

**T.C.**  
**KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE  
MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**SAVAŞ TARHAN**

**ANA BİLİM DALI: İŞLETME  
PROGRAMI : YÖNETİM ORGANİZASYON**

**KOCAELİ, 2010**

T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: SAVAŞ TARHAN

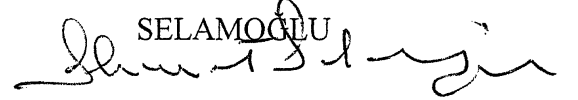
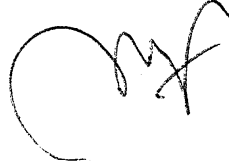
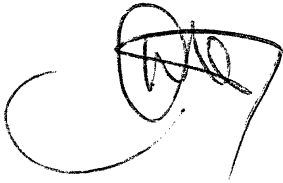
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Kurulu Tarihi ve No: 12/05/2010–2010/12

Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ

Prof. Dr. Nurullah GENÇ

Prof. Dr. Ahmet

SELAMOĞLU



KOCAELİ, 2010

**T.C.**  
**KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE  
MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**SAVAŞ TARHAN**

**ANA BİLİM DALI: İŞLETME  
PROGRAMI : YÖNETİM ORGANİZASYON**

**DANIŞMAN: PROF. DR. NİHAT ERDOĞMUŞ**

**KOCAELİ, 2010**

## ÖNSÖZ

Kamu personel yönetimi, kamuda çalışanların hizmete alınmasından hizmetten ayrılmalarına kadar geçen süreçte gerçekleştirilen faaliyetlerin bütününe verilen addır. Kamu personel yönetiminin konusu, adından anlaşılacağı gibi, insan unsurudur. Devlet, istihdam ettiği kişilere gerek maddi gerekse sosyal anlamda bir doyum sağlayarak, onların kurumda kalmasını ve çalıştıkları süre içinde onlardan en yüksek verimi elde etmeyi amaçlar. Son zamanlarda devletin işlevlerinde meydana gelen gelişmeye koşut olarak, kamu personel yönetiminin önemi bir kat daha artmıştır.

Genel anlamda bakıldığında, Türkiye’de kamu personel rejiminin gelişimi dünya ile paralel bir seyir izlemiştir. 19. yüzyılın başlarından 20. yüzyılın ortalarına kadar süren dönemde maaş karşılığı istihdam ve kamu hizmetine herkesin serbestçe katılımı sağlanarak, kamu personel yönetiminin temelleri atılmıştır. 20. yüzyılın ortalarından 1980’li yıllara kadar statü hukuku çerçevesinde şekillenen rejime, yasa ile düzenleme ve yargı güvencesi gibi unsurlar eklenmiştir. 1980’li yıllardan itibaren ise, o yıllara kadar rejime yabancı olan sözleşmeli personel, esneklik, taşeronlaşma gibi kavramların uygulamaya konması ile memurluk kavramı geleneksel özelliğini kaybetmiştir.

Kamu personel rejimi için yapılan bu dönemlendirme, maaş sistemi üzerinden de görülebilir. 19. yüzyılın başlarından 20. yüzyılın ortalarına kadar maaş sistemi, başlangıçta maaşlar arasında derin uçurumların olduğu, dönemin sonlarına doğru ise maaş yelpazesindeki açıklığın daraldığı bir seyir izlemiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte kurulan Barem sistemi, maaş sistemini eşitlikçi bir yapıya sokmuştur. Ancak, Barem sisteminden vazgeçilip, gösterge ve katsayı üzerinden hesaplama yöntemine geçişle birlikte, rejime sürekli olarak ek ödeme kalemleri eklenmiş, rejim karmaşık bir hal almıştır. 1980’lerden itibaren, sayıları giderek artan ödeme kalemleriyle maaş sistemindeki eşitsizlik artmıştır. Türk kamu personel rejiminde maaş sisteminin 19. yüzyılın başlarından günümüze kadar geçirdiği değişim bu araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Bu tezin hazırlanmasında, çalışmalarım süresince yaptığı doğru yönlendirmeler ile emeklerini benden esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ'a, psikolojik destekleri için iş arkadaşlarıma ve aileme teşekkür ediyor, şükranlarımı sunuyorum.

Savaş Tarhan  
Kocaeli, Mayıs 2010

## KISALTMALAR

A. G. E.	: Adı Geçen Eser
A. G. M.	: Adı Geçen Makale
A. Ü.	: Ankara Üniversitesi
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
Çev.	: Çeviren
DB	: Dünya Bankası
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurluğu Sınavı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
IMF	: (International Monetary Fund) Uluslar Arası Para Fonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurulu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMS	: Merkezi Eleme Sınavı
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## TABLULAR

<b>Tablo 1:</b> 1850-1914 Arası Dönemde Dünyada Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği...	24
<b>Tablo 2:</b> 1945-1973 Arası Dönemde Dünyada Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği...	27
<b>Tablo 3:</b> 1980 Sonrası Dönemde Dünyada Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği.....	34
<b>Tablo 4:</b> Devlet Memurları Kanununa Göre Aylık Gösterge Tablosu.....	84
<b>Tablo 5:</b> 1880 Kararnamesine Göre Merkezdeki Bazı Memurların Maaşları.....	89
<b>Tablo 6:</b> 1880 Kararnamesine Göre Vilayetlerdeki Bazı Memurların Maaşları.....	90
<b>Tablo 7:</b> 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'a Göre Maaş Tablosu (1929-1939 Arası).....	91
<b>Tablo 8:</b> 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'a Göre Maaş Tablosu (1939-1945 Arası).....	92
<b>Tablo 9:</b> 4805 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1945-1946 Arası).....	93
<b>Tablo 10:</b> 4988 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1946-1959 Arası).....	94
<b>Tablo 11:</b> 7244 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1959-1961 Arası).....	95
<b>Tablo 12:</b> 263 Sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1961-1965 Arası).....	96
<b>Tablo 13:</b> Haziran 2004 İtibariyle Merkezi Yönetim ve Kurul Personelinin Maaş/Ücret Karşılaştırması .....	101
<b>Tablo 14:</b> Enerji Sektöründe Faaliyet Gösteren Bir KİT'te Bazı İşçi, Memur ve 399 Sayılı Kanuna Tabi Personel (Sözleşmeli Personel) Ücretleri (Nisan 2003) .....	104
<b>Tablo 15:</b> Bazı Kariyer Meslek Mensuplarının Maaşları (TL)(2007/Ocak) .....	113
<b>Tablo 16:</b> 5. Derecede Bulunan Memurların Çeşitli Kurumlardaki Maaşları (TL.) .....	115
<b>Tablo 17:</b> Bazı Kurumlardaki Şef, Memur ve Hizmetli Maaşlarının Karşılaştırılması Temmuz 2005 (TL.) .....	115
<b>Tablo 18:</b> 1938-1962 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık .....	119
<b>Tablo 19:</b> 1976-1980 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık .....	120
<b>Tablo 20:</b> 1980-2004 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık .....	121
<b>Tablo 21:</b> 2005 Yılı ve Sonrasında En Yüksek ve En Düşük Memur Maaşlarının TL. Cinsinden Değerleri ve Maaş Yelpazesindeki Açıklık .....	122

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
KISALTMALAR.....	iii
TABLolar.....	iv
ÖZET.....	ix
ABSTRACT.....	x
GİRİŞ.....	1
Tezin Amaç ve Problemi.....	3
Tezin Önemi ve Beklenen Fayda.....	3
Tezin Sınırlılıkları.....	4
Tezin Yöntemi.....	4
Tezin Yapısı.....	4

### 1. BÖLÜM KAMU PERSONEL REJİMİNİN NİTELİĞİ

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	6
1.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları.....	6
1.1.2. Kamu Yönetimi – Özel Yönetim Ayrımı.....	8
1.1.2.1. Benzerlikler.....	8
1.1.2.2. Farklılıklar.....	8
1.1.3. Kamu Yönetiminin Elemanları.....	9
1.1.4. Personel Yönetimi – Kamu Personel Yönetimi Kavramları.....	10
1.1.5. Mevzuatımızda Memurluk Kavramı.....	11
1.2. KAMU PERSONEL REJİMİ.....	13
1.2.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı.....	13
1.2.2. Kamu Personel Yönetiminin Konusu.....	13
1.2.3. Kamu Personel Yönetiminin Amacı.....	14
1.2.4. Kamu Personel Yönetiminin Önemi.....	14
1.2.5. Kamu ve Özel Personel Yönetimi.....	14
1.2.5.1. Benzerlikler.....	14
1.2.5.2. Farklılıklar.....	14
1.3. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ.....	15
1.3.1. Kamu Personel Rejiminin İlkeleri.....	15
1.3.1.1. Sınıflandırma.....	16
1.3.1.2. Kariyer.....	16
1.3.1.3. Liyakat.....	16
1.3.2. Kamu Personel Rejiminin Özellikleri.....	16



## 2. BÖLÜM DÜNYADA KAMU PERSONEL REJİMİNİN GELİŞİMİ

2.1. TARİHSEL SÜREÇ.....	19
2.2. 1850 – 1945 ARASI DÖNEM.....	20
2.2.1. Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri (1850 – 1945).....	20
2.2.1.1. Kamu Hizmetine Girme Serbestliği.....	20
2.2.1.2. Maaş Karşılığı İstihdam.....	21
2.2.2. Nothcote – Trevelyan Raporu (1854).....	21
2.2.3. Pendleton Yasası (1883).....	22
2.2.4. Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri (1850 – 1945).....	23
2.3. 1945 – 1980 ARASI DÖNEM.....	25
2.3.1. Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri (1945 – 1980).....	25
2.3.1.1. Kamu Hizmetlerine Serbest Giriş İlkesi.....	25
2.3.1.2. Maaş Karşılığı İstihdam İlkesi.....	26
2.3.1.3. Statü Hukukuna Bağlı Memurluk.....	26
2.3.1.4. Yasa İle Düzenleme.....	26
2.3.1.5. Yargı Güvencesi.....	26
2.3.2. Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri (1945 – 1980).....	28
2.4. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ.....	29
2.4.1. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri.....	30
2.4.1.1. Metalaşma İlkesi.....	30
2.4.1.1.1. Sözleşmeli İstihdam.....	30
2.4.1.1.2. Taşeronlaşma.....	31
2.4.1.2. Esneklik.....	31
2.4.2. 1980 Sonrası Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri.....	32

## 3. BÖLÜM TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ

3.1. TANZİMAT FERMANININ İLANINA KADAR OSMANLI MEMURLUK DÜZENİ.....	36
3.1.1. Osmanlı Memurluk Düzeninin Niteliği.....	36
3.1.2. Memurların Toplumsal Konumları.....	37
3.1.2.1. İltizam Sistemi.....	37
3.1.2.2. Tımar Düzeni.....	37
3.1.3. Memurların Genel Sınıflandırılması.....	38
3.2. 1838-1945 ARASI DÖNEMDE TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ.....	39
3.2.1. Memurluk Rejimini Kurmaya Yönelik İlk Çabalar.....	39
3.2.1.1. III. Selim Dönemi.....	40
3.2.1.2. II. Mahmud Dönemi.....	40
3.2.1.3. 1839 Tanzimat Fermanı.....	40
3.2.1.4. 1856 Islahat Fermanı.....	42
3.2.2. Memurluk Rejiminin Kurulması: 1876-1920.....	42
3.2.2.1. 1876 Kanun-i Esasi.....	42
3.2.2.2. Döneme İlişkin Temel Düzenlemeler.....	43
3.2.3. Cumhuriyetin İlk Döneminde Kamu Personel Rejimi (1920 – 1945).....	44
3.2.3.1. Kamu Personel Rejiminin İnşası (1920 – 1929).....	45

3.2.3.2. Kamu Personel Rejiminin Yerleşmesi (1929-1945).....	47
3.2.3.2.1. Barem Rejiminde Memurlar ve Müstahdemler.....	48
3.2.3.2.1.1. Memurlar.....	48
3.2.3.2.1.2. Müstahdemler.....	49
3.2.3.2.2. Memurun Rejiminin Genel Nitelikleri.....	49
3.3. 1945-1980 ARASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ.....	52
3.3.1. Yeni Kamu Personel Rejiminin İnşası: 1945-1965.....	52
3.3.2. Yeni Kamu Personel Rejiminin Yerleşmesi: 1965-1980.....	54
3.3.3. 1965 Sürecinde Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Özellikleri.....	55
3.3.4. Devlet Memurları Kanununa Göre Kamu Görevlilerinin Türleri.....	56
3.3.5. Memurluk Rejiminin İç Süreçlerinin Analizi.....	57
3.4. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ.....	59
3.4.1. DMK Rejiminden 1980 Sonrasına Geçiş.....	59
3.4.1.1. 1980 Öncesi Kamu Personel Rejiminin Aşındırılması.....	59
3.4.1.2. 1980 Sonrası Kamu Personel Rejiminin İnşası.....	60
3.4.1.3. Esnek Kamu Personel Rejiminin Bütünsel Olarak Kurulması.....	60
3.4.1.4. IMF ve Dünya Bankası.....	61
3.4.2. Memurluk Statüsünün Esnekleştirilmesi.....	62
3.4.2.1. Sözleşmeli Personel.....	62
3.4.2.1.1. 4/B’ye Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	63
3.4.2.1.2. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	63
3.4.2.1.3. Düzenleyici Kurumlarda Sözleşmeli Personel.....	64
3.4.2.1.4. Sağlık Bakanlığı’nda Sözleşmeli Personel.....	65
3.4.2.1.5. KİT’lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	67
3.4.2.2. Geçici İstihdam.....	68
3.4.2.3. Taşeron Personel.....	69
3.5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE GÜNCEL YAKLAŞIMLAR.....	69
3.5.1. Esnek İstihdam.....	69
3.5.2. Performansa Dayalı Ücret.....	71
3.5.3. Eşit İşe Eşit Ücret.....	73
3.5.4. Kamu Personel Kanunu Taslağı.....	75

## 4. BÖLÜM

### TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİNİN İNCELENMESİ

4.1. MAAŞ SİSTEMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ.....	78
4.1.1. Genel Olarak Maaş (Aylık) ve Ücret Kavramları.....	78
4.1.2. Ücretin Önemi.....	79
4.1.3. Ücret Teorileri.....	80
4.1.3.1. Klasik Ücret Teorileri.....	80
4.1.3.2. Marjinal Verimlilik Teorisi.....	81
4.1.3.3. Pazarlık Gücü Teorisi.....	81
4.1.3.4. Satın Alma Gücü Teorisi.....	81
4.1.4. Ücret Sistemleri.....	81
4.1.4.1. Zamana Dayalı Ücret Sistemleri.....	81
4.1.4.2. Performansa Dayalı Ücret Sistemleri.....	82
4.2. METODOLOJİ.....	82

4.2.1. Tarihsel Araştırma Yöntemi.....	82
4.2.2. Belgesel Kaynak Derleme.....	83
4.3. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN ÖĞELERİ.....	83
4.3.1. Aylık.....	84
4.3.2. Yan Ödemeler.....	85
4.3.3. Ek Göstergeler.....	85
4.3.4. Sosyal Yardım Ödemeleri.....	85
4.3.5. Özel Hizmet Tazminatı.....	86
4.3.6. İyi Bir Aylık Rejiminin Özellikleri.....	86
4.4. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	87
4.4.1. Yapılan Dönemlendirme Temelinde Değerlendirme.....	87
4.4.2. Yasal Düzenlemeler Temelinde Değerlendirme.....	88
4.4.3. Maaş Sistemini Etkileyen Faktörler Temelinde Değerlendirme.....	105
4.4.4. Maaş Yelpazesindeki Açıklık Temelinde Değerlendirme.....	116
4.4.5. Genel Değerlendirme.....	123
SONUÇ.....	130
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	133
ÖZGEÇMİŞ.....	137

## ÖZET

Kamu personel yönetimi ifadesi, idari işlevin kamu personeline ilişkin kısmını anlatır. Kamu personel yönetimi, devlete en nitelikli personelin seçiminden başlar ve çalışanların hizmetten ayrılmasına kadar devam eder. Devlet, kamu hizmetlerini çalışanları aracılığıyla yerine getirir. Bu anlamda, kamuda çalışanlar kamu hizmetleri için birincil derecede öneme sahiptir. Çalışanlar için de ücret, bir işe başlamada, devam etmede ve işten ayrılmada belirleyici faktördür.

Bu çalışmada, Türk kamu personel yönetiminde maaş sisteminin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişim incelenmiştir. Amaç, tarihsel süreç içerisinde, yapılan dönemlendirme temelinde, maaş sisteminin yapılan düzenlemeler neticesinde nasıl şekillendiğini gözler önüne sermektir.

Geçmişten günümüze maaş rejimimizde yaşanan değişimleri inceleme doğrultusunda, çalışmada, tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Tanzimat Dönemi'nden günümüze kamu personel yönetimimizi ve maaş rejimimizi şekillendiren yasal düzenlemeler incelenmiş, bu düzenlemeler hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Veri toplama tekniklerinden belgesel kaynak derleme yöntemi kullanılmıştır. Türk kamu personel yönetimi hakkında yapılan yasal düzenlemeler, temel veriler olarak kabul edilmiştir.

Yapılan bu çalışmanın sonucunda, Türk kamu personel yönetiminde maaş sisteminin Tanzimat'tan 20. yüzyılın ortalarına kadar düzenleme anlamında dağınık bir yapıya sahip olduğu ve en düşük maaş alan memur grubundan Bakanlık seviyesine kadar eşitsiz bir yapıya sahip olduğu anlaşılmıştır. 20. yüzyılın ortalarından 1980'lere kadar ise maaş sisteminin daha eşitlikçi bir yapıya büründüğü, 1980'lerden itibaren ise kariyer mesleklerin önem kazanması ve memurluk statüsünde yaşanan değişimle birlikte memurluğun geleneksel anlamını yitirdiği ve bu doğrultuda olarak maaş sisteminin, sayıları hızla artan ödeme kalemleriyle birlikte karmaşık bir yapı sergilediği saptanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personel Yönetimi, Maaş Sistemi, Memur.

## ABSTRACT

Expression of public personnel management, tells administrative functions which relates to public employees. Public personnel management, starts the selection of qualifying personnel to government and will continue the separation of the employee from the service. The state, fulfill the public services with its employees. In this sense, public sector employees are primarily essential for public services. Wages are the determining factor for employees for starting, continuing and leaving the work.

In this study, changes in the pension system of Turkish public personnel management within the historical process is examined. The aim is, on the basis of the periods made, within the historical process, to reveal how the pension system shaped as a result of arrangements made.

In accordance with studying the changes in the pension system from past to present, in this study, historical research methods are used. Legislation about public personnel management and pension system from Tanzimat period to today is studied and some assessment have been made about these regulations. Among data collection techniques, documentary source compilation method is used. Legislation about turkish public personnel management has adopted as the basic datas.

As a result of this study, it has appeared that, from Tanzimat to middle of the twentieth century, the pension system of the Turkish public personnel management, in terms of arrangements, has a disorganize structure and has an unequal structure from the officers who paid the lowest salary to Ministerial level. It has determined that, from the middle of the twentieth century to 1980's, pension system has assumed more egalitarian structure; since 1980's, with the importance of professional career and changes in officier status, it has fixed that officialism deceived the traditional sense and, in accordance with this, with rapidly increasing number of payment items, pension system demonstrated a complex structure.

**Key Words:** Public Personnel Management, Pension System, Officer.

## GİRİŞ

Devlet, yapısı ve işlevleri sürekli değişen ve genişleyen bürokratik bir örgüttür. Devlette çalışan kamu görevlileri onu canlı bir organizmaya dönüştürür. Kamu personel yönetimi, kamu görevlilerinin hizmete alınmasından, yükselmesine, maaş, sicil gibi konulardan kamu görevlilerinin hizmetten ayrılmasına kadar çok çeşitli konuları kapsayan bir olgudur.

Ücret, çalışanları güdüleyen etmenlerin başında gelmektedir. Tarih boyunca kamu personel rejimine ilişkin tartışmalarda, ücret konusu, bu tartışmaların çıkış noktasını oluşturmuştur. Ücret sistemi, zaman zaman toplumsal, sosyal, ekonomik yapılardan etkilenecek dönüşen kamu personel rejimleri tarafından şekillenmiş, zaman zaman da kamu personel rejimleri, ücret rejimlerinde meydana gelen değişimle farklı boyutlar kazanmıştır.

Dünyada kamu personel rejimlerinin gelişim seyrine bakıldığında, feodal sistemden kopuşla birlikte, kamu personelinin maaş karşılığı istihdam edilmesi ve kamu hizmetlerine herkesin serbestçe girme hakkı ilkelerinin temel anayasal metinlerde yer aldığı görülmektedir. 20. yüzyılın ortalarına kadar, kamu personel rejimlerinin evrimi bu iki ilke üzerinden şekillenmiştir. İki dünya savaşı arasında ilk belirtileri görülen ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra özgül niteliğine kavuşan rejime ise yasa ile düzenleme, yargı güvencesi ve statü hukukuna bağlı memurluk ilkeleri yerleşmiştir. 1980'lerden itibaren kamu personel rejimleri büyük değişim geçirmiş, o güne kadar sisteme yabancı olan metalaşma ve esneklik gibi ilkeler sistemi şekillendirmiştir. Metalaşma ilkesi bağlamında, sözleşmeli personel ve taşeronlaşma ağırlık kazanarak, memurluk, geleneksel anlamdaki niteliğini kaybetmiştir.

Türkiye'de rejim, dünyada yaşanan gelişmelerden etkilenecek gelişimini sürdürmüştür. Zira yapılan dönemlendirme çerçevesinde, sisteme hakim olan ilkeler benzerlik göstermektedir. Türkiye'deki kamu personel rejiminin tarihsel süreçteki gelişimini değerlendirmek için işe Osmanlı Devleti'nden başlamak gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapısı tımar düzenine ve iltizam sistemine dayanmaktaydı. Memurların devletten devamlı ve önceden belirlenmiş bir maaş alması söz konusu değildi. Tanzimat'la birlikte memurların maaş karşılığı çalışması benimsenmiş, herkese kamu hizmetlerine serbestçe girme hakkı tanınmıştır. Cumhuriyet'in ilanına kadar, çeşitli nizamname ve kararnamelerle bazı değişikliklere uğrayan sistem, genel yapısını korumuştur. Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte,

toplumsal, siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan kökten dönüşüm, kamu personel rejimine de yansımıştır. 1926 yılında Memurin Kanunu'nun kabul edilmesiyle ücret sisteminde barem sisteminin temelleri atılmıştır. Memurların mutlak eşitliği üzerinden kurulan sistem, 20. yüzyılın ortalarından itibaren gelişmelerin gerisinde kalmaya başlamıştır.

1965 yılında, kamu personel rejimine işlerlik kazandırmak amacıyla Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiştir. Ancak, 1965 yılında kabul edilen bu kanunun uygulamaya geçmesi 1970 yılını bulmuştur. Kabul edildiği ilk günden itibaren çeşitli kesimlerce dirençle karşılanan kanunun yürürlüğe girmesi, yaklaşık yarısında yapılan değişikliklerle mümkün olmuştur. Ücret sistemini gösterge ve katsayı hesabına dayandıran bu kanun, zamanla sisteme eklenen ödeme kalemleriyle karmaşık bir yapıya bürünmüştür.

1980'li yıllardan itibaren ise, gerek Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan sayısız değişiklik gerekse rejime hakim olan istihdam biçimlerinin değişmesi, geleneksel anlamda memurluk rejiminin içini boşaltmıştır. 1970'li yıllardan itibaren sayıları hızla artan ödeme kalemleriyle birlikte, memurun asıl maaşı toplam maaşının içinde oransal olarak küçük bir kısmı teşkil eder olmuştur.

Bu çalışmanın temel sorunsalı, Türk kamu personel yönetiminde maaş sisteminin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişimin incelenmesidir.

Türkiye'de, kamu personel yönetimi ve maaş rejimi, yüksek lisans ve doktora düzeyinde pek çok çalışmaya konu edilmiştir. Ada (2008), Koç (2006) ve Altan (2005), yaptıkları çalışmalarda, Türk kamu personel yönetiminde performansa ve başarıya dayalı ücretleme konularını incelemişler ve alternatif performans değerlendirme metotları üzerinde durmuşlardır.

Bazı çalışmalarda ise, kamu personel yönetimimizde reform çabaları incelenmiştir. Özer (2001) ve Kademli (2006), Türk kamu personel yönetiminde yeniden yapılanma ve reform çabalarına ilişkin tespit ve önerilerde bulunmuşlardır.

Başar (2007) ise, bazı Batı ülkelerinin kamu personel yönetimleri ile Türk kamu personel yönetimini karşılaştırmalı olarak inceleyerek, gerek adı geçen ülkelerde gerekse Türkiye'de, nasıl bir sınıflandırma ve ücretlendirme sistemlerine sahip olduğu konusunda değerlendirmeler yapmış, ülkemizde sınıflandırma ve ücretlendirme sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda önerilerde bulunmuştur.

Maaş rejimi, Türkiye’de pek çok makalede tartışılmış ve bu makalelerde sistemin daha iyi işlemesi için öneriler getirilmiştir. Bu anlamda, Öztürk (2001), yasal metinlerde maaş sisteminin ne şekilde düzenlendiğini incelemiş, sistemde yapılan yasal düzenlemeler tek tek ele alınmıştır. Her ne kadar, bu zamana kadar maaş sisteminde yapılan yasal düzenlemeler konusunda kapsamlı bir çalışma olsa da, sistemin aksayan yönlerini tespit etme ve bunlara çözüm getirme konusunda zayıf bir çalışma olmuştur.

Sonuçta, Türkiye’de kamu personel rejiminde ve maaş sisteminde yer alan sorunlar kalkınma planları da dahil birçok metinde tespit edilmiştir. Her yeni yasal düzenlemede tespitler doğru yapılmış ancak düzenlemeler bütüncül olamamıştır. Sorun bir bakıma da uygulamadadır. Yeni düzenlemeler yerine, sisteme işlerlik kazandıracak düzenlemeler de düşünülebilir.

### **Tezin Amaç ve Problemi**

Tezin problemi, Türk kamu personel yönetiminde maaş sisteminin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişimin incelenmesidir.

Tezin alt problemleri ise aşağıda sıralanmaktadır:

- Maaş sistemindeki değişim incelenirken hangi dönemler bir arada değerlendirilmelidir ve bu dönemlere ayırmayı temellendiren özellikler nelerdir?
- Türk kamu personel yönetiminde maaş sistemi hangi yasal düzenlemelere konu olmuştur?
- Maaş sisteminde değerlendirme yaparken hangi faktörlerin göz önünde tutulması gerekmektedir?
- Yapılan dönemlendirme temelinde, maaş yelpazesindeki açıklık, hangi dönemlerde nasıl bir seyir izlemiştir?

### **Tezin Önemi ve Beklenen Fayda**

Ücret, çalışanları güdülemede en önemli faktörlerden biridir. Kamuda çalışanlar da her zaman, Türkiye şartlarında, istihdam edilenler arasında en büyük payı oluşturmuştur. Dolayısıyla, gerek kamu personelinin genel istihdamdaki önemi gerekse ücretin çalışanları güdülemede etkin rolü birlikte değerlendirildiğinde, maaş sisteminde yer alan problemlerin değerlendirilmesi ve çözüm önerileri, kamuda mevcut hantal yapıya da bir anlamda çare olabilecektir. Uygulamada, aynı dairede yan yana oturan ve aynı işi yapan personel birbirinden çok farklı maaşlar



alabilmektedir. Bu durum da çalışma barışını sekteye uğratmakta ve işteki verimliliği düşürmektedir. Maaş sisteminde yer alan problemlere çözümler sunulması, işteki verimliliğin artması ve çalışma barışının sağlanması anlamlarına da gelmektedir.

### **Tezin Sınırlılıkları**

Türkiye’de kamuda çalışanlar idari, askeri, akademik ve adli personelden oluşmaktadır. İdari personel, genel anlamda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmekte; askeri, akademik ve adli personele ilişkin düzenlemeler ise kendi özel kanunlarında yapılmaktadır. Askeri, akademik ve adli personelin hesaba katılması, tezin kapsamını genişleteceğinden kamu personel yönetimine ilişkin değerlendirmeler yapılırken, askeri, akademik ve adli personelin özel yasaları olduğu göz önünde tutularak, idari personel üzerinden açıklamalar yapılmıştır. Ayrıca, idari personelin sistemdeki ağırlığı düşünüldüğünde, idari personele ilişkin olarak yapılan açıklamalar neticesinde, sistemin geneli hakkında da ortalama bir fikir edinilebilecektir.

Tezin konusu, farklı bakış açılarının getirilebileceği, farklı çözüm yollarının önerilebileceği bir konu olduğundan, araştırmada sunulan çözümler görecelidir. Mesela maaş yelpazesindeki açıklığın hangi noktadan sonra üst düzey yöneticilerin lehine, hangi noktada sonra alt kademedede yer alan memurların lehine olduğu, tamamen değerlendirenin olaya hangi açıdan baktığı ile ilgili bir konudur.

Tez, belirtilen bu sınırlar dahilinde hazırlanmıştır.

### **Tezin Yöntemi**

Tezin konusu, yöntemini de belirlemiştir. Geçmişten günümüze maaş rejimimizde yaşanan değişimleri inceleme doğrultusunda, çalışmada, tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Tanzimat Dönemi’nden günümüze kamu personel yönetimimizi ve maaş rejimimizi şekillendiren yasal düzenlemeler incelenmiş, bu düzenlemeler hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Ancak, verilerin yorumlanması belli bir subjektifliği kaçınılmaz olarak bünyesinde barındırmaktadır.

Bu çalışmada, veri toplama tekniklerinden belgesel kaynak derleme yöntemi kullanılmıştır. Türk kamu personel yönetimi hakkında yapılan yasal düzenlemeler, çalışma alanının sınırını belirlemiştir.

### **Tezin Yapısı**

Tezin girişi izleyen ilk bölümünde, genel olarak kamu personel rejiminin niteliği konusunda bilgiler verilmiştir. Yönetim, kamu yönetimi, kamu personel

yönetimi gibi kavramların tanımları yapılarak, kamu personel yönetiminin önemi, amacı, konusu belirtilmiş, Türkiye’de kamu personel rejiminin ilkelerine ve özelliklerine değinilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde, kamu personel rejiminin dünyadaki gelişimi incelenmiş, Northcote-Trevelyan Raporu, Pendleton Yasası gibi önemli olaylar hakkında bilgi verilmiştir. Burada güdülen amaç, dünya ölçeğinde yapılan açıklamaların, konunun Türkiye özelinde değerlendirilmesine kolaylık sağlamasıdır.

Üçüncü bölümde, kamu personel rejiminin gelişiminin Türkiye özelinde değerlendirmesi yapılmıştır. Dönemlendirme anlamında, Tanzimat öncesi Osmanlı’daki düzene genel olarak değinilmiş, kamu personel rejiminin gelişimi Tanzimat’tan günümüze derinlemesine incelenmiştir.

Son bölümde ise; ücret, ücretin önemi, ücret teorileri ve ücret sistemleri üzerinde durulmuş ve Türkiye’de kamu personel yönetiminde maaş sisteminde yaşanan değişim ele alınmıştır.

Son olarak maaş sisteminde yer alan sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmış, yapılması gerekenler konusunda tavsiyelerde bulunulmuştur. Çalışma, sonuç kısmıyla noktalanmıştır.

## 1. BÖLÜM

### KAMU PERSONEL REJİMİNİN NİTELİĞİ

#### 1. 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

##### 1. 1. 1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları

İnsanlık tarihi, modern devletlerle yeni tanışmış olmasına rağmen, tarihin ilk dönemlerinden beri çeşitli idari sistemler ve örgütler kurulmuştur. Toplum hayatının her seviyesindeki sosyal yapıda yönetim bilgi ve becerisi kazanılmaktadır. Bu yapılar aile ile başlar, okul, işyeri, dernek, vakıf, siyasi parti ve devlet gibi çok çeşitli örgütlenmelere uzanır.

İnsanoğlu tek başına varlığını sürdüremez; mutlaka başka insanlarla mal, hizmet, bilgi vb. türden alışverişe gereksinim duyar. Yönetim olgusu da insanlar arasındaki bu tip ilişkileri düzenleme esnasında ortaya çıkar.

Bu bakımdan yönetim, “insanlık tarihi ile birlikte ortaya çıkmış bir beşeri ilişkiler olayıdır ve sosyal bir ihtiyaçtır.”<sup>1</sup> Bir toplumda yaşayan insanları doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren yönetimin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:<sup>2</sup>

- Yönetimin söz konusu olabilmesi için en az iki kişinin bulunması gerekmektedir.
- Yönetim süreci, planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da öğelerden meydana gelir.
- Yönetim, biçimsel örgütlerde hiyerarşik bir düzen içinde meydana gelir.
- Yönetim, düzenli faaliyetlerden meydana gelen bir olgudur.
- Yönetim sürecinde gerçekleştirilen faaliyetler, belirli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelerek bir bütünü oluşturur.

Türkçede yer alan yönetim sözcüğünün bazı Batı dillerindeki karşılığı, zaman zaman eş anlamlı olarak da kullanılan *management* ve *administration* kavramlarıdır. İlk terim, daha çok, yönetimin davranışsal ve beşeri yönüyle ilgilenirken; ikinci terim, yönetimin örgütsel anlamına vurgu yapmaktadır.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: 2001, s. 1

<sup>2</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 4-5

<sup>3</sup> Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Birinci Baskı: Ekim 2004, s. 3-4

Yönetim, “bir grubun faaliyetlerini belli bir amacı gerçekleştirecek şekilde yürütmek” diye tarif edilir. Bu tarife göre yönetim, başkalarına iş yaptırma sanatıdır.<sup>4</sup>

Yönetici, öncelikle, başkalarını çalıştıran insandır. Ancak, yöneticiler çoğu zaman, astlarına devredebilecekleri işlerle de uğraşarak zaman kaybına neden olmaktadır.

Bir başka açıdan yönetim, “örgütsel amaçların başarılması için örgütsel kaynakların eşgüdümlemiş kullanımını sağlamaya yönelik planlama, örgütleme, personel, yöneltme ve denetleme süreci” olarak tanımlanabilir.<sup>5</sup>

Kavramsal olarak yönetim kavramından daha dar kapsamlı olan ve yönetim kavramının bir bölümünü oluşturan kamu yönetimi, insanlar arasındaki ilişkilerin düzgün işlemesi için kurallar koyan ve bu kuralların uygulanmasını denetleyen bir mekanizmadır. Bundan başka kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslektir.

Kamu yönetiminin birden çok tanımı söz konusudur.<sup>6</sup> İlk olarak kamu yönetimi, “devlette ve ona bağlı kuruluşlarda çalışan insanların veya grupların davranışlarıyla ilgilenen bir bilim dalıdır.” Bir başka açıdan kamu yönetimi, “bütün bir toplumun ve toplumu meydana getiren insanların ihtiyaçlarına ve sorunlarına yanıt arayan bir idari mekanizmadır.”<sup>7</sup> Gün geçtikçe değişen ve gelişen dünyada toplumların da ihtiyaçları ve sorunları değişiklik göstermektedir. Devlet de toplumdan kendisine iletilen taleplere yanıt verebilmek için yapı ve işlevler itibariyle büyümekte, işleyiş açısından daha karmaşık bir hal almaktadır.

Kamu yönetimi biri geniş, öteki dar anlamda olmak üzere iki türlü tanımlanmaktadır.<sup>8</sup> Geniş anlamda kamu yönetimi, devlet örgütü içindeki tüm kuruluşların ve insanların faaliyetlerini anlatır. Dar anlamda kamu yönetimi ise, yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan örgütler, çalışanlar ve işlevlerle ilgilenir. Ancak yasama ve yargının bazı faaliyetleri de dar anlamda kamu yönetimi içine girer.

---

<sup>4</sup> Cemal Mihçioğlu, “Personel İdaresi ve İdarede Beşeri Münasebetler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 4, 1957, s. 202-203

<sup>5</sup> Halil Can-Ahmet Akgün-Şahin Kavuncubaşı, **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara 2001, s. 4

<sup>6</sup> Ergun, a.g.e., s. 5-6

<sup>7</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 6

<sup>8</sup> Simon Herbert ve diğerleri, **Kamu Yönetimi**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Çeviren: Cemal Mihçioğlu, 1985, s. 4

## **1. 1. 2. Kamu Yönetimi – Özel Yönetim Ayrımı**

Yönetim, genel ve beşeri bir faaliyettir; bütün sosyal durumlarda söz konusu olmaktadır. Kamu yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluştururlar. Kamu yönetimi kavramı, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise, kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılır. Yönetimin bu alanı ile İşletme Yönetimi ilgilenmektedir. Kamu yönetimi ve özel yönetim, yönetimin birer alt dalları olmaları sebebiyle, bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte, değişik amaçları, yöntemleri ve statüleri nedeniyle de bir takım farklılıklara sahiptir.

### **1. 1. 2. 1. Benzerlikler**

Kamu kesimi ve özel kesim, işbirliği içinde, ortak bir çaba ve eşgüdümle etkinlikte bulunmaktadır. Her iki kesimin kendine göre sorunları ve ulaşmak istediği hedefler bulunmasına rağmen, işbirliği yapmaları gerekmektedir. Kamu kesimi, büyük bir örgüt yapısına sahiptir. Bazı özel kesim işletmeleri de önemli örgütsel büyüklüklere ulaştıklarında, çeşitli öğeleri içeren bir bürokratik yapıya ve karmaşık ilişkiler düzenine kavuşur<sup>9</sup>

### **1. 1. 2. 2. Farklılıklar**

Her ne kadar aralarında bazı yönlerden benzerlik bulunsa da, kamu yönetimi ve özel yönetim arasında birçok yönden farklılık bulunmaktadır. Bu farklılıkları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:<sup>10</sup>

- Kamu yönetiminde görev alanlar, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturduğundan siyasal yönetici ve organlar tarafından denetim altında tutulurlar.
- Kamu hizmetleri, kamu yararı gözetilerek yerine getirilirken; özel sektörde bir faaliyet yerine getirilirken özel yarar ya da kar etmek ön plandadır. Bu nedenle, kamu hizmetleri daha zorunlu ve ivedi bir nitelik taşır.
- Kamu kesiminde kurallar önceden belirlenir ve kamu yöneticilerinin çok fazla hareket serbestisi yoktur. Özel kesim yöneticisi ise kuralları koymakta, değiştirmekte ve kaldırmakta serbesttir.

<sup>9</sup> Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları No: 260, Ankara 1995, s. 7

<sup>10</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 34-39; Ergun, a.g.e., s. 17-19; Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 14-15; Canman, a.g.e., s. 7-8

- Kamu hizmetleri yerine getirilirken o hizmetin topluma yüklediği yük olan sosyal maliyeti en aza indirmek için tedbirler alınmalıdır. Özel sektör kuruluşları ise sosyal maliyet kavramıyla ilgilenmek istemezler.
- Özel sektör kuruluşları için rekabet edebilirlik, kar, kaynakların artırılması gibi etkenler temel itici güçken; kamu kesiminde yöneticiler bütçe, personel ve sosyal imkan anlamında büyümek isterler.
- Kamu yönetimi, çatışan çıkarlar arasında uyum sağlar ve denge kurar. Bu denge oluşturulurken de kurallar koyar.
- Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler eşitliğe dayanırken, kamu kesimi kamu gücünden yararlanarak karşı tarafın rızası olmadan işlem yapabilir.
- Kamu yönetiminde çok fazla sayıda ve ayrıntılı kurallar varken özel sektörde düzenlemeler daha gevşek niteliktedir. Bu nedenle özel işletmeler, daha dinamik çalışmaya ve esnek uygulamalara uygun bir yapıya sahiptir.

### **1. 1. 3. Kamu Yönetiminin Elemanları**

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Kamu yönetimi, aşağıda sıralanan elemanlardan meydana gelir:<sup>11</sup>

- Kamu yönetiminin en önemli unsuru olan halk, en üstteki yasama organı üyelerinden başlayarak tüketici kesime kadar uzanan insanlardır.
- Kamu yönetiminin ikinci önemli elemanı olan örgüt sayesinde devlet, üzerine düşen görevleri yerine getirir.
- Kamu yönetiminin üçüncü önemli elemanı olan kamu politikası, sorunları çözecek, ihtiyaçlara cevap verecek düzenlemeleri yapma işlemidir.
- Büyük küçük nitelikte bütün kararların dayanağı olan değerler, kamu yönetiminin dördüncü elemanıdır.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi mali kaynağa ihtiyaç gösterir. Bu nedenle, kamu yöneticileri sürekli olarak kaynakların artırılmasını ve verimli kullanılmasını isterler.
- Kamu yönetiminin bir başka elemanı da, kamu görevlileridir. Kamu hizmetlerinin kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi, kamuda çalışan personelin

---

<sup>11</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 9-10

niteliğine bağlıdır. Devletin işlevlerinde son zamanlarda meydana gelen artış sonucunda kamu görevlilerinin sayısında büyük artışlar yaşanmıştır.

#### **1. 1. 4. Personel Yönetimi – Kamu Personel Yönetimi Kavramları**

Personel, kısaca, örgütün insan unsuru olan örgüt çalışanları demektir. Personelin Türkçe karşılığı olarak görevli de denebilir. Ancak görevli kavramı yönetim bilimi alanında yaygın olarak kullanılmadığından personel yönetimi olarak kullanılmaktadır.

Personel yönetimi, en genel tanımıyla, “bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir.”<sup>12</sup>

Personel yönetimi, beşeri bir işlemdir. Personel yönetimi kapsamında yerine getirilen görevler, memurları ilgilendirir. Bu anlamda, idarenin ihtiyaçlara cevap verecek şekilde görevini yapması, çalıştırdığı personele bağlıdır. Personel yönetimi de, çalıştırdığı personelin işbirliği içinde çalışması ve en iyi elemanların kuruma kazandırılması konuları ile ilgilidir.<sup>13</sup>

Genellikle personel yönetimi deyince, özel kuruluşlarda çalışanların yönetimi anlaşılır.<sup>14</sup> Bu doğrultuda olarak, özel kuruluşlarda çalışanların tümü iş hukuku ve hizmet akdi hükümlerine göre çalışırken, kamu kuruluşlarında memur statüsünde çalışanlar, İdare Hukuku hükümlerine tabi olarak çalışır. Ancak, kamu kuruluşlarında çalışanların tümü memur statüsünde değildir ve İdare Hukuku hükümlerine göre çalışmaz. Başta KİT’ler olmak üzere kamu kuruluşlarında İş Hukuku hükümlerine tabi işçi statüsünde çalışanlar da vardır. Yani kamu kurumlarında kamu görevlisi sayılan işçiler de bulunmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin en önemli ayrıcalığı, tümünün toplu iş sözleşmeli, bazılarının da grevli sendikal haklara sahip olmalarıdır. Memur statüsünde ve idare hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin işçilerden en önemli ayrıcalığı ise iş güvencelerinin olmasıdır.

Kamu personel yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin, işe alınmasından, görevden alınmasına kadar geçen sürede personelle

---

<sup>12</sup> Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi, Kasım 2005, s. 27

<sup>13</sup> Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara 1999, s. 10

<sup>14</sup> Ali Öztekin, “Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, s.17

ilgili işlemleri kapsamaktadır.<sup>15</sup> Kamu personel yönetimi ifadesi, idare işlevinin ayrı bir bölümünü anlatmak için kullanılır. Bu anlamda kamu personel yönetimi, “devlet hizmetlerine en ehliyetli elemanların tedariki, bunların hizmet içinde geliştirilmesi ve kendilerinden en iyi şekilde faydalanılması ile ilgili faaliyetlerin bütününe ifade eder.”<sup>16</sup>

Kamu görevlilerinin işe alınmasından işten ayrılmasına kadar geçen sürede kamu görevlileriyle ilgili çok çeşitli işlemler yerine getirilir. Bunlar, devlet hizmetlerine eleman seçimi, memuriyete girişte liyakat prensibine uyumu sağlayacak usuller, memurların işe yerleştirilmesi, ödev, yetki ve sorumluluklardaki benzerliklere göre bir sınıflandırma sisteminin kurulması ve buna dayanılarak eşit işe eşit ücret esasını gerçekleştirecek adil bir ücret rejiminin tesisi, liyakate dayanan bir terfi sisteminin kurulması ve işletilmesi, liyakat ve başarının değerlendirilmesi usulleri, memurların ve diğer personelin hizmet içi yetiştirilmesi, memurlar arasında çalışma şevk ve arzusunun yaratılması ile ilgili meseleler, çalışma şartları, disiplin, nakiller, işten çıkarma ve emeklilik gibi konulardır.<sup>17</sup>

Özel kesim faaliyetlerinde kar amacı ön planda olduğundan, personelin verimliliği ve performansı, kamu kesimine göre daha çok üzerinde durulan konular arasında yer almaktadır. Son zamanlarda düzenlenen ve Türk kamu personel yönetiminde yer alan sorunların ele alındığı sempozyumlarda, bu konu sık sık dile getirilerek, performans değerlendirme yönteminin kamu kesiminde uygulanabilirliği üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

### **1. 1. 5. Mevzuatımızda Memurluk Kavramı**

Kamu yönetiminin insan ögesine kamu görevlileri ya da kamu personeli denir. Kamu görevlisi ile kamu personeli kavramları arasında fark yoktur. Ancak, Anayasa’da ve ilgili yasalarda personel yerine görevli kelimesi kullanıldığından genellikle kamu görevlileri kavramı kullanılmaktadır.

Geniş bir tanımlama yapmak gerekirse; “kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan herkes kamu görevlisidir.”<sup>18</sup> Kamu kesiminde çalışanlar doğrudan da olsa dolaylı da olsa bir şekilde kamu hizmeti kavramıyla ilişki içindedir. Ancak, bir hizmeti kamu hizmeti sayabilmek için öncelikle ya bir kamu kuruluşu tarafından

---

<sup>15</sup> Öztekin, a.g.m., s. 17

<sup>16</sup> Mihçioğlu, a.g.m., s. 205

<sup>17</sup> Mihçioğlu, a.g.m., s. 205

<sup>18</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 61



yerine getirilmesi ya da bir kamu kuruluşunun yakın gözetim ve denetimi altında yerine getirilmesi gerekir. Ayrıca bu hizmetin kamuya yönelik olması ve kamuya yarar sağlaması gerekir. Kamu görevlisi sayılmanın ilk koşulu da çalışan personelin bir kamu hizmeti yapıyor olması; ikinci koşulu ise bir kamu kuruluşunda çalışmasıdır.

“Dar anlamda ise, kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir.”<sup>19</sup> Dar anlamda kamu görevlilerine, siyasal yapıyı oluşturan organlardaki görevlilerle özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dahil değildir.

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde memur ve kamu görevlileri “*devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” şeklinde açıklanmıştır. Bu açıklamaya göre kamu görevlisi tanımı, memurları da içine alan geniş bir çalışan kesimini kapsamaktadır. Bu anlamda, kamu görevlileri değişik açılardan kümelendirilebilir.

Zorunluluğu ve isteğe bağlı oluşuna göre kümelendirirsek, zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri, isteğe bağlı hizmet yapan kamu görevlileri. Zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri içine askerlik yapanlar girmektedir.<sup>20</sup> İkinci kümelendirme, ücretle çalışan kamu görevlileri ve ücretsiz çalışan kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin yaptıkları tüm hizmetler ücret karşılığı olmayabilir.<sup>21</sup> Vatani görev için askerlik görevini yapanlar ile 2. ve 3. görevini yapan bazı kamu görevlileri her görev için ayrı ücret almayabilirler. Üçüncü kümelendirme, görevin sürekliliği ile ilgili olabilir. Bazı görevler sürekli olduğu halde, bazı görevler geçici olabilir.<sup>22</sup> Özellikle seçimle gelinen görevler ve mevsimlik görevler geçici görevler içine girer. Bir başka kümelendirme, görevin asli ya da yardımcı oluşuna göre, devletin asli görevini yapanlar, yardımcı görevini yapanlar şeklindedir.<sup>23</sup> Son olarak, kamu kesiminde çalışan kamu görevlilerine başlıca iki hukuk dalı uygulanabilir. Kamu görevlilerinin

---

<sup>19</sup> Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Şubat 2006, s. 101

<sup>20</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turan Kitabevi, 2004, s. 281

<sup>21</sup> Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 2001, s. 37

<sup>22</sup> Akgüner, a.g.e., s. 37

<sup>23</sup> Akgüner, a.g.e., s. 37

büyük bir bölümüne, Kamu Hukuku ve özellikle İdare Hukuku kuralları uygulanır. Ancak, kamu sektöründe çalışan ve işçi statüsünde olan kamu görevlilerine, özel hukuk kuralları uygulanır.<sup>24</sup>

Sonuç olarak geniş anlamda kamu görevlisi içine Cumhurbaşkanından, belediye işçisine kadar herhangi bir kamu kuruluşunda çalışan herkes girmektedir.

Memurlar, kamu görevlileri içinde idare hukuku hükümlerine göre çalışan kesimdir. Bu anlamda, kamu kuruluşlarında iş hukuku hükümleri dışında işçi statüsü ve hizmet akdine göre çalışmayanlar memur sayılmalıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesinin A fıkrası memuru şöyle tanımlamaktadır, “*mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli olanlar da memur sayılır*”.

Memur, “bir kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden ve görevini yerine getirirken kamu yetkisini kullanma hakkına sahip kişidir.”<sup>25</sup>

## **1. 2. KAMU PERSONEL REJİMİ**

### **1. 2. 1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı**

Kamu personel yönetimini, ilgilendiği konular yönünden dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamak mümkündür.<sup>26</sup>

Dar anlamda, kamuda çalışan personelin işe alınması, sınıflandırılması, terfisi, işten çıkarılması, yetiştirilmesi ve mali hakları gibi konular üzerinde duran bir disiplindir. Geniş anlamda ise, istihdam, politika belirleme, işveren olarak devletin yapısı gibi makro düzeydeki genel politikaların belirlenmesi için uğraşan bir bilimdir.

### **1. 2. 2. Kamu Personel Yönetiminin Konusu**

Kamu personel yönetimi, kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu insan gücüne ilişkin sorunları inceler. Kamu personel yönetiminin ilgi alanı, isminden de

<sup>24</sup> Akgüner, a.g.e., s. 38

<sup>25</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 13

<sup>26</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 243-244

anlaşılacağı üzere, insan unsurudur. Bu nedenle, insan unsurunu en iyi şekilde kullanmak, örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri bir düzen içinde sürdürmeye çalışmak, kamu personel yönetiminin temel uğraş alanıdır.

### **1. 2. 3. Kamu Personel Yönetiminin Amacı**

Kamu personel yönetiminin amacı, çalışanların aynı amaca hizmet etmek için bir araya getirilmesi ve örgütlenmesi ile çalışanların verimli bir şekilde çalışabilmesi için gereken ortamın sağlanmasıdır.

### **1. 2. 4. Kamu Personel Yönetiminin Önemi**

Devletin görevlerinin ve kamu görevlilerinin sayıca artması etkin bir mekanizmaya ihtiyaç göstermiştir. Bir yandan toplumsal ihtiyaçlar artarken diğer yandan bu ihtiyaçlara cevap verebilmek için etkili ve verimli bir kamu bürokrasisi oluşturmak gerekmiştir. Kamu bürokrasisi kurulurken, büyük ölçekli örgütlerin bireysel özgürlükleri zedeleme tehlikesi baş göstermiştir. Dolayısıyla bir yandan bürokrasinin denetim altında tutulma gereği, diğer yandan bürokrasinin etkin ve verimli çalışması zorunluluğu kamu personel yönetiminin önemini artırmıştır.

### **1. 2. 5. Kamu ve Özel Personel Yönetimi**

Kamu personel yönetimi ile kamu kurumlarında istihdam edilen personelin yönetimi; özel personel yönetimi ile de, özel işletmelerde çalışan personelin yönetimi anlatılmaktadır. Bu iki kesimdeki personel yönetimi arasında birtakım benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır.<sup>27</sup>

#### **1. 2. 5. 1. Benzerlikler**

Her iki kesimde de personel yönetimi, örgütün beşeri yönü ile ilgilidir. Her örgüt, yöneldiği alan ne olursa olsun, personelle ilgili sorunlarla karşı karşıyadır. Mal ve hizmet üretiminde verimliliği ve etkinliği artıracak teknik bilgi ve yöntemlerden yararlanmak, her iki kesimin ortak amacıdır. Her iki kesimde de işbölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi birtakım öğeleri içeren bir yapı ve ilişkiler düzeni bulunmaktadır. Buna bürokratik unsur diyebiliriz. Son olarak, yönetim, belirli amaçlar için işbirliğine dayalı bir grup faaliyeti olduğuna göre, hangi türden olursa olsun, her örgütün amacı, bu işbirliğini ve koordinasyonu geliştirmektir.

#### **1. 2. 5. 2. Farklılıklar**

Kamu hizmetleri, herkesi ilgilendiren, kazançtan daha çok kamu yararı düşüncesi ağır basan faaliyetlerden oluşur. Özel kesimdeki işlerin amacı doğrudan

---

<sup>27</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 246-247

kara yöneliktir. Bu nedenle kamu kesiminde çalışan personelden, kamu yararına yönelik etkin ve verimli bir çalışma göstermesi istendiği halde, özel bir firmada çalışandan, örgütün kar maksimizasyonu için çalışmalarını beklenir.

Özel kesim yöneticileri, personelin maddi ve sosyal hakları konusunda karşılıklı görüşmeler yoluyla belirli çözümler gerçekleştirdikleri halde, kamu kesimindeki çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ise, genellikle tek yönlü olarak yasal düzenlemeler çerçevesinde belirlenir. Kamu hizmetleri, yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülür. Bir kamu kurumunda yöneticinin karar ve eylem serbestliği, bir firma yöneticisine oranla daha çok kısıtlanmış durumdadır.

Kamu hizmetleri, herkesin gözü önünde cereyan eder. Bu nedenle, kamu görevlilerinin işleri, faaliyetleri kamunun gözetim ve denetimi altındadır. Özel kesimdeki işler ise kamuyu ya da siyaseti doğrudan doğruya ilgilendirmez. Özel kesime göre kamu kesiminde çalışanların hizmet güvenliği daha iyi sağlanmış ve korunmuştur.

### **1. 3. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ**

Günümüzde kamu hizmetleri, devletin görevlerine bağlı olarak, gerek sayı gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Kamu hizmetlerinin niteliği çeşitlendikçe ve karmaşıklığı arttıkça, kamu kurumlarının işletilmesinde uzmanlığa ve nitelikli personele duyulan ihtiyaç gelişmiştir. Bu karmaşık yapıyı işleten uzman yöneticiler, aynı zamanda önemli bir güç odağı haline de gelmektedirler.

Günümüz devlet anlayışı, yalnızca emreden ve emirlerini zora dayalı yöntemlerle uygulatan bir anlayıştan, topluma yakın, onu anlamaya çalışan ve onu temsil eden kamusal bir hizmet örgütüne dönüşmüştür. Çağımız devletinin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak, bu örgütü işletecek kamu personelinin rolü de değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı ve toplumsal katmanları temsil etme yeteneği gibi konular ön plana çıkmıştır.

#### **1. 3. 1. Kamu Personel Rejiminin İlkeleri**

Devlet Memurları Kanunu’nun 3. maddesi, memurluk mesleğinin temel ilkelerini; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak saymıştır.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 9. Baskı, 2004, s. 524

### **1. 3. 1. 1. Sınıflandırma**

Sınıflandırma, Devlet memurlarını görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır. Sınıflandırma, memurların yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler ve bu hizmetler karşılığı ödenecek ücretler bakımında önem taşımaktadır. 657 sayılı Kanun, devlet memurlarını, genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı, sağlık hizmetleri sınıfı, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, avukatlık hizmetleri sınıfı, din hizmetleri sınıfı, emniyet hizmetleri sınıfı, yardımcı hizmetler sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ve milli istihbarat hizmetleri sınıfı olmak üzere on sınıf içinde toplamıştır.

### **1. 3. 1. 2. Kariyer**

Memurluk statüsünü biçimlendiren bir diğer ilke, kariyer ilkesidir. Kariyer, devlet memurlarının, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun bir şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanına sahip olmalarını ifade etmektedir.

### **1. 3. 1. 3. Liyakat**

Liyakat, memurluğa girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi ve görevin sona erdirilmesini yetenek esasına dayandırmak ve böylece memurları güvenliğe sahip kılmaktır. Liyakat ilkesi uyarınca, bireyler bilgi ve yeteneklerine göre memurluk mesleğine girer ve memur olduktan sonra da sınıflarındaki ilerleme ve yükselmeleri hizmet süreleri ile birlikte yeteneklerine göre olur.

### **1. 3. 2. Kamu Personel Rejiminin Özellikleri**

Türk personel rejimi, kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan yönetim geleneğinin bir ürünüdür. Tanzimat'tan sonra yeniden biçimlenen Osmanlı yönetim yapısındaki merkeziyetçi, gelenekçi ve kuralcı nitelikler personel rejimini de etkilemiştir. Türk kamu personel rejiminin belli başlı özellikleri şunlardır:<sup>29</sup>

- Memurluk, ömür boyu süren, alt basamaklardan başlayan ve kapalı bir kariyer düşüncesine dayanan bir meslektir.
- Kamu kuruluşlarına genel bir hizmet alanı için personel alındığından, memurluğa girişte genel öğrenim esastır.
- Merkezi sisteme göre yapılan sınav sonucunda, her kurum kendi personel politikasını belirler.
- Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyicidir.

<sup>29</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 258-259

- Memurların aylıkları; eğitim durumu, sınıf ve kıdemlerine göre belirlenir.
- Memurluk, güvenceli statüye sahip bir meslektir.
- Memurluk, Osmanlı geleneğinin devamı olarak, gelenekçi ve şekilci bir statüdür.
- Memurlarla ilgili bütün düzenlemeler yasa konusu olmaktadır.
- Kamu personelinin yargılanması genel kurallara göre farklılık gösterir.

Yönetim, içinde örgüt, personel, araç-gereç, mali kaynak ve yasal statü gibi unsurları barındıran bir sistemdir. Bu unsurlar arasında personel faktörünü dışarıda bıraktığımızda diğer unsurlar tek başına bir anlam ifade etmez. İnsan faktörü, diğer elemanları kullanıp onları geliştirerek faaliyetlere yön verir. Bu nedenle bir örgüt için en önemli faktör, insan faktörüdür.

Kamu personel rejimi, kamu görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür. Bir başka ifade ile kamu personel rejimi; kamu personeli, kamu hizmetleri ve Devlet arasındaki ilişkileri düzenler. Devletin görev ve sorumluluk alanının zaman içinde genişlemesi kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik bakımından artmasına sebep olmuştur. Devletin artan görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ise ancak iyi işleyen bir kamu personel rejimi ile mümkün olmaktadır.<sup>30</sup>

Türk kamu personel rejiminde, memurluk bir meslektir. Herkes, kanunda yer alan belli şartları taşımak kaydıyla, kamu hizmetlerinde görev almakta serbesttir. Devlet de bu eşitliği hayata geçirmekle yükümlüdür. Bazı görevler için özel şartlar gerekmesi, hizmetin özelliğinden kaynaklandığından, eşitlik ilkesini zedelemeyiz. Memurların atanması, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile özlük işleri kanunla düzenlenir. Memurlar, aldıkları eğitime göre belirli kademe ve dereceden göreve başlarlar ve hizmet süreleri boyunca kademe ve derece ilerlemesine hak kazanırlar<sup>31</sup>

Memurlar görevlerini yerine getirirken devleti temsil etmektedir ve devlet otoritesini kullanmaktadır. Bu nedenle, memurlara çeşitli güvenceler içeren bir statü

---

<sup>30</sup> Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>31</sup> Kamu Personel Sisteminde Reform, www.kamusen.org.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

tanınmıştır. Bu güvenceli statüde memurlar, başta iş güvencesi olmak üzere, çeşitli ayrıcalıklarla işçilerden ayrılır.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> **Kamu Personel Sisteminde Reform**, [www.kamusen.org.tr](http://www.kamusen.org.tr) isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

## 2. BÖLÜM

### DÜNYADA KAMU PERSONEL REJİMİNİN GELİŞİMİ

#### 2. 1. TARİHSEL SÜREÇ

Memur, kamu hizmetinin insan unsurudur. Kamu hizmetinin insan unsuru olması sebebiyle memur, her dönemde, önemli bir konuma sahip olmuştur. Ancak, memurun toplumsal konumu, dünya düzenindeki değişmelerle birlikte, tarihsel süreç içerisinde değişikliğe uğramıştır.

Feodal dönemdeki memurun konumunu açıklamak, daha sonra ortaya çıkan farklılaşmayı görmede kolaylık sağlar. Feodal dönemin kendine has özelliklerinden dolayı memur, feodal beyin yanında geçimini sağlamıştır. Bu dönemde memurun, maaş gibi düzenli bir geliri yoktur. Memur, feodal beyin güvenini kazandığından dolayı onun yanında çalışır. Memurun hizmete alınmasında, yükselmesinde, hizmetten ayrılmasında feodal bey belirleyicidir.<sup>33</sup>

Feodal dönemden sonra ortaya çıkan mutlakçı devletle birlikte, devlet yapısında ortaya çıkan değişim memurluk rejimine de yansımıştır. Fransa'da ortaya çıkan makam satışı, Prusya'da hizmet soyluluğu düzeni ve memurların maaşa sahip olmaları mutlakçı aşamanın belli başlı özellikleri arasındadır.<sup>34</sup> Kamu görevlerinin satışı, Fransa'da 1789 Büyük Fransız Devrimi ile İngiltere'de Trevelyan Raporu\* ile yasaklanmıştır. ABD'de ortaya çıkan yağma sistemi isimli benzer uygulama da dahil olmak üzere, Batı'da bu uygulamaların yerini zamanla rasyonel koşullar almıştır.<sup>35</sup>

1789 Fransız Devrimi ile birlikte, yurttaşların eşit biçimde memurluğa girmesi bir hak olarak ortaya çıkmıştır.<sup>36</sup> Böylelikle memurluğa giriş, yurttaşlığın ayrılmaz bir parçası olmuştur. Ancak alt düzeydeki memurluklar için daha geniş uygulama alanı bulan eşitlik ilkesinin, üst düzey memurluklar söz konusu olduğunda aynı şekilde gözetilip gözetilmediği tartışma götürür bir konudur.

Kamu personel rejiminin belirleyen temel öge, personelin çalıştırılma biçimidir. Memur, 19. yüzyılın başından 20. yüzyılın ortalarına kadar, belirsiz süreli ancak her an görevinden ayrılacak biçimde, dolayısıyla güvencesiz olarak hizmete

<sup>33</sup> Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s.19

<sup>34</sup> Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri – Tarihi ve Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2006, s.57

\* İngiltere'de yönetimde artan bozulma ve patronaja karşı saptanan kuralların ve geliştirilen önlemlerin yer aldığı 1854 tarihli ilk düzenleme.

<sup>35</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s.20

<sup>36</sup> Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 104



alınmıştır. 20. yüzyılın ortalarından itibaren ise, statü düzenine göre, yaşam boyu istihdam ilkesi üzerinden çalıştırılmıştır. 1980 sonrası ortaya çıkan kamu personel rejiminde ise memur, sözleşme ile belirli süreli ve her an işini kaybetme tehlikesi üzerinden istihdam edilmektedir.

19. yüzyılın ortalarından günümüze kamu personel rejimlerini, üç ana dönemde incelemek mümkündür:

1. 1850 – 1945 Arası Dönem
2. 1945 – 1980 Arası Dönem
3. 1980 Sonrası Dönem

## **2. 2. 1850 – 1945 ARASI DÖNEM**

Feodal sistemin sona ermesiyle birlikte, Anayasalar toplum hayatına yön veren belgeler olarak ortaya çıkmıştır. Toplumsal yapıdaki dönüşüm Anayasalar üzerinden şekillenmiştir.

Yeni düzenle birlikte, devlet tarafından hizmete alınan ve devletten aldığı maaşla geçimini sağlayan, memur denilen, istihdam biçimi ortaya çıkmıştır. Bu iki öge memur denilen istihdam biçiminin günümüzde de geçerliliklerini koruyan ayırt edici nitelikleridir.

Feodal dönemde hizmete alma ilişkisi ve maaş karşılığı çalışma söz konusu olmamış; mutlakçı aşamada ise bir yandan kamu görevlileri feodal dönemdeki gibi bey tarafından istihdam edilirken, diğer yandan kamu görevleri alınıp satılmaya başlamıştır.

Kamu hizmetine girme serbestliği ve maaşla çalışma ilkesi, ilk olarak, 1776 Amerikan Bildirgesi, 1787 Amerikan Anayasası, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile 1791 Fransız Anayasası gibi anayasal metinlerde yer almıştır.<sup>37</sup>

### **2. 2. 1. Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri (1850 – 1945)**

#### **2. 2. 1. 1. Kamu Hizmetine Girme Serbestliği**

Yurttaşlar eşit ve özgür bir biçimde kamu hizmetinde istihdam edilmelidirler. Devletin rasyonel olarak işlemesi için toplumdaki en iyilerin devlette görev alması gerekir. Bu olgu da, ancak, yurttaşların eşit ve özgür biçimde istihdam edilmesi ile sağlanır.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s.59-60

<sup>38</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s.70-71

Kamu görevine girişte eşitlik ilkesi, “memurluğa giriş olanaklarının bütün yurttaşlara eşit koşullarla tanınması ve eşit koşullar içinde bulunan bütün adaylara memurluğa giriş olanaklarının sağlanması”<sup>39</sup> şeklinde tanımlanabilir. Eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan Hakları Beyannamesinde yer alarak anayasal bir ilke haline gelmiştir.

1776/1789 Bildirgeleri ve sonrasındaki Anayasalarla yaşam bulan kamu hizmetlerine bütün yurttaşların serbestçe girmesi, 19. yüzyıl boyunca yaygınlık kazanmıştır. Tedrici olarak yaygınlaşan bu ilke, 20. yüzyılda bütünüyle uygulama alanı bulmuştur.

### **2. 2. 1. 2. Maaş Karşılığı İstihdam**

İlk olarak bu dönemde ortaya çıkan maaş karşılığı istihdam ilkesi ile memur, önceden miktarı belirlenmiş ve düzenli olarak ödenen para ile geçimini sağlamaya başlamıştır. Devletin vergi ya da diğer meşru yollarla elde ettiği gelir, memurların maaşlarının kaynağını oluşturmuştur.

Maaş karşılığı istihdam ilkesi, aynen kamu hizmetine girme serbestliğinde olduğu gibi, 1776 Amerikan Bildirgesi ve 1791 Fransız Anayasası’nda yer almıştır. Kamu hizmetine girme serbestliği ile birlikte maaş karşılığı istihdam ilkesi, kamu personel rejiminin kurucu anayasal ilkelerini oluşturmaktadır.

### **2. 2. 2. Northcote-Trevelyan Raporu (1854)**

İngiltere’de, ilk olarak, kamu personel rejiminin niteliği, 1854 yılında yayınlanan Northcote-Trevelyan Raporu ile somutlaşmıştır.<sup>40</sup> Bu raporla birlikte, İngiltere’de memurlukların alınıp satılması ortadan kalkmıştır. Kamu yönetiminin sorunları irdelenmiş ve bugünkü anlamda kamu yönetiminin temelleri atılmıştır.

İngiliz sisteminde, memurluk devamlı bir meslektir. İngiltere’deki memur için devlette görev yapmak, Kral veya Kraliçe hazretlerinin hizmetlerinde geçecek şerefli bir hayat anlamına gelir. Bundan dolayı memurluk, İngiltere’de, devamlı ve teminatlı bir statüdür. Bütün devlet memurlarının bir tek elden idare edilmesini, ortak sınav, terfi ve maaş usullerine tabi olmasını tavsiye eden rapor, bu amaçlara ulaşmak için atılan adımların başlangıcını oluşturur.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 104

<sup>40</sup> Güler, **Kamu Personeli**, a.g.e., s. 147

<sup>41</sup> Mümtaz Soysal, “Devlet Memurlarının Sınıflandırılması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 3, 1956, s. 432

Siyasetçi olan Sir Strafford Northcote ile İngiltere'nin Doğu Hindistan Sömürge Şirketinde (The East Indian Company) uzun süre üst düzey yöneticilik yapmış ve Rapordan sonra İngiliz Hazinesi'nde üst düzey görev alacak olan Sir Charles Edward Trevelyan tarafından hükümetin isteği üzerine 1854 yılında hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu, İngiliz kamu personel rejiminde bir kavşak noktasıdır. Raporda, Trevelyan'ın Hindistan'da İngiliz Sömürge Şirketindeki deneyim ve gözlemlerinin etkili olduğu söylenebilir.<sup>42</sup>

Personel yönetimini modern ilke ve usullere kavuşturmak hedefine yönelik bu rapor, yönetimde etik dışı durumların varlığına dikkat çekerek, yönetimde etik dışı durumlarla mücadele ve etiksel altyapı oluşturma gerekliliğini gözler önüne sermiştir. Böylelikle bu rapor, etiksel bir yönetime doğru atılan ilk adım olma özelliğini taşımaktadır.<sup>43</sup>

Modern kamu yönetiminin temellerinin atıldığı ve yönetimde patronajla mücadele edilmesi gerekliliğinin ilk kez dile getirildiği Northcote-Trevelyan Raporu, İngiltere'de modern yönetimin başlangıcını oluşturması ve uzmanlaşma ve liyakat temelli sınavla/yükselmeyle atama yapılması gibi ilkeleri içeren bir sistem oluşturulmasına yönelik ilk adım olması bakımından büyük öneme haizdir. Raporun taşıdığı bu önemin yanı sıra, 1855'de Memur Komisyonu'nun (Civil Service Commission) kurulması sağlanmış; patronajın yürürlükten kaldırılması raporla tavsiye edilmesine rağmen, yönetimde patronajın varlığı ortadan kaldırılamamıştır.<sup>44</sup>

### **2. 2. 3. Pendleton Yasası (1883)**

Northcote-Trevelyan Raporu, Amerika Birleşik Devletleri kamu personel rejiminin biçimlendirilmesinde de etkili olmuştur. Avrupa'da makam satışı düzeninden bütünüyle kopuşun yaşandığı yıllarda, Amerika Birleşik Devletleri'nde benzer uygulama olan, yağma sistemi varlığını korumuştur. Siyasal sistemin parçası olarak yağma sistemi, seçimlerden galip çıkan partinin bütün kadroları yandaşlarıyla doldurması biçiminde işlemiştir. Her seçim sonunda, kaybeden partinin yandaşları memuriyetten ayrılmış, yerine kazanan partinin yandaşları geçmiştir. ABD'de siyasal güç, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiş ve partizan yönetime yol açmıştır. Yürütmenin güçlendirilmesi, yasamanın yönetim üzerindeki olumsuz etkilerinin

---

<sup>42</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 38

<sup>43</sup> Tülay Baydar, *Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları*, Master Tezi, Ankara 2004, s. 86

<sup>44</sup> Baydar, Master Tezi, s. 86-87

giderilmesi, partizanlığın kaldırılması ve yağma sistemi yerine yeterlik sisteminin getirilmesi bir zorunluluk olarak görülmüştür.<sup>45</sup>

Amerika Birleşik Devletleri'nde personel yönetiminin gelişimi iki aşamada gerçekleşmiştir. Bu aşamalar arasında geçişi sağlayan temel nokta ise Kamu Görevlileri Yasası (Pendleton Yasası) olmuştur. Bu yasadaki önce A.B.D.'de egemen olan personel sistemi ganimet sistemi idi. Bu sistem 1829-1837 tarihleri arasında Başkan Andrew Jackson tarafından meşrulaştırılmış ve kamu personel istihdamının temeli olmuştur. Fakat uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve bozulmalar, ganimet sisteminden liyakat sistemine geçmeyi şart koşturmuştur. Bu geçişi sağlayan ilk ve esas metin de 1883 tarihli Kamu Görevlileri Yasası (Pendleton Yasası) olmuştur. Bu yasa, A.B.D. personel istihdamı sistemini tamamen değiştirmiş ve bugünün temellerini atmıştır.<sup>46</sup> 16 Ocak 1883 tarihli Kamu Görevlileri Yasası, George H. Pendleton tarafından önerildiğinden dolayı, Pendleton Yasası adıyla anılmaktadır.<sup>47</sup>

İngiliz sisteminden büyük ölçüde etkilenen Pendleton Yasası ile bazı memuriyetlere sınavla, bazı memuriyetlere ise doğrudan siyasal iktidar tarafından memur alınması ilkesi getirilmiştir. Yarışma sınavı yapılmasına gerek olmayan durumlarda bile, adaylar, yeterlik derecelerinin belirlenmesi amacıyla yeterlik sınavına tabi tutulmuştur. Yükselmelerde liyakat ön plana çıkmıştır.<sup>48</sup>

#### **2. 2. 4. Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri (1850 – 1945)**

Bu dönemde ortaya çıkan rejim, Batıda 19. yüzyılın ikinci yarısında şekillenmiş ve İkinci Dünya Savaşı'na kadar, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkacak olan kamu personel rejiminin kimi göstergelerini de barındırarak varlığını korumuştur.

Kamu personel rejiminde, makam satışı ve yağma sisteminin izleri silinerek, rasyonel bir devlet aygıtının kurulmasında önemli bir adım teşkil eden, memurların işe alınmasında sınav düzenine geçilmesi gerçekleştirilmiştir. Sınavla memur alınması ile, bütün yurttaşların eşit biçimde kamu hizmetlerine girmesi ilkesine temel oluşturulmuştur.

---

<sup>45</sup> Canman, a.g.e., s. 9

<sup>46</sup> Duygu Aloglu, "1883 Pendleton Yasası", **Epilog Düşünce Dergisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, 3. Sayı, s. 46

<sup>47</sup> Cemal Mihçioğlu, **Personel İdaresi Ders Notları**, (Ankara:1966), s. 30-35'ten (Çoğaltma), Tortop, a.g.e., s. 49

<sup>48</sup> Canman, a.g.e., s. 10

**Tablo 1: 1850 – 1914 Arası Dönemde Dünyada Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği**

REJİMİN UNSURLARI	KAMU PERSONEL REJİMİ (1850 – 1914)
GENEL STATÜ	Memurun statü güvencesi kurulmaya başlanmakla birlikte, genel bir güvence yok. Memurun statüsü kurumlar arasında farklılık gösterebiliyor, memur siyasal iktidarın isteğiyle işten atılabiliyor.
DÜZENLEME	Ademi merkezi – kurumsal. Her kurum kendi personel rejimini kendisi düzenliyor, kurumlar arası mutlak farklılaşma var. Üst yönetici bütün süreçlerde belirleyici.
HİZMETİ YERİNE GETİREN BİRİMİN ADI VE İŞLEVİ	Özlük işleri birimi. Birim, personel hizmetlerinin bütününe egemen değildir. Hizmetin parçaları eylemci birimler tarafından da yapılabilmektedir.
İŞE ALMA	Sınavla işe alma düzeni kurulmakla birlikte, yaygın değildir. İşe alma kurumsal düzeyde, memurun aldığı eğitime göre, üst memur ve siyasilerin takdiriyle yapılmakta.
YÜKSELME	Üst makamın takdiri ve kıdeme göre.
MAAŞ	Maaş rejimi, çok biçimli, eşitsiz. Maaş kıdeme göre belirlenmektedir. Yelpaze mutlak olarak açık.
DEĞERLENDİRME	Sicil değerlendirme sistemi, kuruluş aşamasında, disiplin aracı olarak kullanılmakta.
HİZMET İÇİ EĞİTİM	Usta-çırak ilişkisine dayalı, iş başında öğrenme, hizmet içi eğitim düzenli ve kurumsal değil.
SENDİKACILIK VE TOPLU SÖZLEŞME	Memur sendikaları var olmakla birlikte, idare tarafından tanınmamakta. Örgütlülük, de facto yürümekte ve yüksek değil.
EMEKLİLİK REJİMİ	Emeklilik düzeni kurulmuş, kamu görevlileri içerisinde yalnızca memurlara emeklilik hakkı tanınmıştır.

**Kaynak:** Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s.43

Bu dönemde kamu personel rejiminin önemli özelliklerinden birisi, kamu kurumlarının kendi personel rejimini kendisinin belirlemesi olmuştur. Kurumların, kendilerine ait personel rejimlerinin bulunması, merkezi bir sistemin oluşumunu engellemiş, uygulamada benzerliğin sağlanması olanağını zayıflatmıştır.

Memurların maaşları ve yükselmeleri, sınıflandırma temelinde şekillenmiştir. Sınıflandırma ile, memurlukta benzer işleri yapanlar bir araya getirilerek, memurlar arasında farklılaştırma yapılmış ve yükselme basamakları oluşturulmuştur. Feodal,

mutlakçı ve sonrası geçiş döneminde memurun yükselmesinde üst yönetici ya da bakanın takdiri hakim kriterken, yeni rejimle birlikte, kıdem ve eğitim ölçütleri de kullanılmıştır. Eğitim, memurun işe girişinde ve yer alacağı sınıfı belirlemede önemli bir etkenken; üst yöneticinin takdiri ve kıdem, memurun yükselmesinde belirleyici olmuştur.<sup>49</sup>

19. yüzyılın ortalarında ortaya çıkan liberal devletle birlikte, bu döneme kadar memurların sahip olduğu şahsi teminat sekteye uğramıştır. Bu dönemde ortaya çıkan, daimi olmayan, geçici süreli çalışan memurluk kategorileri ile iş güvencesi ilkesi zedelenmiştir.<sup>50</sup>

Bu aşamada meydana gelen en önemli olaylardan birisi de, 19. yüzyılın sonlarından itibaren memurların örgütlenmeye başlamasıdır. Önceleri dernekler biçiminde bir araya gelen memurlar, daha sonra memur sendikalarını kurmuşlardır. İlk etapta memur sendikaları, İdare tarafından tanınmasa da, zamanla güçlenerek varlıklarını kabul ettirmişlerdir.

Avrupa’da iki dünya savaşı arasındaki yeniden yapılanma döneminde, değişen kamu personel rejiminin kimi öncülleri belirmiş ancak yeni bir rejimin ortaya çıkışı savaş sonrasına kalmıştır.

### **2. 3. 1945 – 1980 ARASI DÖNEM**

Bu dönemde, devletin genişleyen görevleri ile birlikte, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için, kamu bürokrasisi de büyümüştür. Bu durum, rasyonelleştirme çalışmalarına hız kazandırmıştır.

#### **2. 3. 1. Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri (1945 – 1980)**

Bu dönemde, kamu personel rejimi ve buna bağlı olarak kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri yeniden yapılanmıştır. Kamu hizmetine bütün yurttaşların serbestçe girebilmesi ve maaş ile istihdam ilkeleri dışında, kamu personel rejiminin yeni anayasal ilkeleri ortaya çıkmıştır. Bu anayasal ilkeler, maddi temellerini doğrudan bu dönemdeki toplumsal yapıda bulmuştur.

##### **2. 3. 1. 1. Kamu Hizmetlerine Serbest Giriş İlkesi**

Bu tarihsel aşamada, yurttaşların kamu hizmetlerine serbestçe girebilmesi ilkesi, geniş uygulama alanı bulmuştur. Bu yaygınlaşma, bir yandan kamu hizmetlerinin genişlemesine koşut olarak nicel olarak ortaya çıkarken; diğer yandan

<sup>49</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 44

<sup>50</sup> Brian Chapman, *İdare Mesleği – Avrupa’da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayını, Ankara 1970, s. 138, 288, 289’dan Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 45

ilkemin özü değişmemekle birlikte, alt sınıflardaki eğitim düzeyinin yükselmesine bağlı nitel boyutta da değişime uğramıştır. Bu nitel değişimle birlikte, toplumsal mekanizmaların genişlemesiyle, kamu hizmetlerine giriş görel olarak alt sınıflara yaygınlaşmaya başlamıştır.

### **2. 3. 1. 2. Maaş Karşılığı İstihdam İlkesi**

Maaş karşılığında istihdam ilkesi ise, kendi içerisinde görel eşitlikçi bir yapı kazanmıştır. En üst düzey memur ile en alt düzey arasındaki maaş yelpazesindeki açıklığın, 1945 öncesi ve 1980 sonrasındaki kamu personel rejimleriyle karşılaştığımızda, mutlak olarak düşük olduğu saptanabilir.

### **2. 3. 1. 3. Statü Hukukuna Bağlı Memurluk**

Bu tarihsel aşamada kamu personel rejimi, statü hukukuna bağlı memurluk üzerine kurulmuştur. Bu doğrultuda ortaya çıkan anayasal ilke, kamu hizmetlerinin, memur denilen güvenceli ve kariyer ilkesi doğrultusunda, yaşam boyu istihdam edilen kategoriye tahsis edilmesi yolunda olmuştur. Böylece, kamu personel rejiminin asli unsuru, statü hukuku temelinde istihdam edilen, memur kategorisi olmuştur.

### **2. 3. 1. 4. Yasa İle Düzenleme**

Bu dönemde, memurlarla ilgili bütün düzenlemeler yasalarla ve düzenleyici işlemlerle yapılmıştır. Bu ilke ile birlikte, memurun iş güvencesi sağlanmış, İdarenin keyfi uygulamalarla memurun işine son vermesi önlenmiştir. Ayrıca, İdarenin memurun çalışma yaşamı ile ilgili aldığı kararlara karşı memurun yargı yoluna gitmesi geniş uygulama bulmuştur.<sup>51</sup>

### **2. 3. 1. 5. Yargı Güvencesi**

Bir başka anayasal ilke, genişleyen yargı güvencesidir. Bu anayasal ilkeyi, statü hukuku ve yasa ile düzenleme ilkelerinin tamamlayıcı bir ögesi olarak görebiliriz. İdari rejimin olduğu ülkelerde idari yargı bağlamında, idari rejimin olmadığı ülkelerde ise bağımsız personel komisyonlarına başvuru biçiminde uygulanan bu anayasal ilke ile memur, kendisi için yapılan işlemlere karşı yargıya ya da ilgili komisyona başvuru hakkına kavuşmuştur.

---

<sup>51</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 87

**Tablo 2: 1945 – 1973 Arası Dönemde Dünyada Kamu Personel  
Rejiminin Genel Niteliği**

REJİMİN UNSURLARI	KAMU PERSONEL REJİMİ (1945 – 1973)
GENEL STATÜ	Gelişkin statü güvencesi. Disiplin - yargı kararı olmaksızın memurun işini koruması. Memurun yaşam boyu istihdamı temel ilke. Rejimin asli unsuru memurdur. Memur dışındaki kamu görevlilerinin, <i>de facto</i> olarak iş güvencesi vardır.
DÜZENLEME	Merkezi. Tüm kamu personeli için tek – ortak bir rejim var, kurumlar arası farklılaşma istisnai. Memurluk üzerinden tekçi istihdam.
HİZMETİ YERİNE GETİREN BİRİMİN ADI VE İŞLEVİ	Personel birimi. Hizmet, kurum tarafından yürütülmektedir. Hizmet bütüncül olarak, birim tarafından yerine getirilmektedir. Birim, kurumun destek hizmetleri arasındadır.
İŞE ALMA	Sınavla işe alma genel kural ve rejime yaygın. İşe alma merkezi düzeyde ya da merkezin güçlü kontrolü altında. Memur, eğitim düzeyine göre, katılacağı sınıf içinde sınava tabi tutuluyor.
YÜKSELME	Kariyer içerisinde, eğitim ve kıdem temelinde, kısmen sınav temelinde düzenli yükselme.
MAAŞ	Maaş rejimi, tek biçimli, dayanışmacı, görelî eşitlikçi. Bütün memurlar için ortak maaş rejimi. Maaş, kıdem ve eğitim temelinde idare tarafından tek taraflı ya da toplu görüşmeyle sendikalarla birlikte, genel fiyatlar düzeyine göre belirleniyor. Yelpaze açık değil, görelî içsel eşitlik söz konusu.
DEĞERLENDİRME	Sicil değerlendirme düzeni oluşturulmuştur. Değerlendirme, yükselme ilerleme için kriterdir, sistem memuru disipline etme üzerine kurulmuştur.
HİZMET İÇİ EĞİTİM	Genel, merkezi ve hizmet içi eğitimden sorumlu kurum aracılığıyla kamusal hizmet içi eğitim.
SENDİKACILIK VE TOPLU SÖZLEŞME	İdare memur sendikalarını tanımıştır. İdare ile sendikalar arasında maaş ve diğer iş konularına ilişkin toplu görüşme/sözleşme düzeni uygulanmakta. Bu süreç, örgütlülük düzeyini yükseltmektedir.
EMEKLİLİK REJİMİ	Kamusal – toplumsal – genel emeklilik düzeni uygulamalarının bir yansıması olarak, emeklilik hakkı memur dışındaki sürekli olmayan kamu görevlilerine de tanınmıştır. Emeklilik hakkında içerik olarak (sigortanın kapsamı gibi) genişleme yaşanmıştır.

**Kaynak:** Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s.92



Bu aşamada ortaya çıkan kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri, iki dünya savaşı arasındaki dönemde anayasal metinlerde kendilerine yer bulmuştur. Almanya’da 1919 yılında kabul edilen Weimar Anayasası, Batı’da kamu personel rejiminin 1945 sonrasında ortaya çıkan ilkelerinin işaretlerini vermiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1947 İtalyan, 1949 Federal Alman ve 1961 Türk Anayasaları ile kamu personel rejiminin ilkeleri anayasal düzleme taşınmıştır.<sup>52</sup>

### **2. 3. 2. Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri (1945 – 1980)**

Kamu personel yönetimi, bu dönemde, merkezi olarak düzenlenmiştir. Oluşturulan merkezi yapılar, personel rejimini yönetici bir işlev kazanmıştır. Merkezi personel birimleri, Anglo – Sakson ülkelerde bağımsız bir komisyon biçiminde devletin üst yönetimine bağlı olarak oluşturulduğu gibi, kimi ülkelerde merkezi idare içerisinde bir birim olarak da kurulmuştur. Merkezi düzenlemeye koşut olarak, bütün rejim, yasalarla düzenlenen bir nitelik kazanmıştır.

Memurların işe alınmasında sınav düzenine geçilmesi, önceki aşamada belirlemekle birlikte, bu dönemde tümüyle uygulama alanı bulmuştur. Sınav düzeni merkezidir ancak istisnai durumlarda kurumlar kendileri de sınav yapabilmıştır. Memur, aldığı eğitime uygun olan memur kadrosunda işe başlamaktadır.

Kurulan kariyer düzeniyle, memurun içinde yer aldığı sınıfta, kıdemini temel alan otomatik kariyer ilerlemesi, kariyer ilerlemesinin temel niteliğini oluşturmuştur. Yükselmelerde ise, memurun, kıdem ve sicil aracılığıyla saptanan başarısına göre, kimi zaman da oluşturulan sınırlı yeterlik sınavlarıyla yükselmesi esası getirilmiştir. İlerleme ve yükselmelerde, memurun kadrosunun içinde yer aldığı sınıf ve bu sınıfa girmek için getirilen diploma koşuluyla, eğitim, kıdem de önünde olmak üzere temel ilerleme ve yükselme koşulu olmuştur.

Memura verilen sicil de, rejimi rasyonelleştirme çabalarının bir aracı ve nesnesi olmuştur. Bütün Avrupa ülkelerinde ayrıntılı bir memur sicil sistemi kurulmuştur.<sup>53</sup> Sicil sistemi, memurun çalışmasının amir tarafından sayısal olarak değerlendirilmesidir. Siciller, disiplinsizlik durumlarında devreye girmiş; işteki verimlilik ile sicil arasında bir bağ kurulmamıştır. Ayrıca, memurun maaşı da sicil konusunun dışında tutulmuştur.

<sup>52</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 88

<sup>53</sup> Chapman, a.g.e., s. 167-170 ‘den Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 93

Bu dönemdeki rejiminin bir diğer niteliği, memurlara düzenli ve sürekli hizmet içi eğitim verilmesinin yapısal ve işlevsel koşullarının oluşturulmasıdır.<sup>54</sup> Bu dönemde, hizmet içi eğitim için kurumsal mekanizmalar oluşturulmakla birlikte, yaygın bir uygulama da hizmet içi eğitimin merkezi bir kurum aracılığıyla yerine getirilmesi olmuştur. Kurulan merkezi kurumlar, bir yandan çalışanların ve yöneticilerin geliştirilmesi ile ilgilenirken diğer yandan kamu yönetimi alanında araştırma faaliyetleri yerine getirmişlerdir.

Memurların sendikal örgütlenmesi, işçilerin örgütlenmesinden sonra ortaya çıkmakla birlikte, 19. yüzyılın sonlarında başlamış, 20. yüzyılın ilk on yılında yaygınlaşmıştır. Bu dönemde, memurların örgütlenmesi idare tarafından tanınmış, memurlar, kendi örgütleri aracılığıyla idareyle toplu görüşme/sözleşmeye taraf olmuşlardır. Bu durum, memur sendikalarının gücünü artırmış ve memurların çalışma koşullarında iyileşmeler ortaya çıkmıştır.

Maaş, memurun sınıf ve derecesi ile ilintilidir. Belirlenen gösterge ve katsayının çarpımıyla memurun maaşına ulaşılmaktadır. Sistem genel anlamda eşitlikçi bir yapıya sahip olduğundan, aynı kadro ve derecede bulunan memurlar aynı maaşı almaktadır. Ayrıca, memurlar, iş güvencesi gibi maaş güvencesine de sahiptir.

Maaş artışı, bir tür otomatik mekanizma ile sağlanmaktadır. Bir yandan kıdeme dayalı olarak sağlanan ilerleme, bir yandan da yıllık ekonomik koşullar, maaş artışında belirleyici olmuştur. Memurun işteki verimliliği ile maaşı arasında doğrudan bir bağ yoktur. Bu dönemde, en üst düzey memur ile en alt düzey memur maaşı arasındaki fark, 1945 öncesi ve 1980 sonrası kamu personel rejimlerine göre düşüktür.

## **2. 4. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ**

Bu tarihsel aşamada, kamu personel rejiminin yeniden yapılanması ile birlikte, rejimin anayasal ilkeleri de yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Kamu personel rejiminde ortaya çıkan tedrici yapılanmayla birlikte, bu yapılanmanın hızı ve niteliği konusunda ülkeler arasında farklılıklar ortaya çıkmıştır. Başta ABD ve İngiltere'nin olduğu Anglo-Sakson ülkelerde, kamu personel rejimlerinde görece olarak daha hızlı ve öncü bir yeniden yapılanma ortaya çıkmıştır. ABD'de 1978 yılında ortaya çıkan Memurluk Rejimi Reformu Yasası (Civil Service Reform Act) ve İngiltere'de Teacher dönemi sonrasında 1995 yılında kabul edilen Memurluk

---

<sup>54</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 93-94

Rejimi Yönetimi Yasası (Civil Service Management Code) bu konudaki öncü bütüncül düzenlemelerdir. Kıta Avrupası ülkelerinde ise, Anglo-Sakson ülkelerde meydana gelen bütüncül değişimler ortaya çıkmamıştır.<sup>55</sup>

Bu süreçte en dikkat çekici özellik, kamu personel rejiminin 1980 öncesi anayasal ilkelerinin, toplumsal mücadelenin temel hedef ve zeminini oluşturduğu ve 1980 sonrası ilkelerin ise parça parça yerleşmekte olduğudur. 1980 sonrasında bu iki süreç yan yana yürümektedir. Bir yandan toplumsal ve hukuki düzlemde 1980 öncesi var olan ilkelerin ortadan kaldırılması süreci yaşanırken, diğer yandan da 1980 sonrası ortaya çıkan ilkeler toplumsal ve hukuki yapılarda belirmeye, hüküm sahibi olmaya başlamıştır.

#### **2. 4. 1. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**

Daha önce görüldüğü gibi, 1945 – 1980 arası dönemde, temellerini liberal aşamada bulan kamu hizmetine bütün yurttaşların serbestçe girebilmesi ve maaş ile istihdam ilkeleri korunarak, maddi temellerini doğrudan 1945 – 1980 arası dönemdeki toplumsal yapıda bulan yeni ilkeler ortaya çıkmış, kamu personel rejimi ve buna bağlı olarak kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri yeniden yapılanmıştır. 1980 sonrasında ise, özellikle statü hukukuna bağlı memurluk ve yasa güvencesi sekteye uğratarak, kamu personel rejimi büyük bir dönüşüm geçirmiş ve yeni ilkeler ortaya çıkmıştır.

##### **2. 4. 1. 1. Metalaşma İlkesi**

Kamu personel rejiminin 1980 sonrası dönemdeki anayasal ilkelerinden ilki metalaşma ilkesidir. Bu ilke, 1945 – 1980 arası dönemde, memurların asli ve yaygın statü olarak, bütün devlet işlerini yerine getirmesi ilkesinin tersine çevrilmesidir. Kamu personel rejiminde başat kategori memurluk olmaktan çıkarılarak, bu alan metalaşma aracılığıyla iki yeni kategoriye açılmaktadır. Bu iki kategori, kamu görevlilerinin devlet tarafından sözleşme ile çalıştırılması (sözleşmeli istihdam), diğeri ise kamu hizmetinin bir parçasının ya da bütününün ihale ile özel kişilere gördürülmesidir (taşeronlaşma).

##### **2. 4. 1. 1. 1. Sözleşmeli İstihdam**

Bu istihdam türünün temel özellikleri, bireyin işteki veriminin işe devam edip etmeyeceğinde belirleyici olması ile devletin sözleşme koşullarını ihlal etmeden tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedebilmesidir. Böylece devlet, personel politikalarında

---

<sup>55</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 108-109

bir esneklik kazanmış olmaktadır. 1945-1980 arası dönemden farklı olarak tekçi düzenlemenin yerini bireysel iş sözleşmeleri almaktadır.

#### **2. 4. 1. 1. 2. Taşeronlaşma**

Metalaşma ilkesinin ikinci ayağını taşeron istihdam oluşturur. Taşeron istihdamda, devlet üst işverendir, personel alt işverene (asıl işverene) bağlı olarak görev yapar. Devlet bir kamu hizmetini ihale ya da kiralama yoluyla alt işverene devreder. Alt işveren de taşeron personel kullanarak bu hizmeti yerine getirir.

Taşeron istihdam biçimi, sözleşmeli personel gibi ilk nüveleri 1945 – 1980 arası aşamada veya sonraki geçiş döneminde ortaya çıkmamış, bütünüyle 1980 sonrası aşamada ortaya çıkmış bir istihdam biçimidir. Öte yandan, taşeron personel, sözleşmeli personel gibi özel hukuka bağlı olarak çalıştırılmaktadır. Bu istihdam biçiminde, kamunun açtığı satın alma ihalesi sonrasında, ihale özel işveren tarafından alınır. İhaleyi kazanan işveren, kamu hizmetinin bir parçasını ya da bütününe yapma işini üzerine alır. İşveren, hizmeti yapmak için gerekli personeli işe alır, devlet, ihalede öngörülen miktarı işverene verir, devlet, bunun dışında işin yalnızca sonucuyla ilgilenir. Bütün sorumluluk ihaleyi kazanan işverendedir.

#### **2. 4. 1. 2. Esneklik**

Kamu personel rejiminin 1980 sonrası anayasal ilkelerinin ikincisi ise, esnekliktir. Statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilen memurların yerine, sözleşme ilişkisi ve taşeronlaşma ile personel istihdamı esnek istihdama işaret eder. Statüye dayalı ilişkinin yerini, sözleşmeye dayalı ilişki almıştır. Bu istihdam ilişkisi, statü hukukunun bir parçası olan yasa ile düzenleme ilkesinin yerine geçerek, objektif düzenleyici işlem yerine, subjektif bireysel işlemlere bağlı olarak rejimin düzenlenmesini doğurmaktadır. Kamu personel rejiminin yasa ile düzenlenmesi ilkesinin yerini, idari düzenleyici işlemler ve sözleşmeler üzerinden düzenleme almıştır. İdari düzenleyici işlem ve bireysel sözleşmeye bağlı olmak, esnekliğin temel koşuludur.

Yasa ile düzenleme ilkesinin geriye çekilmesiyle, kamu personel rejimi içerisinde yargı güvencesi bir yandan biçim değiştirirken, diğer yandan da daralmıştır. Esnek istihdam biçimlerinin kamu hukuku yerine, özel hukuka bağlı olması, yargı güvencesinin biçim değiştirmesini doğurmuştur. İdari rejimin var olduğu ülkelerde, idare mahkemelerinde çözülen uyuşmazlıklar, adli mahkemelerde görülmeye başlanmıştır. Esneklik ile yargı güvencesi bir yandan da daralmaya

başlamıştır. Bu durumun en tipik örneği, performansa dayalı ücretlendirmede ve hizmette kalma durumlarının kabul edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Personelin hizmette kalma ve ücretinin miktarını belirleyecek olan performans değerlendirme düzeninin iç mantığı yargı sürecini kabul etmez. Buna göre, performans değerlendirme düzeninin kurulmasıyla, değerlendirme sürecinin öğelerine ve kararlara karşı yargıya gitme güvencesi kaldırılmaktadır.

Personelin yargı güvencesi, güvencesiz istihdam biçimleriyle bir başka yönden fiilen daraltılmaktadır. Esnek kamu personel rejiminde, sözleşmeyle veya taşeron personel olarak güvencesiz olarak istihdam edilen personel kategorileri, hizmette kalıp kalmamaları ya da ücretleri bütünüyle amirinin subjektif değerlendirmesi (performans değerlendirmesi) esaslarıyla belirlenmektedir. Yaşam kaynağı (ücret miktarı ve işi) bütünüyle amirin takdirine bağlı olan sözleşmeli ve taşeron personelin, amirinin kendi hakkında verdiği kararlara karşı, yargıya gitmekten çekineceği açıktır. Bu durumda, kamu çalışanlarının, yargı güvencesi fiilen ellerinden alınmakta, 1980 sonrası aşamada, kamu personel rejiminin bu anayasal ilkesi fiilen ortadan kaldırılmaktadır.<sup>56</sup>

Bu tarihsel aşamada, memurların özel yargılama yöntemlerine bağlı olması da bütünüyle ortadan kalkmaya başlamıştır. Kamu hizmetinin sürekli ve düzenli olarak görülmesinin bir koşulu olarak, memur ve memur statüsündeki diğer kamu görevlilerinin özel yargılama yöntemine bağlı olması 1980 sonrası aşamada bütünüyle ortadan kalkma yoluna girmiştir. Bu konuda özel yargılama yöntemine bağlı olan hakimlerin ve askerlerin durumu ise, genel olarak korunmaktadır.<sup>57</sup>

#### **2. 4. 2. 1980 Sonrası Kamu Personel Rejiminin Genel Nitelikleri**

1980 sonrası kamu personel rejimi, güvencesiz ve sözleşmeye dayalı memurluk üzerine kurulmuştur. Bu aşamada kamu personel rejiminin ilk temel niteliği, memurun yaşam boyu istihdam ilkesine dayanan iş güvencesinin bütünüyle ortadan kaldırılarak, belirli süreye bağlı ve çalışma performansına göre işini korumasıdır. Yine 1980 sonrasında, kamu personel yönetimi hizmetleri metalaşmıştır. Bu dönemde kamu personel rejiminin ikinci temel niteliği, rejimin bütün iç süreçlerinin metalaşmaya açılmasıdır.

---

<sup>56</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 131

<sup>57</sup> Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 131-132

IMF ve Dünya Bankası, küresel düzeyde az gelişmiş ülkelerde kamu personel rejimini esneklik yönünde biçimlendiren aktörlerdir. Az gelişmiş ülke kamu personel rejimleri, IMF ve Dünya Bankası tarafından esneklik temelinde biçimlendirilmektedir. Az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan esneklik uygulamaları, gelişmiş ülkelerle kimi farklılıklar gösterse de özünde kurulan sistem, gelişmişlerde ortaya çıkan ile yakın öğeler taşımaktadır. Ancak az gelişmiş ülke kamu personel rejimleri, dışarıdan iki aktör tarafından dönüştürülmektedir.<sup>58</sup>

1980 sonrasında kamu personel rejimi, 1945-1980 arası dönemin yaşam boyu istihdam ilkesi yerine, memurun sözleşmeli istihdamı ilkesi üzerine kurulmuştur. Memur, belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle işe alınmaktadır. Bu sözleşmenin devam edip etmeyeceği, düzenli aralıklarla yapılan performans değerlendirmelerine göre saptanmaktadır.

1980 sonrası dönemde personel rejimi, diğer yandan, merkezi değil, kamu kurumlarının niteliklerine göre farklılaşmış ve parçalanmış niteliğiyle yerellik üzerine kurulmuştur. Merkezi düzeyde rejimin ilkeleri en genel olarak belirlenmekte, kamu kurumları genel ilkeler çerçevesinde kendi personel rejimlerini kurmaktadırlar. Rejimin genel niteliği, yerel, çok biçimli, parçalıdır. 1945-1980 arası aşamadaki tek bir memurluk rejimi yerine, her kamu kurumunun kendi memurluk rejimi ortaya çıkmıştır.

Esnek hizmete alma düzeni, bir yandan merkezi sınav sisteminin yanında kurumsal sınavda kendini göstermekte iken; bir yandan da sözleşmeli istihdamla sınav koşulunu kaldırarak işe almada serbestleşme yönünde ivme kazanmıştır.

1980 sonrası dönemde, eğitim ve kıdemi temel alan kariyer nitelikli, düzenli-otomatik yükselme yerine, başarı, yükselmede en temel etmendir. Bu aşamada, memurun, performans değerlendirilmesinde başarılı olması kaydıyla, genç yaşlarda kariyerin en üstüne kadar çıkabilmesi olasıdır ve bunun için hızla yükselme mekanizmaları yaratılmıştır. Kariyerin esnetilerek ortadan kaldırılmasının yolunu açan yeni yükselme rejimiyle, memurun kıdemi ve aldığı eğitim geri plan düşmüştür. Memurun yaptığı işi başarması, en önemli yükselme ölçütüdür.

Performansa dayalı ödeme rejimi, çalışanlar arasındaki rekabeti artırmaktadır. Ödeme düzeninin rekabetçi niteliğinin temel sonucu, yoğun eşitsizliktir. Aynı görevi yapan memurlar performanslarına göre, farklı maaşlar alabilmektedir. Rejimde aynı

---

<sup>58</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 192

görevi yapanlar arasında performans temelinde ortaya çıkan fark dışında, rejimde bir bütün olarak maaş yelpazesi açıklığı artmıştır. En az maaş alan memur ile en çok alan arasındaki fark, 1945-1980 arası aşamada yaklaşık 5-8 kat bandında iken, 1980 sonrası aşamada gelişmiş ülkelerde 15, en az gelişmiş ülkelerde 30 kata kadar yükselmiştir.<sup>59</sup>

**Tablo 3: 1980 Sonrası Dönemde Dünyada Kamu Personel Rejiminin Genel Niteliği**

REJİMİN UNSURLARI	KAMU PERSONEL REJİMİ (1980 Sonrası)
GENEL STATÜ	Memur, iş güvencesine sahip değil. Belirli süreli sözleşmelerle işe alınmakta ve işini koruması amirinin değerlendirdiği performansına bağlıdır. Belirli sürenin sonunda ya da yetersizliği nedeniyle idare memurun görevine son verebilir. Performans ile iş güvencesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur.
DÜZENLEME	Ademi merkezi ve kurumsal. Her kurum kendi personel rejimini kendisi düzenliyor, merkezde genel ilkeler belirleniyor, yüksek oranda kurumlar arası farklılaşma var. Parçalı ve çoklu istihdam.
HİZMETİ YERİNE GETİREN BİRİMİN ADI VE İŞLEVİ	İnsan Kaynakları Birimi. Hizmetin bütün aşamaları piyasaya devredilebilmekte, metalaşmıştır. Personel hizmetinin metalaşmamış bölümü eylemci birimlere devredilmiştir. İnsan kaynakları birimi bütünüyle danişsal bir nitelik kazanmıştır.
İŞE ALMA	İşe alma kurumsal düzeyde yapılmakta. İşe alma süreçleri metalaşmış, kurumlar işe alma hizmetini piyasadan satın alabilmekte.
YÜKSELME	Eğitim ve kıdem geride olmak üzere, başarı temelinde yükselme. Aşağı derecede olanların, başarılı olma koşuluyla hızlı yükselebilmesi mekanizması oluşturulmuştur.
MAAŞ	Maaş rejimi, farklılaşmış, eşitsiz, rekabetçi. Rejim, tek biçimli değil, kurumsal ve bireysel temelde değişiyor. Maaş düzeyi ve yıllık artış memurun performansına göre belirleniyor. Kıdem ve eğitim maaş üzerinde doğrudan etkili değil, başarı temel ölçüt. Yelpaze çok açık, bunun yanda yoğun içsel eşitsizlik söz konusu.
DEĞERLENDİRME	Önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre kurumların performansı ölçülmekte, bu kurumsal performansı temel alan bireysel performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmektedir.
HİZMET İÇİ EĞİTİM	Üst ve orta düzey yöneticiler için merkezi ve kamusal hizmet içi eğitim.

<sup>59</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 196-197

	Hizmet içi eğitim kısmen metalaşmıştır.
SENDİKACILIK VE TOPLU SÖZLEŞME	Memur sendikacılığı toplu görüşme/sözleşmenin yerini bireysel performansa göre maaşlandırmanın almasının verdiği güç kaybıyla karşı karşıyadır. Bu durumun doğrudan bir sonucu olarak örgütlülük düzeyi düşmektedir.
EMELİLİK REJİMİ	Kamusal-toplumsal-genel emeklilik uygulamalarının bütün toplumda metalaşmasının ve piyasaya devredilmesinin bir devamı olarak, memurların emeklilik hakları da daraltılmış ve kamusal olmaktan çıkarılarak piyasaya devredilmiştir.

**Kaynak:** Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s.114

1980 sonrası aşamada, kafa ve kol emeğinin birleştiği uzman-profesyonel memur tipi, yeni memur modelini oluşturmuştur. Bürokrasinin ana unsuru olarak doğrudan hiyerarşiden kurtarılmış uzman memurlar, kafa emeği yanında teknolojik ilerlemeyle kol emeğinin gerektirdiği işleri de yerine getirmektedirler. Çoklu nitelikli uzman memur, diğer yandan çekirdek bürokrasinin odağına yerleşmiştir. Uzman memur, bir yandan alt düzey memurların yaptığı işleri üzerine almakta, diğer yandan orta düzey yöneticiye gereksinimi ortadan kaldırarak doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak çalışmaktadır. 1945-1980 arası dönemdeki, kafa ve kol emeğini ayrı ayrı kullanan farklı memurlar yerine, düşünme ve eylem emeklerinin aynı memurda toplandığı, uzman memur tipi esnekliğin yaşamsal parçası olmuştur. Böylece, 1980 sonrası aşamada, memurların ayrı ayrı zihinsel kapasitesi ya da bedeni değil, bir bütün olarak beyni ve bedeni kullanılmaya başlanmıştır.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 198-199



### 3. BÖLÜM

#### TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ

Türkiye’de kamu personel rejiminin oluşumundan itibaren tarihsel süreçte geçirdiği üç dönem, dünyadaki gelişmelere koşut olarak aşağıdaki gibi dönemlendirilebilir:

- A. 1838 - 1945 Arası Dönem
- B. 1945 - 1980 Arası Dönemde Kamu Personel Rejimi
- C. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Personel Rejimi

Türk kamu personel yönetiminin tarihçesine bir bakış gerektiğinde, önce, Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki durumu incelemek gerekir. Çünkü Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte, Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti’nin kamu personelinin devralmıştır. Bu sebepten, bir giriş oluşturmak üzere, Osmanlı döneminde kamu personelinin durumunu kısaca incelemekte yarar vardır.

#### 3. 1. TANZİMAT FERMANININ İLANINA KADAR OSMANLI MEMURLUK DÜZENİ

##### 3. 1. 1. Osmanlı Memurluk Düzeninin Niteliği

Klasik dönem Osmanlı kamu bürokrasisi, patrimonyal bürokrasinin özelliklerini taşımaktadır. Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti hükümdar temsil etmektedir. Hükümdar, ülkenin yönetimini, gelecekleri doğrudan kendisine bağlı bürokratlar aracılığı ile yürütür. Bu anlamda, Osmanlı kamu bürokrasisi, askeri ve sivil memurlardan oluşmaktadır. Osmanlı Devleti, klasik patrimonyal bürokrasi anlayışıyla, toplumdaki her gruba bir rol tanıyarak, devleti koruma amacındadır. Bu amaçla, dinin belirleyici unsurlarından derinlemesine faydalanılmıştır.<sup>61</sup> 1830’lardaki yeniden düzenlemelerden itibaren ise, memurluk rejimi niteliği değişmiştir. Bu dönemdeki memurluk rejiminin, aşamalı olarak Batıdaki kamu personel rejiminin özelliklerine sahip olduğu da savunulabilir.

Osmanlı devlet düzeninde, kamu görevlileri kul sistemi içinde yetiştirilmiştir. Bunun nedeni, topluma dayalı olmayan bir devlete hizmet edeceklerin toplum içinden gelmelerini önlemektir.<sup>62</sup> Osmanlı bürokrasisinin kökenini ve kaynağını, kul sistemi oluşturmuştur. Kul sisteminin en önemli kaynağını, askeri ve sivil bürokrasinin kaynağı olan ve küçük yaştan itibaren alınıp eğitilen Hıristiyan

<sup>61</sup> Şerif Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, 4.b., İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 208-210

<sup>62</sup> Yusuf Pustu, “Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9/2 (2007), s. 199-200

çocukların yer aldığı devşirme sistemi meydana getirmekteydi. Bu şekilde, bürokrasinin üyelerinin toplumsal bağları ve akrabalıkları yok edildiği için, kendilerini tamamen padişaha adanmışlardır. Böylelikle kendisini padişahın emir ve talimatlarına adayan bir bürokrasi ortaya çıkmıştır.

Osmanlı devletinde bu özelliklere sahip olan kul sistemi, modern anlamda bürokratik bir zümre oluşturuyordu.<sup>63</sup> Çünkü bu sistemde bürokratlar için, padişaha hizmet etmek devlete hizmetten önde gelmekteydi. Bürokratlar, canları ve malları ile padişahın tasarrufu altındaydılar. Kişi güvencesinin en büyük şartı, kurallara uymak ve padişaha sadakattir.

### **3. 1. 2. Memurların Toplumsal Konumları**

Osmanlı devlet düzeni, Osmanlı hanedanı ve askeri-idari sınıfın toplumsal konumları üzerinde yükselmiştir. Tımar düzeni ( toprağın getirdiği gelire göre has, zeamet ve tımar olarak farklılaşmaktadır) ve iltizam yöntemi, devlet düzeninin temel belirleyicileri olmuştur.

#### **3. 1. 2. 1. İltizam Sistemi**

İltizam yöntemi, Osmanlı merkezi bürokrasisini ve bu bürokrasinin taşradaki ajanları olan kadı ve yeniçeri garnizonlarını yaşatan unsur olmuştur. Öncelikle iltizam yöntemi, belirli bir toprak parçası üzerindeki merkezi yönetimin koyduğu vergileri, mültezim adlı iltizam sahibinin devletten satın alarak, devlet adına halktan vergileri toplaması ve bundan kendisi gelir elde ettiği gibi, satın aldığı miktarın da vergi geliri olarak devlete gitmesi düzenidir.

İltizam sistemiyle ve diğer büyük kalem olan gümrüklerden toplanan gelir, Osmanlı merkez bürokrasisinin maaş düzeninin kaynağını oluşturmuştur. Merkezde, iki temel askeri küme bu aşamada maaş almaktadır. Bunlar, kapıkulları ve yeniçerilerdir. Merkezdeki küçük memurlar da, kimi zaman tımar sahibi olsalar da, genel olarak maaş düzeni içerisinde olmuşlardır. Osmanlı'da merkezdeki maaşlı asker ve maaşlı küçük memurlar, iltizam sistemiyle toplanan gelirin aktığı merkezi bütçe ile nakdi olarak beslenmişlerdir.<sup>64</sup>

#### **3. 1. 2. 2. Tımar Düzeni**

Osmanlı yönetim sistemini, toprak sistemi şekillendirmiştir. Devlet, kendine ait toprakları, has, zeamet ve tımar diye üç kısma ayırmıştır. Bu uygulama, bütçenin

---

<sup>63</sup> Pustu, a.g.m., s. 200

<sup>64</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 214-215

sürekli bir gelire sahip olması dolayısıyla bütçe dengesini ve merkezi otoritenin toplum üzerindeki egemenliği ve denetimini sağlamıştır. Tımar sistemi ile devlet, para harcamadan memura maaş temin ederek güçlü bir taşra ordusu oluşturmuştur<sup>65</sup>

Sancakbeyleri, beylerbeyi, vezirler ve saltanat ailesinden kişilere verilen has, yıllık geliri yüz bin akçeden fazla olan topraklara verilen isimdir. Devletin ileri gelenlerine verilen zeamet, yıllık geliri yirmi bin ile yüz bin akçe olan topraklara denilirdi. Osmanlı ordusunun belkemiğini oluşturan sipahilere verilen tımar ise, herhangi bir toprak parçasının ya da birden fazla toprak parçasının, yılda yirmi bin akçeden az olan gelir miktarının, belli bir görev ve hizmet karşılığında ve belli koşullarla bir kişiye tek başına ya da birden fazla kişiye ortaklaşa özgülenmesine denilirdi.<sup>66</sup>

### **3. 1. 3. Memurların Genel Sınıflandırılması**

Osmanlı İmparatorluğu'nda kamu personeli dört kümeye ayrılmıştı:<sup>67</sup> Mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye.

Mülkiye sınıfını, Osmanlı Devleti'nin en yüksek sivil ve askeri yöneticileri oluştururdu. Sadrazamlar, vezirler, beylerbeyleri ve sancakbeyleri gibi kişiler mülkiye sınıfındandı. İlmiye sınıfı din, eğitim ve yargı hizmetleriyle ilgilenen sınıftı. Şeyhülislam, müftüler ve kadılar bu küme içinde yer alırlardı. Seyfiye sınıfı da, üst düzey askeri yetkililer dışında kalan, yeniçeriler, humbaracılar gibi askeri bir sınıftı. Kalemiye sınıfı ise, devletin arazisine ilişkin gerekli kayıtları tutan ve devlet haberleşmesini idare eden görevlilerdi.

Tanzimat'a kadar olan dönemde Osmanlı Devletindeki memurluk rejimini genel olarak değerlendirdiğimizde, padişahın, bütün bir bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahip olduğunu iddia edebiliriz. Üst düzey yöneticileri yetiştirmek için oluşturulan devşirme düzeninde yetişen ve eğitilen kul-memurlar padişaha bağlıdırlar. Askeri-idari sınıfın toplumsal konumları tımar sistemiyle belirlenmektedir. Memurun konumu, memurun makamı ile doğrudan ilişkilidir, ancak memur kan bağı ile değil, padişahın ve en üst yöneticilerin takdiri ve yetenekleri ile bu konumuna ulaşmaktadır. Memurların bağınyaratan, maaş yerine tımar sisteminin varlığıdır. Diğer yandan Osmanlı'da merkez ve taşrada maaşlı

---

<sup>65</sup> Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, Ekim 2001, s. 73

<sup>66</sup> Akgüner, a.g.e., s. 5-6

<sup>67</sup> Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 183; Özdemir, a.g.e., s. 98-108

geçinen bir askeri-memur kesim de var olmuştur. Böylece memurluk rejimi, padişaha kişisel bağlılık üzerine kurulmuştur. Memurun hizmete alınmasından, yükselmesine, görevine son verilmesine kadar takdir bütünüyle padişaha aittir. Padişahın şahsındaki takdir yetkisi, hiyerarşik olarak her birimin, örnek olarak taşradaki beylerbeyi ya da sancak beyinin, kendi altındaki memurlarla ilişkisini düzenleyen bir ilkedir.

### **3. 2. 1838 – 1945 ARASI DÖNEMDE TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ**

Tanzimat sonrası dönemde, Osmanlı Devletinde kamu personel rejiminin, Batılı ülkelerde aynı dönemde ortaya çıkan rejimin, yarı sömürge koşulları altında yeniden üretilmiş biçimi olduğu saptanabilir. Osmanlı kamu personel rejimini, 1838'den itibaren özgül konumuna yerleştirmek için düzenlemeler yapılmış, bu hareket 1838-1876 arasında parçacıklı ve eski rejim ile el ele yürümüştür. Birinci Meşrutiyet (1876) sonrasında ise rejim kurulmuş, eski rejimin unsurları büyük ölçüde tedricen ortadan kaldırılmıştır. Rejim, 1908 sonrası özgül konumuna ulaşmıştır.

#### **3. 2. 1. Memurluk Rejimini Kurmaya Yönelik İlk Çabalar**

Osmanlı Devletinde Tanzimat'la başlayan süreçte, bürokrasinin konumu da ortaya çıkmıştır. Ancak bu durum süreç içerisinde belirmiş, bürokrasi ilk önce maaşla istihdam edilmiş (1838 ve sonra 1880), daha sonra genel personel rejimi ve emeklilik düzeni kurulmuştur (1881). Osmanlı'da memurun konumu süreç içerisinde oluşurken, bu tarihsel aşama aynı zamanda da dünyada o dönemde hakim olan kamu personel rejimi ile paralel bir nitelik kazanmıştır.

Osmanlı Devletinde memurluk rejimini kurmaya yönelik ilk hareket 1838'den itibaren başlamakla birlikte, öncesinde 1789'da III. Selim'in tahta geçmesinden sonra yeni rejimi oluşturma yönünde kimi düzenlemeler yapılmıştır. Nizam-ı Cedid düzenlemeleri, Osmanlı Devletinin temel aygıtı olan askeri örgütlenmeden başlamıştır. Bu dönemde, memurluk rejiminde yapılan düzenlemeler, 1838 sonrası tedricen ortaya çıkan toptan dönüşüm yerine memurluk rejiminin kimi öğelerinin Batı tipi öğelerle değiştirilmesini içermiştir.

Bürokraside reform ve yeniden yapılandırma hareketi, II. Mahmud'un padişahlığı döneminde hızlandırılmış, Tanzimat Fermanı ile düzenli bir yenileşme hareketi biçimine dönüştürülmüştür.

Osmanlı Devleti'nde burjuva özgürlük ve eşitlik sistemi 1839 Tanzimat Fermanı'nda, uygulamaya dönük ayrıntılar ise 1856 Islahat Fermanı'nda yer almıştır. Bu belgeler, getirdikleri hükümlerle çağdaş kamu personel sisteminin oluşumuna

zemin hazırlamıştır. Tanzimat Fermanı, gayrimüslimlerin kamu görevlerine atanma yolunu açmış; Islahat Fermanı, personel sistemini kayırma yerine liyakat esasına dayandırmıştır.<sup>68</sup>

Tanzimat hareketiyle birlikte bürokrasiye yeterli kadroları sağlayacak bir ücret sistemi de oluşturulmaya çalışılmış, devlet memurluğu saygınlığı olan bir meslek konumuna dönüşmüştür. Bu dönemde devlet memurlarına ilişkin olarak yapılan düzenlemeler arasında, 1838 yılında çıkarılan Devlet Memurlarına Maliye Veznesinden Düzenli Bir Şekilde Maaş Ödenmesi Usulü Kanunu, 1875 yılında çıkarılan Harcırah Kanunu, 1917 yılında çıkarılan Silah Altına Alınan Memurlarla İlgili Memurin Maaşı Kanunu, 1918 yılında çıkarılan İaşe Kararnamesi ve Tahsilat-ı Fevkalade Kararnamesi sayılabilir.<sup>69</sup>

### **3. 2. 1. 1. III. Selim Dönemi**

III. Selim döneminde kalemiyeye ilişkin olarak memur nizamnameleri çıkarılmıştır. Bu nizamnamelerle, hizmete alma, birimlere personel alma sınırlarının getirilmesi ve işlerin yürütülmesine ilişkin kimi düzenlemeler yapılmıştır. Getirilen bu kurallardan, birimlerin personel sayılarının sınırlandırılması, kısa bir süre sonra fiilen ortadan kalkmıştır. Doğrudan hizmete alınan memurların çocuklarının, oluşturulacak bir kurul tarafından sınav yapılması usulü ise uygulanmaya devam etmiştir.<sup>70</sup>

### **3. 2. 1. 2. II. Mahmud Dönemi**

II. Mahmud döneminde, 1832’de askeri, sivil ve ilmiye unvanları yeniden düzenlenerek, genel bir unvan hiyerarşisi oluşturulmuş ve unvanlar arasında eşdeğerlilik kurulmuştur. 1838 yılında ise, Osmanlı memurluk rejiminde Batı tarzında memurluk rejimini kurmaya yönelik ilk adımlar atılmıştır. 1838 düzenlemelerinin kuşkusuz ki en önemlisi, 27 Mart 1838’de bir Hatt-ı Hümayun ile bütün memurlara maaş bağlanması esasının getirilmesidir. Böylece memurlar, önceden belirlenmiş ve belirli dönemlerde ödenen bir gelire sahip olmuşlardır.

### **3. 2. 1. 3. 1839 Tanzimat Fermanı**

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, çağının benzer anayasal metinlerinin özelliğini taşımakla birlikte, Osmanlı İmparatorluğunun karakterini yansıtan geleneksel üsluplu

---

<sup>68</sup> Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform – Babiali (1789-1922)**, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994, s. 166

<sup>69</sup> Ergun, a.g.e., s. 246

<sup>70</sup> Findley, a.g.e., s. 104-106

bir fermandır. Ancak, getirdiği yeniliklere rağmen, mesela halkın mali denetiminden söz etmediği için, Fermanı 19. yüzyıla özgü modern anayasal metinlerden saymak da yanlış olur. Tanzimat Fermanı, kişi güvenliği ve inanç hürriyeti gibi konuları padişahın tasarrufundan alarak, kanunlara ve diğer yasal düzenlemelere bağlamıştır. Bu sebepten Ferman, anayasal gelişmemizin başlangıcını temsil eder.<sup>71</sup>

Ferman, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmazlarından olan, yargılamasız kimsenin cezalandırılmayacağı ve mal ve mülkünün müsadere edilemeyeceği hükümlerini içermektedir. Her ne kadar Fermanın bu hükümleri, Tanzimatçıların kendilerini güvence altına alan hükümler olarak yorumlansa da, bu hükmü padişahın bile desteklediği söylenebilir.<sup>72</sup>

Fermanda yer alan can, ırz, namus ve mal güvenliği gibi ilkeler herkese tanındığı için, bu ilkeler memurların da güvencesini sağlamıştır. Bunun yanında yargılamasız kimsenin cezalandırılmayacağı ve günümüzde mülkiyet hakkına sıkı sıkıya bağlı olan miras güvencesi gibi haklar yine doğrudan memurları ilgilendiren hükümler olmuştur. Ayrıca, her kim yasalara aykırı hareket ederse etsin, devlet içinde yer aldığı pozisyona bakılmadan yargılanacak ve bunlar için özel bir ceza düzenlemesi yapılacaktır.

Tanzimat Fermanı ile has, tımar ve zeamet gibi uygulamalar kaldırılarak, bütün memurlara maaş bağlanması esası getirilmiştir.<sup>73</sup> 1839 Tanzimat Fermanı'nda memurların maaş düzenine geçtiği, maaşa geçmeyenlere ise maaş bağlanacağı açıkça ifade edilmiştir. Maaş uygulaması ile rüşvetin önüne geçilmesinin amaçlandığı Ferman'da ifade edilmiştir.<sup>74</sup> O dönemde birçok alanda görülen ikili uygulama, maaş rejiminde de sürmüştür. Memurların tımarlarının hemen ellerinden alınmaması ve maaş rejiminin yerleşmesi 19. yüzyılın sonuna kadar devam etmiştir.

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Dönemine kadar izlediği gelişim göz önünde tutulduğunda, Tanzimat bürokrasisinin ilginç bir düşünce yapısının olduğu görülmektedir. Dönemin ünlü devlet adamı Sadık Rıfat Paşa'nın şu sözleri o dönemin düşünce yapısı hakkında fikir verebilmektedir: “milletin nüfusunun artması, ülkenin imarı, asayişin sağlanması esas meseledir. Avrupa'da hiçbir hükümdar ve yönetim kanuna mugayir icraatta bulunamaz. Rüşvetle iş görülemez, ehliyetsiz

<sup>71</sup> İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Alkım Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 99-100

<sup>72</sup> Ortaylı, a.g.e., s. 100

<sup>73</sup> Özdemir, a.g.e., s. 137

<sup>74</sup> Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Ankara, TTK. Basımevi, 1954, s. 179'dan Özdemir, a.g.e., s. 137-138

memur tayin edilmez ve memurlar keyfi olarak görevlerinden atılıp cezalandırılmazlar. Asker kanun dairesinde ahzedilir, vergi kanuna göre tespit edilip toplanır. Bundan başka maarife önem verilir, dilini okuyamayan tebaanın varlığından söz etmek mümkün değildir, böyle bir tebaa yok mesabesindedir. Ayrıca mesken masuniyeti vardır, seyahat serbestisi vardır.”<sup>75</sup>

### **3. 2. 1. 4. 1856 Islahat Fermanı**

Islahat Fermanı'nın memurluğa ilişkin olarak en göze çarpan özelliği, kamu hizmetlerine girmenin serbest olması hükmünün Ferman'da yer bulmasıdır.<sup>76</sup>

Tanzimat sonrası dönemde, memurların hizmete alınmasında diploma ve üst yöneticinin takdirine dayalı sınav gibi faktörler etkili olmuştur. Başlangıçta memur çocukları sınavsız olarak hizmete alınmış, daha sonra memur çocuklarının da belirlenen okulları bitirmeleri şart koşulmuştur.

### **3. 2. 2. Memurluk Rejiminin Kurulması: 1876-1920**

Osmanlı Devletinde Batı tipi memurluk rejimini ilk oluşturma çabası, 1838'de başlamış, parça parça ilerleyen bu süreç 1876 sonrası bütünsel bir görünüm kazanmıştır. Aynı zamanda, 1876 sonrası eğitim sisteminde başlayan gelişme, doğrudan memurluk ile eğitim sistemi arasındaki bağı güçlendirmiştir. Bu tarihsel aşamada, Osmanlı Devletinde Batı tarzında memurluk düzeni kurulmuş ve yerleşmiştir. 1876 Kanuni Esasi'si yaklaşık bir yıllık bir uygulama olanağı bulsa da, memurluk rejimine ilişkin içerdiği ilkeler dolayısıyla bu tarihsel aşamanın başlangıcını oluşturur. Osmanlı Devleti'nde meydana gelen değişim, o dönemde Kıta Avrupası'nda görülen tedrici uygulamaların da bir örneğini oluşturur.

#### **3. 2. 2. 1. 1876 Kanun-i Esasi**

Kanun-i Esasi'de, Osmanlı tebaasının yeterlik ve yeteneğine göre memuriyete alınacağı yer almış, bu iki koşuldaki başka ayırım yapılmayacağı belirtilmiştir. Bu duruma ek tek koşul, kamu hizmetine girmek isteyenlerin devletin resmi dilini bilmeleri gerektiği olmuştur. Ayrıca kanuni emir ilkesi, Kanun-i Esasi'de yer almıştır.<sup>77</sup>

Bir yıllık uygulama sonrasında, 1876 Anayasası padişah II. Abdülhamid tarafından uygulamadan kaldırılrsa da, kamu personel rejimine ilişkin anayasal ilkeler

---

<sup>75</sup> Ortaylı, a.g.e., s. 94

<sup>76</sup> Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, 8 c, Ankara, TTK Basımevi, C: VI-VIII, 1983, s. 2'den Özdemir, a.g.e., s. 161

<sup>77</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 158-159

ve rejimin nizamnamelerle düzenlenmesi gerektiği yönündeki anayasal hüküm geniş olarak yaşama geçirilmiştir.

### 3. 2. 2. 2. Döneme İlişkin Temel Düzenlemeler

Bu dönemde kamu personel rejimine ilişkin olarak birçok düzenleme yapıldıysa da, kamu personel rejiminin önemli öğeleri olan maaş, hizmete alma, yükselme, hizmetle ilişkinin kesilmesi, emeklilik gibi konulara yer veren başlıca dört düzenleme göze çarpmaktadır. Bu düzenlemeler, Maaşat Kararnamesi (1880), Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi (1881), Memurini Mülkiyye Komisyonu Nizamnamesi (1896) ve 1873’de çıkarılan Harcırah Kararnamesidir. Bu dört temel kararname ve nizamnameyle oluşturulan kamu personel rejimi, 1908 II. Meşrutiyet sonrasında da yapılan kimi yeni düzenlemelere rağmen genel çatısı korunarak uygulanmaya devam etmiş ve memurluk rejimine ilişkin genel düzenleme olma niteliklerini korumuşlardır. Oluşturulan rejim, Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyet sonrasında da yapılan çeşitli değişikliklere rağmen, 1926’da çıkarılacak olan 788 sayılı Memurin Kanununa değin varlığını korumuştur.

1873 tarihli Harcırah Kararnamesi, memurların maaşa hak kazandığı zamanlar, izin, vekalet, geçici görev ve muhakeme altına alınma gibi konularda memurların maaşlarında meydana gelen değişikliklere ilişkin olarak düzenlemeler getirmiştir.<sup>78</sup>

Maşaat Kararnamesi ile maaşlar, daha sistematik bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu kararname ile memurlar, genel bir sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve derecelerine göre maaşlarının tespiti yapılmıştır.<sup>79</sup>

1881 yılında çıkarılan kararname ile devlet memurlarının atanma ve yükselme koşulları belirlenmiş, emeklilik sistemi kurulmuştur. Bu düzenleme ile, devlet memurluğuna giriş, diploma veya sınav koşuluna bağlanmıştır.<sup>80</sup>

1879 ve 1888 yıllarında çıkarılan iki talimatla, merkezi bir personel örgütü gibi çalışan Sicil-i Ahval Komisyonu; 1880 yılında ise, İntihab-ı Memurin-i Mülkiye Komisyonu kurulmuştur. 1896 yılında, memur sicillerini tutan Sicil-i Ahval Komisyonu ile memur seçimini yürüten İntihab-ı Memurin komisyonları kaldırılmış, bunların işleri Memurin-i Mülkiye Komisyonu adı altında yeniden düzenlenmiştir.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Özdemir, a.g.e., s. 241-242

<sup>79</sup> Özdemir, a.g.e., s. 242

<sup>80</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 159-160

<sup>81</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 160-161



Kamu kurumlarındaki hizmete alma uygulamaları için ortak kurallar geliştirmesi beklenen bu merkezi örgüt, her bakanlığın kendi memur seçme komisyonunca belirlenen adayları incelemek ve saraya göndermekle görevlendirilmiştir.<sup>82</sup>

### 3. 2. 3. Cumhuriyetin İlk Döneminde Kamu Personel Rejimi (1920 – 1945)

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan, bilgisiz, Cumhuriyet'in erdemlerine inanmış bir biçimde yetişmemiş ve enerjik olmayan bir kamu personeli devralmıştı. İmparatorluktan devralınan kamu personel düzeninin genel durumu şu şekilde özetlenebilir:<sup>83</sup>

- Kamu personel rejimi, güvencesiz bir kariyer temeline dayanmaktaydı.
- Memurluk, tek yanlı ve güvencesiz bir yapıdaydı.
- Memurluğa girişte liyakat ilkesi gözetilmiyor, rüşvet ve kayırmacılık önemli rol oynuyordu.
- Düzenli bir sınıflandırma mevcut değildi ve yükselmelerde kıdem esas alınıyordu.
- Aylıklar arasında büyük farklar bulunmaktaydı.
- Emeklilik hakkı tanınmıştı.
- Memurlukta tam gün çalışma esası vardı.
- Memurlara siyaset yasağı getirilmişti.
- Kamu görevlilerinin grev ve sendika hakkı bulunmamaktaydı.
- Disiplin düzeninden taviz verilmiyordu ve sert disiplin cezaları uygulanmaktaydı.
- Memurlar, görevleri ile ilgili, özel yargılama usullerine tabi tutulmuşlardı.
- Memurlar toplu olarak işten çıkarılabiliyordu.

Bu dönemdeki kamu personel rejimini iki tarihsel aşamada incelemek mümkündür. 1920-1929 yılları arasındaki birinci tarihsel aşama, kamu personel rejiminin devrim koşulları altında inşasıdır. Bu aşama, Cumhuriyetin toplumsal yaşamı ve devlet aygıtını yeniden düzenlemesine denk gelir, kamu personel rejimi de bu yeniden inşanın bir unsurudur. 1929-1945 yılları arasındaki ikinci tarihsel dönem, kurulan kamu personel rejiminin yerleştiği dönemdir.

---

<sup>82</sup> Findley, a.g.e., s. 230-232

<sup>83</sup> Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul, 1968, s. 39-41'den Akgüner, a.g.e., s. 12-13

### 3. 2. 3. 1. Kamu Personel Rejiminin İnşası (1920 – 1929)

23 Nisan 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Ankara’da açılmasından bir ay sonra 24 Mayıs’ta, kamu personel rejimine ilişkin aldığı ilk kararında, Meclis, İstanbul’daki hükümetin yaptığı memur terfilerini ve memurlarla ilgili diğer kararlarını yok hükmünde saymıştır. Ankara’daki hükümet Kurtuluş Savaşı boyunca, memurluk rejiminin günlük işleyişine ilişkin sınırlı kanun ve nizamnameler yayınlamıştır.

Anadolu’da kurulan Genç Cumhuriyet, Osmanlı bürokrasisini ve kamu personel rejimini bütünüyle devralmıştır. 1923 Devrimi, Osmanlı’dan bir kopuştur, ancak devlet aygıtı ve bürokrasi bir kabuk olarak devamlılık arz etmiştir. Cumhuriyet’in ilanından hemen sonra 1926-1929 yıllarında kamu personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır.

1923 sonrası kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma, 1924 Anayasası ile başlamıştır. 1924 Anayasası’nın memurun üst başlıklı 92-94. maddelerinde memurlara ilişkin anayasal ilkeler konulmuştur. Buna göre, *“hukuku siyasiyeye haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkına sahiptir”* hükmü ile yurttaşların siyasal haklara sahip olma koşuluyla, yeterlik ve hak edişlerine göre memuriyete alınması genel bir anayasal hak olarak düzenlenmiştir. Anayasa’nın bir sonraki maddesinde, memurların, nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, hizmete alınmaları ve görevlerine son verilmeleri, yükselme ve ilerlemelerinin özel bir yasayla düzenleneceği hükme bağlanarak, rejimin özel yasa ile düzenlenmesi ilkesi kabul edilmiştir. Anayasada memurlarla ilgili bir diğer ilke ise, kanuni emirle ilgilidir. Bu ilkelerin, daha az ayrıntılı olsa da 1876 Kanuni Esasisinin memurlarla ilgili hükümlerinin benzeri olduğu saptanabilmektedir.

Bu dönemde en önemli gelişme, 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu’dur. Bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel düzeninin geçerli kimi ilkelerini ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur.<sup>84</sup> 788 sayılı Kanunla; ilk kez “Devlet Memuru” nun tarifi yapıldığı gibi memur ve ücretlilerin işe alınışından

---

<sup>84</sup> Akgüner, a.g.e., s. 13

emekliliklerine kadar bütün çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir.<sup>85</sup>

Daha sonra 1930 yılına kadar, 1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1939 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun gibi, kamu personelinin çeşitli parasal haklarına ilişkin kanunlarla da desteklenen Memurin Kanunu, kariyer ilkesini kabul ediyordu.<sup>86</sup> Memurluğa girişte belli bir düzeyde öğrenim görmek şarttı ve yapılacak sınav sonucunda memurluğa girilebiliyordu. Memurların maaşlarına, kişinin bulunduğu derecedeki gösterge ve katsayısının çarpımı sonucunda ulaşıyordu. Bunun yanında, bu döneme kadar memur maaşlarında yapılan birçok kesinti kaldırılarak, memurların parasal anlamda durumları iyileştirilmek istenmiştir. Bu kanunda, sicil ve emeklilik düzenlenmiş, memurların siyasetle uğraşmaları yasaklanmıştır.

Ülkemizde ilk defa, 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ve 1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu ile maaş sistemi düzenlenmiş, 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Ayıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile kamu hizmetlerinde personel sayısının dengede tutulması amaçlanmıştır.<sup>87</sup>

778 sayılı Memurin Kanunu, Devlet memurları maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi için özel kanunlar çıkarılmasını öngörmekteydi. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme, 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunudur. Bu kanunda memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşları, naklen atananların maaşları, atamaların tebliği, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekalet maaşları, ek görevler, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları ve hakları, yargılanan ve tutuklananların maaşları, adayların maaşları gibi konuları düzenleyen hükümlere yer verilmiştir.<sup>88</sup>

Bu dönemde, memurların mali statüleri ile ilgili çıkarılan ikinci özel kanun 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun olmuştur. Bu kanunla ilk kez barem sistemi uygulanmaya başlanmış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, değişik adlar altında memurların

---

<sup>85</sup> Ali Öztürk, "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 42, s. 5

<sup>86</sup> Adal, a.g.e., s. 43-46'dan Akgüner, a.g.e., s. 14

<sup>87</sup> www.dpb.gov.tr/tarihce.htm isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

<sup>88</sup> **Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi**, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödemesine gidilmiştir.<sup>89</sup> Daha önce bütçe kanununa bağlı cetvellerde gösterilen memur kadroları, bütçe kanunlarından çıkarılarak kanunun bünyesine alınmıştır. 1452 sayılı Kanunda, memuriyetler 20 dereceye ayrılarak sınıflandırılmıştır. Bu derecelerden 1'den 5'e kadar olanlar (A), 6'dan 13'e kadar olanlar (B), 14'ten 20'ye kadar olanlar (C) olmak üzere üç seriye ayrılmıştır. En yüksek derecenin aylığı 150, en düşük derecenin aylığı ise 10 göstereye sahipti. Bu gösterge rakamları belli bir katsayı ile çarpılarak aylık tutarları hesaplanmaktaydı.<sup>90</sup>

1926'da 788 sayılı Memurin Kanunu, 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929'da çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile Cumhuriyetin kamu personel rejiminin yasal çerçevesi çizilmiştir. 1452 sayılı Yasa, 1939'a kadar uygulanmış, bu tarihte 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1930'da ise 1909 tarihli Memurini Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun yerine, askeri ve sivil memurları kapsayan 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu çıkarılmıştır. Barem rejimi olarak da adlandırılan bütün bu yasalarla oluşturulan düzen, genel ilkeleri itibariyle, yeni tarzda kamu personel rejimi özellikleri göstermektedir. Bu süreçle, 1929'a kadar Genç Cumhuriyet, Osmanlı kamu personel düzenlemelerini, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanunu hariç olmak üzere, tasfiye etmiş ve yeni bir rejim kurmuştur.

### **3. 2. 3. 2. Kamu Personel Rejiminin Yerleşmesi (1929-1945)**

1929'da Türkiye'de barem rejimi bütünüyle uygulamaya konulmuştur. Yeniden düzenlenen kamu personel rejimi, genel ilkeleri itibariyle, aynı dönemde Batı ülkelerinde de uygulanan personel rejimlerine benzerdir. Oluşturulan rejim, aynı zamanda 1876 sonrası Osmanlı'da oluşturulan kamu personel rejimiyle de benzer niteliktedir. Ancak bu düzeni, Osmanlı'dan farklılaştıran temel etmen, devrim koşullarında toplumsal yapının bütünüyle farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Personel rejiminin farklılaşması, siyasal ve toplumsal alandan türemektedir.<sup>91</sup> Devrimin tepeden niteliği ve kamu personel rejiminin tam bağımsızlık koşullarında

---

<sup>89</sup> Ergun, a.g.e., s. 248

<sup>90</sup> Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>91</sup> Aslan, Statü Hukukundan Esnekliğe, s. 248

oluşturulması, Cumhuriyet dönemi kamu personel rejiminin Osmanlı'dan kopuş noktasını belirginleştirmektedir.

### **3. 2. 3. 2. 1. Barem Rejiminde Memurlar ve Müstahdemler**

Memurin rejimi, yukarıda betimlenen toplumsal koşullar altında inşa edilmiş ve 1930'dan itibaren yaşama geçmiştir. Oluşturulan rejimde kamu işçileri dışında, iki temel kamu çalışanı kategorisi bulunmaktadır; memur ve müstahdemler.

Bu yasada memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir. Bu yasa 44 yıl yürürlükte kalmıştır. Bütünü itibariyle, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk statüsü yarattığı söylenebilir.<sup>92</sup>

Bu dönemde, kamu personeliyle ilgili hukuki düzenlemeler incelendiğinde; memur ve müstahdem olmak üzere iki istihdam şekline yer verildiği, memuriyete girişin genel şartları belirlenmekle birlikte kurumlara özel şartlar getirebilme yetkisi verildiği, kadınların ilk defa Devlet memuru olarak alındıkları, memurluğa ilk defa atananların belli bir adaylık devresinden geçmesinin zorunlu tutulduğu, memurluğa alınanların öğrenim durumlarına göre girebilecekleri aylık derecelerinin belirlendiği, terfilerde kıdemin esas alındığı, çeşitli disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesini gerektiren hallerin sayılarak belirtildiği, idareten azil uygulamasının yürürlükten kaldırıldığı, memurların görev başındayken yaptıkları eylem ve hareketlerden dolayı yargılanmalarının özel hükümlere bağlanmak suretiyle güvence altına alınmalarının sağlandığı görülmektedir.<sup>93</sup>

### **3. 2. 3. 2. 1. 1. Memurlar**

788 sayılı Memurin Kanunu, memuru, “kendisine kamu hizmeti verilen ve memur siciline kayıtlı olarak genel veya özel bütçelerden maaş alan kimse”<sup>94</sup> olarak tanımlamıştır. Bu tanımdan, memurların belli bir kamu hizmetini yerine getirmesi,

---

<sup>92</sup> Bülent Kara, “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Aralık 2006, Cilt: 30, No: 2, s. 150-151

<sup>93</sup> **Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi**, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>94</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 109

bir sicilinin bulunması ve genel ya da özel bütçeden maaş alması gerektiği saptanabilir.

Barem rejiminde, memurluk alt iki kümede toplanmıştır; devlet memurluğu ve belediye memurluğu. Bu iki statüden, hak ve yükümlülükleri yasayla düzenlenen devlet memuru ile nizamnameyle düzenlenen belediye memuru arasında, yasa koyucu tarafından açık bir ayrıma gidilmiştir. Memurlara ilişkin olarak yukarıda sayılan nitelikler yanında, bir diğeri ise, müstahdemlerin ücretle çalıştırılmasına karşın, memurların maaşla çalıştırılması esasıdır. Maaşla çalıştırma yasayla belirlenen yöntemle hesaplanan ve güvenceli bir gelir anlamına gelmektedir. Müstahdemlerin gelir kaynağı olan ücret ise, bütçe yasaları ve bireysel sözleşmelerle belirlenmektedir. Bu çerçevede, memurun maaş, müstahdem ise ücret alması, gelir açısından bu iki kamu çalışanı arasındaki maaş/ücret güvencesi farklılığına işaret etmektedir.

### **3. 2. 3. 2. 1. 2. Müstahdemler**

Barem rejiminde, memur (ve işçi) dışındaki kamu çalışanları müstahdem kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir. Memurin Kanunu müstahdemi, “kamu işlerinde ücretle çalıştırılan, memur siciline kayıtlı olmayan ve memur hak ve yetkilerinden yararlanmayan kimse”<sup>95</sup> olarak tanımlamıştır. Bu tanımdan hareketle, müstahdemlerin, devlet işlerinde ücretle çalıştırıldığı, kadrolarının olmadığı ve memurların hak ve yetkisine sahip bulunmadıkları söylenebilir.

Ayrıca Yasada, müstahdemlerin sözleşme ile çalıştırılması esası getirilmiştir. Müstahdem ile idare arasında sözleşmenin yapılmadığı durumlarda, idarenin bütün çalışma koşullarını saptaması kabul edilmiş, eğer müstahdem bu koşulları kabul ederse bunlara karşı şikayet hakkı açıkça ortadan kaldırılmıştır.<sup>96</sup>

### **3. 2. 3. 2. 2. Memurin Rejiminin Genel Nitelikleri**

Memurluk rejimine ilişkin olarak Memurin Kanunu genel bir düzenleme niteliğini taşımakla birlikte, bu dönemde her bakanlığın kendi memurluk düzenlerini yine kendi yasalarıyla oluşturmaları kabul edilmiştir.

1452 sayılı Yasayla getirilen esaslarda ve maaşların hesaplanmasındaki yöntemde zamanla bozulmalar meydana gelmiş ve bu durum yeni bir yasayı gerekli kılmıştır. 01.09.1939 tarihinde çıkarılan ve Barem Kanunu diye de adlandırılan 3656

<sup>95</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 109

<sup>96</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 250-251

sayılı yasa, 1452 sayılı yasayı yürürlükten kaldırmıştır. Bu yeni yasa ile birlikte, kalıplaşmış bir barem sistemi uygulamasına gidilmiştir.<sup>97</sup> Barem Kanunu olarak da anılan 3656 sayılı Kanunla; 1452 sayılı Kanundaki katsayı sistemi kaldırılmış, aylık dereceleri 20'den 15'e indirilmiş, 1 inci derecedeki memurun aylığı aslı 150, tutarı 600, 15 inci derecedeki memurun aylığı aslı 10 tutarı 40 lira olarak tespit edilmiş, derece yükselmesi ile ilgili süreler değiştirilerek yüksek okul mezunları için 3 diğerleri için ise 4 yıla çıkarılmıştır.<sup>98</sup>

3656 sayılı Yasa, 1452 sayılı Yasanın yetersizliklerini gidermek için çıkarılmış olsa da, yasanın çıkarılmasından kısa bir süre sonra başlayan İkinci Dünya Savaşı, hayat pahalılığı getirdiğinden, memur maaşlarına yapılan zamlar ve ek ödemeler maaş sistemini bozmuştur. 3656 sayılı yasada da pek çok değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde (1942-1948) çıkarılan ve 3656 sayılı yasada değişiklikler yapan başlıca yasalar 4178, 4598, 4644, 4805 ve 4988 sayılı yasalardır. Daha sonra 1953 yılında çıkarılan 6211 ve 6675 sayılı yasalar ile 1959 yılında çıkarılan 7244 sayılı yasa, çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla yapının biraz daha bozulmasına katkıda bulunmuştur.<sup>99</sup>

1939 yılına kadar, memurluğa girişte, sınav ilkesi uygulamaya konulamamıştır. 1939 yılında çıkarılan Kanunla, istisnai memuriyetler, uzmanlık bilgisi gerektiren memuriyetler ve belli bir hizmet öncesi eğitim görüp aldığı eğitimle ilgili kurumlarda hizmete alınanlar dışında kalan memuriyetler için birden fazla istekli olması durumunda yarışma sınavı, az olması durumunda ise yeterlik sınavı esası getirilmiştir. Müstahdemler için ise herhangi bir sınav koşulu getirilmemiştir.<sup>100</sup>

Memurin rejiminde, memur güvencesi gevşek olarak düzenlenmiştir. 788 sayılı Yasada belirtilen haller dışında memurun azli kaldırılmıştır. Yükselme, kıdem ve amirin takdiri üzerine kurulmuştur. Kıdem ve takdirin yanında eğitim koşulu bir etmen olarak var olmakla birlikte, daha geride yer almıştır. 788 sayılı Kanunda, disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesini gerektiren eylemler sayılmıştır.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Ergun, a.g.e., s. 249

<sup>98</sup> **Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi**, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>99</sup> Ergun, a.g.e., s. 249

<sup>100</sup> Cemal Mıhçıoğlu, "Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensipleri", **Anakara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 1958, s. 109-112

<sup>101</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 256

Memurun Kanunu'nda memurların sendika hakkına ilişkin bir kural yer almamaktadır. Bu kanunda grev yasağı açık olarak düzenlenmiş, buna uymayan memurlar için, ihraç ve sınıf tenzili cezası getirilmiştir. Yine bu kanunda, memurların siyasetle uğraşmaları yasaklanmıştır.<sup>102</sup>

3656 sayılı Kanun ile maaş terfi belli esaslara bağlanmıştır. Bu kanuna göre, üst dereceye terfi için, en az 3 sene bir derecede bulunmuş olmak ve üst dereceye terfi hak kazanmış olmak gerekmektedir. Memurun mesleki bilgisi, başarısı, sicili, amirinin takdiri gibi hususlar bu hak edişi değerlendirmede göz önünde tutulur.<sup>103</sup>

Dönemin özelliğine bakıldığında bir memurun üst dereceye terfi edebilmesi için, kıdem ve liyakatın ön planda olduğu görülmektedir. Liyakat, yükselmeye olduğu gibi, devlet memurluğuna devam edebilmek için de önemli bir etkidir. Liyakatin takdirinde memurun sicili ve işteki başarısının değerlendirilmesi büyük işlev görmektedir.<sup>104</sup>

788 sayılı Kanunda, devlette ücretle çalıştırılan herkes müstahdem sayılmıştır. 1939 yılında, memur ve müstahdem türüne ek olarak, ücretli memur adlı üçüncü bir tür yaratılmıştır. Bu tür, müstahdem kategorisi içinden çıkarılarak; müstahdemlerden odacı, bekçi gibi bedenen çalışanlar müstahdem sınıfında bırakılmış, unvanları memurlara benzeyen ve zihinsel işler yapanlar ücretli memur olarak kabul edilmiştir. Ayrıca kamu kesiminde, bugünkü işçi statüsünde yevmiyeli çalışacak geçici hizmetli ve daimi hizmetli istihdamı olanağı açılmıştır. Bu kesim ile ilgili olarak genel düzenleme, 1958 yılında yapılmıştır.<sup>105</sup>

Bu dönemde personel rejimi ile ilgili yaşanan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün kurulmamış olması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmasının personel sisteminin verimli işlemesini engellemesi, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin yapılan birçok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen 1923-1945 arası dönemde,

---

<sup>102</sup> Mesut Gülmez, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**, TODAİE Yayını, 2002, s. 5-8

<sup>103</sup> Cemal Mıhçıoğlu, "Türkiye'de Liyakate Göre Terfi Meselesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, 1957, s. 92

<sup>104</sup> Mıhçıoğlu, a.g.m., s. 92

<sup>105</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 109



memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir.<sup>106</sup>

### **3. 3. 1945-1980 ARASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ**

#### **3. 3. 1. Yeni Kamu Personel Rejiminin İnşası: 1945-1965**

Yeni rejim, 1965'te Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilmesiyle yaşama geçmiştir. Rejimin inşası, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde 1950'lerin ikinci yarısından itibaren hızlanarak sürmüştür. 1960'larda tekeli düzenlemenin bir parçası olarak personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır. 1945-1965 yılları arasında kamu personel rejiminin inşası parça parça ilerlemiş, 1961 Anayasası sonrasında yeni düzenlemelerle rejim bütünüyle kurulmuştur.

Bu döneme ilişkin ilk önemli düzenleme, 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'dur. Bu kanunla, 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu yürürlükten kalkmıştır. 5434 sayılı Yasa emeklilik hakkının genişletilmesini amaçlamış, bu doğrultuda olarak, müteferrik müstahdemlere de emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile bazı KİT'lerin, Merkez Bankası çalışanlarının, il özel idaresi ile belediye memurlarının tekaüt sandıkları Emekli Sandığına devredilerek, emeklilik rejimi tek elde toplanmış ve merkezi olarak düzenlenmiştir.<sup>107</sup>

1952'de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan, 1958'de 7163 sayılı Örgüt Yasası çıkarılan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'yle (TODAİE), merkezi olarak memurların eğitimi ve üst düzey yönetici yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde, Memurlar Yasası'nda doğrudan hizmet içi eğitime ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Memurların hizmet içi eğitimi belirli bir düzenlilik arz etmemekte ve genellikle kurumlar tarafından yerine getirilmekte, hizmet usta-çırak ilişkisiyle öğretilmektedir. TODAİE'nin kurulması ile hizmet içi eğitim, merkezi ve kurumsal bir yapı kazanmıştır. Enstitü, bu temel işlevinin yanında kamu yönetimi alanında araştırma etkinliklerinde bulunacaktır.<sup>108</sup>

1960'a kadar olan dönemde, memurların iş güvencesi temel tartışma alanını oluşturmuştur. Bu döneme kadar yürürlüğe giren 5439, 6422 ve 6435 sayılı Yasalar, 1961 Anayasası ve 657 sayılı Kanundaki güçlü memur güvencesine kaynaklık

<sup>106</sup> Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, www.basbakanlik-dpb.gov.tr isimli siteden 04.10.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>107</sup> Aslan, Statü Hukukundan Esnekliğe, s. 269-270

<sup>108</sup> www.todaie.gov.tr/v1/hakkimizda.php?Baslik=74 isimli siteden 12.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

etmiştir. 5439 sayılı Yasa ile hükümete, kadroları kaldırma yetkisi verilmiştir. 6422 sayılı Yasayla, yaş kaydına bakılmaksızın 25 yılını doldurmuş memurların İdare tarafından resen emekliliğe sevki mümkün hale getirilmiştir. 6435 sayılı Yasayla da, bakanlıklara memur, müstahdem ve üniversite personelini neden göstermeden ve disiplin kararı gerekmeden işten uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır.<sup>109</sup>

Bu sebeplerden dolayı, 1961 Anayasası ve 657 sayılı Kanun ile bu düzen tersine çevrilmiş, 1960 sonrasında güçlü memur güvencesi kurulmuştur. Bu güvence, idari yargı denetimiyle de desteklenmiştir. Bu doğrultuda olarak, 1961 Anayasası, memurlara ilişkin önemli konuları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

1961 Anayasası öncelikle, kamu hizmetine girme hakkını bütün yurttaşlar için siyasal bir hak olarak tanımıştır. İdarenin, yurttaşların hizmete alınmasında görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetemeyeceği anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir. Anayasa, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceği kuralını getirerek temel istihdam biçiminin memurluk olduğunu hükme bağlamıştır. Bir diğer anayasal ilke, memurların çalışma rejimi ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunluluğudur.

Anayasa, bir önceki dönemde, siyasal iktidarların memur güvencesini gevşetmeye yönelik çabalarına bir tepki olarak, memurların güvencelerini açık olarak düzenlemiştir. Memur teminatı başlıklı hüküm ile disiplin süreci anayasal esaslara bağlanmış ve bütünüyle yargı denetimine alınmıştır. 1961 Anayasası, memurların sendika hakkını tanımıştır. Ancak bu hüküm, 12 Mart sürecindeki Anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmış, 1971 sonrasında memurlar dernekler biçiminde örgütlenmişlerdir. 1961 Anayasası'nda memurlara ilişkin bir başka düzenleme, siyaset yasağının getirilmesi olmuştur.

Yeni rejimin inşasında önemli bir kurumsal düzenleme, 27 Mayıs'ın hemen ertesinde Aralık 1960'da kurulan Devlet Personel Dairesi'dir. James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından "Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler" isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulan Barker Raporu doğrultusunda kurulan Devlet Personel Dairesi, bütün kamu personelini kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde

---

<sup>109</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 167

kurulmuştur.<sup>110</sup> Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Dairesi, genel sorumlu kuruluş olarak devletin personel rejiminin yönetimiyle görevlendirilmiştir. Cumhuriyetin başından beri kamu personel yönetiminden sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı iken, 1960'dan sonra Devlet Personel Dairesi ile bakanlık sorumluluğu paylaşmışlardır. Maaşa ilişkin konularda Maliye Bakanlığı, kadro alanında her iki kurum ortak görev yapmakta, geriye kalan konularda ise Devlet Personel Dairesi yetkilidir. 160 sayılı Yasada kurumun amacı şöyle ifade edilmiştir; *“personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek.”* Kurum, 1960'da öncelikle personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede yeni personel yasasının hazırlanmasıyla görevlendirilmiştir.<sup>111</sup>

Kamu personel rejiminin yeniden inşası iki temel yasa ile büyük ölçüde sonuca ulaşmıştır. 1965 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel rejimi yeniden yapılanmıştır. Ancak, 624 sayılı Yasa ile başlayan memur sendikacılığı kısa sürmüş, 12 Mart askeri darbesi sonrasında yapılan Anayasa değişikliğiyle memur sendikaları ortadan kalkmıştır. Memurlar, 624 sayılı Yasanın ortadan kalkması ile 1980'e kadar dernek statüsünde örgütlenmişlerdir. 657 sayılı Yasa, Memurin Kanunu'nu ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Ancak, 657 sayılı Yasanın mali hükümlerinin uygulanması, 1970 yılında 1327 sayılı yasa ile mümkün olmuş, 1965-1970 yılları arasında bir geçiş dönemiyle, 3656 sayılı yasa uygulanmaya devam etmiştir. 1970 yılında 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile kadro düzeni yeniden yapılanmıştır.

### **3. 3. 2. Yeni Kamu Personel Rejiminin Yerleşmesi: 1965-1980**

Türkiye'de kamu personel rejimi, 1960 sonrasında yeni bir nitelik kazanmıştır. Kamu personel rejimi, 1960 sonrasındaki düzenleme biçiminin bir parçası olarak, 1965'de çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile eski rejimden kopmuştur. Emeklilik rejimindeki kopuş ise, 1949 tarihli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile yaşanmıştır. Ancak rejimin değişmesi, tedrici olmuştur.

<sup>110</sup> Burhan Aykaç-Hüseyin Yayman-Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2/2003, s. 163

<sup>111</sup> [www.dpb.gov.tr/Baskanlik\\_Kurulus.html](http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html) isimli siteden 13.10.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

Bu dönemde, kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur. Devlet Memurları Kanunu, 788 sayılı Kanunun çağdaş ilkeler ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek düzenlemeler içermemesi nedeniyle, kamu personel düzeninde başlatılan reform çalışmaları sonucunda 1962 yılında hazırlanan ve kısa adı MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu) olan raporda belirtilen ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır.<sup>112</sup>

657 sayılı Yasa, çıkarıldığı 1965 yılından itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış ve ancak 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı Yasa ile uygulanma olanağı bulmuştur. Kabul edildiği günden itibaren birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan DMK, Türk hukuk mevzuatında en çok değişikliğe uğrayan kanun olma özelliğini taşımaktadır.<sup>113</sup>

Her yeni düzenlemenin belli bir direnişle karşılaşmasının bir gereği olarak, bürokrasi de ilk etapta, DMK'ya direnç göstermiştir. 788 sayılı Kanuna göre memur statüsü dışında kalan müteferrik müstahdemler, geçici hizmetliler, yevmiyeli teknik personel ve barem içi ücretliler 657 rejiminin memur statüsü içine yerleştirilmiştir. Müteferrik müstahdem ve geçici hizmetlilerin memurluk statüsüne sokulmasıyla bu kesimlerin güvenceleri ve hakları genişlediği için, bu kesimlerden tepki gelmemiştir.<sup>114</sup>

Memurluk statüsüne geçmede en büyük direnç, yevmiyeli teknik personelden gelmiştir.<sup>115</sup> Bu grup, görelî yüksek ücretlerinin ve genel rejimden ayrı statülerinin eşitlikçi bir rejim içine sokulmasına tepki göstermişlerdir. Üst düzey bürokrasi de gösterge ve katsayı hesabı ile ödeme yapan tek maaş sistemine direnç göstermiştir. Bu durum, 1970'den sonra tazminat adı altında oluşturulan ödeme kalemleriyle kısmen çözüme kavuşturulmuştur.

### **3. 3. 3. 1965 Sürecinde Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Özellikleri**

1970 yılında 1327 sayılı Yasa ile Devlet Memurları Yasası yaşama geçirilmiştir. Bu tarihten sonra, Maliye Bakanlığı'nın rejim üzerindeki etkisi gittikçe genişleyecektir. Bu etki, 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1327 sayılı Yasa ile

---

<sup>112</sup> Akgüner, a.g.e., s. 16

<sup>113</sup> Akgüner, a.g.e., s. 17

<sup>114</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 278

<sup>115</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 278-279

Devlet Memurları Yasası'nın hükümlerinin yaklaşık yarısı değişikliğe uğramış ya da kaldırılmıştır.

Anayasada yer alan, memurların istihdam biçimlerinin yasa ile düzenlenmesi ilkesi doğrultusunda 657 sayılı DMK, memurluk rejimini düzenlemiştir. 12 Mart sonrasında yürütmeye KHK çıkarma yetkisinin verilmesiyle, yasa ile düzenleme ilkesi, KHK ile düzenlemeye dönüşmüştür.<sup>116</sup>

1961 Anayasası'nın getirdiği yargı güvencesi doğrultusunda, Anayasa Mahkemesi kurularak rejime ilişkin yasalar yargı denetimine açılmış, idari düzenleme ve uygulamalar idari yargı organlarının genişleyen yargı denetimiyle karşı karşıya kalmıştır.

1961 Anayasası'nın memurluğu temel istihdam biçimi olarak düzenlemesi doğrultusunda, Türkiye'de kamu personel rejimi, memurluk üzerine kurulmuştur. Anayasa, asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceğini temel ilke olarak benimsemiştir. 657 sayılı Yasada da Anayasa'nın bu ilkesi çerçevesinde, temel istihdam biçimi olarak memurluk kabul edilmiştir. Kamu personel rejiminin genel yasası olan Devlet Memurları Yasası, rejimi tekçi istihdam biçimi üzerine kurmuştur. Buna göre, memurluk temel istihdam biçimidir, diğer statüler istisnaidir.

### **3. 3. 4. Devlet Memurları Kanununa Göre Kamu Görevlilerinin Türleri**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi, dört tür istihdam biçimi öngörmektedir. Buna göre, bu Kanunun kapsamını belirleyen 1. maddesinde sayılan kamu idare ve kuruluşlarınca yürütülen kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görülür.<sup>117</sup>

657 Rejiminde memurluk, temel istihdam biçimidir. 657 sayılı Yasada yer alan memur dışındaki bir diğer istihdam kategorisi sözleşmeli personeldir. Sözleşmeli personel statüsü, 657 Rejiminin kuruluşunda istisnai, geçici ve çok sınırlı bir istihdam biçimi olarak oluşturulmuş, 1970'lerde sınırlı bir genişleme yaşasa da, 1980'e kadar bu doğrultuda kullanılmıştır. 657 sayılı Yasa ile oluşturulan rejimde diğer bir istihdam biçimi, geçici personeldir. Geçici personel, bir yıldan az süreli veya mevsimlik işler için sözleşme ile istihdam edilen personeldir. Kamu personel rejiminde yer alan son küme olan, kamuda işçi statüsünde çalıştırılanlar doğrudan İş

<sup>116</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 176-177

<sup>117</sup> Günday, a.g.e., s. 520; Güler, **Kamu Personeli**, s. 107

Yasasına bağılıdır. 657 sayılı Yasada, işçi statüsüne ilişkin olarak bir düzenleme yapılmamıştır.

### **3. 3. 5. Memurluk Rejiminin İç Süreçlerinin Analizi**

657 Rejimi, güçlü bir memur güvencesi düzeni kurmuştur. Memur güvencesi, 1961 Anayasasının değişik hükümlerinde açıkça yer almıştır. Buna göre, asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yapılacağı ilkesi, memurların sürekli bir görev için hizmete alınacağına işaret eder. Anayasanın memurların istihdam rejiminin yasa eliyle düzenleneceği ilkesi ise, idarenin günlük yönetsel düzenlemelerle, istihdam rejimini belirlemesinin önünü kapatmıştır. Diğer yandan, Anayasa memur teminatı başlığı altında, disiplin rejiminin aşamalarını ayrıntılı olarak belirlemiş ve disiplin kararlarını bütünüyle yargı denetimine açmıştır. Ayrıca, Anayasanın idarenin bütün eylem ve işlemlerini yargı denetimine alması, memur güvencesini tamamlayan bir öge olmuştur.

657 sayılı Kanuna göre memur, yaşam boyu istihdam edilir. Yasada belirtilen haller dışında, memurun görevine son verilemez. Memurun yasada sayılan nedenler dışında işten çıkarılması ancak memurun memuriyetten çıkarılması cezası alması veya üç kez olumsuz sicil alması durumunda ortaya çıkar. Alınan kararlara karşı memurun idari yargıya başvurabilmesi, bu güvenceleri tamamlayan bir ögedir.

657 rejiminde memur güvencesini artıran bir diğer etmen, memurun kadrosunun kaldırılması durumunda bütün haklarının devam etmesi ve idarenin bu memuru başka bir göreve ataması zorunluluğunun bulunmasıdır. Memurun maaş güvencesi ve memurun görevine ilişkin olarak ayrı bir yargılama düzenine sahip olması, memur güvencesinin diğer unsurlarıdır.

657 Rejiminde kişi çok önemli bir hata işlemedikçe işinden olmaz. Başka bir deyişle, ehliyetsizlik ve yetersizlik nedeniyle görevine son verilen memura pek rastlanılmaz. Memur, hukuksal yönden hem üçüncü kişilere hem de devlete karşı korunmuştur.

657 Rejiminde, memurların hizmete alınmasında genel olarak sınav ilkesi kabul edilmiş, 1999 yılında merkezi sınav düzenine geçilmesiyle bu ilkeye son şekli verilmiştir. Bu konuda KMS ve DMS olarak adlandırılan sınavların getirilmesi

beklentileri tam anlamıyla karşılayamamasına rağmen, merkezi bir sistemin oluşturulması bağlamında olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.<sup>118</sup>

657 sayılı DMK'ya göre düzenli bir kariyer ilkesine dayanan memurluk rejiminde, memurun düzenli olarak yükselebileceği ve ilerleyebileceği derece ve kademeler bulunmaktadır. Memur, aldığı eğitime göre girdiği memuriyette, eğitim ve kıdemine göre ilerlemektedir. Rejimde ilerleme ve yükselmeler, memurun sicilinin olumlu olması durumunda otomatik olarak gerçekleşmektedir. Bu düzenin yanında, son yıllarda, genç memurların hızla yükselebilmeleri mekanizmaları getirilmiştir. Bu yöntem, 1980 sonrası kariyer düzeninin esneklik kazanmasında önemli bir araç olmuştur. Bu nitelikteki atamalarda, memurun yükseldiği görevindeki maaşı kazanılmış hak oluşturmaz. Memur, daha sonra başka bir göreve atandığında atandığı kadronun maaşını alır.

1961 Anayasası'nda, disiplin sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yargı denetimine açılmasıyla birlikte, 657 sayılı Yasadaki disiplin düzeni, anayasal ilkeleri temel almıştır. Memura, 657 sayılı Yasada sayılanlardan başka disiplin cezası vermek mümkün değilse de, disiplin cezasına neden olan eylemler konusunda böyle bir sınırlama mevcut değildir.

657 sayılı Kanunda personel başarı değerlemesine ilişkin hususlar Sicil başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre, her devlet memurunun bir memur kütüğü, numarası, bir memur cüzdanı ve özlük dosyası bulunacaktır. Özlük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının ehliyetinin tespitinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye çıkarma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde en önemli dayanaktır.<sup>119</sup>

DMK'daki sicil formu örneği incelendiğinde, formda yer alan soruların, memurun işteki verimliliğini ölçmekten ziyade kurallara uyup uymadığını ölçen sorular olduğu görülmektedir. Kamuda yerine getirilen görevler birbirinden farklı olmasına rağmen, çalışanların tek bir formda değerlendirilmesi ciddi bir çelişki doğurmaktadır.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Hatice Metin-Mustafa Altunok, "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 3, 2002/1, s. 82

<sup>119</sup> Filiz Ekinci, "Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 155, Temmuz-Aralık 2008, s. 182; Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 233

<sup>120</sup> Ekinci, a.g.m., s. 182

Ayrıca formda yer alan sorulardan bazıları, objektif değerlendirmeye uygun olmayan sorular olduğundan, subjektif değerlendirmeler kaçınılmazdır.<sup>121</sup>

DMK'da memurların eğitime ve yetiştirilmelerine önem verilmiştir. 657 Rejiminde, memur adaylık aşamasında temel hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulur. Bu eğitimde, memura, içeriği merkezi olarak saptanmış, genel kültür bilgileri yanında memur hukuku, hak ve yükümlülüklerini içeren işe alıştırmaya eğitimi verilir. Memurların bir diğer yetiştirilme yöntemi, bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla yabancı ülkelere gönderilmesidir. Buna göre, memurlar kurumlarına tanınan belirli kontenjan dahilinde, bütçe olanaklarıyla ya da sağlanan dış burslar aracılığıyla mecburi hizmet karşılığında yurtdışına gönderilirler. Ancak uygulamada birçok devlet memuru bu uygulamadan yararlanamamaktadır.

### **3. 4. 1980 SONRASI DÖNEMDE KAMU PERSONEL REJİMİ**

#### **3. 4. 1. DMK Rejiminden 1980 Sonrasına Geçiş**

1980'li yıllarda meydana gelen gelişmeler, memurluk rejimini çok farklı bir yöne döndürmüştür. Bazı memurlar, sözleşmelilik uygulamasıyla karşılaşmış, memurluk geleneksel niteliğini kaybetmeye başlamıştır.<sup>122</sup>

Türkiye'de kamu personel rejiminde değişimin nüveleri 1970'lerin ikinci yarısından itibaren belirmeye başlamış, 1980 sonrasında ise bir yandan 1980 öncesi dönemde hakim olan kamu personel rejimi parçalanmaya, diğer yandan da 1980 sonrası kamu personel rejimi kurulmaya başlanmıştır. 1980 sonrasında kamu personel rejiminin yapılanmasını aşağıdaki tarihsel çizgiler biçiminde sıralayabiliriz.

#### **3. 4. 1. 1. 1980 Öncesi Kamu Personel Rejiminin Aşındırılması**

1980'de başlayan ve eski rejimi değiştirme üzerinden hareket eden memurluk rejiminin niteliğini değiştirme olgusu, memur yerine sözleşmeli personel-işçi çalıştırmada kendini göstermektedir. Bir diğer istihdam biçimi olan geçici işçilik de, yerel yönetimlerde yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Bu dönemde memurluğa alternatif bir başka istihdam biçimi, kadro karşılığı sözleşmeli istihdam olmuştur. Kadro karşılığı sözleşmeli istihdamda bir yandan memur kadro ile istihdam edilmekte, diğer yandan idare ile sözleşme

---

<sup>121</sup> Ekinci, a.g.m., s. 182

<sup>122</sup> Birgül Ayman Güler, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 43-44



imzalamaktadır. Bu istihdam biçiminin en önemli özelliği, 657 rejiminden ayrı maaş düzenine sahip olmasıdır.

### **3. 4. 1. 2. 1980 Sonrası Kamu Personel Rejiminin İnşası**

Bir yandan 1980’de başlayan ve 1980 öncesi dönemin memurluk rejimini ortadan kaldıran gelişmeler yaşanırken, 1990’dan itibaren yeni yapılanma da yavaş yavaş oluşmaya başlamıştır.

Kamu hizmetinin kendisinin kamu istihdamının dışına çıkarılmasına neden olan özelleştirme politikası, geleneksel çalışma sistemini büyük ölçüde değiştirmiştir. Uygulama, vakıflaşma, projeci çalışma ve hizmetleri ihaleyle üçüncü kişilere yaptırma yöntemleriyle ortaya çıkmıştır. Kimi zaman kurumun politikasını belirleme gibi en temel işlevlerden biri bir proje ekibine verilmiş, kurulan vakıflara kurumların ana hizmetlerinden bazılarını görme yetkileri devredilmiştir. En geniş kapsamlı uygulama ise, geleneksel kamu hizmetlerinden bazılarını ihaleyle görme yolunun açılmasıyla gerçekleşmiştir.<sup>123</sup>

1990’larda kamu personel rejimi içerisinde taşeronlaşma genişlemiştir. 1988’de bütün rejim içerisinde yardımcı hizmetlerde başlayan taşeronlaşma, 1990’larda KİT ve yerel yönetimlerde asli ve sürekli hizmetlere doğru açılmıştır. 2000’lerde ise merkezi yönetimde, asli ve sürekli hizmetlerin taşeronlaşması, yaygın olarak ortaya çıkmıştır. 2003 yılında, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfına ilişkin bütün görevlerin piyasadan satın alınmasının önü açılarak, taşeronlaşma bu alandaki memurluk statüsünü eritmeye başlamıştır.

### **3. 4. 1. 3. Esnek Kamu Personel Rejiminin Bütünsel Olarak Kurulması**

Esnek kamu personel rejimine geçişin üçüncü ana çizgisi, 2000/2001 Bunalımı sonrasında ortaya çıkmıştır. 2003 yılında başlayan süreçte, kamu yönetiminde yeni yapılanmanın bir parçası ve aşaması olarak, 2003-2004 yıllarında hazırlanan Devlet Memurları Rejimi yeniden düzenleme yasa taslağı bütünüyle esnek bir kamu personel rejimi yaratmayı amaçlamaktadır.

2001 sonrası süreçte kamu personel rejimini etkileyen bir başka değişim ise, 2003 yılında esnek bir işçi çalıştırma rejimi getiren 4857 sayılı İş Kanunu’nun kabul edilmesidir. Esnek istihdam getiren İş Yasasıyla, 2004 yılı rakamlarına göre merkezi yönetimde çalışan personelin %13,6’sını, KİT’lerde çalışanların %60’a yakını oluşturulan işçilerin istihdam rejiminde esneklik benimsenmiştir. Böylece Türkiye’de

<sup>123</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 107

halen en büyük işveren olan devlet için çalışan işçiler esneklik rejimiyle istihdam edilmeye başlanmış, kamu personel rejiminin bir statüsü esneklik uygulamalarıyla karşı karşıya kalmıştır.<sup>124</sup>

### **3. 4. 1. 4. IMF ve Dünya Bankası**

1980 sonrasında kamu personel rejiminin inşa sürecinde, iki küresel aktör rejim üzerinde etkili olmuştur. 1980 sonrası kamu personel rejiminin küresel aktörleri olarak IMF ve Dünya Bankası, 1980’lerde KİT personel rejiminin dönüştürülmesi sürecinde yapısal uyarlama ve stand-by anlaşmalarıyla etkili olmuştur. Bir başka etki, kamu personel sayısının baskılanması ve yeni personel almama yönünde, yapılan anlaşmalara koşul konulması ile meydana gelmiştir. Ayrıca, düzenleyici kurumların ayrıcalıklı personel rejimleri, yine bu kurumların resmi ya da resmi olmayan etkisi altında biçimlenmiştir.<sup>125</sup>

IMF, değişik şekillerde kamu personel reformu adımlarını yönlendirmektedir. 1994, 1999 ve 2002 Niyet Mektupları ve bunların üzerine yapılan standby düzenlemeleriyle, kamu personel reformu adımlarını “Kamu Harcama Reformu” kapsamında yönlendirmektedir. Ancak, niyet mektupları ile gözden geçirme mektuplarında yer verilen hükümler, personel maaş ve ücretlerini düzenlemek, ödemelerin enflasyona endekslenmesine son vermek, personeli işten çıkarmak, personel almamak gibi ön koşullar biçiminde ortaya çıkmaktadır.<sup>126</sup>

Dünya Bankası, kamu yönetimi reformunun en yakın ve en kapsamlı müdahalecisi durumundadır. Süreç, 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Proje Kredisi ile başlamış, 2000 yılında imzalanan Ekonomik Reform Projesi Kredisi ile sürmüştür, doğrudan belirleyici etki 2001 yılında imzalanan Program amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Reformu Kredisi (PFPSAL-I) ve 2002 yılında imzalanan PSPSAL-II ile doğmuştur. Bu örgüt, sürece kamu yönetişimi, merkezi yönetim reformu ve fonksiyon analizi başlıklarıyla müdahale etmektedir.<sup>127</sup>

1980 sonrası dönemde IMF ve Dünya Bankası’nın, özellikle gelişmekte olan ülkelere tavsiye ettiği politikalarda, sadece mevcut durumun iyileştirilmesi için öneriler değil, sistemi bütünüyle değiştirecek köklü değişiklikler amaçlanmaktadır.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 308-309

<sup>125</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 309

<sup>126</sup> Güler, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları*, s. 53-54

<sup>127</sup> Güler, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları*, s. 54

<sup>128</sup> Aykaç-Yayman-Özer, a.g.m., s. 156

### 3. 4. 2. Memurluk Statüsünün Esnekleştirilmesi

Türkiye’de memurluk statüsünün esnekleştirilmesi, birkaç koldan ilerlemektedir. Bu çerçevede, memur istihdamı daraltılmakta, memurluk rejiminin içi boşaltılmakta ve rejimin iç süreçleri esnekleştirilmekte ve metalaştırılmaktadır. Bu üç olgudan hareket edilerek, 1980 sonrasında memurluk rejiminin esnekleştirilmesinin izi sürülebilir.

Üst düzey bürokraside memurluk statüsünün eritilmesi sözleşmeli ya da kadro karşılığı sözleşmeli statüler eliyle, alt düzey bürokraside ise, taşeronlaşma ve geçici işçilik aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu personel rejiminde esneklik ve memurluğun tasfiyesi, parçalı ve her idari birimde değişik araçlarla ilerlemektedir.

#### 3. 4. 2. 1. Sözleşmeli Personel

Sözleşme rejimi, kariyer yerine iş tanımına dayanan ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür.<sup>129</sup> Sözleşmeli personel, memur ve işçiden farklı bir istihdam biçimidir. İş güvencesi olmaması yönünden memurdan, çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip olmadığından dolayı da işçiden ayrılır. Sözleşmeli personel çalıştırmada amaç, ücret rejimi açısından farklılık yaratmak ve istihdamda daha esnek olabilmektir.

Sözleşmeli personel statüsü, 1980’den itibaren esnek kamu personel rejiminin ana istihdam biçimi olma niteliğini kazanmıştır. Bu istihdam biçimi, 1980’e kadar genel olarak 657 sayılı Yasa’nın 4/B hükmü ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur. Böylece sözleşmeli personel, 657’de tanımlanan sınırlı, istisnai bir istihdam kategorisi olmanın ötesine geçerek, süreklilik kazanmıştır.<sup>130</sup>

DMK, memurluk rejiminin parçalanmış statülerini tek çatı altında birleştirme hedefi doğrultusunda, müstahdemleri memur kategorisine dahil etmiştir. Kurulan bu tek statü ilkesi, sözleşmeli personelle birlikte aşınmaya başlamıştır. Başlangıçta istisnai durumlarda ve yabancı uzmanlar için geçerli olan sözleşmeli personel statüsü, özellikle 1980’lerden sonra, geniş uygulama alanı bulmuştur.

<sup>129</sup> İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 64-1, s. 208-209

<sup>130</sup> Sayan, a.g.m., s. 209

Ayrıca 2007 tarihli 5620 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle de sözleşmeli personel statüsü memurluk gibi asli bir istihdam türü haline getirilmek istenmektedir.<sup>131</sup>

1980 sonrasında ortaya çıkan sözleşmeli personel alt istihdam türlerini kendi içerisinde, istihdama ilişkin tüzel düzenlemeler açısından beş kategoriye ayırabiliriz: 657 sayılı Yasa'nın 4/B hükmüne göre, örgüt yasalarına göre kadro karşılığı, örgüt yasalarına göre, 4924 sayılı Yasaya göre ve KİT'lerde 399 sayılı Yasaya tabi sözleşmeli personel istihdamı.

### **3. 4. 2. 1. 1. 4/B'ye Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı**

657 sayılı Kanununun 4-B maddesine göre sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

657 sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı kamu personel rejimi içerisinde bu istihdam biçiminin genel rejimini oluşturur. Diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden zaman içerisinde istisnalar kazanarak ayrılmıştır. Sözleşmeli personel, 1965'te çok istisnai bir çalıştırma biçimi olarak betimlenmiş iken, statü gittikçe memurluğa alternatif, memurluğu eriten bir istihdam biçimi içeriğini kazanmıştır.

### **3. 4. 2. 1. 2. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı**

Kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü, personelin, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde ihdas edilmiş bir memur kadrosuna sahip olduğu, ancak aynı zamanda sözleşme ile çalıştırıldığı bir sözleşmeli personel alt istihdam biçimidir. Dolayısıyla personel, memur kadrosu işgal etmekle birlikte, aynı zamanda idare ile sözleşme ilişkisi kurmuştur. Personelin statü ilişkisinin aracı olan kadro işgal etmesi ve sözleşme ilişkisinin aracı olan idare ile bireysel akit imzalaması, akit imzaladığı süre içerisinde kadrosunun boşlukta kalmasını doğurmaktadır. Kamu hukuku açısından bu durum, personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle devlette istihdam edilmesi anlamına

---

<sup>131</sup> Sayan, a.g.m., s. 209

gelmektedir. Bunun anlamı, kadro karşılığı sözleşmeli personelin memur güvencesine sahip olduğu, ancak aynı zamanda sözleşme ilişkisiyle devlette istihdam edildiğidir. Bu alt statüyle ilgili birinci saptama, memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli, idare ile akit imzaladığından dolayı da sözleşmeli olduğudur. Kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsüne ilişkin ikinci saptama, kamu kurumlarının örgüt yasalarına hüküm konularak istihdamın kurulduğudur. Üçüncü bir saptama olarak, kadro karşılığı çalıştırmanın bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarında var olmadığı, Başbakanlık merkez örgütü ile bağlı/ilgili kuruluşlarında yaygın olarak ve bazı düzenleyici kurumlarda kullanıldığı belirtilebilir. Dördüncü saptama, istisnası olmakla birlikte, genel olarak uygulamanın var olduğu kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri ve kariyer uzmanları kadro karşılığı sözleşmeli istihdam edilmektedir. Kurumların diğer memurları ise, 657 sayılı Yasa'ya bağlı olarak çalıştırılmaktadır. Kadro karşılığı personel statüsüne ilişkin beşinci saptama, bu statüde çalışanların bireysel sözleşme ya da çıkarılan çalışma esasları dışında 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na tabi olduklarıdır. Bu konuda bireysel sözleşmelere ya da çalışma esaslarına, "hüküm bulunmadığı hallerde 657 sayılı Yasa hükümleri uygulanır" biçiminde bir kural konulmaktadır.<sup>132</sup>

Kadro karşılığı sözleşmeli personel, diğer sözleşmeli personel türleriyle karşılaştırıldığında, yüksek ücret ve güvenceye sahip olması yönünden diğer sözleşmeli istihdam biçimlerinden ayrılmaktadır. Bu istihdam biçimi, Başbakanlık bağlı-ilgili kuruluşlarında ve bazı düzenleyici kurullarda, üst düzey yöneticilerin ve kariyer uzmanlarının istihdam biçimidir. Kadro karşılığı sözleşmeli istihdam, devlette kritik mevkilerde görev alanların güvenceli statüde ve yüksek maaşlarla çalıştırılmasını amaçlamaktadır.

### **3. 4. 2. 1. 3. Düzenleyici Kurumlarda Sözleşmeli Personel**

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve Bağımsız İdari Örgütlenme olarak adlandırdığımız yapılanmalar ülkemizde 1980'li yıllardan sonra kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası'nın 167. maddesinin ilk fıkrası, "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.*" şeklindedir. Anayasa'nın 167. maddesi ile devlete verilen görevin kapsamında, yukarıda sayılan alanlarda gerek kamu

<sup>132</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 341

kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını müeyyideler yoluyla önlemek bulunmaktadır.<sup>133</sup> Bunlardan başka, geçmişten beri devletin yürüttüğü ancak son zamanlarda yapılan özelleştirme uygulamalarıyla özel sektöre devredilen bazı hassas sektörlerdeki işleyişi düzenleme açısından BİO'lar kurulmuştur.

Sözleşmeli personel istihdamının bir başka alt türü, kamu kurumlarının örgüt yasalarına dayanarak 657 ve diğer mevzuattaki sözleşmeli personele ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın personel çalıştırmasıdır. Bu tür istihdam, düzenleyici kurumlarda ortaya çıkmıştır. Düzenleyici kurumlarda kamu personel rejimi, yeni bir anlayışa göre yapılmıştır. Kurumların ana istihdam kategorisi sözleşmelilik olmuştur. Diğer yandan yaratılan personel rejimi, merkezi personel rejiminden koparak, her kurumun kendine özgü kamu personel düzeni ortaya çıkmış; düzenin asıl süreçleri bütünüyle merkezden özerkleşmiştir. Genel rejimden uzaklaşma ve özerkleşme, esnek kamu personel rejiminin temel ögesi olan ademi merkezileşmeyi ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca düzenleyici kurumların personel politikalarının serbestçe belirlenebilmesi, kurumlarda görev yapacak personelin kadrolarının ihdasının ve iptalinin Genel Kadro Kanunu ve Personel Kanunlarından ayrılarak Kurul kararıyla gerçekleştirilebilmesine imkan verilmesi, bunların ücret ve diğer mali haklarının keza Kurul kararıyla belirlenebilmesi, personel istihdamı için sözleşmeli, kadro karşılığı sözleşmeli, hizmet akdi, istisna, vekalet akdi gibi çeşitli statüleri uygulama, hatta yabancı uzman istihdam edebilme imkanı tanınması, kurumların görevlerini yapabilmesi için hiçbir sıkıntıyla karşılaşmamalarını sağlamayı amaçlamaktadır.<sup>134</sup>

#### **3. 4. 2. 1. 4. Sağlık Bakanlığı'nda Sözleşmeli Personel**

Türkiye'de 1980 sonrası sağlık politikalarında yaşanan neoliberal dönüşüm, dönemlerin iktisadi, sosyal ve siyasi özellikleri de dikkate alınarak 1980-88, 1989-2002 ve 2002 sonrası olmak üzere üç döneme ayrılarak incelenebilir.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Mehmet Karakaş, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Maliye Dergisi**, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008, s. 110

<sup>134</sup> Kemal Erol, "Özerk Yönetimler", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 184

<sup>135</sup> Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, "Türkiye'de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 260, s. 158

1980-88 arası dönemde bazı neoliberal politikaların temelleri atılmışsa da, çeşitli müdahaleler sonucunda bu politikaların hızı kesilmiştir. Bu dönemi izleyen 1989-2002 dönemi, bir dizi yasa tasarısının gündeme geldiği ancak yasalaşmanın sınırlı olduğu bir dönemi simgelemektedir. AKP iktidarı ile başlayan 2002 sonrası dönem ise, bu tarihe kadar kısmen gerçekleştirilen neoliberal uygulamaların aşama aşama hayata geçirilmeye başlandığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>136</sup>

2003 yılında kabul edilen 4924 sayılı Kanun, sözleşmeli personel çalıştırma ve taşeronlaşmayı Bakanlıklarda asli ve sürekli hizmetlerde mümkün hale getirmiştir. Bu iki olguyla birlikte, sağlık hizmetlerinde esnek istihdam hız kazanmıştır.

4924 sayılı Kanunun amacı, eleman temininde günlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek ve işçi sayılmayan sağlık personelinin hizmet şartlarını, niteliklerini, işe alınma ve işine son verilme hallerini, görev ve yetkilerini, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, ücret ve diğer ödemeleri ile özlük işlerini düzenlemektir. 4924 sayılı Kanuna göre, sözleşme imzalayan sağlık personelinin sözleşmesinin süresi bir yıldır. Bu sözleşmeler bitimlerinden en geç bir ay önce haber vermek koşuluyla sözleşme süresi sonunda Bakanlık tarafından gerekçesiz feshedilebilmektedir. Ayrıca Bakanlık, norm pozisyon sayısında değişiklik olması, birimlerin kapatılması, bu birimlerde sözleşmeli personel istihdamından vazgeçilmesi hallerinde de (geçerli neden), sözleşme süresinin içinde, bir ay önceden ihbarda bulunmak, ancak bu sefer gerekçesini de belirtmek şartıyla sözleşmeyi feshedebilecektir. Sadece, 10 yıl süreyle kesintisiz çalışan ve bu süre içinde disiplin cezası almamış olan personel “*sürekli sözleşmeli personel*” statüsüne kavuşabilecektir.<sup>137</sup>

4924 sayılı Kanunun 7. maddesinde, “*Kesintisiz on yıl süreyle sözleşmeli personel olarak hizmet etmiş ve bu süre içerisinde aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış olanlar, sicilleri olumlu olmak kaydıyla, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde etmiş sayılır. Bu hakkı elde etmiş personelin sözleşmesi, 657 sayılı Kanuna göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini gerektirecek bir suç işlemedikçe emeklilik hakkını elde edene kadar Bakanlık tarafından tek taraflı olarak*

<sup>136</sup> Yenimahalleli Yaşar, a.g.m., s. 158

<sup>137</sup> Seyhan Erdoğan, “Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?”, **YOL-İŞ Dergisi**, Sayı: 81, 2004, s. 21-22

*feshedilemez.*” denmektedir. Yani 10 yıl süre ile sözleşmesinin yenilenmesi şansını yakalayan sözleşmeli sağlıkçı, gerekçesiz fesih uygulamasından kurtulabilecektir.

### **3. 4. 2. 1. 5. KİT’lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı**

1980’li yılların başında KİT’ler 233 sayılı KHK ile yeniden ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak 233 sayılı KHK ve yine aynı konudaki 308 sayılı KHK’nın özellikle personel rejimine ilişkin bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine ortaya çıkan boşluk 22 Ocak 1990 tarih ve 399 sayılı KHK ile doldurulmuştur. Ne var ki bu KHK’nın da bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince 1991 yılında iptal edilmesi üzerine 1992 yılında 3771 sayılı yasa ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesindeki hususlar göz önünde tutularak 399 sayılı KHK ‘da yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, daha sonra çıkartılan çeşitli yasa ve KHK’larda da KİT personelinin hukuki statüsüne ilişkin düzenlemeler mevcut olduğundan KİT personelinin mevcut hukuki statüsü oldukça karışık bir görüntü arz etmektedir.<sup>138</sup>

KİT’lerde çalıştırılan personelin istihdam türlerini 399 sayılı KHK’nın 3. maddesi üç ana başlıkta toplamıştır. Bunlar, memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerdir. 399 sayılı KHK’nın 3. maddesinin a bendinde yapılan bu üçlü gruplandırmada yer alan memurlar grubu 657 sayılı Kanuna tabi klasik memur tanımından bir hayli farklıdır.<sup>139</sup>

Kural olarak KİT’ler ve bu teşebbüslerin personeli 657 sayılı Kanunun kapsamı dışındadır. Ancak 399 sayılı KHK’nın 3. maddesinin a bendinde KİT personeli arasında memurlardan da söz edilmektedir. Söz konusu memurlar 399 sayılı KHK’nın 3771 sayılı kanunun 1. maddesiyle değiştirilmiş b bendinde *“Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda, devlet tarafından tahsis edilen kamu sermayesinin karlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun bir şekilde kullanılmasında bulunduğu teşkilat, hiyerarşik kademe ve görev ünvanı itibarıyla kuruluşunun karlılık ve verimliliğini doğrudan doğruya etkileyebilecek karar alma, alınan kararları uygulatma ve uygulamayı denetleme yetkisi verilmiş asli ve sürekli görevler genel idare esaslarına göre yürüten kadrolu personel”* olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede bu görevleri yürütecek personelin, *“...genel müdür, genel müdür*

---

<sup>138</sup> Fevzi Şahlanan, “KİT Personel Rejimi”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 133

<sup>139</sup> Şahlanan, a.g.e., s. 133-135



*yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile ekli 1 sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personel”* olduğu belirtilmekte ve bu personel hakkında bu KHK’da belirtilen hususlar dışında, 657 sayılı Kanunun uygulanacağı hükme bağlanmaktadır. Dolayısıyla, 657 sayılı Kanun 399 sayılı KHK’da belirtilen hususlar dışında, KİT’lerde asli ve sürekli görevleri yerine getiren personel hakkında da uygulanacaktır.

399 sayılı KHK ikinci kategori KİT personeli olarak sözleşmeli personeli öngörmektedir. Buna göre, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri gören ve yukarıda sayılan personel dışında kalan ve sözleşme ile istihdam edilip işçi sayılmayan personel sözleşmeli personel olarak tanımlanmıştır. KHK’ya göre, bu personel işin niteliğine göre yılın veya günün belli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı olarak da istihdam edilebilecektir.

KİT’lerde çalıştırılan üçüncü grup personel 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi işçiler olup, KİT personeli arasında önemli bir yer tutmaktadır.

### **3. 4. 2. 2. Geçici İstihdam**

Geçici personel istihdamı, 657 sayılı DMK, Bakanlar Kurulu Kararları ve Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar ile düzenlenmektedir.<sup>140</sup> 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre geçici personel, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak tanımlanmıştır.

Geçici personel uygulaması son yıllara kadar sınırlı bir istihdam şekli olarak uygulanırken Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar başlığıyla yürürlüğe konan Karar ile yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Bu karar çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarındaki geçici mahiyetteki işleri yürütmek üzere, bir mali yılda on ayı

---

<sup>140</sup> Aytül Güneşer Demirci, “İstihdamda Geçici Personel Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 254, s. 90

geçmeyecek şekilde, 657 sayılı Kanununun 4/C maddesine göre geçici personel çalıştırılabilecektir.<sup>141</sup>

Günümüzde bu istihdam türü, Milli Eğitim Bakanlığında, Türkiye İstatistik Kurumunda, Sağlık Bakanlığında, TBMM Genel Sekreterliğinde, Adalet Bakanlığında ve TRT gibi birçok kurumda hızla artan sayıda yaygın olarak kullanılmaktadır.<sup>142</sup>

### **3. 4. 2. 3. Taşeron Personel**

Son zamanlarda istihdam biçimlerinde meydana gelen değişimle birlikte, kamuda, kadro ve pozisyon işgal etmeden kamu hizmetlerini yerine getiren taşeron personel ortaya çıkmıştır. Taşeron personel, esnek kamu personel rejiminin önemli bir ögesidir. Bu istihdam biçimi, yerel yönetimlerden merkezi yönetime kadar her kademedede görülen bir istihdam biçimi halini almıştır.

Taşeronlaşma, önceleri istisnai bir uygulama iken; 1990'lerden sonra asıl nitelikteki kamu hizmetlerine de yaygınlaşmıştır. Bu sebepten, kamu personel yönetiminin yeniden tanımlanması gereği ortaya çıkmış ve böylece kamu hizmetlerini görme usullerinde ortaya çıkan yeni eğilimleri izlemek zorunluluk halini almıştır.<sup>143</sup>

## **3. 5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE GÜNCEL YAKLAŞIMLAR**

### **3. 5. 1. Esnek İstihdam**

Çalışma yaşamında esneklik günümüz dünyasında temel arayışlar arasında yer almaktadır. Esnekliğe başvuru alanlarından biri de, istihdam alanıdır. Bu bölümde kamu personel rejiminde esnekliğin uygulanabilirliği açısından bazı yaklaşımlar ele alınacaktır.

Öncelikle kamuda çalışan personelin seçimi aşamasında özenli davranma, esnek istihdamın temel koşullarından birini oluşturur. Bu olanağın bulunmadığı durum, istihdamda katılık ortamıdır. Özellikle, kadroların şişirilmesi, istihdamda katılığa yol açar. Kamu kesiminde siyasi etkiler yüzünden, zaman zaman aşırı istihdam görülmektedir. İnsan kaynaklarının özenle seçilmeyişi, giderek aşırı istihdama yol açmaktadır. Bu yüzden, esnek istihdam, aynı zamanda aşırı istihdamı

---

<sup>141</sup> Güneşer Demirci, a.g.m., s. 91

<sup>142</sup> Güneşer Demirci, a.g.m., s. 96

<sup>143</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 51

da önleyici bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, kamu kesimindeki kadro şişkinliği, söz konusu özenin gösterilmeyişinden kaynaklanmaktadır.<sup>144</sup>

Esnek istihdamın bir türü olan kısmi çalışma, Türk kamu personel rejimine halen yabancı bir kavramdır. Kısmi çalışmada en büyük güçlük, kamu kesiminde devlet memuru statüsünde çalışanlar bakımından yaşanmaktadır. Gerçekten, Devlet Memurları Kanunu madde 99, memurların haftalık çalışma süresini genel olarak 40 saat olarak belirlemiş ve bu sürenin Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenmesini öngörmüştür. Devlet memurları için günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile dinlenme süresi de, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca, illerde valiler tarafından saptanacaktır.

Çalışma süresinin eşit olarak dağılımını düzenleyen bu düzenlemelere karşılık, DMK m. 99/III; özel yasalarla yahut yasaya veya özel yasalara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin saptanmasına da olanak tanımaktadır. Kamu kesiminde devlet memurları için, ancak bu çerçevede, kısmi veya yarım zamanlı çalışma düzenlemelerine yer verilebilecektir.<sup>145</sup>

Türkiye'de kamu kesiminde, ücretler arasında önemli uçurumların bulunduğu görülmektedir. İşçi-memur ayrımının bir türlü çözüme kavuşturulamamış olması, özellikle kamu kesiminde aynı işi yapan ama farklı gelir elde eden çalışan kategorilerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Aynı yerde iki masada oturan ama statüleri değişik olan iki kamu çalışanı, aylık ve ücret farklılıklarından kaynaklanan farklı gelir miktarlarına sahip olabilmektedir. Bunun gibi, işçi statüsündeki bir kamu çalışanı, üst düzey kamu yöneticisi olan devlet memurundan daha yüksek gelir elde edebilmektedir. Tüm bu çarpıklıkların giderilmesi için, kamu çalışanları arasındaki haklı görülemeyecek bu tür farklılıkların giderilmesi gerekecektir. Bunun için de, liyakate ve göreve dayalı aylık/ücret sistemlerinin, özellikle kamu kesimine yerleştirilmesi bir zorunluluk halini almıştır.<sup>146</sup>

4773 sayılı Yasayla birlikte gerek kamu gerekse özel kesim işvereni, işten çıkarmalarda bir geçerli neden göstermek zorunda kalacaktır. Geçerli neden

---

<sup>144</sup> Tankut Centel, "Esnek İstihdam", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 236

<sup>145</sup> Centel, a.g.e., s. 240

<sup>146</sup> Centel, a.g.e., s. 242

gösterilmediği veya gösterilen neden kanunen geçerli neden oluşturmadığı takdirde ise, işçi feshin geçersizliğini yargıç önünde ileri sürebilecek ve yargıç da feshin geçersizliğine karar verdiğinde, işveren işçiyi işe başlatma ya da ağırlaştırılmış tazminat ödeme durumuyla karşılaşacaktır.<sup>147</sup> Bu gibi hükümler, işvereni daha dikkatli davranmaya sevk etmektedir. Devlet de kendi adına rasyonel davranma gerekliliğini hissettiğinden, sözleşmeli personel uygulamasına ağırlık verebilir. Çünkü işçi ve memurun güvenceye sahip olduğu söylenebilirken, sözleşmeli personel için bu durum, sözleşme süresi ile sınırlıdır.

Esnek istihdam önlemleri, yeni istihdam yaratmak suretiyle işsizliğin önüne geçilmesine yardımcı olmaktadır. Esnek istihdam, dış görünüşü itibariyle çalışan aleyhine gibi gözükse de işsizliği önlemede yardımcı olmaktadır.

### 3. 5. 2. Performansa Dayalı Ücret

Son zamanlarda birçok ülkede hizmet süresinin uzunluğuna göre ücret sisteminden vazgeçilerek bireysel ya da grup performansına bağlı ücret uygulamalarına geçilmektedir. 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede performansa göre ücret sistemine geçişte önemli adımlar atılmıştır.

Kamuda insan kaynakları reformu, kamu idaresinde geniş bir yeniden yapılanmayı, İKY politikaları bağlamında kurumlar arasında ademi merkezîyetçi bir düzeni, yetki devrini, kariyer planlama, yükselmeler ve ücret ödeme sistemlerinde performans yönetimini öngörmektedir.<sup>148</sup> Başka bir anlatım ile kamuda, özel sektördeki insan kaynakları uygulamaları ile mukayese edebilmek için kurumsal, yapısal ve düşünsel anlamda makro ve mikro düzeyde dönüşüm gerekmektedir.

Performans yönetiminin en önemli bileşenlerinden birisi, performans değerlendirmesidir.<sup>149</sup> Performans değerlendirmesi aracılığı ile amaç ve hedeflerin doğru tespit edilip edilmediği, tespit edilen bu amaç ve hedeflere ulaşmada ne ölçüde başarılı olunduğu gibi konularda bir yargıya varılarak, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenir. Performans değerlendirmesi sonucunda elde edilen veriler ışığında, bazı faaliyet ve projelerden vazgeçilerek, kamuda kaynakların israf edilmesi önlenmiş olur.

---

<sup>147</sup> Centel, a.g.e., s. 242-244

<sup>148</sup> Ali Rıza Büyüksulu, "Performansa Dayalı Ücret", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 277

<sup>149</sup> Ebru Yenice, "Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak-Haziran 2006, s. 123-125

Performansa dayalı ücret sistemleri, ücret ile performans arasında ilişki kurarak oluşturulan ücret sistemlerini içerir. Bu sistemde, çalışanın, önceden belirlenmiş hedefleri ne ölçüde gerçekleştirdiği değerlendirilerek, çalışan alacağı ücret belirlenir. Performansa dayalı ücret sisteminin kriterleri şöyle sıralanabilir:<sup>150</sup>

- Kişisel değerlendirmelerden uzak olmalıdır,
- Ölçülebilir olmalı ve önemliyle önemsizi birbirinden ayırt edebilmelidir,
- Performansı doğru bir şekilde ölçebilecek bir sisteme sahip olmalıdır,
- Çalışanlara ve yönetimlere geri bildirim yapılmalıdır,
- Anlaşılabilir olmalıdır,
- İstem dışı gelişen olayları hesaba katmamalıdır.

Performansın sağlıklı bir biçimde ölçülmesi oldukça zordur. Değerlendiricilerden kaynaklanan değerlendirme hataları ve kullanılan değerlendirme yöntemlerinin yetersiz yönleri bunlardan başlıcalarıdır. Ayrıca çalışanların performansının adil, rasyonel ve objektif bir biçimde belirlenmesi konusunda güvensizliği sistemin başarısını etkileyecektir.<sup>151</sup> Sistemin uygulanması aşamasında etkinliğini düşüren olumsuz koşullar ise şunlardır:<sup>152</sup>

- Kişisel yargılara açık durumlarda sistemi uygulamaya çalışmak,
- Hedefleri, performans gerçekleştikten sonra belirlemek,
- Çok kolay ya da çok zor hedefler belirlemek,
- Performans hedeflerini çalışanların benimsememesi,
- Amacı ödüllendirme ve cezalandırma olarak belirlemek,
- Çalışanlara performansları hakkında geri bildirim sağlamamak,

Kamuda, performans hedeflerinin sayılabilir ve ölçülebilir hedefler olarak belirlenmesi çok zordur.<sup>153</sup> Zira sayılabilir ve ölçülebilir hedefler, kamu yararı kavramı ile bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla, performans hedefleri belirlenirken, kamu yararından ödün vermemek için dikkatli davranmak gerekmektedir.

Performans yönetimi, çoğu zaman, ücret konusunda belirleyici olsa da, bazen de işi korumak ya da kaybetmek performans göstergelerine dayandırılmaktadır. Son

---

<sup>150</sup> Doğan Kestane, “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, Ocak-Nisan 2003, s. 132

<sup>151</sup> Kestane, a.g.m., s. 135

<sup>152</sup> Burcu Kumbul, **Ücrette Adaleti Sağlayan Performansa Dayalı Ücret Sistemleri**, www.isguc.org isimli siteden 28.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

<sup>153</sup> Kamil Ufuk Bilgin, “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık ‘Performans Yönetimi’”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 65, s. 63

zamanlarda, çalışanın yeterliliğini ölçmede performans yönetimi ön plana çıkmıştır.<sup>154</sup>

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür.<sup>155</sup> Bunun için de, öncelikle, iş analizleri ve iş tanımları ile birlikte, o işi yapacak personelin niteliği ve sayısı ortaya konmalıdır. Bu ve buna benzer standartlar sayesinde, bir işin ne kadar sürede ve kaç kişi tarafından yapılacağı ortaya konarak performans değerlendirmesinde kolaylık sağlanacaktır.

20.12.2000 tarihinden itibaren, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.<sup>156</sup> Böylece iş analizleri, iş ölçümleri yapılarak, gerekli kadro/pozisyon sayısı belirlenecektir. Sonuçta, bir işin gerçekleştirilmesi için gereken sayıdan fazla personel istihdamı önlenecektir.

Performans değerlendirmesinin başarısını etkileyen önemli öğelerden birisi de, personelin sisteme ne kadar inandığıdır.<sup>157</sup> Düşük performans ile yüksek performans arasında önemli ücret farkları olduğunu gören personel, performansını artırabilmek için daha özverili çalışabilecektir. Aksi takdirde, çalışanda, performansın doğru bir şekilde değerlendirilmediği duygusu oluşacak ve çalışanın işteki verimi düşebilecektir.

Performansa dayalı ücretin kamu kesiminde uygulanması için öncelikle performans kültürü oluşumu sağlanmalı ve personel bu konuda bilinçlendirilmelidir.

### **3. 5. 3. Eşit İşe Eşit Ücret**

Eşit değerde olduğu saptanan işleri yerine getiren personele eşit ücret ödenmesidir. Burada söz konusu olan iş eşitliği, mutlak eşitlik olmayıp eşdeğerliliklerdir. 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.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Büyüksulu, a.g.e., s. 285

<sup>155</sup> Kestane, a.g.m., s. 138

<sup>156</sup> Kestane, a.g.m., s. 139

<sup>157</sup> Ayşe Ünal, "İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi", **Kamu-İş**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 2000, s. 15

<sup>158</sup> Kestane, a.g.m., s. 128

657 sayılı Kanun hazırlanırken “Eşit işe eşit ücret” ilkesinden hareket edilmiş, ancak gereğinden fazla basit ve yetersiz unsurlara dayandığından, sistem eşit olmayan işlere eşit ücret uygulamasına yol açmıştır. Gösterge ve ek gösterge unsurlarının yetersizliğini telafi etmek üzere sisteme sürekli yeni unsurlar (yan ödemeler, zamlar, tazminatlar) ilave edilmiş, ilave tablolar, ilave göstergeler, maktu rakamlar üretilmiştir. Bunun sonucu olarak da sistem yamalı bohça haline gelmiştir.<sup>159</sup>

Eşit işe eşit ücret ilkesine göre, ücretlendirmede esas alınacak unsur, yapılan iştir. Bir işin farklı kimseler tarafından farklı işkollarında yapılması, o işe ödenecek ücret miktarını değiştirmemelidir. İş yaşamında, ücret konusunda, bu şekilde adaletin sağlanacağı savunulmuştur.<sup>160</sup>

Günümüzde, yasal olmamasına rağmen, düzenlenen memur eylemlerinin en önemli konu başlıkları iş güvencesi ve eşit işe eşit ücret prensibi olmaktadır. Bir kurumda aynı serviste aynı işi yapan uzman, uzman yardımcısı, şef ve memur gibi unvanlara sahip kamu görevlileri yaptıkları iş aynı olmasına rağmen farklı maaşlar alabilmektedir. Bu durum, huzursuzluklara ve motivasyonun düşmesine sebep olmaktadır.

Ücret politikalarında, kamu kesiminde ödenen ücretlerin özel kesimde ödenen ücretlerle karşılaştırılması anlamına gelen dış denge unsuru da gözetilmelidir.<sup>161</sup> Dış dengenin sağlanması için kamu kesiminde ve özel kesimde ödenen ücret miktarını karşılaştırmak yetmez. Çalışma şartları ve ücret dışı imkanlar da bu değerlendirmede dikkate alınmalıdır. Ancak bazı kamu hizmetlerinin fiyatı yoktur ve özel sektörde bazı kamu hizmetlerine eş değer bir hizmet bulunmamaktadır. Bunun yanında, ücret farklılaştırması bölgesel farklılıklar dikkate alınarak yapılmalıdır.

Dış dengenin yanında, kamu kesiminde çalışanların kendi aralarında bir karşılaştırma yapmak anlamına gelen iç denge unsuru, eşit işe eşit ücret prensibinin bir başka açıdan görünümünü arz eder.<sup>162</sup> Kamuda çeşitli güçlük ve sorumluluk düzeylerinde birçok görev yerine getirilmektedir. Farklı güçlük ve sorumluluk derecesinde olan işlere farklı ücret verilmelidir. Bu farklılaştırma yapılırken aşırıya kaçılmamalı, iç denge bozulmamalıdır.

---

<sup>159</sup> Doğan Bayar, “Devlet Memurları Maaşları Tevhid ve Teadülü İçin Bir Model Önerisi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 142, Ocak-Nisan 2003, s. 42

<sup>160</sup> Serap Benligiray, **Ücret Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını, Eskişehir 2003, s. 99-120

<sup>161</sup> Canman, a.g.e., s. 180

<sup>162</sup> Canman, a.g.e., s. 183

İç denge ilkesinin başarılı olarak uygulanabilmesi, sağlam ve tutarlı bir sınıflandırma yapısının varlığına bağlıdır.<sup>163</sup> Her sınıfın kendi içinde ödevleri, nitelikleri ve hizmete katkıları bellidir. Sınıflar arasındaki dikey ve yatay ilişkiler gözetilerek, benzer öğrenim nitelikleri gerektiren ve benzer sorumluluk taşıyan sınıflar arasında bağlantı kurulur.

### 3. 5. 4. Kamu Personel Kanunu Taslağı

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 58. Hükümet Programında ve Acil Eylem Planında öngörülen Kamu Yönetimi Reformu üç temel kanundan oluşmaktadır:

1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu
2. Yerel Yönetim Kanunları (Belediye, Büyükşehir, İl Özel İdaresi Kanunları)
3. Kamu Personel Kanunu

Bu reformların ilk iki ayağı TBMM'de benimsenmiş, AKP Hükümetinin Kamu Reformunun üçüncü ayağı olan Kamu Personel Kanununun hazırlık Taslağı ise 2004 Ağustos ayı ortalarında gayri resmi bir biçimde kamuoyuna yansımıştır. Başbakanlık tarafından hazırlanan Kamu Personel Kanununun hazırlık Taslağı, 10 Ekim 2005'te üniversitelere ve diğer bazı kamu kurum ve kuruluşlarına görüş alınmak üzere gönderilmiştir.

Taslağın 1. maddesi memurluğu ve sözleşmeli personeli düzenlemektedir. Sözleşmeli personel, kamu personel sisteminin kurucu unsuru haline getirilmektedir.<sup>164</sup>

Kamuda istihdam şekillerini düzenleyen kısımda, kamu kurum ve kuruluşlarında 6 tip istihdam biçimi öngörülmektedir. Bunlar memur, diğer kamu görevlisi, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi ve hizmet satın almadır.<sup>165</sup>

Kamuda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamu erkini kullanarak yerine getirenler veya kamuda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işlerinde görevli ve yetkili olanlar **memur** sayılabilecektir. Bu kanunla, pek çok memur, sözleşmeli pozisyona geçirilmiş ise de, polisler sözleşmeli yapılmamış ve memur olarak korunmuştur. **Sözleşmeli personel** ise, devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları ve memurlarca yerine getirilmesi gerekmeyen kamu hizmetlerinin ifası amacıyla

<sup>163</sup> Kestane, a.g.m., s. 129

<sup>164</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 92

<sup>165</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 92



sözleşme ile tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak çalıştırılan ve işçi de sayılmayan kamu çalışanı olarak tanımlanmıştır. Sözleşmeli personel listesine bakıldığında, geleneksel olarak memur sayılan ve dolayısıyla statü hukukunun güvencelerinden yararlanan pek çok kadro unvanının, sözleşmeli pozisyon unvanına aktarıldığı görülmektedir. Tüm sağlık personeli, eğitimciler ve öğretmenlerin sözleşmeli olması öngörülmektedir. Kamuda istihdam biçimi ağırlıklı olarak sözleşmelilik biçiminde düzenlenmektedir.

Bu Kanunla düzenlenen diğer kamu istihdam türleri ise geçici personelin, diğer kamu görevlilerinin ve işçilerin istihdamıdır. Geçici personel, geçici ve süreli hizmetlerde çalıştırılacak olan sözleşmeli kamu çalışanıdır. Diğer kamu görevlileri hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, kadrolu veya sözleşmeli öğretim elemanları, subay ve astsubaylar, uzman erbaş ve uzman jandarmalardır. İşçiler ise İş Kanunu hükümlerine göre çalıştırılan personeldir. Sonuncu kategori olan hizmet satın alma, sözleşmeli personel tarafından yapılabilecek hizmetler için öngörülmüştür ve bu kategori için taşeron personel istihdamı söz konusu olacaktır.

Kanun Taslağının tümü incelendiğinde memur kadrosu ile sözleşmeli personel pozisyonu arasındaki temel farkın, statü hukukunun geleneksel özelliği olan istihdam güvencesinin, sözleşmeliliğe geçişle ortadan kaldırılması olduğu açıkça görülmektedir. Sözleşmelilerin ödev, hak, yetki ve sorumlulukları, göreve alınma, hizmet şartları ve şekilleri, yetiştirilmeleri, mali ve sosyal hakları ile yardımları memurlarla örtüşür biçimde bu yasayla belirlenirken, istihdam güvencesi açısından sözleşmeli personel memurlardan ayrılmaktadır. Kanun Taslağının 6. maddesinde “*sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz.*” denilerek bu gerçek açıkça ifade edilmektedir.

Güvence başlıklı 18. madde ile birlikte, memurların sahip olduğu iş güvencesi ortadan kaldırılmaktadır. Sözleşmeli personelin iş güvencesine kavuşması, 10 yıl aralıksız olarak istihdam edilme koşuluna bağlanmıştır. Sözleşmelilerle 1 yıllık sözleşme yapılması öngörülmektedir.<sup>166</sup>

Memurlar gibi sözleşmeli personelin de bir başarı ve sicil dosyası bulunacaktır. Sözleşmeli personelin sözleşmesinin yenilenmesinde veya feshinde

---

<sup>166</sup> Erdoğdu, a.g.m., s. 23

özlük ile başarı ve sicil dosyaları başlıca dayanak olacaktır. Bir kez yetersiz sicil alan sözleşmeli personelin sözleşmeleri hiçbir biçimde yenilenmeyecektir.<sup>167</sup>

Taslakta, memurlar gibi sözleşmeli personele de toplu eylem ve hareketler yasaklanmaktadır. Yine memurlar gibi sözleşmeli personel de siyasi partilere üye olamaz, siyasi eylemlere katılamaz. Bundan başka, sözleşmeli personel de, özel kanunda belirtilen istisnalar ve hükümler çerçevesinde, memurlar gibi, sendika ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilir.<sup>168</sup>

Ağustos 2004'te kamuoyuna yansıyan Kamu Personel Kanunu Taslağı, yüz binlerce memur ve işçiyi kısmi zamanlı da olabilecek sözleşmeli pozisyonlara aktararak, iş güvencelerini, sosyal kazanımlarını ve sendikal örgütlülüklerini zayıflatan bir nitelik taşımaktadır.

---

<sup>167</sup> Erdoğan, a.g.m., s. 24

<sup>168</sup> Erdoğan, a.g.m., s. 24

## 4. BÖLÜM

### TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞİŞİMİNİN İNCELENMESİ

#### 4. 1. MAAŞ SİSTEMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

##### 4. 1. 1. Genel Olarak Maaş (Aylık) ve Ücret Kavramları

Her insan, psikolojik ve maddi yönlerden doyum sağlamak için çalışma yaşamında yer almak ister. Yaptığı çalışmanın karşılığında elde ettiği kazançla yaşamını devam ettirir.

Ücret, bir kişinin zihinsel veya bedensel çalışmasının ya da emeğinin karşılığı olarak elde ettiği paraya denir.<sup>169</sup> Bir başka anlatımla ücret, “emek karşılığında alınan paradır.”<sup>170</sup> “Bir üretim sürecine katılan fiziksel/düşünsel çalışma yeteneği olarak işgücüne yapılan ödemelere ücret denir.”<sup>171</sup>

Ücret, “bir iş dolayısıyla ve işveren tarafından, işçiye saat başına, gündelik, haftalık, on beş günlük veya aylık olarak ödenen gelirdir.”<sup>172</sup> Ücret, sadece parasal unsurlardan oluşan bir kavram değildir. Nakdi ödemelerin yanında nakdi olmayan ödemeler de ücret kavramı içerisinde değerlendirilebilmektedir.<sup>173</sup>

Uygulamada kullanılan maaş, ücret ve aylık kavramlarının hepsi, çalışana emeği karşılığında ödenen parayı ifade eder. Ancak, maaş ve aylık kavramları memurlara; ücret kavramı ise, işçilere ödenen parayı ifade etmek için kullanılmaktadır. Zaman zaman, memurlara tanınan parasal olanakları kapsayacak şekilde ve geniş anlamda olmak üzere, ücret kavramı da kullanılmaktadır.

Maaş (aylık) ve ücret arasında, ödenme zamanları açısından farklılık bulunmaktadır. Maaş (aylık), peşin ödenirken; ücret, hizmet gerçekleştirildikten sonra ödenmektedir.<sup>174</sup> Maaş veya aylık, kişiye yönelik kariyer sisteminin bir gereği olarak, peşin ödenmektedir. Kişi, hizmete alındığında, hizmete hazır olarak kabul edilmektedir. Ücrette ise, bir hizmet akdi doğrultusunda yapılan bir ödeme söz konusu olduğundan, peşin ödeme söz konusu olmamaktadır. Ödemenin yapılabilmesi

---

<sup>169</sup> Canman, a.g.e., s. 175

<sup>170</sup> www.tdkterim.gov.tr

<sup>171</sup> Güler, **Kamu Personeli**, s. 311

<sup>172</sup> Cahit Talas, “Ücret Politikaları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2 1965, s. 20

<sup>173</sup> Ahmet Cevat Acar, **İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, Ağustos 2007, s. 8

<sup>174</sup> Canman, a.g.e., s. 175

için hizmetin yerine getirilmesi şartı aranmaktadır.<sup>175</sup> Maaş; genellikle, yönetsel ve profesyonel işlerde çalışanlara; ücret ise, işçilik işlerinde çalışanlara yapılan ödemeler için kullanılmaktadır.<sup>176</sup>

İşçi için bir gelir anlamına gelen ücret, işveren için bir maliyet unsuru demektir.<sup>177</sup> Yaşamını devam ettirmesi elde ettiği gelire bağlı olan işçi, ücretine etki edecek her unsurla ve devletin takip ettiği ücret politikaları ile yakından ilgilenir. İşveren ise, ücretlerin genel seviyesi ile ilgilenir ve emek talebini şekillendirir.

“Ücret, bedeni veya fikri emeğin üretime katkısı karşılığında ödenen bedeldir; diğer bir ifadeyle, teşebbüsün kar veya zararına bağlı olmayan ve müteşebbis tarafından emek sahibine, üretilen malın satışı beklenmeden ödenen, miktarı önceden belirlenmiş bir gelirdir.”<sup>178</sup>

Devlet Memurları Kanunu'nun 147. maddesine göre maaş (aylık), bu kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen para anlamına gelmektedir. Aylıktan farklı olarak, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 12. maddesine göre ücret, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır.

Genel olarak ücret, işçilerin; maaş ise memurların gelirini ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak, memura tanınan parasal olanakların kapsamlı olarak açıklamasının yapılması amacıyla, kimi zaman, ücret kavramı memurların gelirini ifade ederken de kullanılmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, maaşın yanında diğer parasal olanakların da değerlendirmeye alınması nedeniyle, ücret kavramı, memurların gelirlerinin açıklanmasında kullanılmıştır.

#### **4. 1. 2. Ücretin Önemi**

Ücret, çalışanın satın alma gücünü ve yaşam düzeyini etkilemektedir. “Ücret, aynı zamanda kişinin toplumsal statüsünü belirleyen bir ölçüt, bir simge olmaktadır.”<sup>179</sup> Üretim faktörlerinden emeğin fiyatı olan ücret, iktisadi hayat içinde önemli bir yer işgal etmektedir. Önceleri sadece iktisadi bir olay olarak kabul edilen ücret kavramı, günümüzde, sosyal bir olay olarak da tartışılmaktadır.<sup>180</sup> Eskiden

---

<sup>175</sup> Akgüner, a.g.e., s. 169

<sup>176</sup> Acar, a.g.e., s. 27

<sup>177</sup> Talas, a.g.m., s. 18

<sup>178</sup> Sebahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s. 153

<sup>179</sup> Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1979, s. 70

<sup>180</sup> Talas, a.g.m., s. 21

işçinin yaptığı iş esas alınarak belirlenen ücret, zamanla işçinin kendisi ve geçim şartları da dikkate alınarak belirlendiği için sosyal bir olgu haline gelmiştir.

Ücret, işgörenler açısından geçim kaynağı anlamına gelir. Ücretle ilgili toplam ücret kazancı düzeyi özellikle önemlidir. Bunun yanında, adalet ve eşitliğin sağlanması anlamında, işgörenlerin ücretlerinin benzer işi yapanlarla denk olması gerekir.<sup>181</sup>

Ücret, örgüt açısından çok önemlidir.<sup>182</sup> Öncelikle, kişiler mesleklerine ilişkin tercih yaparken o mesleğin kendisine parasal anlamda sağlayacağı getirileri ön planda tutar. Örgütler de, amaçlarına uygun personel potansiyelini yaratmak için tatminkar bir ücret ödemelidir. Her ne kadar başlangıçta personel için çekici gelen ücret, kurumda çalışmaya başladıktan sonra etkinliğini kaybederse, o personeli örgütte tutmak zor olacaktır. Ayrıca bir yandan personeli güdülemek için tatminkar bir ücret ödeme yükümlülüğünde olan örgüt, diğer yandan ücretin maliyetinin baskısıyla karşılaşır.

Çalışma barışının sağlanabilmesi için devletlerin adaletli bir ücret politikası uygulamaları gerekir. Ücretlerin düşük olması huzursuzluk yaratabileceği gibi çok yüksek ücretler de sosyal, ekonomik ve toplumsal sorunlara neden olabilir.

#### **4. 1. 3. Ücret Teorileri**

Ücret, sosyal gelişmelerle ve ekonomik sistemle sıkı sıkıya bağlıdır. Bugüne kadar, ücretin nasıl oluştuğu üzerine iktisatçılar tarafından çok çeşitli teoriler geliştirilmişse de, bunlardan hiçbiri ücretin oluşumunu tamamıyla ortaya koyamamıştır. Aşağıda bu teorilerden bazılarına değinilmiştir.

##### **4. 1. 3. 1. Klasik Ücret Teorileri**

Klasik ücret teorileri, Asgari Geçim Haddi ve Ücret Fonu teorilerinden oluşmaktadır.<sup>183</sup> Asgari Geçim Haddi teorisine göre ücretin seviyesini belirleyen, işçinin bedeni veya fizyolojik ihtiyaçlarıdır.<sup>184</sup> Ücret Fonu teorisine göre ise, çalışanlara verilecek ücretlerin toplamı sabit bir fon olarak kabul edilmektedir.<sup>185</sup> Her iki teori de bugünkü anlamıyla ücret politikaları için geçerliliğini yitirmiştir.

---

<sup>181</sup> Acar, a.g.e., s. 17-18

<sup>182</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 240-242

<sup>183</sup> Ömer A. Aksu, **Ücretler ve Verimlilik**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1993, s. 43-44

<sup>184</sup> Talas, a.g.m., s. 24

<sup>185</sup> Aksu, a.g.e., s. 44

#### **4. 1. 3. 2. Marjinal Verimlilik Teorisi**

Bu teori, ideal rekabet koşulları altında geçerli olan bir teoridir. Bu teoriye göre, işe alınan son işçinin ortaya koyduğu değer onun ücretini karşılamaya yetiyorsa, işveren işçi almaya devam eder. Bu durum ise, emeğin arz ve talebi bakımından serbestliğin geçerli olmasını gerektirmektedir. Gerek iş arzı, gerek iş talebi bakımından mükemmel rekabet şartlarını bulmak her zaman mümkün olmadığı gibi marjinal işçilerin verimlerini ölçmek de her zaman ve her yerde kolaylıkla mümkün değildir.<sup>186</sup> Bu teorinin gerçeği açıklama derecesi, zaman dilimi uzadıkça artmaktadır. Ayrıca, bu teori, ücretlerin oluşumunu açıklamada çok kullanışlı bir tahlil metodu olarak varlığını sürdürmektedir.<sup>187</sup>

#### **4. 1. 3. 3. Pazarlık Gücü Teorisi**

Bu teoriye göre ücret seviyesi, toplumda mevcut müesseselerin pazarlık güçlerine bağlıdır.<sup>188</sup> İşçi ücret hadleri arasında bir asgari bir de azami seviye bulunmaktadır. Ücretin hangi seviyede olacağı ise, işçi ve işveren kesimlerinin çeşitli faktörler tarafından etkilenen pazarlık güçleri sayesinde belirlenmektedir.<sup>189</sup>

#### **4. 1. 3. 4. Satın Alma Gücü Teorisi**

Bu teori işçilerin hayat seviyelerini yükseltmek için işçiler tarafından ortaya konulmuştur. Teori, işçilere yüksek ücret ödenerek ekonomide talep hacmi yaratılması üzerine inşa edilmiştir.

#### **4. 1. 4. Ücret Sistemleri**

Ücret sistemleri, “bireysel ücretlerin bileşimi, hesaplanması ve ödenmesine ilişkin düzenlemeler ve yöntemler”<sup>190</sup> olarak tanımlanabilir. Ücret sistemleri, en genel anlamda, ILO’nun yaptığı sınıflandırmaya göre, zamana dayalı ve performansa dayalı ücret sistemleri olarak ikiye ayrılabilir.<sup>191</sup>

##### **4. 1. 4. 1. Zamana Dayalı Ücret Sistemleri**

Zamana dayalı ücretleme, “günlük/saatlik zaman ücreti” diye de adlandırılan geleneksel ve yaygın bir sistemdir.<sup>192</sup> Bu sistemde, işgörenin ücreti belirlenirken, işbaşında geçirdiği süre dikkate alınır.

---

<sup>186</sup> Talas, a.g.m., s. 25-26

<sup>187</sup> Aksu, a.g.e., s. 48

<sup>188</sup> Aksu, a.g.e., s. 48

<sup>189</sup> Talas, a.g.m., s. 26

<sup>190</sup> Acar, a.g.e., s. 49

<sup>191</sup> Acar, a.g.e., s. 49

<sup>192</sup> İsmail D. Ataay, **Ücret Tatmini ve Ücret Sistemleri**, Cihad Matbaası, İstanbul 1985, s. 110-111

Geleneksel zaman ücreti, sonuç ya da çıktıların ölçülmesinin zor veya imkansız olması, nicelikten çok işin kalitesinin önemli olması, iş çıktılarının miktarı konusunda işgücünün katkısının az veya oldukça sınırlı olması, iş akışının kesintili ve iş yükünün zaman içinde dalgalı olması, iş hızının artması halinde kalitenin düşmesi, fire, maliyet kaza ve arızaların istenmeyen şekilde artması gibi durumlarda uygundur.<sup>193</sup>

Geleneksel zaman ücreti, basit, kolay anlaşılan ve uygulanabilen, işgörenlere ücret güvencesi sağlayan bir sistemdir. Buna karşılık, verime veya performansa göre ücret farklılığı içermediği için adil olmayan, işgücü maliyetleri ve verimlilik için ek denetim mekanizmaları gerektiren bir sistemdir.<sup>194</sup>

Ülkemizde, zamana dayalı ücret sistemi, uzun bir süre uygulama alanı bulmuştur ve halen sistemde ağırlığını korumaktadır. Son zamanlarda, işgörenlerin performansındaki farklılıkları da dikkate alan performansa dayalı ücret sistemi, maaş sisteminde yer alamaya başlamıştır.

#### **4. 1. 4. 2. Performansa Dayalı Ücret Sistemleri**

Performansa dayalı ücret sistemleri, “işgören verimliliğini özendirme amaçlı”<sup>195</sup> ücret sistemleridir. Bu sistemde, işgörenin işinin başında geçirdiği zamandan ziyade, çalıştığı sürede meydana getirdiği çıktılar önemlidir. Dolayısıyla, işgörenlerin geliri ile ücretleri arasında doğrudan bir bağ kurulmuştur.

Son zamanlarda, dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte, performansa dayalı ücret sistemleri, kamu kesiminde de uygulanmaya başlamıştır. Ancak, bazı kamu hizmetlerinde sonuç veya çıktıların ölçülebilmesinin imkansız olması, performansa dayalı ücret sistemlerinin kamu kesiminde uygulanabilirliğini sınırlamaktadır.

### **4. 2. METODOLOJİ**

#### **4. 2. 1. Tarihsel Araştırma Yöntemi**

Tarihsel araştırma yöntemi, toplumsal olayların geçmişteki durumunu incelerken kullanılan bir yöntemdir. Çalışma, yazılı belgeler üzerinden yürütülür. Araştırmacı, konuyla ilgili bulduğu veri, bilgi, belge gibi yazılı kaynakları kullanır. Geçmişe ait bilgileri elde etmek sınırlı olduğundan, ulaşılabilen kaynakların geçerliliğine ilişkin sağlam dayanakların bulunması gerekir. Tarihsel araştırmalarda, anket, görüşme gibi yüz yüze görüşme olanakları doğal olarak söz konusu değildir.

---

<sup>193</sup> Acar, a.g.e., s. 50

<sup>194</sup> Acar, a.g.e., s. 50

<sup>195</sup> Acar, a.g.e., s. 51

Geçmişten günümüze maaş rejimimizde yaşanan değişimleri inceleme doğrultusunda, çalışmada, tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Tanzimat Dönemi'nden günümüze kamu personel yönetimimizi ve maaş rejimimizi şekillendiren yasal düzenlemeler incelenmiş, bu düzenlemeler hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Ancak, verilerin yorumlanması belli bir subjektifliği kaçınılmaz olarak bünyesinde barındırmaktadır.

#### **4. 2. 2. Belgesel Kaynak Derleme**

Konu hakkında diğer kişi veya kurumlar tarafından yazılmış, hazırlanmış veya yaratılmış çeşitli yazı, belge, yapım veya kalıntının toplanması ve incelenmesidir. Örneğin, yazılı kaynaklar arasında konuyla ilgili olmak koşulu ile her türlü kitap, makale, istatistik, gazete yazısı, yasal belge, tutanak, biyografi, kişisel anı, mektup vs. sayılabilir. Günümüzde İnternet kanalıyla elektronik ortamda sağlanan belgeler de araştırmacı için çok önemli bir kaynak oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, veri toplama tekniklerinden belgesel kaynak derleme yöntemi kullanılmıştır. Türk kamu personel yönetimi hakkında yapılan yasal düzenlemeler, çalışma alanının sınırını belirlemiştir.

#### **4. 3. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN ÖĞELERİ**

Ülkemizde kamu görevlilerinin genel aylık rejimi, Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir.<sup>196</sup> Türkiye'de uygulanan sisteme göre, maaşların belirlenmesinde göz önünde bulundurulmuş temel unsur, öğrenim derecesidir. Memurlar, öğrenim derecelerine göre, belirli sınıf ve derecelere girmektedirler.<sup>197</sup> Devlet Memurları Kanunu'nda aylık, memurlara hizmet karşılığında kadroya dayanılarak, ay itibarıyla verilen para olarak tanımlanmıştır. Ülkemizde kamu kesiminde uygulanan aylık rejimi, dört tür ödemeden oluşmaktadır: Aylık, ek gösterge, yan ödeme ve sosyal hak niteliğindeki ödemeler.<sup>198</sup> Türk kamu personel yönetiminde aylıklar, hazırlanan bordrolara göre ödenmektedir. Personel maaş bordrolarında bulunan öğeler ise aşağıda sıralanmıştır.<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Canman, a.g.e., s. 192

<sup>197</sup> Tortop, a.g.e., s. 108

<sup>198</sup> Tutum, a.g.e., s. 92

<sup>199</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 256-259



#### 4.3.1. Aylık

“Aylık, çıplak veya kök ücret olup, mali yıl içinde cari katsayı ile gösterge rakamının çarpımı sonucu elde edilen brüt miktardır.”<sup>200</sup> Aşağıda aylığın hesaplanmasında kullanılan bazı formüller yer almaktadır.<sup>201</sup>

Taban Aylığı: Taban Aylığı Göstergesi \* Taban Aylık Katsayısı

Kıdem Aylığı: Kıdem Aylığı Göstergesi \* Maaş Katsayısı

Gösterge Tutarı: Gösterge Puanı \* Maaş Katsayısı

Devlet Memurları Kanunu’nda 1989 yılında 366 sayılı KHK ile yapılan değişiklik ile oluşturulan aylık gösterge tablosu aşağıda verilmiştir.<sup>202</sup>

**Tablo 4: Devlet Memurları Kanununa Göre Aylık Gösterge Tablosu**

Derece/ Kademe	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1320	1380	1440	1500					
2	1155	1210	1265	1320	1380	1440			
3	1020	1065	1110	1155	1210	1265	1320	1380	
4	915	950	985	1020	1065	1110	1155	1210	1265
5	835	865	895	915	950	985	1020	1065	1110
6	760	785	810	835	865	895	915	950	985
7	705	720	740	760	785	810	835	865	895
8	660	675	690	705	720	740	760	785	810
9	620	630	645	660	675	690	705	720	740
10	590	600	610	620	630	645	660	675	690
11	560	570	580	590	600	610	620	630	645
12	545	550	555	560	570	580	590	600	610
13	530	535	540	545	550	555	560	570	580
14	515	520	525	530	535	540	545	550	555
15	500	505	510	515	520	525	530	535	540

**Kaynak:** Devlet Memurları Kanunu Madde 43

<sup>200</sup> Canman, a.g.e., s. 195

<sup>201</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 256

<sup>202</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 257

#### 4. 3. 2. Yan Ödemeler

Yan ödemeler, ücret rejimimizin ağırlık noktasını oluşturmaktadır. Her kamu görevlisinin yararlandığı yan ödemeler, iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, teminindeki güçlük zammı, mali sorumluluk tazminatı, özel hizmet tazminatı, meslek tazminatı, yabancı dil tazminatı, makam tazminatı, tam gün ödeneği gibi ödemelerdir. Nitelik ve çalışma koşullarında güçlük hayat ve sağlık için taşıdığı tehlike, personelin sağlanmasında, görevde alıkonmasında, belli yerlerde kullanılmasında güçlük bulunması, yan ödemeler için ölçüt olmaktadır.<sup>203</sup> Yan ödeme tutarı, yan ödeme kapsamına alınan her işin niteliğine verilen puan ile bütçe yasasında belirlenen katsayının çarpılması ile bulunur.<sup>204</sup>

Yan Ödeme: Yan Ödeme Katsayısı \* Yan Ödeme Puanı

#### 4. 3. 3. Ek Göstergeler

“Aylığın eki niteliğinde, aylık gibi şahsa bağlı olarak yapılan ödemelerdir.”<sup>205</sup> Devlet Memurları Kanunu tek ücret ilkesi üzerinden şekillenmiştir. Ancak, zamanla, memur maaşlarında uygulamaya sokulan ek ödeme kalemleriyle tek ücret ilkesi istisnalara sahip olmuştur. Bu uygulamalardan biri olan ek göstergenin, başlangıçta uygulama alanı dar tutulmuş ancak zamanla, uygulama alanı genişletilmiştir.

Ek gösterge ile yapılacak ödemeye hak kazanacak kadro ve unvanları belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Ek gösterge ödemelerinden yararlanacakların unvan ve gösterge puanları, Kanunda II Sayılı Cetvelde belirtilmiştir.<sup>206</sup>

Ek Gösterge Tutarı: Ek Gösterge Puanı \* Maaş Katsayısı

Ek göstergeler, belli görevlerdeki kamu görevlileri için öngörülmüştür. DMK'ya göre, kapsama dahil kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları, hizmet sınıfları ve görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınmak suretiyle, gösterge rakamlarına, 450-8000 arasındaki rakamların eklenmesi suretiyle bulunan gösterge rakamları üzerinden ödeme yapılmaktadır.<sup>207</sup>

#### 4. 3. 4. Sosyal Yardım Ödemeleri

Devlet Memurları Kanununda kamu personeline sağlanan sosyal yardım ve haklar düzenlenmiştir. Bu yardımlardan lojman tazminatı, aile yardımı, çocuk

<sup>203</sup> Canman, a.g.e., s. 196

<sup>204</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 256-257

<sup>205</sup> Canman, a.g.e., s. 195

<sup>206</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 257

<sup>207</sup> Canman, a.g.e., s. 195-196

yardımları gibi düzenli olarak ödenenler olduğu gibi; doğum yardımı, ölüm yardımı gibi bir defaya mahsus olarak ödenen yardımlar da bulunmaktadır.

Kamu personelinin toplam geliri, yukarıda dört başlık altında sıralanan, taban aylığı, kıdem aylığı, gösterge aylığı, yan ödemeler, ek gösterge ödemeleri ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Bu toplama, devletin sağladığı emekli kesenek karşılığı gibi karşılıklar eklenmekte; emekli kesenekleri, zorunlu tasarruf kesenekleri, konut edindirme kesintileri, damga vergisi, gelir vergisi ve diğer kesintiler düşülmekte; böylelikle personelin eline geçen net gelire ulaşılmaktadır.<sup>208</sup>

#### **4. 3. 5. Özel Hizmet Tazminatı**

Görevlerin önemi, görevlinin sorumluluk ve nitelikleri, görev yerinin özelliği, hizmet süresi ve eğitim düzeyi dikkate alınarak, Devlet Memurları Kanununda belirtilen en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının yüzdesi üzerinden, Teknik Hizmetler ve Sağlık Hizmetleri sınıfında bulunanlara, kurumların üst yönetim görevlilerine, devlet denetim elemanlarına, Emniyet Hizmetleri sınıfında bulunanlara, Avukatlık Hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, Bakanlar Kurulu'nca belirlenen esas ve ölçülere uygun olarak Özel Hizmet Tazminatı ödenmektedir. Üst yönetim görevlileri için, işgal edilen kadro esas tutulmakta ve en az 4. derece kadrolulara Özel Hizmet Tazminatı verilmektedir.<sup>209</sup>

#### **4. 3. 6. İyi Bir Aylık Rejiminin Özellikleri**

Devletin vatandaşlarına kaliteli hizmet sunabilmesi için nitelikli elemanlara ihtiyacı vardır. Nitelikli eleman da ancak iyi bir aylık rejimi sayesinde devlet kurumlarına çekilebilir. İyi bir aylık rejimi oluşturmak için dış denge ve iç denge ilkelerine uyulması gerekmektedir.<sup>210</sup> Bunlardan başka, iyi bir aylık rejiminin aşağıdaki özelliklere de sahip olması gerekmektedir.<sup>211</sup>

- Aylıklar asgari geçim haddi gözetilerek belirlenmeli ve miktarca yeterli olmalıdır.
- Maaşlar, enflasyonda meydana gelen değişimleri izleyebilmelidir.
- Aylık sistemi, aylıklar dışında, görünmeyen çıkarlar sağlanmasına imkan vermemelidir.
- Aylık sistemi, basit ve anlaşılır olmalıdır.

<sup>208</sup> Can-Akgün-Kavuncubaşı, a.g.e., s. 259

<sup>209</sup> Canman, a.g.e., s. 196-197

<sup>210</sup> Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 201

<sup>211</sup> Canman, a.g.e., s. 198-199; Tortop, a.g.e., s. 108

- Maaşlar arasında bir iç denge bulunmalıdır.
- Eşdeğer görevleri yerine getirenler bakımından, kamu kesimi ile özel kesim arasında ücret düzeyi farkı fazla olmamalıdır.
- Ana rejimin dışında başka ücret sistemlerinin rejimi parçalama yönündeki etkisine izin verilmemelidir.
- En düşük aylıkla en yüksek aylık arasında kabul edilebilir bir fark bulunmalıdır.
- Bölgesel farklılıklar göz önünde bulundurularak, aylık rejiminde birtakım isteklendirici öğelere yer verilmelidir.
- Aylık rejimi, çalışan kesim ile halk arasında gelir bakımından uçurum yaratmamalıdır.
- Nitelikli çalışma ödüllendirilmelidir.

#### **4. 4. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MAAŞ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

##### **4. 4. 1. Yapılan Dönemlendirme Temelinde Değerlendirme**

Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar Osmanlı Devleti'nde günümüzdeki anlamda kamu personel rejimi kurulamamıştır. Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla birlikte, kamu personel rejiminde yaşanan yapılanma, memurluğa özgül konumunu kazandırmıştır. Kamu personel rejimi, Tanzimat'tan hemen önce, 1838 yılında maaş düzeninin oluşturulmasıyla yaşama geçirilmiş, 1876'ya kadar düzenin kurulması parçalı bir seyir izlemiştir. 1876 sonrasında, memurların hizmete alınması, maaş, yükselme ve emekliliğine ilişkin temel düzenlemeler ortaya çıkmıştır. 1920'ye kadar, Osmanlı Devleti'nin yarı bağımsız durumu, kamu personel rejiminin yapılanmasının yönünü belirlemiştir. 1876-1920 yılları arasında kamu personel rejimi kurulmuş, Anadolu'da başlayan devrim sonrasında rejim, 1920-1929 arasında tam bağımsızlık koşulları altında yeniden inşa edilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan 1965 yılına kadar, Türk kamu personel rejiminde parçalı bir ilerleme görülmektedir. Savaş sonrası dönemde bir yandan kamu personel rejiminin eski yapısı değişime uğramış, 1965 yılından itibaren kamu personel rejiminde yeni bir yapılanma ortaya çıkmıştır. 1965 sonrası düzen, tekçi istihdam sistemi üzerine kurulmuştur. Rejimin temel istihdam biçimi, güvenceli memurluk statüsü olmuştur. 1939 yılından itibaren memurların gerçek maaşlarında düşüş yaşansa da, maaş düzeni içsel olarak göreceli eşitlikçi bir yapıya sahip olmuştur.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yaşanan bunalımla birlikte, 1980 sonrasında rejim önemli değişikliklere uğramış, bu değişim maaş sistemine de yansımıştır.

1980 sonrasında, kamu personel rejimi esneklik yönünde değişim geçirmiş, bu değişimle birlikte maaş sistemi de parçalı yapısıyla ve artan ödeme kalemleriyle birlikte karmaşık bir hal almıştır. 1990'ların ikinci yarısında yaşanan bunalım, 2001'den itibaren esnekliğin bütüncül olarak kurulmasına zemin hazırlamıştır. 1980 sonrasında memurluk rejimi, düzenleyici kurumlarda ve bağlı/ilgili kuruluşlarda sözleşmelilik eliyle eritilmiştir. Bu düzenlemeler, düzenleyici kurumlarda ve bağlı/ilgili kuruluşlarda çalışan personelin genel maaş rejiminden kopmasına sebep olmuştur.

#### **4. 4. 2. Yasal Düzenlemeler Temelinde Değerlendirme**

Her ne kadar dönemlendirmemizi Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği yıl olan 1839'dan itibaren başlatmış olsak da, Osmanlı memurluk rejiminin değişim yönünde önemli bir adım atmasını sağlayan ve 27 Mart 1838'de yayınlanan Hatt-ı Hümayun ile konuya giriş yapmak daha uygun düşer.

1838 yılında memurluk rejimine ilişkin başka düzenlemeler yapıldıysa da, bu düzenlemelerin en önemlisi, bütün memurlara maaş bağlanması esasını getiren 27 Mart 1838 tarihli Hatt-ı Hümayun'dur. 1838 tarihinden itibaren, memurların, önceden belirlenmiş, sürekli bir gelire sahip olması sağlanmıştır. Böylece hizmetlerinin karşılığı olarak, memurlar, belirli toprak gelirleri veya yaptıkları işlere göre harç vb. gelirler almak yerine, merkezi Hazine'den sabit bir maaş almaya başlamışlardır.<sup>212</sup> Buna göre, vergilerle toplanan para, bütçe aracılığıyla kurumlara tahsis edilecek, böylece memur, unvanına göre önceden belirlenmiş miktarda gelire sahip olacaktır.<sup>213</sup> İşleyişi bakımından günümüzdeki sisteme çok benzeyen bu ferman ile mali kurumların günümüzdeki örgütlenmesinin temellerinin atıldığı savunulabilir.

Rejim, 1838'de kurulmasına rağmen, memurların tımar gelirleri hemen ellerinden alınmamış, ancak yeni tımarlar da tahsis edilmemiştir. 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile memurların maaş rejimine geçtiği, maaşa geçmeyenlere ise maaş bağlanacağı ifade edilmiştir.

1880'de çıkarılan Maaşat Kararnamesi, 1838 Fermanıyla kurulan maaş rejimini yeniden düzenlemiştir. Maaşat Kararnamesi, askeri ve sivil bütün Osmanlı

<sup>212</sup> Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, Bilimsel Araştırmalar Dizisi, No: 16, İstanbul, İşaret Yayınları, 1992, s. 161-162'den Özdemir, a.g.e., s. 238-239

<sup>213</sup> Özdemir, a.g.e., s. 239

bürokrasisinin maaş rejimini 1838 Fermanı ile karşılaştırdığımızda, son derece ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Maaşat Kararnamesi, memurların sınıflandırılma ve derecelendirilmesini oluşturmuştur.

1880 Kararnamesinde bir memurun birden fazla memuriyeti olsa bile, tek bir maaş ödenmesi esası ve yeni bir memuriyetin ihdası durumunda maaşının yasa ile yapılması, ancak acil durumlarda ve muvakkat memuriyetlerin maaşının Meclis-i Vükela kararıyla saptanması ilkeleri hükme bağlanmıştır.<sup>214</sup> Bu uygulamalardan, maaş miktarının normal durumlarda yasa düzeyinde, olağanüstü durumlarda ise idari işlem düzeyindeki düzenlemelerle düzenlendiği sonucu çıkmaktadır.

Aşağıdaki tablolarda 1880 Kararnamesinin getirdiği düzene göre merkezdeki ve vilayetlerdeki bazı memurların maaşları gösterilmiştir.

**Tablo 5: 1880 Kararnamesine Göre Merkezdeki Bazı Memurların Maaşları**

Müsteşarlar üç dereceye ayrılmış ve maaşları ona göre belirlenmiştir.	1. derecedeki müsteşarlar	12 500 guruş
	2. derecedeki müsteşarlar	10 000 guruş
	3. derece Meşihat müst.	4 500 guruş
Genel müdürler dört derecedir.	1. derecedeki genel müd.	10 000 guruş
	2. derecedeki genel müd.	7 500 guruş
	3. derecedeki genel müd.	4 000 guruş
	4. derecedeki genel müd.	3 000 guruş
Mektuplar (özel kalem) dört derecedir.	1. derecedeki mektupçular	9 000-10 000 guruş
	2. derecedeki mektupçular	5 000 guruş
	3. derecedeki mektupçular	4 000 guruş
	4. derecedeki mektupçular	3 500 guruş
Muhasebecilikler dört derecedir.	1. derecedeki muhasebeciler	9 000 guruş
	2. derecedeki muhasebeciler	7 000 guruş
	3. derecedeki muhasebeciler	5 000 guruş
	4. derecedeki muhasebeciler	4 000 guruş
Aklam rüesası (Başkatip) üç derecedir.	1. derecedeki başkatipler	4 000 guruş
	2. derecedeki başkatipler	3 000 guruş
	3. derecedeki başkatipler	2 000 guruş
Bürolardaki katipler de iki veya üç dereceye ayrılmış, memurların adedi ve maaşları		

<sup>214</sup> Özdemir, a.g.e., s. 245

bu derecelere göre tespit edilmiştir.

**Kaynak:** Özdemir, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, Ekim 2001, s. 243 Düstur, Tertip 1, C: Zeyil 1, s. 36-58, m. 1-13, 1880 tarihli Maaş Kararnamesi

**Tablo 6: 1880 Kararnamesine Göre Vilayetlerdeki Bazı Memurların Maaşları**

Vilayetlerdeki valiler üç derecedir.	1. derecedeki valilikler	20 000 guruş
	2. derecedeki valilikler	17 000 guruş
	3. derece valilikler	15 000 guruş
Vilayetlere bağlı olan mutasarrıflıklar üç derecedir.	1. derecedeki mutasarrıflıklar	7 500 guruş
	2. derecedeki mutasarrıflıklar	6 000 guruş
	3. derecedeki mutasarrıflıklar	5 500 guruş
Kaymakamlar üç derecedir.	1. derecedeki kaymakamlar	2 500 guruş
	2. derecedeki kaymakamlar	1 750 guruş
	3. derecedeki kaymakamlar	1 250 guruş
Taşradaki diğer memurlar genellikle 3 dereceye ayrılmış olup, 500 guruş ile 4000 guruş arasında maaşları değişmektedir.		

**Kaynak:** Özdemir, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, Ekim 2001, s. 243 Düstur, Tertip 1,C: 1 Zeyil 1, s. 36-58, m. 30-35, 1880 tarihli Maaş Kararnamesi

1880’de çıkarılan Maaşat Kararnamesi, 1838’de yayınlanan fermanla karşılaştırıldığında, Osmanlı bürokrasisinin maaş rejimini çok ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bu kararname ile maaş rejiminin ön koşulu olan, sınıf ve dereceler oluşturulmuştur. 1838 Fermanı döneminde 400 kat olan en yüksek maaş ile en düşük maaş arasındaki fark, 1880 Kararnamesi ile 50 kata düşmüştür.

Cumhuriyetle birlikte personel rejimi konusunda ilk kapsamlı düzenleme, 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Memurun Kanunu ile yapılmıştır. 788 sayılı Kanunla; ilk kez Devlet memurunun tarifi yapıldığı gibi memur ve ücretlilerin işe alınışından emekliliklerine kadar bütün çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir.

788 sayılı Kanunun 2. maddesi hükmüne de uyularak yaklaşık bir yıl sonra 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu düzenlenmiştir. Bu kanunla, memur ve ücretlilerin maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi konularına açıklık getirilmiş, ödenecek ücretlerin miktarına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Maaş ve ücretlerin miktarına ilişkin kapsamlı ilk düzenleme, 08.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yapılmıştır. 1452 sayılı Kanun, memurları 20 dereceye ayırmıştır. Bu sınıflandırma, öğrenim derecesine göre yapılan bir sınıflandırmadır. 20 derece de ayrıca A, B, C gibi üç ayrı gruba ayrılmış ve A grubuna yüksek öğrenim görenlerin atanması kabul edilmiştir. En yüksek aylık 150, en düşük aylık 10 liradır. Bu kanunla, katsayı sistemi de uygulanmıştır. Her derecedeki aylığın ayrı katsayısı bulunmaktadır. Katsayı, ilk ve son derece için 4, diğer dereceler için 2,7 ve 3,75 arasında değişmektedir.<sup>215</sup>

Ancak, derecelere karşılık gelen ve memurlara ödenecek maaş miktarını gösteren rakamlar, Kanunun 3. maddesinde belirtilen emsallerle (katsayılar) çarpılarak memurun maaşına ulaşılmaktadır.<sup>216</sup>

**Tablo 7: 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'a Göre Maaş Tablosu (1929-1939 Arası)**

Derece	Maaş Asılları (Asli Maaş)	Emsal (Katsayı)	Derece	Maaş Asılları (Asli Maaş)	Emsal (Katsayı)
1	150	4	11	35	2,8
2	125	4	12	30	2,8
3	100	4	13	25	3
4	90	3,2	14	22	3
5	80	3,2	15	20	3
6	70	3	16	17,5	3,2
7	60	3	17	16	3,25
8	50	3	18	14	3,5
9	45	2,8	19	12	3,75
10	40	2,7	20	10	4

**Kaynak:** Öztürk, Ali, "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları", **Sayıstay Dergisi**, Sayı: 42, s. 6

<sup>215</sup> Tortop, a.g.e., s. 27

<sup>216</sup> Öztürk, a.g.m., s. 7



Bu dönemde, başkent Ankara’da çalışan memurlara, başkentte yaşamının getirdiği olumsuzlukları önlemek amacıyla, 1928 yılında kabul edilen 1277 sayılı Kanunla daha önce düzenlenmiş olan “Pahalılık Zammı” temel alınarak ikamet zammı verilmiştir.<sup>217</sup> Günümüzde de benzer bir uygulama olarak, merkez teşkilatında çalışan memurlar, taşrada çalışan memurlara oranla daha fazla maaş almaktadır.

**Tablo 8: 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’a Göre Maaş Tablosu (1939-1945 Arası)**

Derece	1 Sayılı Cetvel	Ödenecek Tutar	Ankara’da İkamet Zammı	Toplam Ödentiler
1	150	600	60	660
2	125	500	60	560
3	100	400	60	460
4	90	300	30	330
5	80	260	30	290
6	70	210	22	232
7	60	170	22	192
8	50	140	15	155
9	40	120	15	135
10	35	100	15	115
11	30	85	15	100
12	25	75	15	90
13	20	60	15	75
14	15	50	10	60
15	10	40	10	50

**Kaynak:** Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 42, s. 8

1939’da 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile 1929 tarihli devlet memurlarının maaşına ilişkin düzenleme ortadan kaldırılmıştır. Yasanın düzenleme alanı 1452 sayılı Yasaya göre genişletilmiş, askerler ve askeri memurlar dışında kalan, hakimler, genel ve katma bütçeli idareler,

<sup>217</sup> Öztürk, a.g.m., s. 7

il özel idareleri ve belediyeler kapsama alınmıştır. Böylelikle, kamu iktisadi teşebbüsleri dışında, bütün sivil bürokrasinin maaş rejimi anılan yasayla düzenlenmiştir. 3656 sayılı Yasa ile emsal uygulaması ortadan kaldırılarak, yalnızca maaş asılları belirlenmiştir.

3656 sayılı Kanunla yapılan düzenlemenin dikkat çeken ilk yönü, maaş derecelerinin 20'den 15'e düşürülmesidir. Ayrıca, barem içi ve barem dışı, daimi ve geçici ücretli personel statüsü getirmiştir. Ancak bu kanunun çıkarıldığı dönemde başlayan İkinci Dünya Savaşı nedeniyle çeşitli zam kanunları, memurlara mal olarak yardım ve üst derece kanunları, istisnai kadrolar, ödenek sistemleri kabul edilmiş ve daha sonra da yevmiyeli personel statüsü, bazı görevlerin barem derecelerinin artırılması, ek görevler, aylık tutarlarına iki kat zam gibi önlemler alınmıştır.<sup>218</sup>

Savaş döneminin kapanmasıyla birlikte ülkemizde de ücretlerle ilgili bir dizi düzenlemelere gidilmiş olup savaş sonrası ilk düzenleme, 21.12.1945 tarih ve 4805 sayılı Kanunla yapılmıştır. Bu değişikliklerle; 3656 sayılı Kanun ile tespit edilmiş ücretler yeniden belirlenmiştir. Bu Kanunla ilk kez yeni bir düzenlemeye gidilerek yeni belirlenen bu tutarlardan %5 oranında emekli karşılığının kesilmesi ve ilgili memurun görev yaptığı kurumun bütçesinden de aynı oranda ödeneğin ayrılması kararlaştırılmıştır.<sup>219</sup>

**Tablo 9: 4805 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1945-1946 Arası)**

Derece	Maaş Aşlı	Tutarı	Derece	Maaş Aşlı	Tutarı
1	150	700	8	50	210
2	125	600	9	40	170
3	100	500	10	35	120
4	90	400	11	30	100
5	80	300	12	25	85
6	70	200	13	20	75
7	60	260	14	15	60

**Kaynak:** Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 42, s. 9

<sup>218</sup> Tortop, a.g.e., s. 27

<sup>219</sup> Öztürk, a.g.m., s. 9

Daha sonra 28.12.1946 tarih ve 4988 sayılı Kanunla personel rejiminde bazı değişiklikler yapılmış, ücretler yeniden belirlenmiştir.

Memurun Kanununa ek olarak çıkarılan 16.06.1949 tarih ve 5439 sayılı Kanun, memurlara birtakım avantajlar sağlamıştır. Olağanüstü çalışmaları ile verimli iş sağlayanlara aldıkları maaşın 1 katına, üstün bir bilgiye dayanan şahsi teşebbüsü sayesinde gerek dairesinin hizmet kadrosunda, gerek hizmet vasıtalarında tasarruf sağlayanlara aldıkları maaşın 3 katına, umumi bir zararın önlenmesi veya bir faydanın sağlanması için sağlık ve hayatını tehlikeye koyarak çalışanlara maaşlarının 3 katına kadar ikramiye verilmesi öngörölmüştür.<sup>220</sup>

**Tablo 10: 4988 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1946-1959 Arası)**

Derece	Maaş Aşlı	Tutarı	Derece	Maaş Aşlı	Tutarı
1	150	1000	8	50	350
2	125	875	9	40	300
3	100	750	10	35	225
4	90	625	11	30	225
5	80	550	12	25	200
6	70	475	13	20	175
7	60	400	14	15	150

**Kaynak:** Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 42, s. 10

1950’lerin sonlarına doğru yaşanan aşırı enflasyon durumu yeni bir ücret düzenlemesini gerekli kılmıştır. Bu nedenle de, 28.02.1959 tarih ve 7244 sayılı Çeşitli Teadöl ve Teşkilat Kanunlarıyla Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık ve Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun kabul edilmiştir. Döneminin en önemli düzenlemelerinden biri sayılabilecek bu Kanun ile Maaş Aşlı ve Tutarı kavramları kaldırılarak derecelere karşılık gelen tek bir tutar belirlenmiş ve 4988 sayılı Kanunla belirlenen miktarlar tam %100 oranında artırılmıştır. Ayrıca, hizmetliler için ayrı ücret miktarları belirlenmiştir.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Cemal Mışcıoğlu, “Türk Devlet Teşkilatında Verimi Artırmak Maksadıyla Personele Sağlanan Maddi Menfaatler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 4, 1959, s. 137

<sup>221</sup> Öztürk, a.g.m., s. 10

Ayrıca, 7244 sayılı Kanun ile iktisadi devlet teşekkülleri ve bankalarda ödenen ikramiye ve primler de, yılda iki maaş miktarıyla sınırlandırmıştır.<sup>222</sup> Gerekçede, bu ödemelerin, maaşların iyileştirilmesi amacını aştığı, adeta ek zam niteliğine büründüğü belirtilmiştir.

**Tablo 11: 7244 sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1959-1961 Arası)**

Memurlar		Hizmetliler	Memurlar		Hizmetliler
Derece	Ücretler	Ücretler	Derece	Ücretler	Ücretler
1	2000	1250	9	800	400
2	1750	1100	10	500	350
3	1500	950	11	450	300
4	1250	800	12	400	250
5	1100	700	13	350	200
6	950	600	14	300	150
7	800	500	15	-	100
8	700	450			

**Kaynak:** Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 42, s. 11

4621 sayılı Kanuna göre, olağanüstü çalışmaları dolayısıyla bir terfi müddeti içinde üç defa takdirname alanların hizmetine bir seneye kadar zam yapılır. Üstün başarı gösteren personelin terfiini çabuklaştırmak suretiyle manen olduğu kadar maddeten mükafatlandırılmaları gayesini güden bu hüküm dahi uygulamada kötüye kullanılmış, personelin kısa zamanda terfiini sağlamak maksadıyla takdirname verilmesinde, söz konusu kimselerin başarısına bakılmaksızın, aşırı derecede cömert davranılmıştır.<sup>223</sup>

1960 ihtilali sonrası ücretlerle ilgili ilk düzenleme; 27.02.1961 tarih ve 263 sayılı Çeşitli Teadül ve Teşkilat Kanunlarıyla Diğer Mevcut Aylık ve Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi Hakkındaki 7244 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun ile yapılmış olup, 7244 sayılı Kanunun 1, 5, 7, 8, 9 ve 10 uncu maddelerinde belirlenen ücretlere %35 oranında zam yapılması öngörülmüştür.

<sup>222</sup> Mihçioğlu, a.g.m., s. 141

<sup>223</sup> Mihçioğlu, a.g.m., s. 142

**Tablo 12: 263 Sayılı Kanuna Göre Maaş Tablosu (1961-1965 Arası)**

Derece	7244 Maaşı	263-1/ %35 Zam	Toplam Maaş	Derece	7244 Maaşı	263-1/ %35 Zam	Toplam Maaş
1	2000	700	2700	8	700	245	945
2	1750	612,5	2362,5	9	600	210	810
3	1500	525	2025	10	500	175	675
4	1250	437,5	1687,5	11	450	157,5	607,5
5	1100	385	1485	12	400	140	504
6	950	332,5	1282,5	13	350	125	472,5
7	800	280	1080	14	300	105	405

**Kaynak:** Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 42, s. 12

Böylece, siyasi ve ekonomik çalkantılarla başlayan ücret uyarlamaları sadece son iki yılında doruğa ulaşarak ücretlerde net %140’a varan bir artışı beraberinde getirmiş bulunmaktadır. Ücret ayarlamalarının en önemli yanlarından birisi de 12 kata varan ücret açıklığının giderek daralması ve en son düzenlemede de bunun 6 kata düşmesidir. Bu duruma göre en yüksek devlet memuru ücretinin en düşük ücretin ancak altı katı olabilmesidir. Yapılan bu düzenleme barem sisteminin son düzenlemesi olmuştur.<sup>224</sup>

Cumhuriyetin ilanından 1960’lı yıllara gelinceye kadar ülkenin toplumsal, siyasi ve ekonomik yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Hızlı nüfus artışı, endüstrileşme, enflasyon ve demokratikleşme ile çok partili siyasal hayata geçiş yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu değişikliklere rağmen, kamu yönetimi sistemi pek az değişiklikle eski geleneksel yapı ve özelliğini korumuştur. Kamu yönetimindeki bu durağanlığa personel rejimi de ayak uydurarak 1965 yılına kadar Devlet Memurluğu rejimini ilk defa düzenleyen 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu ile devlet memurlarının ücret rejimini belirleyen 3656 ve 3659 sayılı Kanunlar çok az değişikliklerle orijinalliklerini yitirmemişlerdir. Toplumsal ve ekonomik yapıda meydana gelen önemli değişikliklere rağmen geleneksel yapı ve özelliğini koruyan

<sup>224</sup> Öztürk, a.g.m., s. 12

bu personel sistemi gelişmelerin gerisinde kalarak değişen toplumsal ve ekonomik yapıya ayak uyduramamıştır.

Gelişen bu ekonomik ve toplumsal yapıya uyum sağlayamayan personel rejiminin çağın gereklerine uyarlanması amacıyla 1960'lı yıllardan sonra personel rejimi ıslah çalışmaları başlatılmıştır. Mevcut rejimin, Türkiye'de yaşanan gelişimin gerisinde kaldığı tespit edilmiş, bütün aksaklıklar ortaya konularak yeni bir sistem kurulması amaç edinilmiştir. Bu amaçla, Devlet memurlarının personel rejimi ile ücret sistemi kökten değiştirilerek, gösterge ve katsayı esaslı ücret rejimi 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kabul edilmiştir.

657 sayılı DMK'ya göre, memur, aldığı eğitime göre belli bir dereceden ve kademedan göreve başlamakta, memurun aldığı eğitime göre yükselebileceği kademe ve dereceler belirlenmektedir. Her derece ve kademe belli bir ücrete tekabül etmektedir. Memur, kademe ilerlemesi ya da derece yükselmesi gerçekleştirdiğinde ücreti de artmaktadır. Ancak, başlangıçta gösterge ve katsayının çarpılmasıyla bulunan maaşın, ek ödemeler nedeniyle içeriği değişmiştir.

657 sayılı Kanunla yapılan ayrıntılı düzenlemelere bakıldığında; 70'den başlayıp 1000'de bitmek üzere bir gösterge tablosu öngörülmüş, çeşitli düzenlemelerle yapılan sosyal yardımlar ile yükümlülükler kapsamlı bir şekilde yeniden belirlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki düzenlemelerin büyük bir kısmı çerçeve şeklinde belirlenmiş olup, bu konudaki ayrıntılı düzenlemelerin sonradan kabul edilecek yönetmeliklerle yapılması öngörülmüştür.<sup>225</sup> Ancak, yapılan düzenlemeler, bozulan düzene çözüm getirememiş, düzenlemelerin sayısı arttıkça sistem giderek karmaşık bir hal almıştır.

657 sayılı Kanunun 43. maddesi ile öngörülen 70 ile 1000 arasındaki gösterge rakamının derece ve kademelere göre ayarlanması 31.07.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunun 96. maddesi ile yapılmıştır. Belirlenen bu gösterge tablosuna göre 16 derece sıralaması 9 da kademe sıralaması mevcuttur. 1327 sayılı Kanunun 14. maddesi ile 657 sayılı Kanunun 43. maddesine bir fıkra eklenmek suretiyle genel idare sınıfının ilk dört derecesindeki bazı memurluklara 50, 100, 150 veya 200 ek gösterge verilmesi uygulamasına başlanmıştır. Yine 1327 sayılı Kanunun 71. maddesi ile 657 sayılı Kanunun 213. maddesine bir fıkra eklenmek suretiyle, ilk kez İş Riski, İş Güçlüğü ve Temininde Güçlük Zamları uygulaması getirilmiştir. Ayrıca

---

<sup>225</sup> Öztürk, a.g.m., s. 14

15.05.1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunla göstergeler yeniden belirlenerek en düşük gösterge 160'a yükseltilmiş, en yüksek gösterge ise yine 1000 olarak cetvelde gösterilmiştir. 657 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerin bir kısmının da 12.02.1982 tarih ve 2595 sayılı Kanunla yapıldığı görülmektedir. Bu Kanunun gösterge tablosu değiştirilmiş, en düşük gösterge 380'e ve en yüksek gösterge 1400'e yükseltilmiştir. Ek gösterge uygulanacak derece kapsamı da genişletilmiştir. Kanunla yapılan en önemli düzenlemelerden birisi de; yetki, sorumluluk ve memuriyet niteliği dikkate alınarak bazı görevler için "Özel Hizmet Tazminatı" uygulaması adı altında bir ödeme şekli getirilmiştir.<sup>226</sup>

1327 sayılı Yasa ile getirilen maaş düzeni, 1982 yılına kadar ana hatlarıyla varlığını korumuştur. Rejimin asli unsuru, memurun alacağı temel maaştır. Temel maaşa, Yasa ile belirlenen 15 derece ve 9 kademedan oluşan (üst derecelerde kademe sayısı dörde kadar düşer) gösterge tablosunda, memurun yer aldığı derece ve kademedeki gösterge ile belirli zaman dilimlerinde saptanan genel katsayının çarpılmasıyla ulaşılır. 1327 sayılı Yasa ile tek bir katsayı esası kabul edilmiş, katsayı memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve devletin mali imkanları göz önünde bulundurularak genel bütçe yasası ile tespit edilecektir. Böylelikle, maaş artışının her yıl bütçe yasasıyla yapılması ve artış miktarının ekonomik durum ile doğrudan ilintilendirilmesi ilkesi kabul edilmiştir.

2595 sayılı Kanundan sonra 657 sayılı Kanundaki ve diğer personel Kanunlarındaki ücretler hususundaki düzenlemelerin neredeyse tamamı KHK ile yapılmıştır. Bu dönemde ücretlere ilişkin kabul edilen KHK'lerin sayısı onlarca olup, önemli sayılacak düzenlemeler 242, 243, 265, 269, 270, 272, 281, 285, 333, 351, 418, 433, 469, 486, 547 ve 631 sayılı KHK'ler olmuştur. Yapılan bu düzenlemelerden sonra hangi düzenlemenin yürürlükte olduğunun bilinmesi artık özel bir uzmanlık gerektirdiği gibi liyakat ve kariyerin önceki anlamı kalmamıştır.

Düzenleyici kurumlarda ücret rejimi genel rejimden ayrılmış ve esnekleşmiştir. Düzenleyici kurum personeline ve kurul üyelerine ayrıcalıklı ve yüksek mali haklar sağlanmaktadır. Düzenleyici kurumların ücret rejimi örgüt yasalarına dayanılarak oluşturulmuştur. Bu çerçevede, her birinde farklı ücret belirleme usulü ve farklı ücret düzeyi ortaya çıkmıştır. Ancak genel ilke olarak bütün kurullarda, genel ücret rejiminden yöntem ve miktar olarak kopma yaşanmış ve

---

<sup>226</sup> Öztürk, a.g.m., s. 14-16

ademi merkezi ücret rejimleri ortaya çıkmıştır. Kurul üye personelinin ücret belirlenmesi yöntemi aynı olabileceği gibi, farklılaşabilmektedir. Ancak düzenleyici kurumlarda, genel ilke olarak kurul üyelerinin ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından, personelin ise kurul başkan ve üyeleri tarafından tespit edilmektedir. Düzenleyici kurumların ücret rejimlerine ilişkin bir diğer genel saptama, bütün personeline ödenen ücretlerin ve diğer mali hakların kamudaki genel maaş/ücret düzeyinin ve mali hakların çok üzerinde olduğudur. Kurullar, genel rejimden ücret dışı mali haklarda da son derece farklılaşmıştır.

Düzenleyici kurumlarda ücretlerin belirlenmesinde, Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu'nu örnek olarak inceleyebiliriz.<sup>227</sup> Rekabet Kurumu'nda kurul üyeleri ve başkanın ücretleri Kurum'un ilgili kuruluş olduğu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi esası getirilmiştir. Ücretin miktarı ise, 631 sayılı KHK'ca değiştirilene değin, en yüksek devlet memuru maaşının iki katı, tavan olarak örgüt yasasında belirlenmiştir. Kurum personelinin ücretlerinin ise, kurul başkanının teklifi üzerine, Kurulca belirlenmesi esası getirilmiştir. Böylece, Rekabet Kurulu, personelinin ücretlerini belirlemede tamamen özerk kılınmıştır. KİK'de ise, kurul üyeleri ve başkanın ücretleri Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca; personelin ücretlerinin belirlenmesi ise, kurulun önerisi, Maliye Bakanlığı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nca saptanacak miktar, usul ve esaslar çerçevesinde kurula bırakılmıştır. Burada, Rekabet Kurulu'nda personelin ücretlerinin belirlenmesi, tam anlamıyla yeni düzenin bir yansımasıdır. Kurul, tıpkı bir özel sektör işletmesi gibi, personeline istediği ücreti dağıtabilmektedir.

2001 yılında çıkarılan 631 sayılı KHK'ya kadar düzenleyici kurumların örgüt yasalarında üyeler ve personel için üst ücret sınırı ya hiç belirlenmemiş ya da "Başbakanlık Müsteşarı'nın iki katı" olarak tavan konulmuştur. Böylece 2001 yılına kadar kurulların ücret düzeni bütünüyle genel rejimden kopmuş, üyeler ve personel son derece yüksek ücretlerle çalıştırılmıştır. 631 sayılı KHK ile Kurul üye ve personeline yapılacak her türlü ödemeler, en yüksek devlet memuruna yapılan miktar ile sınırlandırılmıştır. Ancak, getirilen KHK ile ücret tavanının üzerinde ödenen ücret ve diğer mali haklarda indirimle gidilmemiş, ücretlerde tavan düzeyine düşünceye kadar artış yapılmaması esası kabul edilmiştir. Düzenlemeyle, kurullarda her kurum

---

<sup>227</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 354



için ayrı ayrı ya da ortak ücret düzeyinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Ancak kurullara Bakanlar Kurulu'nun belirlediği tavan ve esaslar çerçevesinde üyelerinin ve personelinin ücret düzeyini saptama esnekliği tanınmıştır. Böylece kurullarda ücret esnekliği, üst sınır konulmakla birlikte, devam etmektedir.

631 sayılı KHK ile kurumlarca herhangi bir sınır olmadan belirlenen yurt içi ve yurt dışı harcırahlara sınırlama getirilmiştir. Sınırlamadan önce kurullarda bütünüyle Harcırah Yasası'nın dışında, her kurul kendi oluşturduğu esaslar çerçevesinde, son derece ayrıcalıklı ödeme ve harcama yaparken, KHK ile gündelik harcırahlarda, Harcırah Yasası'nda belirlenen oranların 1,5 katını aşmama kuralı konulmuştur. Ayrıca Harcırah Yasası'nda kamu görevlisine ödenen gündelik harcırah, bütün diğer masrafları karşılamak üzere verilirken, kurullarda, yatacak yer ücretlerinin harcırahın dışında belgelendirmek koşuluyla aynen ödenmesi uygulamasına devam edilmiştir. Dolayısıyla, yurt içi ve yurt dışı harcırahta kurulların genel rejim içerisindeki ayrıcalıkları korunmuştur.<sup>228</sup>

Haziran 2004 itibariyle iki düzenleyici kurum ve merkezi yönetimdeki maaş/ücretleri karşılaştırdığımızda, düzenleyici kurum üye ve personelinin ayrıcalıklı ve genel rejimden kopmuş mali durumları açıkça görülmektedir. EPDK ve KİK kurul ve personelinin merkezi yönetimde benzer olarak kabul edilebilecek unvanlarla karşılaştırdığımızda, unvana göre değişen biçimde %114,6 ile %28 arasında düzenleyici kurumların lehine gelir makasındaki açıklığın devam ettiği saptanmaktadır. Devlet örgütlenmesi içerisinde en üst unvan olan Başbakanlık Müsteşarı, Kamu İhale Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu başkanlarından %38,3 düşük, merkezi yönetimdeki bir daire başkanı düzenleyici kurumdaki daire başkanından %114,6 az, Maliye Bakanlığı'ndaki uzman kurullardaki uzmandan %100 daha az maaş almaktadır. Kurullardaki diğer unvanlarda da aynı maaş uçurumu söz konusudur.

---

<sup>228</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 356

**Tablo 13: Haziran 2004 İtibariyle Merkezi Yönetim ve Kurul Personelinin Maaş/Ücret Karşılaştırması\***

Düzenleyici Kurum Unvanı	KİK (1000 TL)	EPDK (1000 TL)	MERKEZİ YÖNETİM (1000 TL)	MERKEZİ YÖNETİM UNVAN (Derece/Kademe)	Maaş Farkı (%)
<b>Kurul Başkanı</b>	4.099.261	4.100.850	2.965.050	<b>Başbakanlık Müst. (1/4)</b>	38,3
<b>Kurul Üyesi</b>	3.590.183	4.005.000	2.715.450	<b>Bakanlık Müst. (1/4)</b>	32,2
<b>Daire Başkanı</b>	3.145.795	2.952.900	2.458.450	<b>Genel Müdür (1/4)</b>	28,0
<b>Daire Başkanı</b>	3.145.795	2.952.900	1.466.200	<b>Daire Başkanı (1/4)</b>	114,6
<b>Uzman</b>	2.500.000	?	1.250.000	<b>Uzman (1/4)</b>	100
<b>Uzman Yrd.</b>	2.000.000	?	1.150.000	<b>Uzman Yrd. (1/4)</b>	73,9

**Kaynak:** Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 357

Diğer yandan, düzenleyici kurumlarda bazı unvanlar, diğer kurumlardaki bir üst unvana denk gösterilmektedir. Özellikle, Emekli Sandığı işlemleri için örgüt yasalarına konulan bu hüküm, eşitsizliği emeklilik boyutuna da taşımaktadır. Aynı unvana sahip kişilerin farklı kurumlarda birbirine %50 oranında farklı maaşlarla çalışması, kamu personel rejiminde gelir adaletsizliğini keskinleştirmektedir. Diğer yandan, düzenleyici kurumların ücret/maaş farklarının yanı sıra lojman ya da yukarıda bahsedilen harcırah farklılıkları, devlet içerisinde ayrıcalıklı konumlarını derinleştirmektedir.<sup>229</sup>

<sup>229</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 358

\* Merkezi yönetimdeki uzman ve uzman yardımcısı kadroları kariyer uzmanlıkları olup, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nde görev yapan Devlet Gelir Uzmanı ve Devlet Gelir Uzman Yardımcısı'nı ifade etmektedir. Kurullardaki daire başkanlıkları, merkezi yönetimdeki genel müdürler ve aynı unvan olan daire başkanı ile karşılaştırılmıştır.

4924 sayılı Yasa'da, 657 sayılı Yasa'ya göre istihdam edilen (4/B) sözleşmeli personele ödenmekte olan ücretin 2,5 katını geçmemek üzere, 4924 sayılı Yasa'nın ekli cetvelinde belirtilen taban ve tavan oranlarına göre ücret düzeni oluşturulmuştur. Sağlık Bakanlığı'nın 2004 yılında yayınladığı "Sözleşmeli Sağlık Personelinin Ücretlerine İlişkin Esaslar" da, DPT'nin verilerine dayanılarak ilçeler ve iller 7 ayrı gelişmişlik düzeyinde toplanarak, taban ve tavan oranları ücretler bu gelişmişlik düzeyine göre az gelişmişe yüksek, gelişmişe daha az olmak üzere belirlenmiştir. Gelişmişlik düzeyleri ile ücret arasındaki ilişkiye bakıldığında pratisyen doktor ücretlerinde en az gelişmiş ile en gelişmiş arasındaki fark, %16,6 iken, lise mezunlarında bu oran %12,5'a düşmekte, dolayısıyla "niteliklilik-az gelişmişlik" başat ölçüt olarak alındığı saptanmaktadır. Uzman doktorda ise, bu mantık tersine işlemekte ve az gelişmiş bölge ile gelişmiş bölge arasındaki ücret oranı %10'a düşmektedir, dolayısıyla uzman doktorlar için az gelişmiş yerlerde çalışmanın getirisi %10 gibi çok düşük bir orandır. Diğer yandan, Bakanlığın "Ücret Esaslarına" göre, kıdem, ücret üzerinde %4 etki yapmaktadır. Ücretlendirme düzeni, taban ve tavan ücretleri koyarak esnek nitelikli görünmekle birlikte, belirlenen taban-tavan arasındaki oranın performansa göre değil, personelin pozisyon unvanı, hizmet süresi, görev yerinin özelliği ve şartları ile eğitim seviyesine göre belirlenmesi ilkesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla Yasa esnek istihdamı kurmakla birlikte, ücretlendirmede, kıdem, eğitim, unvan, görev yeri gibi unsurları kullanmaktadır.<sup>230</sup>

4924 sayılı Yasa çerçevesindeki ücretlendirmenin memur statüsünde aynı unvanlarla çalışanların ve 657-4/B'ye göre sözleşmeli olarak istihdam edilenlerin çok üzerinde olduğu görülmektedir. 4924 sayılı Yasa çerçevesinde çalışan bir sözleşmeli uzman doktor ile 657 sayılı Yasaya bağlı olarak görev yapan uzman doktor arasında üç katı aşan oranda maaş farkı ortaya çıkmıştır. Buna göre, döner sermaye ve diğer gelirler dahil edilmeden, 4924 sayılı Yasa'ya göre sözleşmeli olarak görev yapan, 25 yıl hizmeti olan bir uzman doktorun 2003 Kasım ayı itibariyle aylık maaşı bölgelere göre değişmek üzere 2.818.150.000 ile 3.145.600.000 Türk Lirası arasındadır. 657 sayılı Yasaya göre, 1. derecenin 1. kademesinde yer alan, yaklaşık 25 yıl hizmeti olan bir uzman doktor ise aynı tarihte 928.500.000 Türk Lirası maaş almaktadır. Böylece, sözleşmeli doktor, memur doktordan üç kat daha fazla ücret alacaktır. Aynı biçimde, geçmişte hizmeti olmayan, yeni hizmete başlamış bir üniversite mezunu

<sup>230</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 366-367

sözleşmeli hemşire 1.061.800.000 ile 1.187.550.000 Türk Lirası maaş almakta, 7/1 derecedeki üniversite mezunu memur hemşire ise, aynı tarihte 577.200.000 Türk Lirası maaş almaktadır. Buna göre, sözleşmeli hemşire, memur hemşirenin iki katı maaş almaktadır. Böylece bu uygulamayla aynı unvana sahip, aynı eğitimi görmüş, aynı işi yapan, iki ayrı statüdeki personel mutlak olarak eşitsiz bir biçimde yan yana kamu hizmetini yapmaktadır.<sup>231</sup>

Rejimde ücretlendirme standart esaslara sahip olmakla birlikte, esnek performans değerlendirmesi, personelin bir aylık ücreti tutarında olan ve yılda en fazla iki defa verilebilecek ödülle ücretin yan unsuru olarak, ücretlendirme düzenine uyarlanmıştır. Ödüllendirmede personelin emsallerine göre başarılı görev yapması temel alınacak, ödülü belirleyecek performans ölçütleri ise, görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyeti olarak belirlenmiştir. Ücretlendirmede ilkeler standart iken, ödüllendirme ve performans değerlendirmesinde bütünüyle esnek ilkeler karşımıza çıkmaktadır. Girişimcilik, yaratıcılık gibi etmenlerle ise, Türkiye’de kamu personel rejimi ilk defa KİT’lerde 308 sayılı KHK ile tanışmıştır. Diğer bir ölçüt olan, sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyeti ise toplam kalite uygulamalarının bir yansıması olarak önümüze çıkmaktadır. Sözleşmeli personelin ücret ve ödül dışında bir başka gelir kalemi, ilgili birimden performansa dayalı olarak döner sermaye çerçevesinde yapılan ödemelerden, diğer personel gibi yararlanmasıdır. Ayrıca 657 sayılı Yasa çerçevesinde doğum, ölüm ve aile yardımı gibi sosyal haklar da tanınmıştır.<sup>232</sup>

399 sayılı KHK ile kurulan ücret düzeni, içsel esnekliğin bir başka örneğidir. Buna göre ücret üç ana parçadan oluşmaktadır; temel ücret, kıdem ücreti, başarı ücreti. Temel ücret personelin unvanına göre saptanmakta, kıdem ücreti ise personelin sigortalılık süresine göre temel ücretin %2’si ile %5’i arasında değişmektedir. Başarı ücreti ise, sözleşmeli personelin performans değerlendirmesine göre belirlenmektedir. Buna göre, sicil ve başarıları “A” düzeyinde olan personel temel ücretin %8’i; “B” düzeyi %4’ü; “C” düzeyi ise %2’sini alır. Sicil ve başarı notları “D” düzeyinde olanlara ise başarı ücreti verilmez. Böylece aynı unvanlı kişiler arasında temel ücretin yıllık %8’ine varan bir performans ücret farkı ortaya

<sup>231</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 367

<sup>232</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 369

çıkabilecektir. Ayrıca her yıl yeni sözleşmeler, belirlenecek genel artış dışında bu performans ücret artışı üzerinden imzalanacaktır. Böylece, KİT’lerdeki sözleşmeli personel ücret düzeni, bireyselleşmiştir ve esneklik üzerinden yürümektedir.<sup>233</sup>

Aşağıda yer alan tablo KİT’lerde farklı statülerde çalışan personelin maaşları arasındaki adaletsizliği göstermek açısından ilginç bir örnek teşkil etmektedir.

**Tablo 14: Enerji Sektöründe Faaliyet Gösteren Bir KİT’te Bazı İşçi, Memur ve 399 Sayılı Kanuna Tabi Personel (Sözleşmeli Personel) Ücretleri (Nisan 2003)**

Unvan	Statüsü	Ücret (TL.)
Genel Müdür	657	2.249,52
Vard. Baş Tekn.	1475	2.107,38
Elektrik Tablocu	1475	1.252,81
Vardiya Ustaları	1475	1.254,81
Aşçı	1475	1.146,14
Üretim Müd. Elk. Müh	657	1.142,43
Şöför	1475	1.141,06
Bak. Ona. Müd. Mak. Müh.	657	1.138,57
Bulaşıkçı	1475	1.134,27
Güvenlik Görevlisi	399	1.114,09
Başşöför	1475	1.109,45
Kimya Baş Teknisyeni	1475	1.091,07
Gözlemci	1475	1.090,01
İdari ve Mali İşl. Müd.	657	1.088,40
Başmühendis	399	1.085,51
Başgarson	1475	1.083,04
Baştekn.	1475	1.077,55
Doktor	399	1.076,96
Mekanik Atölye Müh.	399	1.069,15
Personel Şefi	399	932,16
Sos. T. İşl. Sor.	1475	917,54
Ölç. Kon. Ust. Yrd.	1475	912,65

<sup>233</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 382-383

Tek. B. Mes. Tek.	1475	911,59
-------------------	------	--------

**Kaynak:** Erdem Can, Türkiye’de Gelir Dağılımında Adaletsizlik Sorununa Bir Örnek: KİT’lerde Uygulanan Ücret Politikasının Gelir Dağılımında Yarattığı Adaletsizlik ve Beşeri Sermaye Teorisi İlişkisi, Uluslar Arası İnsan Bilimleri Dergisi, www.insanbilimleri.com s. 6

Bu tabloda da memurlar ile işçiler arasındaki ücret adaletsizliği görülecektir. Ayrıca KİT’lerde çalışan sözleşmeli personel maaşları da memur ve işçilerle karşılaştırılabilecektir. Kurumun genel müdürü 2003 itibariyle 2.249.520.901 TL alırken işçi statüsündeki bir başteknisyen ondan sadece 150 milyon lira eksik maaş almaktadır. Elektrik mühendisi olan üretim müdürü 1.142.439.684 TL maaş alırken bulaşıkçı, üretim müdürü olan elektrik mühendisinden sadece 8 milyon lira eksik maaş almaktadır. Personel şefi ise bulaşıkçıdan 100 milyon lira daha az maaş almaktadır. Ustalar ise kurum doktorundan, mühendislerden, müdürlerden ve şeflerden daha çok maaş almaktadırlar.

Bu örnek kamudaki ücret adaletsizliğini ortaya koymaktadır. Örnekteki kurumdaki maaşlar böyleyken yani hiçbir nitelik sorumluluk gerektirmeyen bir iş olan bulaşıkçılık görevini ifa eden 1 milyar 130 milyon alırken, bu tarihte (2003 yılı) akademisyenliğe adım atmış bir araştırma görevlisi 630 milyon, bir bakanlık müfettişi 700 milyon, yeni atanmış bir öğretmen ise 530 milyon TL maaş almaktadır.<sup>234</sup> Ek ödeme almayan bir Bakanlık Müfettişi, bu kurumda çalışan bulaşıkçının 2003’de aldığı maaşa, aradan üç yıl geçtikten sonra yani 2006 yılının ikinci yarısında ulaşabilmiştir. Öğretmen maaşı ise henüz bu seviyeye ulaşamamıştır.<sup>235</sup>

#### 4. 4. 3. Maaş Sistemini Etkileyen Faktörler Temelinde Değerlendirme

Osmanlı devlet düzeninde, Osmanlı hanedanının ve askeri-idari sınıfın toplumsal konumu belirleyici olmuştur. Osmanlı’da günümüzdeki anlamıyla bir maaş sistemi bulunmamaktadır. Tımar sistemi ve iltizam sistemi Osmanlı’da maaş sistemini şekillendirmişlerdir.

İltizam yöntemi Osmanlı merkez bürokrasisine ve bunun taşradaki uzantılarına hayat veren unsur olmuştur. Bu yöntemle, bir yandan iltizam sahibi

<sup>234</sup> Erdem Can, Türkiye’de Gelir Dağılımında Adaletsizlik Sorununa Bir Örnek: KİT’lerde Uygulanan Ücret Politikasının Gelir Dağılımında Yarattığı Adaletsizlik ve Beşeri Sermaye Teorisi İlişkisi, **Uluslar Arası İnsan Bilimleri Dergisi**, www.insanbilimleri.com, s. 7

<sup>235</sup> **Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri**, [http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

mültezimin topladığı gelir bir yandan da mültezimin iltizamı almak için devlete ödediği bedel sistemin düzgün işleyişini sağlamıştır. İltizam sistemi, Osmanlı merkez bürokrasisinin maaş düzeninin kaynağını oluşturmuştur. Merkezde kapıkulları, yeniçeriler ve küçük memurlar; taşrada ise kadılar ve yeniçeri garnizonları maaşlandırılan kümelerdir.

Tanzimat'tan önceki sistemde, memurların büyük bir kısmına maaş verilmemiştir. Tımar sistemi de, kamu görevlilerine maaş vermek yerine, belirli bir mali kaynağın gelirinin ilgili kişiye tahsis edilmesi üzerine kurulmuştur. Bu sayede memur, üzerine aldığı hizmeti yerine getirmesi karşılığında, kendisine tahsis edilen kaynaktan sağladığı geliri Hazine'ye intikal ettirmek yerine, maaş olarak tasarruf etmiştir.<sup>236</sup>

1838 yılında memurluk rejimine ilişkin başka düzenlemeler yapıldıysa da, bu düzenlemelerin en önemlisi, bütün memurlara maaş bağlanması esasını getiren 27 Mart 1838 tarihli Hatt-ı Hümayun'dur. 1838 tarihinden itibaren, memurların, önceden belirlenmiş, sürekli bir gelire sahip olması sağlanmıştır. Böylece hizmetlerinin karşılığı olarak, memurlar, belirli toprak gelirleri veya yaptıkları işlere göre harç vb. gelirler almak yerine, merkezi Hazine'den sabit bir maaş almaya başlamışlardır.<sup>237</sup> Buna göre, vergilerle toplanan para, bütçe aracılığıyla kurumlara tahsis edilecek, böylece memur, unvanına göre önceden belirlenmiş miktarda gelire sahip olacaktır.<sup>238</sup> İşleyişi bakımından günümüzdeki sisteme çok benzeyen bu ferman ile mali kurumların günümüzdeki örgütlenmesinin temellerinin atıldığı savunulabilir.

Rejim, 1838'de kurulmasına rağmen, memurların tımar gelirleri hemen ellerinden alınmamış, ancak yeni tımarlar da tahsis edilmemiştir. 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile memurların maaş rejimine geçtiği, maaşa geçmeyenlere ise maaş bağlanacağı ifade edilmiştir.

1923-1924 ve 1928-1929 yılları ortalamaları olarak memurların milli gelirden aldıkları pay aşağı yukarı değişmeden (%6'nın biraz altında) kalmıştır. Bu saptama, dönem boyunca memurların milli ekonomi içindeki görelî durumlarının korunduğu ve (eğer devlet memurlarının sayısında milli gelir büyüme hızını aşan bir artma olmamışsa) yılda %8,5 oranında büyüyen bir ekonomide bu tabakanın reel

---

<sup>236</sup> Özdemir, a.g.e., s. 237

<sup>237</sup> Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, Bilimsel Araştırmalar Dizisi, No: 16, İstanbul, İşaret Yayınları, 1992, s. 161-162'den Özdemir, a.g.e., s. 238-239

<sup>238</sup> Özdemir, a.g.e., s. 239

gelirlerinde de ilerleme sağlandığı anlamına gelir. Bu yıllar, barış ortamına dönüş koşulları içinde milli gelirden sağlanan hızlı reel gelir artışlarının bütün sosyal sınıf ve tabakalara yayıldığı bir dönemi oluşturmaktadır.<sup>239</sup>

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, gerek siyasal gerekse iktisadi anlamda bütüncül bir yapı mevcuttur. Savaş koşullarında işlerini bırakıp savaşa gidenlerin savaş sonrası geri dönüşüyle, tarımda üretim artışı sağlanmıştır. Memur maaşlarının genel seyrine bakıldığında, maaşların milli gelir büyüme hızı ile aynı doğrultuda olarak arttığı görülmektedir. Cumhuriyet'in ilk dönemleri, memurluğun toplumsal kesimlerce saygı gördüğü dönemler olmuştur.

1929-1938 yılları arasında net gerçek maaşlara bakıldığında, en üst derece aylıkta 1933'e göre %46, 1938'e göre ise %16 artış yaşanmıştır. Aynı biçimde, 5. derecede sırasıyla %48 ve %21; 10. derecede %51 ve %29; 19. derecede %55 ve %40 gerçek gelir artmıştır. 1929-1938 yılları arasında, bu dört derecedeki ortalama net gerçek maaş artışı, %26,5'tir. 1929-1939 yılları arasında nominal memur maaşları artmamıştır. Ancak, net gerçek memur maaşlarında artış yaşanmıştır. Net gerçek maaşlardaki bu artışın, iki kaynağı bulunmaktadır. Birincisi, 1929-1931 yılları arasında kısa bir süre için uygulanan vergi muafiyeti, ikincisi ise, 1929-1938 arasında toptan eşya fiyat endeksinin (TEFE) 1929 = 100 olmak üzere, 1938'de 61,49'a düşmesidir. Fiyatlardaki bu %40'luk düşüş, net gerçek maaşlarda artış anlamına gelmiştir. Bu döneme ilişkin olarak yapılması gereken bir başka saptama da, maaşların kendi içerisindeki alt ve üst kümeler arasındaki farkın gittikçe kapanmasıdır.<sup>240</sup>

Burada analize katılması gereken iki makro ekonomik veri, 1932-1939 yıllarında ekonominin yıllık ortalama %7 büyümesi ve 1929 yılında memurların milli gelirden aldığı payın 5,2 iken, bu oranın 1939'da 9,1'e ulaşmış olmasıdır.<sup>241</sup> Bu dönemde, gerek 1929-1931 yılları arasında uygulanan vergi muafiyeti ile gerekse memurların milli gelirden aldığı payın artışına bağlı olarak, memurların maaşlarında ciddi iyileşmeler meydana gelmiştir.

Bu dönemin sonuna doğru, maaşların kendi içerisindeki alt ve üst kümeler arasındaki fark gittikçe kapanmıştır. Aynı tarihsel dönemde, memurların bölüşümden

---

<sup>239</sup> Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)*, İmge Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Eylül 2006, s. 57

<sup>240</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 263-264

<sup>241</sup> Boratav, a.g.e., s. 78



aldığı paya bakıldığında, Cumhuriyet'in başında 1929'a kadar olan dönemde memurların reel maaşlarının ve milli gelirden aldıkları payın arttığını belirtmiştik. 1929 sonrası dönemde ise, 1929-1931 arasında vergi muafiyetinden dolayı maaşlarda artış yaşanmıştır. Ancak, daha sonra vergi yasalarında yapılan değişiklikler ile bu artış ortadan kalkmış, maaşlardaki reel yükselme geriye alınmıştır. 1932-1939 yıllarında ekonomi yıllık ortalama %7 büyümesine rağmen, maaşlarda hiçbir artış olmamıştır. Artışın bir diğer kaynağı ise, 1929-1938 arasında toptan eşya fiyat endeksinin (TEFE) 1929 = 100 olmak üzere, 1938'de 61,49'a düşmesidir. Fiyatlardaki bu %40'lık düşüş, maaşlarda dolaylı artış anlamına gelmiştir. Dolayısıyla maaşlar sabit kalmakla birlikte, vergi muafiyeti ve enflasyonun pozitif etkisinde ortaya çıkan durum, memurların net gerçek maaşları ve milli gelirden aldıkları payı yükseltmiştir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında, bütün çalışan kesimler gibi, memurların reel gelirlerinde de düşüş yaşanmıştır. Bu dönemde, milli gelirden %25 daralma yaşanmıştır.<sup>242</sup> 1938 yılı 100 olarak alındığında, TEFE 1945'te 444 olmuştur. Bu dönemde, birinci derecedeki bir memurun net gerçek aylığında %71'lik bir kayıp ortaya çıkmıştır. En alt derece olan 14. derecedeki bir memurun, bu tarihler arasında, net gerçek aylığındaki aşınma ise %57 olmuştur.<sup>243</sup> Bu çerçevede, maaşlardaki reel düşüşün, savaş sonunda kısmi bir artış yaşansa da, milli gelirdeki düşüşten çok daha fazla olduğu saptanabilmektedir.

Bu dönemde, memurların maaşlarında meydana gelen düşüşle birlikte memurların toplumsal konumlarının zayıflaması, üretilen malları satın alacak bir kitleye ihtiyaç duyulduğundan düzelme yönünde bir ivme kazanmıştır. Döneme ilişkin bir başka özellik, dönem sonunda, örgütlenme kavramını memurların ve işçilerin olumlu yönde kullanarak, ücretleri düşürmeye yönelik çabalara direniş göstermeleridir.

Memurların milli gelirden aldığı pay ve maaşların gelişimine bakılırsa, 1938 ile 1961 yılları arasında, dönem başı ve sonu itibarıyla net gerçek maaşlarda keskin bir düşüş yaşanmıştır. Bu dönemde, maaşlar 1939-1944 ve 1954-1958 yılları arasında en keskin düşüşü yaşamış, 1944-1954 arasında sınırlı bir yükselme ortaya çıkmış olup, gerçek aylıkların en düşük olduğu yıllar ise 1944 ve 1958'dir. 1944-

---

<sup>242</sup> Boratav, a.g.e., s. 90

<sup>243</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 265

1954 yılları arasında ortaya çıkan yükselme, savaş yıllarındaki mutlak düşmeyi telafi edememiştir. Gerçek maaşlardaki aşınmanın en çok yaşandığı küme, üst derecedeki memurlar olmuştur. En yüksek derece olan, birinci derecedeki gerçek aylıklar, 1938-1961 arasında %69 düşmüştür. Net gerçek maaşlardaki aşınma, alt derecelere doğru gidildikçe azalmıştır. Sırasıyla 5. derecede %60, 10. derecede %52, en alt derece olan 14. derecede %43 oranında düşüş yaşanmıştır. 1938-1961 yılları arasında, bu dört derecedeki memurların reel gelirlerindeki düşüşün ortalaması %56'dır. Alt derecelerdeki düşüşün, üst derecedekilerden az olmasının bir nedeni, alt derecedeki aylıkların, asgari geçim düzeyine inmesi, dolayısıyla memurların minimum geçim düzeyine düşmesidir.<sup>244</sup>

1980 öncesinde temel aylığın yanında üç tür ödeme var olmuştur; ek gösterge, yan ödemeler, sosyal hak niteliğindeki ödemeler. Ek gösterge, ilk dört derece içinde yer alan belirli kadrolara, yönetsel sorumluluk ve taşıdığı önem dolayısıyla yapılan ek ödemelerdir. Bu tür ödemeler, müktesep hak niteliğinde değil, atanılan kadro dolayısıyla yapılmaktadır. Diğer bir temel maaş dışı gelir, tazminat niteliğinde olan yan ödemelerdir. 1980 öncesinde, bu tür içerisinde, iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk tazminatı, temininde güçlük zammı, sağlık personeli için tam süre çalışma tazminatı, mahrumiyet tazminatı bu tür yan ödemelerdir. Bu tazminatların miktarına, belirli gösterge rakamı ile katsayının çarpımı ile ulaşılır. Sosyal hak niteliğindeki ödemeler, memurların elde ettiği bir diğer temel maaşın dışında yer alan kalemdir. Doğum yardımı, ölüm yardımı, cenaze giderleri, giyecek yardımı gibi türleri olan bu ödeme kalemi, sabit bir miktar olarak saptanmaktadır.<sup>245</sup>

Temel maaş dışında kalan tazminat niteliğindeki ödemeler, 1980'e doğru gittikçe nitelik ve nicelik olarak genişleyen ödeme kalemleri haline gelmişlerdir. 657 Rejiminin, Memurin Rejiminden devraldığı maaş yelpazesindeki görece eşitlik, 1980 öncesinde devam etmiş, 1980 sonrasında ise yukarıda belirtilen türde ödemeler nedeniyle açılma eğilimine girmiştir. Birçok memur kategorisinde, temel maaş, toplam maaşın içerisinde küçük bir miktar oluşturmuş, tazminatlar ana maaş kalemi olmuştur. Maaş düzeni içyapısında 1970'lerin ikinci yarısında oluşan bu ödeme kalemleri, 1980 sonrası genişleyecek ve maaş esnekliğinin bir aracı olacaktır.

<sup>244</sup> Aslan, *Statü Hukukundan Esnekliğe*, s. 275

<sup>245</sup> Tutum, a.g.e., s. 95-96

Eğitim, maaş dzeninde temel belirleyici oğedir. Eğitimin yanında kıdem de maaşın belirlenmesinde etkilidir. Memurun eğitim dzevi, işe girişteki derece ve kademesini belirler. Özelliği olan, kaymakamlık gibi, görevler söz konusu olduğunda ise, memurun işe başlayacağı derece ve kademesi yükselir. Eğitimin bir başka etkisi, işe başladıktan sonra eğitim dzevinin yükselmesinde görülür. Örneğin, yüksek lisans bitiren bir memur bir kademe, doktora yapan bir memur bir derece ilerlemesine hak kazanır. Maaş dzeni içerisinde, memurun kıdemine bağlı olarak, derece ve kademesi otomatik olarak yükselir.

1963-1980 arasındaki dönemde, net geręek memur maařları keskin bir bięimde dūřmüřtür. Maařlarda genel olarak 1963-1970 yılları arasında sınırlı bir dūřüř, 1970'de 1327 sayılı Yasa ile yapılan intibak sonrasında bir sıçrama yařanmıřtır. Ancak bu reel sıçrama, beř yılda geriye dönmüř, 1975'de maařlar 1969 düzeyine dūřmüřtür. 1980'e gelindiđinde ise net geręek maařlar, 1963 düzeyinin çok gerisindedir. Dūřüř özellikle üřt derecelerde daha çok, alt derecelerde daha azdır. Bu durumun sonucu, maař yelpazesindeki 1945'ten beri devam eden görel iřitliđin devam etmesidir. Derecelere göre, 1963-1980 arasındaki net geręek maařlardaki dūřüř, 1. derecenin 2. kademesinde %77, 5. derecenin 2. kademesinde %64, 10. derecenin 2. kademesinde % 44, 14. derecenin 2. kademesinde ise %20'dir. Bu dört düzeyin ortalaması alındıđında, 1963-1980 yılları arasında, net geręek maařlarda %51 dūřüř yařandıđı saptanmaktadır.<sup>246</sup>

Dönem iğerisinde net geręek aylıkların durumunu, bunalımdan önceki dönem olan, 1963-1976 yılları arasında imalat sanayinde özel sektör reel ücretlerindeki %75'lik artış ile karşılaştırdığımızda, bu dönemde özel sektör iřçi maaşlarının reel olarak yükselmesine karşın, net geręek memur maaşlarında ortalama %24'lük bir dūřüř yaşandığı görölmektedir. Ayrıca, 1963-1980 arasında milli gelird e yıllık ortalama %6'lık bir artış olduğu göz önüne alındığında, memurların, bölüşümden aldıkları payın da azaldığı söylenebilir. 1963-1976 arasında memurların derecelerine göre net geręek maaşlara bakıldığında, üřt derecelerle alt dereceler arasında büyük ölçüde fark ortaya çıktığı, üřt derecelerde %35'e varan dūřüře rağmen, alt derecelerde %2,5 artış olduğu görölmektedir. Buna göre net geręek aylıklarda, 1. derecenin 2. kademesinde %35 dūřüř, 5. derecenin 2. kademesinde %30 dūřüř, 10.

---

<sup>246</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 289

derecenin 2. kademesinde %15 düşüş, 14. derecenin 2. kademesinde %2,5 artış yaşanmıştır.<sup>247</sup>

Ancak, 1977-1980 döneminde net gerçek memur maaşlarındaki düşüş ortalaması %41'dir. En yüksek düşüş %51 ile 1. derecede, en düşük ise %26 ile 14. derecededir. 1960-1980 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde, memurların gerçek aylıklarının 1960 düzeyinin %50 altında olduğu saptanmaktadır.<sup>248</sup>

Memurların gerçek maaşlarına ilişkin olarak, dönemin bütününe bakıldığında, 1938-1980 yılları arasındaki 42 yıllık dönemde, maaşlardaki düşüş, 1938-1961 yıllarında %56, 1963-1980 yıllarında ise %51'dir. Diğer yandan, üst düzey memurların gerçek maaşlarındaki düşüş, alt düzeydekilerden daha fazla olmuştur.

1980 sonrası memurluk rejiminin içinin boşaltılmasının temel araçları, maaşlarda ortaya çıkan gerçek düşüş ve maaş rejiminde ortaya çıkan içsel eşitsizlik olmuştur. Maaş rejiminde yükselen bu değişim, 1980 öncesi dönemin rejimini içten eritmiştir. 1980 sonrasında maaşlarda, genel reel düşüş eğilimi sürekli olmuş, bu eğilim, bunalım dönemlerinde yüksek reel düşüşler biçiminde hareket etmiştir. Bu doğrultuda, maaşlarla genel ekonomik durum arasında kurulan doğrudan bağ, gerçek maaşların sürekli dalgalanmasına neden olmuştur. Bu durum, maaş düzeninde, esneklik yönünde değişim anlamına gelmiştir.

Net gerçek maaşlardaki harekete bakıldığında, 1980 sonrasındaki en büyük reel düşüş, 1963 = 100 olmak üzere yapılan hesaplarda görülebileceği gibi 1980 yılında yaşanmıştır. 1980 yılında net gerçek maaşlarda %39'luk bir düşüş yaşanmıştır. 1970 = 100 olarak alan, Ankara geçim endeksine göre yapılan bir başka araştırmada da 1980 yılında net gerçek maaşlardaki düşüş %40,9 olarak saptanmıştır. Net gerçek maaşlarda 1980'ler boyunca düşüş eğilimi devam etmiştir. Bu süreçte 1970'e göre en düşük noktaya 1988'de ulaşılmış, bu yıl 1970'e göre net gerçek maaşlarda kümülatif düşüş %56,5 olmuştur. Gerçek maaşlarda, 1988-1992 yılları arasında, yukarı doğru tırmanış başlamış, ancak bu yükselme 1970'den itibaren ortaya çıkan kaybın yarısını telafi edebilmiştir.<sup>249</sup>

1970-1992 yılları arasında milli gelir artışı ile gerçek maaşlardaki artış karşılaştırıldığında, anılan yıllarda milli gelir 1970 = 100 olmak üzere, 1992'de

<sup>247</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 289

<sup>248</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 289-290

<sup>249</sup> Meral Tecer, **Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 3, Eylül 1993, s. 16'dan Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 326

324.561 olurken, maaşlar 1970 = 100 olmak üzere ancak 163.353'e ulaşabilmiştir.<sup>250</sup> Dolayısıyla, bu yıllar arasında memurların milli gelirden aldığı pay, reel olarak yarıya yakın azalmıştır. Memur maaşlarında, 1994 Bunalımı sonrasında tekrar gerçek düşüş yaşanmış, bu tarihten sonra yükselme ortaya çıkmıştır. 2001 Bunalımı ile birlikte aynı biçimde gerçek memur maaşları düşmüştür.

1980 sonrasında yaygınlık kazanan sözleşmeli personel türleri açısından durumu ele alırsak, kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü genel olarak Başbakanlığa bağlı/ilgili kuruluşlarda uzman ve daha üst düzey personel için temel istihdam biçimi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sözleşmeli personel istihdam biçiminin bir başka alt türü, 1990'ların ikinci yarısında belirmiştir. Bu "yeni" alt türde, kurumların örgüt yasalarına hükümler konularak 657 sayılı Kanun hükümlerinden bağımsız biçimde sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bu tür sözleşmeli personel istihdamı, düzenleyici kurullarda ortaya çıkmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı kurumun yalnızca belirli kadrolarında (üst) yaygın iken, düzenleyici denetleyici kurumlardaki istihdam, sekreterinden daire başkanına kadar bütünüyle sözleşmelilik üzerine kurulmuş ve 657 sayılı Kanun ile oluşturulan sözleşmeli personel rejiminden, bütünüyle farklı bir sözleşmeli personel istihdamı ortaya çıkmıştır.

Mevcut sistemin dışına çıkılarak oluşturulan bu statüler ve düzenlemeler sonucu maaşlarda ve diğer ödemelerde de farklılıklar oluşmuştur. Bu durum kariyer meslekler incelendiğinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Aşağıda bazı kariyer meslek mensuplarının maaşları verilmiştir.

---

<sup>250</sup> a.g.m., s. 19'dan Aslan, a.g.e., s. 327

**Tablo 15: Bazı Kariyer Meslek Mensuplarının Maaşları (TL)(2007/Ocak)\***

<b>Unvan</b>	<b>Yardımcı/Stajyer</b>	<b>1/4</b>
Vali		4.264
Hakim/Sayıştay Denetçisi	1.800	4.000
Kaymakam(7/1)	2.188	3.560
SPK Uzmanı	2.850	4.650
Rekabet Kurumu Uzmanı	2.600	2.900
EPDK Uzmanı	2.700	3.050
BDDK Murakıp ve Uzmanı	2.675	3.380
Kamu İhale Uzmanı	2.600	3.300
Telekomünikasyon Uzmanı	2.940	3.450
Hesap Uzmanı	1.875	2.775
Maliye Müfettişi	1.875	2.775
Gelirler Kontrolörü	1.875	2.775
Muhasebat Kontrolörü	1.875	2.775
Milli Emlak Kontrolörü	1.875	2.775
Devlet Bütçe Uzmanı	1.470	1.900
Devlet Muhasebe Uzmanı	1.470	1.900
Devlet Gelir Uzmanı	1.470	1.900
Devlet Malları Uzmanı	1.470	1.900
Masak Uzmanı	1.650	2.100
Başbakanlık Müfettişi	2.225	3.200
Gümrük Müfettişi	2.290	2.880
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişi	1.680	2.572
Kültür-Turizm, Milli Eğitim, Tarım ve diğer Bakanlık Müfettişleri	1.200	2.050
Bağımsız Genel Müd. Müf.	1.100	2.050
Diyanet İşl. Bşk. Müf.	1.235	2.231
Hazine Kontrolörü	1.800	2.700
Hazine Uzmanı	2.075	2.700

DPT Uzmanı	2.075	2.700
Devlet Personel Uzmanı	2.075	2.700
Başbakanlık Uzmanı	2.075	2.700
Vergi Denetmeni	1.320	1.680
Milli Emlak Denetmeni	1.320	1.680
Muhasebe Denetmeni	1.320	1.680

**Kaynak:** Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri,  
[http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde alınmıştır.

\*Tabloda verilen ücretler için bazı açıklamalar yapmak gerekmektedir.

- Öncelikle Maliye personelinin maaşların fon dahil, fazla çalışma ücretleri hariçtir.
- Başbakanlığa bağlı kurumlarda çalışan personelin (Hazine, DPT, Devlet Personel, Başbakanlık Uzmanları) ücretleri aylık ve ikramiyenin ortalamasıdır. Ancak yıl içerisinde %20'lik vergi dilimine girildiğinden gelir vergisi kesintisi artmakta ve net ücret düşmektedir.
- BDDK ve SPK personeli yukarıda belirlenen ücretlere ek olarak ikramiye almaktadır.

Tabloda esas olarak iki meslek vardır. Bunlar uzmanlık ve Müfettişlik/Kontrolörlüktür. Ancak bazı uzman yardımcıları 1.470 TL alırken bazıları 2.940 TL almaktadır. Ya da ek ödemesi olmayan bir bakanlık müfettiş yardımcısı 1.200 TL alırken bazı müfettişler 2.290 TL alabilmektedir. Bir çalışanın ücretinin belirlenmesinde göz önüne alınması gereken dört ana öge bulunmaktadır. Bunlar nitelik, sorumluluk, çaba ve çalışma koşullarıdır. Aynı işi yapan iki kişinin ücretlerinde sadece kurumları farklı olduğu için bu düzeyde bir fark olması adil değildir. Farklılıklar bunlarla sınırlı değildir. Örneğin herhangi bir kurumda yüksek lisans yapan bir memur ek ödeme alamazken SPK'da çalışan bir personel 500 TL civarında akademik kariyer tazminatı alabilmektedir. Ayrıca bu kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanununa da tabi olmadıkları için diğer teftiş kurullarının aldığı günlüğün iki katına varan gündelik alabilmekte daha yüksek konaklama gideri yapabilmektedir.<sup>251</sup>

Eşit işe eşit ücret aynı görevi yapan kişilere aynı maaşın verilmesini gerektirmektedir. Ancak durumun hiç de öyle olmadığı aşağıdaki örneklerde görülecektir. Aşağıda verilen tablolardan ilkinde çeşitli kurumların 5. derece kadrosunda bulunan memurların maaşları verilmektedir. İkinci tabloda ise yine çeşitli kurumlarda görev yapan aynı kıdem ve derecedeki şef, memur ve hizmetlilerin karşılaştırılması yapılmaktadır.

<sup>251</sup> **Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri,**  
[http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

**Tablo 16: 5. Derecede Bulunan Memurların Çeşitli Kurumlardaki Maaşları (TL.)**

<b>Kurum Adı</b>	<b>Net Maaş (2004)</b>	<b>Tazminat</b>	<b>Toplam</b>
Dış Ticaret Müsteşarlığı 5/1	578,10	294,05	872,15
Maliye Bakanlığı 5/2	501,00	259,45	760,45
Çalışma ve Sosyal Güv. Bak. 5/2	497,35	32,95	530,00
Ulaştırma Bakanlığı 5/1	541,05	-	541,05
DHMİ 5/1	849,87	-	849,87
Telekom 5/1	1.127,40	-	1.127,40
PTT 5/1	924,12	-	924,12
DSİ 5/1	526,15	-	526,15

**Kaynak:** <http://www.memurlar.net/haber/6396/> isimli siteden 13.03.2010 tarihinde alınmıştır.

**Tablo 17: Bazı Kurumlardaki Şef, Memur ve Hizmetli Maaşlarının Karşılaştırılması Temmuz 2005 (TL.)**

<b>Kurum</b>	<b>Şef 4/1 (12 Yıl)</b>	<b>Memur 9/1 (7 Yıl)</b>	<b>Hizmetli 13/3 Kıdemsiz</b>
Karayolları Gn. Müd.	648,27	563,70	541,51
Ulaştırma Bakanlığı	648,27	563,70	541,51
Kültür Bakanlığı	648,27	563,70	541,51
DPT	769,46	661,91	620,08
Maliye Bakanlığı	1.005,15	836,68	757,57
Çalışma Bakanlığı	1.021,46	897,60	855,77
TCDD (sözleşmeli)	1.023,98	769,08	670,59
TRT (sözleşmeli)	1.360,48	902,00	815,40
TBMM	1.532,00	1.363,00	1.266,00

**Kaynak:** Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri,  
[http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır. (Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezinden edinilmiştir.)



Her iki tabloda da farklı kurumlarda çalışan memurların oldukça farklı maaşlar aldığı açıkça görülecektir. İlk tabloda 5. derece bulunan memurlar verilmiştir. DSİ’de çalışan 5. derecede bulunan bir memur 526 milyon lira maaş alırken Telekom’da çalışan 5. derecede bulunan bir memur 1.127 milyon lira almaktadır. Aradaki fark iki kattan fazladır. Diğer kurumların 5. derecelerinde bulunan memurlarda birbirlerinden çok farklı maaş almaktadırlar.

İkinci tabloya göre ise, aynı derecede aynı görevde ve kıdemde olan kişilerin sırf çalıştıkları kurumlar farklı olması dolayısıyla farklı maaşlar almaktadırlar. Tabloya bakıldığında TBMM’de yeni çalışmaya başlayan bir hizmetli 1.266 milyon lira alırken, 12 yıl hizmeti olan şef 648 milyon almaktadır. Yine aynı niteliklere sahip bir şef TBMM’de 1.532 milyon lira almaktadır.

#### **4. 4. 4. Maaş Yelpazesindeki Açıklık Temelinde Değerlendirme**

Türkiye’de kamu personel rejiminin değişimi, maaş rejimindeki değişim üzerinden de görülebilir. Bu çerçevede, maaş düzeninin önemli bir yansıması olan ve içsel görelî eşitsizliği/eşitliği gösteren, en üst derece memur ile en alt derece memur arasındaki maaş farkı, maaş yelpazesindeki açıklık, üç döneme ayırdığımız kamu personel rejiminin değişim noktalarını bize gösterebilir. Bu çerçevede, 1838-1945 arası dönemde maaş yelpazesindeki açıklık çok yüksektir, 1945-1980 arası dönemde görelî içsel eşitlik vardır, 1980 sonrası aşamada yelpazedeki açıklık yükselmiştir.

Türkiye’de 1929-2004 yılları arasındaki 75 yıllık dönemde, maaş yelpazesindeki açıklığın üç ana çizgide olduğu söylenebilir. 1945 öncesi dönemde, yelpazedeki açıklık 15’den başlamış (1929), düşme eğilimiyle 1947’de 5,3’e ulaşmıştır. Osmanlı döneminde yelpazedeki açıklık, 1880 Maaşat Kararnamesi’nde 50’ye ulaşmaktadır. 1838-1945 arası dönemin başlarında 50 olan açıklık, 1929’da 15’e, dönemin sonunda ise 5’e düşmüştür. Bu, eşitsizliğin, 1950’lere kadar 10 kat düştüğünü göstermektedir. 1947’de 5,3’e ulaşan açıklık, 1977’ye kadar 5 civarında seyretmiştir. Yelpazedeki açıklık 1979’da 2,7’ye düşerek, Türkiye tarihinde, maaş yelpazesindeki açıklığın en düşük olduğu seviyeye ulaşılmıştır.

1980 sonrası uygulanan politikalarla, 1945-1980 arası eşitlikçi maaş sistemi bozularak, maaş yelpazesi açılmıştır. 1980’ler boyunca maaş yelpazesindeki açıklık, sürekli artmış, 1991 ve 1994 yıllarında açıklık 10,1 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 1980’lerden itibaren, maaş yelpazesindeki açıklıkta meydana gelen dalgalanma, 1980 öncesi döneme göre oransal olarak büyümüştür. 1980’lerden sonra

dikkate değer bir başka özellik, düzenleyici kurul başkanlarına yapılan ödemelerle bu kesimin maaşının Başbakanlık Müsteşarı maaşını aşması ve en yüksek devlet memuru maaşı kavramının sorgulanmasıdır.

1838 maaş düzenlemesinde alt ve üst memur maaşları arasındaki yelpazenin açık olduğu görülmektedir. Örnek olarak, başvekil paşa (sadrazam) 100.000 kuruş alırken, bazı memurlar 250 kuruş almaktaydılar. Rejimin bir başka niteliği aynı/benzer unvana sahip memurların farklı maaşlar almasıdır. Buna göre, Maliye Nazırı 75.000 kuruş alırken, Hariciye Nazırı 65.000 kuruş almaktadır. Aynı biçimde, Dahiliye katibi 10.000 kuruş alırken, Hariciye katibi 6.000 kuruş almaktadır.<sup>252</sup> Özellikle üst ve orta düzey memurluklarda ortaya çıkan bu durum, memurun unvanı ne olursa olsun, görev yaptığı kuruma göre maaş alması esnasından kaynaklanmıştır. Bakanlıklar arasında eşitlik gözetilmediği, önemli görülen Bakanlıklardaki maaşların yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

1880'de çıkarılan Maaşat Kararnamesi, 1838 Fermanıyla kurulan maaş rejimini yeniden düzenlemiştir. Maaşat Kararnamesi, askeri ve sivil bütün Osmanlı bürokrasisinin maaş rejimini 1838 Fermanı ile karşılaştırdığımızda, son derece ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Maaşat Kararnamesi, memurların sınıflandırılma ve derecelendirilmesini oluşturmuştur.

1880 Maaşat Kararnamesiyle devletin merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ve askerlerin maaşları düzenlenmiştir. Başvekil (sadrazam) en yüksek maaş verilmiş (20.000 guruş), 1838 Fermanının aksine nazırların hepsi denk kabul edilmiştir. Başvekil maaşının üstünde olan tek küme, 36.000 guruş bağlanan Londra, Petersburg, Viyana, Berlin ve Paris büyükelçileridir.<sup>253</sup> 1838 Fermanında, görünen en yüksek maaş ile en düşük maaş arasında 400 kat fark vardır. Bu oran, 1880 Yasasında 50 kata düşmüştür. Bu düşüşün sebebi, maaş bağlanan memurların elindeki tımarların zamanla geri alınmasıdır.

Maaşat Kararnamesinin yürürlükte kaldığı sürede, memurların maaş yelpazesinin mutlak olarak açık olduğu saptanabilir. Açıklık en üst maaş (başvekil ve başvekalet müsteşarı) ile örnek olarak Şurayı Devletteki ikinci sınıf bir mülazım arasında sırasıyla 50 ve 25 kattır. Başvekalet Müsteşarının maaşı ile Yasada görünen en düşük maaş olan kazadaki mahkeme azası arasındaki maaş açıklığı 50 kattır.

<sup>252</sup> Ali Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, Eren Yayınları, İstanbul 1993, s. 106

<sup>253</sup> Özdemir, a.g.e., s. 244 Maaş Kararnamesi, Düstur, Tertip 1, C: 1 Zeyl 1, s. 36-58, m. 30-35

Taşrada, vali ile üçüncü derece bir kaymakam arasında 16 kattır. Aynı biçimde, genel müdürlerin kendi aralarındaki maaş yelpazesindeki açıklık da 3 kata kadar çıkabilmektedir. Bürokrasinin en üstünde Cumhuriyet dönemindeki gibi Başvekalet Müsteşarının olduğu kabul edilirse, yelpazedeki açıklığın yasa ile düzenlenen unvanlar bağlamında, 50 kat olduğu söylenebilir.<sup>254</sup>

Maaş yelpazesindeki bu açıklık, asıl olarak Osmanlı Devletine özgü değildir. Bu tarihsel aşamada, Batılı ülkelerde de memurlar arasındaki maaş yelpazesindeki açıklık en az Osmanlı Devletindeki kadardır. Dolayısıyla bu olgu, Osmanlının yarı sömürge koşullarına özgü değil, bu aşamada, kamu personel rejiminin aldığı özgün biçimin bir yansıması ve sonucudur.

1880’de çıkarılan Maaşat Kararnamesi, 1838’de yayınlanan fermanla karşılaştırıldığında, Osmanlı bürokrasisinin maaş rejimini çok ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bu kararname ile maaş rejiminin ön koşulu olan, sınıf ve dereceler oluşturulmuştur. 1838 Fermanı döneminde 400 kat olan en yüksek maaş ile en düşük maaş arasındaki fark, 1880 Kararnamesi ile 50 kata düşmüştür.

1929’da oluşturulan maaş düzeninde, yelpazedeki açıklık (En yüksek aylık 600 Lira, en düşük ise 40 Liradır) 15 kattır. Bu durum, 1880 Maaşat Kararnamesindeki 25 ve 50 kata yaklaşan açıklık ile karşılaştırıldığında, yelpazedeki açıklığın daraldığı görülmektedir.

Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti’ni kapsayan memurluk rejiminin kurulması ve dönemin bütününe bakıldığında, yaklaşık yüz yıllık dönemde maaş yelpazesindeki açıklığın mutlak olarak daraldığı tespit edilebilir. 1880 Maaşat Kararnamesi’nde Başvekalet Müsteşarı ile kazadaki mahkeme azası arasındaki maaş açıklığı 50 kattır. 1929 Maaş Yasası’nda, aynı unvanlar için 8 kattır; en düşük dereceli memur ile en yüksek arasındaki fark ise 15 kattır. İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna gelindiğinde ise açıklık, 10 kata kadar düşmüştür. Yelpazedeki açıklığın azalması, yeni bir kamu personel rejimine geçişin bir yansımasıdır.

---

<sup>254</sup> Aslan, **Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 233-234

**Tablo 18: 1938-1962 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık**

Yıl	Net Maaş Üzerinden Yelpazedeki Açıklık	Yıl	Net Maaş Üzerinden Yelpazedeki Açıklık
1938	10,2	1951	5,2
1939	10,1	1952	5,2
1940	10,6	1953	5,3
1941	10,3	1954	5,5
1942	8,6	1955	5,5
1943	9,5	1956	5,5
1944	8,2	1957	5,5
1945	6,9	1958	5,2
1946	6,5	1959	5,3
1947	5,8	1960	5,3
1948	5,3	1961	5,6
1949	5,3	1962	5,1
1950	5,3		

**Kaynak:** Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 274; Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, s. 142

Hukuksal düzenlemeler, 1970'in başında bütünüyle yürürlüğe girse de maaş rejimi, içsel görelî eşitliğe 1945 sonrasında ulaşmıştır. 1938 yılında 10,21 olan en düşük ile en yüksek maaş arasındaki oran, 1947'de 5,8'e inmiş ve bu oran 1962'ye kadar korunmuştur. 1970 yılı sonuna kadar 3656 sayılı Yasanın uygulandığı göz önüne alınırsa, 5 olan yelpazedeki açıklığın 1971'e kadar sürdüğü iddia edilebilir.

**Tablo 19: 1976-1980 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık\***

Yıl	Müsteşar Net Nominal Maaşı	15/2. Derece Net Nominal Maaşı	Yelpazedeki Açıklık
1976	8326	1473	5,6
1977	10051	1982	5,1
1978	10565	3269	3,2
1979	17342	6313	2,7
1980	24524	7918	3,1

**Kaynak:** Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 290 (DPT Nominal maaş serileri)

\* En alt derece ve kademe 15/1 olmakla birlikte, DPT'nin nominal maaş serisi 15/2. derece/kademeyi sağlamıştır. Bu nedenle, tabloya 15/2. derece/kademe alınmıştır. 1976 yılı gösterge tablosuna göre 15/1 ile 15/2 arasındaki fark, 5 gösterge rakamıdır. Bu sayı, %3'lük bir fark yaratmaktadır. Diğer yandan, DPT'nin nominal serisinde, 1976-1980 yılları arasında en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı yerine Müsteşar yer aldığından, tabloda Bakanlık Müsteşarı esas alınmıştır.

Maaş yelpazesindeki açıklığa bakıldığında, 1976-1978 arasında, 1945'ten itibaren devam eden 5 civarındaki oranın korunduğu görülmektedir. 1978'den 1980'e kadar ise, oran 2,7'ye kadar düşmüştür. Maaş yelpazesinde ortaya çıkan görece eşitlik, özellikle üst düzey bürokrasinin maaşlarındaki yüksek aşınmanın bir sonucudur.

1980 sonrası dönemde maaş yelpazesindeki açıklık, 1980'den başlamak üzere artmıştır. 1980'de 3,1 olan bu oran, 1986'da iki katına, daha sonra sürekli artarak 1991'de 1980 yılının üç buçuk katına ulaşarak açıklık 10,1'e ulaşmıştır. Bunalım yılı olan 1994'te de yelpazedeki açıklık aynı biçimde 1980 sonrası dönemin en yüksek miktarına ulaşmıştır. Yelpazedeki açıklık, 1996'da tekrar düşmüş, bu tarihten sonra inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Maaş yelpazesindeki açıklık, derin ekonomik bunalım yılı olan 2001 yılı ve sonrası 2002'de tekrar yükselmiştir.

**Tablo 20: 1980-2004 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık\***

Yıl	Net Maaş Üzerinden Yelpazedeki Açıklık	Yıl	Net Maaş Üzerinden Yelpazedeki Açıklık
1980	3,1	1993	8,7
1981	3,2	1994	10,1
1982	4,1	1995	8,3
1983	4,0	1996	5,6
1984	4,6	1997	6,7
1985	5,5	1998	6,5
1986	6,1	1999	6,3
1987	8,5	2000	6,3
1988	8,3	2001	8,1
1989	8,3	2002	8,7
1990	8,8	2003	7,2
1991	10,1	2004	6,5
1992	9,6		

**Kaynak:** Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 290 (Maliye Bakanlığı ve DPT'nin net nominal maaş serileri)

\* Hesaplama, 1/4 derece Başbakanlık Müsteşarı ve 15/1 derecedeki Yardımcı Hizmetler Sınıfında hizmetli kadrosunda bulunan memurun net ele geçen nominal maaşları kullanılmıştır.

1980 sonrasında yelpazedeki açıklığın iki temel ayırt edici niteliği vardır. İlki, makas açılmış, alt ve üst maaşlar arasında uçurum ortaya çıkmıştır. İkincisi, açıklık son derece inişli çıkışlıdır, art arda yıllar arasında önemli farklar meydana gelmiştir. Maaş rejiminin en önemli göstergelerinden olan, yelpazedeki açıklık asıl olarak, rejim içerisindeki göreceli eşitliği gösterir, buna göre, alt ve üst maaşlar arasında farkın artması rejimin içsel olarak eşitsizliğine işaret eder. 1980 sonrası maaş rejiminin, içsel olarak eşitsiz olduğunu yelpazedeki açıklığa bakarak iddia edebiliriz. Bu durum, aynı zamanda esnek kamu personel rejiminin temel bir ögesidir. 1945'ten itibaren 5 civarında olan ve yıllara göre çok fazla dalgalanmayan yelpazedeki açıklık, 1980 sonrasında son derece açık ve dalgalı bir niteliğe sahip olmuştur. 1945 sonrası

ile 1980 sonrası dönemde maaş yelpazesindeki açıklığın bu farklı nitelikleri, aynı zamanda, bu dönemlerde ortaya çıkan Türkiye’de birbirinden farklı iki kamu personel rejiminin de açıklanmasına yardımcı olur.

**Tablo 21: 2005 Yılı ve Sonrasında En Yüksek ve En Düşük Memur Maaşlarının TL. Cinsinden Değerleri ve Maaş Yelpazesindeki Açıklık**

<b>YILLAR</b>	<b>EN DÜŞÜK MEMUR MAAŞI (HİZMETLİ 13/3)</b>	<b>EN YÜKSEK MEMUR MAAŞI (BAŞBAKANLIK MÜSTEŞARI 1/4)</b>	<b>MAAŞ YELPAZESİNDEKİ AÇIKLIK</b>
<b>OCAK-2005</b>	556,00*	3.123,00	5,61
<b>OCAK-2006</b>	665,00*	3.282,00	4,93
<b>OCAK-2007</b>	811,05	3.640,35	4,48
<b>OCAK-2008</b>	959,00	3.919,00	4,08
<b>OCAK-2009</b>	1.167,00	4.351,00	3,72
<b>OCAK-2010</b>	1.254,00	4.667,00	3,72

\* Bu yıllara ait en düşük memur maaşında 14/2’sindeki bir devlet memurunun maaşı dikkate alınmıştır.

Kaynak: [www.ntvmsnbc.com](http://www.ntvmsnbc.com), [www.milliyet.com.tr](http://www.milliyet.com.tr), [www.cnnturk.com](http://www.cnnturk.com) ve [www.sabah.com.tr](http://www.sabah.com.tr) isimli internet sitelerinin arşivlerinde yapılan tarama sonucunda derlenmiştir.

2005 yılı ve sonrasına bakıldığında, maaş yelpazesinde hızlı bir daralmanın yaşandığı gözlenmektedir. 2005 yılında 5,61 olan maaş yelpazesindeki açıklık, 2010’a gelindiğinde 3,72’ye kadar gerilemiştir. Son 5 yılda görülen bu daralmanın yanında yıldan yıla da maaş yelpazesinde önemli ölçülerde daralma yaşanmıştır. Örneğin 2005 yılında 5,61 olan maaş yelpazesindeki açıklık, 2006 yılında 4,93’e gerilemiştir. 2006’daki katsayı artışı ve ek ödeme almayan memurlara denge tazminatı adı altında ödeme yapılması, maaşlar arasındaki farkı azaltmıştır.

1980 sonrası parçalanan ve esnekleşen kamu personel rejiminin bir sonucu olarak, maaş yelpazesindeki açıklığı klasik hesaplama yöntemi olan, en yüksek devlet memuru (Başbakanlık Müsteşarı) ile en alt düzey memur maaşının oranının ortaya konması geçersiz kalmıştır. Düzenleyici kurumlarda kurul başkanları, Başbakanlık Müsteşarının maaşının üzerinde maaş almaktadırlar. Dolayısıyla,

1990'ların ikinci yarısından sonra, yukarıdaki maaş yelpazesi hesaplamalarındaki oranlar gerçekte daha fazladır.

#### 4. 4. 5. Genel Değerlendirme

Devletin temel amacı sınırları içinde yaşayan insanların temel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Devlet bu ihtiyaçları karşılarken çeşitli hizmetler sunar. Bu hizmetlerin kaliteli olması ve vatandaşın ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte olması kamu personelinin kaliteli olması ile mümkündür.

Kamu personelinin işteki başarısını etkileyen çok çeşitli faktörler vardır. Bunların arasında ücret, en önemli faktörlerden biri konumundadır. Bir yandan kaliteli personeli kamu kesimine kazandırmada yaşanan zorluk düşünüldüğünde, bu personelin bulunduğu pozisyonda memnun edilmesi daha önemli bir hal almaktadır.

Dilimizde ücret, maaş ve aylık kavramları bir kişiye zihinsel veya bedensel bir çabası sonucu ödenen parayı ifade etmektedir. Uygulamada aylık ve maaş memurlara ödenen parayı, ücret ise işçilere ödenen parayı anlatmak için kullanılmaktadır.

Osmanlı'dan günümüze kamu personel yönetiminde üzerinde en çok tartışılan ve en çok düzenleme yapılan konu maaş olmuştur. Osmanlı Devleti'nin niteliği dikkate alındığında bu düzenlemelerin büyük çoğunluğunun nizamname ve kararname şeklinde uygulamaya sokulduğu görülmektedir. Her ne kadar Türkiye Cumhuriyeti ile Osmanlı Devleti tarih sahnesinden silinmiş ise de bazı uygulamaların günümüze ışık tuttuğu ve temellerinin o dönemde atıldığı dikkati çekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte Osmanlı Devleti'nin mevcut kamu personel sistemi olduğu gibi devralınmıştır. 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurin Kanunu ile birlikte barem sisteminin temelleri atılmıştır.

Dilimize Fransızca'dan giren barem, devlet memurlarının maaşlarının derece ve tutarlarını düzenleyen sistem ve çizelge anlamına gelmektedir.<sup>255</sup> 1452 sayılı Kanunda kadro unvanları ve unvanların hangi dereceler alacağı ile kadro derecelerine karşılık olan ücretler belirlenmiştir. Ücretli, kadro cetvellerinde yazılı unvanına karşılık olan kadro derecesinin ücretini alacaktır.

Sistemin en belirgin özelliği, görev unvanlarının öncelikle belirlenerek bu unvanların kadro derecelerinin tespit edilmesidir. Yani dereceler, unvanlara

---

<sup>255</sup> www.tdk.gov.tr



bağlanmıştır. Unvana bağlı olarak derece belirlendikten sonra, çalışanın bulunduğu dereceye karşılık gelen ücret, çalışmasının karşılığı olarak çalışana ödenmektedir.

Kadro cetvellerine bakıldığında, bazı unvanlar için sadece bir derece belirlenmesine karşılık bazı unvanlarda bu sayı geniş tutularak birden fazla derecenin verildiği görülmektedir. Örneğin müdür kadro unvanı için birkaç derece belirlenmesine karşılık, Umum Müdür kadrosu sadece 2. derece ile sınırlandırılmıştır. Bazı unvanlar için birden fazla kadro derecesi belirlenmesinin temelinde, kurumsal bazda bir sınırlama yatmaktadır. Örneğin Meteoroloji Müdürlüğüne ait kadro cetvelinde müdür kadrosu 8. dereceli olarak belirlenmesine karşılık Maliye Bakanlığına ait kadro cetvelinde bu kadro derecesi 6 olarak tespit edilmiştir.<sup>256</sup>

Zamanla değişen toplumsal, siyasi ve ekonomik koşullara uyum sağlanması amacıyla barem sisteminde değişiklikler yapılmış ancak bu değişiklikler sistemin geleneksel yapı ve özelliğini koruyucu nitelikte olmuştur. Toplumda meydana gelen siyasi ve ekonomik dönüşümlere ve değişen toplumsal gereksinimlere ayak uyduramayan maaş sistemi gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bu nedenle, 1965 yılında Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiş ve maaş sistemi kökten değiştirilerek gösterge ve katsayı esaslı maaş sistemine geçilmiştir. Ayrıca 657 sayılı Kanun sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerine düzenlenmiştir.

Her iki sistemin bazı özellikleri karşılaştırılacak olursa, her iki sistem de başlangıçta basit sistemler olarak uygulamaya konulduysa da, 657 sayılı Kanunun kabul edilmesinden sonra, ödeme kalemlerinin sayıca artması sistemi karmaşıklaştırmıştır. Barem sisteminin, uygulandığı süre içerisinde yapısını genel anlamda koruduğu göz önünde bulundurularak, 657 sayılı Kanuna göre, adaletin sağlanmasında daha etkin olduğu savunulabilir. Çünkü barem sisteminde, personelin ücret miktarı bulunduğu kuruma göre değil, kadro derecesine göre belirlenmektedir. Yani bir memur, hangi kurumda çalışırsa çalışsın, bulunduğu kadro derecesinin maaşını almaktadır. Gösterge ve katsayı sisteminin barem sistemine göre üstünlüğü ise kıdem, eğitim vb. değişkenleri de dikkate alan daha esnek bir sistem olmasıdır.

Özellikle 1980'lerden sonra çeşitli adlar altında uygulamaya sokulan, sayıları 100 civarında olan ve bir kısmı uygulanmakta olan ödeme kalemleriyle birlikte, asıl ücretim memur maaşlarında teşkil ettiği kısım giderek küçülmüştür. Böyle bir

---

<sup>256</sup> Öztürk, a.g.m., s. 4-5

sistemde bırakın eşit işe eşit ücret ilkesini hayata geçirmeyi, kime ne kadar maaş ödeneceğinin hesaplanmasının bile güçlüğü ortadadır.

Ücret düzenlemelerinin yapıldığı tarihsel dönemlere bakıldığında, çoğu düzenlemenin önemli toplumsal ve sosyal değişimlerden sonra gerçekleştiği görülmektedir. Dolayısıyla her düzenleme, toplumsal, ekonomik ve siyasi anlamda karşılaşılan güçlüklerin üstesinden gelmek için yapılmış, sistemi bütünüyle kavrayamamıştır.

Maaş sisteminde yaşanan karmaşa, maaşla geçinenler arasında büyük huzursuzluklara yol açmakta ve iş verimini önemli ölçüde düşürmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 87 yıl gibi uzun bir dönem geçmesine ve bu dönemde sistemi düzeltmeye yönelik birçok çalışma ve düzenleme yapılmasına rağmen, her düzenleme sonucu karmaşa bir kat daha artmıştır. Çeşitli hükümetler döneminde yapılan farklı düzenlemeler de sorunun boyutunu artırmıştır. Ücretlerin sadeleştirilmesi ve hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna, iş riskine, işin önemine ve personelin işteki sorumluluk ve verim düzeyine göre adil bir maaş sisteminin belirlenmesi gerekmektedir.

1980'li yıllardan itibaren maaş sisteminde yaşanan karmaşanın önlenmesinde norm kadro uygulamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Her pozisyonun gerektirdiği yetki ve sorumluluk düzeyi belirlenmeli, görev tanımları yapılmalıdır. Böylece atama, yükselme ve yer değiştirmelerde rasyonel koşullar temel alınarak siyasi kullanımların da önüne geçilebilir.<sup>257</sup>

Ayrıca mevcut sınıflandırma sisteminde birbiriyle ilgisi olmayan ve yetki, sorumluluk ve nitelik yönünden birbirinden çok farklı görevler aynı sınıfa sokulmuştur. Bu durumun giderilmesi için, şüphesiz, yapılacak görev tanımlarının faydası olacaktır. Bu noktada sınıf sayısının az veya çok olması hususuna dikkat etmek gerekmektedir. Her ne kadar şu anda sayıca yeterli olabilecek 10 çeşit sınıf bulunmasına rağmen özellikle Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, sınırları net olarak çizilmemiş ve çok çeşitli kamu personelini içinde barındıran bir sınıf görünümündedir.

Kamu kesiminde görevli personele yapılan ödemelerde, eşit işe eşit ücret ödenmesine, yapılan iş ve çalışma farklılığına göre farklı ücret tespitine, özel

---

<sup>257</sup> Cihat Çetinkaya, **Türk Kamu Personeli Ücret Rejimi ve Ücret Sisteminde Yeniden Yapılandırma Projesi-Tablolara Göre Ücret Ödeme Sistemi**, [www.cihatcetinkaya.com/prj-7.pdf](http://www.cihatcetinkaya.com/prj-7.pdf) isimli siteden 13.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

sektörde aynı seviyedeki iş için yapılan ödeme ile kamuda yapılan ödeme arasında fark olmamasına, ücret seviyelerinin ücret sistemlerine uygun olmasına ve ücret sisteminin ücret hadlerine ilişkin kanunlara uygun olarak ayarlanmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bunların dışında liyakatin, başarılı ve verimli çalışmanın değerlendirilmesi ile memurun haklı atamasının ve keyfiliklere karşı korunmasının teminine yönelik hukuki önlemler alınmalıdır.

Mevcut uygulamada, her bir sınıf ve unvan için farklı cetvellerde ve farklı unsurlarla yapılan belirlemelerin basitçe bir görev analizine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu yaklaşımın çok yanlış olduğu söylenemez. Ancak, metodik değildir ve çok dağınıktır. Yapılması gereken ilk iş, sistemin dayandığı unsurları ve yöneldiği konuları tespit etmek, tasnif etmek ve anlamlı-homojen gruplar halinde kategorize etmektir. İkinci aşamada, bu gruplandırma çerçevesinde her bir görev kümesi metodik bir iş analizine; her bir görevli profili de bir birikim-yetenek değerlendirilmesine tabi tutulmalıdır. Üçüncü adım, bu değerlendirmelerin birkaç tablo halinde tespit edilerek kamu personeli ücretlerinin hesap tabanının ortaya konmasıdır.<sup>258</sup>

Ülkemiz açısından bir başka gerçek, yetersiz ücret politikasıdır. Ücretlerin seyri genellikle ekonomik konjonktürün seyrini izlemektedir. Ekonominin iyileşme yaşadığı dönemlerde ücretler artarken, ekonominin daralmaya girdiği dönemlerde ücretlerin düştüğü gözlenmektedir. Ücret rejiminde adaletli sağlamaya yönelik önceden planlanmış politikalar yerine ekonominin gidişatına göre ücret politikasına yön verilmektedir. Sorun, bütüncül olarak ele alınıp çözümler üretilmemekte, aksayan yönler görüldükçe çözümler üretilmeye çalışılmaktadır.

Ülkemizde ücretler belirlenirken asgari geçim haddi dikkate alınmamaktadır. Yoksulluk sınırını tam olarak belirlemek farklı bakış açılarından dolayı pek mümkün değildir. Çünkü hangi kriterlerin yoksulluk sınırı açısından değerlendirmeye alınması gerektiği konusunda uzlaşma yoktur. Ancak bir kişinin ücretinin ne kadarını gıda harcamalarına ayırdığı kişinin ücretinin ne derecede yeterli olduğunun anlaşılması açısından önemlidir. Bir memur 2004 yılında aldığı maaşın yüzde 87.3'ünü gıda harcamalarına ayırmaktayken 2006 yılında bu oran yüzde 54 seviyesine düşmüştür. Oranın gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yüzde 25-30 seviyesine çekilmesi

---

<sup>258</sup> Bayar, a.g.m., s. 42

gerekmektedir. Kısacası Türkiye’de memurlara insanca yaşamaya yetecek ücret olan asgari geçim ücreti verilememektedir.<sup>259</sup>

İyi bir ücret rejiminde, ücretler fiyat dalgalanmalarını izleyebilmeli, yüksek enflasyon nedeniyle ücretlerin erimesi engellenmelidir. Eşel mobil sistemi, bu amacı gerçekleştirmeye yönelik bir sistemdir. Ancak, özellikle 1990’lı yıllarda hükümetler tarafından uygulamaya konulan eşel mobil sistemi, enflasyon karşısında yetersiz kalmış, gerçek maaşların düşüşünü engelleyememiştir.<sup>260</sup>

Personel rejimimiz ve ücret politikaları açısından mevcut sorunların beş yıllık kalkınma planlarında ve 58. Hükümet’in eylem planında tespit edildiği görülmektedir. 58. Hükümet’in eylem planında aynen şu ifadelere yer verilmiştir: “Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek, göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecektir. Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacaktır.”<sup>261</sup>

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise personel rejimi ve ücret politikaları konusunda şu ifadelere yer verilmiştir: “Kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlükten kaldırılacak, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Üniversite Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde yer alan mali ve sosyal hak ve yardımlar ayıklanacak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin tek ve ortak bir Kanunda yer alması sağlanacaktır.”<sup>262</sup> Yeniden düzenlenecek personel rejimi yasasında, ücret ile ek ödemeler sosyal hak ve yardımlar arasında adaletsizliğin

---

<sup>259</sup> **Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri**,

[http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

<sup>260</sup> Pir Ali Kaya, “Eşel Mobil Ücret Uygulaması ve Türkiye Gerçeği”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 205, s. 17-22

<sup>261</sup> DPT; 58. *Hükümet Acil Eylem Planı*, ss.36-37, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep/>

<sup>262</sup> DPT; *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.120, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>

giderilmesine, kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına ve eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulmasına özen gösterilecektir.<sup>263</sup>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki ifadeler tekrar edilmiştir.<sup>264</sup> Bu planların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere ücretler açısından mevcut sorunlar tam olarak tespit edilmiş ve yapılması gerekenler sıralanmıştır. Ancak sorun uygulamadadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi soruna bütüncül bir tarzda yaklaşmak gerekmektedir. Bunun için acilen Kamu Personel Rejimini tüm ayrıntıları ile düzenleyen bir kanun çıkarılmalı ve yapılacak düzenlemelerin de mutlaka aynı kanunla yapılması sağlanmalıdır. Böyle bir kanun konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Yapılması gereken, sistemin bütünü kavrayan ve maaş sisteminde yer alan karmaşaya son verebilecek bir yasal düzenlemenin sonuçlandırılmasıdır.

Genel olarak ücret rejimimizin en temel sorunları asgari geçim haddine dikkat edilmemesi ve “eşit işe eşit ücret” ilkesi olarak da tabir edilen “iç denge” ilkesine uyulmamasıdır. Aynı statüde aynı işi yapan kişilerin arasında iki katı aşan farklar olması, aynı işi farklı statülerde yapanların farklı maaşlar alması ve nitelik olarak daha düşük olmasına rağmen statü farklılığı yüzünden bazı çalışanların daha yüksek ücret alması kişilerin çalışma motivasyonunu düşürmektedir. Ayrıca bu farklılıklar kişiler arasında çalışma barışının bozulmasına neden olmaktadır. Diğer sorunlar ise ücretlerin fiyat dalgalanmalarını izleyememesi, dış denge ilkesine uyulmaması, ücret yelpazesinin makul olmaması, bölgelere göre farklılaştırmaların yapılmaması ve ücret rejiminin bütüncül, açık, sade ve yalın olmaması olarak sayılabilir.

Bu nedenlerden dolayı, en başta yapılması gereken personel rejiminin yeni baştan düzenlenmesidir. Yeni baştan düzenleme yapılırken 1965 yılında da aynı düzenlemelerin yapıldığı ve sonuçta bu noktaya gelindiği hatırd tutulmalıdır. Personel rejiminin içinde ücret rejimi düzenlenirken bilimsel ve rasyonel olarak hareket edilmelidir. İş analizlerine dayalı görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği yeni bir sınıflandırma yapılmalıdır. Tam bir sınıflandırma yapılmalıdır. Her sınıfın iş analizleri yapılmalı ve bu sınıflandırmaya göre ücretler ödenmelidir. Böylece eşit işe

---

<sup>263</sup> DPT; *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.121, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>

<sup>264</sup> **Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri**, [http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_ucret\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_ucret_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

eşit ücret sorununa da çözüm bulunmuş olacaktır. Ücret rejimi, bilimsel olarak en iyi şekilde düzenlendikten sonra tüm kesimlerin mutabakatı sağlanmalıdır. Bilimsel çalışmalar ve mutabakat sonucunda ortaya çıkacak olan adil ücret rejiminden ayrılma ve kopmalara izin verilmemeli, kurumlar arası ücret farklılıklarına imkan verilmemelidir.

## SONUÇ

Yönetim, insanlık tarihi kadar eskidir. Günümüzde her düzeydeki toplumsal ilişkide yönetim olgusuna rastlanmaktadır. Yönetimin özel sektörü ilgilendiren kısmı işletme yönetimi, devleti ilgilendiren kısmı ise kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır.

Kamu yönetimi, halk, örgüt, mali kaynak gibi ögelere ihtiyaç duysa da, çalışanları olmadan hizmet üretemez. Kamu yönetiminin işleyişinin kalitesi, onu oluşturan kamu görevlileriyle ölçülür. Bu yüzden de devlet, sürekli olarak çalışanlarının kalitesini artıracak, onlara belli bir doyum sağlayacak uygulamalara başvurur.

Dünyada kamu personel rejiminin gelişimine bakıldığında, feodal sistemden kopuşla birlikte, memurların maaşla çalıştırılması esas ve kamu hizmetine girmede herkesin eşit olduğu ilkeleri benimsenmiştir. 19. yüzyılın ortalarında itibaren memurluk rejiminde güvence ön plana çıkmış ve bu iki ilkeye, statü hukukuna bağlı memurluk, yasa ile düzenleme ve yargı güvencesi gibi ilkeler eklenmiştir. Son zamanlarda ise memurluk rejimi büyük bir değişimle karşı karşıya kalmıştır. 1980'lere kadar memurluk rejimi için yabancı kavramlar olan sözleşmeli personel, taşeronlaşma, esneklik gibi kavramlar rejimdeki yerlerini almıştır.

Durum Türkiye açısından değerlendirildiğinde, konuyu öncelikle Osmanlı'dan itibaren ele almak gerekmektedir. Tanzimat'la birlikte memurlara maaş bağlanmış ve böylece memurlar düzenli ve önceden belirlenmiş bir gelire kavuşmuşlardır. Osmanlı döneminde memurluk rejimi nizamname ve talimatnamelerle düzenlenmiştir. Cumhuriyet'le birlikte, devrim koşullarında, memurluk rejimine ilişkin önemli bir değişiklik gözlenmemektedir. 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu ile rejim genel anlamda düzenlenmiş, bu kanuna ek olarak çıkarılan maaş kanunlarıyla sistem Barem sistemi özelliğini kazanmıştır. Barem sisteminin en belirgin özelliği farklı kurumlarda aynı işi yapan kişilerin aynı maaşı almasıdır. Ancak, zaman geçtikçe bu uygulamalar da değişime ayak uyduramamıştır. 1965 yılında kabul edilen ancak 1970 yılında yürürlüğe girebilen Devlet Memurları Kanunu ile rejim yeniden düzenlenmiştir. Cumhuriyet tarihinin en çok değişikliğe maruz kalan kanunlarından biri olma özelliğini taşıyan bu kanun, kabul edildiği ilk günden itibaren birçok değişikliğe uğramıştır. Sistemdeki değişiklikler başta yasalarla yapılmış, 1971 yılında yürütmeye KHK çıkarma

yetkisinin verilmesi ile yasa ile düzenleme, yerini KHK ile düzenlemeye bırakmıştır. 1980'lerden sonra, rejim baştan aşağı değişmiş, güvenceli memurluk statüsü aşınmaya uğramıştır. Bu doğrultuda, sözleşmeli personel gibi esnek uygulamalar yaygınlık kazanmıştır.

Barem sistemi ile getirilen eşitlikçi maaş yapısı, DMK ile birlikte gösterge ve katsayı sistemine geçişle değişime uğramıştır. Belli kesimlerin maaşlarını iyileştirmek amacıyla sisteme sokulan ek ödeme kalemlerinin sayıları hızla artmış, sistem karmaşık bir hal almıştır. 1980'lerden sonra ise güvenceli-nispeten düşük ücretli memur tipinin yerini, güvencesiz-nispeten yüksek ücretli sözleşmeli personel almıştır.

Çalışmanın son bölümünde, Türk kamu personel rejiminde maaş sisteminin geçirdiği sürece ilişkin olarak yapılan açıklamalar ışığında şöyle bir tablo çizilebilir. Tanzimat'tan Cumhuriyet'in ilanına kadar maaş rejimi eşitsiz bir yapı sergilemiştir. Osmanlı'da zaman zaman iki bakan arasında bile ciddi maaş farklılıklarının olduğu gözlenmiştir. 1926 yılından itibaren yaşama geçirilen Barem sistemi ise Türk kamu personel yönetiminde maaş rejiminde en eşitlikçi dönem olarak göze çarpmaktadır. Değişen toplumsal, ekonomik, sosyal yapı karşısında gerekli düzenlemelerin yapılmamasıyla 1965 yılına gelinmiştir. DMK, her ne kadar başlangıçta tüm sisteme bir düzen getirmek amacıyla kabul edildiyse de, gerek sistemdeki sorunlara bütüncül olarak yaklaşılması, gerekse günü kurtarmaya yönelik ücret politikalarıyla sistem birçok düzenlemenin aynı anda yürürlükte olduğu karmaşık bir niteliğe bürünmüştür. Özellikle ek ödeme, yan ödeme, tazminat adları altında memurlara yapılan ödemeler sistemi eşitlikçi yapıdan uzaklaştırmıştır.

Bugüne kadar maaş rejiminin sorunlarına ilişkin olarak birçok tespit yapılmış, bu çalışmaların çoğunda da aynı sorunlara parmak basıldığı görülmüştür. Öncelikle, yasal düzenleme anlamında, sistemde mevcut olan dağınık yapının giderilmesi gerekmektedir. Memurlara çeşitli isimler altında verilen ve sayısı çoğu kimse tarafından bilinmeyen ödeme kalemleri maaş adı altında birleştirilmelidir. Dış denge, iç denge, eşit işe eşit ücret gibi maaş rejiminin en önemli kavramlarını gözetken bir maaş rejimi oluşturulmalıdır.

Şüphesiz ki, çalışanları güdülemede en büyük etken, ücrettir. Ücret, işveren için bir maliyet unsuru, işgören için ise gelir anlamına gelmektedir. İşveren olarak devlet de, gerek vasıflı elemanların kamu sektörüne çekilmesi gerekse elinde bulunan



vasıflı elemanları kamu sektöründe tutabilmek için çalışanlarına yeterli bir ücret vermelidir.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

### **KİTAPLAR**

- Acar, Ahmet Cevat, **İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, Ağustos 2007
- Akgüner, Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 2001
- Aksu, Ömer A., **Ücretler ve Verimlilik**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1993
- Akyıldız, Ali, **Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, Eren Yayınları, İstanbul 1993
- Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi – Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2005
- Aslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri – Tarihi ve Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2006
- Ataay, İsmail D., **Ücret Tatmini ve Ücret Sistemleri**, Cihad Matbaası, İstanbul 1985
- Benligiray, Serap, **Ücret Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını, Eskişehir 2003
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)**, İmge Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, Eylül 2006
- Can, Halil-Akgün, Ahmet-Kavuncubaşı, Şahin, **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara 2001
- Canman, Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları No: 260, Ankara 1995
- Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Birinci Baskı: Ekim 2004
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: 2001
- Findley, Carter V., **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform – Babıali (1789-1922)**, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994
- Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turan Kitabevi, 2004
- Güler, Birgül Ayman, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi, Kasım 2005
- Gülmez, Mesut, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**, TODAİE Yayını, 2002
- Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, Ankara, 2004
- Herbert, Simon ve diğerleri, **Kamu Yönetimi**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Çeviren: Cemal Mihçioğlu, 1985
- Mardin, Şerif, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 4.b., İletişim Yayınları, İstanbul 1994
- Ortaylı, İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Alkım Kitabevi, İstanbul, 2005
- Özdemir, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, Ekim 2001

Tortop, Nuri, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara 1999

Tortop, Nuri- Aykaç, Burhan- Yayman, Hüseyin-Özer, M. Akif, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Şubat 2006

Tutum, Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1979

Zaim, Sebahattin, **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992

**Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını

### **MAKALELER**

Aloğlu, Duygu, “1883 Pendleton Yasası”, **Epilog Düşünce Dergisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi, 3. Sayı, Ankara

Aykaç, Burhan – Yayman, Hüseyin – Özer, Mehmet Akif, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2/2003

Bayar, Doğan, “Devlet Memurları Maaşları Tevhid ve Teadülü İçin Bir Model Önerisi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 142, Ocak-Nisan 2003

Bilgin, Kamil Ufuk, Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 65

Ekinci, Filiz, “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 155, Temmuz-Aralık 2008

Erdoğan, Seyhan, “Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?”, **YOL-İŞ Dergisi**, Sayı: 81, s. 21-22, 2004

Güneşer Demirci, Aytül, “İstihdamda Geçici Personel Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 254

Kara, Bülent, “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Aralık 2006, Cilt: 30, No: 2

Karakaş, Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008

Kaya, Pir Ali, “Eşel Mobil Ücret Uygulaması ve Türkiye Gerçeği”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 205

Kestane, Doğan, “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, Ocak-Nisan 2003

Metin, Hatice – Altunok, Mustafa, “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 3, 2002/1

Mihçioğlu, Cemal, “Personel İdareesi ve İdarede Beşeri Münasebetler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 4, 1957

Mihçioğlu, Cemal, “Türk Devlet Teşkilatında Verimi Artırmak Maksadıyla Personele Sağlanan Maddi Menfaatler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 4, 1959

Mihçioğlu, Cemal, “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 1958

Mihçioğlu, Cemal, “Türkiye’de Liyakate Göre Terfi Meselesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, 1957

Öztekin, Ali, “Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**

Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 42

Pustu, Yusuf, “Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 9/2 (2007)

Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 64-1

Soysal, Mümtaz, “Devlet Memurlarının Sınıflandırılması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 3, 1956

Talas, Cahit, “Ücret Politikaları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, 1965

Ünal, Ayşe, “İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi”, **Kamu-İş**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 2000

Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak-Haziran 2006

Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye, “Türkiye’de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 260

## **TEZLER**

Ada, Burcu, **Türk Kamu Personelinin Performans Değerlendirmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008

Altan, Yakup, **Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi, Isparta 2005

Başar, Özgül, **Bazı Batı Ülkeleri (Amerika Birleşik Devletleri, Federal Almanya, İngiltere ve Fransa) İle Karşılaştırmalı Olarak Türk Kamu Personel Yönetiminde Sınıflandırma ve Ücretlendirme Sistemleri**, Yüksek Lisans Tezi, Antalya 2007

Baydar, Tülay, **Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları**, Master Tezi, Ankara 2004

Kademli, Serap, **Cumhuriyet'ten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri**, Yüksek Lisans Tezi, Mersin 2006

Koç, Mustafa, **Kamu Personel Rejimi İçerisinde Devlet Memurlarının Başarısının Değerlendirilmesi ve Başarıya Dayalı Ücretin Devlet Memurlarına Uygulanabilirliği**, Master Tezi, Ankara 2006

Özer, Hayrunnisa N., **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri**, Ankara 2001

### **DIĞER KAYNAKLAR**

**Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi**, [www.basbakanlik-dpb.gov.tr](http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr) isimli siteden 04.10.2009 tarihinde yararlanılmıştır

**Kamu Personel Sisteminde Reform**, [www.kamusen.org.tr](http://www.kamusen.org.tr) isimli siteden 04.10.2009 tarihinde yararlanılmıştır.

[www.dpb.gov.tr/tarihce.htm](http://www.dpb.gov.tr/tarihce.htm) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

[www.todaie.gov.tr/v1/hakkimizda.php?Baslik=74](http://www.todaie.gov.tr/v1/hakkimizda.php?Baslik=74) isimli siteden 12.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

[www.dpb.gov.tr/Baskanlik\\_Kurulus.html](http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html) isimli siteden 13.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

Burcu Kumbul, **Ücrette Adaleti Sağlayan Performansa Dayalı Ücret Sistemleri**, [www.isguc.org](http://www.isguc.org) isimli siteden 28.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

**Kamu Kesiminde Ücret Adaletsizliği ve Nedenleri**, [http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda\\_urec\\_adaletsizligi.pdf](http://www.stratejikboyut.com/files/kamuda_urec_adaletsizligi.pdf) isimli siteden 14.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

Cihat Çetinkaya, **Türk Kamu Personeli Ücret Rejimi ve Ücret Sisteminde Yeniden Yapılandırma Projesi-Tablolara Göre Ücret Ödeme Sistemi**, [www.cihatcetinkaya.com/prj-7.pdf](http://www.cihatcetinkaya.com/prj-7.pdf) isimli siteden 13.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

<http://www.memurlar.net/haber/6396/> isimli siteden 13.03.2010 tarihinde yararlanılmıştır.

Erdem Can, **Türkiye'de Gelir Dağılımında Adaletsizlik Sorununa Bir Örnek: KİT'lerde Uygulanan Ücret Politikasının Gelir Dağılımında Yarattığı Adaletsizlik ve Beşeri Sermaye Teorisi İlişkisi**, Uluslar arası İnsan Bilimleri Dergisi, [www.insanbilimleri.com](http://www.insanbilimleri.com)

DPT; 58. *Hükümet Acil Eylem Planı*, s.36-37, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep/>

DPT; *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.120, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>

DPT; *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.121, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>

[www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)

## **ÖZGEÇMİŞ**

Savaş Tarhan, 1983 Gölcük doğumlu. İlk, orta ve lise öğrenimini Gölcük'te tamamladı. 2001 yılında girdiği Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 2005 yılında mezun olarak lisans öğrenimini tamamladı. Kocaeli Üniversitesi Yönetim Organizasyon yüksek lisans programına 2006 yılında başladı. Savaş Tarhan, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğünde uzman yardımcısı olarak görev yapmaktadır.