

Bağımsız İdari Otoriterlerin Personel Yapısı ve Kamu İstihdam Sisteminde Dönüştürücü Etkileri

Özlem Taner Köroğlu*

Özet

Neo-liberal politikalar 1980'lerin başlarından itibaren devletin rolünü yeniden düzenleyerek kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında radikal dönüşümler yaratmıştır. Buna koşut olarak ortaya çıkan yapılanmalardan biri de bağımsız idari otoritelerdir. Ülkemizde ve tüm dünyada sayıları hızla artan bağımsız idari otoriteler ekonomik ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarını düzenleme, yönlendirme, denetleme ve yaptırım uygulama işlevlerini yerine getirirler. Bu çalışmanın amacı Türkiye'de bağımsız idari otoritelerde istihdam edilen personelin statüsü, performans değerlendirme ve ücret politikaları, hizmete alma ve esneklik değişkenlerinden hareket ederek kamu istihdam sistemindeki dönüşümü ortaya koymaktır. Bağımsız idari otoritelerde esnekliğin kamu istihdam politikası, başat istihdam türünün sözleşmeli personel statüsü, ücret ve iş güvencesinin ise performansa bağlı olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Kamu yönetimi, bağımsız idari otoriteler, kamu istihdam sistemi.

Staff Structure of the Independent Administrative Authorities and Converter Effects on Public Employment System

Abstract

Since the early 1980s, a neo-liberal policy has created radical transformation by reorganizing the state's role in public management discipline and practice. In parallel, one of the structures which occurred is independent administrative authorities. In our country and worldwide rapidly increasing number of independent administrative authorities are met functions that regulating, directing, supervising and enforcement sanctions of the sensitive areas of economic and public life. The purpose of this study; commissioning and through flexibility variables, status, performance evaluation and wage policies of the staff employed in independent administrative authority in Turkey is to reveal the transformation of the public employment system. It will be explained that flexibility is public employment policy, the main employment type is status of contracted staff, and also wages and job security is connected to the performance.

Key words: Public administration, independent administrative authorities, public employment system.

* Dr, Mersin Üniversitesi Tarsus Meslek Yüksekokulu

Giriş

Kamu yönetimi disiplinine son otuz yıldır egemen olan anlayış kamu işletmeciliği anlayışıdır. Neo-liberal politikaların kamu yönetimine uyarlanmasının ürünü olan kamu işletmeciliği anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemenliğini sona erdirmiştir. Yönetim- siyaset dikotomisi üzerine kurgulanan kamu işletmeciliği anlayışı, neo-liberal politikaların devletin küçültülmesi hedefi üzerine odaklanmıştır. Kamu sektörü özel sektör ayrımının farazi olduğu sayılısı üzerine yükselen kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektörün temel değer, ilke, kurum ve tekniklerini kamu sektörüne uyarlamaya çalışmaktadır. Buna koşut olarak soyutlamalara giden kamu işletmeciliği anlayışı 1970'lerin son çeyreğinden itibaren kamusal istihdam sistemini etkileyerek, geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre kurgulanmış olan sisteminin dönüşüm yaşamasına neden olmuştur. Kamu işletmeciliği anlayışı kamusal istihdam sisteminin dönüşümünü, kamu hizmeti anlayışında dönüşüm ve personel sisteminde dönüşüm üzerinden yürütmüştür. Kamu işletmeciliği anlayışı, kamu hizmeti anlayışında dönüşümü deregülasyon, özelleştirme ve taşeronlaştırma ile, personel sisteminde dönüşümü, esnek istihdam türlerine evrilme, güvenceli statü/pozisyonlarda daralma ve güvenceli statü/pozisyonlara egemen olan ilkelerde gerçekleştirmiştir. Personel sisteminde dönüşümün ilk aracı olan güvenceli statü/pozisyonlarda daralma; işten çıkarma, boşalan kadroların iptali, norm kadro uygulaması, bütçe uygulamalarıyla kısıntıya gitme ve erken emeklilik ile pratiğe aktarılmıştır. Esnek istihdam türlerine evrilme ise performans değerlendirmesi, özlük haklarında daralma ile ortaya çıkmıştır. Güvenceli statü/pozisyonlara egemen olan ilkelerde kırılma ise, kariyer, sınıflandırma, adil ve yeterli ücret ile liyakat ilkelerinde gerçekleştirilmiştir.

Bu yazıda neo-liberal politikaların kamu yönetimine uyarlanmasının ürünü olan, kamu işletmeciliği anlayışında regülasyon işlevini yerine getiren Bağımsız İdari Otoriteler(BİO) incelenecektir. BİO'ların kamu istihdam sisteminde dönüştürücü etkileri tarihsel, hukuksal ve ideolojik boyut bir bütün olarak ele alınmaya çalışılacaktır. Ancak bu bütünsellik de BİO'ların temel tartışma konusu olan kamu bürokrasisini parçalı yapı haline dönüştürme sorunsalına kısaca değinilerek BİO'ların istihdam sistemine odaklanılacaktır. Bu amaçla önce BİO'lara yönelik genel bir kavramsal çerçeve oluşturulduktan sonra, yazının temel sorunsalının açıklandığı kavram olan esnekliğin, kapitalist üretim biçimleri üzerinden tarihsel olarak ortaya çıkış süreci anlatılacaktır. Esnekliğin BİO'ların istihdam türlerini nasıl etkilediği, esneklik ve kadro düzenlemesi ilişkisi, son olarak ücretler ve personel değerlendirmesinde esnekliğin yarattığı dönüşüm anlatılacaktır.

Bağımsız İdari Otoriteler

Piyasa mekanizmasının işleyiş düzenine ekonomik, mali, ve iletişim gibi hassas sektörleri uyarlayabilmek için oluşturulan “bağımsız idari otorite”lere uygulamada “bağımsız idari kuruluş”, “üst kurul” veya “düzenleyici kurul” da denilmektedir. Kamu yönetimi sözlüğü bağımsız idari kuruluşu “piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim işlevlerine sahip bağımsız kamu kuruluşları” olarak tanımlamıştır. 1

Bağımsız idari otoriteler ve kamu istihdam sistemindeki dönüşüm sürecini açıklayabilmek için öncelikle regülasyonun açıklanması gerekmektedir. Regülasyon kavramı ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış ve ilk anlamıyla düzenleme, yönlendirme ve denetleme” anlamlarında kullanılmıştır. Ancak 1980’li yıllardan sonra ortaya çıkan neo-liberal uygulamalar regülasyona farklı anlamlar yüklemiştir. Günümüzde regülasyon “devletten bağımsız (özerk) kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti” olarak kullanılmaktadır.2 Bağımsız idari otoriteler, ilk olarak ABD’de Başkanın yetkilerini kısıtlamak (politikacılara güvensizlik), yolsuzlukların önüne geçmek, gelişen teknolojinin ortaya çıkardığı alanların klasik örgütlenme yapısıyla organizasyonunun ve denetiminin güçleşmesi, uluslararası yatırımları çekebilmek vb. gibi nedenlerle ortaya çıkmış3 ve neo-liberal politikalarla birlikte tüm dünyada benimsenmiştir.

Bağımsız İdari Otoriteler kamu işletmeciliği anlayışının temel sayıltısı olan yönetim siyaset ayrımı ve kamu tercihi yaklaşımının (public choice), pratikte kurumsallaşmış yapılarıdır. Yönetim ve siyaset dikotomisinde, yönetim teknik boyutu ifade ederken, siyaset ideolojik boyutu oluşturmaktadır. Bürokratlar kamu politikası yaklaşımının belirttiği gibi kamu yararından hareket ederek toplumun çıkarlarını düşünmemekte aksine, her zaman için bireysel çıkarlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Bürokratlar, statülerini, güç ve yetkilerini artırmak güdüsüyle hareket etmekte, kamu yararı gibi soyut bir amaçla ilgilenmemektedirler. Daha da önemlisi kamu işletmeciliği anlayışının işleyişi piyasa mekanizmasına dayanmaktadır. Piyasa mekanizması ise düzen ve istikrar arayışı içerisindedir. Sürekli yenilenen seçimlerle birlikte iktidara gelen her siyasal otorite seçmenlerini memnun etmek için yeni politik hedefler ve bu hedefleri gerçekleştirmek için farklı stratejiler belirleyecektir. Sistemin bu şekilde işlemesi piyasa mekanizmasının aradığı “düzen” ve “istikrar” anlayışını kesintiye uğratacaktır. Yani demokratik çoğulcu sistemlerin arz ve talep koşullarında kendiliğinden dengeye geleceğine

1 Ömer Bozkurt, vd.(1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları, s.20.

2 Ali Ulusoy (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.25.

3 Ulusoy (2003) s.7.

inanılan piyasa mekanizmasının işleyişi için, “karar alma süreçlerinin” dışına çıkarılması gerekmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse bağımsız idari otoriteler, çoğulcu temsili demokrasinin gereği olarak, seçimler sonucunda iktidara gelen siyasal otoritenin, piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmesini engellemek ve bu işlevi onlar adına ve onlardan bağımsız olarak gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir.

Bağımsız idari otoriteler, Boratav’a göre üst kurullar, kendilerine amaç edindikleri nesnelere açısından ikili bir yapı gösterirler.⁴ Bunlardan ilki emeği kontrol etmeye çalışan üst kurullardır. Bu kurullar daha çok tarım sektöründeki kurul tipi yapılanmalardır. Bir diğeri de sermayeye ilişkin düzenlemeleri gerçekleştiren kurullardır. Bankacılık Üst Kurulu, Kamu İhale Üst Kurulu gibi. İkinci tipe giren kurullar uluslararası sermayenin daha rahat hareket edebilmesi için gerekli düzenlemeleri siyasal iradenin baskısı olmaksızın alabilen örgütlenmelerdir.

Bağımsız idari otoriteler (BİO) ayrı tüzel kişiliğe sahip olabilecekleri gibi tüzel kişilikleri olmayabilir. Türkiye’de genel kabul gören uygulama ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olmalarıdır. BİO’lar “*genellikle merkezi idare veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylem yapmaktadırlar*”⁵. Klasik kamu kurumları merkezi idare ile vesayet ilişkisinde bulunmasına rağmen BİO’ların merkezle vesayet ilişkisi bulunmamaktadır. Bakanlık yada Başbakanlık ile ilişkilendirilen BİO’lar genellikle bu bağı bütçeleri ile ilgili konularda kullanılmaktadırlar.⁶ BİO’lar çalışma alanlarına giren sektörlerle ait düzenleme, izleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. BİO’ların bağlı olduğu bakanlığın veya başbakanlığın bu işlemlere müdahale etme yetkileri bulunmamaktadır. Demokrasi ilkesiyle ters düşen bu uygulama günümüzde siyasal otoriteleri rahatsız etmekte, hatta bu rahatsızlık döneminin Başbakanı tarafından dile getirilmiş bulunmaktadır.⁷

BİO’ların teşkilatlanmasına bağımsızlığını sağlayıcı ve siyasal otoritelerle bağımlı kesmeye yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Kurul üyelerinin görev sürelerinin siyasal otoritelerin görevde buldukları sürelerden uzun tutulması, yalnız bir kere kurul üyeliğine seçilebilmek ve kurul üyeliği sonlandığında eski görev yerine tekrar dönebilmek bunlar arasındadır.

4 Korkut Boratav (2003). “Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri”, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar*, Ankara: Kesk Yayınları, s.13.

5 Lütfü Duran (1997) “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.30,S.1, s.4.

6 Turgut Tan (1996). “Bağımsız İdare Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İsmail Türk’e Armağan*, Ankara: SPK Yayınları, No: 54, s.11.

7 Ecevit Başbakanlığı sırasında BİO’larla ilgili sıkıntılarını belirterek “özerk kurullara söz geçiremediğini” dile getirdi. (Kasım 2001)

Tablo 1. Bağımsız İdari Otoriteler⁸ (Üye, Personel, Bakanlık)

Bağımsız İdari Otoriteler	Üst Kurul Üye Sayısı	Bağımsız İdari Otorite Kurullarındaki Personel Kadrosu Sayısı	İlgili Olduğu Bakanlık
BDDK	7	851 (*) 519 (**)	Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı
SPK	7	409	Başbakanın görevlendireceği devlet bakanı
RTÜK	9	335	Hükümetle üst kurul ilişkilerini Başbakan yürütür
EPDK	7	426	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.
RK	11	318	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (ilişkili bakanlık)
TTMAİPDK	7	244	Başbakanın görevlendireceği devlet bakanı
TK	5	434	Ulaştırma Bakanlığı (ilişkili bakanlık)
KİK	10	377	Maliye Bakanlığı (ilişkili bakanlık)
ŞK	7	57	Sanayi ve Ticaret Bak. (ilişkili bakanlık)
TOPLAM	70	2600	

(*) Kadro sayısı

(**) 2009 yılı çalışan sayısı⁹

8 Tabloda kısaltmaları verilen BİO'ların açıklamaları: BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, SPK: Sermaye Piyasası Kurulu, RTÜK: Radyo Televizyon Üst Kurulu, EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, RK: Rekabet Kurulu, TTMAİPDK: Tütün- Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu, TK: Telekomünikasyon Kurulu, KİK: Kamu İhale Kurulu, ŞK: Şeker Kurulu'dur.

9 BDDK Stratejik Planı 2010-2012, 06.05.2010.

Türkiye’de BİO’larla ilgili henüz yasal bir düzenlemeye gidilmemiş olması yukarıda görüldüğü gibi farklı sayıda kurul üyeliğini, kurumların işlev ve yapılarında bütünlük olmadığı, istihdam edilecek personelin statüsü, ücreti, mali hakları gibi parametrelerde birbirinden çok farklı düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. BİO’larla ilgili yasal düzenlemeye giderek “kurulların yetki ve görevlerini, bağımsızlıklarının çerçevesini, üyelerinin seçimini, kurumların teşkilatını ve yönetimini, personelin tabi olduğu hukuksal rejimi ve bu otoriteler üzerindeki mali denetimi ortak ilke ve kurallara bağlamak” amacıyla yasa tasarısı hazırlanmıştır.¹⁰ Yasa tasarısında bağımsız idari otorite “özel kanunlarla kurulan, idari ve mali özerkliği haiz, kurul ve kurumdan oluşan kamu tüzel kişiliği” olarak tanımlanmıştır. Kurum ve kurul kavramlarına açıklık getirilerek kurulun bağımsız idari otoritenin asli karar organı, kurumu ise kuruluş kanunlarıyla verilen görevleri yapmak ve kurul kararlarını uygulamakla sorumlu örgüt olarak tanımlanmıştır.

Bağımsız İdari Otoriteler ve Esneklik

BİO’ların personel yapısı ve esneklik arasındaki bağlantının anlaşılabilmesi için esnekliğin üretim süreci içerisinde nasıl ortaya çıktığı ve işgücü üzerinde nasıl bir dönüşüm yarattığının öncelikle ortaya konulması gerekmektedir.

Kapitalist birikim sürecinin yarattığı krizden çıkabilmek için teknolojik gelişmelerden (bilişim teknolojisinin imalat sürecinde kullanılması) ve üretim sürecinin yeniden organizasyonundan yararlanılmıştır. Kapitalist dönüşüm süreci “küreselleşme ve esneklik” üzerinden kurgulanmıştır. Müdahaleci kapitalizm döneminin diğer bir deyişle refah devleti/kalkınma devleti anlayışında ifadesini bulan, II. Dünya Savaşı sonrası üretim süreci Fordist olmuştur. Fordizmin önceki üretim sürecinden farkı, farklı mekanlarda gerçekleşen montajı hareketli bir bant üzerinde toplayarak işgücünün gereksiz hareketlerini en aza indirmesi ve böylece verimliliği sağlamasıdır. Bant tipi üretimde denilen bu üretim sürecinin en önemli özelliği hareket eden bant üzerinde işgücü hareketini ve denetimini kendiliğinden, doğal olarak ayarlayabilmesidir. Esneklik ve üretim süreci ile ilgili çalışmalar yapan Aglietta¹¹ (Fransız Düzenleme Okulu) fordist üretim yapısının bürokratik, merkeziyetçi ve hiyerarşik olduğunu, işletmelerde bölümler arasındaki ilişkilerin merkezden sağlandığını ve her şeyin ayrıntılarıyla tanımlanmış işletme yönetmeliklerine göre düzenlendiğini belirtir. Bürokratik özelliklere sahip bu işletmeler düşük maliyetlerde, teknik özellikleri belirlenmiş, büyük ölçeklerde standart ürünler üretmekle görevlendirilmişlerdir. Çünkü fordizmde rekabet yalnızca düşük maliyetlere dayandırılmıştır. Fordist üretim sürecini toplumsal

10 “Bağımsız İdari Otoriteler Yasa Tasarısı” http://www.alomaliye.com/bagimsiz_idari_otoriteler.htm (05.02.2010)

11 M. Aglietta (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience* New York Book’dan aktaran Hacer Ansal (1996). “Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı”, *Petrol-İş Yıllığı 1995-1996*, s.723.

ilişkiler bağlamında değerlendiren Aglietta bu dönemde sermayenin, tüketim malları kesimindeki verimlilik artışı ile kitlesel satın alma gücünü dengelediğini yani verimlilik artışı ile ücret artışı arasında bir denge sağlandığını belirtir. Bu dengenin sağlanmasında sendikaların önemli rolü olmuştur. Ücret ve çalışma koşulları, toplu pazarlık ve toplu sözleşmelerle düzenlenmektedir. Fordizm, çalışanların işverenle ilişkilerine kurumsal bir nitelik kazandırarak, çatışmaları ve çözüm yollarını kurallara bağlamıştır. Bunun yanında sosyal güvenlik kurumlarını da geliştirerek işsizlik, hastalık, sakatlık, emeklilik gibi çalışamayacak durumda olanlara gelir sağlayıcı düzenlemeler yapmıştır. Fordist üretim sürecinde devlete düşen görevse birikim rejiminin çelişkilerini hafifletmeye yönelik “refah ve güvenlik” devleti uygulamalarını geliştirmek olmuştur. Piore ve Sabel¹² ise 1970’lerde ortaya çıkan krizi üretim fazlasına dayandırarak, piyasalar tarafından bu fazlalığın emilemediğini, kitlesel üretim sonucu ortaya çıkan bu fazladan kitlesel üretimden vazgeçip ve daha fazla kaliteye önem vererek başarılacağını belirtirler. Kaliteye önem verebilmek için adem-i merkezileşmek ve esnekleşmek gerekmektedir. Post-fordist üretim süreci veya Toyotaizm, yalın üretim, esnek üretim olarak da adlandırılan bu yapılanma işgücünde, piyasada, finansal ilişkilerin tümünde esnekliği baz alır.

Post-fordist üretim süreci istihdam sisteminin ve üretim sürecinin piyasa’daki arz ve talebe göre şekillenmesini yani esnekleşmesini istemektedir. Piyasadan gelen talepler doğrultusunda üretim sürecinde personel istihdam edip, bu talepleri karşılarken ekonomik ve mali sorumluluk kabul ederek, bu sürecin dışında personelin, mali, ekonomik ve sosyal haklarının getirdiği zorunluluklarla uğraşmak istememektedir. İstihdam sistemindeki esneklik ile üretim sürecindeki esneklik, neden sonuç ilişkisi doğrultusunda birbirlerini etkilemektedir. Post-fordizmde iş parçalanarak işyeri dışına çıkarılmış yada işyeri dışından personel temin edilerek üretim sürecinin esnekleşmesiyle istihdam sisteminde taşeronlaşma, alt işveren kullanma, yarı zamanlı çalışma gibi türler ve buna bağlı olarak da geçici işçi, geçici personel, yarı zamanlı/kısmi zamanlı personel gibi sözleşmesel istihdam türleri ortaya çıkmış yada mevcut istihdam sisteminde istisnai niteliktekiler başat hale dönüşmüşlerdir. İstihdam sisteminde esneklik uygulayarak kar hadlerinde artırımı gitmenin diğer araçları ise ücretlerde azalma, güvenceli statülerden güvencesiz pozisyonlara geçiş, iş zenginleştirme suretiyle iş tanımlarının genişletilerek personelin üretim sürecinde daha fazla çalıştırılması, personel sayısında azalmaya gitme, personele sağlanmış olan ekonomik ve sosyal hakların geri alınması gibi. Post-fordizm’de esnekliğin önündeki en önemli engel refah/kalkınma devletine koşut olarak üretim ilişkilerinin kurumsallaştırılarak hukuksal koruma ve güvence altına alınmış olmasıdır. Çalışma hayatında esnek istihdamın benimsenmesi

12 Piore M. ve Sabel C. (1984). *The Second Industrial Divide*, New York Books’dan aktaran Hacer Ansal (1996). “Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı”, *Petrol-İş Yıllığı 1995-1996*, s.726.

tarihsel süreç içerisinde uzun bir zaman içerisinde kazanılmış hakların tek tek geri alınması sonucunu doğurmaktadır. Sendikalar, artık uzun çalışma süreleri, daha az ücret, daha az tatil, iş güvencesiz çalıştırma gibi örgüt taleplerine işsizlik sorunuyla karşılaşmamak için ses çıkarmamaktadırlar. Ayrıca sendikaların amaçları da bu süreçte yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır. Artık sendikalar sınıf ölçütlerine göre örgütlenen ve üyelerinin ortak amaçlarını gerçekleştirmek için kurulan örgütlenmeler değil, üyelerinin çalıştıkları iş yerinde “biz bilincini” elde etmeleri konusunda yardımcı olan örgütler olarak tanımlanmaktadır.

Bağımsız İdari Otoritelerde istihdamda esneklik başat üç alanda incelenmeye çalışılacaktır. Esnek istihdam statüsü olarak memur yerine tercih edilen sözleşmeli personel, ücretlendirmede performans değerlendirmesinin ortaya çıkması ve istihdam sisteminde kadro başlıkları altında esneklik ele alınacaktır.

Bağımsız İdari Otoritelerde Ana İstihdam Türü: Sözleşmeli Personel

Neo-liberal politikalar ölçek olarak küçültülmüş kamu sektörü ve buna koşut olarak özel sektör ilke ve yöntemlerine uyum sağlayabilecek personel statüsüne ihtiyaç duymaktadır. Kamu sektörüne esnekliği getirerek, personel sayısında azalmaya gitme, kamu personel rejiminin bütüncü yapısını parçalama, yüksek iş güvencesine sahip memur statüsünü dönüştürme amacıyla desteklenen istihdam türü istisnai nitelikteki sözleşmeli personel statüsüdür. İstisnaidir çünkü ana istihdam türü memurluk statüsüdür. Tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde sözleşmeli statüsünün merkezi yönetimde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan önce de uygulandığı görülecektir. Kamusal istihdamda yüksek ücret ödemek için araç olarak kullanılan sözleşmelilik, 657 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir. Kamu istihdam sistemini bütün olarak ele alan yasa, önceki dönemin çeşitlenen istihdam sistemlerini tek başlık altında toplayarak (memur), istisnaları da düzenlemiştir. Buna koşut olarak sözleşmeli personel statüsü özel uzmanlık ve mesleki bilgi gerektiren kamu hizmetlerinde istisnai olarak kullanılacak istihdam türüdür.¹³

Kapitalizm özünde sözleşme hürriyetine dayanmaktadır ki, sözleşmeli personel bu taleplere oldukça uygun düşmektedir. Sözleşme hürriyeti doğrultusunda devlet ve personelin karşılıklı masaya oturarak, devletin sosyal devlet anlayışı doğrultusunda hiçbir yükümlülüğünün bulunmadığı, sözleşmeye tabi istihdam türü yaratılmak istenmektedir.¹⁴ Bu taleplere mevcut statüler içerisinde en rahat evrilebilecek nitelikteki istihdam türü sözleşmeli personeldir. Buna koşut olarak

13 Bülent Serim(1988). “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 21, S. 1, s. 135.

14 BİO’larda yönetim, esneklik ve sözleşmeli personel ilişkisinde farklı bir bakış açısı için bkz. (Onur Ender Aslan (2007).515“Türkiye’de Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*; Ed. Şinasi Aksoy, Ankara: Nobel Yayınları, s.509-519.)

memurlar tarafından yerine getirilen asli ve sürekli hizmetlerin ise sözleşmeli personel tarafından görülmesini öngörmektedir. Memur statüsünde çalışan personele ekonomik teşvikler sunarak, mevcut sistemi sözleşmesel statüye dönüştürmeye çalışmaktadır. Sözleşmeli personel performans ölçütlerine göre değerlendirilmekte ve ücretlendirilmektedir. Ayrıca kurum içi mevzuat düzenlemeleriyle personelin yasal yıllık ve mazeret izin sürelerinin kısaltılması, özel sektörde olduğu gibi, personelin güvence mekanizmalarının azaltılması yine sözleşmeli personel statüsü üzerindedir.

BİO'larda esnek istihdam türlerinin kullanılarak, hakları ve yükümlülükleri yasalarla düzenlenen, güvenceli istihdam türlerinden uzaklaşarak dönüşüm sağlanmaya çalışılmaktadır. BİO'larda istihdam türleri bu bağlamda incelendiğinde yasalarca güvence şemsiyesi altına alınan memur güvencesi; memur güvencesi kadar olmasa da iş kanunları, sendikalar ve toplu sözleşme haklarıyla güvence altına alınan işçi statüsü işlevsiz hale getirilmiştir. Türkiye'de ekonomik ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösteren dokuz BİO incelemeye alınarak mevcut durum ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bunlar: Radyo Televizyon Üst Kurumu¹⁵, Telekomünikasyon Kurumu¹⁶, Tütün- Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu¹⁷, Şeker Kurumu¹⁸, Kamu İhale Kurumu¹⁹, Sermaye Piyasası Kurumu²⁰, Bankacılık-Düzenleme ve Denetleme Kurumu²¹, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu²² dur.

Ülkemizde BİO'ların kuruluş ve görev esasları belirli bir yapıda olmadığı gibi istihdam türlerinde de bir örneklik yoktur. Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Telekomünikasyon Kurumu istihdam sistemlerini memur ve sözleşmeli personel statüsü üzerine kurmuştur. RTÜK Personel Yönetmeliğinde "*asli ve sürekli*

15 "Radyo ve Televizyon Üst Kurul Personel Yönetmeliği", 8.11.2002, *RG*, 24930.

16 "4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu. Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (29.01.2000) Ayrıca <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2001/2002/01/20010127.htm>^3, "Telekomünikasyon Kurulu Personel Yönetmeliği", 27.01.2001 tarihli, *RG*, 24300.

17 "Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları İle Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik", 19.11.2002, *RG*, 24941.

18 4634 sayılı "Şeker Kanunu", 4.4.2001, *RG*, 24459 Mükerrer.

19 "Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı İle Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik", 20.07.2002, *RG*, 24821.

20 "Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği", 24.08.1982, *RG*, 17792

21 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği", 10.02.2007, *RG*, 26430.

22 "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği", 12.02.2002, *RG*, 24669.

görevlerde memur statüsünde kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak veya kadro aylığı ödenmek suretiyle çalıştırılan memur personeli kapsar” hükmü bulunmaktadır. RTÜK, SPK ve Telekomünikasyon Kurumu haricinde Türkiye’deki hiçbir BİO’da memur statüsüyle istihdam gerçekleştirilmemektedir. Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesi “kurum hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi” olacağını belirtir. Şeker Kurumunda geçerli tek istihdam türü “işçi statüsü”dür ve kurumun iş kanunu hükümlerine tabi olmasının gerekçesi kurumun “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı” ile ilişkilendirilmiş olmasıdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu ise istihdam türlerinden yalnızca sözleşmeli personel statüsünü benimseyen kurullardır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin 4. maddesi Personel’i tanımlamakta ve “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu asli ve sürekli hizmetlerinde sözleşmeli olarak istihdam edilen ve ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memuru Kanunu’na tabidir kuralını getirmektedir. “Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları İle Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik”in 28. maddesi ise “kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli, kanunda ve bu yönetmelikte belirtilen haller ile ücret, mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabidir” hükmünü getirmiştir. Sermaye Piyasası Kurumu ve Rekabet Kurumu²³ yalnızca sözleşmeli personeli değil onun yanı sıra kısmi zamanlı/ yarı zamanlı personel, geçici personel ve sürekli personel gibi esnek istihdam türlerini de yönetmeliklerinde düzenlemişlerdir²⁴. Rekabet Kurumunda istihdam türlerinden sözleşmeli personel, geçici personel ve zorunlu hallerde de

23 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 2000 yılında hazırladığı ancak 2007’de yürürlükten kaldırdığı ilk yönetmeliğinde istihdam türlerini; sözleşmeli personel, yarı zamanlı personel ve geçici personel statülerinde düzenlemiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği”, 31.08.2000, RG, 24156.

24 Avrupa Topluluğu Çalışma Komisyonu 1991 yılında yayınladığı direktif ile standart dışı hizmet ilişkilerini düzenlemeye çalışmıştır. Komisyon üye ülkelerinin klasik hizmet sözleşmeleri ile standart dışı hizmet sözleşmeleri arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik önlemler alma yükümlülüğü getirmiştir. Bu direktifle işveren standart dışı hizmet sözleşmesi ile çalıştırdığı işçiye yapılan iş, çalışma şartları, karşılıklı hak ve yükümlülükler konusunda yazılı belge vermekle yükümlü tutulmuştur.(Cemal Tuncay (1995). “Yeni Çalışma Modelleri, Çalışma Hayatında Esneklik, Ankara: MESS Yayınları: 222.)

Kısmi süreli çalışma (part time), iş paylaşımı (job sharing), kayan iş süresi, basit kayan iş süresi, vasıflı kayan iş süresi, çağrı üzerine çalışma (kapovaz), yoğunlaştırılmış (sıkıştırılmış) iş haftası, yıllık iş süreleri, esnek vardiya sistemleri, emekliliğe yumuşak geçiş, evde çalışma, tele çalışma, evde büro, uydu büro, komşu büro, gezici büro, ödünç iş ilişkisi şeklinde istihdam şekillerini de beraberinde getirmiştir. (Çalışma Hayatında Esneklik (1994). Ankara: Tisk İnceleme Yayınları: 10, s. 20)

İş Kanunu'na tabi personel istihdam gerçekleştirilebileceği Rekabet Kurumu Personel Yönetmeliği'nin 5. maddesinde düzenlenmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği 6. maddesinde istihdam türlerini sürekli personel (kurul memurları), sözleşmeli personel, yarı zamanlı personel ve geçici personel olarak belirtmiştir. Yönetmelik de sürekli personel diye ifade edilen kavram kurul memurlarını tanımlamaktadır. Buna göre sürekli personel *'kamu hizmetlerinin gerektirdiği kadroya bağlı asli ve sürekli görevlerde ve yönetim kademelerinde devamlı çalışmak üzere bu Yönetmeliğe göre atanan memurlardır.* Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ise yönetmeliğinde sözleşmeli personel, idari personel ve uzman personel statülerini düzenlemiştir. Uzman personellerde hizmet veya vekalet akdi hükümlerine göre çalıştıran personel olduklarından sözleşmeli personel içine alınmıştır. Yönetmeliğin 8. maddesinin b bendinde düzenlenen idari personel ise *"kuruma verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetleri yürüten, kadro karşılığı sözleşmeli personel dışında kalan ve her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden Devlet Memurları Kanunu'na tabi olan personel"*dir hükmü getirilmiş, ancak memur kavramı kullanılmamıştır.

Tablo 2: Bağımsız İdari Otoritelerde Uygulanan İstihdam Türleri

Bağımsız İdari Otoriteler	MEMUR	İŞÇİ	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÜREKLİ PERSONEL (Memur)	YARI /KISMI ZAMANLI PERSONEL	GEÇİCİ PERSONEL	İDARİ PERSONEL
BDDK	-	-	+	-	-	-	+
SPK	-	-	+	+	+	+	
RK	-	+	+	-	-	+	
TTMAİPDK	-	-	+	-	-	-	
EPDK	-	-	+	-	-	-	
ŞK	-	+		-	-	-	
TK	+	-	+	-	-	-	
RTÜK	+	-	+	-	-	-	
KİK	-	-	+	-	-	-	

Kısaca toparlamak gerekirse, BİO'lar Anayasa'nın 128. maddesinde *"devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür"* hükmüne aykırı

düzenleme getirerek farklı istihdam türlerini benimsemiştir. BİO mevzuatlarından yalnızca üç tanesi RTÜK, Telekomünikasyon ve SPK memur istihdamına yer vermiştir. SPK memur kavramı yerine geçici-kısmi-yarı zamanlı personel ile daha uyumlu olması bakımından memur yerine aslında 657 DMK’da tanımlanmayan yeni bir istihdam türü bularak “sürekli personel” kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Şeker Kurumu ise yalnızca “işçi” istihdamını, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu mevzuatlarında yalnızca “sözleşmeli personel” istihdamını kullanmışlardır. Sözleşmeli personel dışında “yarı zamanlı personel, geçici personel” düzenlemesine giderek diğer esnek istihdam türlerini tercih eden diğer kurullar ise SPK ve Rekabet Kurumu olmuştur. BİO’larda genel olarak benimsenen (Şeker Kurumu hariç)istihdam biçimi “sözleşmeli personel” olmuştur. Kamusal istihdam sisteminin omurgasını temsil eden, asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini görmekle yükümlü memur statüsü Bağımsız İdari Otoritelerde “istisnai” hale dönüşerek, istisnai nitelikteki sözleşmeli personel statüsü ise temel istihdam türü olmuştur. BİO’ların istihdam türlerine yönelik dikkat çekici bir diğer özellik 2000’li yıllarla, öncesinde düzenlenmiş olan mevzuatlarda yaşanan dönüşümdür. Kamu istihdam sisteminin istihdam türleri anlamında esnekleştirilmesinde 2000’li yıllar öncesinde düzenlenen mevzuatlarda katı bir tutum sergilenerek, memur statüsünden özellikle kaçılmaya çalışılmıştır. Bunun en bariz örneği Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun insan kaynakları yönetmeliğindeki esnek istihdam türleridir. 1996 tarihli Bankalar Kanunu’na dayanılarak 2000 yılında düzenlenen yönetmelik²⁵ de istihdam türleri “sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personel” olarak düzenlenmiş “memur” kavramı hiç kullanılmamıştır. 2007 yılında düzenlenen yönetmelik ise istihdam türlerini “sözleşmeli personel ve idari personel” olarak belirterek, “geçici ve kısmi zamanlı personel”e yönelik düzenleme yapmamıştır. Yine 1982 yılında düzenlenen SPK Personel Yönetmeliğinde memur kavramı yerine yine içerik olarak memuru anlatan ancak anlayış olarak ondan farklılaştırılmış “sürekli personel” kavramı tercih edilmiştir. 1994 tarihli yönetmeliğinde ise Rekabet Kurumu istihdam türlerinde memuru tanımlamamıştır. İstihdam türlerinden memuru kullanan RTÜK (2002) ve Telekomünikasyon Kurumu yönetmelikleri (2001) ve “idari personel” istihdam türünü kullanan BDDK (2007) 2000’li yıllar sonrasının anlayışıdır. Buradan çıkarılacak sonuç, artık esnek istihdam türlerinden yeniden memuriyete yönlenildiği değil, memuriyetin artık engel çıkarabilecek bir güç olarak görülmemesidir.

25 “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği”, 31.08.2000. RG, 24156. (Yayın tarihi 2000 olmasına rağmen yönetmeliğin anlayışı bir önceki dönemi yansıtmaktadır)

Bağımsız İdari Otoriteler ve Kadro

Kurumlar kamu hizmetlerini sürekli ve kesintisiz yerine getirebilmek, yıllık plan ve programlarda belirtilen işleri tamamlamak için kadrolarda tanımlanan özelliklere uygun personele ihtiyaç duyarlar. İhtiyaç duyulan personelin temin edilmesi kadro ile kamu hizmeti arasında bağlantı kurulmasıdır. Kadro, kamu hizmeti kamu personeli ve kamu kurumu kavramlarını ortak paydada toplayarak hizmetin, personelin ve kurumun talep ve beklentilerini hukuksal-sayısal-mali ve idari açılardan karşılayan kavramdır. Tutum'a göre kadro "*kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev ve yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge*"²⁶ dir. Kadro memur ile kamu hizmeti ve kurum arasında bağ kuran kavramdır. Kurum içinde çalışacak memur sayısı ve bu memurun taşınması gereken nitelikler kadro ile belirlenmekte, böylece kamu kurumu yasama organı tarafından denetlenerek verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasına çalışılmaktadır. Memurun kamu kurumunda çalıştırılabilmesi için kadro şart koşularak 657 sayılı DMK'nın 33. maddesinde "kadrosuz memur çalıştırılmaz" hükmü getirilmiştir. Ayrıca memurların derece yükselmesi yapabilmeleri için üst derecedeki kadronun boş olması gerektiği DMK'nın 68. maddesinde düzenlenmiştir. Kadro memur ile bütçe arasındaki ilişkileri de düzenleyerek harcırah ve ödenek miktarı, aylık, emekli aylığı konularında bütçe masraf tahminleri yapılmasını sağlamaktadır. Kamu Hizmeti Görevlileri İle İlgili Hükümlüler başlığını taşıyan Anayasanın 128. maddesi Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir hükmünü getirmiştir. Buna göre kadroya yönelik memur ve diğer kamu görevlilerini ilgilendiren düzenlemelerin "yasalarca" yapılması gerekir. Kadrolara ilişkin genel düzenleme 190 sayılı Genel Kadro Usulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir²⁷. Buna göre genel ve katma bütçeli kuruluşların kadroları yasa ile, idari bütçenin uygulandığı kadroları ise idari kararlarla saptanmaktadır. Bütçeleri kanun konusu olmayan yerel yönetimler ve KİT kadrolarının ihdas ve iptal yetkilerini Bakanlar Kurulu'na verilmektedir.

Kadro BİO'ların istihdam sisteminde esnekliğin sağlanmasında kullanılan araçlardan bir diğeridir. Memur ile kamu hizmeti arasında kurulan bağı

26 Cahit Tutum (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ed.Ömer Bozkurt vd, Ankara:TODAİE Yayınları, 1998, s.125. Ayrıca Bkz. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan (1998). *İdare Hukuku*, C.1, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.599. Ayrıca Seriy Sezen (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: TODAİE, 2003, s.166.

27 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 14.12.1983, RG, 18251.

düzenleyen kadronun ihdas ve iptallerini düzenleyen organın yasama organı olması normlar hiyerarşisine göre güvencedir. Altta bulunan hukuk kuralının üstte bulunan hukuk kuralına aykırı hüküm ifade edememesi, yürütme organlarının kadro iptal ve ihdasına yönelik keyfi ve serbestçe hareket etmesini engellemekte ve kamu hizmeti gören memuru güvence altına almaktadır. Oysa kadro iptal ve ihdaslarının yürütmenin düzenleyici işlemleriyle gerçekleştirilmesi memur ve kamu hizmetini yöneticinin keyfi ve serbest iradesine bırakmaktadır. BİO'larda kadroların ihdas ve iptalinde dağınık düzenlemeye gidilmiştir. Kadroların tespiti ilgili yasama organı, Bakanlar Kurulu ve üst kurulun yetkili olduğu düzenlemeler getirilmiştir. BİO'larda kadro ihdas ve iptalinin yasama organına bırakıldığı kurullar Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Şeker Kurumu'dur. Şeker Kurulu kadroların ihdası konusunu Şeker Kanunu²⁸'na eklediği I sayılı liste ile hizmet birimlerinde istihdam edilecek personele ilişkin düzenlemeleri getirmiş ve 57 kadro ile sınırlamıştır. Şeker Kurulunda kadrolarda sorumlu Yasama Organıdır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun kadroya ilişkin hükümleri 5411 sayılı Bankacılık Kanunu²⁹ ile düzenlenmiştir. Bankacılık Kanununa eklenen 1 sayılı cetvel ile kurulda çalışacak kadrolar ve sayıları belirlenmiştir. Kurulun İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin 9. maddesinde de kadrolarla ilgili I sayılı cetvele atf yapılmıştır. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanunun³⁰ 4. maddesinin ek fıkrasında kadroya ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre kanunun ek fıkrasına göre Kurumda istihdam edilecek personele ilişkin kadro, sınıf, unvan ve dereceleri ekli (I) sayılı cetvelde gösterilmiştir. Bu Kanun ekindeki (I) sayılı cetvelde yer alan toplam kadro sayısı geçilmemek ve mevcut kadro unvanları ile 14/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olmak üzere, kadro, sınıf, unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile boş kadroların iptali Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılıır hükmü getirilmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse kurulda kadroların ihdası yasalarca yapılmakta iptali ise Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenmektedir.

BİO'larda kadro ihdas ve iptallerinde Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu Kurullar SPK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu'dur. Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliğinin³¹

28 4634 nolu "Şeker Kanunu", 19.04.2001, *RG*, 24378.

29 5411 sayılı "Bankacılık Kanunu", 01.11.2005, *RG*, 25983 Mükerrer.

30 4733 sayılı "Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanun" 09.01.2002, *RG*, 24635'in Ek fıkra: 03/04/2008-5752/1.md

31 "Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik", 05.06.2008, *RG*, 26897.

59 uncu maddesinin son fıkrasında kadro ile ilgili düzenlemeye gidilmiştir. “Yeni kadro ihdası Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Bu Yönetmelik ekinde yer alan cetveldeki toplam kadro sayısı geçilmemek, mevcut kadro unvanları ile 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarının dışına çıkılmamak kaydıyla, kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile bu kadroların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kurul yetkilidir” hükmünü getirerek kadro ihdası ile ilgili yetkileri Bakanlar Kurulu’na vermiştir. Telekomünikasyon Kurumu’nun kadro ile ilgili düzenlemesi 2813 sayılı Telsiz Kanunu’nun³² 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kurum personelinden kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvan, sayısı, nitelikleri, ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları, sözleşme esasları ile bu Kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir hükmü getirilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Üst Kurulu kadroya ilişkin hükümler 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 9. maddesi³³ ile düzenlemiştir. Buna göre kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir hükmü getirilmiştir. BİO’larla ilgili yasa tasarısı da kadrolarla ilgili düzenleme de yetkiliyi kurulun teklifi Bakanlar Kurulu’nun onayı şeklinde düzenlemiştir. Ancak tasarı kadro kavramı yerine “pozisyon” kavramını tercih etmiştir.

BİO’larda esnekliğin kadrolar üzerinden gerçekleştirilmesi yönünde mevzuatlarını düzenleyen Kurullar, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu ve RTÜK’tür. Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği³⁴ “Kadroların Tespiti” başlığı altında kurumda yürütülecek görev ve hizmetler esas alınarak, ilgili hizmet birimlerinin görev tanımları ve görev yerlerinin belirlenmesi suretiyle verecekleri görüş, insan kaynakları dairesi başkanlığının teklifi ve başkanlığın uygun görüşü üzerine, kadrolar Kurul kararıyla tespit edilir hükmü getirilmiştir. Rekabet Kurumu Personel Yönetmeliğinde “Personel İhtiyacının Tespiti” başlıkları altında madde 8-9-10-11’de kadroların ihdası değişikliği ve iptali ile ilgili yetki Kurul’un onayına bırakılmıştır. **Radyo Televizyon Üst Kurul Personel Yönetmeliği “Kadroların Tespiti” başlıklı 35. maddesinde** kadrosuz memur çalıştırılmayacağını düzenler. Üst Kurulda memurlara gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadroların sınıfı, adedi, unvanı ve derecesi, Üst Kurul tarafından onaylanan kadro cetvelinde topluca gösterilir. Kadro cetveli her yıl Üst Kurulun bütçesine eklenir hükmü getirilmiştir. Kurul bir yandan kadro

32 2813 sayılı “Telsiz Kanunu” 7.4.1983, RG, 18011.

33 4628 sayılı “Elektrik Piyasası Kanunu”, 03.03.2001, RG, 24335 Mükerrer.

34 Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, 19.12.2002, RG, 24968.

konusunda düzenlemeleri yaparken, diğer taraftan bu düzenlemelerin üst kurulun bütçesine eklenerek yasama onayından geçmesi kadro ihdas ve iptalini dolaylı yoldan yasama organını yetkilendirmektedir.

BİO'larda kadroların düzenlenmesi ve bu yoldan kamu istihdam sisteminin esnekleştirilmesi konusunda aslında en uç örnek BDDK'dır. BDDK 2000 yılında çıkardığı insan kaynakları yönetmeliğinde "kadro" kavramı yerine "pozisyon"u kullanmış, pozisyonların kurumun ihtiyaçları doğrultusunda ilgili yıl kurum bütçesiyle tespit olacağını belirtmiştir. Ayrıca kurulun, hizmet ihtiyacını dikkate alarak mevcut pozisyonların gruplarını ve unvanlarını değiştirebileceği, pozisyon ihdas ve iptal edebileceği hükmü getirilmiştir. Ancak aynı kurum 2007 yılında çıkardığı insan kaynakları yönetmeliğiyle tam tersi düzenlemelere giderek kadrolarla ilgili yetkiyi yasama organına vermiştir. Kadrolarla ilgili bir diğer değişiklik ise SPK'da gerçekleşmiştir. SPK'nın 1982 yılında çıkarılan insan kaynakları yönetmeliğinde kadronun, kurulun teklifi üzerine ilgili bakanca belirlendiği düzenlemesi (yukarıda anlatılan) 2008 yılında yapılan değişiklikle kaldırılarak yetkili Bakanlar Kurulu'dur hükmü getirilmiştir.

Tablo 3: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kadro İhdas/İptallerde Yetkili Kurumlar

Bağımsız İdari Otoriteler	YASALAR	BAKANLAR KURULU	ÜST KURUL
BDDK	+		
SPK		+	
RK			+
TTMAİPDK	+		
EPDK		+	
ŞK	+		
TK		+	
RTÜK			+
KİK			+

Bağımsız İdari Otoritelerde Ücretlendirme; Performans Ücretlendirmesi Sistemi

Kamuda çalışan personel sayısı, ücretleri ve performansları arasında farklılaşmaya gidilerek istihdam sistemi esnekleştirilmektedir. Kamuda çalışan personel sayısı ile ödenen ücretler konusunda 1997 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporda da kamu görevlisi sayısı ile ücretler arasında bir bağ kurularak, kamu görevlisi sayısındaki artışın düşük ücret anlamı taşıdığı belirtilmiştir. Kamu görevlisi sayısındaki azalışın yüksek ücret anlamına geleceği ifade edildikten sonra, memurların iç rekabeti teşvik etmeye yönelik mekanizmaların (performans değerlendirmesi) birleşimi yoluyla, kayırma yerine liyakate dayalı bir personel sistemi, liyakate dayalı bir iç terfi sistemi ve yeterli ücret ile görevlerini etkin bir şekilde yapmaya yönlendirilmeleri gerektiği belirtilmiştir³⁵.

Osborne ve Gaebler performans ile ücretlendirmenin bir adım ötesine giderek performans ile iş güvencesini ilişkilendirmişlerdir³⁶. Buna göre kamu kurumları günümüzün değişen şartlarına uyum sağlamak için esnek olmak zorundadır. Politika belirleyenler yalnızca bürokrasinin kurallarına bağlı kalarak çalıştıkları takdirde esneklik sağlamak güçleşmektedir. Esnekliğin sağlanabilmesi için kamu çalışanları gerekli görüldüğü takdirde başka kurumlara transfer edilebilmeli ve yeterli çalışmadıkları takdirde işten atılabilmelidirler. Kamu kurumları istihdam anlayışında esneklik anlayışını belirlemedikleri takdirde çalışanlarının esiri olacaklardır.

Personel değerlendirme ile performans değerlendirme birbirlerinden farklıdır. Personel değerlendirme “personelin işteki başarı düzeyinin belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen ve genellikle, çalışana, önceden belirlenmiş ve tanımlanmış bir takım faktörlere göre pekiyi, iyi, orta, zayıf gibi sıfatlar yada rakamsal puanlar takdir edilerek yapılan işlemdir³⁷. Personelin değerlendirilmesinde uygulanan sicil raporu sistemi “şahsiyet” ve “görev başarısı” olarak iki ana gruba ayrılmıştır. Şahsiyet değerlendirmesinde zeka, kavrama kabiliyetleri, azim ve sebatkarlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik, beşeri münasebetlerdeki başarısı, alkol, kumar vb. alışkanlıkları memuriyetle bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi haller, güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı ölçüde düşünme, yalan söyleme dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları ölçüt alınmaktadır.

35 *World Development Report: The State in a Changing World* (1997). www.wds.worldbank.org. s.1-18. (Mayıs 2000)

36 David Osborne ve Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Westley, Massachusetts, s.2.

37 Bozkurt vd. (1998) s. 204.

Görevde gösterilen başarının değerlendirilmesinde sorumluluk duygusu, görevine bağlılığı, iş heyecanı teşebbüs fikri, mesleki bilgisi, yazılı ve sözlü ifade kabiliyeti, kendini geliştirme ve yetiştirme gayreti, intizam ve dikkati, işbirliği yapmada ve değişen şartlara, görevlere uymada gösterdiği başarı, tarafsızlığı, disipline riyeti, amirlerine, mesai arkadaşlarına, iş sahiplerine karşı tutum ve davranışı, görevini yerine getirmede çalışkanlığı, kabiliyeti ve verimliliği ölçüt alınmaktadır.³⁸

Personel değerlendirmesi personelin atanması, yükseltilmesi, görev yerinin değiştirilmesi, disiplin cezalarının verilmesi ve işten çıkarılması gibi konulardaki ölçütü kanunlarla düzenlenmiştir. Bunun dışında personel değerlendirmesi personele ödenecek ücretlerde bir kriter niteliği taşımamaktadır. Ücret konusunda yetki personelin birlikte çalıştığı amirin inisiyatifine değil, siyasi otoritelerin kararına yani merkeze bağlıdır. Kamuda personele ödenecek ücretler yasaca saptanmış ilkelerce yürütülmektedir. Tek ücret ilkesi, ücretlerde açıklık ilkesi ve ücretlerde denklik ilkeleriyle kamuda çalışan aynı sınıftan aynı kademe ve derecede bulunan bütün personele aynı ücretin ödenmesi ve bu ödenen ücretin miktarının da herkes tarafından bilinmesini ifade eder.

Performans “iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi” olarak tanımlanır³⁹. Performans yani başarı derecesinin belirlenebilmesi için öncelikle bunu ölçümleyebilecek kriterlerin ortaya konulması gerekmektedir ki, buna performans standartları adı verilir. Performans standartlarına bağlı olarak, yani önceden belirlenmiş ölçütlere dayanarak çalışanların başarı derecelerini ölçümlemeye performans değerlendirmesi denilmektedir. Performans değerlendirmesinin temel çıkış noktası, personelin seçiminde ve eğitiminde gerekli özenin gösterilmesine karşın tüm çalışanlar aynı performansı gösteremezler. Kişilerin doğuştan gelen yetenekleri, işe ilgi ve uyum gibi özellikleri her zaman farklılık gösterir, performans değerlendirmesiyle personel arasındaki bu farklılıkları izlemek ve objektif kriterleri baz alarak düzenlemek gerekmektedir.⁴⁰

Personel değerlendirmesiyle performans değerlendirmesinin esas ayrılıkları nokta performans değerlendirmesinde, değerlendirme sonuçlarıyla ücretler arasında bağ kurulması ve ücretleri belirleyecek otoritenin adem-i merkezileşmesinden kaynaklanmaktadır. Personel değerlendirmesinde de ücretlerle personel arasında bağ kurulmakla birlikte bu istisnai bir yetkidir. Yılda bir kere ödül anlamında veya disiplin suçu işlendiğinde “maaş kesimi” cezalarının verildiği durumlarda amire tanınan yetki niteliğindedir. Ancak bu yetki asla ücretlerde teklik, açıklık ve denklik ilkelerine aykırı durum ifade etmemektedir. Performans değerlendirmesinde

38 Birgül Ayman Güler (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi*, Ankara: İmge Yayınları 292.

39 Cahit Tutum (1979). *Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 105.

40 Zeyyat Sabuncuoğlu (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ezgi Yayınları, s.159.

yetkili amir personelinin ücretini belirlemek konusunda inisiyatifte sahip olmakta, hatta amirin performans değerlendirmesinin sonuçları işten çıkarma yetkisini de kapsamaktadır. Bu da çalışanları iş güvencesiz konuma getirmektedir.

Performans değerlendirmesi teknik anlamda incelendiğinde Tutum'a göre, rutin ve mekanik nitelik taşıyan işlerde ölçümlenebilir kriterlerin oluşturulması kolay olduğundan başarılı bir şekilde uygulanabilirken, çeşitlilik gösteren ve özellikle yönetsel faaliyetlerde, standart saptanmasında güçlükler nedeniyle uygulamada zorluklar çıkarmaktadır.⁴¹ Ücretlendirme sisteminin performansa dayandırılması kurumu içerisinde personeli öne çıkmaya zorlayarak, çalışanlar arasında bilgi saklama, rekabet ve yarışı doğurmaktadır. Aynı işi yapan personel arasında oluşan rekabet, dayanışma ruhunu ortadan kaldırmakta ve sendikaların belli ve eşit bir iş için ücret pazarlığı yapmalarını zorlaştırmaktadır.⁴² Ayrıca kişisel ödüllendirmede amirlerin sübjektif davranmasını engelleyebilmek oldukça güç olduğundan yönetimde keyfiyet ve kuralsızlık, kaos ortamına neden olabilecektir.

Performans değerlendirmesi ile personel değerlendirmesi esneklik açısından karşılaştırıldığında, performans değerlendirmesinin ücretlerde esnekliği sağlayan, kamu istihdam sisteminde yaşanan dönüşümün aracı olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu kurumlarında farklı ücret düzenlemesine gidilmesi ücretlerde teklif açıklık ve denklik ilkelerinin yok olmasına neden olurken, aynı kurum için de aynı işi yapan personele performansına göre farklı ücret düzenlemesi yoluyla esneklik sağlanmaktadır. Ücretlerde esnekliği sağlayarak istihdam sisteminde ücrete yönelik ilkeleri kırmanın ilk yolu ücret tespitinin yapılmasını kuruma bırakmaktır. Bu açıdan Bağımsız İdari Otoritelerin mevzuatı incelendiğinde Telekomünikasyon Kurumu haricinde tümünde ücretin tespiti kurul tarafından gerçekleştirilmektedir. Telekomünikasyon Kurumu'nda ise ücretler kurumun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmektedir.

BİO'ların istihdam sisteminde esnekliği ortaya koyabilmek için mevzuatta bakmamız gereken bir diğer parametre, personelin performansı ile ücretler arasındaki ilişkidir. BİO mevzuatları incelendiğinde Şeker Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nda ücretler ile performans arasında hiçbir ilişki kurulmadığı görülmektedir. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Yönetmeliğinde "Ücret ile İlgili Diğer Mali ve Sosyal Haklar başlıklı 27. maddesinde "*Personelin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları, 12.6.2002 tarihli ve 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun*

41 Tutum (1979) s.203.

42 Ansal (1995) s.728.

20. maddesi ile 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kararnameye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ve diğer düzenlemeler çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir". Yönetmelik de personel veya performans değerlendirmesine yönelik bir düzenleme getirilmemiştir. Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 25. maddesinde "hizmet birimlerinde istihdam edilecek personeli 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabidir. Personelin ücretleri Şeker Kurulu tarafından hiyerarşik bir skala çerçevesinde tespit edilir. Ücretler Yüksek Planlama Kurulunca Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilen II sayılı cetvele tabi personel için tespit edilen en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin iki katından yüksek olamaz. Personele yapılacak ücret artışları, diğer kamu personeline yapılacak artışlarla aynı tarih ve miktarda olur hükmü getirilmiştir. Kamu İhale Kurumu Yönetmeliğinin 29. maddesinin ikinci bendinde "kurum personelinin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ve diğer düzenlemeler çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir". Yönetmelik de personel veya performans değerlendirmesine yönelik bir düzenleme getirilmemiştir. BİO yasa tasarısında da benzer bir düzenlemeye gidilerek kurumda başarılı görev yaptıkları tespit edilen personele başkan onayı ile bir takvim yılı içinde net aylık ücretini iki katını aşmamak üzere ödül verilebilir hükmü getirilmiştir.

BİO'ların bir kısmında ise 657 sayılı DMK'ya benzer düzenlemeye gidilerek performans değerlendirmesi değil, personel değerlendirmesi yapılmıştır. Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu'nda personel ile ücret arasındaki ilişki 657'yle benzer şekilde kurularak düzenlenmiştir. Rekabet Kurumu Yönetmeliğinin 5. maddesinde "sözleşmeli personele ödenecek ücret ve diğer hususlar sözleşme hükümleriyle belirlendiği" belirtilerek, yine aynı maddede "kurum, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin 6.6.1978 günlü ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile ek değişiklik hükümlerine tabi değildir" hükmü getirilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin Ücret ve Mali Haklar Kısımında madde 86-87'de düzenlenmiştir. Buna göre kurum personeline idari hizmet sözleşmesinde belirlenen tutarının ödeneceği hükmü getirilmiştir. Kurum personelinin derece ve kademe aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil edecek aylık gösterge tablosu, devlet memurları için uygulanan aylık gösterge tablosu olarak düzenlemiştir. Ek göstergede ise kurum personelinin görev unvanları, kadro dereceleri ve yönetim sorumluluklarına göre daire başkanları bakanlık genel müdürleri ile aynı düzeyde kabul edilmek ve diğer personel hakkında ise daire başkanları için belirlenen miktarın altında olmamak kaydıyla kurul tarafından belirlenecek

miktar olduğu hükmü getirilmiştir. EPDK'da ücretler ile personel arasındaki ilişkide 657 sayılı DMK'nın hükümlerine paralel olarak personel değerlemesinin yapıldığı görülmektedir. Telekomünikasyon Kurumu Personel Yönetmeliğinin 5. maddesinde sözleşmeli personelin ücretlerinin Kurul'un teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenir hükmünü getirmiştir. Telekomünikasyon Kurumu'nda ücretler ile performans arasında bir ilişki kurulmamış olup, getirilen düzenleme 657 sayılı DMK'ya paralel durumdadır.

Tablo 4. BİO'lar Ücretin Tespiti ve Performans ile Ücret Arasında İlişki

BİO	Ücret Nasıl Tespit Ediliyor?		Performans ile Ücret Arasında İlişki Kurulmuş mu?	
	Kurul	Diğerleri	Evet	Hayır
BDDK	X		X	
RK	X			X (657 sayılı DMK'ya benzer düzenlemeler)
RTÜK	X		X	
ŞK	X			X (hiçbir düzenleme getirilmemiş)
EPDK	X			X (657 sayılı DMK'ya benzer düzenlemeler)
KİK	X			X(hiçbir düzenleme getirilmemiş)
TTMAİPDK	X			X(hiçbir düzenleme getirilmemiş)
SPK	X		X	
TK		X (Bakanlar Kurulu) Kurulun önerisi üzerine		X (657 sayılı DMK'ya benzer düzenlemeler)

BİO'larda esnekliğe koşul olarak BDDK, RTÜK ve SPK'nın ücretlerle performans arasında ilişki kurarak performans değerlendirmesi yaptığı görülmektedir. BDDK İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin 32. maddesinin birinci bendinde "kurumda kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin,

ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları Kurul tarafından belirlenir”, ikinci bendinde ise “kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personel dışında kalan personel ise mali ve sosyal hakları bakımından Devlet Memurları Kanunu’na tabidir” düzenlemesi getirilmiştir. Aynı maddenin üçüncü bendinde “personeler, kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde fazla mesai ücreti ve performansa dayalı ödül verilebilir” hükmü getirilmiştir. BDDK Yönetmeliğinde personelin ilerleme ve yükselmesinde belirlenen sıralan temel ölçütlerden birisi “son üç yıl sicil değerlendirmesi ‘olumlu’ (sicil değerlendirmesinin bulunmaması halinde performans değerlendirmesi) “A” düzeyinde olmak” madde 24’te düzenlenmiştir.

Radyo Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliğini 155. maddesi sözleşme ücretini düzenlenmektedir. Buna göre kadro karşılık sözleşmeli personelin ücretleri, TRT Kurumunda emsali personel ücretleri dikkate alınarak Üst Kurulca belirlenir hükmü getirilmiştir. Radyo Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliğinin 80. maddesinin “Personelin mesleki ehliyeti ve yöneticilik ehliyetinin değerlendirilmesi” alt başlığında sicil amirlerinin memurlarının mesleki ve yöneticilik ehliyetlerini değerlendirerek yüz tam not üzerinden hazırlanan sorulara değerlendirme yaptıklarını, daha sonra verilen notların toplamının soru sayısına bölünerek sicil notunu buldukları ve bu işlemin her bir sicil amiri için yapıldıktan sonra toplanarak sicil amiri sayısına bölüdüğü, bu şekilde elde edilecek sicil notunun (A) 90-100 arası “çok iyi” taban ücrete uygulanacak “%25”, (B) 79-89 “iyi” taban ücrete uygulanacak “%16”, (C) 60-75 arası “orta” taban ücrete uygulanacak “%8”, (D) 0-59 “zayıf” taban ücrete uygulanacak oran yoktur. Dört başarı düzeyine ayrılarak, sözleşmeli personelin başarı ücretinin tespitinde dikkate alınır. Buna göre A,B ve C düzeyindekiler başarılı, D düzeyindekiler ise başarısız yani olumsuz sicil almış sayılırlar hükmü getirilmiştir.

Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliği’nin 66. maddesi aylık ve ücretleri düzenlemektedir. Sınıflara ait gösterge tablosundaki rakamların ve ek gösterge rakamlarının (devlet memurları için belirlenen saptanan katsayıdan farklı olamaz) çarpılması sonucu bulunacak miktar, personelin derece ve kademelerdeki aylık tutarını gösterir hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme SPK personelinin 657 sayılı personelden farklı ücret alamayacağını ifade ederken yönetmeliğin 73. maddesinde; Kurul’un genel sekreteri, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, daire başkan yardımcıları ve meslek mensupları ile diğer personeline buldukları görevin sorumlulukları göz önünde tutularak, görev gruplarının her biri için ayrı ayrı olmak üzere Maliye Bakanlığı’nın uygun görüşü alınarak Kurul’ca belirlenecek oran ve tutarlarda ödenek karşılığı bir ek ücret verilir hükmü getirilerek esnek ücret düzenlemesine gidilmiştir. SPK Personel Yönetmeliğinde

ücretler ile personel arasındaki ilişki 657 sayılı DMK'ya benzer biçimde kurulmuş gözükse de Yönetmelik'in 110. maddesinde "üç yıl içinde en az iki takdirname alan personele bir aylık ücreti tutarında para ödülü verilir" hükmü getirilmiştir. Yine aynı madde de "kurulun büyük bir zararının veya bir felaket ve tehlikenin önlenmesi veya genel bir yararın sağlanması için üstün bir çaba ve özveri ile çalışan, hayatını tehlikeye koyan personele de, kurul'un karar organınca üç aylık ücreti tutarında ödül verilebilir" düzenlemesi getirilmiştir.

Sonuç

Piyasa mekanizmasının işleyiş düzenine hassas sektörleri uyarlayabilmek için oluşturulan BİO'lar yönetsel yapılanmalarıyla ve istihdam sistemleriyle neo-liberal politikaların esneklik anlayışı üzerine kurgulanmışlardır. Esneklik anlayışına paralel, Türkiye'de BİO'larla ilgili henüz yasal bir düzenlemeye gidilmemiş olması, kurulların üye, işlev ve yapılarında, istihdam edilen personelin statü, ücret ve mali haklarında birbirinden farklı uygulamalara gitmeleri, kurulları, daha da karmaşık bir yapıya dönüştürmektedir. BİO istihdamında esneklik üzerinden dönüşümün sağlanması üç araç üzerinden gerçekleşmiştir. Esnek istihdam statüsünün karşılığı olarak "sözleşmeli personel", ücretlerle performans arasında bağlantı kuran performans değerlendirmesinin ücretlerle ilgili ilkeleri ile uygulamaları esnekleştirilmesi ve istihdam sisteminde kadro düzenlemesini gerçekleştirecek düzeyin esnekleştirilmesidir.

BİO'larda esneklik anlayışıyla güvenceli memur statüsünden uzaklaşmış, piyasanın arz ve talep dengesine göre gerektiğinde sayısal olarak artırılıp azaltılabilen, devletin sosyal devlet anlayışına göre daha az sorumluluğu bulunan, istisnai bir niteliğe sahip "sözleşmeli personel" statüsü temel istihdam türü haline dönüşmüştür. Yazıda incelenen tüm üst kurullarda ortak olan istihdam türü "sözleşmeli personel"dir.(Uygulamanın tek istisnası Şeker Kurumu'dur. Şeker Kurumu'nda yalnızca işçi istihdamı geçerlidir.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nda ise uygulanan tek istihdam türüdür.

Kadro, BİO'larda esneklik anlayışının sağlanmasında kullanılarak, memur ile kamu hizmeti arasında bağı düzenleyen yasama düzeyinden alarak yürütme düzeyine indirilmektedir. BİO'larda esneklik anlayışına koşut olarak, memur ile kamu hizmeti arasında bağı düzenleyen kadro düzenleme yetkisi yasama organından alınarak, yürütme düzeyine indirilmektedir. Böylece memura sağlanan ve yasa güvencesi sağlayan kadro düzenlemesi Bakanlar Kuruluna veya üst kurula bırakılarak memur ile kamu hizmeti arasındaki bağı, yönetimin keyfi ve serbest iradesine bırakılmaktadır. Kamu İhale Kurumu ve Rekabet Kurumu'nun

kadro ihdas ve iptallerinde üst kurul yetkiliyken, SPK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu'nda Bakanlar Kurulu yetkilidir. RTÜK'ün ise mevzuatında kadro ile ilgili olarak üst kurulun yetkili olduğu belirtildikten sonra kadro cetvelinin üst kurul bütçesine eklenerek TBMM onayından geçiyor olması, kurulu çifte bir yapılanmanın içinde bırakmaktadır. BİO'lar esneklik anlayışına koşut olarak personel ücretlerini hesaplarken farklı düzenlemelere gitmekte, aynı işi yapan personel farklı kurumlarda farklı ücretler almaktadırlar. Bunun yanı sıra BİO'larda çalışan personele işte gösterdikleri başarı derecesine göre ücret ödenerek performans ile ücret arasında bağlantı kurularak ücret sistemi esnekleştirilmekte, ücretlerde teklik, açıklık ve denklik gibi ilkeler yok sayılmaktadır. Performans ile ücret arasında ilişki kuran kurullar; BDDK, RTÜK ve SPK'dır.

Kaynakça

- Ansal, Hacer (1995). "Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı", *Petrol-İş Yıllığı 1995-1996*, s.721-746.
- Aslan, Onur Ender (2007). "Türkiye'de Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi", *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Ankara: Nobel Yayınları, s.509-519.
- Boratav, Korkut (2003). "Küreselleşme Politikaları ve Kamu Hizmetleri", *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar*, Ankara: Kesk Yayınları, s.8-16.
- Bozkurt, Ömer vd, (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çalışma Hayatında Esneklik* (1994),TİSK İnceleme Yayınları:10, Ankara.
- Duran Lütfü (1997). "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.30,S.1, s.2-10.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut (1998). *İdare Hukuku*, C.1, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Yayınevi.
- Osborne David ve Gaebler Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Westley, Massachusetts.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Bursa: Ezgi Yayınları.
- Serim, Bülent (1988). "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 21, S. 1, s.132-150.
- Sezen, Seriyi (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: TODAİE.
- Tan,Turgut(1996). "Bağımsız İdari Olarak Sermaye Piyasası Kurulu", *Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan*,

Ankara: SPK Yayınları, No: 54, s.3-15.

Tuncay, Cemal (1995). “Yeni Çalışma Modelleri”, *Çalışma Hayatında Esneklik*, MESS Yayınları, s.16-32.

Ulusoy Ali (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi.

World Development Report: The State in a Changing World (1997). www.wds.worldbank.org. s.1-18.
(Mayıs 2000)