

## YER DEĞİŞTİRME İŞLEMLERİNİN MALİYETİ

Sait GÜRAN (\*)

Memurlar için yer değiştirme işlemleri niçin korkulu rüya olagelmıştır? İdare'nin, kamu hizmetlerini etkin surette yürütmesi bakımından ihtiyaç duyduğu bu doğal ve olağan yetki, memuru cezalandırma, sindirme, çekilmeğe mecbur bırakma gibi sebep ve maksat unsurları sakat şekilde, dikkati çekecek ölçülerde kullanıldığı için. Kurumların pek çoğunda, önceden belli, objektif, somut esaslar dairesinde ve eşit tutum içinde uygulanmadığı için. Olması gereken den çok daha sık aralıklarla uygulandığı için. Belli standard yaşam düzeyini ve olanaklarını bulmak bakımından sorun yaratan farklılıklarla karşılaşıldığı için. Bu yüzden, memurun, yeni bir göreve, daha önemlisi yeni bir kente, yeni bir çalışma çevresine gitmesi ve gittikten sonra "yerleşmesi" başlıbaşına ağır bir sorun teşkil ettiği için.

Bütün bu olumsuzlukların, kuşkusuz *maddi, manevî ve meslekî maliyeti* vardır. Bu faturayı hem doğrudan doğruya memur ve ailesi her birlikte, hem de İdare, güveni kaybolmuş, düzeni, morali, bütçesi bozulmuş, sırasında ailevî ilişkileri etkilenmiş ve bu nedenlerle zihni görevi yerine bu gibi sorunlarla dolu memurlar kullanmanın yol açacağı ve hesaplanması zor, fakat gözlenmesi çok kolay olan çeşitli kayıplarla ödeyecektir. Huzursuz, problemlili, isteksiz, küskün memur çalıştırmak, herhalde "başarılı olmak" düşüncesini taşıyan bir Yönetim'in arzulanacağı bir şey olmasa gerek. Bu itibarla, "etkin İdare" için, yer değiştirme işlemlerini, bu iki yanlı ağır maliyeti dikkate alarak ve özünde mevcut kaçınılmaz sakıncaları en aza indirirken, yararlarını arttıracak kurallar, şartlar ve anlayış içinde uygulamaktan başka seçenek yoktur.

---

(\*) Prof. Dr. Sait Güran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir.

Meseleye bu açıdan bakınca, *hukuken geçerli ve hizmet yönünden zorunlu olanları dahil*, yer değiştirme işlemlerinde, yıllardır hâkim olan temel yaklaşımın ve maliyeti yükselten unsurların düzeltilmesi lâzımdır.

O halde, *temel yaklaşım*, yer değiştirme yetkisinin, İdare'de, merkezde ve taşrada, verimliliği, etkinliği yükseltmeğe yönelik surette kullanılması olmalıdır.

Bu itibarla, *uygulamada*:

DMK ile diğer yasalardaki yer değiştirme maddeleri, bu temel yaklaşımı açıkça ifade eden ve somutlaştıran hükümlere dönüştürülmelidir<sup>1</sup>.

Bunun tamamlayıcısı olarak, memurların yerlerinin değiştirilmesi, bir yandan hizmetin isterlerine cevap veren, öte yandan memur için belli güvenceleri sağlayan "inanılır, güvenilir, işler" usuller ve yöntemlerle programlara bağlanmalıdır.

Yukarıdaki iki hususa, gerek kâğıt üstünde, gerekse uygulamada riayet edilmesi, yer değiştirmeyi "mevzuata ve hukuka uygun" yaparsa da; ne korkulu rüya olmaktan çıkartabilir, ne de temel yaklaşımın bütünüyle gerçekleştirilmesine imkân verir. Bu nedenle, problemin hukuksal olmıyan boyutlarına da, gereken özenin gösterilmesi şarttır. Bu güne kadar, hem hukuka aykırı bulunmıyan, hem de hizmetin zorunlu kıldığı geçerli yer değiştirme işlemlerinin bile sorun yaratmasının sebebi, *yer değiştirme ve yerleşme olayının* getirdiği zorluklar, memur ve ailesinin hayatında rol açtığı kargaşalardır.

1) Düşününüz ki, bu konuda, 788 sayılı Memurîn Kanununun (Yıl : 1926; değiştiri : 1931) 42 nci maddesinin "lüzumu sabit olduğu takdirde" hükmünden kalkılmış ve reform diyerek, 657 sayılı DMK ile, madde 76'daki "Kurumlar, ... kazanılmış hak dereceleriyle, memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya ... daha üst kadrolara naklen atayabilirler". İçerikli, sebep unsuru metinden çıkararak hükme gelinmiştir. Üstelik, Danıştay, İdare Hukuku ve İdare Bilimi'nin "İdare'ye tanınan takdir yetkisi mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin, kamu yararına en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmalıdır" buyruğu ile "geçerli bir sebebe dayanılması" zorunluğunu sürekli, ısrarlı biçimde ve tüm hücumlara rağmen tekrarlarlarken [bak. S. GÜRAN : **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri** (İÜHF Yayını, 1980), sf. 209-213, 261-262].

Üstelik, bir personel sistemi düşününüz ki, Anayasasında, memuru kamu görevinin hem aslî, hem sürekli elemanı kabul ederek özel hüküm koyacak kadar önemsesin; bu bakışı, DMK'nun, memurluğu nitelikli kimselere açık meslek yapan, onlardan Devletin itibarını, görev haysiyetini zedeleyici olmıyan, resmî sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene lâayık davranışlar bekleyen, aksine hareketleri disiplin suçu sayan hükümleriyle vurgulasın... *fakat* yer değiştirmeyi kolaylaştırmak, sorunluktan çıkartmak, bunun memurluk mesleği ve yönetim çarkının işleyişi üzerindeki olumsuz, bozucu etkilerini en aza indirmek için *çaba harcamasın*.

Nedir, yer değiştirmenin bu eleştirilere yol açan belli başlı aksaklık ve eksikleri? Üçüne değinelim:

Birincisi, yer değiştiren memura ve ailesine bu amaçla yapılan *ödemenin* Harcırah Kanununun 28 inci maddesindeki ifadeyle "*hakkiki masraf*" *üzerinden hesaplanmamasıdır*. Yani, memurdan, yeni görev yerine gitmesi için, *normal hayat şartlarına göre* yapması gereken gerçek harcamaların gerisinde kalan paralarla yetinmesini istiyen yaklaşımdır.

**TABLO I (\*)**

**YER DEĞİŞTİRME GİDERİ**

Km.	(A) Toplam	(B) Toplam
100	3.000 + 11.000 : 14.000	2.500 + 11.000 : 13.500
250	7.500 + 11.000 : 18.500	6.250 + 11.000 : 17.250
400	12.000 + 11.000 : 23.000	10.000 + 11.000 : 22.000
600	18.000 + 11.000 : 29.000	15.000 + 11.000 : 26.000
700	21.000 + 11.000 : 32.000	17.500 + 11.000 : 28.500
900	27.000 + 11.000 : 38.000	22.500 + 11.000 : 33.500
1000	30.000 + 11.000 : 41.000	25.000 + 11.000 : 36.000
1200	36.000 + 11.000 : 47.000	30.000 + 11.000 : 41.000

(\*) Tablo I'de, evli, iki çocuklu, Tablo II'de çocuksuz evli memur ailesinin, Harcırah Kanununun 44. maddesi ile Bütçe Kanununun 27/d maddesine ve (H) cetveline göre hakettiği yer değiştirme gideri gösterilmiştir. Her iki Tabloda da sütun (A) daki rakamlar kadrosu 1-4'ncü derecede, (B) dekiler ise 5-15'nci derecede olan memurlara aittir.

**TABLO II (\*)**  
**YER DEĞİŞTİRME GİDERİ**

Km.	(A) Toplam	(B) Toplam
100	1.800 + 7.000 : 8.800	1.500 + 7.000 : 8.500
250	4.500 + 7.000 : 11.500	3.750 + 7.000 : 10.750
400	7.200 + 7.000 : 14.200	6.000 + 7.000 : 13.000
600	10.800 + 7.000 : 17.800	9.000 + 7.000 : 16.000
700	12.600 + 7.000 : 19.600	10.500 + 7.000 : 17.500
900	16.200 + 7.000 : 23.200	13.500 + 7.000 : 20.500
1.000	18.000 + 7.000 : 25.000	15.000 + 7.000 : 22.000
1200	21.600 + 7.000 : 28.600	18.000 + 7.000 : 25.000

Örneğin, yukardaki Tablolarda beliren 1981 yılı rakkamları<sup>2</sup> memurun, evini yeni görev yerine *nakletmesi ve yerleşmesi* konusunda gerçekçi ve yeterli midir? Yoksa, gerçek günlük giderlerden ancak bir kısmını karşılamaya yetebilecek miktarlarda saptanan gündeliklerde görüldüğü gibi<sup>3</sup> yer değiştirme gideri de gerçek ve yeterli olmaktan uzak mıdır?

Evet, uzaktır. Tablolardaki rakkamlar, gerçek masrafları karşılamamaktadır ve haliyle yetersizdir. İster tren, ister branda örtülü kamyonlu olsun —kapıdan kapıya, ambalajlı, özenli, kapalı Tuzcuoğlu'lu, Hayrioğlu'lu ve benzeri taşıma değil— “*yer değiştirme gideri*”, yani ev nakli ve yeni görev yerinde yerleşme gideri olarak verilen ve içeriği bu kapsamla düşünülmesi gereken bu paralar, memurun görev yerine *gitmek ve yerleşmek* üzere yaptığı olağan masrafların altında kalmaktadır. İstanbul'daki nakliye şirketlerinin fiyatlarına göre, iki çocuklu, üst derecelerdeki bir memurun evinin eşyası, üç tona yaklaşan ağırlığına rağmen, 30-35 m<sup>3</sup> olduğundan, on tonluk bir

2) ...ve bunlardan daha yüksek ve daha tatminkâr olmayan önceki yıllara ait rakkamlar.

3) Bütçe Kanununun (H) cetvelinde öngörülen gündelikler şunlardır : I. derecedekiler 700; II - III'dekiler 650; IV.'de olanlar 600; V - VI'dakiler 450; VII - XV olanlar 400 TL. ... Buna göre, **birinci derecedeki yüksek memur**, 700 TL. yövmiyesi ve DMK 8 ile 125/A (ç) de vurgulanan yüksek memurluk vakar ve itibarının emrettiği otelde kalacak, lokantada yiyecek...

kamyonla taşınabilmekte ve bu nakliyatın bir Km'si ortalama 50-70 TL'ya gelmektedir<sup>4</sup>. Tren, kamyonlardan daha ucuz olmakla beraber, evden trene ve tekrar eve kamyonla nakil giderleri eklenince, trenin ucuzluğu kaybolup, yakın rakkamlara ulaşılmaktadır<sup>5</sup>. Unutmayalım ki, sigortasız olan bu eşyaların hırpalanması, kırılması, ıslanması veya sigortalanması yer değiştirmenin maliyetini arttıran unsurlar olmaktadır.

İkincisi, yeni görev yerine varan memur ev bulmaktan, bulduğu eve yerleşmekten, çocuklarının öğrenimlerine devamına, eşi de memursa, DMK'nun 72 nci maddesi de kaldırıldığı için, onun sorunlarını çözümlenmeye kadar tüm problemleriyle, *hiç tanımadığı bir kentte* başbaşa bırakılmıştır: Devlet, bu konuda yardımcı olacak herhangi bir ciddi "organizasyona" girmemiştir. Her şey oluruna terke-

---

4) Örneğin, **İstanbul'dan** Bursa'ya (250 km.) 15-20 bin, Ankara'ya (450 km.) 25-30 bin; Adana'ya (900 km.) 35-45 bin, İzmir'e (600 km.) 30-40 bin, Diyarbakır'a (1400 km.) 50-65 bin, Trabzon'a 1100 km.) 55-60 bin, Samsun'a (780 km.) 40-45 bin TL nakliye ücreti alınmakta olup, ayrıca 5 bin TL. yükleme boşaltma ücreti de ödenmektedir. Bir fikir vermek için ekliyelim ki, **Ankara'dan** Yozgat 220 km., Antalya 550 km., Edirne 680 km., Erzurum 870 km., İzmir 600 km., Samsun 400 km., Kars 1100 km., Konya 260 km., Çanakkale 700 km., Kayseri 330 km., Adana 500 km.'dir... Az önce belirttiğimiz kapıdan kapıya, özenli, ambalajlı, kapalı TIR tipi araçlarla taşımada fiyatlar, eşyanın türü, binanın kaçınca katına inilip çıkılacağı gibi faktörlerden etkilenmekteyse de, iki çocuklu bir ailede, 30-35 m<sup>3</sup> hacmindeki eşya için İstanbul - Ankara 60-70 bin, İstanbul - İzmir 80-85 bin TL tutmaktadır. Bu kategori taşımanın 500 km.'ye kadar mesafede **bir km.'si ortalama 110-150 TL'ya** gelmekte; 500 km.'den sonra bu rakkam 55-70 TL'ya düşmektedir. Başka bir deyişle, 500 km.'ye kadar bir metre küp eşya için 1500, bin km.'ye kadar 1750, bin km.'den sonra 2000 TL ödenmekte olup, iki çocuklu bir ailenin eşyası, tekrarlayalım, 30-45 m<sup>3</sup> civarında yer işgal etmektedir (Bu fiyatlar Ocak 1981'e aittir).

5) Ev eşyaları, trenle, 5 nci sınıf tarife üzerinden ve hacim yerine ağırlık esasına göre taşınmakta, bu yüzden ucuz olmaktadır. İki çocuklu memur ailesinin eşyası üç tona ancak ulaşabildiğinden, örneğin İstanbul - Ankara nakliye ücreti  $2143 \times 3 = 5429$  TL'da kalmaktadır. Eşyanın evden Haydarpaşa'ya, Ankara'da da istasyondan kamyonla eve nakli, yükleme - boşaltma giderleri, uzaklığa göre 20-50 bin TL arasında değişmektedir.

dilmiştir ve memur —en yüksek derecede olanı dahil— aşılabilecek bazı yerleşme engellerini, parasal olanaksızlık yüzünden aşamamak ilâve engeliyle de kayıtlanmış durumdadır.

Üçüncüsü, yer değiştirme konusunda yasayla saptanmış asgarî coğrafî güvencenin bulunmaması<sup>6</sup> ve bu işlemin yılın herhangi bir zamanında yapılabilmesi de sorunu ağırlaştıran bir etmendir. İnsanlar ve bir insan olan memurlar, hayatlarında belli bir kararlılık, düzen ve güven içinde yaşamak istediği gibi, bu husus, memurun verimini ve kamu hizmetine katkısını etkiler. Yer değiştirme işlemlerinin sıklığı ve zamanlaması bu bakımdan büyük önem taşır. Araştırmalarla saptananlar ve<sup>7</sup> uygulamadan gözlenenler, yer değiştirmelerin, nicedir, gerek sayıca sıklığı, gerekse zamanlaması yönünden, genellikle, memurun ve hizmetin aradığı kararlılık, düzen, güven ve huzuru sağlamak yerine, tam aksine, bozucu noktada bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak bu incelemeyle şu hususlara dikkatleri çekmek istedik:

“Devlet” masraflı bir işletme olduğu gibi, bu dev çark memurlar eliyle dönmektedir. Bu yüzden “Devlet”, nitelikli memur bulmak, çalıştırmak ve bunları kadrolarında tutmak, çoğaltmak zorundadır; üstelik, giderek büyüyen özel sektör ve serbest meslek rekabetiyle karşı karşıyadır. Bu iki sektör, nitelikli memurları, düne oranla daha artan ölçüde kendine çekmektedir, çekecektir de. Devlet memurluğunda erozyon, katkı getirecek elemanların, iç ve dış göçle uzaklaşması şeklinde sürerken, bunun sebeplerinden biri de yer değiştirme işlemleri olmaktadır. Bu itibarla, yer değiştirme hükümlerinin ve uygulamasının, bu tür memurları, yaşamlarında belli coğrafî güvencenin, kararlılık ve düzenin bulunduğu inanarak, kamu görevlerinde kalmağa ve daha çok ve daha kaliteli ürün vermeğe yöneltecek şekilde sokulması zorunludur.

Meselenin bir diğer boyutu olan yer değiştirme giderlerinin gerçek ve yeterli rakkamlara yükseltilmesine gelince, unutmayalım ki,

6) DMK'nun ilk metninde (md. 72) asgarî iki yıllık coğrafî güvence öngörülmüştü.

7) Bakınız, GÜRAN : 1, 38-43, 259-262, 290-291.

“devlet”, nitelikli memurlarına, hak ettiklerinden ve fiilen harcadıklarından daha düşük paralar ödeyerek, onları daha az üretken olmağa itecek ve imkân bulduklarında transefere mecbur bırakacak kadar müsrif bir kuruluş değildir<sup>8</sup>. Ayrıca, Devlet, memuruna karşı memurun seçeneksizliği, durumu kabullenmeme ve mücadele konusundaki güçsüzlüğü, sesini duyuramayışı, mesleğe bağlılığı gibi nedenlerden yararlanan bir tutum takınamayacağından başka, “Adalet Mülkün Temelidir” ilkesindeki adalet, en önce, Devletin kendi aslî ve sürekli personeli memurlarına “adil” davranışı buyurur.

Kaldı ki, serbest meslek mensuplarıyla özel sektör memurlarının, işleriyle ilgili yol, yemek, otel, yer değiştirme giderlerini *statüsüne uyan gerçek ve yeterli rakkamlarla* yaptıktan sonra bunların önemli bir kısmını da vergi matrahından düşerek Devlete yansıtırken, Devletin kendi memurlarını eleştirdiğimiz koşullarla geçici göreve göndermesi ve görev yerini değiştirmesi ilginçtir.

O halde, yer değiştirme konusuna, alışılmış sakat ele alışların bırakılıp, yarar ve sakıncaları, hem bütünüyle, hem de belli memurluklar bakımından etraflıca düşünülüp dengelenmiş, gerçekçi, akılcı, Kamu Yönetimi’ni geliştirici şekilde yaklaşılması gerekir.

---

8) Danıştay’da açılan dâvalardan hareketle, memurların, geçmiş yıllarda tabi tutulduğu nakil işlemlerinin **toplamda elli bini** aştığı anlaşılmaktadır. Elli bin nakil için Hazineden çıkan para, aslında, bu işlemler normal sayısına indirildiğinde, Devletin, memurların “yer değiştirme ve yerleşme” —ki yer değiştirme kavramı her ikisini birlikte içermektedir— için yaptığı “gerçek” haracamaların tamamını karşılayabilecek güçte olduğu izlenimini yaratmaktadır. Kaldı ki, sağlık hizmetlerinde tam gün uygulamasına beş yılda doksan milyar harcanabilirken, memurların, gerçek yönetsel ihtiyaç ve lüzum sebebiyle nakillerinde yer değiştirme ve yerleşme giderleri için kaynak yetersizliğinden veya olanaksızlıktan söz etmek anlamlı olur.