

KAMU KESİMİ ÜCRET POLİTİKASI

Yrd. Doç. Dr. Nihat GÜLTEKİN*
Dr. Ahmet TERZİOĞLU**

Özet

Temel amacı, halkının ihtiyaçlarını karşılamak olan devlet, bunu kamu hizmeti sunarak yerine getirir. Devletin vatandaşını mutlu ve memnun edebilmesi, başka bir ifade ile verdiği bu hizmetlerin kaliteli olabilmesi için, personelinin de kaliteli ve mutlu olması gerekir. Bunu sağlayabilmek için, eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi gibi faktörlerin yanında, iyi bir ücret politikasının uygulanması oldukça önemlidir. Çünkü, ücret, personelin hem moral gücünü yüksek tutan, hem de kaliteli personeli kamu kesimine kazandıran ve orda tutan en önemli öğelerdendir.

Bu çalışmamızda kamu çalışanlarının ücretlerinin saptanması kriterlerini incelerken günümüzde uygulanan sistem ile olması gereken ideal bir ücret sistemini ortaya koymaya çalıştık. Bu bağlamda, ücret ve ücret sistemi kavramlarını inceledikten sonra kamu kesiminde geçerli ücret ilkelerini ve kamu kesiminde ücret düzeyini belirleyen etmenleri ele aldık. Çalışmanın devamında Türkiye’de kamu kesiminde aylık ve ücret rejimini inceledikten sonra olması gereken iyi bir ücret sisteminin özellikleri ortaya kondu.

Anahtar Kelimeler: Ücret, Kamu Çalışanları, Kamu Kesimi Ücret İlkeleri.

STATE WAGE POLICIES

Abstract

The government, whose main purpose is to meet the needs of its citizens, fulfils this mission through public services. In order to ensure the satisfaction of its citizens, which reflects the quality of its services, state workers should be happy and satisfied. The application of a well structured wage policy should be in effect along with personal

* Harran Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü

** Harran Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

development and physical improvements; since wage acts as both as a motivation factor and helps attract peoples' interest in and retain them.

This paper compares the wage system in effect with an ideal system, while dealing with the criteria for the calculation of wage. In this context, we have explained the concepts of wage and wage system along with the principles and factors that lie underneath the wage system of today. After having explained the wage regime, we have defined the characteristics of a good wage system.

Keywords: *Wage, State workers, Wage principles of state sector*

1. Giriş

Kurumlar örgütsel etkinliklerini artırmak için, insan kaynakları işlevinden daha fazla faydalanma yoluna gitmelidirler. Bunu yaparken, ücretlendirme işlevi diğer insan kaynakları işlevlerinden daha fazla önem arz ettiğinden, daha ön plana çıkacaktır.

Ücret sistemi, bir kurumda verimliliği etkileyen aynı zamanda çalışan ve işveren için önem taşıyan bir kavramdır. Ücret sistemi, işveren için ekonomik bir sonuç doğurmakta ise de çalışan için insanca ve hak ettiği şekilde kendisi ve ailesi için iyi bir yaşam düzeyini sağlamaya yönelik özellikler taşımaktadır. Oysa ki, kamu kesiminde bugün durum böyle değildir.

Bu çalışmamızda kamu çalışanlarının ücretlerinin saptanması kriterlerini incelerken günümüzde uygulanan sistem ile olması gereken ideal bir ücret sistemini ortaya koymaya çalıştık. Çalışmamızda ilk önce ücret ve ücret sistemi kavramlarını inceledikten sonra kamu kesiminde geçerli ücret ilkelerini ve kamu kesiminde ücret düzeyini belirleyen etmenleri ele aldık. Çalışmanın devamında Türkiye’de kamu kesiminde aylık ve ücret rejimini inceledikten sonra olması gereken iyi bir ücret sisteminin özellikleri ortaya kondu. Sonuç kısmıyla da çalışma sona erdirildi.

2. Ücret Kavramı

Ücret kavramıyla ifade edilen; işgücünün değişim değeridir. İşveren işçiye, işçinin sahip olduğu işgücünün değişim değerini ödeyerek, işgücünün kullanımını bir süre için satın almaktadır. İşçinin, işgücünü satması demek belli bir karşılık olarak bir başkası için belli bir süre çalışmaya razı olması demektir. İşgücü ise, insanın canlı varlığında bulunan ve üretim süreci sırasında harcanan enerjidir¹.

Ücret (ve maaş), işletmede üretimi ve üretimin verimliliğini artıran önemli bir araç olduğu gibi, işgöreni işletmeye en fazla bağlayan bir ekonomik özendirme (teşvik) aracıdır. Esasen personelin işletmeye girişinin ve orada sürekli olarak çalışmasının nedeni de bir bakıma kendisine yapılan ödemedir².

İktisatçılara göre ücret, zihinsel veya bedensel emeğe üretim faaliyetleri karşılığı ödenen bedeldir. İşletme açısından ücret, bir maliyet unsurudur ve işverenin ücret düzeyi

¹ Üzeyir Ataman, Tarihsel ve Toplumsal Açından Ücret, Laspetkim Seminerleri, İş Yayınları, İstanbul, 1992, s. 23.

² İsmet Mucuk, Modern İşletmecilik, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2005, s.338.

beklentisi “maliyetleri minimize edeceği nokta” olarak görülür³. Maliyete olan etkileriyle ücretler, işletmeler arası, işkolları arası ve milletlerarası rekabete tesir eder⁴. Gerçekte ücret maliyetleri artıran bir faktör olmakla beraber, verimliliği doğrudan etkileyen bir özelliğe de sahiptir. Genel ilke olarak, işgörenin ücreti artırdıkça verimliliği de artar ya da kişinin performansı yükseldikçe aldığı ücret de yükseltilmelidir⁵.

Ücretin tanımına bakacak olursak, ücretle ilgili tanımlar, oldukça değişiktir. Bu değişikliklere ücret kavramının çeşitli yönlerden ele alınması büyük ölçüde etkili olmaktadır. Ücret; “çalışılmadığı halde ücret ödenmesini gerektiren durumların dışında, yapılan bir hizmetin (işin) karşılığı olarak, işveren veya üçüncü kişilerce işçiye sağlanan ve para veya parasal değeri bulunan menfaatlerden oluşan bir gelir çeşididir.” biçiminde tanımlanabilir⁶.

Ücret kavramı, uzun yıllardan bu yana ülkelerin ekonomik kalkınmasında, sosyal gelişiminde ve politik istikrarının sağlanmasında çok önemli roller üstlenmiştir. Bir yandan işgücü arz ve talebinin ekonomik denge noktasında oluşturduğu ücret kavramı, öte yandan işletmenin kendi çıkarları açısından konuya yaklaşımı ve giderek devletin devreye girişi ayrıca sendikaların da olaya bakış açısı ayrı ayrı değerlendirildiğinde, ücretleme konusunun ne kadar geniş kesimi yakından ilgilendirdiği de bütün açıklığıyla görülmüş olacaktır⁷.

Ücret, çalışanların emeği karşılığı kendilerine işvereni tarafından verilen paradır. Ücret; birey, örgüt ve toplum açısından büyük önem taşımaktadır. Birey açısından onun satın alma gücünü ve dolaylı olarak yaşam düzeyini ve toplumdaki statüsünü belirleyen bir etmendir. Ücret, bireyi çalışmaya iten ve hizmette alıkoyan önemli bir etmendir. Özel kesim için ücret, öncelikle ekonomik bir anlam taşır. Kamu kesiminde ise ücretin sosyal açıdan değerlendirilmesi önem arz eder. Bu kesimde daha çok devletin ödeme gücü, özel kesimde ödenen ücret düzeyi ve insangücü pazarındaki yarışma ile yakından ilgilidir⁸.

Ücret, işletme açısından bir maliyet faktörü olmasının yanında aynı zamanda işçilerin verimliliğini belirleyen bir faktördür. Ücret çalışanlar için gelir ve yaşam standardını belirleyen bir öğe olarak karşımıza çıkarken sanayinin gelişmesi için önemli bir maliyet faktörü ve toplumdaki sosyal adaletin ortaya çıkma oranını belirleyen bir unsurdur⁹.

Ücretler iktisadi ve sosyal hayatta çeşitli tesirleri olan çok cepheli bir konudur. Zira ücretler gerek emeği mukabilinde çalışan insanların gelirini ve hayat seviyesini tayin eden bir unsur olarak, gerek sanayin gelişmesine tesir eden mühim bir maliyet unsuru olarak ve gerek millî gelirin muhtelif gelir grupları arasındaki dağılışı tarzını, o cemiyette sosyal adaletin tecelli nisbetini gösteren bir gösterge olarak çok cepheli bir mahiyet arz eder. Ücret her şeyden önce, emeği mukabilinde çalışan insanların çoğu durumda yegane gelir kaynağını teşkil ettiği için bir memlekette işgücünün büyük bir kısmının satın alma

³ A.e., s.338

⁴ Sabahaddin Zaim, Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.153.

⁵ Mucuk, a.g.k., s.338.

⁶ Tankut Centel, İş Hukukunda Ücret, Türkiye Denizciler Sendikası Eğitim Dizisi-9, İstanbul, 1986, s.55-58.

⁷ Zeyyat Sabuncuoğlu, Personel Yönetimi, Ezgi Kitap Evi, Bursa, 2001, s. 210.

⁸ Gönül Ülker, Kamu Personel Yönetimi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayını, No:2, Bolu, 1997, s.52.

⁹ Bingöl, a.g.k., s. 339.

gücü olarak önem ifade eder. Bu sebeple bilhassa sanayide ileri ülkelerde ücretler işçilerin ve sendikaların üzerinde en çok durdukları konulardan birini teşkil eder. Çünkü, sanayileşen toplumlarda sınai gelişme ile paralel olarak ücret mukabilinde çalışan insanların toplamı, hem genel nüfus içinde hem de iktisaden faal nüfus içinde, nisbet ve miktar bakımından gittikçe artan bir önem kazanmaktadır. Bu durum ücret ve maaş gelirlerinin önemini, yalnız ücretliler bakımından değil, fakat o cemiyetin genel iktisadi bünyesi bakımından da artırır. İleri sanayileşme hallerinde milli gelirin en az üçte ikisi ücretle ilgili olur¹⁰.

Tüm bunların yanında ücret, çalışanların çalıştığı yerdeki pozisyonunu ve yaptığı işin diğer işler ile kıyaslanınca işyerinin amaçlarına ulaşmada ne derece başarılı olduğunu belirleyen bir göstergedir. Ayrıca ücret, genellikle arzu edilen sonuçlara erişmede bir araç olarak görülmekte ve bu sonuçlara ulaşmayı sağladığı sürece giderek önemi artan bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır¹¹.

3. Ücret Sistemi Kavramı

Dünyanın her yerinde ücret konusu, personel yönetiminin en tartışmalı konusudur. Hiçbir ülkede memnuniyet verici bir çözüm yolu bulunamamıştır¹². İyi bir ücret sistemi, çalışanları aldıkları ücret yönünden tatmin ederken, çalışma sonucu ortaya çıkan verimin de tatminkar olmasını sağlamaya yönelik olmalıdır.

Paranın insanların ihtiyaçlarını gideren ve bir teşvik aracı olması, bireyleri tatmin etmesi ve değer verilen bir amaca ulaşma yolu olması dolayısıyla, çalışanlar için önemlidir¹³. Ücret, çalışanların beceri ve sorumluluk düzeylerini ve kişi ve kurumların performanslarını etkileyen önemli bir unsurdur. Bu nedenle Ücret politikası da çalışanları isteklendirmelidir.

Ücretleri saptarken, firmalar ve çalışanlar emek piyasasındaki koşullara tepki gösterirler. Böylece üretim ve istihdam yükseldiğinde ücretler hızla yükselme eğiliminde olacaktır. Üretim ve istihdam düşüğe ücretler hızla yükselmeyecek, tam tersine düşüş bile gösterebilecektir¹⁴.

İyi bir ücret sistemi çalışanların kendisi ve ailesini uygun şekilde geçindirmesine yeterli miktarı sağlarken, kendisi ile aynı sınıf işleri yapan diğer kişilerin gelirleri ile kendi gelirleri karşılaştırmasında tatmin edici sonucu da vermelidir. İyi bir ücret sistemi, ücretten gelen mahiyetin karşılanabilmesi ve kar amaçlarına varılabilmesi için şarttır¹⁵.

Ücret sisteminin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için, sistemin çalışanlar tarafından anlaşılır ve kabul edilebilir olmasını sağlamak gerekir¹⁶. Çalışan bireylerin örgütün amaçlarına ulaşmada işlerini birbirleri ile kıyaslayarak örgüt içinde kendi pozisyonlarını belirlemeleri, gösterdikleri performansa bağlı olarak alacakları ücretin de

¹⁰ Zaim, a.g.k., s.152.

¹¹ Mustafa Yaşar Tınar, **Çalışma Psikolojisi**, Necdet Bükey Matbaacılık, İzmir, 1996, s.63.

¹² Nuri Tortop, Kamu Personel Yönetimi, Bilim Yayınları, Ankara, 1987, s.107.

¹³ **Jack Fitz-Enz, How to Measure Human Resources Management, McGraw Hill International Edition, New York, 1987, s.120.**

¹⁴ İlker Parasız, Makro Ekonomi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003, s.236.

¹⁵ Guy J. Bacci, Ücret Yönetimi, Çeviren: İsmail Çakaloğlu, Ankara-1976, 2.

¹⁶ Bacci, a.g.k., s.3.

değişebileceğini düşünceleri gerekmektedir. Önemli olan tüm çalışanların performans-ücret ilişkisini anlamasıdır.

Ücret sistemi, çalışanları arasında ücret adaletini de sağlamalıdır. İdeal olan çalışanların bu konudaki adaletin sağlanıyor olmasını hissetmeleridir. Ortada bir ücret eşitsizliği bulunuyorsa çalışanın morali olumsuz olarak etkilenecek ve dolayısıyla motivasyonu düşecektir. Bunun devamında, işten ayrılmaya varan olumsuz sonuçlar doğabilecektir¹⁷.

İyi kurulmuş, düzgün çalışan bir ücret sistemi, ahenkli işgücü ilişkilerine ve yönetim ile işgücü arasındaki anlayışa büyük katkıda bulunur. Bu sebeple başarılı ve dengeli bir ücret sistemi; diğer kurumlara kıyasla oranlı ücret seviyesi, aynı kurum içinde mukayese edilebilir ücret tutarlılığını ve bireysel yetenek ile ehliyetlerin nazara alınmış olmasını içermelidir. Ayrıca piyasaya göre, zamanında ücret ayarlamalarını, sistemin anlaşılabilir olmasını ve çıkabilecek problemlere göre akılcı çözüm yöntemlerini ihtiva etmesi gerekir¹⁸.

Ücret sisteminin şekli, iş kolunun cinsine göre, gereken hünere, elemanın temin edilebilir olması gibi çeşitli hususlara göre değişebilecektir. Ücret sistemi, devamlı inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Çalışanlara, yaptıkları işe uygun bir karşılık ödenmesi amacını sağlamak için devamlı bir değerlendirme zorunludur¹⁹.

Ülkemiz açısından durum ele alındığında yeterli bir ücret politikası izlendiği söylenemez. Genel olarak ekonomik duruma göre yüksek veya düşük ücret politikaları uygulanmaktadır. Ekonominin büyüdüğü dönemlerde yüksek ücret politikası uygulanırken kriz dönemlerinde ise düşük ücret politikaları geçerli olmaktadır. Örneğin son yıllarda ülkemizde yaşanan kriz sonrasında ekonominin yeniden yapılandırılması için bir program uygulanmış ve bu programın önemli amaçlarından birisi de enflasyonu düşürmek olmuştur. Enflasyonu düşürmek için ücretler enflasyon oranlarında artırılmış ve reel olarak ücretlerde artış gerçekleştirilmemiştir. Ancak adaletli bir ücret dağılımının sağlanmasına yönelik olarak somut adımlar atıldığı görülmektedir. Dolayısıyla bilinçli ve belirli amaçlara yönelik bir ücret politikasından çok mevcut duruma, ekonominin gidişatına göre yön verilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Sorun bütüncül olarak ele alınıp çözümler üretilmemekte, aksayan yönler görüldükçe çözülmeye çalışılmaktadır. Mesela son yıllarda ücret belirlemeleri yapılırken en düşük memur maaşı yukarıya çekilmeye çalışılmakta bunun için seyyanen zam yapma veya denge tazminatı verme gibi yollara başvurulmaktadır. Olayın bütün olarak ele alınmaması sonucunda iyi niyetle atılan adımlar da sonuç vermemektedir.

4. Kamu Kesiminde Geçerli Ücret İlkeleri

4.1. Dış Denge İlkesi

Bu ilkeden anlaşılan kamu kesiminde ödenen ücretlerin özel kesimde ödenen ücretlerle karşılaştırılmasıdır. Böylelikle, kamu kesiminde ödenen ücretler, özel kesimde

¹⁷ Erol Eren, Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1998, s.440-441.

¹⁸ Baccı, a.g.k., s.4.

¹⁹ Baccı, a.g.k., s. 6-12.

benzeri olan hizmetlere ödenen ücretlerle karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmada yalnızca ücretler değil, hizmet koşulları da göz önünde bulundurulmalıdır²⁰.

Dış denge ilkesinin hem toplum, hem yönetim sorumluluğunu taşıyanlar, hem de çalışanlardan yana bir ilke olduğu ileri sürülebilir. Vatandaş, devletin çalıştırdığı kişilere, başka işverenlerin ödediği ücretten fazlasını ödemeğe inanırsa, hakkının gözetildiği sonucuna varacaktır²¹.

Devlet, ücret sistemini değişen koşullara uydurmakla yükümlüdür. Böylece, bir yandan esneklik gereği, öte yandan gelişigüzel değişikliklerden kamu görevlilerini koruma kaygısı ücret rejiminin değişen hükümetlere bağlı olmaksızın sağlam bir takım ilkelere bağlanmasını zorunlu kılar²².

Dış denge ilkesi; yönetime, aranan nitelikte eleman sağlama imkanını da kazandırır. Piyasa ücretleriyle karşılaştırma ilkesi; endüstri, ticaret, eğitim ve benzeri kesimler arasında denge sağlamayı da hedef tutmaktadır²³.

Dış denge ilkesi, uygulamada bir takım güçlükleri de beraberinde getirir. İlk olarak belirli bir kamu hizmetinin fiyatını saptamak güçtür. Belli bir iş için ödenen ücret, çeşitli yerlerde ve kuruluşlarda farklılık gösterir. Bu nedenle, türlü işler ve hizmetler için piyasada ödenen ücretleri bilmek tek başına yeterli değildir. Karşılaştırma yapmak için bir seçim yapmak gerekir. İkinci güçlük, ülkenin her bölgesindeki ücret ve hizmet şartlarının aynı olmamasından doğmakta ve bölgesel farklılıklar, ücret karşılaştırmasını büyük ölçüde güçleştirmektedir²⁴.

4.2. İç Denge İlkesi

Bu ilke; ödevler, nitelikler ve hizmete olan katkıları açısından sınıflar veya dereceler arasında varolan işlevsel ilişkileri belirtir. İç denge ilkesi, kamu kesiminde ödenen ücretlerin kendi aralarında karşılaştırılmasıdır. Ücretlerin yapılan işin güçlüğüne ve üstlenilen sorumluluğun derecesine göre saptanması, çeşitli iş ve meslek dalları arasında bir karşılaştırma yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamu kesiminde ücret karşılaştırması yapmak iki nedene dayanır. İlk olarak kamu kesiminde görülmekte olan işlerin tümü, aynı güçlük ve sorumluluk derecesinde değildir. Ücretlerin, yapılan işin güçlüğüne ve üstlenilen sorumluluğun derecesine göre saptanması, türlü iş ve meslek dalları arasında bir karşılaştırma yapılmasını zorunlu kılmaktadır. İkinci neden, ücretlerde yapılacak farklılaştırmanın iç dengeyi bozacak bir düzeye ulaşması ihtimalidir. Ücret farklılıkları, objektif ve nesnel ölçütlere dayandırılmamışsa, kamu kesiminde kurumlar ve meslekler arasında bir yarışma ve mücadele ortaya çıkacaktır. Ayrıca üçüncü bir neden olarak, kimi dönemlerde bir kısım personelin kazanılması ya da hizmette tutulması için özel ödünler verilmesi zaruri olabilir²⁵.

²⁰ A. Doğan Canman, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.180.

²¹ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, No:179, Ankara, 1979, s. 75.

²² Tutum, a.g.k., s. 75; Canman, a.g.k., s.181.

²³ Tutum, a.g.k., s.76.

²⁴ Doğan Kestane, Performansa Dayalı Ücret Sistemi Ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği, *Maliye Dergisi*; Sayı 142 ; Ocak-Nisan 2003, s.126-144.

²⁵ Kestane, a.g.m., s.126-144.

4.3. Ücretlerin Tek Taraflı veya Pazarlıkla Belirlenmesi

Ücretlerin tek taraflı olarak belirlenmesi, daha fazla merkezi kontrol imkanı sağladığı için bütçe bakımından faydalı görülebilir, ayrıca hükümetlere kamu hizmetleri ve bütçe hedeflerini daha etkin olarak belirleyebilme imkanı sağlar ve bütçe dengelerinin sağlanmasında olumlu etkiye sahiptir. Ülkemizde işçi sendikaları yanında memur sendikalarına da ücret belirlemelerinde taraf olabileme imkanı sağlanması ile ücretlerin belirlenmesinde pazarlık yolu genişletilmiştir²⁶.

4.4. Eşit İşe Eşit Ücret

Eşit değerde olduğu saptanan işleri yerine getiren personele eşit ücret ödenmesidir. Burada söz konusu olan iş eşitliği, mutlak eşitlik olmayıp “eşdeğerlilik”tir. Bu ilkeye göre, hangi kurumda, yerde ve nitelikte olursa olsun; öğrenim, bilgi, beceri, deneyim, bedensel ve zihinsel çaba, sorumluluk derecesi ve çalışma koşulları açısından birbirine denk ya da eşit değerde olduğu saptanan işleri yerine getirenlere aynı ücret ödenir.

4.5. Bölgesel Farklılıklara Bağlı Ödemeler

Emek piyasasının bölgeler arasındaki farklılıkları ve bölgeler arası geçim şartları ulusal düzeyde aynı ücreti alan çalışanlar için olumsuz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Gereçleri farklı olmakla birlikte bir çok ülke ulusal maaş skalasına ek bir takım ödemeler koymak suretiyle takviye edilerek nitelikli personel istihdam edilmeye çalışılmakta ve personelin cazip olmayan yerlerde çalışabilmesi teşvik edilmektedir. Ülkemizde “Ek Tazminat”, “Olağanüstü Hal Bölge Tazminatı” ve “Geliştirme Ödeneği” uygulamaları buna örnek gösterilebilir. Teorik olarak bu tür ödemeler kamu görevlilerinin taleplerini karşılamak bakımından esneklik sağlar²⁷.

Türkiye’de son bir yılda kurulan üniversitelere akademik personel çekmede yaşanan sıkıntı, bölgesel farklılıklara bağlı ödemelerin önemini ortaya koyması açısından güzel bir örnektir. Söz konusu üniversiteler eğer daha cazip hale getirilmezse, zaten akademik personel sıkıntısı çeken mevcut eski üniversitelerden yeni üniversitelere akademik personel takviyesi yapabilmek çok daha güç hale gelecektir. Yeni kurulan üniversitelere geçiş iki şekilde cazip hale getirebilir. Birincisi, ekonomik avantajlar sağlamak; ikincisi, akademik atama ve yükseltme kriterlerini düşürmek. Bunlarda ikincisi, kaliteyi düşürebileceğinden, acil gereklilik olmadığı müddetçe pek tavsiye etmeyeceğimiz bir yoldur. Geriye ikinci yol kalıyor. Hem uygulanabilirliği kolay, hem de kaliteye herhangi bir olumsuz etkisi olmayan bir yoldur.

4.6. Hizmet Süresi

Hizmet süresi arttıkça kamu görevlilerinin gelirlerinin artması kuralı günümüze kadar gelen yaygın bir uygulamaya sahiptir. Uygulamada hizmet süresi-ücret ilişkisi, görev unvanları itibarıyla hizmet süresinin ücrete yansımaları noktasında ücret kalemleri açısından farklılıklar göstermektedir.

²⁶ Kestane, a.g.m., s.126-144.

²⁷ Kestane, a.g.m., s.126-144.

4.7. Performans Faktörü

Birçok kamu hizmetinde rekabetin olmaması kamu yönetiminin daha iyi çalışma yollarını keşfetme güdüsünü azaltmaktadır. Bu aynı zamanda yönetimin personeli yenilik ve verimlilik arayışına ikna edebilme potansiyelini de azaltır. Performansa göre ücret sisteminde, yönetim aynı işi yapan personele farklı ücret ödemenin kriterlerini objektif olarak belirleyebildiği takdirde başarılı bir uygulama imkanı sağlar. Performans bakımından eğer sistemli ölçüler yok ise performans değerlendirmesinin objektif bilgilere dayanmadan alınması adil karar alımını zorlaştırarak idare ve personel arasındaki ilişkilerin gerginleşmesine yol açabilecektir²⁸.

Kamu kesimi ücret politikası ile ilgili tartışılacak bir diğer konu ise, son zamanlarda da sıkça ifade edilen performansa dayalı ücret politikası ile ilgilidir. Performansa dayalı ücret politikası her ne kadar bireysel performans açısından bakıldığında adil gibi görüne de kamu kesiminin bunu hakkaniyet ölçüleriyle uygulama altyapısının yeterli olduğunu söylemek güçtür. Bunun yerine, performans değerlendirme sisteminden kaynaklanan sorunları bertaraf ederek, “işbirimi temeline dayalı bir ücret yaklaşımını, bireysel performansa dayalı ücret yaklaşımına”²⁹ alternatif olarak tercih edilebilir.

4.8. Diğer Faktörler

Aynı örgüt içinde yer alan personele farklı ödemelerin gerçekleşmesi, farklı sebeplerden kaynaklanabilir. Öncelikle uzun dönemde işgücünün homojen bir yapıda olmamasından ötürü, meslekler arası ücret farklılıkları belirmektedir. Genellikle, çeşitli meslekleri elde etmenin maliyetindeki farklılıklar, (memur ile uzman doktor kıyaslaması) ücret farklılığına yol açmaktadır. Mesleğin ücret dışı yönlerinde görülen değişimler, kişilerin ücret dışı etkileri değerlendirmelerindeki farklılıklar, meslekler arasındaki risk farklılıkları, kişilerin boş zaman tercihlerindeki farklılıklar ve riski kabul etme istekleri ücret farklılıklarına yansıyan faktörlerdir. Diğer taraftan, mesleğin ücret dışı yönlerinde görülen değişimler, yani mesleğin prestijinin artması ya da azalması, ya da çalışma koşullarındaki değişimler bir dizi ekonomik ve siyasi koşulların belirlenmesiyle de ücret farklılıkları ortaya çıkabilir.

Ücretlerin saptanmasında gerek iç, gerekse dış karşılaştırmaların yapılabilmesi için, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve hizmetlerin gerektirdiği nitelikleri açıkça belirleyen bir sınıflandırma yapısının kurulmuş olması gereklidir.

Sınıflandırma yapısı kurulmamış ya da yerleşmemiş bir ortamda ücret karşılaştırmaları yapmak çok güç ve hatta imkansızdır denebilir. Bu itibarla, gereksinmelere yanık verecek nitelikte, bilimsel ve sağlıklı bir sınıflandırma yapısından yoksun bir personel sisteminde iç denge aramak boşuna bir çaba olacaktır³⁰.

²⁸ Kestane, a.g.m., s.126-144.

²⁹ Donald J. Campbell ve diğerleri, Merit Pay, Performance Appraisal and Individual Motivation: An Analysis and Alternative, Human Resource Planning, 1998, Vol.19, No:2, s.128-141.

³⁰ Canman, a.g.k., s.183.

5. Kamu Kesiminde Ücret Düzeyini Belirleyen Etmenler

5.1. En Az Geçim Düzeyi

Bu etmen, devletin göz önünde tutması gerekli toplumsal bir etmendir. Asgari geçim düzeyi ile asgari ücret kavramları arasında yakın bir ilişki vardır. Asgari Ücret Yönetmeliğinin tanımlar başlıklı 4 üncü maddesine göre³¹, asgari ücret şöyle tanımlanmıştır.: “işçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret.”

Asgari ücretin tek başına genel ücret düzeyinin belirlenmesinde fazla bir etkisi olmadığı ileri sürülebilir. Çünkü, ortalama bir işçinin ücreti, çoğu zaman bunun üzerindedir. Asgari geçim düzeyi, memur aylıklarının başlangıç derecesinin saptanmasında yararlı bir ölçüt olabilir.

5.2. Yan Çıkarlar

Yan çıkarlar, çalışanlara ücretin dışında sağlanan, parayla ölçülebilen ya da ölçülemeyen her türlü hizmet ve ödemelerdir. Yan çıkarlar; ek bir gelir, ek bir güvence, ek bir hizmet ya da elverişli çalışma koşulları sağlar. Yan çıkarlar ücret rejiminin önemli bir bölümünü oluşturur, bu nedenle işverenler, çalışanlar ve sendikalar açısından önem taşımaktadır³².

Yan çıkarların etkisini, kurumu çekici hale getirmekle görebiliriz. Yan çıkarlar, artık bir armağan değil, sosyal hak niteliğindedir. Kişiyi hizmette alıkoyan önemli bir faktördür. Yan çıkarlar, çalışanların niteliğine ve başarısına bağlı bir ödeme ya da hizmet niteliğinde değildir, kişinin statüsüne bağlanmıştır. Bu çıkarlardan yararlanma derecesi, personelin durumuna göre farklılık gösterebilir ve bir defa tanınınca kolaylıkla kaldırılamaz³³.

Oysa ki, iyi bir ücret sisteminde performansa dayanmayan, kişinin başarı ve niteliğine bağlı olmayan bir menfaate yer olmamalıdır.

5.3. Toplumsal Önyargılar

Kamu kesiminde genel ücret düzeyinin belirlenmesinde, toplumda yerleşmiş bazı ön yargıların da etkisi büyüktür. Bu yargılar, kamu görevlilerinin korunup kayrıldığı doğrultusundadır. Çağımız devleti, çalışanları korumayı amaç edinmiştir. Bu amaçla devlet, çalışanların, yaptığı işe uygun ve insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamalarına elverişli adaletili bir ücret elde etmeleri için gerekli önlemleri almak zorundadır³⁴.

Önyargılardan bazıları, kamu kesimindeki işlerin rahat olduğu, işten çıkarmanın çok zor olduğu, kamu görevlilerinin az çalışan kimseler oldukları yönündedir. Böylelikle devlet, kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü verecek ücret rejiminden kaçınmalı, hak etmeyene hakkı olmayan ücreti, halkın ve diğer kamu çalışanlarının huzuru açısından vermemelidir.

³¹ Resmi Gazetede, 01.08.2004, No: 25540.

³² Canman, a.g.k., s.186.

³³ Canman, a.g.k., s.187.

³⁴ Tutum, a.g.k., s.87.

Kamu kesimi ücret seviyesi, yolsuzluğa dolaylı olarak etki eden bir faktör olması dolayısıyla da üstünde durulması gereken önemli bir konudur³⁵. Birçok gözlemci yıllardır, kamu çalışanlarına ödenen ücretlerin yolsuzluğun ulaştığı dereceyi saptarken önemli bir gösterge olduğunu ileri sürmüşlerdir. Örneğin Assar Lindbeck, İsveç'te bu yüzyılda yolsuzluğun çok düşük olmasını, bu ülkede yüksek düzey yöneticilerin ortalama bir sanayi işçisine göre 12-15 kat daha fazla ücret aldığı gerçeğine bağlamaktadır. Kimi yolsuzlukların hırstan, kimilerinin ise ihtiyaçtan kaynaklandığını iddia etmek mümkündür. Ücret ne kadar yüksekse yolsuzluk da o kadar düşüktür. Ayrıca, ücret seviyesinden bağımsız olarak, bazı kamu çalışanlarının kendi psikolojik ve ahlaki yapılarından ya da reddedemeyecekleri kadar büyük rüşvetlerin teklif edilmesinden dolayı yolsuzluk yaptıklarını görülebilmektedir. O halde gerçekçi bir ifadeyle, her kamu görevlisinin her teklife aynı tepkiyi vermediğini söyleyebiliriz. Teorik jargonla ifade etmek gerekirse, kamu görevlileri heterojendir.

Ücret düzeyi ile yolsuzluk endeksi arasındaki ilişki Van Rijckeghen ve Weder tarafından amprik olarak test edilmiştir. Ücret düzeyleri ile yolsuzluk arasında önemli bir istatistiksel bağın varlığını ortaya çıkararak bu yöndeki ortak kanıyı güçlendirmişlerdir. Ücret düzeyindeki bir artış yolsuzluğu azaltabilmektedir. Bununla birlikte, yolsuzluğu en aşağı seviyelere çekmek için çok büyük ücret artışları gerekli olacaktır. Başka bir ifadeyle, yolsuzlukla yalnızca ücretlerin yükseltilmesine bağlı olarak yürütülen mücadele, ülke bütçesine ağır yük getirmekte ve hedefe tam olarak ulaşmayı sağlayamamaktadır. Yukarıda da savunulduğu gibi, yüksek ücret düzeylerinde dahi, bireyler yolsuzluk faaliyetlerine karışabilmektedirler.

Son yıllarda bazı ülkeler, (Arjantin, Peru vb.) gümrük ve vergi gibi hassas alanlarda, kamu çalışanlarının ücret seviyelerini yükselterek yolsuzluğu azaltma girişiminde bulunmuşlardır. Bu ülkeler ayrıca, yetenekli, üretken ve dürüst kişileri kaybetmemek ve kendilerine çekebilmek için ücret farklılıklarını artırmışlardır. Yıllardan beri Singapur, kamu görevlilerinin yolsuzluk faaliyetlerine karşıma eğilimlerini azaltmayı amaçlayan bir ücret politikası izlemektedir. Singapur'da bakanların ve diğer üst düzey görevlilerinin aldığı ücret, dünyadaki en yüksek ücret seviyeleri arasındadır.

6. Türkiye'de Kamu Kesiminde Aylık ve Ücret Rejimi

Ülkemizde kamu görevlilerinin genel aylık rejimi, Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu yasa, devlet memurlarını, belediye ve özel idare memurlarını kapsamaktadır. Bir kısım kamu görevlileri de kendi yasaları çıkıncaya kadar gösterge çizelgesi, katsayı, öğrenim derecelerine göre alacakları aylıklar ve yapılacak intibaklar açısından bu yasa ile ilişkilendirilmiştir.

Devlet Memurları Kanununun mali hükümlerine tabi olmayan, yani genel aylık rejiminden tamamen ayrı olan kamu görevlileri ise; silahlı kuvvetler mensupları, üniversite öğretim elemanları, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası personeli, Spor toto personelidir.

³⁵ Vito TANZİ, Dünya Çapında Yolsuzluk, Çev: Gamze KÖSEKAHYA, www.odevsel.com/genel-kultur (Erişim: 05.05.2008)

6.1. Aylık

Aylık, ana ücreti belirler. Ödeme sistemi için en önemli ögesini oluşturan aylık, genel gösterge tablosundaki rakamların her yıl saptanacak maaş katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan bir ücrettir. Aylık, doğrudan doğruya memurun öğrenim durumu ile ilişkilidir.

6.2. Yan Ödemeler

Bu ödemeler, hizmetin niteliğinden doğan bir takım nedenlerle memurlara çeşitli adlarla ek ücret ödemesi olanağını sağlamıştır. Ancak, yan ödemeler, bugünkü durumuyla ücret sisteminin ağırlık noktası haline gelmiştir³⁶.

6.3. Ek Gösterge

Bazı görevler için ek göstergeler getirilmiştir. Ek göstergelerin uygulama alanı başlangıçta dar tutulmuş, yalnız genel idare hizmetleri, sınıfının belirli derecelerine uygulanmış, ancak zamanla uygulama alanı genişletilerek diğer hizmet sınıflarına da uygulanmaya başlanmıştır³⁷.

6.4. Sosyal Yardım Ödemeleri

Devlet Memurları Kanununda kamu personeline sağlanan sosyal yardım ve haklar düzenlenmiştir. Bu yardımların bir kısmı (aile, çocuk yardımı gibi) düzenli olarak her ay personele ödenirken bir kısmı da belirli durumların ortaya çıkması halinde (doğum yardımı, ölüm yardımı gibi) verilebilir³⁸.

6.5. Aylık Rejimin Özellikleri

Aylık rejimi, temelde öğrenim düzeyine, öğrenim süresine ve niteliğine göre saptanmaktadır. Aylık rejiminde rütbe ve kıdem (hizmet süresi) ön plandadır. Aylık fiilen yapılan işten çok kişinin statüsüne bağlıdır. Kamu hizmeti görevlilerinin ücret rejimi esas olarak, 'genel gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı ve katsayı' dan meydana gelmektedir³⁹.

Aylık rejimi, yan ödemeler düzeni yönünden karmaşık bir görünümündedir. Genel olarak aylık düzeyi çok düşüktür. Enflasyonu karşılayamamaktadır. Sistem, kamu görevlilerinin yurt düzeyine, ahenkli ve dengeli dağılımını sağlayacak özendirici öğelerden yoksundur⁴⁰.

7. İyi Bir Ücret Sisteminin Özellikleri

Ülkemizde 1965 yılında personel sistemi ve ücretler konusundaki sorunları çözmek için çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu zamanla sorunların kaynağı haline gelmiştir. Özellikle ücretler konusundaki karmaşıklık içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Oysa ki ücret, çalışanları güdülemede en önemli etkenlerden biridir. Kamu hizmeti veren kişilerin memnuniyetsizliği ise kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine

³⁶ A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997, s.201.

³⁷ Ülker, a.g.k., s.54.

³⁸ Ülker, a.g.k., s.54.

³⁹ Canman, a.g.k., s.198.

⁴⁰ Canman, a.g.k., s.198.

getirilmesini etkileyecektir. Kamu yönetimimizin en önemli sorunlarından biri haline gelen ücret adaletsizliğinin nedenleri⁴¹; Asgari geçim haddinin esas alınmaması

- Ücretlerin konjonktürü (fiyat dalgalanmalarını) izleyememesi
- Ücretlerde iç dengenin olmaması ve “eşit işe eşit ücret” verilmemesi
- Ücretlerin özel kesim ücretleriyle (dış denge ilkesi) uyumlu olmaması
- Ücret yelpazesinin makul olmaması
- Ücret rejiminin açık, sade ve yalın olmaması
- Ücret rejiminin bütüncül olmaması

olarak ana başlıklarıyla karşımıza çıkmaktadır.

Ücret sistemi, kamu hizmetlerinin istenilen biçimde yerine getirilmesini yakından etkilemektedir. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması için ücret sistemi yeterli, adil ve dengeli olmalıdır⁴².

İyi bir ücret sistemi şu özellikleri taşımalıdır:

- Aylık ve ücretler miktar bakımından yeterli olmalıdır.
- Ücretler, şartlara göre değiştirilmelidir.
- Ücretler arasında bir iç denge bulunmalıdır.
- Kamu aylıkları özel girişimlerde ödenen ücretlerle uyumlu olmalıdır.
- Bazı hallerde aylıklar bölgelere göre farklı olmalıdır.

Kamu kesiminde ödenen ücretlerin özel kesimde ödenen ücretlerden çok az olması durumunda kamu kesiminde nitelikli personel çalıştırmak güçleşecektir. Aynı işi yapan kişiye kamu kesiminde ödenen ücret özel kesimdeki ücreti izlemeli ve ondan çok düşük olmamalıdır⁴³.

8. Sonuç

İyi bir ücret sistemi, kişinin niteliklerine göre ücretlendirilen, adil ve anlaşılır bir ücret sistemi olmalıdır. Ücret sistemi, verimliliği arttırmaya yönelik başarı ve çalışmayı ödüllendiren bir sistem olmalıdır.

Ücret sistemi, kişinin ve ailesinin hak ettiği şekilde insanca yaşama seviyesine uygun bir ücretlendirme yapmalı, sonuçta hem çalışan hem de çalıştıran, bu çalışmadan verim almalıdır.

Ücret tespitinde, performans değerlendirmesi yapılması faydalı olacaktır. Fakat performansı değerlendirirken, bireysel performans değil, iş birimi performansının dikkate alınması daha yararlı olacaktır.

⁴¹ Servet Bozdağ, Kamuda Ücret Adaletsizliğinin Nedenleri, www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=83 Erişim: 05.05.2008

⁴² Nuri Tortop, Personel Yönetimi, Ankara-1992, 108.

⁴³ Ülker, a.g.k., s. 53.

Ücret konusu, yolsuzlukla mücadele konusunda da önem arz etmektedir. Her ne kadar etkisi dolaylı da olsa, yolsuzluğu önlemede önemli bir faktördür.

Ücret sistemindeki dengesizlikler, hem kurum hem de bölge bazında personel devir hızını artırmaktadır. Bir kurumda hak ettiği ücreti alamayan bir kişi, aynı pozisyonda ve aynı işi yaptığı halde daha fazla ücret ödeyen başka bir kuruma geçmek istemektedir. Aynı şekilde bölgeler arasındaki ücret adaletsizlikleri de çalışanların belli bölgelerden kaçıp belli bölgeleri daha çok talep etmesine neden olmaktadır. Bu sebeple, kurumlar arasındaki ücret dengesizliklerinin giderilmesi ve daha az tercih edilen bölgelerdeki ücret düzeylerinin iyileştirilmesini kapsayan bir ücret politikası kurumları ve çalışanları daha çok memnun edecektir.

Günümüz kamu çalışanlarının tabi olduğu ücret sisteminin yeterli olduğu söylenemez. Öncelikle, ücret açısından çalışan için yetersiz ve adil olmayan bir sistem mevcuttur. Sonuçta kamu çalışanları ya mecburiyetten çalışmakta ya da kalifiye eleman, getirisi daha fazla bir iş bulup ayrılmaktadır. Böylece, çalışılan işten azami derecede bir verim alınmamaktadır.

Kamu kesiminde çalışanlar için görev, yetki ve sorumluluk derecesi, ayrıca bireyin kuruma yapmış olduğu katkı ve başarısı ile çalışma yerinin koşulları ücret sisteminin başlıca gözetilmesi gereken özellikleri olmalıdır.

Çalışan bireyin emeği, öğrenim seviyesi, başarısı göz önüne alınmadan uygulanacak bir ücret sistemi kamu kesiminde verimsiz sonuçlara yol açacaktır. Sonuçta devletin, kamu çalışanları açısından özel kesim çalışanları da göz önüne alınarak adil ve kişiye yaraşır bir ücret düzeyi tespit etmeli ve kalifiye elemanın kamu kesiminden soğumasına, ayrılmasına engel olunacak bir ücret sistemini benimsemesi gerekir.

Son olarak şu nokta unutulmamalıdır, ünlü Japon kalite uzmanı Deming'in de belirttiği gibi "para tek motivasyon aracı değildir". Ücret en önemli motivasyon araçlarından sadece birisidir, tek değildir. Dolayısıyla, ücret ile diğer motivasyon araçlarının birlikte ve etkin bir şekilde işletilmesi oldukça önemlidir.

KAYNAKÇA

- ATAMAN, Üzeyir, **Tarihsel ve Toplumsal Açından Ücret**, Laspetkim Seminerleri, İş Yayınları, İstanbul, 1992.
- BACCI, Guy J., **Ücret Yönetimi**, Çeviren: İsmail Çakaloz, Ankara, 1976.
- BİNGÖL, Dursun, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul, 19978.
- BOZDAĞ, Servet, **Kamuda Ücret Adaletsizliğinin Nedenleri**, www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=83 (Erişim: 05.05.2008)
- CAMPBELL, Donald J. Ve diğerleri, Merit Pay, Performance Appraisal and Individual Motivation: An Analysis and Alternative, **Human Resource Planning**, 1998, Vol.19, No:2, s.128-141.
- CANMAN, A. Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995.
- CENTEL, Tankut, **İş Hukukunda Ücret**, Türkiye Denizciler Sendikası Eğitim Dizisi-9, İstanbul, 1986.
- KESTANE, Doğan, Performansa Dayalı Ücret Sistemi Ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği, **Maliye Dergisi**, Sayı:142, Ocak-Nisan 2003, s.126-144.
- EREN, Erol, **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.
- MUCUK, İsmet, Modern İşletmecilik, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2005.
- PARASIZ, İlker, Makro Ekonomi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ezgi Kitap Evi, Bursa, 2001.
- TANZİ, Vito, **Dünya Çapında Yolsuzluk**, Çev: Gamze Kösekahya, www.odevsel.com/genel-kultur (Erişim: 05.05.2008)
- TINAR, Mustafa Yaşar, **Çalışma Psikolojisi**, Necdet Bukey Matbaacılık, İzmir, 1996.
- TORTOP, Nuri, **Kamu Personel Yönetimi**, Bilim Yayınları, Ankara, 1987.
- TORTOP, Nuri, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.
- TUTUM, Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1979.
- ÜLKER, Gönül, **Kamu Personel Yönetimi**, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayını, No:2, Bolu, 1997.
- ZAİM, Sabahaddin, Çalışma Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.