

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN 1980'DEN SONRA GEÇİRDİĞİ DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE İSTİHDAM SİSTEMİNE ETKİLERİ

THE TRANSFORMATION PROCESS OF STATE ECONOMIC ENTERPRISES AND EFFECT OF EMPLOYMENT SYSTEM SINCE THE AFTER 1980s

Öğr.Gör.Dr.Özlem Taner KÖROĞLU¹

ÖZET

Devletin küçültülmesi ve ekonomik alandan çekilmesi politikalarının temel inceleme nesnesi olan KİT'ler, bu politikalara koşut olarak yeniden yapılandırılmışlardır. Bu çalışmanın amacı KİT'lerin kuruluşundan günümüze kadar nasıl bir dönüşüm geçirdiğini ve bu dönüşüm sürecinin KİT'lerde istihdam sistemini nasıl etkilediğini ortaya koyabilmektir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, 1980'den sonra uygulanan neo-liberal politikalarla birlikte, akademik yazının ve pratiğin en gözde çalışma alanlarından birini oluşturmuştur. Bu çalışmanın önemi KİT'lerle ilgili birçok inceleme makalesi bulunmasına rağmen, KİT'lerde 1980'den sonra yaşanan dönüşüm sürecini ve bu dönüşüm sürecinin istihdam sistemine etkilerini eleştirel bakış açısıyla incelemesidir. Sınırlı sayıda çalışmada da kamusal istihdam sistemi belirli düzlem, statü veya kurumlar açısından ele alınarak incelenmiştir. Bu çalışmada, kamusal istihdam sisteminin, devletin idari yapılanması içinde istihdam türlerine göre bir bütün olarak ele alınarak incelenmesi önem kazanmaktadır. Çalışmada KİT'lerde 1980 öncesi ve sonrasında geçirilen dönüşüm süreci yasal düzenlemeler, yapı ve personel sayıları açısından karşılaştırılmalı yöntemle incelenecektir. Böylece KİT'lerin dönüşüm sürecinde meydana gelen niceliksel ve niteliksel değişimler ortaya konulabilecektir. Çalışmada memur istihdamında azalma, sözleşmeli personel istihdamında artma, geçici işçi istihdamında ise önce azalma sonra artış sonucuna ulaşılmıştır.

ABSTRACT

Withdrawal of downsizing and economic policies of the State which is the basic object of SOEs, these policies are structured in parallel again. The purpose of this study underwent a transformation of SOEs since it was founded and how this transformation process in terms of demonstrating how it affects SOEs system. State-owned enterprises, together with neo-liberal policies implemented after 1980, academic writing and practice formed one

¹ Mersin Üniversitesi, Tarsus Meslek Yüksekokulu.

of the most popular fields of study. Although there are many review articles on the importance of this study was to SOEs, the SOEs in the transformation process after 1980, and the effects of this transformation process and critical examination of the employment system. The public employment system in limited number of specific planes, were examined in terms of status, or institutions. In this study, the public employment system, according to the types of employment within the state administrative structure as a whole on the direction is important. In this study the process of conversion legislation passed in SOEs before and after 1980, the comparative method will be examined in terms of structure and staff numbers. Thus, quantitative and qualitative changes occurring in the transformation process of SOEs. As a result of study to reduction in the employment of civil servants, an increase in the employment of contract staff, temporary workers, the increase in employment has been concluded after the first reduction.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kamusal İstihdam, Memur, İşçi
Public Enterprises, Public Employment, Civil Servant, Worker

GİRİŞ

Kamu istihdam sistemi son otuz yıllık süreçte tüm dünyada en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Devletin kamu hizmetlerini yürütmesine paralel olarak ortaya çıkan kamusal istihdam sistemine yönelik birçok araştırma bulunmaktadır. Kamu istihdam türleri, ölçeği, mekanizmaları ve işvereni tartışmaların odağı haline gelmiştir. Devletin ölçek olarak büyüyerek, hantallaştığı ve verimsizleştiği; bürokratik mekanizmanın işlevsizleştiği; kamusal istihdamın görece yüksek boyutlara ulaştığı ve güvence mekanizmalarına dayanan sistemin tembellik ve ataleti getirdiği ileri sürülmektedir. Bu tezlerle dayanarak yapılması gereken, devletin, ekonomik alandaki faaliyetlerinin kısıtlanarak özel sektöre bırakılması, devletin “minimal devlet”, “katalizör devlet” ...gibi tanımlarla ifade eden sınırlara indirgenmesi; kamusal istihdamın görece daraltılması, istihdam türlerinin esnekleştirilmesi, güvence mekanizmasının ortadan kaldırılarak özel sektöre paralel istihdam sisteminin kurulmasıdır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) devletin kamusal alanda sosyal faydayı sağlamak, kamu yararını gerçekleştirmek, sosyal devlet anlayışının gereklerini yerine getirmek için kurduğu ekonomik mal ve hizmet üreten işletmelerdir.

KİT'lerin istihdam sistemini yönlendiren kuruluş kanunları ve/veya personele yönelik düzenlemeler; ekonomik, siyasal ve ideolojik karar ile uygulamalarla şekillenmiştir. Bu çalışmanın önemi KİT'lerle ilgili birçok inceleme makalesi bulunmasına rağmen, KİT'lerde 1980'den sonra yaşanan dönüşüm sürecini ve bu dönüşüm sürecinin istihdam sistemine etkilerini eleştirel bakış açısıyla incelemesidir. 1980'li tarihlerin ilk yıllarıyla birlikte kamuoyunda ve akademik yazında yapılan araştırmalar tek sesliliğe dönüşmüştür. Bunun dışında sınırlı sayıda çalışmada da kamusal istihdam sistemi belirli düzlem, statü veya kurumlar açısından ele alınarak

incelenmiştir. Bu bağlamda çalışmada, kamusal istihdam sisteminin, devletin idari yapılanması içinde istihdam türlerine göre bir bütün olarak ele alınarak incelenmesi önem kazanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı KİT'lerin 1980'den günümüze nasıl bir dönüşüm süreci geçirdiğini ve bu dönüşüm sürecinin istihdam sistemine etkilerini ortaya koyabilmektir. KİT'lerde 1980 öncesi ve 1980 sonrası durum karşılaştırılmalı olarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. 1980 sonrasında geçirilen dönüşüm sürecinin anlaşılabilmesi için yasal düzenlemelere, yapıya ve personel sayılarına bakılması gerekmektedir. Böylece KİT'lerin dönüşüm sürecinde meydana gelen niceliksel ve niteliksel değişimler ortaya konulabilecektir.

KİT'lerde istihdam sistemi memur, sözleşmeli personel ve işçi istihdamı ele alınmaya çalışılacaktır. Çalışma iki kısımdan oluşacaktır. Çalışmanın birinci kısmında KİT'lerde yaşanan dönüşüm süreci tarihsel olarak ele alınarak hukuksal, yapısal ve sayısal olarak incelenecektir. 1980 sonrası dönemde KİT'lerin sayıca azaltılması aracı olarak kullanılan "özelleştirme" ve "kualsızlaştırma" kavramlarını Türkiye uygulaması üzerinden örnekler verilerek anlatılmaya çalışılacaktır. İkinci kısımda ise özelleştirme ve kualsızlaştırmadan önceki memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdamları üzerinden KİT'lerin geçirdiği dönüşüm süreci yine tarihsel olarak ele alınarak, mevzuat ortaya konmaya çalışılacak ve dönüşüm süreci rakamlarla anlatılmaya çalışılacaktır.

1. KİT'LERDE YAŞANAN DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Cumhuriyetin ilanından 1980'li yıllara kadar olan dönemde KİT'lerin kamu hizmetleri adına genişledikleri, 1980 sonrasında günümüze kadar gelen süreçte ise giderek küçülen bir yapı oluşturdukları görülmektedir. 1980-2007 yılları arasında geçen yirmi yedi yıllık süreçte 193 kuruluş özelleştirilmiş, bu kuruluşlardan 183 adedinde hiç kamu payı kalmamıştır. Kamuya ait işletmeler kısmı kısmı yada bir bütün olarak devredilmiştir. Kamu sektörüne ait çimento sanayi, süt sanayi, et sanayi, yem sanayi, dokuma sanayi, orman ürünleri sanayi, gemi sanayi, gübre sanayi, enerji santralleri, kimya ve petro kimya tesisleri, maden işletmeleri, demir çelik işletmeleri, kağıt fabrikaları, telekomünikasyon hizmetleri, ulaşım hizmetleri ve bankacılık sektörü özelleştirilmiştir. Özelleştirmelerle KİT'ler yerli ve yabancı şirketlere devredilirken, büyük çaplı özelleştirmelerde, özellikle tekel durumunda bulunan şirketlerde, çoğunlukla yabancı sermayeye devir şeklinde gerçekleşmiştir (http://www.izto.org.tr/IZTO/TC/IZTO+Bilgi/bulten/, 25.08.2011).

Tablo 1: 1985-2011 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri

	1985-2009 (\$)	2010 (\$)	2011 (\$)	Toplam (\$)
Blok Satış	20.257.066.639	0	0	20.257.066.639
Tesis/Varlık Satışı	9.348.152.758	3.081.591.228	332.760.691	12.762.504.677
Halka Arz	7.091.202.610	0	0	7.091.202.610
İMKB'de Satış	1.261.053.768	0	0	1.261.053.768
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	709.910.020	3.887.907	301.088	741.099.015
Toplam	38.910.020	3.085.479.135	333.061.779	42.090.295.501

-1995 uygulamalarına METAŞ'ın rehinli hisse satışı olan 57.900.000 \$ dahildir.

-Tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır.

(Özeleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, 25.08.2011)

1980'li yıllarla beraber uygulanan neo-liberal politikalar KİT'ler üzerinde etkilerini "özelleştirme" ve "kuralsızlaştırma" uygulamaları olarak göstermiştir. Bu süreç içerisinde KİT'ler tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin alanının daraltıldığı yada ortadan kaldırıldığı görülmektedir.

KİT'lerle ilgili ilk hukuki düzenleme 1938 yılında yapılmış ve bu tarihten 1983 yılına kadar yapılan tanımlarda KİT'lerin kapsamı genişletilerek mevzuat geliştirilmiştir. Bu bağlamda KİT'leri düzenleyen 1938 tarihli 3460 sayılı kanunda "sermayesinin tamamı devlete ait olan kuruluşlar olarak tanımlanırken, 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı yasa ile "sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların İktisadi Devlet Teşekkülü" olarak tanımlanacağı hükmü getirilmiştir.²

² 1923-1950 yılları arasında, devletçilik politikasının 1930'lardan itibaren uygulanmasıyla birlikte KİT'lerin sayıca arttığı görülmektedir. KİT'ler kuruluş yıllarında kanuni bir düzenlemeye gidilmeden önce mevcut hukuksal yapı içerisinde örgütlenmişlerdir. KİT'lerle ilgili kanuni düzenleme ancak 1938 yılında gerçekleştirilmiştir.

1938 yılında 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakebeleri Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. 3460 sayılı kanunla, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleriyle sınırlı kuruluşlar İktisadi Devlet Teşekkülü olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında sermayelerinin en az yarısı bu kanuna tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin; bilançolarının düzenlenmesi ve denetimlerinin bu kanuna tabi oldukları belirtilmiştir.

KİT'lerin kuruluş, yönetim ve denetimlerini düzenleyen 3460 sayılı yasa 26 yıl yürürlükte kalmış ve 1964 tarihinde 440 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

KİT'lere yönelik 1964 yılında 440 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştrakleri Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. 440 sayılı kanun KİT'leri ilk kez düzenleyen ve yirmi altı yıl yürürlükte kalan 3460 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmıştır.

KİT'lerde neo-liberal politikalar doğrultusunda yaşanan dönüşüm iki basamakta gerçekleştirilmiştir. Birinci basamakta, “kuralsızlaştırma”³ ile, 1983 tarihinde 60 sayılı KHK'nın getirdiği düzenlemeyle birlikte, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri parçalanarak piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmiş; ikinci basamakta ise 1986 tarihinde çıkarılan 3291 sayılı kanunla birlikte “özelleştirme”⁴ mekanizmasıyla, mülkiyetin devredilmesi suretiyle, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri özel sektöre bırakılmıştır.

KİT'lerde neo-liberal politikalar doğrultusunda ilk kırılma, 1983 yılında düzenlenen 60 sayılı KHK tarafından, kuralsızlaştırma ile gerçekleştirilmiştir. 60 sayılı KHK ile, kamu sektörü alanında, kamu yararı ve sosyal faydayı gerçekleştirmek için yerine getirilen kamu hizmetlerinde ikili ayrıma gidilerek; bir kısım kamu hizmetleri, kamu sektöründe piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilirken, bir kısım kamu hizmetlerinde kamusal mekanizma kullanılmaya devam edilmiştir.⁵

440 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülleri tanımlanarak, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların iktisadi devlet teşekkülü olabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca bu kuruluşların yönetim, denetim ve çalışma esasları düzenlenmiştir.

1950-1960 arası dönem, ülke uygulamaları geneliyle devletçiliğin artık olumsuz olarak tanımlandığı, özel sektörün devlet aleyhine desteklendiği yıllar olmuştur. Devletin sahip olduğu KİT sayısında herhangi bir değişme olmamakla birlikte özel sektörü destekleyici ekonomik ve mali politikalar uygulanmıştır.

1970 yılında ise KİT'lerde istihdam edilen personelin aylık ve ücretlerine yönelik yasal bir düzenleme getirilmiştir. 1327 sayılı “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun” düzenlenmiştir. 1327 sayılı yasayla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ek geçici 9. madde ile, KİT personelinin aylıklarının hesabında uygulanacak esaslar belirlenmiştir. KİT'lere özel personel kanunu çıkarılınca kadar 3659 sayılı kanunun ilgili hükümleri ile özel yasanın hükümlerinin personele uygulanması sağlanmıştır.

1964 yılında çıkarılan KİT'lerin statüsünü düzenleyen 440 sayılı Kanun ile on dokuz yıl sonra 60 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükümünde Kararname” ile 1983 tarihinde kaldırılmıştır.

³ Deregülasyon, “devlete ait teknelci olan yada olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge gibi düzenlemelerdir. (Güler, 2003:74) Deregülasyon, “hizmetlerde kamu tekelinin, fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonların ortadan kaldırılarak, hizmetlerin üretim ve sunumunda kamu özel sektör rekabetinin sağlanmasını ifade eder (Gökbayrak, 2003:43). En genel anlamıyla devletin piyasa mekanizmalarına olan müdahalesinin azaltılmasına deregülasyon denir.

1996 tarihinde yürürlüğe giren 4161 sayılı Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin özelleştirilmesiyle ilgili kanunun dördüncü maddesinde “Ulaştırma Bakanlığı” tarafından giderek artan talebi karşılamak için ve yeni teknolojik gelişmelerin uygulanmasına imkan vermek için GSM hatlarının Turkcell ve Telsim'e lisans devri de deregülasyon düzenlemesine örnektir. (Türkiye'de Özelleştirme, 1999:6).

⁴ Özelleştirme, dar anlamda KİT'lerin yönetiminin ve denetiminin; geniş anlamda ise kamusal organlarca yürütülen kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla üretim araçlarının mülkiyetinin, devlet elinden özel kesime geçmesini ifade etmektedir. Kamunun elindeki üretim araçlarının mülkiyeti özel sektöre çeşitli yöntemlerle geçmektedir. Bu yöntemler satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modelleridir (Baytan, 1999:286).

⁵ 60 sayılı KHK'ya göre; KİT'ler İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları olarak ikiye ayrılmıştır. İktisadi Devlet Kuruluşu, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu İktisadi Kuruluşları ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel

60 sayılı KHK ile kuralsızlaştırma yapılarak, “İktisadi Devlet Teşekkülleri” adı altında, devlet tarafından üretimi ve sunumu yapılan kamu hizmetlerinde özel sektör ile rekabetin sağlanması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda İktisadi Devlet Teşekkülleri, kamu hizmetlerini yerine getirirken özel sektörün değerlerini kullanacak; verimlilik, karlılık ve ekonomik gereklere uygun olarak faaliyet göstereceklerdir.⁶

KİT’lerin özelleştirilmesi sürecinde neo-liberal politikalar tarafından göz ardı edilen değerler bulunmaktadır. KİT’lerdeki yatırım, verimlilik ve diğer makro-ekonomik istikrar göstergelerinden yola çıkılarak, tek tek işletmelerin nicel veya nesnel bir değerlendirmesini yapmak mümkündür ve bu konuda yapılmış pek çok çalışma mevcuttur (Boratav, Türkcan, 1990:57). Ancak KİT’lerin performans değerlendirmesi yapılırken, kar/zarar yada teknik etkinlik temelinde yapılacak araştırmalar yetersiz kalacaktır. KİT’lere yüklenen görevler ölçümlenmeye çalışılırken iktisadi kalkınma, istihdamda artış yaratma, işsizlik sorununa çözüm getirme ve enflasyonla mücadele gibi sorunlara yaptığı katkının da dikkate alınması gerekmektedir (Özkaplan, 1997: 817).

Alt kabine gibi faaliyet gösteren EİYYK’a, KİT’lerle ilgili koordinasyonun sağlanması, sorunlarının çözümlenmesi konularında yetkili olmaktadır. KİT’lerin yönetimi ile ilgili “kurul” uygulaması, KİT’lerle ilgili gerçekleştirilmek istenen dönüşümün denetime takılmaksızın, son derece hızlı gerçekleştirilmesini sağlayan düzenleme niteliğindedir.

60 sayılı KHK ve onun kanun biçimine dönüştürülmüş şekli olan 2929 sayılı Kanun, 1984 tarihinde 233 sayılı KHK’nın çıkarılması ile yürürlükten kaldırılmıştır. Günümüzde KİT’lerin statüsünü düzenleyen mevzuat 233 sayılı KHK’dır.⁷

KİT’lerde 1980 tarihinden sonra yaşanan dönüşüm sürecinde ikinci kırılma “özelleştirme ile gerçekleştirilmiştir. Özelleştirmenin alt yapısı 1983 tarihli 60 sayılı KHK ile hazırlanmıştır. Özelleştirme konusunda mevzuattaki ilk düzenleme 1984 tarihinde çıkarılan 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile gerçekleştirilmiştir.⁸ 1984 tarihinde 233 sayılı KHK ile 60 sayılı KHK’ya benzer düzenlemeler getirilmiştir. KİT’lerde özelleştirmenin uygulamasının

niteliğindeki mallar ile mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

⁶ 60 sayılı KHK’nın getirdiği bir diğer düzenleme ise, KİT’lerle ilgili yaşamsal kararlar alma sorumluluğunun, alt kabine niteliğinde faaliyet gösteren kurullara bırakılmasıdır. Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir devlet bakanı, Maliye, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşmaktadır. Bu kurulun dış ekonomik işlerle ilgili toplantısına Dış İşleri Bakanı da üye olarak katılmaktadır. Ayrıca Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu’na (EİYYK) KİT’lerle ilgili diğer bakanlar da üye olarak katılabilmektedirler.

⁷ 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 08.06.1984, RG, 18748.

⁸ 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”, 17.03.1984, RG, 18344. Ayrıca 2983 sayılı Kanunun geniş bir analizi için bakınız: (Tan, 1992)

başlaması ise 1986 tarihinde 3291 sayılı “Özelleştirme Yasası” olarak bilinen 3291 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir.⁹ KİT’lerde özelleştirmeyi düzenleyen, yürürlükte olan en son düzenleme ise 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır.¹⁰

KİT’lerde özelleştirmenin alt yapısı parçalı yapılar oluşturarak gerçekleştirilmiştir. 1983 tarihli 60 sayılı KHK’nın iptalinin ardından 1984 tarihinde 233 sayılı KHK ile KİT’ler özelleştirme sürecine hazırlanmıştır. Getirilen bu düzenlemelerle birlikte önce KİT’ler, “İktisadi Devlet Teşekkülleri” ve “Kamu İktisadi Kuruluşları” olarak ikiye ayrılmış, daha sonra da KİT’ler bünyesinde faaliyet gösteren işletme birimleri de sayılarak tanımlanmıştır. Özelleştirme, KİT’lerden önce KİT’ler bünyesinde faaliyet gösteren işletme birimlerinde gerçekleştirilmiştir.¹¹

KİT’lerin özelleştirilmesi alanında mevzuatta ilk düzenleme olan 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun’un üçüncü maddesinde ise; İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları dâhil, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü alt yapı tesisleri ile KİT’lere ait tesisler için “gelir ortaklığı senedi” ile KİT’ler için “hisse senedi” çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi konusu düzenlenmektedir. Ayrıca kanunda “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) da oluşturularak belirtilen düzenlemelerin yürütülmesi ile görevlendirilmiştir. Ancak TKKOK’un görev ve yetkileri 414 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu’na bırakılmıştır.

⁹ 3291 sayılı “1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 07/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı SPK da Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun”, 03.06.1986, RG. 19126.

¹⁰ 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 27.11.1994, RG, 22123.

¹¹ 60 sayılı KHK ve 233 sayılı KHK’larda müesseseler; sermayesinin tamamı, bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşu’na ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Bağlı Ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşu’na ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. İştirak; İktisadi Devlet Teşekkülleri’nin veya Kamu İktisadi Kuruluşları’nın veya bağlı ortaklıklarının, sermayesinin en az yüzde yirmi altısına, en çok yüzde ellisine sahip oldukları anonim şirketlerdeki hisseleridir. İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimleri olarak tanımlanmıştır.

⁶⁰ sayılı KHK’da KİT’lerin tasfiyesine ilişkin hükümler, ikinci bölümde “Teşekküller, Müesseseler ve Bağlı Ortaklıkların Tasfiyesi” başlığında düzenlenmiştir. 37. Maddenin birinci bendinde kuruluş amaçları ortadan kalkmış olan teşekkül ve müesseselerin kuruluşlarındaki usule göre tasfiye olacağı belirtilmiştir. İkinci ve üçüncü bent ise bağlı ortaklıkların tasfiyesi ile ilgilidir. Bağlı ortaklıkların tasfiyesinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ancak teşekkül yönetim kurulu tasfiye kararı vermeden önce Bakanlar Kurulu’ndan izin alması gerektiği, bunun yanında bağlı ortaklıklarda, teşekküle ait hisse senetlerinin devrine Bakanlar Kurulu’nca karar verileceği belirtilmiştir. Maddenin son bendinde ise, teşekkül ve bağlı ortaklıkların iştiraklerine ait hisse senetlerinin devrine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu’nca karar verileceği hükmü getirilmiştir. 1984 tarihinde çıkarılan 233 sayılı KHK’da bu hükümler aynı şekilde benimsenerek yinelenmiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesinde kırılma noktası,1986 tarihli 3291 sayılı kanun olmuştur. 3291 sayılı kanun, KİT'lerin özelleştirilmesinde Bakanlar Kurulu'nu; müessese, bağlı ortaklık, işletmelerin özelleştirilmesinde karar vermeye "Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu"nu belirlemiştir. (Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu 304 sayılı KHK ile getirilen düzenleme ile birlikte Yüksek Planlama Kurulu olarak değiştirilmiştir.)

3291 sayılı kanun Yüksek Planlama Kurulu'nun (YPK) yetkilerini; özelleştirme kararı alınan kuruluş, teşekkül, müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerden hangilerinin mevcut ve çıkarılacak hisse senetlerinin, varlıklarının tamamının veya bir kısmının satılmasına, kiralınmasına, işletme hakkı verilmesine, devredilmesine veya tasfiyesine karar vermek ve gerekli düzenlemeler yapmak olarak tanımlamıştır. (YPK'ya verilen bu yetkiler 414 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı İdaresine bırakılmıştır.¹²)

3291 sayılı kanun, özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler ile bağlı ortaklıkların doğrudan; müessese, işletme ve işletme birimlerinin ise anonim şirket haline geldikten sonra, bağlı oldukları bakanlıklarla ilişkilerinin kesilip, Başbakanlığa bağlanacağı hükmünü getirmiştir.

KİT'lerde 1986-1994 tarihleri arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının, hukuki alt yapısında boşluklar ve sorunlar bulunmaktadır. Özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanakları gerçekleştirilmeden, uygulamaya geçilmesi ve getirilen düzenlemelerin de mevzuata aykırı olmasından dolayı, birçok düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹³

KİT'lerde özelleştirmenin hukuki alt yapısı, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile düzenlenmiştir. 4046 sayılı kanun 3291 sayılı kanuna paralel olarak iktisadi devlet teşekküllerinin ve kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirmesine yönelik hükümler getirmektedir. 4046 sayılı kanun özelleştirme konusunda yetkiyi "Özelleştirme Yüksek Kurulu'na vermektedir. Özelleştirme Yüksek Kurulu; Başbakan'ın başkanlığında,

¹² 414 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" 19.4.1990, RG, 20488

¹³ Anayasa Mahkemesi kararlarının iptali kimi zaman KHK veya kanunun tümünün, bazen ise belli maddelerinin kaldırılmasına yönelik olmuştur. Örneğin; 1994 yılında 3987 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi İle Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümüne İlişkin Kanun Hükmünde Kararname Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Ancak bu kanun Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir. 7.7.1994 tarih ve E. 994/49-K. 1994-45-2 sayılı karar, RG, 22047.

TEK'in özelleştirilmesine yönelik olarak çıkarılan 513 sayılı KHK'dan sonra 1994 tarih ve 3974 sayılı kanun ile 3291 sayılı kanuna bazı ek maddeler eklenmişti, Ancak Anayasa Mahkemesi başvuru üzerine, bazı hükümlerin iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi 9.12.1994, E. 994/43-K. 994/42-1, 24.1.1995. RG, 21906. Anayasa Mahkemesinin iptal kararları ile ilgili olarak ayrıca bkz (Tan, 1988:271), (Tan, 1992:27), (Gözübüyük, Tan, 1998:257).

başbakan yardımcısı, başbakanın belirleyeceği bir devlet bakanı, özelleştirmeden sorumlu devlet bakanı (bu konuda görevlendirilmiş bir devlet bakanının olmaması halinde başbakanın belirleyeceği diğer bir devlet bakanı), Maliye ile Sanayi ve Ticaret Bakanları'ndan oluşmaktadır.

2. KİT'LERDE İSTİHDAM SİSTEMİ

KİT'lerde istihdam sistemi başlığı altında memur, sözleşmeli personel ve işçi istihdamının geçirdiği dönüşüm süreci incelenecektir. KİT'lerde uygulanan istihdam türleri tarihsel süreç açısından ele alınarak siyasal ve ekonomik gelişmelerin istihdam sistemindeki iz düşümleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

KİT'lerde istihdam sistemi, kamu hizmetlerinde artma ve azalmaya bağlı olarak şekillenmektedir. Kamu hizmetleri arttıkça kamu hizmetlerini yürütecek personele de ihtiyaç artmaktadır. Buna koşut olarak 1923-1980 tarihleri arasında kamu hizmetlerinin genişlemesine koşut olarak, KİT'lerde personel istihdamı artarken, 1980 sonrası tam tersi bir süreç yaşanmıştır.

Tablo 2: 1938-1982 Yılları Arasında KİT'lerde Çalışan Personel Sayısı

Yıllar	1938	1946	1963	1970	1976	1982
KİT'lerde Çalışan Personel Sayısı	7.331	66.201	119.542	138.780	204.599	239.399

Kaynak: (Gülmez, 1973:33)

Tablo 2'den görüldüğü gibi KİT'lerde çalışan personel sayısı yıllara göre artış göstermiştir. Yukarıda gösterilen KİT personel sayı artışının yüzde değerlerine baktığımızda ise; 1938 ile 1946 yılları arasında % 803 ile en yüksek artış değerini yaşamıştır. KİT'lerin kuruluş aşamasına karşılık gelen bu dönemde ülkemizde KİT'lerin sayısı hızla çoğalmıştır. 1946 ile 1963 yılları arasında artış % 80, 1963-1970 yılları arasında % 16, 1970 ile 1976 yılları arasında % 47, 1976 ile 1982 yılları arasında ise % 17 oranında artış yaşanmıştır.

Aynı tarihsel dönemleri kapsayan diğer bir diğer araştırmada ise; Türkiye'de kamu personelinin bütçelere göre yüzde dağılımı incelenmiştir. Tablo 3'den anlaşılacağı üzere KİT personel oranları Türkiye'deki tüm kamu personeli içerisinde oranı 1938 ile 1986 yılları arasında sürekli artan bir grafik göstermiştir.

Tablo 3: Kamu Personelinin Bütçelere Göre Dağılımı (%)
1938-1986

	1938	1946	1963	1970	1976	1980	1986
Merkezi Yönetim (Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar)	65.7	68.3	59.8	69.6	72.1	75.8	73.6
KİT'LER	5.4	8.3	26.6	21.2	21.3	18.6	17.6
Yerel Yönetim	28.9	23.4	13.6	9.2	6.6	5.6	4.9
Özel Bütçeli Kuruluşlar	-	-	-	-	-	-	3.9

Kaynak: (Çitçi, 1988:44)

KİT'lerin 1980 yılından sonraki süreçte kamu hizmetlerindeki azalmaya paralel olarak, kamu istihdam içindeki oranı yıllara göre azalış göstermiştir. Görüldüğü gibi 1970'lerde KİT'lerde istihdam oranı % 20 oranına sahip iken, 1980'li tarihlerden itibaren azalmaya başlamış ve 2004 yılında ise % 14.5'e düşerek, ortalama % 32'lik azalma yaşanmıştır.

KİT personelini sayıca ortaya koyan başka bir araştırma sonucuna göre; KİT'lerde 1984 yılında yalnızca bin civarında olan sözleşmeli sayısı yirmi yıl sonra 100 bini aşmış, buna karşılık memur sayısı 300 binden 10 bine düşmüştür. Aynı azalma işçi istihdamında da ortaya çıkmış yarım milyona yakın olan işçi istihdamı yirmi yıl sonra çeyrek milyon olmuştur. Sonuç olarak KİT'lerde toplam istihdam yirmi yıl sonunda 750 binden 350 bine düşmüştür (Güler, 2005:132).

Tablo 4: KİT'lerde İstihdam Türlerinin Yıllara Göre Sayısal Değişimi

KİT'LERDE İSTİHDAM TÜRLERİ	1985	1990	1995	2000	2005	2011
MEMUR	187.276	27.070	13.085	10.329	7.012	6.096
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	4.159	185.083	165.074	141.801	86.870	76.053
KAPSAM İÇİ İŞÇİ	385.547	349.053	231.812	182.793	119.900	81.344
KAPSAM DIŞI İŞÇİ	0	8.810	6.782	16.891	4.033	3.135
GEÇİCİ İŞÇİ	76.084	73.038	79.599	82.841	29.447	14.597
GENEL TOPLAM	653.066	643.058	496.352	434.655	247.262	181.225

Kaynak: (1985-2011 yılları arasındaki veriler

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://6a44d7fa0a94dbae9fce6c2b3ddd065a> Hazine Müsteşarlığı Verilerine dayanılarak hazırlanmıştır. 12.1.2012)

Tablo 5: KİT'lerde İstihdam Türlerine Göre Yüzdelerle Dağılımın Yıllara Göre Değişimi

KİT'LERDE İSTİHDAM TÜRLERİ	1985	1990	1995	2000	2005	2011
MEMUR	%28.7	% 4.3	%2.6	%2.4	%2.8	%3.4
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	% 0.6	%28.7	%33.3	%32.8	%35.3	%41.9
KAPSAM İÇİ İŞÇİ	%59	% 54.3	%46.7	%42	%48.4	%44.9
KAPSAM DIŞI İŞÇİ	% 0	% 1.3	%1.4	%3.8	%1.6	%1.8
GEÇİCİ İŞÇİ	%11.7	% 11.4	%16	%19	%11.9	%8
GENEL TOPLAM	%100	%100	%100	%100	% 100	% 100

Kaynak: (1985-2011 yılları arasında veriler

<http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://6a44d7fa0a94dbae9fce6c2b3ddd065a> Hazine Müsteşarlığı Verilerine dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır. 12.1.2012)

Hazine Müsteşarlığı'nın verilerine göre (Tablo 2-Tablo 3); KİT'lerin ve özelleştirme programındaki kuruluşların, istihdam türlerine göre dağılım oranlarının da dönüşüm geçirdiği görülmektedir. KİT'lerde yaşanan dönüşüm, sadece özelleştirme ile yaşanan sayıca azalma olmayıp (genel istihdam oranına göre), bunun yanı sıra istihdam türlerinde dönüşümü de içermektedir. Buna göre 1983 verileri ile 2011 günümüz verileri karşılaştırıldığında; memur istihdamının %28'6'dan % 3.3'e gerilediği; sözleşmeli personel istihdamının % 0.63'den, % 41.9'a çıktığı; kapsam içi işçi istihdamının % 59'dan % 44.8'e gerilediğini; geçici işçi istihdamının ise % 11.6'dan % 8'e düştüğü görülmektedir. Verilerden anlaşılacağı gibi KİT'lerde istihdam sisteminde en büyük dönüşümü "memur" ve "sözleşmeli personel" istihdamında yaşanmıştır. Memur istihdamında %25.3 gerileme yaşanırken, sözleşmeli personel istihdamında % 41 artış yaşanmıştır. (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Verileri, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://02027ab68645fdae878702595332feac>, 19.08.2011).

Hazine Müsteşarlığı'ndan alınan 2011 verilerine göre istihdam oranlarını hesapladığımızda ise, KİT'lerde toplam istihdamın % 3.4'ünün memur, % 41.9'unun sözleşmeli personel, % 44.8'inin kapsam içi işçi, % 1.7'inin kapsam dışı işçi ve % 8'inin geçici işçi olduğu ortaya çıkmaktadır.

2.1. KİT'lerde Memur İstihdamı

KİT'lerde yaşanan özelleştirme ve kuralsızlaştırma süreci doğrultusunda, esnek istihdam türlerine dönüşümde en fazla etkiyi memur istihdamı görmüştür. 1984 yılındaki verilere göre KİT'lerde toplam istihdamın % 36.4'ü memur statüsünde iken (Aslan, 2005:379), 2011 yılı verilerine göre KİT'lerde istihdamın % 3.4'ü memur statüsünde bulunmaktadır. (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Verileri, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://02027ab68645fdae878702595332feac>, 19.08.2011).

KİT'lerde yirmi yedi yıllık süre içinde memur istihdamı % 33 oranında gerilemiştir.

KİT'lerde istihdam edilen memurlara yönelik ilk düzenleme 1939 yılında 3659 sayılı "Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında" kanun ile düzenlenmiştir.¹⁴ 3659 sayılı kanunla, KİT personeline ödenen fazla ücretler kaldırılmış memur maaşları standart hale getirilmiştir.

3659 sayılı kanun yirmi altı yıl yürürlükte kalmış ve 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile kaldırılmıştır. KİT'lerde memur statüsünde çalışan personel 657 sayılı Devlet Memurları kapsamına alınmış ve buldukları sınıf içerisinde kamu hizmetlerini görmüşlerdir.

¹⁴ 3659 sayılı "Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun", 11.07.1939, RG, 4253.

KİT’lerde “memur” statüsünde ilk kırılma 1984 tarihinde 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında” Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile gerçekleştirilmiştir.¹⁵ KİT’lerin kurumsal statüleri yanında personeli ile ilgili de düzenlemeler yapan 233 sayılı KHK, personele ilişkin konuları “İstihdam Şekilleri ve Sözleşmeli Personel Çalıştırma” başlıklı 43. maddesinde toplamıştır. 233 sayılı KHK’da teşebbüslerde memur (kadrolu personel) istihdam edildiği belirtilmiştir. “Kadro Tespiti” alt başlığında (madde 47) teşebbüslerin personel ihtiyacı, bunların kadro, unvan, sayı ve yerleri teşebbüsün personel politikasına göre genel müdürün teklifi üzerine teşebbüs yönetim kurullarınca her yıl iş programları ile belirlenmektedir. Gerektiğinde teşebbüs genel müdürünün, o yıla ait teşebbüsün toplam kadro sayısını ödenek miktarı içinde kalmak üzere, kadro, unvan, sayı ve yerlerini değiştirebileceği hükme bağlanmıştır. Ancak kadrolarda sınırlamalar getirmeye, gerektiğinde kadroların tespit, ihdas ve kullanımı ile sözleşmeli personel istihdamı hususlarında genel hükümlerin uygulanmasına karar vermeye Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu’nun (EİYKK) yetkili olduğu belirtilmiştir.

KİT’lerde memur statüsünde dönüşüm 233 sayılı KHK’nın, EİYKK’nu kadroların tesbiti, ihdas ve kullanımı ile yetkili kılması sonucunda gerçekleşmiştir. EİYKK’nın 1985 yılında aldığı 85/9 sayılı kararı¹⁶ ile; KİT’lerde istisnai hallere inhisar etmek üzere 657 sayılı kanunun 4/B maddesine göre çok az sayıda sözleşmeli memur çalıştırılmakta iken, KİT’lerde boş bulunan ve boşalacak memur kadroları iptal edilerek, ağırlıklı olarak sözleşmeli personel istihdamına gidilmesi öngörülmüştür.

KİT’lerde memur statüsünde ikinci kırılma 308 sayılı KHK ile 1988 tarihinde gerçekleşmiştir.¹⁷ 308 sayılı KHK’nın getirdiği düzenlemeye göre;

-KİT’lerde kadrolu personel (memur) uygulaması kaldırılarak, sözleşmeli ve işçi olmak üzere iki tür istihdam benimsenmiştir.

-Sözleşmeli personelin hizmet koşullarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu’na verilmiştir.

-Personelle imzalanacak sözleşmeden doğabilecek ihtilafların adli yargıda çözümlenmesi öngörülmüştür.

308 sayılı KHK Anayasal hükümlerle tümüyle çelişir niteliktedir. Anayasa’nın 128. Maddesinde “*Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür...*” hükmü getirilmiştir. 308 KHK, KİT’lerin kamu tüzel kişisi olmasına rağmen istihdam türlerinde memuru saymamıştır. Anayasa’da

¹⁵ 233 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 08.06.1984, **RG**, 18748.

¹⁶ Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu 85/9 sayılı kararı 1985.

¹⁷ 308 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, 18.01 1988, **RG**, 19698. Ayrıca bkz. kanunun eleştirisi için (Sağlam, 1988:8).

belirtilen “genel idare esasları” ile kamusal yönetim biçimi ifade edilerek, uyulması gereken hukuk kuralının idare hukuku olduğu belirtilmektedir. Oysa genel idare esaslarına göre kamu hizmetlerini yerine getirmek zorunda olan KİT personeline 308 sayılı KHK’da personelle imzalanacak sözleşmeden çıkabilecek ihtilafların adli yargıda çözümleneceği hükmü Anayasaya aykırı olarak düzenlenmiştir(Serim, 1989:54).

Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini belirtir. Bu maddede memura tanınan güvence sistemini anlatmaktadır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerle keyfi kararlar almasını engelleyebilmek için memurlukla ilgili en temel düzenlemelerin yasama organı tarafından kanunla düzenleme yapılması gerektiği hükmü getirilmiştir. 308 sayılı KHK’da yine Anayasa’ya aykırı düzenlemeye gidilerek, kanun konusu yapılması gereken düzenlemenin kurullar düzeyinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından yapıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 308 sayılı KHK’yı Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmesinden sonra, 1990 tarihinde 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK” çıkarılmıştır.¹⁸ 399 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler ile yönetici ve teftiş kadrolarında istihdam edilen memurların, sözleşmeli personel statüsüne evrilmesi gerçekleştirilmiştir.

399 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK’ya tabii KİT’ler ve bağlı ortakları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir. (m.1)

399 sayılı KHK teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda istihdam türlerini; memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak belirtmiştir. 399 sayılı KHK’nın 3/b maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevler genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile kadro unvanları ekli I sayılı cetvelde gösterilen diğer personel eliyle görülür ve bu kadrolara atanan personel, atandıkları kadrolarda sözleşmeli olarak da çalıştırılabilirler hükmü getirilmiştir. Bunlar hakkında 399 sayılı KHK’da belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Ekli I sayılı cetvelde sayılmış kadrolarda bulunmayan ancak genel idare esaslarına dahil yürütüldükleri teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurullarınca tespit edilecek hizmetlere ilişkin kadrolar Bakanlar Kurulu Kararı ile I sayılı cetvele dahil edilecektir.

¹⁸ 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK”, 29.01.1990, RG, 20417 Mükerrer.

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan, derece ve sayıları ekli I sayılı cetvelde gösterilmiştir. Sözleşmeli olarak istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmektedir. Yeni kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri de Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktadır.

399 sayılı KHK'da memur istihdamının azaltılmasına yönelik düzenlemeler geçici üçüncü maddededir. Buna göre 308 sayılı KHK ile sözleşmeli personele evrilen memurların, I sayılı cetvelde düzenlenmesi bağlamında, personelin kendi isteğiyle sözleşmeli personel istihdamına geçmesi, emeklilik, istifa, ölüm ve benzeri sebeplerden boşaldığı takdirde, hiçbir işleme gerek kalmaksızın, kadroların iptal edilerek bir ay için Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilmesi gerekmektedir. 399 sayılı KHK, kadroları iptal ederek, memur statüsünü ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.

399 sayılı KHK'nın bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra 1992 tarihinde 3771 sayılı kanun çıkarılarak I sayılı cetvelde yer alan personelin sözleşmeleri 1992 yılı sonu itibariyle sona erdirilerek kadrolarında çalıştırılmaları, 399 sayılı KHK hükümleri dışında 657 sayılı DMK hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür.

KİT'lerde çalışan memur statüsünü azaltmak, "emekliliği özendirerek", ardından da boşalan memur kadrosunun iptal edilmesiyle de gerçekleştirilmiştir. 1994 tarihli 4046 sayılı Kanunun¹⁹ 24. maddesinde, özelleştirme programına alınan kuruluşlarda, emekliliğe hak kazanmış olanların, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyelerinin % 30 fazlasının ödeneceği belirtilmektedir.

KİT'lerde memur statüsü dahil, diğer istihdam türlerini de içine alan, KİT'lerde personel sayısını azaltmaya yönelik bir diğer düzenleme 1999 tarihinde yayınlanan "2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Program Kararnamesi" ile getirilmiştir.²⁰ İstihdamla ilgili 4. maddesinde; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarının personel alımının (memur, sözleşmeli personel, daimi ve geçici işçi dahil) durdurulduğu, eleman ihtiyacının ana kuruluş veya bağlı ortaklık içindeki birimlerin ihtiyaç fazlası elemanlarının nakli suretiyle karşılanacağı belirtilmiştir.

2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi'nde açıktan personel alımının yapılabileceği istisnai durumlar ve kısıtlamaları da düzenlemiştir. Buna göre, ana kuruluş veya bağlı ortaklık içinden eleman nakli suretiyle personel ihtiyacının karşılanmasının mümkün olmadığı zorunlu hallerde, ürün alımı yapan tarımsal kuruluşlar dışındaki teşebbüs ve bağlı ortaklıkların, Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınmak kaydıyla bir önceki yıl içinde ayrılan eleman sayısının % 15'ini geçmemek üzere; "İlk

¹⁹ 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 27.11.1994, RG, 22123.

²⁰ "2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi", 17.10.1999, RG, 23849.

Defa Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği” ile “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” hükümlerinde yapılan değişiklik gereği olarak Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılacak merkezi sınav sonucu başarılı olanlardan Devlet Personel Başkanlığı'nın izniyle açıktan personel alınabileceği belirtilmiştir.

2.2. KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

KİT'lerde çalışan toplam personelin % 44.5'i sözleşmeli personel olarak istihdam edilmektedir. (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Verileri, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymus?NavigationTarget=navurl://02027ab68645fd878702595332feac>, 19.08.2011). 1980'li yıllardan sonra KİT'lerde en fazla artış gösteren istihdam türü sözleşmeli personel olmuştur. 1984 verilerine göre (Aslan, 2005:379) KİT'lerde toplam istihdamın % 0.1'ini sözleşmeli personel oluştururken yirmi yedi yıl sonra bu oran % 44.5'e yükselmiştir.

1960-1980 yılları arasında, 657 sayılı DMK'da sayılan istihdam türlerinden olan sözleşmeli personel istihdamı KİT'lerde çok kısıtlı oranlarda uygulanmıştır. 1978 tarihli 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla sözleşmeli personel uygulaması düzenlenmiştir.²¹ Buna göre sözleşmeli personelin sayı, nitelik, unvan, sözleşme süre ve ücretleri ile ilgili Bakanlığın yılda bir defa ve bütçe yılının başlamasından önce olmak kaydıyla önerisi, Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca tespit olunmakta ve ilgili bakanlıkça onaylanmaktadır.

1980 sonrasında KİT'lerde değiştirilen mevzuatlarca sözleşmeli personel istihdamı başat istihdam türü olmakla kalmamış aynı zamanda sözleşmeli personelin işe alınma, yükseltme, ücretlendirme, işten çıkarılma süreçlerini de yeniden düzenlemiştir.

KİT'lerde 1980 sonrası sözleşmeli personel istihdamını etkileyen ilk mevzuat düzenlemesi 1984 tarihinde 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında” KHK ile getirilmiştir. KİT'lerin kurumsal statüleri yanında personeli ile ilgili de düzenlemeler yapan 233 sayılı KHK'nın personele ilişkin getirdiği düzenleme “İstihdam Şekilleri ve Sözleşmeli Personel Çalıştırma” başlıklı 43. maddesinde düzenlenmiştir. Teşebbüslerde sözleşmeli personel istihdam edildiği ve sözleşmeli personelin; belirli bir sözleşme ile teşebbüste çalışan işçi ve memur statüsünde olmayan personel olduğu belirtilmiştir.²²

1988 tarihinde çıkarılan 308 sayılı KHK ile²³ tüm memur kadroları sözleşmeli personele dönüştürülmüştür. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal

²¹ 06.06.1978 tarihli 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 28.06.1978, **RG**, 16330.

²² 233 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 08.06.1984, **RG**, 18748. 233 sayılı KHK'nın eleştirisi için (Kutal, 1990:189), (Serim, 1987)

²³ 308 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir

edilen 308 sayılı KHK'da; sözleşmeli personelin hizmet koşullarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir. Ayrıca 308 sayılı KHK'da personelle imzalanacak sözleşmeden doğabilecek ihtilafların adli yargıda çözümlenmesi öngörülmüştür.

Sözleşmeli personel istihdamına yönelik günümüzde yürürlükte bulunan düzenleme 1990 tarihli 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK"dır.²⁴ 399 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'ya tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

399 sayılı KHK teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda istihdam türlerini; memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak belirtmiştir. 399 sayılı KHK'nın 3/c maddesinde sözleşmeli personel tanımlanmıştır. 3/b bendi dışında kalan sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı KHK'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi olmayan personeldir. Sözleşmeli personel işin niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı da istihdam edilebilecektir.

399 sayılı KHK, sözleşmeli personelin çalıştırılmasına yönelik ilkeler belirlemiştir. Sözleşmeli personelin çalıştırılmasında, verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak, maliyet bilinci içerisinde çalıştırılması; yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki bu bağlamda saptanmış ilkelerdir.

399 sayılı KHK ile birlikte, KİT'lerde bireysel sözleşmelilik esasına dayalı olarak gerçekleştirilen sözleşmeli personel istihdamı, kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel de eklenmiştir. 399 sayılı KHK'nın 3/b maddesinde getirilen düzenleme ile, KİT'lerde yönetici ve denetleyici konumunda bulunan ve I sayılı cetvelde gösterilen personel, bireysel sözleşmelilik esasına dayalı sözleşmeli personel istihdamından daha güvenceli statüye evrilmişlerdir. Kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel istihdamında, memur kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle istihdam edilmekte, ancak hizmet akdiyle istihdam edilmektedir. 399 sayılı KHK ile getirilen bu düzenleme, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı kanun da aynı şekilde benimsenmiştir.²⁵

399 sayılı KHK'nın "işe alma" başlığını taşıyan 6. maddesinde sözleşmeli personelin işe alınma süreci anlatılmaktadır. Sözleşmeli personel, yönetim kurulu kararı ile işe alınmaktadır. Yönetim kurulları bu yetkilerini,

Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, 18.01 1988, RG, 19698. Ayrıca bakınız: (Eke, 1988:73), (Serim, 1988:135.)

²⁴ 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK", 29.01.1990, RG, 20417 Mükerrer. Ayrıca bak. (Kayar, 2010:56). Eleştiri için bakınız (Serim, 1990:18.)

²⁵ 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 27.11,1994, RG, 22123.

sınırlarını göstermek suretiyle devredebilirler. Sözleşmeli personel ile akdedilecek sözleşmeler Devlet Personel Başkanlığı'na hazırlanacak yönetmelikle tespit edilecek tip sözleşme çerçevesinde ve takvim yılı itibarıyla yıllık olarak düzenlenecektir.

399 sayılı KHK sözleşme olarak işe alınacaklarda aranacak şartlar, sınav sistemi uygulaması, sözleşmeli personelin tabi olduğu kanunlar, çalışma saatleri ve izinler açısından 657 sayılı DMK'ya paralel düzenlemeler getirmiştir.

Performans değerlendirme sistemini getiren 399 sayılı KHK, performans ile; ücret, yükselme ve işten çıkarılma arasında bağlantı kurmuştur. "Başarı Değerleme Düzeyleri": 59 ve daha aşağı puan alanlar (D), 60-75 puan alanlar (C), 76-89 puan alanlar (B), 90 ve yukarı puan alanlar (A) olmak üzere dörde ayrılmıştır.

Başarı değerlendirme düzeyleri; (D) düzeyinde olanlarla başka bir sicil amirinin yanında, buldukları görevin temel ücreti tutarında bir ücretle altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılmaktadır. Bu süre sonucunda başarıları (D) düzeyinde kalanların sözleşmeleri fesih edilerek, haklarında 5437 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Başarı değerlendirme düzeyleri; (C) olanların, buldukları görevin temel ücretine, bu ücretin % 2'si oranında; (B) olanların buldukları görevin temel ücretine bu ücretin % 4'ü oranında; (A) olanların, buldukları görevin temel ücretine bu ücretin % 8'i oranında başarı ücreti ilave edilmesi suretiyle sözleşmeleri yenilenmektedir.

399 sayılı KHK'ya göre sözleşmeli personele ödenecek ücret, üç farklı ücret tutarının toplamından oluşacaktır. Buna göre "temel ücret" tutarları, sözleşmeli personelin unvanı, iş gerekleri, iş yeri ve çalışma şartları dikkate alınmak suretiyle teşebbüs ve bağlı ortaklıklarca tespit edilmektedir. Temel ücret; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların, sözleşme personeline unvanları itibarı ile uygulayacakları azami ücret miktarı tekliflerini 15 Kasım'a kadar Devlet Personel Başkanlığı'na göndermekte, Devlet Personel Başkanlığı bağlı ortaklıklar arasında ücret dengesi ve uygulama birliği sağlamaya yönelik önerilerle birlikte Yüksek Planlama Kurulu'nun onayına sunulmaktadır.

Sözleşmeli personelin ücretinin ikinci kısmını ise "başarı ücreti" oluşturur. Başarı ücreti, personelin değerlendirilmesi sonucunda elde ettiği sicil notu karşılığında verilmektedir.

Sözleşmeli personelin ücretinin üçüncü kısmında ise "kıdem ücreti" bulunmaktadır. Sözleşmeli personelin bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemek suretiyle geçirdiği hizmet süresi toplamı 6-10 yıl olanlara temel ücretin % 2'si, 11-15 yıl arasında olanlara % 3'ü, 16-20 yıl olanlara % 4'ü ve 21 yıl ve daha fazla olanlara % 5'i oranında kıdem ücreti verilmektedir.

KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamında yürürlükte olan diğer mevzuat ise 3291 sayılı ve 4046²⁶ sayılı kanunlar çerçevesinde özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlardır. 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personel istihdamı ile 3291 sayılı ve 4046 sayılı kanunlar çerçevesinde istihdam edilenler arasındaki fark istihdam şekline değil, özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen KİT statüsünden kaynaklanmaktadır.

Bu tür sözleşmeli personelin ücretleri 527 sayılı KHK'nın²⁷ 31. maddesi uyarınca, kuruluşlarda kamu payı % 50'nin altına düşüncüye kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenecektir. Uygulama tavan (bazen taban) ücretlerin ve artış oranlarının belirlenmesi şeklinde olmakta, bu sınırlamalar içinde ücret ayarlamaları yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır.

2.3. KİT'lerde İşçi İstihdamı

İşçi istihdamı, uygulamanın ve kanuni düzenlemenin getirdiği ikili yapılanma içerisinde değerlendirildiğinde 2003 yılı verilerine göre, toplam sürekli işçi sayısının % 37'si, geçici işçilerin ise % 28'i KİT'lerde istihdam edilmektedir. (Güler, 2003:12) 2011 Hazine ve Müsteşarlığı verileri esas alınarak işçi istihdamı, toplam KİT istihdamı içerisinde oranlandırıldığında toplam istihdamın % 48.9'unun kapsam içi işçi, % 1.4'ü ise geçici işçi pozisyonunda bulunmaktadır. Geçici işçi istihdamı süreç içerisinde farklı uygulamaların konusu olmuştur. Geçici işçi istihdamı 1985 yılından 2000 tarihine gelinceye kadar yıllar içerisinde büyük artışlar göstermiştir. 2000 tarihinde 82.841 olan geçici işçi sayısı daha sonra azalan bir ivme göstermiştir. 2004 tarihinde 29.511'e, 2007 tarihinde 14.139'a, 2010'da 7.826'ya ve son olarak 2011 tarihinde ise 2.434'e gerilemiştir (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Verileri <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://02027ab68645fdae878702595332feac>, 19.08.2011).

KİT'lerde işçi pozisyonunda çalışanlar 4857 sayılı "İş Kanunu", 2821 sayılı "Sendikalar Kanunu", 2822 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" ve 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu", 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" hükümleri uyarınca özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilmektedirler. İş Kanunu'na göre, bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denildiği belirtilmiştir. Sürekli iş ve süreksiz işlerde yine İş

²⁶ 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 27.11.1994, RG, 22123. 3291 sayılı "1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 07/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı SPK da Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun", 03.06.1986, RG, 19126.

²⁷ 520 sayılı "Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararneme, 16.09.1993, RG, 21700.

Kanunu'nda; nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işler süreksiz iş, bundan fazla süren işler sürekli iş olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda sürekli işlerde çalışanlara işçi, en çok 30 iş günü süren işlerde çalışanlara ise geçici işçi denilmektedir. Uygulamanın ortaya çıkardığı geçici işçi sürekli işçi ayrımı 1983 yılında çıkarılan KHK ile düzenlenmiştir.

KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamı kadar uygulaması olmamakla birlikte geçici işçi pozisyonu da 1980- 2000 tarihleri arasında tercih edilen istihdam türlerinden olmuştur. Geçici işçi istihdam edebilmek için gerekli koşulların ve vize sürecinin işçi pozisyonuna göre kolaylaştırılması, KİT'lerde geçici işçi sayısını artırmıştır.

KİT'lerde "sürekli işçi" çalıştırabilmek için 190 sayılı KHK'ya göre²⁸;

-kanun yada yıllık programlara göre kurulması veya genişletilmesi gereken bir birimin olması

-mevcut işçi kadrolarının yeni işleri yapmaya yetersiz olması gerekmektedir.

Oysa KİT'lerde geçici işçi çalıştırabilmek için tek koşul, bütçeye konulan ödenek miktarıdır. Ancak 2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi'nin²⁹ istihdamla ilgili 4. Maddesinde; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların bir önceki yılda vize edilen geçici işçi sayı ve süresini aşmamak üzere ve vize ettirmek suretiyle geçici işçi çalıştırabilecekleri belirtilmiştir. Geçici işçi istihdamında yalnızca KİT'lere yönelik düzenleme ile, özelleştirmeler sonucunda geride kalan KİT'lerde istihdam artışını sabitlemek amacı bulunmaktadır.

Geçici işçi ile sürekli işçilerin vize süreçleri de birbirinden farklıdır. Sürekli işçi vizesi 190 sayılı KHK'ya göre; Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından verilmektedir. Geçici işçi vizesi ise; ilgili bakanlığın ve Hazine Müsteşarlığı'nın özelleştirilecek olan KİT'lerde ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın görüşleri üzerine Devlet Personel Başkanlığı tarafından vize verilmektedir.

KİT'lerde istihdam edilecek işçi alımlarında Bakanlar Kurulu'nca 1983 yılında çıkarılan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrosuna İlk Defa İşçi Olarak Atanacaklar Hakkında Sınav Yönetmeliği" uygulanmaktadır. Sınav sistemi 1983 yılında çıkarılan yönetmelikle birlikte merkezi sisteme dönüştürülmüştür.³⁰

1988 tarihli 308 sayılı KHK, KİT'lerde personel istihdamını işçi ve sözleşmeli personel olarak sınırlandırmıştır. 1990 tarihli 399 sayılı KHK ile teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve

²⁸ 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 14.12.1983, RG, 18251, Mükerrer.

²⁹ "2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesi", 17.10.1999, RG, 23849.

³⁰ "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği", Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 83/6750, 20.07.1983, RG, 18110.

işçiler eliyle yürütüleceği esası getirilmiş ve işçilerin bu KHK'ya tabi olmadıkları belirtilmiştir. Ancak kanunun geçici 9. Maddesinde özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olup yönetim kademelerinde 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde personel çalıştıran ekli I sayılı cetvelde yer almayan teşebbüs ve bağlı ortaklıklar hakkında 233 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten önce tabi oldukları iş hükümleri uygulanacaktır.

KİT'lerdeki konularına göre işçiler üçe ayrılmaktadır: (Kamu Yönetimi Personel Yönetim Sistemi Raporu, 1999, s.86)

-İşçiler: İşçiler 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde çalışan, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamına dahil olan sosyal güvenlikleri 5510 sayılı kanunla düzenlenen işçi istihdamıdır.

-Kapsam İçi Personel: İşçilerle birlikte sendikalaşıp, işverenle toplu iş sözleşmesi yapan ve kapsam itibariyle kurumlarına göre değişiklik arz eden, kapsam içi personel olarak nitelendirilen büro personelidir. Bu tür idari kademelerde görev almakla birlikte, sendikalara üye olabilmeye, her türlü mali, sosyal, özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen personel statüsüdür.

- Kapsam Dışı Personel: İşveren vekili durumunda bulunan veya işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili, sendika üyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödemediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personel statüsüdür.

Kapsam dışı-kapsam içi personel ayırımına, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve personelin tamamı işçi olan kuruluşlarda rastlanmaktadır. Bu kuruluşlarda işçi olmamakla birlikte uzman, şef ve üzeri görevlerde bulunan yönetici personel 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamına girmemektedir. Sendika üyesi olmayan, toplu iş sözleşmesi hükümleri dışında kalan bu personel kapsam dışı personel olarak tanımlanırken, sendika üyesi olabilen ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanan personel de kapsam içi olarak tanımlanmaktadır

Kapsam dışı personelin ücretleri, daha önce toplu iş sözleşmelerindeki artışlar ve sosyal haklar ölçüt alınarak kendi yönetim kurulu kararları ile şirketlerde uygulanan "kapsam dışı personel" yönetmelikleriyle belirlenirken, 1980 sonrası KİT mevzuatında yapılan düzenlemelerle, bu tür personel ücretlerinin belirlenmesine de sınırlamalar getirilmiştir. 527 sayılı KHK'nın 31. Maddesi uyarınca 399 sayılı KHK kapsamı dışında kalan kuruluşlarda çalışan kapsam dışı personel ücretlerinin Yüksek Planlama Kurulu tarafından ödeneceği hükmü getirilmiştir.

Kapsam dışı personelin hukuk statüsü tartışmalıdır. 4857 sayılı İş Hukuku'na tabi bu personel toplu sözleşme ve grev haklarından yoksundur. Personel rejimi itibariyle de kamu hukukuna tabi değildir. Ancak uygulamada ortaya çıkan hukuki problemlerin yargı kararlarında çözülmesi sürecinde kapsam dışı personelin "görevden alınmasına" karşı başvurulacak yetkili yargı "idari yargı" içtihadı olmuştur. İçtihat kararıyla kapsam dışı personel kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerine tabi olmuştur.

3. SONUÇ

KİT'lerde 1980'den sonra yaşanan dönüşüm süreci, kamu hizmetleri bağlamında kuralsızlaştırma uygulamalarıyla gerçekleştirilmiştir. Kuralsızlaştırma yoluyla KİT'lerde kırılma 1983 tarihinde 60 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. 60 sayılı KHK, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetlerini ikiye ayırarak, İktisadi Devlet Teşekkülleri olarak tanımladığı parçasını piyasa mekanizmasının işleyişine bırakmıştır. KİT'lerde özelleştirme yoluyla kırılma 1986 tarihinde kısaca "Özelleştirme Kanunu" olarak bilinen düzenleme ile gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de özelleştirme sekiz yıl, yani 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" yürürlüğe girene kadar, hukuki yönden alt yapısı düzenlenmeden uygulanmıştır.

KİT'lerde özelleştirmeye yönelik bir diğer eleştiri konusu "kurul tipi örgütlenmeler" olmuştur. KİT'lerde özelleştirme konusunda yetki Yüksek Planlama Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na bırakılarak uygulamanın hızlı ve denetime takılmadan gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

KİT'lerin istihdam sisteminde dönüşüm, başat sözleşmeli personel istihdamı üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2011 verilerine göre KİT'lerde istihdamın oransal görünümüne baktığımızda; % 44.8'inin kapsam içi işçi, % 1.7'inin kapsam dışı işçi, % 3.3'ünün memur, % 8'inin geçici işçi olduğu görülmektedir.

KİT'lerde memur statüsünün sözleşmeli personel istihdamına evrilererek kırılması 1984 tarihinde yapılan 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK" ya dayanılarak, 1985 yılında çıkarılan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun 85/9 sayılı kararı ile gerçekleşmiştir. EİYK kararı ile KİT'lerde boş bulunan ve boşalacak memur kadrolarının iptal edilerek, ağırlıklı olarak sözleşmeli personel istihdamına gidilmesi düzenlenmiştir.

KİT'ler düzeyinde memur statüsünde ikinci kırılma 1988 tarihinde 308 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. 308 sayılı KHK KİT'lerde memur statüsünü kaldırarak, istihdam sistemini sözleşmeli personel ve işçi pozisyonları üzerine kurgulamıştır. Sistem olarak da özel hukuku benimseyen düzenleme Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle kaldırılmıştır. KİT'ler düzeyinde memur statüsünde kırılma 1990 tarihinde 399 sayılı "KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK" ile yapılmıştır. 399 sayılı KHK ile I sayılı ve II sayılı cetveller oluşturularak, I sayılı cetvelde KİT'lerde yönetim ve teftiş görevlerinde bulunan memurlara kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel statüleri oluşturulmuştur. Yöneticilik ve teftiş görevlerinde çalışan memurlara daha yüksek ücret vermek suretiyle özendirilen sözleşmeli personel istihdamı dönüşümün aracı olarak kullanılmıştır.

399 sayılı KHK ile ayrıca KİT’lerde memur statüsünü ortadan kaldırmaya yönelik bir diğer düzenleme de, memur kadrosunu ortadan kaldırmaya yönelik hükümleridir. Buna göre; 308 sayılı KHK ile sözleşmeli personel statüsüne evrilen memurların, I sayılı cetveli kendi istekleriyle seçen memurların, ölüm, emeklilik, istifa ve benzeri sebeplerden boşalttığı kadroların, hiçbir işleme gerek kalmaksızın, iptal edilerek, bir ay içinde Devlet Personel Başkanlığı’na bildirilmesini hükme bağlamıştır.

KİT’lerde işçi istihdamı en fazla çeşitliliğe sahip pozisyonudur. Sürekli işçi, geçici işçi, kapsam içi personel (büro işi yapan işçi), kapsam dışı personel (yönetici statüsünde işçi) ve bunlara taşeron işçisini eklediğimizde beş tür işçi istihdamı KİT’lerde uygulanmaktadır.

KİT’lerde uygulanan işçi istihdamında yaşanan dönüşüm süreci 1980 ile 2000 tarihleri arasında geçici işçi istihdamı üzerinden yürümüştür. Geçici işçi istihdamı yirmi yıllık süreçte büyük artışlar göstermiştir. Ancak 2000 yıllardan itibaren istihdam sisteminde uygulanan farklı politikalarla birlikte geçici işçi istihdamı son derece azalmıştır.

KAYNAKÇA

1. ASLAN, Onur Ender, (2005); **Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik**, Ankara: TODAİE Yayınları.
2. BAYTAN, İlhan, (1999); **Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara: Turhan Kitabevi.
3. BORATAV, Korkut, Türkcan, E., (1990); “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi”, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi Genel Öneriler**, İstanbul: Tüses Yayınları, s. 52-75.
4. ÇİTÇİ, Oya, (1988); “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü”, **Amme İdaresi Dergisi**; Ankara: TODAİE Yayınları, s.39-59.
5. EKE, Abdülhalim, (1988); “Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayınları, ss.69-83.
6. GÖKBAYRAK, Şenay, (2003); **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 12.
7. GÖZÜBÜYÜK Ş., Tan, T, (1998); **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.I, Ankara: Turhan Kitabevi.
8. GÜLER, Birgül, Ayman, (2003a); “Türkiye’de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları”, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar**, Kesik Yayınları, s.68-81.
9. GÜLER, Birgül, Ayman, (2003b); “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, PSI Türkiye Sendikaları Tarafından Düzenlenen 09.01.2003 tarihli **Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği Semineri’nde Sunulan Bildiri**.

10. GÜLER, Birgül, Ayman, (2005); **Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Yayınevi.
11. GÜLMEZ, Mesut, (1973); Türk Kamu Görevlilerin Sayısal Evrimi, AİD, C.6,S.3, Ekim, ss.25-39.
12. Hazine Müsteşarlığı Verileri, <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://02027ab68645fdae878702595332feac>, (19.08.2011)
13. **Kamu Yönetimi Personel Yönetim Sistemi Raporu**, (1999).
14. KAYAR, Nihat, (2010); **Kamu Personel Yönetimi**, 2.B, Bursa: Ekin Yayınevi.
15. KÖROĞLU, Özlem, (2005); **Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
16. KUTAL, Metin, (1990); “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü (Hukuki Sorunlar Yargı Kararları!)”, **Mülkiye Dergisi**, C. XXIV, S.221, ss. 189-211.
17. ÖZBEK, Orkun, (2007); Türkiye’de Özelleştirme: Ekonomik ve Sosyal Etkileri, (Özeleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, 25.08.2011)
18. Özeleştirme İdaresi Başkanlığı, (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, 25.08.2011)
19. ÖZKAPLAN, Nurcan, (1997); “Kamu Sektöründe Esneklik ve Sendikal Örgütlenme”, **Dünyada ve Türkiye’de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği Sempozyumu Bildirileri**, İstanbul: TMMOB, ss.817-829
20. SAĞLAM, Fazıl (1988); “Sözleşmeli Personel Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XII, S.96, ss.6-22.
21. SERİM, Bülent, (1987); **Öğretide Yargı Kararlarında ve Uygulamada Sözleşmeli Personel**, Ankara: Gümüş Matbaası.
22. SERİM, Bülent, (1988); “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S.1, ss.135-154.
23. SERİM, Bülent, (1989); “Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.22, S.3, Ankara: TODAİE Yayınları, ss.51-73.
24. SERİM Bülent (1990); “KİT Personel Rejimi”, **Mali Hukuk Dergisi**, S.27, ss.16-26.
25. TAN, Turgut, (1988); “Özelleştirme”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Prof.Dr. L. Duran’a Armağan, Yıl:1, S.1-3, ss.252-280.
26. TAN, Turgut, (1992); “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.1, Ankara: TODAİE Yayınları, ss. 28-64.
27. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, (1999); **Türkiye’de Özelleştirme**.