükselmiştir. Dolayısıyla Erzurum Büyükşehir Belediyesi’nin personeli sekiz yıl içinde neredeyse üç kat fazla nüfusa hizmet vermek durumunda kalmıştır. Diğer önemli örnek ise İzmir Büyükşehir Belediyesi’dir. 2006 yılında personel başına düşen nüfus 1.606 iken 2014 yılında bu rakam 920’ye inmiştir. Ancak İzmir dışında diğer tüm büyükşehir belediyeleri için personel başına nüfus sayısı artmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde 2006 yılında 13.723 olan memur sayısının (Erençin, 2007: 4) 2014 yılında 27.266'ya yükseldiği görülmektedir. Bu artış memur başına nüfusun 2.170'den 1.650'ye düşmesine yol açmıştır (yaklaşık yüzde 25'lik bir azalış). Dolayısıyla bu durum olumlu bir gelişme olarak görülebilir. Ancak, bu durum büyük oranda, 2013 yılında yürürlüğe giren 6495 sayılı Kanun (9. madde) gereğince yerel yönetimlerde sözleşmeli personel olarak çalışanların memur kadrosuna alınmasından kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde 2012 yılında 6.157 sözleşmeli personel vardır (MİGM, 2013: 50). Bu sayı 6495 sayılı yasa sonrasında 87'ye inerken (MİGM, 2014: 49) memur sayısı da –yeni atanan memurlarla birlikte- 19.332'den 26.369'a yükselmiştir. Böylece memur sayısındaki artışın personel başına düşen nüfus üzerinde olumlu bir etkisi olmamıştır. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinde sözleşmeli personel sayısı 2016 yılı sonunda 4.582'ye yükselmiştir (MİGM, 2017: 58).

2014-2016 döneminde ise Erzurum dışında diğer tüm belediyelerin sınırları içinde yaşayan nüfus artmıştır. 2014-2016 döneminde 16 BŞB için toplam personel sayısı 44.245'den 42.672'ye düşerek yüzde 3,55 toplam memur sayısı da 27.266'dan 26.674'e düşerek yüzde 2,17 azalmıştır (Tablo 2). Bu dönemde Adana, Erzurum, İstanbul ve İzmir dışındaki büyükşehir belediyelerinin toplam personel sayısı azalırken, Adana, Erzurum, İzmir yanında Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Kocaeli ve Mersin'de memur sayısının arttığı görülmektedir. 2014 yılında 16 BŞB için personel başına düşen nüfus 1.017'den 1.089'a; memur başına düşen nüfus ise 1.650'den 1.742'ye yükselmiştir.

Tablo 2. 16 BŞB Nüfusu ve Personeli (2016)

	Büyükşehir Belediyesi	Nüfus (000)	Personel Sayısı	Nüfus / Personel	Memur Sayısı	Nüfus / Memur
1	Adana	2.202	2.578	854	1.310	1.681
2	Ankara	5.347	4.073	1.313	3.343	1.599
3	Antalya	2.239	2.233	1.003	1.154	1.940
4	Bursa	2.901	2.408	1.205	1.554	1.867
5	Diyarbakır ⁴	1.673	1.139	1.469	692	2.418
6	Erzurum	762	543	1.403	296	2.574

4 Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı Faaliyet Raporuna ulaşlamamıştır, personele ilişkin veriler 2016 yılında yeniden hazırlanan Stratejik Plandan elde edilmiştir [Bkz.: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2016)].

7	Eskişehir	845	1.190	710	615	1.374
8	Gaziantep	1.974	891	2.215	663	2.977
9	İstanbul	14.804	13.718	1.079	8.335	1.776
10	İzmir	4.224	4.882	865	3.843	1.099
11	Kayseri	1.359	1.034	1.314	560	2.427
12	Kocaeli	1.831	2.589	707	1.273	1.438
13	Konya	2.161	1.762	1.226	1.081	1.999
14	Mersin	1.774	2.147	826	1.095	1.620
15	Sakarya	977	721	1.355	410	2.383
16	Samsun	1.296	764	1.696	450	2.880
	Toplam	46.459	42.672	1.089	26.674	1.742

Kaynak: TUİK (2017) ve 16 BŞB Faaliyet Raporları

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülen 14 belediyenin (bundan sonra +14 BŞB olarak anılacaktır) hizmet sunduğu nüfus 2016 yılında 15 milyon 380 bin civarındadır. Bu büyükşehir belediyelerinde personel başına düşen nüfus 1.268, memur başına düşen nüfus ise 2.400'dür (Tablo 3). Bu belediyeler içinde personel başına düşen nüfus bakımından Tekirdağ, Balıkesir, Van ve Muğla; memur başına düşen nüfus açısından da Malatya, Kahramanmaraş ve Balıkesir görece olarak iyi durumdadır. Diğer taraftan Mardin hem personel başına düşen nüfus hem memur başına düşen nüfus bakımlarından, Şanlıurfa ise memur başına düşen nüfus bakımından ortalama olarak önemli ölçüde olumsuz anlamda sapma göstermektedir. 16 BŞB ile karşılaştırıldığında da +14 BŞB'nin; 16 BŞB'nin nüfusunun yaklaşık yüzde 33'üne, personel sayısının yüzde 28'ine ve memur sayısının yüzde 24'üne sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 3. + 14 BŞB Nüfusu ve Personeli (2016)

	Büyükşehir Belediyesi	Nüfus (000)	Personel Sayısı	Nüfus / Personel	Memur Sayısı	Nüfus / Memur
1	Aydın	1.068	1.004	1.064	460	2.322
2	Balıkesir	1.196	1.265	945	646	1.851

3	Denizli	1.006	697	1.443	399	2.521
4	Hatay	1.555	1.114	1.396	590	2.636
5	Malatya	781	602	1.297	536	1.457
6	Manisa	1.397	762	1.833	520	2.687
7	K. Maraş	1.113	973	1.144	658	1.691
8	Mardin	796	323	2.464	153	5.203
9	Muğla	924	965	958	419	2.205
10	Ordu	751	524	1.433	334	2.249
11	Tekirdağ	973	1.143	851	447	2.177
12	Trabzon	779	519	1.501	362	2.152
13	Ş.Urfa	1.941	1.075	1.806	386	5.028
14	Van ⁵	1.100	1.160	948	499	2.204
	Toplam	15.380	12.126	1.268	6.409	2.400

Kaynak: TUIK (2017) ve Büyükşehir Belediyelerinin Faaliyet Raporları.

16 BŞB'nin stratejik planlarında personele ilişkin olarak öne çıkan sorunlar ise; hizmet içi eğitimin yetersizliği ve personelin yararlandığı tesislerin ve sosyal faaliyetlerin yetersizliğidir (Tablo 4).⁶ 2006 yılında en çok vurgu yapılan sorun olan nitelikli personel sayısının yetersizliği (16 büyükşehir belediyesinin 14'ü bu sorunu belirtmişti), 2014 yılında önem bakımından gerilemekle birlikte (16 büyükşehir belediyesinden 6'sı için sorundur), eşgüdüm eksikliği ile birlikte ikincil derecede öneme sahip gözükmektedir.

Personel sayısının yetersizliği ise Bursa, Konya ve Mersin Büyükşehir Belediyeleri tarafından sorun alanları içinde gösterilmiştir. 2006 yılında olduğu gibi personel başına düşen nüfus miktarı en yüksek büyükşehir belediyesi olan Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2014 yılında da personel sayısının azlığını sorun olarak görmemektedir. Personel sistemine ilişkin mevzuatın yetersizliği, performans denetiminin gerçekleştirilememesi, kırtasiyecilik ve hizmet üretiminde taşeronlaşma da sorunlar arasında düşük düzeyde de olsa yer bulmaktadır.

5 Tablo 3'de Van Büyükşehir Belediyesi'nin 2016 yılı faaliyet raporuna erişilemediğinden, personeline ilişkin veriler 2015 yılı Performans Programından alınmıştır [Bkz.: (Van Büyükşehir Belediyesi, 2014a)].

6 16 BŞB Tablo 4, 6 ve 8'de Tablo 1'deki sıra numaraları ile belirtilmiştir.

Tablo 4. 16 BŞB Personele İlişkin Sorunları (2014)

Sorunlar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Toplam
Personel Sayısı				X									X	X			3
Nitelikli Personel	X			X			X						X	X	X		6
Eğitim		X			X			X	X		X			X	X	X	8
Tesis ve Sosyal Faaliyet		X		X			X			X	X			X	X	X	8
Mevzuat Yetersizliği		X					X		X								3
Eşgüdüm Eksikliği	X				X				X				X	X			5
Performans		X									X						2
Kırtasiyecilik		X															1
Taşeronlaşma				X													1

Kaynak: 16 BŞB Stratejik Planları

Taşeronlaşma kamu idarelerinde personel rejimi bakımından önemli başlıklardan birisi olmasına rağmen stratejik planlarda yeterli düzeyde tartışılmamaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi ‘Zayıf Yönler’ başlığı altında bu meseleye “sorumluluğumuzdaki faaliyetlerin büyük bir bölümünün taşeron personel ile gerçekleştirilmesi” ifadesiyle yer veren tek belediyedir (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2014: 100). 2012 yılında Türkiye’de yerel yönetimlerde 180 bin hizmet satın alma yöntemiyle –yani taşeron firmalar aracılığıyla– çalıştırılan personel bulunmaktadır. Aynı yıl toplam yerel yönetimler personeli (memur, işçi ve sözleşmeli statüde) 258 bindir. 2013 yılında yerel yönetim personeli sayısı 259 bin olurken, taşeron personel sayısı yüzde 16 artarak 208 bine yükselmiştir. 2014 yılında yerel yönetimler personelinin sayısı değişmezken, taşeron çalışan sayısı 15 bin (yüzde 7 artış) artarak 223 bine çıkmıştır.

2016 yılı sonu itibariyle de yerel yönetimlerin taşeron personel sayısı 347 bin iken toplam personel sayısı 223 bindir (MİGM: 2017: 52). 16 BŞB içinde yalnızca Antalya ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personel sayısı yer almaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesinde çalışan taşeron personel sayısı 3.728’dir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2014: 65). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinde ise 1.698 taşeron personel çalıştırılmaktadır (Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 2014: 27). Bu iki belediyenin sırasıyla kadrolu personel sayılarının 2.381 ve 1.154 olduğu dikkate alınırca, 2014 yılı itibariyle taşeronlaşmanın normal çalışma düzeni haline geldiği söylenebilir.

Dolayısıyla yerel yönetimlerin personel sayısı artırılmadan artan işgücü gereksiniminin taşeron çalışanlarla karşılanması söz konusudur. Bu sürecin yaygınlaşmasının çalışma ilişkilerinin köklü biçimde dönüşmesi yanında işçi, taşeron firma ve kamu idaresi arasındaki hukuki uyumsuzlukların artmasına yol açacak etkiler taşıdığı gözlenmiştir (Görmüş, 2013: 148). Ancak, 24 Aralık 2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarında, mahalli idare birliklerinde ve yerel yönetim şirketlerinde, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olanların bu idarelerin birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerde işçi statüsünde istihdam edilmeleri öngörülmüştür. Böylece yerel yönetimlerin istihdam türlerinden biri haline gelen taşeron personel 2018 yılında yerel yönetim şirketi personeline dönüştürülerek taşeron personel istihdamı sorununa geçici bir çözüm getirilmekte, fakat bu kez de yerel yönetimlere ait şirketlerin personel sayısında bir olağanüstü artışın önü açılmaktadır. Burada çalışanlar

açısından güvencesiz bir istihdam türünden güvencesizlik derecesi daha az olan ancak güvenceli de olmayan bir başka istihdam türüne geçiş söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan hizmet alımı ile personel çalıştırabilmeye ilişkin mevzuat halen yürürlükte olduğundan önümüzdeki yıllarda taşeron personel sayısının yeniden artışı da çok şaşırtıcı olmayacaktır.

6360 sayılı Kanun ile kurulan yeni büyükşehir belediyelerinde ise personelinin hizmet tanımlamalarında ve koşullarında ve tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri ve belde belediyelerinin personelinin bu büyükşehir belediyelerine devriyle ilgili hukuki ve teknik sorunların ve uyum sorununun önemli olduğu gözlenmektedir (Ömürgülşen, 2017: 184). Ancak, +14 BŞB'nin stratejik planlarında personele ilişkin zayıf yanlara bakıldığında çok belirtilen sorunun, 16 BŞB ile benzer biçimde, hizmet içi eğitim eksikliği olduğu görülmektedir (Tablo 5).⁷ Diğer taraftan, + 14 BŞB'nin 16 BŞB'den farklı olarak birimler ve personel arasında eşgüdüm eksikliğini vurguladığı görülmektedir. Tesis ve sosyal faaliyet eksikliği ve nitelikli personel eksikliği öne çıkan diğer zayıf yanlarıdır. Kırtasiyecilik eğilimi ve taşeronlaşma, +14 BŞB için sorun alanı olarak işaret edilmemiştir.

Tablo 5. +14 BŞB Personele İlişkin Sorunları (2014)

Sorunlar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Toplam
Personel Sayısı			X	X		X			X						4
Nitelikli Personel			X	X	X					X	X	X	X		7
Eğitim	X	X			X		X		X	X	X	X		X	9
Tesis ve Sosyal Faaliyet	X		X			X			X		X	X	X		7
Mevzuat Yetersizliği															0
Eşgüdüm Eksikliği		X	X		X		X		X		X	X	X		8
Performans	X										X		X		3
Kırtasiyecilik															0
Taşeronlaşma															0

Kaynak: +14 BŞB Stratejik Planları

⁷ +14 BŞB, Tablo 5, 7 ve 9'da Tablo 3'deki sıra numaraları ile belirtilmiştir.

16 BŞB, personel konusunda güçlü yanları olarak en fazla personelinin niteliğini ve kurumsal kimliğinin gücünü belirtmektedir (Tablo 6). Bu iki başlık 2006 yılında stratejik planlarda güçlü yanlar arasında sayılmamıştır. Bu durum 16 BŞB'nin personeline ve kurumsal yapısına bakışında önemli bir değişim yaşandığını göstermektedir. Kurumsal yapıya ve personelin yeterliliğine duyulan güvenin ön plana çıktığı söylenebilir. Ancak Adana, Bursa ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinin bir taraftan nitelikli personel eksikliğini zayıf yanları arasında işaret ederken (Bkz.: Tablo 4), diğer taraftan nitelikli personeli güçlü bir yan olarak ifade etmelerinin, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında SWOT analizinin belli bir tutarlılık içinde hazırlanmadığının göstergesi olabileceğini de belirtmek gerekir.

Tablo 6. 16 BŞB Personeline İlişkin Güçlü Yanlar (2014)

Güçlü Yanlar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Toplam
Sayı																X	1
Deneyim	X		X	X			X				X			X			6
Nitelik	X	X	X	X			X		X		X						7
Kurumsal Kimlik	X	X		X					X		X				X	X	7
Tesis	X	X															2
Uyum		X		X					X				X				4
Teknoloji		X	X	X					X			X				X	6
Eğitim		X		X													2

Kaynak: 16 BŞB Stratejik Planları

Personelin niteliği ve kurumsal kimliğin gücü yanında, 2014 yılı stratejik planlarında dile getirilen güçlü yanlar; personelin deneyimli olması ve hizmet sunumunda teknolojik yeniliklerden yararlanma düzeyinin yüksekliğidir. Ayrıca personelin birbiriyle uyumlu olarak çalışması, hizmet içi eğitimin yeterli olması ve tesisleşme yanında yalnızca bir büyükşehir belediyesi (Samsun) personel sayısının yeterliliğini güçlü yanlar arasında saymaktadır. (2006-2014 yılları arasında Samsun'un nüfusu yaklaşık üç kat artarken personel başına nüfus yüzde 64 artmış, memur başına nüfus ise aynı kalmıştır).

SWOT analizlerinde +14 BŞB personeline ilişkin güçlü yanları belirlerken en çok niteliğe vurgu yapmaktadır (Tablo 7). Burada da Denizli, Tekirdağ

ve Trabzon büyükşehir belediyeleri personelin niteliğini hem bir sorun hem güçlü bir yan olarak görmekte ve dolayısıyla analiz bakımından çelişkiye düşmektedir. Örneğin Denizli Büyükşehir Belediyesi stratejik planında güçlü yönler arasında “genç, dinamik ve nitelikli personel yapısına sahip olma” vurgusunu yaparken, zayıf yönler arasında “teknik personel yetersizliği”, “yabancı dil bilen personel sayısının çok az olması” ve “genç personeldeki tecrübe eksikliği” ifadelerini kullanmaktadır (Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2014: 17-18).

Tablo 7. +14 BŞB Personeline İlişkin Güçlü Yanlar (2014)

Güçlü Yanlar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Toplam
Sayı															0
Deneyim					X	X									2
Nitelik	X	X	X			X			X		X	X			7
Kurumsal Kimlik		X	X							X			X		4
Tesis															0
Uyum		X	X						X						3
Teknoloji							X				X	X	X		4
Eğitim			X	X			X								3

Kaynak: +14 BŞB Stratejik Planları

Diğer taraftan +14 BŞB için personelin teknolojiyi kullanma düzeyi ve kurumsallaşma ikincil düzeyde güçlü yanlar olarak görülmektedir. Daha sonra sırasıyla personelin uyumlu çalışma özelliğine, hizmet içi eğitim faaliyetlerinin niteliğine ve personelin deneyimine vurgu yapılmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin Personel Stratejileri

Personel politikası konusunda 16 BŞB'nin temel stratejisi hizmet içi eğitimin, kalitenin ve etkinliğin artırılmasıdır (Tablo 8). Böylece daha iyi hizmet üretme anlayışı çerçevesinde mevcut personelin niteliğinin istenilen düzeye getirilmesi için hizmet içi eğitime öncelik verildiği söylenebilir.

Tablo 8. 16 BŞB Personeline İlişkin İlke, Hedef ve Faaliyetleri (2014)

İlke, Hedef ve Faaliyet	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Toplam
Etkinlik	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X		13
Kalite	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	14
Eğitim	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	15
Sosyal Gelişim ve Tesis	X			X		X	X		X	X		X	X		X		9
Performans		X		X		X				X		X	X		X		7
Ekip Çalışması		X									X		X	X			4
Memnuniyet			X	X		X											3
Liyakat							X					X					2

Kaynak: 16 BŞB Stratejik Planları.

Diğer yandan; personelin sosyal gelişimine yönelik faaliyetlerin ve tesisleşmenin önemine dikkat çekilmektedir. Performans değerlendirmeye dönük faaliyetler de destekleyici bir strateji olarak ele alınmaktadır. Stratejik ilke, hedef ve faaliyetler içinde çalışanlar arasında ekip çalışmasının geliştirilmesi, çalışan memnuniyetinin artırılması ve liyakatın bir ilke olarak güçlendirilmesi diğer başlıklardır.

16 BŞB'nin personel stratejileri 2006 verileriyle karşılaştırıldığında önemli ölçüde benzer sonuçların tekrarlandığı görülmektedir. En çok belirtilen üç strateji (hizmet içi eğitim, kalite ve etkinlik) 2014 yılı stratejik planlarında yerlerini korumaktadır. Bu açıdan bakıldığında 'personelin ve örgütsel yapının daha düşük maliyetle aynı düzeyde hizmet üretimini sağlama' hedefinin en azından temel personel politikası olarak varlığını koruduğu açıktır.

Hizmet içi eğitime yönelik ilke, hedef ve faaliyetler +14 BŞB için de büyük çoğunlukla ön planda yer almaktadır (Tablo 9). Bir taraftan personelin niteliğini geliştirmek diğer yandan belediyeden büyükşehir belediyesine geçişle birlikte değişen statüye uyum sağlama beklentisi personelin eğitiminin önemini artırmış gözükmektedir.

Tablo 9. +14 BŞB Personeline İlişkin İlke, Hedef ve Faaliyetleri (2014)

İlke, Hedef ve Faaliyet	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Toplam
Etkinlik								X		X				X	3
Kalite					X			X		X	X				4
Eğitim	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	13
Sosyal Gelişim ve Tesis			X	X	X	X					X	X		X	7
Performans		X	X		X				X			X	X	X	7
Ekip Çalışması						X						X			2
Memnuniyet	X	X							X		X	X			5
Liyakat															0

Kaynak: +14 BŞB Stratejik Planları

Hizmet içi eğitim başlığından sonra en çok vurgulanan konular; personelin sosyal gelişimi ve tesisleşme ve performans olmaktadır. +14 BŞB'nin yarısı için temel sorunlardan birisi mevcut hizmet binalarının yetersiz olmasıdır. Bu durumun çalışma koşullarını zorlaştırdığı dile getirilmektedir. Öte yandan personelin performansının değerlendirilmesine dönük hedef ve faaliyetler de ön plana çıkmaktadır. 16 BŞB'den farklı olarak yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında etkinlik ve kaliteye vurgunun daha seyrek olduğu görülmektedir.

Sonuç

Büyükşehir belediyelerinin personel politikalarının 2006-2016 yılları arasındaki değişimini inceleyerek Türkiye'nin kamu personel rejimine ilişkin genel sonuçlar çıkarmayı amaçlayan bu çalışmada, elde edilen bulgular bazı önemli yönelişlerin varlığını destekleyici niteliktedir. Bunlardan birincisi, yeni personel rejimi sosyal politika alanından çok etkinliği öne çıkararak iktisadi bağlamda ele alınmaktadır. Personel nicelik ve nitelik olarak bir maliyet kalemidir ve etkinlik hedefi maliyetlerin düşürülmesini gerektirmektedir.

İkincisi, personel rejimi ile piyasalaştırma süreci arasında bağ kurulması söz konusudur. Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, mümkünse gereksinimlerin özel sektör tarafından sağlanması ve eğer bu başarılmazsa kamunun özel sektör mantığı içinde hareket etmesidir (rekabetçi/müşterici yaklaşım). Bu durum da kendisini taşeronlaşma düzeyi bakımından açığa çıkartmıştır. Giderek daha çok gereksinim için taşeronlaşma süreci devreye sokulmuş, kamu personeli görece olarak azalırken, güvencesiz ve esnek çalışma koşullarına uyum sağlatılabilen, uysal bir işgücü kamunun içinde ağırlığını artırmıştır. 2017 yılı sonunda çıkarılan KHK ile taşeron personelin belediye şirketi personeline dönüştürülmesi, çalıştırılan personel açısından olumlu bir kazanım niteliği taşımaktadır. Ancak görece olarak güvencesizlik ve uyum sorununun devam etmesi de kaçınılmaz gözükmektedir.

Son olarak, 2013 yılında yürürlüğe giren 6495 sayılı Kanun ve 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK örneklerinde olduğu gibi, kamuda personel politikaları, kimi zaman (özellikle de seçimlerin hemen öncesinde), siyasi beklentiler için kullanılmaya devam edilmektedir. Personel rejimi ve politikası bakımından, kötü kamu-iyi özel önyargısından arınarak kentsel kamu hizmetlerinin ortaklaşalık niteliğini ve ürettiği toplumsal faydayı esas alan ve bu nedenle taşeronlaşma, rekabet ve piyasacı mantık yerine sorumluluk, nitelik ve liyakat üzerinden geliştirilen bir yaklaşımın tercih edilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Adana Büyükşehir Belediyesi (2014), *Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Adana,(www.adana.bel.tr/stratejik-plan/, 01.10.2015).
- Adana Büyükşehir Belediyesi (2017), *Adana Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Adana, (www.adana.bel.tr/faaliyet_raporlari, 04.01.2018).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2014), *Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Ankara,(www.ankara.bel.tr/files/5714/1407/2221/stratejik_plan_2015_2019.pdf, 26.03.2015).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2017), *Ankara Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Ankara, (www.ankara.bel.tr/files/3414/9338/9501/2016_FAALYET.web2.pdf, 04.01.2018).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi (2014), *Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Antalya, (www.antalya.bel.tr/i/stratejik-plan,01.10.2015).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi (2017), *Antalya Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Antalya, (www.antalya.bel.tr/i/faaliyet-raporlari, 04.01.2018).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2014), *Aydın Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Aydın, (http://aydin.bel.tr/Content/files/2015-2019_stratej%C4%B1k_plan.pdf, 07.01.2018).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2017), *Aydın Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Aydın, (http://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2016%20faaliyet%20Raporu.pdf, 07.01.2018)
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2014), *Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Balıkesir, (www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_StrategicPlanFiles/Dosya_1-4ea95334-71ae-47bf-b41e-9fab3fcc73de.pdf, 07.01.2018).
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2017), *Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Balıkesir, (www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_AnnualReports/2016-mali-yili-faaliyet-raporu-356e210d-b7f0-4c11-840f-bee3f6b9ed13.pdf, 07.01.2018).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2014), *Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Bursa,(www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/2015-2019-stratejik-plan.diger.0Sa431Z6T6.pdf, 01.10.2015).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2017), *Bursa Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Bursa,

- (www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/faaliyet_raporlari/2016_2.pdf, 04.01.2018).
- ÇINAR, Tayfun; Can U. Çiner ve Ozan Zengin (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE, Ankara.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2014), *Denizli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Denizli, (www.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik_plan_2015-2019.pdf, 07.01.2018).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2017), *Denizli Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Denizli, (www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2016_Faaliyet_Raporu.pdf, 07.01.2018).
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2014), *Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Diyarbakır, (www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratejik-plan.html, 01.10.2015).
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi (2016), *Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2017-2021*, Diyarbakır, (www.diyarbakir.bel.tr/bilgi-bankasi/1/stratejik-plan.html, 04.01.2018).
- ERENÇİN, Arif (2007), “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu”, *Bilim Eleştiri: Gazi Üniversitesi S. B. E. Dergisi*, Sayı 4(6), s. 1-9.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi (2014), *Erzurum Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Erzurum, (www.erzurum.bel.tr/IcerikDetay-stratejik_plan/15/I.html, 01.10.2015).
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi (2017), *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Erzurum, (www.erzurum.bel.tr/DOSYA/4.5.2017-08-25-032016-FAALIYET-RAPORU.pdf, 04.01.2018).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2014), *Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Eskişehir, (www.eskisehir.bel.tr/sayfalar.php?sayfalar_id=26, 01.10.2015).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), *Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Eskişehir, (www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2016.pdf, 04.01.2018).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (2014), *Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Gaziantep, (https://gantep.bel.tr/files/stratejik-plan-2015-2019.pdf, 01.10.2015).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (2017), *Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Gaziantep, (https://gantep.bel.tr/files/faaliyetraporu2016.pdf, 04.1.2018).
- GÖRMÜŞ, Ayhan (2013); “Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin Kıdem Tazminatı Sorunu”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 3(38), s.141-172.

- Hatay Büyükşehir Belediyesi (2014), *Hatay Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Hatay, (www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik_plan/2-2015-2019StratejikPlani.pdf, 07.01.2018).
- Hatay Büyükşehir Belediyesi (2017), *Hatay Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Hatay, (www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik_plan/FAAL%4%b0YET%20RAPO-RU%202016.pdf, 07.01.2018).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2014), *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, İstanbul, (www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Pages/2015-2019StratejikPlan.aspx, 26.03.2015).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2017), *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, İstanbul, (www.ibb.istanbul/uploads/pdf/2017/4/2016-Yili-IBB-Faaliyet-Raporu.pdf, 04.01.2018).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2014), *İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, İzmir, (www.izmir.bel.tr/StratejikPlanlar/123/122/tr, 02.10.2015).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2017), *İzmir Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, İzmir, (www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/Faaliyet-Raporu.pdf, 04.01.2018).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi (2014), *Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Kahramanmaraş, (https://kahramanmaras.bel.tr/stratejik-plan, 08.01.2018).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi (2017), *Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Kahramanmaraş, (https://kahramanmaras.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari/2016-yili-faaliyet-raporu, 07.01.2018).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi (2014), *Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Kayseri, (www.kayseri.bel.tr/web2/index.php?page=kurumsal-raporlar, 02.10.2015).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi (2017), *Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Kayseri, (www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf, 07.01.2018).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2014), *Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Kocaeli, (www.kocaeli.bel.tr/Files/Dokumanlar/Strateji/2015-2019_STRATEJK_PLANI.pdf, 02.10.2014).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (2017), *Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Kocaeli, (www.kocaeli.bel.tr/Files/Faaliyet-Raporlar/2016_YI_Faaliyet_Ra-

- poru.pdf, 04.01.2018).
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2014), *Konya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Konya, (www.konya.bel.tr/dosyalar/sp2015-2019.pdf , 02.10.2015).
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2017), *Konya Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Konya, (www.konya.bel.tr/dosyalar/2016_FaaliyetRaporu.pdf, 04.01.2018).
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2013), *2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı MİGM, Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014), *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı MİGM, Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2017), *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı MİGM, Ankara.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2014), *Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Malatya, (www.malatya.bel.tr/yayin/2015_2019_stratejik_plan_/files/assets/basic-html/index.html#1, 08.01.2018).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2017), *Malatya Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Malatya, (www.malatya.bel.tr/yayin/2016_faaliyet_raporu/files/assets/common/downloads/publication.pdf, 08.01.2018).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi (2014), *Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Manisa, (www.manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/405ff5034e-7b47a79936824302421c62.pdf, 08.01.2018).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi (2017), *Manisa Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Manisa, (www.manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/bd7b435417754d249cad4f8c-01837bc3.pdf, 08.01.2018).
- Mardin Büyükşehir Belediyesi (2017), *Mardin Büyükşehir Belediyesi 2018 Performans Programı*, Mardin, (www.mardin.bel.tr/FileStorage/files/performan%20program%C4%B1.pdf, 07.01.2018).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi (2014), *Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Mersin, ([www2.mersin.bel.tr/userfiles/file/mbb/MBB Stratejik Plan/2015-2019Yılı/MBB 2015-2019 Stratejik Planı.pdf](http://www2.mersin.bel.tr/userfiles/file/mbb/MBB%20Stratejik%20Plan/2015-2019Yılı/MBB%202015-2019%20Stratejik%20Planı.pdf), 02.10.2015).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi (2017), *Mersin Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Mersin, (www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB2016YiliFaaliyetRaporu.pdf, 04.01.2018.)
- Muğla Büyükşehir Belediyesi (2014), *Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Muğla,

- (www.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2015_2019_stratejik_plan.pdf, 07.01.2018).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi (2014), *Muğla Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Muğla,
- (www.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr/2016_faaliyet_raporu.pdf, 07.01.2018).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi (2014), *Ordu Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Ordu,
- (www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/1.pdf, 08.01.2018).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi (2017), *Ordu Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Ordu,
- (www.ordu.bel.tr/uploads/planlar/9.pdf, 07.01.2018).
- OSTROM, Vincent, Charles M. Tiebout ve Robert Warren (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry" *American Political Science Review*, 55(4), s. 831-842.
- ÖMÜRGÜLŞEN, UĞUR (2017), "6360 Sayılı Kanun Ekseninde Büyükşehir Belediyelerinde Personel Sistemi ve Çalışma Hayatı", içinde Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoğlu (der.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*, Der Yayınları, İstanbul, s. 183-224.
- PARLAK, Bekir (2015), "Türkiye'de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi", Mecek, Mehmet; Doğan, Mesut ve Parlak, Bekir (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Ankara, s. 117-134.
- RABELAIS, François (2006), *Gargantua*, Hasan Ali Yücel Klasikleri, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- SADİOĞLU, Uğur ve Uğur Ömürgülşen (2013), "Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği", *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 19-20, s. 63-96.
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi (2014), *Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Sakarya, (www.sakarya.bel.tr/tr/StratejikPlanlama , 23.10.2015).
- Sakarya Büyükşehir Belediyesi (2017), *Sakarya Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Sakarya,
- (www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/keQzEBS4Bi.pdf, 04.01.2018).
- Samsun Büyükşehir Belediyesi (2014), *Samsun Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Samsun,
- (www.samsun.bel.tr/kurumsal.asp?kurumsal=13-stratejik-planlar# , 23.10.2015).
- Samsun Büyükşehir Belediyesi (2017), *Samsun Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Samsun,
- (www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr_11_1319_iu-4A39FP_samsun_buyuksehir_belediyesi_2016_yili_faaliyet_raporu.pdf, 04.01.2018).

- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (2014), *Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Şanlıurfa, (www.sanliurfa.bel.tr/files/1/58a2b66b3f34e.pdf, 08.01.2018).
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (2015), *Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2016-2020*, Şanlıurfa, (www.sanliurfa.bel.tr/files/1/58a2b6938028a.pdf, 08.01.2018)
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (2017), *Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Şanlıurfa, (www.sanliurfa.bel.tr/files/1/faaliyet_2016.pdf, 08.01.2018).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi (2014), *Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Tekirdağ, (www.tekirdag.bel.tr/content/file/statejik_plan/stratejik_plan.pdf, 07.01.2018).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi (2017), *Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2016 Faaliyet Raporu*, Tekirdağ, (www.tekirdag.bel.tr/content/file/faaliyet_raporu/2016_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf, 07.01.2018).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2014), *Trabzon Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Trabzon, (www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/STRATEJIK%20PLAN.pdf, 07.01.2018).
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi (2017), *Trabzon Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Trabzon, (www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016/mobile/index.html, 07.01.2018).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2015), *Yıllara Göre İl Nüfusları*, (www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, 26.10.2015).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2017), *Yıllara Göre İl Nüfusları*, (www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, 27.11.2017)
- Van Büyükşehir Belediyesi (2014a), *Van Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, Van, (www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/827/Van+Buyuksehir+Belediyesi+2015-2019, 10.01.2018).
- Van Büyükşehir Belediyesi (2014b), *Van Büyükşehir Belediyesi 2015 Performans Programı*, Van, (www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/FTBYG+Van_BB_Performans_Programi_2015.pdf, 10.01.2018).
- WOOD, Robert C. (1958), "Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends: The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?" *American Political Science Review*, 52(1), s. 108-122.

2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Serap Aksu*

Özet

6223 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye dayanılarak 2011 yılında çıkarılan toplam (35) adet kanun hükmünde kararnamede, hem kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına hem de kamu personeline ilişkin oldukça önemli değişiklik ve düzenlemeler öngörölmüştür. Bu çalışmada, bahsedilen kanun hükmünde kararnamelerde yer alan düzenlemelerin Devlet teşkilatlanmasına temel teşkil eden kurallar, uygulamada var olan sorun ve aksaklıklar ile 6223 sayılı Kanun'un gerekçe ve ilkeleri ışığında genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdarenin yeniden yapılandırılması, kamu personeli.

A General Assessment Regarding the Regulations Introduced with the Decree Law issued in 2011

Abstract

Human The decree law (35 of them) issued in 2011 by the Council of Ministers on the basis of the Authorization Act No. 6223 envisaged major changes regarding the organization of public institutions and organizations

* Devlet Personel Uzmanı, saksu@dpb.gov.tr

Makalenin gönderilme tarihi: 11.01.2018; Kabul tarihi: 22.02.2018.

as well as public personnel. This paper assesses the aforementioned decree law in the light of the rules fundamental to the governmental organization, problems and drawbacks in execution in addition to the justification and principles of the Law No. 6223.

Keywords: Restructuring of administration, public personnel.

Giriş

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi sonrasında 1982-1984 yılları arasında kabul edilen yetki kanunlarına¹ dayanılarak Bakanlar Kurulu'na çıkarılan kanun hükmünde kararname ile idarenin yeniden yapılandırılmasına ve kamu personeline yönelik oldukça kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan incelemede, bu tarihten 2001 yılına gelinceye kadarki dönemde de çeşitli yetki kanunlarına dayanılarak Bakanlar Kurulu'na belirtilen konularda bazı düzenlemeler yapıldığı, 2001 yılından 2011 yılına kadarki dönemde ise kanun hükmünde kararname çıkarma yoluna gidilmediği görülmektedir. 06.04.2011 tarihinde kabul edilen "6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu"² ile Bakanlar Kuruluna, başlıca iki konuda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bunlardan birincisi özetle kamu hizmetlerinin, bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesidir. Bu çerçevede gerekli görülmesi halinde yeni bakanlıkların kurulması, var olan bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının yeniden belirlenmesi için kanun hükmünde kararname çıkarılabilecektir. İkincisi ise, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk

1 19.06.1982 tarihli ve 17729 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2680 sayılı *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu*, 30.12.1982 tarihli ve 17914 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları Hakkında Yetki Kanunu*, 07.04.1983 tarihli ve 18011 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2810 sayılı *Para ve Sermaye Piyasalarının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu*, 08.02.1984 tarihli ve 18306 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2977 sayılı *İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu*, 01.05.1984 tarihli ve 18388 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2999 sayılı *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu*.

2 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak değişiklikler ve yeni düzenlemeler yapılmasıdır. Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren 6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak altı aylık yürürlük süresi içerisinde toplam 35 adet kanun hükmünde kararname³ çıkarılmıştır. Bahsedilen kanun hükmünde kararnameler incelendiğinde, gerek kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına gerekse kamu personeline ilişkin hem genel ve temel hem de özel ve münferit nitelikte çok sayıda düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Bu düzenlemeler ile yapılan değişiklikler, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinin hemen akabinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen düzenlemelerden sonra yapılan en kapsamlı ve köklü değişikliklerdir.

Bu çalışma, temel araştırma niteliğinde olup 2011 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle mevcut idari yapıda ve kamu personel sisteminde yapılan değişiklikler sonrasında bütüncül bir durum tespiti yapılması amaçlanmıştır. Çalışmada, bu alandaki güncel sorunların ortaya konulması ve çözüm üretilmesine değil yapılan değişikliklerin tamamının incelenerek doğru olarak anlaşılmasına odaklanılmıştır. Bu sebeple, çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerde daha sonra yapılan değişiklik ve düzenlemelerin güncellenmesi ve yorumlanması yoluna gidilmemiştir. Nitekim yapılan literatür taramasında da bu konuda daha önce yapılan çalışmaların, belli veya tek bir konu ve kanun hükmünde kararname ile ya da birkaç konu veya kanun hükmünde kararname ile sınırlı olduğu görülmüş olduğundan çalışma, çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin bir kısmı veya belli bir konu ya da kurum ile sınırlandırılmamıştır. Çalışmada, 6223 sayılı Kanun'un gerekçe ve ilkeleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına esas teşkil eden kurallar ışığında, uygulamada yaşanan sorun ve aksaklıklar da dikkate alınmak suretiyle 2011 yılında kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelere ilişkin ortak başlıklar altında genel bir değerlendirme yapılması söz konusudur.

1. Genel Olarak Kanun Hükmünde Kararname Müessesesi

Çalışmanın bu kısmında, esas konumuza geçmeden önce kanun hükmünde kararnamenin hukuki durumunun anlaşılmasına yönelik olarak kısa bir bilgi verilmiştir. Anayasa'da olağan ve olağanüstü olmak üzere iki farklı kanun hükmünde kararname müessesesine yer verilmiştir. Anayasa'nın 87'nci ve 91'inci maddeleri *olağan kanun hükmünde kararnameleri*, 121'inci madde-

3 Bu kanun hükmünde kararnameler, çalışmanın "*Kaynakça*" bölümünde resmi gazetede yayınlanma tarih ve sayıları ile adları da belirtilmek suretiyle ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.

si ise *olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri* düzenleme altına almıştır. Olağan kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki yasasına dayanması zorunluluğu var iken, olağanüstü kanun hükmünde kararnameler yetki yasasına dayanmazlar. Olağan kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulunca, olağanüstü kanun hükmünde kararnameler ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nca çıkarılabilmektedir. Ayrıca, olağan kanun hükmünde kararnameler anayasa yargısına tabi iken, olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmamaktadır.

Anayasa'nın 87'nci maddesi, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilebileceğini düzenlemiştir. 91'inci maddede, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyecek konular ve saklı haller, yetki kanununda yer alacak hususlar, kanun hükmünde kararnamelerin düzenlenmesi, yürürlüğe girmesi, yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesi süreci ayrıntılı bir şekilde yer almıştır. Buna göre yetki kanunlarında, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterilmesi gerekmektedir. Anlaşılacağı üzere kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yürütmeye yasama tarafından verilen ve sınırları yasama tarafından çizilen bir yetkidir.

Keza Anayasa'nın 7'inci maddesinde de, *yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği* kuralı getirilmiş bulunmaktadır. Anayasa'nın 7'nci, 87'nci ve 91'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu sebeple, bahsedilen yetkinin yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek şekilde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemesi, kullanılma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılmaması gerekmektedir. Özetleyecek olur isek, kanun hükmünde kararnameler, ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki kanunları esas alınarak gerekli etkin önlemlerin alınması ve zorunlu düzenlemelerin çıkarılması için kullanılmalıdır.

Yine Anayasa'nın başlangıç hükümlerinde, erkler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sırası anlamına gelmediği, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasına dayanan çağdaş bir işbölümü ve işbirliği olduğu belirtilmiştir. Çeşitli Anayasa Mahkemesi kararlarında⁴ vurgulandığı üzere kanun

4 Anayasa Mahkemesinin belirtilen görüşüne örnek olarak bu iki karar verilebilir:

hükümünde kararname yapısal bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel bakımdan ise yasama organı işlemi olup bu yetkinin istismar edilmemesi erkler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir.

2. 06. 04. 2011 Tarihli ve 6223 Sayılı Yetki Kanunu

Çalışmanın bu kısmında 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun gerekçesi, amacı, kapsamı ve ilkeleri ile kullanma süresi ve şekli ana hatları ile incelenmiştir.

2. 1. Gerekçesi ve Amacı

Yetki Kanunu'nun Genel Gerekçesinde⁵, *bugüne kadar yürürlüğe konulan düzenlemelerin kamu yönetimini hantal yapısından kurtarabilmek için yeterli olmadığı ve bu Kanuna dayanarak çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile esas olarak kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesinin amaçlandığı* ifade edilmektedir.

2. 2. Kapsamı ve İlkeleri

Yetki Kanunu'na göre Bakanlar Kurulu, *kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımını yeniden belirleyerek; mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerinin belirlenmesine* yönelik olarak kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir. Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgileri yeniden belirlenebilecek veya bunlar mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenebilecektir.

6223 sayılı Kanun'da, *mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görev-*

05.02.1992 tarihli ve E. 1990/22, K. 1992/6 sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s. 88; 13.10.1995 tarihli ve E. 1995/45, K. 1995/58 sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s. 786.

5 *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi ve Madde Gerekeçeleri, Bakanlar Kurulunca 25.03.2011 tarihinde kararlaştırılarak 28.03.2011 tarihinde ve 1/1017 Esas Numarası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına arz edilmiştir.*

lilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda da Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabileceği belirtilmiştir.

Çıkarılacak kanun hükmünde kararname, *Başbakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı* başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yapılacak değişiklik ve düzenlemeleri kapsayacaktır. Ayrıca, Devlet Memurları Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda, Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'da, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun'da, Yükseköğretim Personel Kanunu ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararname memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümlerinde de değişiklik yapmak üzere Bakanlar Kurulu, kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir. Görüleceği gibi bahsedilen Yetki Kanunu'nda, kanun hükmünde kararname çıkarılabilecek konular genel olarak belirlenmiş olup oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır.

Yetki Kanunu'nda, Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarılmasına ilişkin yetkiyi kullanırken; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak; *bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Devlet bakanlarına bağlanması ve ilgilendirilmesi uygulamasına hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunluluklar dışında yer verilmemesini, sosyal hizmetler alanında halen bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen aile, özürlüler, çocuklar, kadınlar ve sosyal yardımlar alanındaki hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini, ekonomiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek, iç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini, gençlik ve spora yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını* göz önünde bulunduracağı vurgulanmış, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerde, *kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesine, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasına, kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlan-*

masına, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak kullanımında israfın önlenmesine, teşkilatların hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesine, zorunlu olmadıkça yeni birim kurulmamasına, kadro ihdasında azami tasarrufa uyulmasına, kaynakların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanılmasına riayet edileceği belirtilmiştir. Yine Yetki Kanunu'nda Bakanlar Kurulunun, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamelerde de; yürütülen hizmetin özelliklerini de dikkate alacak şekilde çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesini, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla standardizasyon sağlanacak şekilde düzenlenmesini, yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmede kariyer ve liyakat esasları ile nitelikli personel istihdamının esas alınmasını göz önünde bulunduracağı hükme bağlanmıştır.

2. 3. Kullanma Süresi ve Şekli

6223 sayılı Yetki Kanunu'nda, Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin, *söz konusu Yetki Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay süreyle geçerli olacağı ve bu süre içinde Bakanlar Kurulu tarafından birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği* belirtilmiştir.

3. 6223 Sayılı Yetki Kanununa Dayanılarak Çıkarılan

Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemeler

6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 632-666 sayılı kanun hükmünde kararnameler⁶ ile yapılan başlıca düzenlemeler, yürürlüğe giriş tarihleri itibarıyla ortak başlıklar altında şöyle özetlenebilir:

- a) 9 adet *Hizmet Bakanlığı* teşkil edilmiştir. Bunlardan bir kısmı mevcut bazı bakanlıkların yeniden yapılandırılıp birleştirilmesi sonu-

6 632-666 sayılı kanun hükmünde kararnameler, çalışmanın "Kaynakça" bölümünde resmi gazetede yayınlanma tarih ve sayıları ile adları da belirtilmek suretiyle ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.

cunda oluşturulmuştur. Bir kısmı ise bazı kurum ve kuruluşların kapatılıp bakanlık çatısı altında toplanması ya da doğrudan bakanlığa dönüştürülmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın ismi *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı* olarak değiştirilmiştir. Yeni kurulan veya yeniden düzenlenen bakanlıkları şöyle sıralayabiliriz: *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı*. Böylece hizmet bakanlıklarının toplam sayısı 21'e ulaşmış bulunmaktadır. Yine bu bakanlıklar bünyesinde yeni birimler oluşturularak bunlar için ilave kadro ihdas edilmesi yoluna gidilmiştir.

- b) *Devlet Bakanlığı* uygulamasına son verilmiş olup, Başbakan yardımcılığı sayısı 5 olarak belirlenmiştir. Milli Savunma Bakanlığı da dâhil her bir hizmet bakanlığı için *bakan yardımcılığı* oluşturulmuştur. İstisnai memuriyet kapsamına alınan bakan yardımcılarının müşterek kararname ile atanması ve hükümetin görev süresine bağlı olarak görev yapması öngörülmüştür.
- c) *Kariyer meslekler için açılan özel yarışma sınavlarına başvurular da aranılan 30 yaş şartı, tüm kariyer meslekler için 35 yaş olarak yeniden belirlenmiştir.*
- ç) *Kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesine ve 4924 sayılı Kanuna göre sözleşmeli çalışanlara kadroya geçebilme imkânı sağlanmıştır.*
- d) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın personel alım usulünde istisnai bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre Bakanlık, müfettiş ve uzman yardımcısı dışında kalan tüm personelini (sözleşmeli personel dâhil) merkezî sınavdan yetmiş ve üzeri puan alanlar arasından, sınav komisyonlarınca yapılacak sözlü sınav sonucuna göre alabilecektir.
- e) *Kadının Statüsü, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlükleri, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Milli Produktivite Merkezi ve Özel Çevre Koruma Başkanlıkları* kapatılmıştır. Adı geçen Genel Müdürlükler ile Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın görevleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına, Milli Produktivite Merkezi'nin görevleri Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına, Özel Çevre Koruma Başkanlığı'nın görevleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiştir. Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu kaldırılmış ve Güneydoğu Anadolu Proje-

si Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın görev süresinin Bakanlar Kurulu kararı ile uzatılabilmesine imkân sağlanmıştır.

- f) Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri Bakanlıklarının müsteşar yardımcısı sayısında artış yapılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde iki yeni genel müdürlük daha teşkil edilmiştir. Bu Bakanlığa genel hükümlerin dışında sözleşmeli personel istihdam edebilme imkânı sağlanmıştır. Yine, adı geçen Bakanlıkların *Bakanlık Müşavirlerinin, Bakanın uygun göreceği merkez veya taşra teşkilatına ait birimlerde çalıştırılabilmesi* öngörülmüştür. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı başkan yardımcılarının Başkan yerine Başkanlığın bağlı bulunduğu Bakan tarafından atanması öngörülmüş bulunmaktadır. *İller Bankası Genel Müdürünün atanma usulünde değişiklik yapılarak Bakanın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanması* öngörülmüştür.
- g) Avrupa Birliği ile Gençlik ve Spor Bakanlıklarının hizmet birimleri yeniden düzenlenmiştir. *Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda kamu kurum ve kuruluşları personelinin, genel hükümlere bağlı olmaksızın geçici olarak görevlendirilebilmesine imkân sağlanmıştır.* Bu Bakanlığa yeni ihdas edilen Gençlik ve Spor Uzmanı kadrolarının yüzde ellisine diğer kamu kurum ve kuruluşlarının üç yıl hizmeti olan personelinin atanabilmesi mümkün kılınmıştır.
- ğ) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndaki Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör kadrolarının unvanı sırasıyla Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi ve Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı olarak değiştirilmiştir.
- h) Görev alanı Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van illerini kapsayacak şekilde Erzurum'da *Doğu Anadolu*, Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Trabzon illerini kapsayacak şekilde Giresun'da *Doğu Karadeniz*, Aksaray, Karaman, Konya, Niğde illerini kapsayacak şekilde Konya'da *Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları* teşkil edilmiştir. İzmir İlinin EXPO 2020'ye adaylığının başarıyla sonuçlandırılmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek için de özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliği haiz *EXPO 2020 İzmir Yönlendirme Kurulu* kurulmuştur.
- ı) Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nda *uzman ve uzman yardımcılığı* istisnai memuriyetler arasından çıkarılmış ve kariyer bir meslek olarak yeniden tanımlanmıştır.
- i) Millî Savunma Bakanlığı'na Silahlı Kuvvetler kadrolarından ayrı

olarak sayısı yediyi geçmemek üzere Bakanlık Müşaviri, bir Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri ile bir Özel Kalem Müdürü atanabilmesi mümkün hale getirilmiştir. Bakanlık Müşaviri diğer bakanlıklardaki gibi müşterek kararname ile atanacaktır.

- j) *Bakanlara, bağlı ve ilgili kuruluşların yanı sıra bağımsız idari otoriteler olarak ta adlandırılan Rekabet Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi ilişkili kuruluş şeklinde yapılandırılmış olan “düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar” üzerinde de denetim yetkisi tanınmıştır.*
- k) Başbakanlık ile Adalet, Milli Eğitim, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kültür ve Turizm ve Maliye Bakanlıklarının merkez teşkilatı bünyesinde yer alan hizmet birimlerinde ve bunların görevlerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı kaldırılmış, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ise, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca, her ilde kamu hastanelerinin bağlı olacağı *kamu hastane birliği* oluşturulması öngörülmüştür.
- l) *Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde hukuk hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiş ve hukuk birimlerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır.*
- m) *Kamu kurum ve kuruluşlarının 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun hükmünde Kararname'ye göre yapacakları kadro değişikliği işlemlerinin yılda iki defa yapılabilmesine imkân sağlanmıştır.*
- n) Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, *Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı* adı altında yeniden yapılandırılmış ve Başkanlıkta kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması mümkün kılınmıştır.
- o) Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak *Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı*, Başbakanlığın ilişkili kuruluşu olarak ta *Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Kurumu Başkanlığı* teşkil edilmiştir. *Petrol İşleri Genel Müdürlüğü*, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu statüsünden çıkarılarak bu Bakanlığın Merkez Teşkilatı bünyesinde yer alan bir ana hizmet birimine dönüştürülmüştür.
- ö) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu Başkanlığı ve bağlı kuruluşla-

rı, Türkiye İstatistik Kurumu, Devlet Personel, Sosyal Güvenlik ve Türkiye İş Kurumu Başkanlıkları ile Devlet Su İşleri ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüklerinin görevleri ve hizmet birimleri yeniden düzenlenmiştir. Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı'nın organlarının ve komitelerinin yapısı ve oluşum tarzı yeniden tanımlanmıştır. Ayrıca, bu Başkanlığın personeline ve yurt dışında temsilcilik kurabilmesine ilişkin esaslar da yeniden belirlenmiştir.

- p) Dışişleri Bakanlığı *meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarının unvan grupları ve bu gruplar arasındaki geçiş şartları* yeniden düzenlenmiştir.
- r) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa göre aylıklarını almakta olan personele, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) sayılı Cetvele dâhil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personele, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşları kapsayan bir “ek ödeme sistemi” öngörülmüştür.
- s) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatlarında çalışan personelinde aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlar için uygulanmak üzere kadro unvan grupları itibarıyla “ücret ve tazminat gösterge rakamları” belirlenmiştir.
- ş) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanacak personel için uygulanacak *ek gösterge ve makam tazminatları* tespit edilmiştir.
- t) Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreterliği, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, kalkınma ajansları ve Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan yönetim kademesinde yer alan ve meslek personeline mali haklar, sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarının; emsali olarak belirlenen personele yapılan net ödeme tutarını geçmemesi öngörülmüştür.

- u) *14.01.2012 tarihinden geçerli olmak üzere; bazı kurumların personeline farklı ilave ödemeler verilmesini ve kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamını, yine aynı tarihten geçerli olmak üzere de; fazla çalışma tazminatı ödenmesini öngören çeşitli özel kanun hükümlerinin yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür.*
- ü) *Bakanlıklar ile bağlı kuruluşlar ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın merkez teşkilatlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcılarının tabi olacağı ortak esaslar belirlenmiştir.*
- v) *Türk Silahlı Kuvvetlerine mensup pilot, silah sistem subayı, sey-rüsefer subayı, taktik koordine subayı, uçuş ekibi personeli, görev ekibi personeli, paraşütçü, denizaltıcı, atmosferik dalış sistemi pilotu, dalgıç ve kurbaga adamlar ve bunların adayları ile hava ve deniz vasıtaları içinde bulunan veya görevlendirilen diğer personel hakkında uygulanacak esaslar düzenlenmiştir.*

Sonuç ve Genel Değerlendirme

Yukarıda kısaca özetlenen düzenlemelerde bahsedilen kanun hükmünde kararnamelelerin, başta 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun gerekçe ve ilkeleri başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasında ve kamu personel sisteminde temel alınan kanunlar ile uygulamada karşılaşılan durumlar dikkate alınarak madde madde incelenmesi suretiyle ulaşılan sonuçların, çeşitli ortak başlıklar altında genel bir değerlendirmesi yapıldığında:

a) **6223 sayılı Yetki Kanununda yer alan ilkelerle bağdaşmayan bazı düzenlemelerin olduğu görülmektedir.**

Örneğin, 6223 sayılı Kanun'da *ekonomi ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek üzere yeni bir bakanlık kurulacağı* belirtilmekte iken kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemeler sonucunda kurulan Ekonomi Bakanlığı bünyesine Hazine Müsteşarlığı dâhil edilmemiştir. Hazine Müsteşarlığı ve kamu bankaları da dâhil birçok ekonomi ile ilgili diğer kuruluş Ekonomi Bakanlığına değil bir Başbakan yardımcısına bağlanmış veya ilgilendirilmiştir. Her ne kadar Ekonomi Bakanlığı şeklinde adlandırılmış olsa da bu Bakanlık, gerçekte dış ticaretten sorumlu bir bakanlık olmuştur. Yine 6223 sayılı Kanun'da, *iç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık oluşturulacağı* öngörülmüştür. Oysa kanun hükmünde kararname ile teşkil edilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görev alanına, dış

ticarete yönelik hizmetler alınmamıştır. Keza 6223 sayılı Kanun'da, *kadro ihdasında azami tasarrufa riayet edileceği* belirtilmekte iken, çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile yeniden yapılandırılan hatta sadece isim değişikliğine gidilen Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında bile mevcut üst yöneticilerin (daire başkanları ve il müdürleri dahil) görevlerine son verilerek, bunların yeni ihdas edilen *bakanlık müşaviri* unvanlı kadrolara atanmaları öngörülmüştür.

b) Kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelerin birbiriyle uyumunun sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Mesela, Kanun hükmünde kararnamelerle kaldırılan Özel çevre Koruma Kurumu'nda *Başkan, Başkan Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri ve Daire Başkanı* unvanlı kadrolarda bulunanların *Bakanlık Müşaviri* kadrolarına, *Özel Çevre Koruma Müdürü ve Özel Çevre Koruma Müdür Yardımcısı* unvanlı kadrolarda bulunanların, buldukları illerdeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün *Şube Müdürü* kadrolarına atanacağı öngörülmüş iken, Milli Prodüktivite Merkezi'nde *Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Teknik Müşavir, Bölge Müdürü, Bölüm Başkanı, Müşavir, Muhasebe Müdürü ve Verimlilik Uzmanı* unvanlı pozisyonlarda istihdam edilenlerin, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında *Verimlilik Uzmanı* unvanlı kadrolara atanacağı hükme bağlanmıştır. Yine kanun hükmünde kararname ile yeniden yapılandırılan Milli Eğitim Bakanlığı'nda görevleri sona erenlerden *Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü ve İl Müdürü* unvanlı kadrolarda bulunanların, *şahıslarına bağlı olarak ihdas edilen aynı unvanlı kadrolara* atanacağı hüküm altına alınmıştır. Görüleceği üzere, aynı yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerde kapatılan veya yeniden yapılandırılan kurumların görevleri sona erdirilen personeli için çok farklı nitelikte düzenlemeler öngörülmüştür. Özetle, söz konusu kanun hükmünde kararnamelerde yer alan düzenlemeler, birbiriyle yeterince irtibatlandırılmamış ve eşgüdümü de sağlanamamıştır.

c) Devlet teşkilatlanmasına ve kamu personel rejimine temel teşkil eden hukukî düzenlemelerle uyum sağlanamadığı görülmektedir.

Başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 189 sayılı kamu kurum ve kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi temel hukuki düzenlemelerde yer alan tanımlar, usul ve esaslar ile süreçler dikkate alınmaksızın bahsedilen kanun hükmünde kararnamelerde bazı düzenlemeler yapılması

söz konusudur. Mesela Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede, gerek sağlık hizmetlerinin teşkilatlandırılmasında gerekse bu Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında personel istihdamında, yukarıda belirtilen kanun ve kanun hükmünde karar-namelerde yer alan temel kurallardan münferit ve tamamen müstakil düzenlemeler öngörülmüştür. Ayrıca, kanun hükmünde kararnamelerde kadroların kullanımı, geçici görevlendirme ve atama usulüne ilişkin olarak ta aynı veya benzer statülerdeki kurumlar için birbirinden oldukça farklı ve özel düzenlemeler yapılmıştır.

ç) Uygulamada yaşanan sorun ve aksaklıkların gözden kaçırıldığı anlaşılmaktadır.

6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerde, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmalarına esas teşkil eden 3046 sayılı Kanunun uygulamada sıkıntı oluşturan, esneklikten uzak birçok düzenlemesine ilişkin olarak herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Mesela 3046 sayılı Kanuna göre, bir kurum veya kuruluşun bağlı olduğu bakanlığın değiştirilmesi, Başbakanın teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile mümkün bulunmakta iken bir kurumun bünyesinde bulunan bir şube müdürlüğünün bağlı olduğu daire başkanlığının değiştirilebilmesi için Bakanlar Kurulu kararı alınması gerekmektedir. Yine kanun hükmünde kararname ile yapılan düzenlemede, aynı unvanlarda olanların aynı ücreti almaları esas alınmış olmakla beraber görev, yetki ve sorumluluklar ile çalışanların niteliklerini ve atanma şartlarını dikkate alan “işin değeri”ne dayalı bir ücretlendirme sistemi öngörülmemiştir. Yani öngörülen düzenleme, “eşit işe eşit ücreti” getirmemektedir. Ayrıca, aynı ve benzer nitelikte olmadıkları halde, aynı veya benzer görev unvanlarda bulunulmasından dolayı aynı ücretin alınacak olmasının sebep olacağı moral bozukluğu ve verimlilik düşüşü ile iş yükü farklı olan personelin aynı ücreti almasının oluşturacağı diğer olumsuzluklar da göz ardı edilmiştir.

d) Uygulamada tereddüde yol açacak düzenlemeler söz konusudur.

Örneğin kanun hükmünde kararname ile kurulan Orman ve Su İşleri Bakanlığının Merkez Teşkilatı'nda *Su Yönetimi Genel Müdürlüğü* adı altında bir ana hizmet birimi oluşturulmuş iken, bir başka kanun hükmünde kararname ile de, ayrıca aynı Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak *Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı* kurulmuştur. Yapılan incelemede, *bahsedilen Genel Müdürlük ile Başkanlığın görev ve yetkilerinin oldukça benzer veya aynı olduğu* görülmektedir.

Nitekim Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname incelendiğinde de, *hem bu Bakanlığın hizmet birimlerinin hem de bağlı kuruluşu olan Türkiye Sağlık Hizmetleri Kurumunun benzer görev ve yetkileri olduğu* anlaşılmaktadır. Bu durumda, bazı görevlerin yürütülmesinde mükerrerlikler bazı hizmetlerin yürütülmesinde ise boşluklar meydana gelebilecektir. Ayrıca, atıl kapasiteye ve kaynak israfına da yol açılmıştır.

e) Kanun hükmünde kararnamelerin hazırlanmasında yeterli katkı ve katılım sağlanamamıştır.

Kamu yönetimine ve kamu personeline ilişkin oldukça kapsamlı düzenlemeler içeren ve hızlı bir değişim öngören kanun hükmünde kararname tasarılarının hazırlanması sırasında gerek bu konuda çalışan kamu kurum ve kuruluşlarının gerekse yapılacak değişiklik ve düzenlemelerden etkilenecek olanların görüşlerinin alınması yoluna gidilmemiştir.

Kaynakça

- AKAD, Mehmet; DİNÇKOL, Abdullah, *1982 Anayasası, Madde Gereksinimleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul, 1998.
- AVCI, Mustafa, “Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri İle İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVI, Sayı:1, 2012, s. 33-61.
- Bakanlar Kurulu’nca 25.03. 2011 tarihinde kararlaştırılarak 28. 03. 2011 tarihinde ve 1/1017 Esas Numarası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına arz edilen *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu Tasarısı, Genel Gereksinimi ve Madde Gereksinimleri*.
- GÖZLER, Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu, *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.
- POLATOĞLU, Aykut, *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, ODTÜ Yayını, Ankara, 2001.
- SARAN, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.
- TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon*, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1961.

- TUTUM, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2012.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ankara, Eylül 2010.
23. 07. 1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu*.
10. 08. 1967 tarihli ve 12670 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu*.
25. 04. 1981 tarihli ve 17321 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun*.
19. 06. 1982 tarihli ve 17729 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu*.
30. 12. 1982 tarihli ve 17914 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları Hakkında Yetki Kanunu*.
07. 04. 1983 tarihli ve 18011 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2810 sayılı Para ve Sermaye Piyasalarının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu*.
13. 10. 1983 tarihli ve 18190 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu*.
08. 02. 1984 tarihli ve 18306 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2977 sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu*.
01. 05. 1984 tarihli ve 18388 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *2999 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu*.
09. 10. 1984 tarihli ve 18540 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun*.
24. 12. 2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*.
03. 05. 2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 06. 04. 2011 tarihli ve 6223 sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*.
14. 12. 1983 tarihli ve 18251 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *189 sayılı Kamu kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.
14. 12. 1983 tarihli ve 18251 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.
04. 06. 2011 tarihli ve 27954 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *632 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesi (B) Fıkrası ile 4924 sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personelin Memur Kadrolarına Atanmalarına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname*.

08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
08. 06. 2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *643 sayılı 3046 sayılı Kanun İle Bazı Kanun ile Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname.*
04. 07. 2011 tarihli ve 27984 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
04. 07. 2011 tarihli ve 27984 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan *645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
10. 07. 2011 tarihli ve 27990 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Ka-*

- nun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
20. 07. 2011 tarihli ve 28000 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 647 sayılı *Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname.*
17. 08. 2011 tarihli ve 28028 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 648 sayılı *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.*
17. 08. 2011 tarihli ve 28028 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 649 sayılı *Avrupa Birliği Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname.*
26. 08. 2011 tarihli ve 28037 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 650 sayılı *Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
22. 08. 2011 tarihli ve 28038 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 651 sayılı *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.*
14. 09. 2011 tarihli ve 28054 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 652 sayılı *Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
17. 09. 2011 tarihli ve 28057 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 653 sayılı *Ekonomi Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.*
11. 10. 2011 tarihli ve 28081 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 654 sayılı *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.*
01. 11. 2011 tarihli ve 28102 Mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 655 sayılı *Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 656 sayılı *Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve 28103 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 657 sayılı *Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde*

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükümünde Kararname.

02. 11. 2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 658 sayılı *Türkiye Su Enstitüsü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 659 sayılı *Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 660 sayılı *Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve 28103 Mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 661 sayılı *Avrupa Birliği Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve Mükerrer 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 662 sayılı *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve Mükerrer 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 663 sayılı *Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve Mükerrer 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 664 sayılı *Atatürk, Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve Mükerrer 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 665 sayılı *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.*
02. 11. 2011 tarihli ve Mükerrer 28103 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 666 sayılı *Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükümünde Kararname.*
- Anayasa Mahkemesinin 05. 02. 1992 tarihli ve E. 1990/22, K. 1992/6 sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 29, Cilt 1, s. 88.
- Anayasa Mahkemesinin 13. 10. 1995 tarihli ve E. 1995/45, K. 1995/58 sayılı Kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 2, s. 786.

Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Sistemi, Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri

*Serdar Uğurlu**

Özet

Ücret, harcanan bir emek ya da sunulan bir hizmete karşılık olarak verilen parayı ifade etmektedir. Kamu sektöründe bu emek ya da hizmetin karşılığı ise genellikle “maaş” kavramıyla ifade edilmektedir. Kamu personel rejiminde, Devlet memurlarının yanında hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler ve sözleşmeli personel gibi birçok farklı statüde çalışan kamu görevlisi bulunmaktadır. Ancak, çalışmanın konusunu sadece devlet memurları oluşturmaktadır. Bu kapsamda, devlet memurlarına aylık, tazminat, ek ödeme gibi her aybaşında yapılan ödemelerin tamamına “maaş” adı verilmektedir. Türkiye’de maaş sistemi farklı düzenlemelerde yer almaktadır ve çok detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu durum da sistemin devamlılığı konusunda birçok soruna neden olmaktadır. Bu itibarla çalışmada, öncelikle kamu personel rejiminde mevcut maaş sistemi anlatılacak, daha sonra sistemin sorunlu yönlerinden bahsedilerek bu sorunlara yönelik değerlendirme ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamuda maaş sistemi, aylıklar, tazminatlar, Devlet Memurları Kanunu, 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

* Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Başkanlığı

Makalenin gönderilme tarihi: 22. 01. 2018; Kabul tarihi: 09. 03. 2018.

The Current Salary System in Public Personnel Regime, Problem Areas and Solution Proposals

Abstract

Wage indicates the money paid for an effort made or a service rendered. In public sector, the return for this effort or service is generally expressed with the term of “salary”. In public personnel regime, there are many public officials with different statutes such as judges and prosecutors, military personnel, academics and contracted personnel in addition to civil servants. However, the study only focuses on civil servants. In this regard, all payments made to civil servants on monthly basis such as monthly pay, indemnity and additional payment are called as “salary”. In Turkey, the salary system has been regulated in depth by different legislations. And this leads to various problems with regards to continuity of the system. In this respect, the existing salary system in public personnel regime will be told and then considerations and solution recommendations regarding these problems will be included after mentioning about problematical aspects of the system in this study.

KeyWords: Public salary system, salaries, indemnities, Civil Servants Law, Decree Law No. 666

1. Giriş

Türk kamu personel rejiminin en karışık ve en medyatik alanlarından biri hiç şüphesiz ki kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarıdır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, *aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin* kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Böylece, bu madde ile tüm kamu görevlilerinin mali haklarının belirlenmesinin katı kurallarla hem disiplin hem de güvence altına alındığını söyleyebiliriz. Ayrıca, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumu neticesinde Anayasanın 53 ve 128'inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, bunun sonucunda kanun koyucunun iradesinde bulunan mali haklara ilişkin düzenleme yapma yetkisi belirli sınırlar çerçevesinde toplu sözleşmenin taraflarıyla paylaşılmıştır. Bu sınırların kapsamı ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 2012 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle belirlenmiştir.

Türkiye'de, farklı statülerdeki kamu görevlilerinden devlet memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuv-

vetleri Personel Kanunu, hâkim ve savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, akademik personel ise 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na tabi olarak görev yapmaktadır. Sayan'a göre, "Türk kamu personel sisteminin ana gövdesini oluşturan idari, askeri, akademik, adli personel ayrımı yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan'dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır." (Sayan, 2009: 204).

Sözleşmeli statüde çalışanlar da ilave edildiğinde *kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları* ise genel olarak; yukarıda sayılan personel kanunlarında ve bunlara ek olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 4505 sayılı Kanun ile diğer bazı kanunlarda düzenlenmekle birlikte, farklı personel ve teşkilat kanunlarında bu haklara yönelik geçmişten günümüze birçok düzenleme yapılmıştır. Yani kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler personel kanunlarıyla sınırlı kalmamıştır. Ayrıca, memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmasıyla birlikte, bu dağılık yapıya toplu sözleşme metinleri de eşlik etmiştir.

Maaş sistemindeki bu dağılık yapıyı toparlamak ve kamu görevlileri arasındaki maaş/ücret dengesizliğini gidermek amacıyla 2011 yılında 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmada söz konusu Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemelerin sistemde yaşanan sorunlara ne kadar çözüm üretebildiği tartışılacaktır. Ancak, öncelikle "devlet memurları özelinde" maaş sistemi anlatılarak mevcut tablo gösterilecektir. Yani hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlilerinin maaş sistemine çalışmada yer verilmeyecektir. Daha sonra sistemdeki sorun alanları tespit edilerek bunlara ilişkin çözüm önerilerinden bahsedilecektir.

2. Devlet Memurları Maaş Sisteminin Genel Görünümü

Memur ile devlet arasında kurulan; yaşamının kaynağını oluşturan emek gücüne karşılık olarak memura ödenen her türlü mali nitelikli değeri içeren; devlet açısında da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli emek gücünü sağlayan ilişki, maaş ilişkisidir (Aslan, 2011: 110-111).

Maaşlar, devlet memurlarının sarf ettikleri emek ve sundukları kamu hizmeti karşılığında banka hesaplarına yatırılan ve kadro unvanına göre değişen parasal bir değer olarak karşımıza çıksa da, bu parasal değere ulaşmak için dağılık ve detaylı bir mevzuat çerçevesinde belirli hesaplama işlemlerinin

yapılması gerekmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

2. 1. Katsayılar

Devlet memurlarının maaş ve diğer ödemelerinin hesaplanmasında birtakım katsayılardan faydalanılmaktadır. İlk olarak, *yan ödeme* olarak da adlandırılan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde sayılan *zamların* (iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk zammı ve temininde güçlük zammı) hesaplanmasında **yan ödeme katsayısı** kullanılmaktadır.

Tüm devlet memurları için sabit bir değer üzerinden belirlenen *taban aylığının* hesaplanmasında **taban aylığı katsayısı**, bunların dışında kalan tüm ödeme unsurlarının hesaplanmasında ise **aylık katsayısı** kullanılmaktadır.

657 sayılı Kanununun 154'üncü maddesinde, aylık katsayısı ile taban aylığı katsayısının Genel Bütçe Kanunu ile tespit edileceği, mali yılın ikinci yarısında ise bu katsayıların Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilebileceği hüküm altına alınmış olsa da 4688 sayılı Kanunda 04/04/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle birlikte artık tüm katsayılar toplu sözleşme metinlerinde belirlenmektedir.

Son olarak, bazı tazminat ve ödemelerin hesaplanmasında **en yüksek devlet memuru aylığı** (EYDMA) kavramı karşımıza çıkmaktadır. En yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının gösterge ve ek gösterge aylıklarının toplamı EYDMA'yı ifade etmektedir. Bu aylığın hesaplanmasında taban aylığı, kıdem aylığı veya diğer maaş unsurları dikkate alınmamaktadır.

2. 2. Maaşın Gelir Unsurları

Devlet memuru maaşlarında birçok gelir unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar; aylıklar, zamlar, tazminatlar, ek ödeme ve aile yardımı ödeneği olarak sınıflandırılabilir.

2. 2. 1. Aylıklar

Aylıklar; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı ve kıdem aylığı olmak üzere toplam dört unsurdan oluşmaktadır.

Gösterge aylığı, devlet memurlarının 657 sayılı Kanununun 43'üncü maddesinin (A) fıkrasında yer alan tabloda buldukları derece ve kademelere karşılık gelen rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktardır.

Ek gösterge aylığı, 657 sayılı Kanununun 43'üncü maddesinin (B) fıkrasının

da düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra hükmüne göre ek gösterge, bu Kanuna tâbi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanmaktadır. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Yani ek gösterge aylığı, 657 sayılı Kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde memurların unvan ve derecelerinin karşısında bulunan rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktardır. Bu kapsamda en yüksek ek gösterge Başbakanlık Müsteşarı, Diyanet İşleri Başkanı ve Bakan Yardımcısı için (8000) olarak belirlenmiştir. 657 sayılı Kanuna tabi devlet memurları dışındaki diğer kamu personeli açısından ise en yüksek ek göstergeler ilgili mevzuatları uyarınca Anayasa Mahkemesi Başkanı ile Genelkurmay Başkanı için (9000) olarak belirlenmiştir.

Anılan fıkra uyarınca ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmamaktadır. Kurumların 1, 2, 3 ve 4'üncü dereceli kadrolarına atananlara uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya 657 sayılı Kanuna ekli I sayılı cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamamaktadır.

Gösterge ve ek gösterge aylıkları 657 sayılı Kanunla düzenlenmekle birlikte, *taban aylığı* 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. (1000) gösterge rakamının aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar taban aylığı olarak ödenmektedir.

Devlet memurlarına ödenen aylıklardan sonuncusu ise *kıdem aylığıdır*. Bu aylık da taban aylığında olduğu gibi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele her bir hizmet yılı için (20) gösterge rakamının aylık katsayısıyla çarpımı sonucunda bulunan miktar kıdem aylığı olarak ödenmektedir. Ancak 25 ve daha fazla hizmet yılını dolduranlar için gösterge rakamı (500) olarak uygulanmaktadır. Yani bir devlet memurunun 30 yıllık hizmeti olsa bile bu kişinin kıdem aylığı 25 yıl üzerinden hesaplanarak ödenecektir.

2. 2. 2. Zamlar

Zamlar, diğer adıyla yan ödemeler, 657 sayılı Kanunun “Zam ve tazminatlar” başlıklı 152'nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu zamlar; “iş güclüğü zammı”, “iş riski zammı”, “mali sorumluluk zammı” ve “temininde güçlük zammı” olmak üzere dört tanedir. Bu zamların hangi işi

yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Zamlar bu kapsamda, ilki 2006 yılında olmak üzere, “*Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar*” adı altında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararının I sayılı cetvelinde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlardikkate alınmak suretiyle düzenlenen puanların yan ödeme katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar üzerinden ödenmektedir. Ayrıca, bu zamların hepsinin memurlara ödenmesi söz konusu değildir. Görevin niteliğine göre, zammın biri veya birkaçının ödenmesi öngörülmektedir.

İş gücülüğü zammı; niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışanlara, *iş riski zammı*; hayat ve sağlık için tehlike arzeden hizmetlerde çalışanlara, *mali sorumluluk zammı*; Sayıştay’a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla, vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğer görevlilere, *temininde güçlük zammı*; temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan elemanlar için ödenmektedir.

2. 2. 3. Tazminatlar

Devlet memuru maaşlarının gelir unsurlarında tazminatlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu tazminatları kendi aralarında hizmet tazminatları, makam, görev ve temsil tazminatları ile yabancı dil tazminatı olarak sınıflandırabiliriz.

- ***Hizmet Tazminatları***, zamlarda (yan ödemeler) olduğu gibi 657 sayılı Kanunun 152’nci maddesinde düzenlenmiştir. Zamlar söz konusu maddenin birinci fıkrasında düzenlenmekle birlikte, tazminatlar en kapsamlısı özel hizmet tazminatı olmak üzere ikinci fıkradan itibaren detaylı olarak düzenlenmiştir.

Zamlarda olduğu gibi anılan maddede sayılan tazminatların da hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Bu kapsamda çıkarılan “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar”ın I sayılı cetvelinde zam puanlarına yer verildiğini daha önce belirtmiştik. Tazminatlar ise II ve III sayılı cetvelerde düzenlenmiştir. Bu tazminatların hesaplanmasında daha önce değindiğimiz EYDMA kavramı devreye girmektedir.

Söz konusu cetvellerde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlar dikkate alınmak suretiyle belirlenen oranların EYDMA ile çarpımı sonucunda bulunan miktar türüne göre tazminat olarak ödenmektedir. 152'nci maddede ve bu kapsamda çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararında bu tazminatlar tek tek sayılmaktadır.

Özel hizmet tazminatı; Genel İdare Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Teknik Hizmetler ve Avukatlık Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, kariyer meslek personeline, Dışişleri Bakanlığı meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarına, MİT fiili kadrosuna dahil personele, iş ve meslek danışmanlarına ve üst yönetim görevi yapan personele özel hizmet tazminatı ödenmektedir.

Diğer taraftan, *eğitim, öğretim tazminatı*; Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfına dahil öğretmen unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapanlara (Öğretmen unvanlı kadrolarda bulunanlardan okul müdürü ve okul müdür yardımcısı, yönetici ve eğitim uzmanı olarak görevlendirilenler ile cezaevi okullarında çalışan öğretmenler dahil olmak üzere), *din hizmetleri tazminatı*; il müftü yardımcısı, ilçe müftüsü, eğitim görevlisi ve mesleği ile ilgili yüksek öğrenim mezunu olup "Vaiz" kadrosuna atananlar ile Din Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *emniyet hizmetleri tazminatı*; Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *mülki idare amirliği özel hizmet tazminatı*; Mülki İdare Amirliği Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *denetim tazminatı*; müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, uzman gibi kariyer meslek personeline, *adalet hizmetleri tazminatı*; Yüksek Mahkemeler, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay, İl ve İlçe Seçim Kurulları, Adli, İdari ve Askeri Yargıda (ceza infaz kurumları ve icra müdürlükleri personeli dahil) görevli 657 sayılı Kanuna tabi personele ve *diğer tazminatlar*; 657 sayılı Kanunda belirtilen hizmet sınıflarında olup da önceki bölümlerde yer alan tazminatlardan yararlanmayan personele ödenmektedir.

Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca; kurumların teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarına ait kadrolarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarına atanılabilecek mesleki bir üst öğrenimi bitirenlere, cetvelerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere, kariyerleri (mesleki üst öğrenimleri) esas alınarak zam ve tazminat ödenmektedir. Kadroları teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarından bir kadroya atanılamayacak herhangi bir üst öğrenimi bitirenlere ise bitirdikleri üst öğrenimden dolayı zam ve tazminat ödenmemektedir.

Diğer önemli bir husus ise, anılan Bakanlar Kurulu Kararının eki IV sayılı cetvelde belirtilen kalkınmada öncelikli yörelerde çalışan, daha çok Teknik Hizmetler ile Sağlık Hizmetleri Sınıfına dâhil kadrolarda çalışan personel için öngörülen, bazı personele anılan Karar kapsamında ilave zam ve tazminat ödemesi yapılmaktadır.

- **Makam Tazminatı**, 657 sayılı Kanunun ek 26'ncı maddesinde düzenlenmektedir. Bu Kanuna ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizarlarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenmektedir.

Makam tazminatının ödenmesinde önemli bir husus, bu görevlerde makam tazminatını almaya müstehak oldukları tarihten itibaren toplam iki yıl süre ile çalıştıktan sonra emekliye ayrılanlara ödenecek miktarın tamamının bu kişilerin hayatta buldukları sürece her ay T. C. Emekli Sandığına (artık Sosyal Güvenlik Kurumunca) ödeneceğinin düzenlenmiş olmasıdır. Burada, emekliye ayrılanlardan sadece 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu'na tabi olarak emekli olanların mı anlaşılması gerektiği, yoksa -Emekli Sandığının diğer ilgili kurumlarla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleşmesi sebebiyle- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında emekli olanların da mı bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği konusunda muğlâklık bulunmaktadır.

- **Görev Tazminatı**, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesinin (C) bendinde, bu tazminatın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ile çalışanlar ve emekliler için belirlenen gösterge rakamları ise 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Buna göre, kapsamda bulunan personelden makam tazminatı gösterge rakamı; "6. 000 olanlara 9. 000", "5. 500 - 4. 500 olanlara 7. 000", "4. 000 ve daha az olanlara 6. 000" gösterge rakamının, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamına ilave edilmesi suretiyle bulunan görev tazminatı gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenmektedir.

Diğer taraftan, görev tazminatı detaylı bir mahsuplaşma işlemine tabi tutulmaktadır. Ancak, özetle bu mahsuplaşma işlemi sonucunda tüm personele görev tazminatının asgari % 80 oranında ödendiğini söyleyebiliriz. Örneğin, (2000) makam tazminatı gösterge rakamı bulunan görevde çalışan bir personelin görev tazminatı gösterge rakamı; (6000) gösterge rakamına (2000) makam gösterge rakamının

ilave edilmesiyle birlikte (8000) olacaktır. (8000) gösterge rakamının da %80'i hesaplanarak nihai görev tazminatı (6400) gösterge rakamı üzerinden hesaplanacaktır.

- **Temsil Tazminatı**, 4505 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ve bu maddede kapsamında yürürlüğe konulan 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele anılan Bakanlar Kurulu Kararına ekli cetvelde yer alan gösterge rakamları üzerinden makam veya yüksek hâkimlik tazminatı alanlara, hizalarında gösterilen gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucu bulunan miktarda temsil tazminatı ödenmektedir.

Tablo 1. Temsil Tazminatı Göstergeleri

Makam ve Yüksek Hâkimlik Tazminatı Göstergeleri	Temsil Tazminatı Göstergeleri
30. 000 olanlar	30. 000
20. 000 olanlar	20. 000
17. 000 olanlar	20. 000
15. 000 olanlar	20. 000
13. 000 olanlar	19. 500
10. 000 olanlar	19. 000
8. 000 olanlar	18. 000
7. 000 olanlar	17. 000

Kaynak: 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki

Temsil tazminatı da görev tazminatında olduğu gibi mahsuplaşma işlemine tabi tutulmaktadır. 4505 sayılı Kanunda mahsup işlemlerinin, görev tazminatına uygulanan mahsupla ilgili hükümlerin esas alınarak yürütüleceği belirtildiğinden, hesaplanan temsil tazminatının %80'i üzerinden ödeme yapılacağını söyleyebiliriz.

- **Yabancı Dil Tazminatı**, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde ve kapsamda çıkarılan 11/4/1997 tarihli Başbakan Onayında düzenlenmiştir. Devlet memurlarına, yabancı dil sınavı sonunda her bir dil için (A) düzeyinde başarılı olanlara 1500, (B)

düzeyinde başarılı olanlara 600, (C) düzeyinde başarılı olanlara 300 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı geçmemek üzere Maliye Bakanlığının teklifi ve Başbakan onayı ile belirlenen miktarlarda aylık yabancı dil tazminatı ödenmektedir.

Bu kapsamda yapılan sınavlar beş yıl süreyle geçerlidir. Bu sürenin bitiminde sınava girmeyenlerin yabancı dil seviyeleri bir alt düzeye inmiş sayılmakta, seviyeleri (C) düzeyinde olanların yabancı dil tazminatları ise kesilmektedir.

2. 2. 4. Ek Ödeme

Ek ödeme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ve ek ödeme oranlarına ilişkin (I) sayılı cetvelin 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü farklı personel ve teşkilat kanunlarında düzenlenmiş bulunan ek ödeme veya başka adlar altında yapılan ödemelere ilişkin hükümler bu Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış, yeni düzenleme ile aynı unvanda bulunanlara aynı mevzuat uyarınca aynı oranda ek ödeme verilmesi düzenlenerek ödemelerde büyük ölçüde birliklik sağlanmıştır.

657 sayılı Kanununun 152'nci maddesi uyarınca ödenen tazminatlardan sonra EYDMA kavramı ek ödeme tutarlarının hesaplanmasında da karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9'uncu maddesindeki ifadesiyle; aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılmaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin amaç maddesi bulunmamakla birlikte, farklı bir mevzuat düzenleme tekniğiyle maddenin amacı yine madde içinde düzenlenmiş, "aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamanın" maddenin amacı olarak vurgulanması ve dolayısıyla "reform" iddiasıyla yapılan bu düzenleme dikkatlerden kaçmamaktadır.

2. 2. 5. Aile Yardımı Ödeneği

Aile yardımı ödeneğine ilişkin hükümler, 657 sayılı Kanununun 202 ila 206'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. 202'nci madde hükmü uyarınca bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan

veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için (1. 500), çocuklarından herbiri için de (250) gösterge rakamının (72'nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenmektedir.

Yine aynı madde uyarınca, gösterge rakamlarını 3 katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Nitekim, 3/7/2011 tarihli ve 2011/2022 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (1. 500) gösterge rakamının 1/7/2011 tarihinden itibaren (2. 134) olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2. 3. 666 Sayılı KHK ile Getirilen Maaş Sistemi

11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin birinci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 10'uncu madde ile kısaca merkez teşkilatlarının daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında, taşra teşkilatlarının en üst yönetici konumundaki kadrolarda ve merkez teşkilatlarının kariyer mesleklere ilişkin kadrolarında görev yapan personel için öngörölmüş yeni ve daha sade bir maaş düzenlemesi hayata geçmiştir. Bu düzenleme ile, daha önce devlet memuru maaşlarının gelir unsurları olarak saydığımız gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen zam ve tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları ile ek ödeme, kapsamdaki bu personel için kaldırılmak suretiyle sadece "ücret" ve "tazminat" gelir unsurlarından oluşan yeni bir maaş sistemi benimsenmiştir.

Ücret ve tazminat göstergeleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin II ve III sayılı cetvellerinde düzenlenmiş olup, kapsamda bulunan personelin kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilmektedir. Ücret, gelir ve damga vergisi kesintisine tabi iken, tazminattan sadece damga vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, yeni maaş sistemi uyarınca ücret ve tazminat unsurlarından maaş alan personelin sosyal güvenlik prim kesintileri, tâbi oldukları sosyal güvenlik mevzuatına göre eski kadro maaş unsurları üzerinden yapılmaktadır. Yani, yeni maaş sisteminde memur maaşının gelir unsurunu sadece ücret ve tazminat kalemleri oluşturmakta iken, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından prime esas kazancı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu açısından emekli keseneğine esas aylığı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ve (tazminat yansıtma oranlarına göre belirlenen) özel hizmet aylığı üzerinden hesaplanmaktadır.

2. 4. Maaşın Gider Unsurları (Kesintiler)

Memur maaşlarından iki tür kesinti yapılmaktadır. Bunlardan ilki vergi kesintileri, ikincisi ise sosyal güvenlik mevzuatı uyarınca yapılan kesintilerdir.

2. 4. 1. Vergi Kesintileri

Vergi kesintileri de kendi arasında *gelir vergisi kesintisi* ve *damga vergisi kesintisi* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2. 4. 1. 1. Gelir Vergisi Kesintisi

Gelir vergisi kesintisi, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu Kanunun birinci maddesinde gelir, “bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı” olarak tanımlanmıştır.

Bu çalışmada saydığımız maaşın gelir unsurlarından; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile zamlardan (yan ödeme) gelir vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, yeni maaş sisteminin getirildiği 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10’uncu maddesinde düzenlenen “ücret” kalemi de gelir vergisi kesintisine tabidir. Bu saydıklarımız dışında kalan; 657 sayılı Kanunun 152’nci maddesinde sayılan tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, yabancı dil tazminatı, ek ödeme ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin ek 10’uncu maddesinde düzenlenen tazminattan damga vergisi dışında hiçbir kesinti yapılmayacağı, dolayısıyla bu unsurlardan gelir vergisi kesintisi yapılmayacağı, yine bu unsurların düzenlendiği mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, aile yardımı ödeneğinden, sosyal bir ödeme olması dikkate alınarak hiçbir vergi kesintisi yapılmayacağı ilgili mevzuatında düzenlenmiştir.

Gelir Vergisi Kanunu’nun 103’üncü maddesinde ise gelir vergisi oranları düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında yukarıda saydığımız gelir vergisine tabi gelirler bakımından, diğer bir ifadeyle gelir vergisi matrahından, yıl içerisinde ulaşılan gelir dilimlerine göre sırasıyla %15, %20, %27 ve %35 oranlarında kesinti yapılmaktadır. Ancak, yıl içerisinde en yüksek devlet memurunun dahi gelir vergisi matrahı %35’lik dilime ulaşmamaktadır. Öte yandan, nispeten daha düşük maaş alan memurların gelir vergisi kesintileri yıl sonuna doğru en fazla %20’lik dilimden yapılmaktadır. Ayrıca, söz konusu Kanunun 40’ıncı maddesi uyarınca, gelir vergisi matrahından (5434 ve 5510 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde hesaplanan) sigorta primleri indirilmektedir.

Gelir Vergisi Kanunu’nda düzenlenen diğer bir husus “asgarî geçim indirim” kavramıdır. Kanunun 32’nci maddesinde düzenlenen bu indirim; ücre-

tin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için %50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için %10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için %7, 5, üçüncü çocuk için %10, diğer çocuklar için %5'idir. Asgarî geçim indirimi, belirlenen bu tutarlar ile %15 oranının çarpılmasıyla bulunan tutarın, hesaplanan vergiden mahsup edilmesi suretiyle uygulanmaktadır. Ancak, indirim gelir vergisinden mahsup edilse de gelir vergisi matrahının hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

2. 4. 1. 2. Damga Vergisi Kesintisi

Damga vergisi kesintisi, 484 sayılı Damga Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Aile yardımı ödeneği hariç, yukarıda saydığımız maaşın tüm gelir unsurlarından binde 7, 59 oranında damga vergisi kesintisi yapılmaktadır.

2. 4. 2. Sosyal Güvenlik Mevzuatı Çerçevesinde Sigorta Primi Kesintisi/Emekli Keseneği

Emekli Sandığı, kamu görevlisi olan iştirakçilerine temelde emekli aylığı ve malûllük aylığı sağlanması işlevini yerine getirmekteyken, 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu çalışmaları neticesinde, 16/05/2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu'na devredilmiştir. Böylece, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiştir (Kuruca ve Özdamar, 2013: 319-320).

Sosyal güvenlik reformunun ikinci ayağı olan 31/05/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ise bazı hükümleri Anayasa Mahkemesince, 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendine tabi olanlar (kamu görevlileri) bakımından anayasaya aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir. Bunun neticesinde, uzun vadeli sigorta hükümleri bakımından ayırım yapılmış ve 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce 5434 sayılı Kanunun kapsamına girenler hakkında, eskiden olduğu gibi 5434 sayılı Kanunun uygulanması esası benimsenmiştir (Güzel, Okur ve Canikli-oğlu, 2012: 715).

Bu çerçevede, memurlardan Ekim 2008 tarihinden önce memuriyete girenler açısından 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri kapsamında "emekli keseneği", bu tarih ve sonrasında memuriyete girenler açısından ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümleri kapsamında "sigorta primi kesintisi" yapılmaktadır.

5434 sayılı Kanun kapsamında olanların emekli keseneklerine esas aylıkları, anılan Kanunun mülga ek 70'inci maddeleri kapsamında; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile ek göstergelere bağlı olarak belirlenmiş olan tazminat tutarının toplamından oluşmaktadır. 5434 sayılı Kanunun mülga 14'üncü maddesi kapsamında, bu şekilde belirlenen emekli keseneğine esas aylığın %16'sı oranında "emekli keseneği" adı altında kesinti yapılmaktadır.

5510 sayılı Kanun uyarınca devlet memurları, Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına girmektedir. Anılan Kanunun 80 inci maddesine istinaden prime esas kazanç; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde sayılan tazminatlar ile makam, görev ve temsil tazminatları brüt tutarından oluşmaktadır. Hesaplanan bu tutar üzerinden de 81'inci madde kapsamında; %9 oranında malûl-lük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, %5 oranında genel sağlık sigortası olmak üzere toplam % 14 oranında prim kesintisi yapılmaktadır.

3. Maaş Sisteminin Sorunlu Yönleri

Yukarıda, kamu personel rejiminde mevcut maaş sisteminin gelir ve gider unsurları ile bunların mevzuat dayanakları ve bu kapsamda yürürlükte bulunan düzenlemelerden bahsedilmiştir. Bu başlık altında ise sistemin sorunlu yönlerini belirlemeye çalışacağız.

Öncelikle, sözü edilen düzenlemelerden görüleceği üzere, maaş sisteminin en sorunlu yanı, *düzenlemelerin çok detaylı ve karmaşık olmasıdır*. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen yeni maaş sisteminin kapsamı dışında kalan devlet memurlarının gelir unsurları oldukça fazladır. Kamuda belirli ihtiyaçlar ve amaçlar çerçevesinde, maaş unsurları zaman içerisinde bu şekilde artmış bulunmaktadır. Ayrıca, bu unsurlardan özellikle zam ve kıdem aylığı gibi ödemeler oldukça önemsiz miktarlarda kalmıştır.

Maaş unsurlarındaki bu artış, farklı adlar altında katsayıların belirlenmesinin de yolunu açmıştır. Daha önce de belirttiğimiz üzere; aylık katsayısı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısı olmak üzere mevcut maaş sisteminde üç tane katsayı kullanılmaktadır. Bunların yanında, bir katsayı gibi işlev gören en yüksek devlet memuru aylığı (EYDMA) da maaş hesaplamalarında kullanılmaktadır. Yani, çoğu gelir unsurunun hesaplanmasında katsayılarından faydalanılmakla birlikte, bazı gelir unsurlarının hesaplanmasında EYDMA kullanılmaktadır.

Sistemin diğer bir sorunlu yönü, maaş unsurlarına ilişkin düzenlemelerin farklı mevzuatlarda yapılmış olması, diğer bir deyişle *mevzuatta birlikteliğin sağlanamamış olmasıdır*. Aşağıdaki tabloda yukarıda değinilen maaşın gelir

unsurlarının mevzuat dayanaklarına yer verilmiştir.

Tablo 2: Maaşın Gelir Unsurları ve Dayanakları

Maaş Unsuru	Dayanağı
Gösterge Aylığı, Ek Gösterge Aylığı, Zamlar, Özel Hizmet ve Diğer Hizmet Tazminatları, Makam Tazminatı, Aile Yardımı Ödeneği	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
Taban Aylığı, Kıdem Aylığı, Görev Tazminatı, Ek Ödeme, Ücret, Tazminat, Yabancı Dil Tazminatı	375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
Temsil Tazminatı	4505 sayılı Kanun

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirli bir kesimin maaşlarının gelir unsurlarında sadeleştirilmeye gidilse de, ilgililerin prime esas kazançları/emekli keseneklerine esas aylıkları, “ücret” ve “tazminat” göstergeleri üzerinden değil, sanki bu kişilere gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile diğer ödemeler yapılmış varsayılarak, belirlenmektedir. Bu çerçevede, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile maaş sistemi sadeleştirilmiş gibi görünse de aslında sistem daha karmaşık hale gelmiştir. Ayrıca, bu sorun memurların emekliliğine de yansımaktadır. Çünkü, bu şekilde yeni maaş sistemine tabi bir memurun prime esas kazancı/emekli keseneğine esas aylığı, gelir unsurları üzerinden belirlenmemektedir. Bu durum hem işin doğasına aykırılık teşkil etmekte, hem de emekliliğe ayrılanların emekli maaşlarının düşük olmasına neden olmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik harcamalarının artışına engel olmak maksadıyla, prime esas kazanç/emekli keseneğine esas aylığın belirlenmesinde bu yöntemin benimsendiğini tahmin edebiliriz.

“Ücret” unsurundan gelir ve damga vergisi kesintisi yapılmakta iken, “tazminat” unsurundan sadece damga vergisi kesintisi yapıldığından çalışmanın önceki kısımlarında bahsedilmişti. Bu ayrımın yapılmasında, sigorta primi kesintisinin/emekli keseneğinin sadece “ücret” unsurundan yapılmasının planlandığı, bu sayede sosyal güvenlik maliyetlerinde ilave artışların önüne geçilmesinin amaçlandığı izlenimi ortaya çıkmaktadır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin hazırlanması çalışmalarında böyle bir amacın bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte, nihai düzenleme bu şekilde yapılmadığından iki unsurlu bir ayrıma gidilmesi anlamsız kalmıştır. Ayrıca, bazı gelir unsurlarından gelir vergisi kesintisi yapılması, bazılarında ise yapılmaması yeni maaş sistemi dışındaki diğer ödeme kalemleri için de geçerlidir. Daha önce de bahsettiğimiz üzere; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile zamlardan (yan ödeme) gelir vergisi kesintisi yapılmakta iken, 657 sayılı

Kanunun 152'nci maddesinde sayılan tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, yabancı dil tazminatı ile ek ödmeden bu kesinti yapılmamaktadır. Yani, bu konuda da bir birliktelik sağlanamamıştır.

Diğer bir husus, kamuda maaş sisteminin belirli boyutlarda “ek göstergesi” ve “en yüksek Devlet memuru aylığı” kavramları üzerine inşa edilmesi, sistemde tıkanmalara neden olmaktadır. En yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının ek göstergesinin (8000) olması ve birçok maaş veya ödeme unsurunun EYDMA'ya bağlı olması nedeniyle mevzuat düzenlemelerinde hareket serbestisi kalmamakta, bu da genel sistemin dışında birtakım yeni düzenlemeler yapmanın yolunu açmaktadır.

Öte yandan, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumu ve 2012 yılında 4688 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, böylece mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan düzenlemeler yeni bir boyut kazanmıştır. Toplu sözleşme hakkının bu şekilde yasal bir zemine kavuşması ve toplu sözleşme metinlerinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin kararlar alınması sebebiyle aslında karşımıza ilave bir mevzuat çıkmaktadır. Bunun neticesinde, bir memurun maaş unsurlarına ilişkin mevzuat incelenildikten sonra bir de toplu sözleşme metinlerine bakılması gerekmektedir.

Toplu sözleşme metinlerinin karşımıza ilave bir mevzuat olarak çıkmasının yanı sıra, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyük ölçüde sağlanan *maaş/ücret dengesinin toplu sözleşmelerde alınan kararlar sebebiyle tekrar bozulması* kamudaki maaş sistemi için daha büyük bir sorun alanıdır. Konuyu somutlaştırırsak, örneğin kamuda bir unvan için belirlenen ek ödeme oranı, o unvanda görev yapan bütün memurlar için aynı oranda ödenmekte iken, bir hizmet kolunda aynı unvanda görev yapan memurlar için bu oran farklı belirlenebilmektedir. Bu durum da eşit unvana eşit maaş ödenmesi anlayışını bozmaktadır.

Her ne kadar 4688 sayılı Kanun gereği toplu sözleşme niteliğinde olmasa da, toplu sözleşme süreciyle bağlantısı kurulan, taraflarının kamu ve sendika olduğu ve bu taraflarca imzalanan bir sözleşme çerçevesinde, yalnızca mahalli idarelerin kadro ve pozisyonlarında görev yapanlara ödenen “sosyal denge tazminatı”, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyük ölçüde giderilen maaş/ücret dengesinin tekrardan bozulmasına neden olan bir gelir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi ile düzenlenen bu ödeme, aynı unvanda görev yapan kamu görevlileri arasında net 870 TL'ye kadar maaş farkına neden olmaktadır.

Son olarak, maaş sistemine ilişkin bu detaylı ve karışık düzenlemeler, kamuda *bürokrasi ve kırtasiyeciliği ciddi boyutta artırmaktadır*. Dolayısıyla bu durum kamuda emek ve zaman kaybına neden olmakta ve kamudaki daha

önemli sorunlara odaklanmayı engellemektedir.

4. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada kamu görevlilerinin büyük bölümünü oluşturan devlet memurlarının maaş sistemi üzerinde durulmuştur. Hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlilerinin maaş sistemi çalışmanın kapsamına girmemektedir. Ancak, bu şekilde farklı statü ve mevzuatta, maaş sistemine ilişkin farklı düzenlemelerin olduğu düşünüldüğünde mevzuatta birlikten ne kadar uzaklaşıldığı anlaşılacaktır. Bu da, farklı statüdeki kamu personeli arasındaki maaş/ücret dengesizliği problemini gündeme getirecektir.

Ancak, konumuz olan “devlet memurlarının maaş sistemi”ne geri dönersek, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında yapılan düzenlemelerden belki de en önemlisi unvan bazında (bazı unvanlarda görevli devlet memurlarının maaşlarında, kadrosunun merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, üniversite ya da mahalli idarelerde bulunmasına göre belirli farklılıklar bulunmakla birlikte) maaş/ücret dengesizliğini büyük ölçüde gidermesidir. Burada, örneğin her bakanlık müfettişliği görevinin aynı önemde veya zorlukta olmadığı hususunda bir itiraz gelebilir. Ancak, geçmişten günümüze yapılan düzenlemelere bakıldığında iş barışının sağlanması anlamında bu politikanın daha isabetli olduğunu söylenebilir.

Öte yandan, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile maaş sisteminin sadeleştirilmesi hedeflenmiş olsa da 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 10’uncu madde ile II ve III sayılı cetveller, devlet memurlarının sayıca küçük bir kısmını kapsamaktadır. Ayrıca, daha önce ifade ettiğimiz gibi, bu kişilerin prime esas kazançları/emekli keseneklerine esas aylıkları eski gelir unsurları üzerinden belirlenmektedir. Bu çerçevede, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen düzenlemeleri bir “reform denemesi” veya “eksik reform” olarak nitelendirmek mümkündür.

Peki, mevcut düzenlemeler ve bunca açıklamadan sonra, kamu personel rejiminde maaş sisteminin sorunlarını nasıl çözebiliriz? Öncelikle maaş sisteminde “teklik ilkesi”nin benimsenmesi gerekmektedir. Vergi ve sosyal güvenliğe ilişkin kesintilerin dışında maaşın unsurları tek bir mevzuatta toplanmalıdır. Bu çerçevede ilgililer, maaş düzenlemelerine ilişkin tek bir mevzuata bakmalıdır. Bu mevzuata hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlileri de entegre edilebilecektir.

Teklik ilkesi kapsamında; “maaşın gelir unsuru”, “katsayı” ve unvanların düzenlendiği “cetvel” de tek olmalıdır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararna-

me ile getirilen yeni maaş sisteminde düzenlenen iki gelir unsuru bile fazladır. Devlet memurları için tek gelir unsuru belirlenmeli, sadece bu unsur üzerinden gelir ve damga vergisi ile sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin kesintiler yapılmalıdır. Elbette, aile yardımı ödeneği, yabancı dil tazminatı, fazla çalışma ücreti, vekâlet ücreti, ek ders ücreti, nöbet ücreti, öğretim yılına hazırlık ödeneği gibi farklı amaçlara özgülenen ödemeler ayrı bir gelir unsuru olarak ödenmeye devam edecektir. Hatta kamuda somut ve objektif kriterlere dayalı bir performans değerlendirme yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi halinde performans ücreti adı altında yeni bir gelir unsuru da karşımıza çıkabilecektir. Ancak, burada önemli olan mali haklara ilişkin düzenlemelerin tek bir mevzuatta düzenlenmesi ve maaşın sabit unsurları olan ödemelerin tek bir unsura indirilmesidir.

Bir ülke uygulamasından örnek vermek gerekirse, ABD'nin ücret sisteminde tek bir genel gösterge tablosu bulunmakta ve bu sistemine dâhil olan bütün kurumlarda kurumsal ilaveler olmaksızın, ortak olarak uygulanmaktadır. Böylece, ücret sisteminde kurumlar arasında tekdüzelik sağlanmıştır. (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009: 93)

Tek bir gelir unsurunun olması halinde, bu unsurun belirlenmesinde kullanılacak katsayı da tek olacaktır. Ayrıca, farklı farklı cetveller düzenlemek yerine tek bir cetvel ile tüm unvanlar için maaşlarına esas gösterge rakamı belirlenebilecektir. Tabi burada unvanlar tek tek sayılmak yerine belirli niteliklere göre sınıflandırılacaktır.

4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanındığından ve bu çerçevede toplu sözleşme metinlerinde yer alan kararların maaş sistemini daha da karmaşık hale getirdiğinden daha önce bahsetmiştik. Burada, elbette böyle önemli bir kazanımın kaldırılmasını önermeyeceğiz. Ancak, toplu sözleşmelerde devlet memurlarına verilen ilave ödemelerin yeni bir maaş unsuru oluşturmayacak şekilde belirlenmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, sosyal denge tazminatı ödemesinde olduğu gibi memurlar arasında maaş/ücret dengesizliğine neden olacak uygulamalara engel olunmalıdır. Bunun için de gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu personel rejiminde mevcut maaş sistemine ilişkin sorunlar, ücret adaletinin sağlandığı bir anlayış ile teklik ilkesi çerçevesinde; “tek mevzuat, tek maaş unsuru, tek katsayı ve tek cetvel” unsurlarının uygulanmasıyla büyük ölçüde çözülecektir. Böylece, maaş sisteminin anlaşılabilirliği ve şeffaflığı artmış olacak ve mevcut sistemin neden olduğu bürokrasi ve kırtasiyecilik büyük oranda azalacaktır.

Kaynakça

- ASLAN, O. E. (2011). *Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 44, Sayı: 3, s. 110-111.
- BAŞBAKANLIK. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>. Erişim tarihi: 07. 01. 2018.
- BAŞBAKANLIK. <http://www.resmigazete.gov.tr/>. Erişim tarihi: 07. 01. 2018.
- COŞKUN S. , DULKADİROĞLU H. (2009). *Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 64, Sayı: 3, s. 93
- GÜZEL, A. , OKUR, A. R. , CANIKLIOĞLU, N. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (14. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 715.
- KURUCA, M. , ÖZDAMAR, M. (2013). *Tüm Yönleriyle Emeklilik* (2. Baskı). Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, s. 319-320.
- SAYAN, İ. Ö. (2009). *Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 64, Sayı: 1, s. 204.

Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamalarına Bir Model Önerisi: Merkezi Personel Bilgi Sistemi

*Lütfi Alper Özmen**

Özet

Sosyal ve örgütsel çevredeki değişmeler ile bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, insan kaynakları işlevlerini çok daha geniş kapsamlı ve stratejik önemi olan bir noktaya taşımıştır. Önceleri sadece yasal zorunlulukların gerektirdiği şekilde, özlük işlerinin kayıt ve raporlaması gibi sınırlı iş tanımlarına sahip olan insan kaynakları bölümü, günümüzde teknolojinin de büyük yardımıyla yöneticilere üst düzey kararların alınmasında insan kaynağına yönelik her türlü bilgiyi sunan ve insan kaynağının kurum amaçlarında en uygun şekilde kullanılmasını sağlayan bir bölüm halini almıştır. Bütün kamu kaynakları ile ilgili kararlarda olduğu gibi, insan kaynakları ile ilgili kararlarda da en büyük etkiye sahip olan faktör bilgidir. Kararlara zemin oluşturan bilgilerin doğru, güvenilir, güncel ve zamanında olması gibi özellikleri kararların doğruluğunda önemli rol oynar. Doğru kararlara temel oluşturacak iyi bilgi, ancak düzen işleyen bir personel bilgi sistemi ile mümkün olmaktadır. Personel Bilgi Sistemleri (PERBİS), örgütlerde insan kaynaklarına yönelik bilgileri sağlamak, depolamak, kullanmak, irdelemek ve dağıtmak amacıyla kullanılan sistemlerdir. Sistemin başlıca amacı, ihtiyaç duyulan enformasyonu zamanında ve doğru olarak elde etmek ile insan kaynağı ile ilgili kararlar alacak olanlara enformasyonu faydalı bir biçimde sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, Personel Bilgi Sistemi, Reform çalışmaları, E-Devlet, Bilgi

* Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Başkanlığı, laozmen@dpb.gov.tr
Makalenin gönderilme tarihi: 05.02.2018; Kabul tarihi: 09.03.2018.

A Model Proposal to E-State Applications in Turkish Public Administration: Central Personnel Information System

Abstract

Changes in social and organizational environment and rapid developments in information technologies have brought the human resources functions to a more comprehensive and strategically important point. The human resources department which had a limited job definition such as recording and reporting personal affairs as per legal requirements before has turned to a department which provides the executive with all kind of details on the human resource for him/her to make decisions by great support of the technology and ensures that the human resource is used in a way most compatible with the organizational goals. As in decisions on all public resources, the most influential factor regarding human resources decisions is information. It is very significant for the information forming basis for the decisions to be accurate, reliable, up-to-date and timely in order for these decisions to be right ones. The good information to form basis for right decisions can only be ensured by a properly functioning personnel information system. Personnel Information Systems (PERBIS) are systems which are used to provide, store, use, scrutinize and distribute the information on human resources within the organizations. The primary purpose of these systems is to obtain the information timely and accurately and provide it for those who will make decisions on the human resources in an effective manner.

Keywords: Civil Servant, Personnel Information System, Reform Efforts, E-State, Information

Giriş

Hükümet programları, kalkınma planları ve stratejik planlar ile belirlenen politika ve hedefler doğrultusunda kamudaki insan gücünün etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması için birtakım ilkeler belirlenmiştir. Bu belirlenen ilkeler çerçevesinde ise kamu personelinin sayısı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanının oluşturulması hususunu işleyen idari bir kapasite gerekmektedir.

Personel Bilgi Sistemleri olarak adlandırılan bu yapının etkin bir şekilde işletilmesi, sosyal ve ekonomik açıdan büyük önem taşımaktadır. İhtiyaç duyulan bilginin zamanında, doğru ve kaliteli bir şekilde elde edilmesi, izlen-

mesi, raporlanması ve değerlendirilmesi şüphesiz personel yönetiminin başarısını belirleyen önemli hususlardır. Özellikle kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanımı, iyi işleyen bir personel bilgi sisteminin varlığını zorunlu kılmaktadır.

Gerek merkezi düzenleyici ve yönlendirici idarelerce kendi işleri ile ilgili tüm ülkedeki personeli kapsayıcı, gerekse diğer kamu idarelerince kendi bünyelerinde çalışan personellerin takibini sağlamak için önemli otomasyon sistemleri geliştirilmiş ve geliştirilmeye devam edilmektedir.

Ancak söz konusu sistemlere ilişkin tasarım ve geliştirme süreçlerinin bütünsel bir yaklaşım yerine büyük ölçüde birbirinden bağımsız yürütülmüş olması, Türkiye'deki personel bilgi sistemimizin farklı aşamaları ile ilgili otomasyon sistemleri arasındaki entegrasyonun sınırlı düzeyde kalmasına ve bazı alanlarda mükerrer iş süreçlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Ciddi derecede kaynak israfına yol açan bu durum, veri tutarlılığı ve kontrol düzeyleri açısından da riskler içermekte, neticede ise kamu personel yönetiminin ihtiyacı olan veri setinin tam anlamıyla oluşturulmasını zorlaştırmaktadır.

Genel hatları ile özetlenen nedenlerden dolayı, kamu personel yönetim sistemimiz kapsamında yer alan bilişim sistemlerinin, yeniden değerlendirilmesi ve bütünleşik bir yapıya kavuşturulması, tartışılmaz bir zorunluluk halini almıştır.

Kamu personel yönetiminde karar alma sürecinde beklenen etkinliğin sağlanabilmesi için doğru tasarlanmış, yükleri asgariye indirilmiş, kurumsal sorumlulukları gözeten ve kurumların yönetim süreçlerine en az müdahalede bulunan bir çözümün geliştirilmesi gereği açıktır. Bu çözüm aynı zamanda, kamu personel yönetimi karar alma sürecinin idari, mali ve hukuki denetimin ihtiyaç duyacağı veri setini derleyebilmeli, güncel ve tam olarak ilgililerine sunabilmeli, konulan kuralları uygulamaya tam olarak yansıtılabilmelidir.

Bu çalışma, kamudaki personel verilerine ilişkin genel bir değerlendirme yaptıktan sonra, personel bilgilerinin kaydedilmesinin mevcut durumunu ve gelecekteki muhtemel durumu ortaya koymayı hedeflemektedir. Çalışmamızda personel bilgilerinin merkezi olarak tutulmasının getireceği yararlar ve sakıncalar konusu tartışılmıştır. Kamu yönetiminin etkin işlemesi, kamu personelinin verimliliğinin artırılması, kamu yönetiminde kamu kurumları arasında bütünleşik bir personel bilgi bankasının kamu yönetimine katkısı değerlendirilmiştir. Çalışmada, kamu yönetiminde reform tartışmaları kapsamında merkezi personel bilgi sisteminin güvencesini sağlamak için neler yapılacağına dair de öneriler sunulmuştur.

1. Türkiye'nin E – Devlet Süreci ve Uygulamaları

Türkiye, aynı anda iki farklı değişim rüzgârının etkisi altında kalmıştır. Bunlardan biri, Sanayi Devrimi'ni tamamlamak için gereken değişim rüzgârı; diğeri ise henüz Sanayi Devrimi'ni tamamlamadan ortaya çıkan ve tüm dünyada hızla esen Dijital Devrim'in getirdiği bilgi toplumu olma rüzgârıdır.

Şiddetli esen bu değişim rüzgârları altında, Türkiye'nin iki seçeneği vardır. Birincisi, değişim rüzgârlarının durulmasını beklemek ve bu arada bir sığınak bulup hayatta kalmaya çalışmaktır. İkincisi ise bir gemi inşa ederek bu değişim rüzgârlarıyla yelkenleri fora yapıp gelecekteki güzel günlere doğru yola çıkmaktır.

Türkiye, Dijital Devrim'i zamanında ve iyi bir şekilde kavrayıp gerekli atılımları yapabilirse bugüne kadar kaderimiz gibi görünen “az gelişmişlik yaftası” üzerimizden hızla atılabilir. Çünkü Dijital Devrim beraberinde fırsatları da getirmektedir. Örneğin, e-Devlet kavramı, bu devrimin en önemli yapılanma fırsatlarından biridir. 21. yüzyılda, bilgi toplumunu yönetmek, geleneksel devlet anlayışıyla ve yapılanmasıyla mümkün olmayacak, bunun yerine e-Devlet yapısı gelecektir.

Türkiye – AB ilişkilerinde belirleyici özelliği olan ve ülkemiz açısından hedefleri ortaya koyan Ulusal Program'ın 17. bölümü olan “Bilim ve Araştırma” başlığı altında, Türkiye'nin bu konudaki kararlılığı ifade edilmiştir:¹

“Hükümetimiz AB çerçevesinde başlatılan ve yürütülmekte olan e-Avrupa girişimini desteklemekte ve bu girişime katkıda bulunmak istemektedir. Türkiye'de Bilgi Toplumu oluşturmak amacıyla e-Türkiye girişimini başlatıp, yönlendirmeyi ve Avrupa Birliği'ndeki çalışmalarla eşgüdümü sağlayacak bir kurumsal yapıyı, ilgili özel sektör, akademik çevreler, sivil toplum örgütleri ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde oluşturmayı hedeflemektedir.”

Türkiye'de e-Devlet çalışmaları, 1998 yılında ulusal bilgi sisteminin kurulmasını hedefleyen Kamu-net projesi ile başlatılmıştır. Türkiye, e-Devlet olma yolunda çeşitli girişimlerde bulunmuş ve bunlardan bazılarını başarıyla uygulayabilmiştir. Diğer girişimler ise henüz başlangıç aşamasındadır.

Türkiye'nin e-Devlet sistemine geçme sürecine katkıda bulunmak üzere birçok kurul ve birim oluşturulmuştur. Bazı kurullar birkaç toplantıdan sonra kendiliğinden feshedilmiş, bazıları ise sadece kâğıt üzerinde kalmıştır. Bu sü-

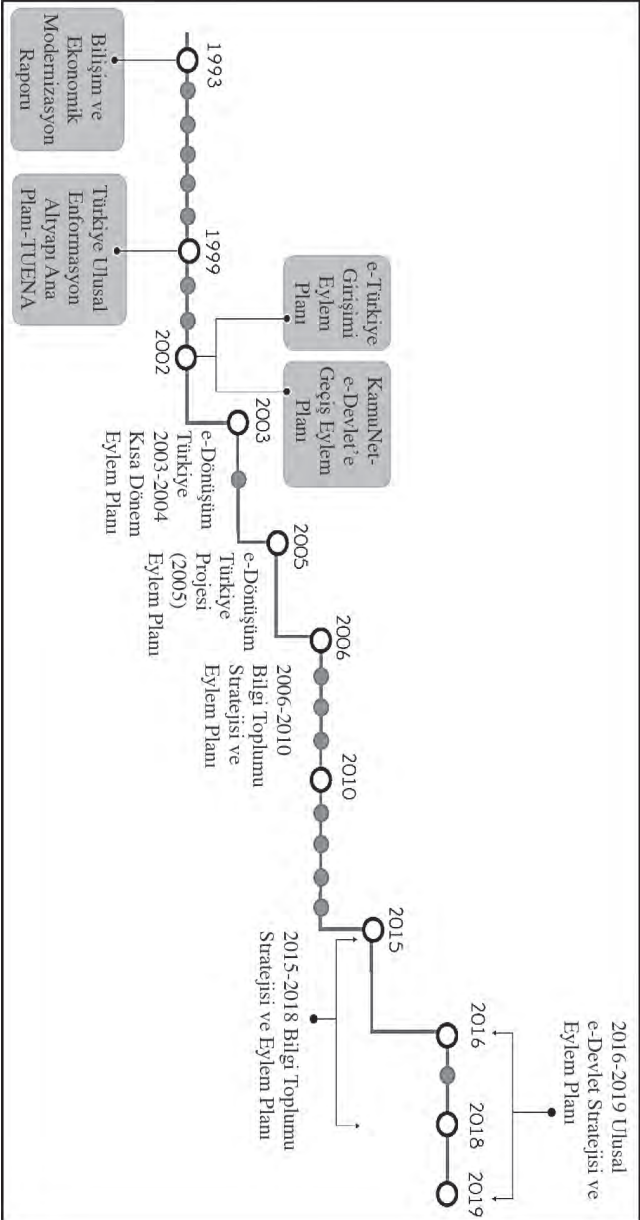
1 Hüseyin Şeyhanlıoğlu, “Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet”, *Türk İdare Dergisi*, 2007, Sayı 456, s. 101.

reçte önemli sayılabilecek bazı oluşumlar şöyle sıralanabilir:²

- Dünya Bankası (1993): Türkiye, Bilişim ve Ekonomik Modernizasyon Projesi
- Ulaştırma Bakanlığı – TÜBİTAK (1999): TUENA, Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı
- DTM (1998 – 2002): E – Ticaret Koordinasyon Kurulu
- Başbakanlık (1998 – 2002): KAMU – NET
- Türkiye Bilişim Şurası (Mayıs 2002)
- Başbakanlık (2001 – 2003): E – Türkiye Girişimi
- DPT – BTĐ (2003): E – Dönüşüm Türkiye Projesi
- DPT – BTĐ (2005): E – Dönüşüm Türkiye Projesi
- Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2006-2010)
- Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2016)
- Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı (2016-2019)

2 Lütfi Alper Özmen, *Türk Nüfus Hizmetleri ve MERNİS Projesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 85.

Şekil 1. Türkiye’de e-Devlet Politikalarının Çerçevesini Belirleyen Plan ve Belgeler



Kaynak: 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı³

3 İnternet: <http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Plani.pdf> adresinden 2 Mart 2018 tarihinde alınmıştır.

Bu çalışmaların devam ettirilememesinin ve başarısızlığa uğramasının sebeplerini incelediğimizde, karşımıza aşağıdaki konularda yaşanan birtakım aksaklıklar çıkmaktadır:

- Uygulanabilirlik,
- Kamu politikalarına uygunluk,
- Dünyadaki gelişmelere ve ülke gerçeklerine uygunluk,
- Siyasi sahiplenme,
- Kamu yatırımı programı ile ilişkilendirmeyi sağlayacak koordinatör birim eksikliği.

Yapılan girişimlerden bazıları, uygulanamayacak kadar geniş tutulmuş, bazıları gerekli siyasi iradeyi arkasında bulamamış, bazıları ise kamu politikalarına uyum sağlayamamıştır. Ayrıca bütün bu projeler, birbirlerinden habersiz bir şekilde kendi başlarına uygulanmaya çalışılmıştır. Yani e-Devlet projelerinin toplam faydayı sağlayabilecek bir politikası ve uygulanma stratejisi oluşturulamamıştır. Bu da başarısızlığa neden olmuştur.⁴

Ülkemizde Ocak 2018 tarihi itibarıyla; kamu hizmeti sağlayan kurum ve kuruluşlara ait 17.710 internet sitesi bulunmaktadır. Bunların dağılımı ise genellikle merkezi idareye bağlı kamu kuruluşlarına ait “gov. tr” uzantılı 13.530, yerel yönetimlere ait “bel.tr” uzantılı 1.386, ilköğretim ve liselere ait “k12. tr” uzantılı 1.543, üniversitelere ve enstitülere ait “edu.tr” uzantılı 675, askeri hizmetlere ait “mil.tr” ve “tsk.tr” uzantılı 58 ve asayiş hizmetlerine ait “pol.tr” uzantılı 518 internet sitesi şeklindedir.⁵

Türkiye’de bazı kamu kuruluşları tarafından, bilgisayar donanım ve yazılım altyapısı geliştirilerek yapılması gerekli kamu hizmetlerinin otomasyonu, insani hatalardan arındırılması, bilgilere erişim kolaylığı ve çabukluğunu sağlamak amacıyla hizmet odaklı projeler yürütülmektedir. Çalışmamızın ana konusu olan Personel Bilgi Sistemleri Projesi (PERBİS) ile de alakalı olan bu projelerin başlıcaları İçişleri Bakanlığı Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS), Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık İstatistikleri Bilgi Sistemi, Gümrük Bakanlığı Gümrük Sistemleri Otomasyonu (GİMOP), Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Bilgisayar Otomasyonu (VEDOP), Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı (UYAP), İçişleri Bakanlığı İl Envanteri Modernizasyonu (İLEMOD), Polis Ağı Oluşturma (Pol-Net), Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Bilgi Sistemi (TAKBİS) projeleridir

4 Özmen, *a.g.k.*, s. 86.

5 İnternet: Web: <https://www.nic.tr/index.php?USRACTN=YEARSTAT&PHPSESSID> adresinden 10 Ocak 2018 tarihinde alınmıştır.

Merkezi yönetimin yaptığı BİT yatırımlarına ilişkin olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından verilen bilgilere göre:⁶

2002 yılında merkezi yönetim bütçesinden 203 adet BİT yatırım projesi için tahsis edilen ödenek 2017 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 848 milyon TL iken, aradan geçen 15 yıllık süre içerisinde 5 kattan fazla bir artış kaydeden kamu BİT yatırımlarına 2017 yılında 256 proje için 4 milyar 444 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir. 2011 yılından sonra yaşanan büyük artışta özellikle eğitim sektöründeki projelerin etkisi olmuştur .

“FATİH Projesi” 1 milyar TL ile 2017 yılında en fazla ödenek ayrılan BİT projesi olmuştur. 2017 yılında 298 milyon TL ödenek ayrılan “Kent Güvenlik Yönetim Sistemleri (KGYS) Projesi”, toplamda 204 milyon TL ödenek ayrılan üniversitelerin BİT yatırımları, 130 milyon TL ödenek ayrılan Adalet Bakanlığına ait “Bilgi Sistemleri İdamesi ve Yenilenmesi” projesi, 130 milyon TL ödenek ayrılan “Mekansal Adres Kayıt Sistemi Veri Üretimi ve Yaygınlaştırılması” projesi ve 110 milyon TL ödenek ayrılan “Acil Çağrı Sistemi” projesi en büyük bütçeli BİT projeleri olarak öne çıkmaktadır.⁷

2. Personel Bilgi Sistemleri (PERBİS)

2. 1. Personel Bilgi Sistemleri’nin Tanımı

Personel Bilgi Sistemleri; enformasyon fazlalığını minimize etmeye, doğru bilginin doğru formatta, doğru zamanda ve doğru yerlere ulaşmasını sağlamaya yönelik sistem olarak tanımlanmaktadır.⁸

Günümüzde hızla gelişen teknoloji, örgütleri pek çok açıdan etkilemiş ve değiştirmiştir. Örgütler, tanıdıkları ortamlardan sıyrılıp; çevreye, dış çevrenin ve personelin isteklerine ve tüm bunlarla birlikte teknolojiye ayak uydurmak zorundadırlar. Günümüz örgütleri, küresel ekonomi ve sürekli değişen rekabet koşullarında doğru bilgiye en kolay şekilde ulaşarak daha hızlı karar vermenin ve yeniliklere uyum sağlamanın yollarını aramaktadırlar. Bilgi ekonomisinde yeni teknolojilerin gelişimi ile birlikte örgütler bu tür ihtiyaçlarını bilişim teknolojileri ile giderecek seviyeye ulaşmışlardır. Bilgisayarların iş

6 Kalkınma Bakanlığı, (2017). Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları. Ankara: Bilgi Toplumu Dairesi. İnternet: http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/06/Kamu_BIT_Yatirimlari_2017.pdf/ adresinden 10 Ocak 2018’de alınmıştır. s. 2.

7 Kalkınma Bakanlığı, *a.k.*, s. 3.

8 Zeyyat Sabuncuoğlu, İnsan Kaynakları Yönetimi, (Birinci Baskı), Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2000, s. 2.

yaşamında yaygın olarak kullanılması ve internet teknolojisindeki hızlı gelişmeler İnsan Kaynakları Yönetimi'ni de etkilemiş ve gelinen son nokta; geniş anlamda "Elektronik İnsan Kaynakları Yönetimi (E-İKY)" olarak adlandırılabilen Personel Bilgi Sistemleri (PERBİS) olmuştur.

Örgütler için en önemli kayıp; farkında olarak veya olmayarak ürettikleri bilgiyi kullanamamalarıdır. Personel Bilgi Sistemleri; bir örgütün ürettiği bilgiyi depolar, kıyaslar ve gerektiğinde istenilen şekilde örgütün her kademesine bu bilgiyi raporlar. Bu anlamda; bilgi çağında, bilgi üretici ve uygulayıcı olarak insan kaynaklarının yönetim sürecinde etkinliğini artırmak amacıyla personel bilgi sistemleri vazgeçilmez bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Küreselleşen dünyanın getirdiği rekabet şartlarında; örgütler, kendilerine katma değer sağlayacak çözümleri hedeflemektedirler. Bu hedeflere ulaşma yollarını seçerken en önemli kriterlerini işgücü ve maliyet oluşturmaktadır. İnsan kaynakları fonksiyonlarının elektronik ortama taşınması ile örgütler, idari işlerini az bir zaman ve emek harcayarak çözmektedirler. Bu şekilde, doğru verilere hızlı erişim sağlanır; sonucunda da insan kaynakları danışmanları, katma değeri yüksek işlere odaklanarak sürekli bir gelişim için gereken zaman ve iş gücünü ayırabilir.⁹

Bilgi sistemlerinin günümüz koşullarındaki durumuna baktığımızda hızla artan bir kullanım oranına sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte; dünyada ve Türkiye'de, kurumlar giderek artan bir hızla entegre insan kaynakları sistemleri kapsamında yürütemedikleri işlerinde dış kaynak kullanımına gitmektedirler. Elektronik insan kaynakları hizmeti veren şirketler, standart ya da kuruma özel çözümleriyle tüm kurumların stratejik ortakları haline gelmektedirler. Elektronik uygulamaların kurum ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi, uygulamaların sağlıklı bir şekilde yürütülebileceği araçların seçimi insan kaynaklarını hedeflediği noktaya taşıyabilecek önemli bir özellik olacaktır. Bilgi sistemlerinin insan kaynakları birimlerinin rutin işlerini ortadan kaldırarak hayatı kolaylaştırması bu birimlerde çalışan personellerin iş yükünü azaltması anlamına gelmektedir.

PERBİS'in ortaya çıkışı pek çok faktörün, mevcut çalışma koşullarında etkin hale gelmesi sonucu olmuştur. Ayrıca insan unsuruna verilen önemin artmasıyla, klasik personel yönetimi yaklaşımlarının yeni ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaya başlaması da sistemin ortaya çıkışında bir diğer faktördür. PERBİS, Yönetim Bilişim Sistemlerinin alt sistemlerindedir. Yönetim Bilişim Sistemleri ise Personel Yönetimi'nin eksiklikleri üzerine ortaya çıkmış bir sistemdir. Dolayısıyla PERBİS de Personel Yönetimi'nin yerini alan bir sistemdir.

9 Sabuncuoğlu, *a.g.k.* s. 2.

PERBİS Veritabanı; bünyesinde oluşturulacak alt sistemler ile ilgili veri ve bilgileri toplayıp değerlendirerek çıktı alt sistemlerinde bulunan raporlara dönüştürür. PERBİS Çıktısı ise her bilgi sisteminde olduğu gibi benzer çıktı tiplerine sahiptir. Bunlar; “Periyodik Raporlar”, “Veritabanı Sorguları”, “Matematiksel Modeller” ve “Uzman Sistem raporları” gibi raporlardır.¹⁰

2. 2. Personel Bilgi Sistemleri’nin Amacı

Sanayi toplumuna geçişin motoru olma işlevini buharlı makineler üstlendiği gibi; bilgi toplumuna geçişi de bilişim teknolojisinin temelinde bilgisayarlar gerçekleştirmiştir. Bilgi toplumunda ekonomik ve sosyal aktivitelerin merkezini bilgisayar ve iletişim teknolojileri oluşturmaktadır. PERBİS de, iletişim teknolojileri arasında önemli bir yere sahiptir ve örgütler için vazgeçilmez duruma gelmiştir. PERBİS’in temel amacını en basit anlatım ile “sistemin kullanıcılarına ‘bilgi’ formunda hizmet sunmak” şeklinde açıklayabiliriz.

Küreselleşmenin, teknolojik gelişme ve değişmelerin, insanın değerinin anlaşılmasının ve daha pek çok olgunun ön plana çıkması sonucu ortaya atılan PERBİS’in hedefi, aynı zamanda; küresel ve yeni ekonominin rekabetçi şartları dahilinde yenileşen, gelişen, verimli olarak üreten ve rekabet edebilen kurum ve örgütlere entelektüel, yani bilgi sermayesi, desteği vermek, yani bilginin bir üretim faktörü olarak örgütlerde yerini almasını sağlamaktır.

Sistemin başlıca amacı; “zamanlama açısından uygun, tam ve doğru enformasyonu sağlamak ve insan kaynağına dönük kararlar verecek olan ilgililere faydalı enformasyonu sağlamak”tır.¹¹ Bu açıdan değerlendirildiğinde kavram ile ilgili olarak daha kapsamlı bir tanım vermemiz gerekirse PERBİS’i; “bir örgütün insan kaynakları fonksiyonunun etkin olarak işlemesine yardım etmek için örgütün insan kaynakları ile ilgili bireysel ve tüm insan kaynakları faaliyetleri ile ilgili örgütsel verilerin toplanması, saklanması, güncelleştirilmesi, stratejik ve yönetsel kararların verilmesine yardımcı olacak biçimde bilgi haline dönüştürülmesini sağlayan sistem” olarak tanımlayabiliriz.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda Personel Bilgi Sisteminin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz;¹²

10 M. Aydın Tokaylı, Diyar Akay, Erhan Berk, Bilgi Sistemleri Araştırma Projesi; *İnsan Kaynakları Bilgi Sistemleri*, Ankara: Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2001, s. 8.

11 Angelo Denisi, Ricky Griffin, (2001). “Human Resource Management”, Boston:Houghton Mifflin Company, 2001, s. 124.

12 Denisi ve Griffin, a.g.k. s. 126.

- Çalışanların yeteneklerini yönetimin ihtiyaçları ile uyumlaştırarak örgütsel esnekliği sağlamak,
- Örgütün tüm prosedür ve yapılarını kaydetmek suretiyle bunlardan herkesin haberdar olmasını sağlamak,
- Toplam kalite yönetimi çerçevesinde çalışanların karar süreçlerine daha fazla katkıda bulunmalarını sağlamak,
- Çalışanlar tarafından kendilerine ait bilgilerin güncel tutulması ve bu sayede kişilerin kendi bilgilerinde gerçekleşen değişiklikler sonucunda sahip olabilecekleri hakların zamanında uygulamaya geçirilmesini sağlamak,
- Çok alt birimi olan örgütlerin farklı coğrafi bölgelerdeki birimlerinde aynı sistemi kullanarak çalışanlarının gerçek anlamda evrensel tarzda yönetmek,
- Kişinin işe başvurusundan işe yerleştirilmesine kadar devam eden süreçleri etkin bir biçimde yönetmek,
- Çalışanların sağlık durumlarını izleyip bu konu ile ilgili yönetsel kararları hızlıca almak,
- Çalışanların eğitimlerini iş tanımlarına ve personelin yetenek ve beceri gereksinimlerine planlamak ve bütçelemek.

2. 3. Personel Bilgi Sistemleri'nin Önemi

Etkin bir bilgi sisteminin, örgütün stratejisi ve organizasyonel başarısı üzerinde büyük etkisi olduğu kesindir. Örgütlerin bilgi sistemlerinden bekledikleri yararlar şöyle sıralanabilir: Daha az hata, daha iyi hizmet, daha yüksek çıktı kalitesi, daha çok iletişim, daha etkin yönetim, daha çok fırsat, daha başarılı yönetsel karar alım, rekabet avantajları, daha iyi güvenlik, operasyonlar üzerinde daha başarılı denetim bilgi sistemi, örgütteki her yöneticiye kendi sorumluluk alanında karar alma, planlama ve kontrol faaliyetlerini yürütebilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlamaktır.¹³

Personel Bilgi Sisteminin sağladığı bilgilerin, belirli özelliklere sahip olması gerekir. Bu özellikler; bilginin doğru olma özelliği, bilginin eksiksiz, tam olma özelliği, bilginin güncel ve istenilen zamanda ulaşılabilir olma özelliği, bilginin ilgili ve istenilen nitelikte olma özelliği, bilginin anlaşılır olma özelliğidir.

13 Raymond J. Stone, Human Resource Management, (5th Edition), Australia: Wiley Pub. 2005, s. 237.

2. 4. Personel Bilgi Sistemleri'nin Faydaları ve Sınırlılıkları

2. 4. 1. Personel Bilgi Sistemleri'nin Faydaları

Örgütler, bünyelerinde pek çok durum ve koşul barındırmaktadır. Bu durum ve koşullarla ilgili, kısacası çalışma ilişkilerini kapsayan, bilgilere anında ulaşma zorunluluğu söz konusudur. PERBİS, bu zorunluluk sonucu ortaya çıkmıştır ve bu zorunluluğu ortadan kaldırmıştır. Bu bile sistemin yararları konusunda oldukça belirleyici bir örnektir.

Sistemde yer alan bilgilerin bilgisayar ortamında tutuluyor olması, personel bilgi sistemi ile birlikte pek çok bilgi sisteminin kullanılmasını sağlayacaktır. Bu sistemlerin toplamı da Yönetim Bilişim Sistemlerini oluşturacaktır. Bilgilerin, bilgisayar ortamında tutuluyor olması genel anlamda şu yararları sağlar;

- Veri Doğruluğunda Artış
- Daha Kullanışlı ve Kaliteli sonuçlar
- İşlem Hızında Artış
- Verimlilikte Artış

Bilgisayar yardımıyla bilgi tutmanın faydalarından sonra, sistemin genel faydalarını incelemek gerekirse;

Kırtasiyeden Tasarruf: Elle yürütülen sistemlerin büyük dezavantajı olan kağıt doküman fazlalığı, PERBİS kurulmasıyla giderilir. Rutin raporlama işlemlerinde otomasyon sağlanır. Böylece zamanlı ve doğru raporlar elde edilir.

Eğitim Yönetimi: Normal bir sistemde hangi çalışanın hangi eğitimi aldığı ve alması gerektiğini bilmek ve açılan eğitim programlarına ihtiyacı olan çalışanları belirlemek önemlidir. PERBİS sayesinde, açılan programlara ihtiyacı olan çalışanları yönlendirmek daha kolaylaşır. Böylece doğru insanların doğru eğitimi alması sağlanır.

Ekonomik Planlama: PERBİS ile toplu sözleşme zamanındaki ücret politikaları daha iyi belirlenebilecektir. Sözleşmeli ve geçici personellerin kadroya geçirilmesi sürecinde kamuya getireceği ilave yükler daha net olarak hesaplanacaktır.

Kariyer Planlama: Deneyim isteyen bir işe kimlerin getirileceği elle tutulan sistemlerde çok daha zordur. Bunları bir bilgi sisteminden elde etmek hem daha kolay hem de seçim yaparken objektif olmak bakımından önemlidir.

Pozisyon Kontrol: Kurumlarda çalışma politikası nedeniyle birimler arası sürekli rotasyonlar oluyorsa bunu idare etmek manuel sistemlerde çok zordur. Bir birimde yeterli kalite ve sayıda eleman olup olmadığı ve hangi birimlerin eleman ihtiyacı ve fazlası olduğu, PERBİS yardımıyla kolaylıkla bulunabilir.

Mesaiye Uyuma: PERBİS bünyesinde hastalık, izin ve gecikme raporları tutularak bunların kurumlara ve kamuya maliyetleri hesaplanabilir. Bu tür raporların analizini yaparak kişisel sorunların belirlenmesini ve giderilmesini sağlar.

Personel Planlaması: Kurumların yapacakları projeler için ihtiyaç duyulan personelin kimler olduğu, PERBİS tarafından yapılan analizler neticesinde kolayca belirlenir.

2. 4. 2. Personel Bilgi Sistemleri'nin Sınırlılıkları

Bilgisayar destekli personel bilgi sistemi, personel kayıtlarında doğruluğu ve tam zamanlılığı sağlasa bile tek başına insan kaynakları bölümünün başarısını arttırmaz. Pek çok sistemin ve dolayısıyla yönetim bilişim sistemlerinin temelinde, her zaman insan unsuru bulunmaktadır. İnsandan bağımsız bir şekilde çalışmak, bu tür sistemlerde mümkün değildir. Uygulamalar genelde insan kaynakları faaliyetlerini daha iyi duruma getirebilir, fakat mükemmel bir sistem bile verimli bir insan kaynakları bölümünün ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılayamayabilir. Bazı insan kaynakları süreçleri ile ilgili kayıtlar hala elle tutulmaktadır veya insansız çalışması mümkün değildir. Bu süreçler öncelikle; fikir alışverişi, mülakatlar, denetim ve gözetimleri içeren kişiler arası faaliyetlerdir. Bu bağlamda; bilgi sistemlerinin, yönetim ve iletişim becerilerinin yerini asla alamayacağını vurgulayabiliriz. Örneğin; mülakatların bilgisayar yardımı ile yapılması durumunda, adayın genel hal ve davranışlarını, giyim kuşamını, temsil yeteneğini bilgisayarın algılayabilmesi son derece zordur.

Bilgi sistemleri elbette örgütler için çok değerlidir; ancak bazı durumlarda insan faktörü daha baskın olmaktadır. Aynı şekilde tüm personel kayıtlarının bilgi sistemleri aracılığıyla bilgisayarda tutulması da her soruna çözüm getirmeyecektir. Bazı rakamsal hatalar ya da genel anlamda yanlış veri girişleri, bu sistemler sayesinde düzeltilebilir ancak pek çok veri için bu mümkün olmayabilir. Böyle durumlarda düzeltmeleri yalnız insan kaynakları personeli yapabilir. İnsan kaynakları personeli, sisteme girilecek verilerin; performans değerlerinin, ücretlerin ve diğer değerlendirilebilir materyallerin mesleki ve ahlaki standartlara uymasını sağlamalıdır.

PERBİS sistemlerinin yetersiz kaldığı alanlar olduğu gibi bazı konularla ilgili ihtiyaçlara da cevap vermelidir. Bir PERBİS'in, insan kaynakları yöneticisinin şu sorularına yanıt verebilecek nitelikte olması gerekir;

- Örgüt içerisindeki her bir işin görev ile sorumlulukları nelerdir?
- Her bir çalışanın sahip olması gereken bilgi, beceri ve yetenekleri nelerdir?
- Örgütün gelecekteki insan kaynağı gereksinimi ne olacaktır?
- Örgütteki boş ya da boşalacak iş veya görevler için hangi kaynaklara başvurulacaktır?
- Örgütte ne tür eğitim ve geliştirme programları planlanıp uygulanacaktır?
- Çalışanlar ve bir bütün olarak örgüt istenilen performansa ulaşabilmiş midir?
- Örgüt içi yükselme ve iş rotasyonu uygulamaları nasıl gerçekleştirilmelidir?

Bu ve benzeri nitelikteki sorulara ilişkin, gerekli olan cevap niteliğindeki bilgilerin personel bilgi sisteminden elde edilmesi, ilgili yöneticilerin zamanında ve tutarlı kararlar vermesine olanak sağlayacaktır.

Yapılan açıklamaları özetlemek gerekirse, Personel Bilgi Sistemlerinin sınırları;

- Örgütlerde çok geniş bir çevreye hizmet etmek zorunda bırakılması,
 - Sistemde karşılaşılabilecek yasal zorunlulukların fazlalığı, karmaşıklığı ve hızla değişmesini aşmak zorunda olması,
 - Örgütsel veri süreç ve olayların geniş olması,
 - İK'nın ihtiyaçlarını hızlı bir şekilde karşılamak zorunda olması,
 - Kişisel verilerin kullanımının güvenliğini sağlaması,
- olarak sıralanabilir.

3. Türk Kamu Yönetiminde Personel Bilgi Sistemi Uygulamaları

3. 1. Organizasyonun Yapısı ve Büyüklüğü

Üzerinde çalıştığımız organizasyonun yapısını kamu kurum ve kuruluşları oluşturmaktadır. Organizasyonun büyüklüğü ise organizasyonun yapısı tarafından sisteme veri olarak girilen ve sistemin asıl kuruluş amacı olan,

kamu kesiminde çalışan personelden oluşmaktadır. Bunu daha detaylandırmamız gerekirse 657 sayılı Kanunun 4/A maddesine göre çalışan memurlar, 4/B maddesine göre çalışan sözleşmeli personel ve diğer sözleşmeli personel, 4/D maddesine göre çalışan işçiler (sürekli işçi, geçici işçi, kapsam dışı, özel hükümlere tabi personel), hakim ve savcılar, öğretim elemanları ve askeri personelden oluşmaktadır.

Yapı ve büyüklük önemlidir, fakat asıl önemli olan şey, personel bilgi sistemlerinin örgüt stratejisiyle dikey bütünleşmesi yanında, bu uygulamaların birbiriyle yatay ve çapraz olarak ilişkilendirilmesini ve birbiriyle etkileşiminin sağlanmasıdır. Kısaca, insan kaynakları uygulamalarında yatay düşünerek planlama yapmak ve bunu dikey düşünceyle irtibatlandırmaktır. Stratejik düşüncenin temelinde hâkim olan düşünce, budur. Ancak böyle bir yaklaşımla rekabetçi üstünlük elde etme yönünde örgüt stratejisinin biçimlendirilmesinde ve uygulanmasında insan kaynakları etkili bir rol oynayabilir.¹⁴

3. 2. Teknolojik Altyapının Oluşturulması

Özellikle günümüzde, kamu kesimindeki kurumların, insan kaynaklarına yönelik fonksiyonlarını yerine getirmesinde bilgisayardan yararlandığı görülmektedir. Geleneksel personel fonksiyonlarının yanı sıra stratejik nitelikli insan kaynakları fonksiyonunu da üstlenen günümüz insan kaynakları yöneticilerin başarılarını büyük ölçüde kurumlarındaki personel bilgi sisteminin etkinliği belirleyecektir. Bu nedenle, kurumlarda merkezi olarak kurulacak personel bilgi sisteminin; kamunun özellik, koşul ve amaçları doğrultusunda gerekli özenin gösterilerek tasarlanıp, uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Kurumların toplam performansını doğrudan etkileyecek kararların verildiği insan kaynakları bölümünün başarılı olması, kurumun gücünü artırarak, etkinliğini arttıracaktır.

PERBİS kurulumunda; öncelikli olarak kamu kurumların merkezden ayrı olarak sadece kendi kurumları için tasarladıkları lokal personel bilgi sisteminin incelenmesi, müteakiben elde edilen ihtiyaçlar paralelinde insan kaynakları bilgi önceliklerinin oluşturulması ve son aşama olarak ise; merkezi bir personel bilgi sisteminin geliştirilmesi başlıkları altında PERBİS teknoloji ve altyapı yönüyle ele alınmalı ve bu önceliklere göre sistemin program ve donanım yönünden desteklenmesi sağlanmalıdır.

3. 1. 3. Yürürlükteki Yasal Mevzuat

6111 sayılı Kanunun 114'üncü maddesi ile değiştirilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Kamu personel bilgi sistemi" başlıklı 231'inci mad-

14 Dursun Bingöl, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta, 2006, s. 21.

desinde; Devlet Personel Başkanlığının, kuruluş kanunlarına ve bütçe türlerine bağlı kalınmaksızın, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarına ve personeline ilişkin konularda, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarından talep edebileceği, kamu kurum ve kuruluşlarının bu bilgi ve belgeleri vermekle yükümlü oldukları, kamu kurum ve kuruluşlarının; atama, yer değiştirme, görevde yükselme, unvan değişikliği ve Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek diğer personel hareketlerini bildirmek zorunda oldukları, hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen kanun değişikliği ile 657 sayılı Kanununda Devlet Personel Başkanlığına tüm kamu kuruluşlarını kapsayacak biçimde merkezi bir personel bilgi sistemleri kurma yetkisi verilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı, kuracağı bu merkezi personel bilgi sistemi ile kamu kurum ve kuruluşlarından çalıştırdıkları personellerle ilgili olarak istediği her türlü bilgiyi alabilecektir.

6111 sayılı Kanunun 109'uncu maddesi ile değiştirilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Memur bilgi sistemi, özlük dosyası" başlıklı 109'uncu maddesinde; Memurların, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolacağı, her memur için bir özlük dosyası tutulacağı, özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulacağı, memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulacağı, ve özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen kanun değişikliği ile kurumların kendi bünyelerinde sadece çalıştırdıkları personellerle ilgili kurum içi bir personel bilgi sistemleri kurması öngörülmüştür.

Yukarıdaki her iki kanunu beraber yorumlarsak kurumların çalıştırdıkları personellerle ilgili bilgileri bilgisayar ortamında tutacakları, Devlet Personel Başkanlığının ise kuracağı merkezi bir personel bilgi sistemi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personellerin bilgisini tutacağı anlaşılmaktadır.

Öyleyse Devlet Personel Başkanlığı tarafından oluşturulacak olan merkezi personel bilgi sisteminin, kamu kurum ve kuruluşlarına da açılmasıyla kurumların kendilerine ait ikinci bir personel bilgi sistemlerini kullanmasına gerek kalmayacaktır.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planının durum analizinde

kaldırılan sicil sisteminin yerine personel bilgi sisteminin getirileceğinden,¹⁵ politikalarında ise kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacağından¹⁶ bahsedilmiştir.

2016 – 2019 yıllarını kapsayan Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planında, e-Devlet vizyonuna ulaşmak için dört stratejik amaç ve bu amaçlar için belirlenen hedefler açıklanmıştır.¹⁷

Bunlar;

Stratejik Amaç 1: e-Devlet Ekosisteminin Etkinliğinin ve Sürdürülebilirliğinin Sağlanması.

Hedefleri:

- e-Devlet çalışmalarında koordinasyon etkinliği artırılacaktır.
- Kurumsal e-dönüşüm kapasitesi geliştirilecektir.
- İnovatif yaklaşımlar takip edilerek e-Devlet ekosistemine uyumlandırılacaktır.

Stratejik Amaç 2: Altyapı ve İdari Hizmetlere Yönelik Ortak Sistemlerin Hayata Geçirilmesi.

Hedefleri:

- Ortak BT altyapıları geliştirilecektir.
- e-Devlet hizmetlerine yönelik ortak çözümler geliştirilerek yaygınlaştırılacaktır.
- İdari hizmetlere yönelik bilişim sistemlerinde bütünlük ve süreklilik sağlanacaktır.

Stratejik Amaç 3: Kamu Hizmetlerinde e-Dönüşümün Sağlanması.

Hedefleri:

- Kurumsal bilginin öncelikli ve etkin olarak elektronik ortamdan sunulması sağlanacaktır.
- Öncelikli sektörlerde bilişim sistemleri entegrasyonları güçlendirilecektir.
- e-Devlet hizmetlerinin olgunluk düzeyi artırılacaktır.
- Hizmet sunum kanalları iyileştirilecek ve çeşitliliği artırılacaktır.

Stratejik Amaç 4: Kullanım, Katılım ve Şeffaflığın Artırılması.

Hedefleri:

15 06/07/2013 tarih ve 28699 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planınının 378. Maddesi.

16 A.k.m.: 386.

17 Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016 – 2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı. <http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Planı.pdf> 2 Şubat 2018 tarihinde alınmıştır.

- e-Devlet hizmetlerinin kullanımını artırılacaktır.
- Açık verinin kullanım alanları yaygınlaştırılacaktır.
- e-Katılım mekanizmaları güçlendirilecektir.

Çeşitli kişiler ve örgütlerce kişilere ilişkin bilgilere gereksinim, tarihin çok eski dönemlerinden beri bulunan bir gerçekliktir. İnsanlar tarih boyunca, tehlikeden ve riskten kaçınmak, uygunsuz davranışları tespit etmek, başkalarının ne yaptığını kontrol etmek, kaydettikleri ilerlemeyi görmek ve toplumsal örgütlenme ve koruma amacıyla, etrafındakilerin yaptıklarına bakmışlar, gözetlemişlerdir. Bu sebeple kişiler hakkında bilgi toplama, onları izleme veya gözetleme için geliştirilmiş birçok araç bulunmaktadır. Çağımızda teknolojik olanakların gelişmesiyle, gözetim çok daha etkili bir hal almıştır.¹⁸

Bu yüzden sistemle ilgili olan bir diğer yasal mevzuatımız ise 6698 sayılı “Kişisel Verilerin Korunması” kanunudur. Kanunun amacı, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek olarak açıklanmıştır.

Kanun, kişisel verileri işlenen gerçek kişiler ile bu verileri tamamen veya kısmen otomatik olan ya da herhangi bir veri kayıt sisteminin parçası olmak kaydıyla otomatik olmayan yollarla işleyen gerçek ve tüzel kişileri kapsamına almıştır.

Kişisel veriler, ilgilinin açık rızası olmadan işlenemez. Ancak kanunlarda açıkça öngörülmesi halinde yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından kişilerin açık rızası aranmaksızın kişisel verilerinin işlenmesi mümkün olmaktadır.

3. 1. 4. İhtiyaç Duyulan Bilgi Türleri

Kaliteli bilginin sağlanması; güvenilir, zamanlı, okunabilen, anlaşılır, önemli ve amaca uygun bilginin belirlenmesine bağlıdır. Bilgi özel amaçları karşılamalı ve örgütün stratejik amaçlarıyla ve hedefleriyle uyumlu olmalıdır. Bu tür bilgiyi sağlayacak olan kaynakların seçimi ve kategorize edilmesi de önemlidir. Bu kapsamda, bilgiyi temin edecek kaynak niteliği taşıyan kişi, veri tabanı ve benzerlerinin aşağıdaki hususlara göre sınıflandırılması gerekmektedir.

Veri ve Bilgi Arasındaki Farkın Belirlenmesi: Veri ve bilgi aynı anlamda ele alınmamalıdır. Veri olayların, rakamların, sayıların ya da diğer sembollerin organize edilmeden ve anlamlı hale getirilmeden toplanmış, sıralanmış ve yorumlanmaya ve analize hazır hale gelmiş biçimindedir.

¹⁸ İbrahim Korkmaz, “Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme”, *TBB Dergisi*, 2016-124, s. 82.

Verinin kaliteli bilgiye dönüşebilmesi için içeriğinin güvenilir, zamanlı, anlaşılır, okunur ve amaca uygun olması gerekir.

Güvenilir ve Geçerli Bilgi: Yönetime ve kullanıcılara istikrarlı biçimde ne bilmek istediklerini söyleyen bilgidir. Bilginin güvenilirliği, onun geçerliliği ile yakından ilişkilidir. Geçerli bilgi, kullanıcılara yapılan faaliyetlerinde fayda sağlayan ve üretime yönelik sonuçlar elde edilen bilgidir. Bu, personel bilgi sisteminde güveni geliştirir. Güvenilir bilgiyi neyin sağladığı konusunda çoğu kişi, verinin her parçasının doğru olmasını yeterli görmektedirler. Gerçekte, güvenilirlik bilginin doğasına, rapor tiplerine, kurumun standartlarına ve kullanıcıların beklentilerine bağlıdır. Kullanıcılar, hatalara karşı en az toleransı göstererek, ayrıntılarla ilgilenmelidirler.

Zamanlı Bilgi: Bilgi, kullanıcıların aniden ortaya çıkan sorularına tam cevaplar sağlayabilmelidir. Bu kaliteye ulaşabilmek için, proje ekibi, hem girdi hem de çıktı gereksinimlerini gözden geçirmek zorundadır. Kullanıcıların hangi bilgiyi, hangi biçimde, istediği ortaya konmalıdır. Bazı raporların belirli zamanlarda üst makamlara ve sivil toplum kuruluşlarına (sendikalar vb.) gönderilme tarihleri bellidir. PERBİS buna göre gerekli raporları kullanıcılara dağıtacak raporlama alt menüsüne sahip olmalıdır.

Okunabilen Bilgi: Kaliteli okunabilen bilgi, kullanıcıların önemli bilgileri hızla görmelerini ve doğru sonuçlar çıkararak karar vermelerine olanak sağlayan bilgidir.

Önemli ve Amaca Uygun Bilgi: Kullanıcılara, örgütlerin ve insan kaynakları bölümünün, amaçları doğrultusunda sorunlarını en doğru bir biçimde yanıtlamalarını sağlayan bilgidir.

3. 1. 5. Sistemin Fonksiyonel Olması

Personel bilgi sisteminin fonksiyonelliğinin sağlanması, sistemin birleşebilen parçalardan oluşmasına, karar verme ve planlamayı kolaylaştıracak yararlı fonksiyonlara sahip olmasına ve kamudaki diğer bilgi sistemiyle bütünleşebilmesine bağlıdır.

Birleşebilen Parçalardan Oluşma: Personel bilgi sistemi, tek bir parça halinde olmak yerine kamudaki her insan kaynakları uygulaması için aynı veri tabanını kullanan ayrı bir modüle sahip olmalıdır. Her bir bilgisayar kendi sistemindeki bağlantılarla en üst sisteme bağlanır. Yani, merkezi olarak tutulan veri tabanı tüm bilgi sistemlerinden aldığı bilgiyi bir yerde toplayarak yetkilendirilen kullanıcılara dağıtabilmelidir.

Yararlı Fonksiyonlar: Personel bilgi sistemi; grafik işlemci, kelime işlemci, telekomünikasyon gibi yardımcı fonksiyon gibi ilave fonksiyonlarla desteklenmelidir. Arama menüsü, kısaltmalar, sık karşılaşılan problemler bunlara örnek olarak verilebilir.

Bütünleşme ve Ara Yüzler: Kurulan merkezi personel bilgi sistemi, kamu kurumlarında önceden var olan ve her kurumun kendisi için yaptırdığı personel bilgi sistemleriyle ve kullanılan ara yüzlerle birleşebilir nitelikte olmalıdır. Bu da kullanılan yazılımın esnetilebilme özelliği olması ile mümkündür. İhtiyaçları karşılamada yeni ara yüzler sistemin etkililik ve verimlilik ilkelerine göre kullanılmasını sağlar.

Dışarıdan Sisteme Giriş Yapabilme: Üst kademe yöneticiler ve sistem sorumluları kurum dışında buldukları sürelerde kendilerine gerekli olabilecek bilgi, belge ve raporlara kolaylıkla ulaşılabilirlerdir.

3. 1. 6. Girdi Süreç Kapasitesinin Belirlenmesi

Personel bilgi sisteminin girdi ve süreç kapasitesinin belirlenmesi; sistemin hızına, verimli çalışmasına, yerinin sağlamlığına, veri tabanının büyüklüğüne, biçimine ve sistemden bilginin tekrar elde edilebilmesine bağlıdır.

Hız: İnsan kaynakları faaliyetleri, hızlı veri girişi ve bitirilmiş raporlama kapasitesine gereksinim duymaktadır. Günümüz iletişim teknolojilerinde bu hız, saniyede ölçülen yüksek veri aktarımları ile ifade edilmektedir.

Verimlilik: Sistemde tutulan verilerin hız ve kapasitesinin en üst düzeye çıkarılması anlamındadır.

Bilginin Tekrar Elde Edilmesi: İnsan kaynakları bilgi sistemi, bilginin tekrar elde edilmesine olanak sağlayacak biçimde oluşturulmalıdır.

Veri Sağlamlığı: İyi bir sistem, içerdiği verilerin güvenliğini üst düzeye çıkaracak pek çok prosedür içerir. Çoğu veri hataları, veri girişi sırasında yanlış kodlama ya da veri giriş yetkililerinin dikkatsizliğinden kaynaklanan hatalardır. Sistemdeki verinin hatasız olması gereklidir.

Veritabanı Büyüklüğü ve Biçimi: Kamunun insan kaynakları bölümünün büyüklüğü ve fonksiyonları personel veritabanının büyüklüğünü ve biçimini belirlemektedir. Kurulacak sistemin insan kaynakları fonksiyonlarının ihtiyacını karşılayacak kapasitede veritabanına sahip olması gerekmektedir.

3. 1. 7. Çıktı Kapasitesinin Belirlenmesi

Sistemin çıktı kapasitesinin belirlenmesi; baskı ve raporların tasarımına, sistemin güvenilirliğine ve bilginin dağıtım biçimine bağlıdır.¹⁹

Baskı ve Rapor Tasarımı: Yönetime, ilgili personellere, kamu kurum ve kuruluşlarına ve yasal zorunluluklar karşısında sivil toplum kuruluşlarına, karşı hazırlanması gereken zorunlu raporlar özel olarak tasarlanmalıdır. Mevcut ve gelecekteki raporlama ihtiyacı ile her rapor için gerekli olan veri elemanları belirlenerek, raporların en iyi biçimde ihtiyacı karşılaması sağlanabilir.

Güvenlik: İnsan kaynakları bölümü ve sistemin kurulup yürütüldüğü merkezi personel bilgi sistemleri birimi, çalışanların bilgilerini yasal, ahlaksal ve kurum ile ilgili nedenlerden dolayı kişisel gizlilik ilkeleeri gereğince muhafaza etmek durumundadır. Sabıka kayıtları, sağlık kayıtları, engellilik, dini inanışlar, kişisel bilgiler gibi bilgilerin yayılması sınırlandırılmalıdır. Çünkü kişisel verilerin korunması, kanunen güvence altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra, kamuya işe alımlarda kurumlara dağıtılacak kadroların resmi açıklama yapılana kadar açıklanması engellenmelidir. Kamuda çalışanların ücret bilgileri de sıkı bir biçimde kontrol altında tutulmalıdır. Bu anılan sebeplerle, kurulan PERBİS'in güvenliğinin özel yazılım ve yetkilendirme ile sağlanmış olması gerekmektedir.

Bilginin Dağıtımı: Hangi bilgilerin ve bu bilgilerin kullanıcılara hangi yollarla ulaşacağını belirlenmesi gerekmektedir. O yüzden her kuruma yalnızca ihtiyacı olan verileri kullanması için yetki verilmelidir. Kurumların ihtiyaçlarının dışındaki verilerin verilmesi sistemin güvenliği için sıkıntı yaratır.

3. 1. 8. Kullanıcı Uygunluğunun Belirlenmesi

21 yy.'da değişim iki boyutta kendini gösterecektir. Birincisi teknoloji boyutudur, kullanılan teknolojinin sürekli olarak kendini yenilemesini ve buna ayak uydurulmasını ifade eder. İkinci boyut, kullanma uygunluğuna dayalı insan faktörünün düşünsel, fiziksel ve psikomotor alanlardaki değişimi ve süreci ifade eder. Bu ise organizasyonel dönüşümdür. Personel bilgi sisteminin

19 Ümit Öztürk, *İnsan Kaynakları Bilgi Sistemleri (İKBS) İle Performans Değerlemesi Arasındaki İlişkinin İncelenmesi –Bir Uygulama–* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2008, s. 77.

kullanıcı uygunluğunun belirlenmesi, kullanıcının tecrübesine, kodlamaya ve kullanıcıya uygun belgelemeye bağlıdır.²⁰

Kullanıcı Tecrübesi: İnsan kaynakları personelinin bilgisayarlı bir ortamda çalışmasa bile, bilgisayar sistemine yatkın, teknoloji ile barışık ve ona duyarlı olması gerekmektedir. Personel bilgi sistemi kullanıcılarının başlangıçta temel bilgisayar kullanımı ve görev ekranlarını anlama, belgeleme vb. eğitimleri alması gerekmektedir. Eğer kullanıcılar bu bilgilere sahipse insan kaynakları bu uzman şahıslardan yararlanarak daha fazla fayda elde edilebilir.

Kodlama: Bir sistemin iyi biçimde çalışması kullanıcıların verilere anlam verebilmelerine de bağlıdır. Çoğu sistem bilgileri, kodlar yardımıyla yapılandırır. Kullanılan kodların mantıksal çerçevede ve hatırlanabilir olması anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

Belgeleme: Her sistem ve alt sistem, her terim, fonksiyon, faaliyet ve hata uyarıları hakkında iyi yazılmış dokümanlar içermelidir. Bu dokümanlar kullanıcılar, teknik personel ve hatta her faaliyet için farklı özelliklere sahip olabilir. Pek çok modern sistem, önemli miktarda çevrimiçi ve herhangi bir talep karşısında kullanılmak üzere hazır bulunan yazılı dokümanlara sahiptir.

4. Personel Bilgi Sistemleri İçin Bir Model Önerisi

Personel bilgi sistemlerinin kurumların kendi bünyelerinde önceden var olan ve her kurumun kendisi için yaptırdığı personel bilgi sistemleri ile yürütüldüğünü, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde bahsetmiştik. Bu bölüm oluşturulurken Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde tutulan merkezi personel sisteminden, Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının kullandığı İNKA (İnsan Kaynakları) projesinden, Adalet Bakanlığının kullandığı UYAP projesinin çalışan bilgilerini içeren alt modüllerinden yararlanılmıştır. PERBİS için getireceğimiz model önerisinde, kamu yönetiminde yapılan personel odaklı çalışmalarda tespit edilen eksiklikler üzerinden de öneriler sunacağız.

PERBİS için önereceğimiz veri deseni ana başlıklar, alt başlıklar ve açıklamaları ile aşağıda yer almaktadır.

20 Microsoft, Creating Reporting Solutions Using Microsoft SQL Server 2000 Reporting, Ireland: Microsoft Pres, 2000, s. 223.

Kimlik Bilgileri:

Bu veri deseninde, ülkemizin en önemli e-Devlet projelerinden olan İçişleri Bakanlığı MERNİS projesi ile entegreli bir sistem kurulacaktır. Personelin T. C. Kimlik No'sunu sisteme yazdıktan sonra, veri desenindeki ilgili bölümler çalışanların beyanına gerek kalmaksızın MERNİS'den çekilecektir. Bu sayede çalışanların yanlış, eksik ve bilmemezlikten kaynaklanan bilgileri tam ve eksiksiz olarak sistemde yer alacaktır.

Şekil 2. Kimlik Bilgileri Modülü

KİMLİK BİLGİLERİ
1- T. C. Kimlik No
2- Adı
3- Soyadı
4- Baba Adı
5- Ana Adı
6- Doğum Yeri
7- Doğum Tarihi
8- Nüfusa Kayıtlı Olduğu Yer
9- Cinsiyeti
10- Medeni Hali
11- Çocuk Sayısı
12- Kan Grubu
13- Kaza-i Rüşt
14- Soyadı Değişikliği
15- Ad Değişikliği

Eğitim Bilgileri:

Bu veri deseninde, Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve ÖSYM ile beraber çalışılacaktır. Çalışanların işe girişte ibraz edecekleri diplomaların gerçek olup olmadığı lisans diplomasına kadar MEB'in kuracağı bir sistemden; lisans ve yüksek lisans diplomaları ise YÖK'ün kuracağı bir sistemden çekilecektir.

Ayrıca ÖSYM üzerinden çalışanların girmiş olduğu yabancı dil sınavları çekilebilecektir. Veri desenindeki diğer sütunlar ise çalışanların ibrazları ile doldurulacaktır.

Şekil 3. Eğitim Bilgileri Modülü

EĞİTİM BİLGİLERİ
1- İlkokul
2- Ortaokul
3- Lise
4- Lisans
5- Yüksek Lisans
6- Yabancı Dil Bilgisi
a- Bildiği Yabancı Dil
b- Dil Seviyesi (Belge Türü)
7- Sahip Olduğu Sertifikalar
8-Yayınladığı Eserler

Askerlik Bilgileri:

Bu veri deseninde, Milli Savunma Bakanlığının bilgileri sisteme entegre edilerek erkek çalışanların askerlik durumları ile ilgili her türlü bilgi çekilebilecektir. Çalışanların askerlik tecil işlemleri bile PERBİS üzerinden yapılabilecektir.

Şekil 4. Askerlik Bilgileri Modülü

ASKERLİK BİLGİLERİ
1- Askerlik Durumu (Yaptı/Yapmadı/Muaf)
2- Tecil Tarihi
3- Tezkere Tarihi
4- Rütbesi

Görev Yeri Bilgileri:

Bu veri deseninde, kamuda görev yapan bir kamu görevlisinin çalışma hayatı boyunca nerelerde çalıştığını öğrenebilmemiz için çalıştığı kurumlar tarafından sisteme girilen bilgiler bulunmaktadır. Bu veri deseni sayesinde bir çalışanın çalışma hayatı boyunca yaptığı bütün görevler rahatça izlenebilecektir.

Şekil 5. Görev Yeri Bilgileri Modülü

GÖREV YERİ BİLGİLERİ
1- Memuriyet Sicil No
2- Kurum Sicil No
3- Çalıştığı Kurum
4-Çalıştığı Teşkilat
5- Görev Yeri (İl/İlçe/Belde/Köy)
6- Bulunduğu Memuriyetler
7-Tabi Olduğu Sosyal Güvenlik Kurumu

Statü Bilgileri:

Bu veri deseninde, çalışanların statü bilgilerini öğrenebilmemiz için çalıştıkları kurumlar tarafından girilen bilgiler bulunmaktadır. Bu sayede kamu kurumlarının dolu/boş kadroları daha rahat takip edilip kadro taleplerinde de ona göre bir planlama yapılabilecektir.

Şekil 6. Statü Bilgileri Modülü

STATÜ BİLGİLERİ
1- İstihdam Şekli
2-Yasal Dayanağı (Sözleşmeli ve KKS Personeli için)
3- Kadro Unvanı (Memur İçin)
4-Pozisyon Unvanı (Sözleşmeliler İçin)

5- Hizmet Sınıfı (Memur İçin)
6- Kadro Derecesi (Memur İçin)
7-Emeklilik Keseneğine Esas Derecesi

Maaş Ücret Bilgileri:

Bu veri deseninde, Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü ve SGK'nın kullandıkları sistemler PERBİS'e entegre edilerek çalışanların ve emeklilerin maaş ücret bilgileri tek elden tutulacaktır. Bu sayede personel giderleri bütçede net olarak tahmin edilecek çalışanlara verilecek her %1'lik zam oranının bütçeye getireceği yük net olarak hesaplanabilecektir.

Şekil 7. Maaş Bilgileri Modülü

MAAŞ ÜCRET BİLGİLERİ
1- Net Ödenen Tutar
2- Çocuk Yardımı Ödeneği
3- Aile Yardımı Ödeneği
4-Sendika Kesintisi
5- Sendika Toplu Sözleşme Primi
6- Yabancı Dil Tazminatı

Disiplin Bilgileri:

Bu veri deseninde, çalışanların kendi kurumlarından ve daha önce çalıştıkları kurumlardan aldıkları ve kurumları tarafından sisteme girilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125'inci maddesinde sayılan disiplin cezaları ile Adalet Bakanlığı UYAP sisteminden çekilen mahkeme bilgileri yer almaktadır. Bu sayede çalışmasına engel bir suçtan ceza almış fakat hala çalışan kişilerin tespiti daha rahat yapılabilecektir.

Şekil 8. Disiplin Bilgileri Modülü

DİSİPLİN BİLGİLERİ
1- Aldığı Disiplin Cezaları
2- Görevden Uzaklaştırma Aldı İse Süresi
3- UYAP'taki Mahkeme Bilgileri

Sağlık Bilgileri:

Bu veri deseninde, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olan engellilerin istihdamına yönelik 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53'üncü maddesi ile getirilen ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından koordinesi yapılan kamu kurumların engelli personel çalıştırma yükümlülüklerine ne kadar uydukları tespit edilecektir. Çalışanların aldıkları engelli raporların geçerli olup olmadığı Sağlık Bakanlığının sistemlerinden çekilerek kontrol edilebilecektir.

Şekil 9. Sağlık Bilgileri Modülü

SAĞLIK BİLGİLERİ
1- Herhangi Bir Engeli Olup Olmadığı
2- Engeli Varsa Engel Tipi
3- Engeli Varsa Engellilik Oranı

Lojman Bilgileri:

Bu veri deseninde, çalışanların kurumları tarafından sisteme girilen bilgiler ile 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu uyarınca çalışanlara konut tahsisi yapıp yapılmadığının, konutlarda oturanların oturma sürelerine uyup uymadıklarının tespit edilecektir.

Şekil 10. Lojman Bilgileri Modülü

LOJMAN BİLGİLERİ
1- Lojman Tahsis Edilip Edilmediği
2- Lojman Tahsis Türü
3- Lojmana Giriş Tarihi

Mal Bildirimi Bilgileri:

Bu veri deseninde, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu çerçevesinde çalışanların mal bildiriminde bulunmaları, bildirimlerin yenilenmesi ve mal edilmelerin denetimini sağlanacaktır. Çalışanların bireysel olarak verdikleri mal bildirimlerini doğruluğunu kontrol etmek amacı ile taşınmazların doğruluğu için önemli bir e-Devlet projesi olan TAKBİS'den, çalışanların bankalarda bulunan menkul değerlerinin doğruluğu için MASAK'tan, taşıt ve silah bilgilerinin doğruluğu için ise Emniyet Genel Müdürlüğünün sistemlerinden gerekli bilgiler çekilerek PERBİS'e aktarılacaktır.

Şekil 11. Mal Bildirimi Bilgileri Modülü

MAL BİLDİRİMİ BİLGİLERİ
1- Taşınmaz Mal Bilgileri
2- Kooperatif Bilgileri
3- Taşınır Mal Bilgileri
a- Taşıt Bilgileri
b- Silâh Bilgileri (Ruhsat Bilgileri)
c- Diğer Taşınır Bilgileri
4- Banka, Menkul Değerler, Altın ve Mücevherat Bilgileri

Sendika Bilgileri:

Bu veri deseninde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve diğer yardımcı mevzuatlar uyarınca hangi çalışanların sendika üyesi olabilecekleri, ne zaman üye olabilecekleri belirtildiğinden çalışanların kurumları tarafından sisteme girilen bilgiler ışığında kurumlarda her yıl yetkili olan sendikanın tespiti ve toplu sözleşmede yetkili konfederasyonun tespiti net olarak yapılabilecektir. Kamuda sendika üyesi olan çalışanların sayısı sadece Temmuz ayında gelen rakamlara bağlı olmayıp sürekli güncel olarak takip edilebilecektir.

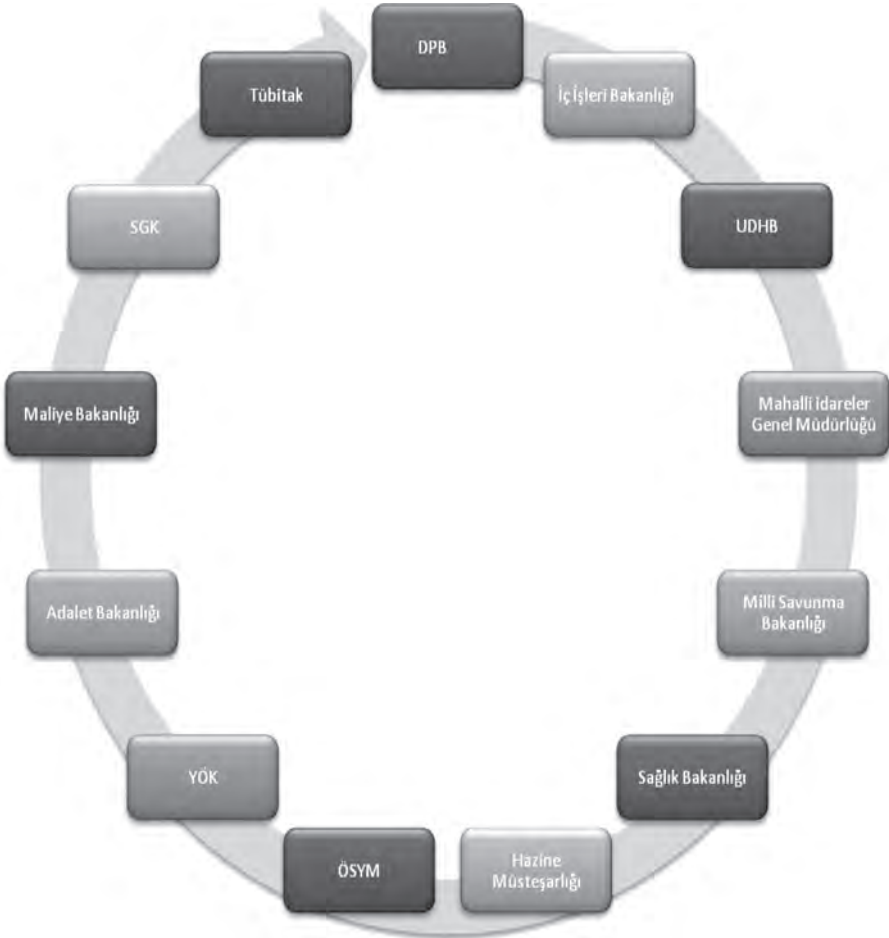
Şekil 12. Sendika Bilgileri Modülü

SENDİKA BİLGİLERİ
1- Sendikaya Üye Olduğu Tarih
2- Üye Olduğu Sendika
3- Üyelik Değişiklikleri
4-Sendikal İzin Kullanıp Kullanmadığı
5-Sendikal Kesinti Miktarı

PERBİS ile ilgili ortaya koyduğumuz bu model önerisi, doğal olarak bir kamu kurumun tek başına yapacağı bir uygulama değildir. Merkezi personel bilgi sistemi, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendirdiğinden dolayı sistemin ana aktörleri olan paydaş kurumları şekil 13’de görebiliriz.

Sistem ana kurucu ve yürütücü olan Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülmekte olup şekilde yer alan diğer kamu kurumları ise sistemin yürütülme ve işletilme sürecinde büyük rol oynamaktadırlar. Örnek verecek olursak; SGK'nın HİTAP sistemi, Maliye Bakanlığının Devlet Muhasebe Bilişim Sistemi ve Harcama Yönetim Bilişim Sistemi, Adalet Bakanlığının UYAP sistemi, YÖK'ün YÖKSİS'i, İçişleri Bakanlığının MERNİS Projesi, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Entegre Kamu Veri Merkezi ve E-Devlet Çalışmaları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Yerel Yönetim Bilgileri, Hazine Müsteşarlığının KİT bilgilerini sayabiliriz.

Şekil 13. PERBİS Paydaş Kurumlar



Sonuç ve Öneriler

Kamu Yönetimine Katkısı

Bu çalışmada, kamu yönetiminde görev alan personelin bilgi sistemi uygulamaları ile bu uygulamalardan istifade edilmesi; PERBİS içindeki modüllerin kullanımı ve nasıl olacağı hususundaki faktörler incelenmiştir. Araştırma; merkezi PERBİS kurulumunu ve kurumların kendi içlerindeki PERBİS'ler kullanılarak yapılan İK faaliyetlerini ve bunların birbirine etkileşimini incelemeyi amaçlamıştır. Bu ilişkinin tespiti amacıyla gerçekleştirilen bu araştırmanın katkıları, yapılacak olan projelerle teorik ve uygulama açısından değerlendirilecektir.

Bu çalışmasının temel amacı, 3K olarak açıklanabilir. Bunlar merkezi bir personel bilgi sistemleri *kurulumu*, *kullanımı* ve *kamu yönetimine katkısını* belirlemektir. Bu çerçevede, kamu kurumlarının kendi bünyelerinde bilgisayar destekli bilgi sistemleri kurdukları ve bunları kullandıkları saptanmıştır. Bu konularla ilgili olarak daha önce ülkemizde kamu kurumları ile ilgili çalışma yapılmadığı göz önünde bulundurulduğunda, yapılan çalışmanın Türk Kamu Yönetimi ve Türk Personel Yönetimi literatürüne sağlamış olduğu katkının önemli olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, bu çalışmanın önemli bir eksikliği azaltması bakımından daha da önem kazandığı söylenebilir.

Kamu yönetiminde kurulması muhtemel merkezi personel bilgi sistemlerinin incelendiği bu çalışmanın, bundan sonra yapılacak olan çalışmalara yol gösterici nitelikte olabileceği umulmaktadır.

Uygulamaya Yönelik Öneriler

Yönetim Bilgi Sistemleri içerisinde yer alan PERBİS uygulamalarının özel sektörde faaliyet gösteren firmalardan paket olarak alınmasından ziyade, kamunun kendisi tarafından yazılması ve uygulanması daha doğrudur. Çünkü paket programların genelde esnetilemez olması, ileride program ve yazılımda kamuya özel bir eklenti yapılmak istenmesi durumunda zorluklara neden olabilmektedir. PERBİS yazılımı hazırlanırken temel ilkeler; kamu yönetimi stratejisi, insan kaynakları stratejileri ile İK politikası dahilinde hareket edilmesidir. Ancak; bu politikanın da değişebileceğinin de gözden kaçırılmaması gereklidir.

PERBİS yazılımı ile kamu yönetiminde kaldırılan sicil sisteminin yerine getirilmek istenen başarı değerlendirme kriterlerinin; kurum kültür stratejisine uyan en yeni teknoloji ile temin edilmesi, uygun yazılım ile desteklenmesi, başarı değerlendirme yapacak olan çalışanlara gerekli nosyonun kazandırılması, çalışanlara bilgisayarlı başarı değerlendirme ile ilgili gerekli eğitimin verilmesi ve bu konuda bireysel gelişimlerinden emin olunması, dikkate alınması gere-

ken ana unsurlardır. Bu temel ilkelerden hareketle, başarı değerlendirilmesinin belirlenmesi esas alınmalıdır. Hatta başarı değerlendirilmesi uygulamalarında kullanılacak yazılım PERBİS yazılımı ile entegre bir biçimde çalışmasını sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır.

Ayrıca; kamudaki yöneticilere pratikte geçerliliği olan ve uygulama çalışması ile tespit edilen hususlar kapsamında; kurumlarda kurumsal bazda PERBİS kullanan çalışanların PERBİS uygulamalarına karşı tutumlarının olumlu olduğu gözlemlenmiştir. PERBİS uygulamalarının kurumların amaçlarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda insan kaynakları çalışanlarına gerek karar verme işlemlerinde gerekse raporlama faaliyetlerinde yer ve zamandan bağımsız doğru bilgi akışı sağlaması, sağlanan bilgilerin tutarlı ve bütünsel bir içeriğe sahip olması çalışanlar ile yöneticiler arasında olumlu ilişkilerin kurulması hususlarında fayda sağladığı görülmüştür. Başka bir ifade ile; PERBİS'in kullanımının çalışanları olumlu yönde motive ederek görev bağlılığını etkilediği, çalışanlara ihtiyaçları olan bilgiyi sağladığı tespit edilmiştir.

Ayrıca; PERBİS'in çalışanlarının bireysel gelişimine ve paralelinde müştereklik kültürünün oluşmasına katkı sağlayacağı, kamudaki büyük resmin çalışanlar tarafından daha net görülmesinde etkili olacağı, seçim, terfi, ödül, eğitim ve geliştirme, başarı değerlendirme faaliyetlerinin bilgisayar üzerinden yapılması sonucunda kamuda merkezi bir insan kaynakları kurumsal hafızası oluşturulacağı, takip ve kontrolün eskisine nazaran daha kolay yapılabileceği hususları da tespit edilmiştir.

PERBİS'in merkezi olarak kamu kurumlarında kullanılması ile yeni bir kurumun/kurulunda kurulmasına ihtiyaç gerekmektedir. Çünkü PERBİS tek bir kamu kurumunun kendi başına kurup işletebileceği bir sistem değildir. Sistem pek çok aktörün ana faaliyetlerinde yer aldığı yapıdır. Buradaki önerimiz ise şudur: Kamunun personel merkezi olan Devlet Personel Başkanının Başkanlığında, Maliye Bakanlığında, İç İşleri Bakanlığında, Adalet Bakanlığında, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında, Sosyal Güvenlik Kurumundan, Hazine Müsteşarlığında, TÜBİTAK'tan, YÖK'ten, ÖSYM'den birer temsilcinin yer aldığı bir yapının oluşturulması. Bu yapı gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde kurulan bir yönetim kurulu olabileceği gibi, yeni bir üst kurul oluşturularak bu üst kurulun yönetim kademesini de oluşturabilir. Bu yapıda, yukarıda sayılan ilgili kurumlardan ve ihtiyaç duyulması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından kamu yönetiminin personel konularında ve kendi konularında uzman personel ile sistemin kurulması, sistemin çalıştırılması ve güvenliğinin sağlanması içinde bilişim uzmanları istihdam edilmelidir. Bu kurulan yeni yapı, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile ihdas edilen Kişisel Verilerin Korunması Kurumu ile müşterekde çalışmalıdır. Çünkü çalışmamızda

anlattığımız üzere personel bilgi sistemleri kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin ihtiyaç duyulan her türlü kişisel verisini elde etmektedir. Bu verileri elde ederken ve sisteme yüklerken hangi amaçlar için kullanılacağını ve neden ihtiyaç duyulduğunu çalışanlara detaylı bir şekilde açıklamalıyız. Akıllarında herhangi bir kuşku kalmamalıdır. Çünkü kişisel verilerin korunması Anayasanın vatandaşlara verdiği kişisel bir haktır.

Önerilerimizin hayata geçirilmesi ile kamu kurumları arasında çok başlılığa neden olan personellere ait bilgi karmaşası son bulacaktır. Bu sayede kamu yönetiminde zaman, para, emek gibi israflar azaltılmış olacaktır.

Kaynakça

- Denisi, A. S., Griffin, R. W. (2001). Human Resource Management. Boston:Houghton Mifflin Company.
- Bingöl, D. (2006). İnsan Kaynakları Yönetimi. Beta.
- <https://www.nic.tr/index.php?USRACTN=YEARSTAT&PHPSESSID=adresinden> 10 Ocak 2018 tarihinde alınmıştır.
- <http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Planı.pdf> adresinden 2 Mart 2018 tarihinde alınmıştır.
- Kalkınma Bakanlığı, (2017). Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları. Ankara: Bilgi Toplumu Dairesi. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2017/06/Kamu_BIT_Yatirimlari_2017.pdf / adresinden 10 Ocak 2018’da alınmıştır. s. 2.
- Korkmaz, İ. (2016). Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme. TBB Dergisi 2016-124.
- Microsoft. (2000), Creating Reporting Solutions Using Microsoft SQL Server 2000 Reporting. Ireland: Microsoft Pres, 223.
- Microsoft. (2004). Analyzing Requirements and Defining Microsoft Net Solution, Architectres. Ireland: Microsoft Pres, 123.
- Onuncu Kalkınma Planı, 2013, m:378, 386.
- Özmen, L. A (2010). Türk Nüfus Hizmetleri ve MERNİS Projesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, , Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Öztürk, Ü (2008). İnsan Kaynakları Bilgi Sistemleri (İKBS) İle Performans Değerlemesi Arasındaki İlişkinin İncelenmesi –Bir Uygulama-, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Sabuncuoğlu, Z. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi. (Birinci Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

- Stone, R. J. (2005). Human Resource Management. (5th Edition), Australia: Wiley Pub. s. 237.
- Şeyhanlıoğlu, H. (2007). Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet. Türk İdare Dergisi. Sayı 456, 81-106.
- Tokaylı, M. A., Akay, D., Berk, E., (2001). Bilgi Sistemleri Araştırma Projesi; “İnsan Kaynakları Bilgi Sistemleri. Ankara: Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Türkiye Bilişim Derneği, (2006). Bilişim Mevzuatı El Kitabı. Türkiye Bilişim Derneği Yayınları.

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Dergide, Anayasa Hukuku, Parlamento Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Yönetim Bilimleri ve Yasama Süreci'ne ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına da yer verilebilir.
3. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, Yayın Kurulu'nun ön incelemesinden sonra ULAKBİM kriterleri gereğince iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir.
4. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Yazılar elektronik ortamda word dosyası olarak ve tercihen e-posta yoluyla gönderilmelidir. Yazıyla birlikte yazarın unvanı, görev yaptığı kurum, haberleşme adresi, telefon numarası ve e-posta adresi bildirilmelidir.
6. Makalelerin uzunluğu tercihen 3000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneği'nin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
9. Dergide yayımlanması için gönderilen çalışmalar yayımlansın ya da yayımlanmasın geri gönderilmez.
10. Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
11. Dergiye gönderilen yazılar için herhangi bir ücret ödenmez.

