

KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİM

"Piyasa Velinimetimiz, Yurttaşlar Müşterimizdir!"

Fatih KAYMAKÇIOĞLU - Elektronik Mühendisi, Kamu Yönetimi Uzmanı

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu” taslağı; TBMM Başkanlığı’na 29 Aralık 2003 tarihinde sunulması ile Türkiye’nin gündemine oturmuştur. 2004 yılının Ocak ayında üç gün gibi oldukça kısa bir süre içinde TBMM Komisyonu görüşmeleri büyük bir hızla bitirmiştir. 18 Şubat 2004 günü Genel Kurul’da taslak görüşülme-

ye başlanmış ve Meclis kapısında kitle örgütlerinin protesto gösterileri eşliğinde yürütülen görüşmeler oldukça tartışmalı geçmiştir. Genel Kurul, 29 Şubat 2004 günü, Tasarı’nın ilk 49 maddesini görüşmeyi tamamlamıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında kamu personel rejimine ilişkin ana yaklaşımın şöyle biçimlendiği söylenebilir: “Kamu çalışanları sayısının azaltılması, sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması, esnek istihdam uygulaması, performansa dayalı ücret.”

Bu yaklaşım, tasarının “İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığını taşıyan 46. maddesinde belirtilmektedir: “Kamu hizmetleri, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır. Tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeye dayalı olarak istihdam edilir. Sözleşmede ilgili personelin görevleri hak ve yükümlülükleri ile performans ölçüleri yer alır.”



Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının gerekçesinde sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılacağı ifade edilmektedir. Mahalli idarelere devredilen memurların, esnekleştirilen bir **“sözleşmeli personel”** rejimine geçirilecekleri; mahalli idarelere devredilen işçilerin ise yeni İş Yasası ile daha da esnekleştirilen bir işçi istihdamı içinde (geçici, mevsimlik, kısmi, gündelikçi, çağrı üzerine, kiralık vb.) değerlendirilecekleri düşünülebilir. Yeni İş Yasası, esnek çalışma biçimlerinin yanı sıra ortalama iş süresi ve telafi edici çalışmaya ilişkin hükümleri ile de çalışma sürelerini esneklemektedir.

Tasarının gerekçesinde “devlet memurluğunun ömür boyu istihdam sağlaması” eleştirilirken, çare olarak sözleşmeli personel uygulamasının ve kısmi istihdamın yaygınlaştırılması önerilmektedir. Bu, kamu kesimi işçilerinin karşılaştığı esnekleşmenin, sözleşmeli uygulaması ile memurlara da taşınacağına ifadesidir.

Kamu Çalışanı Sayısı Fazla Mı?

İlgili madde gerekçesinde kamuda çalışan sayısının “fazla” olduğu açıkça ifade edilmektedir. Yaklaşık 2.6 milyon civarındaki çalışan sayısının neye göre “fazla” olduğu belirtilmemiştir. Genel idari hizmetlerde çalışan 320 bin, yardımcı hizmetler sınıfında görev yapan 150 bin personelin “halka hizmet götürmek” yerine “kamu yöneticisine hizmet ürettiği” ifade edilmektedir. Bu hesaba göre 450-500 bin kadar kamu çalışanı, halka hizmet etmediklerinden “fazla” istihdam grubuna girmektedir. Hizmetlerin özelleştirilmesi sürecinde daha ne kadar kamu çalışanının “fazla” olacağı şimdiden bilinmemektedir. Fazlalığın eritilmesi emeklilik ve işten çıkarmalarla olacaktır. Personelin yerel

yönetimlere devri sürecinde, işçiler ve sözleşmeli personel için öncelikli olarak zorunlu emekliliğin gündeme geleceği söylenebilir. Fazla istihdamın eritilmesi için emekliliğin yetmediği durumlarda, işçi ve sözleşmeliler için işten çıkarmalar söz konusu olabilecektir. Aşağıdaki tabloda memur sayısının nüfusa oranı açıkça görünmektedir.

Eşit Ücret Kalkıyor, Sözleşmeli Personel Geliyor

Kamu yönetimi reformu performans ücretine geçişi de öngörmektedir. **Performans ücreti**, kamu kesiminde çalışanlar arasında örgütlenmeyi ve dayanışmayı azaltan bir etki yaratacak, siyasi kayırmacılığa ve eşit değerdeki işe eşit ücretten daha da uzaklaşılmasına yol açacaktır. Gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan değişikliklerle gerekse çeşitli kanunlarla getirilen istisna hükümleriyle, hizmet sınıfları, derece ve kademeler arasındaki ücret farklılıklarına ek olarak, kurumlar arasında, kurumların merkez ve taşra teşkilatları arasında eşit değerdeki işe eşit ücreti ortadan kaldıran, iş değerlendirme sistemlerini etkisiz hale getiren ücret farklılıkları yaratılmıştır. Bu farklılıkların yaratılması sürecinde özellikle alt grup memurlar giderek daha da düşük gerçek ücret düzeylerine mahkûm olmuşlardır. Memurların ücrete ilişkin en temel sorunları insanca yaşamalarına yetecek bir ücret geliri elde edememeleri ve eşit değerdeki işe eşit ücret anlayışının hayata geçirilmemesidir. Ücret ve maaşlara ilişkin

Memur sayısının nüfusa oranı

Ülke	Memur sayısı	Nüfusa oranı (%)
Macaristan	791,44	7,8
Finlandiya	536,63	10,40
Fransa	4.819.300	8,18
Kanada	2.548.137	8,15
ABD	20.572.000	7,46
Çek Cumhuriyeti	715,86	6,96
İrlanda	235,33	6,19
Avusturya	441,56	5,44
Yeni Zelanda	205,31	5,37
Almanya	4.364.100	5,27
Hollanda	828,03	5,2
İtalya	2.275.946	3,95
İspanya	1.552.838	3,88
Yunanistan	270,9	2,56
Türkiye	2.197.152	3,34

sorunların çözümünde temel yaklaşım, performansa dayalı ücret değil, kamu çalışanlarının sendikal haklarının tanınması ve sosyal devlet anlayışı ile tüm kamu çalışanlarının vasıf ve kıdemlerine uygun, eşit değerdeki işe eşit ücreti temel alan, aileleri ile birlikte insanca yaşamalarına imkân verecek düzeyde ücret almalarının sağlanması olmalıdır.¹

Tasariya göre; birkaç bakanlık dışında memurların önemli bir kısmının kadroları yerel yönetimlere devredilmekte ve kamu çalışanlarının sayısının azaltılması öngörülmektedir. "Sözleşmeli personel" uygulaması ana istihdam biçimi haline getirilirken; performansa dayalı ücret uygulamasına geçilmektedir ve bürokrasideki üst görevler siyasallaştırılmaktadır.

Eriyen Sosyal Devlet: Hak Yerine Sadaka

"Kamu Yönetimi Temel Kanunu" ile, Türkiye'nin yönetim yapısını kökten değiştirme sözkonusudur. Üniter devlet yerine federal devlet amaçlanırken, sosyal devlet eritilmekte, piyasa adına devlet yasaklanmaktadır. Tasarının oluşturduğu kurgu ile merkezi idarenin yetkileri yerele devredilirken, yerele bırakılan yetkilerin kullanımı da şirketlere aktarılmaktadır.

Tüm kamu hizmetlerinin yerelleştirilip özelleştirilmesi ile sosyal devletin tasfiye etmeyi hedefleyen bu kanunla kamu hizmetlerinin "satın alınabilir" duruma getirilmesi amaçlanmaktadır. Reform adı altında düzenlenen bu yapı ile sonuçta; gelir dağılımındaki bozukluk devam edeceği ve yoksulun bir kat daha yoksullaşacağı beklenmektedir.

Ülkemizin sayısal verilerle ekonomik durumumuza baktığımızda; kamunun yatırıma ayırdığı paranın 7.5 katını faize ödediğini vurgulamak gerekir. Kişi başına 120 dolar sağlığa, 720 dolar faiz ödemesine pay ayrılmaktadır. Eğitime ayrılan pay 1992 yılında yüzde 19 iken, bugün yüzde 8.7'ye düşmüştür. En varlıklı yüzde 1'lik nüfus ile en yoksul yüzde 1'lik nüfus arasında gelir farkı

332 kata ulaşmıştır. Nüfusun yüzde 30'u ayda 48 dolar ile 340 dolar arasında geçinmeye çalışmaktadır. İşsizlik oranı, tarım dışı sektörde yüzde 14.6'ya, genç nüfusta yüzde 26'ya tırmanmıştır.² Türkiye'de, 3 milyon 850 bin kişi günde 1.5 milyon liradan az kazanmakta olup, 7 milyon 150 bin kişi ise günlük 2.8 milyon lira ile yaşamını sürdürmeye çalışmaktadır.³

Kamu Yönetimi Temel Kanununun bir çok olumsuz yönünün yanısıra, en önemli felaketi ise sosyal devleti yok ediyor olmasıdır. Yoksullaşmaya

İŞTE TUZAK
"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"

**ÜLKE PAZAR
DEVLET TÜCCAR
YURTTAŞ MÜŞTERİ
OLAMAZ!**

DUR

**TUZAĞA HAYIR
REFORMA EVET**

**TÜRK-İŞ DİSK KESK TMMOB TÜRMOB TTB MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ
ADD DENETDE T. KADINLAR BİRLİĞİ T. ZİRAATÇILAR DERNEĞİ**

1. Işık KANSU, Cumhuriyet, 4.11.2003.

2. Milliyet, 01.03.2004.

3. Sabah, 20.10.2003.

karşı sosyal devlet devreye girmesi gerekirken, yerine ne konulmaktadır? Kurdukları dinsel vakıflarla bu boşluk doldurulmaya çalışılmaktadır. Bu vakıflar sadaka niyetine yiyecek, giyecek, kömür vb dağıtım yapılacak olup, bu yapı ile yurttaş olma bilincini yok etmeyi planlanmaktadır. Böylece dinsel açıdan bağımlamış insan tipi yaratmaktadır. Oysa toplumlar ve uluslar sadaka aldığını düşünmeyen bireylerden oluşmalıdır. Sosyal devlet anlayışında “gelir dağılımında, benim de hakkım var” diye düşünebilen yurttaş olma bilinci vardır.

Anayasamızın ikinci maddesi Cumhuriyetimizi yalnız bir hukuk devleti olarak değil “sosyal bir hukuk devleti” olarak nitelendirmiştir. Sosyal hukuk devletinin özellikleri şöyle sıralanabilir. Sosyal devletin ana öğelerinden biri ulusal geliri artırmaktır. Yalnız kalkınma, ulusal geliri artırmaya yeterli değildir. Önemli olan ulusal gelirin dengeli bir biçimde dağılımını ve bireylerin ulusal gelirden anlamlı birer pay almalarını sağlamaktır. Ayrıca bireylerin özgürlüklerden yararlanabilmeleri için gerekli olan maddi olanakları sağlamak, siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaktır. Anayasa, sosyal güvenliği herkes bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve gerekli teşkilatı kurmayı devlete görev olarak vermektedir (madde 60).⁴ Ayrıca aslında bu taslakla anayasaya da aykırı bir yapılanmaya girişilmiştir.

Aşağıdaki tabloda devletin ekonomi içerisindeki payının (2000 yılı OECD verilerine göre) ülkelere göre dağılımında; Türkiye'nin %23.9 le oldukça düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

Devlet “Düzenleyici”, Yurttaş “Müşteri”

Tasarı, tercihini sosyal devlet yerine “düzenleyici devlet” ilkesinden yana yapmıştır. Sosyal devlet, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amaçlı devlettir. Düzenleyici devlet ise piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devleti yaratmanın ilk şartı, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını (KIT'ler, bakanlıkların bağlı - ilgili kuruluşları - okullar, hastaneler) tasfiye etmek; devletin bu tür kurulumlaşmaya gitmesini yasaklamaktır.

Düzenleyici devlet, toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Sosyal devlette öncelik halkın ihtiyaçları ve toplumsal fırsat eşitliği sorunundayken, düzenleyici devlette öncelik küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen şirketler dünyasının ihtiyaçlarına verilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşi ilkesini “yetki devri” ni ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin “idarenin bütünlüğü” ilkesine bağlanmasını sağlayan “idari vesayet” kurumunu kaldırarak yerine “yerellik” kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan “yetki genişliği” ilkesini fiilen “görevler ayrılığı” sistemini işleterek etkisiz kılmaktadır. Böylece tasarı, merkezi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, herhangi federal siyasal yapılanmada görülebilen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel biçimde kurmaktadır. Tasarıda yer alan genel yetkili bir yerel meclis, başkanlığını seçilmiş valinin yaptığı bir yönetim yapısı, yine tasarı ile getirilen il meclisi bağlantılı yarı yargısal “ombudsmanlık” ya da “halk denetçiliği” sistemi yapısına vergi koyma yetkisi ve yargıda

Devletin Ekonomi içerisindeki payı

Ülkeler	Payı (%)
İsveç	58
Almanya, Fransa	53
Avusturya, Belçika, İsviçre	49
Japonya	48
Hollanda, Norveç	47
İngiltere, Kanada	41
İspanya	40
İtalya	39
ABD	32
İrlanda	31
Türkiye	23,9

4. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, 13 bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.

5. Birgül Ayman GÜLER, Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi, TODAİE Yayınları, Ankara 1996.

yerelleşme gibi iki işlev daha eklenirse, eyalet sistemi oluşumu tüm unsurlarıyla gerçekleştirilmiş olacaktır.

Başlıca kamu görevlerini yerel yönetimlere bırakan ve bunların görev alanını merkezi yönetimin her türlü karışmasından özenle uzak tutan tasarı, yalnızca merkezi yönetim için değil, aynı zamanda yerel yönetimler için de bir mutlak yasak ile bir mutlak serbestlik öngörmektedir. Tasarı, "Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez" hükmüyle hem merkezi yönetimi, hem de pek çok görev ve yetki devrettiği yerel yönetimleri, hizmet görme yetkisi bakımından yasaklamaktadır.

Tasarıya göre merkezi yönetim, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk alanlarına giren konularda çıkaracağı tüzük ve yönetmeliklerde, "mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler" koymaktan men edilmiştir.

Merkezi idare birimleri, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren konularda örgütlenemeyecek, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır. Merkezi idare yatırımları, ilgili bakanlık uygun görürse yerel yönetimler eliyle yapılabilecektir. Bu durumda yatırımın ödeneği ilgili yerel yönetime aktarılacak, kaynak yerel yönetim birimince kullanılacaktır. Böylece, harcama usulünde merkezin değil yerel yönetimin bağlı olduğu kurallar geçerli hale getirilmektedir.

Yerelleştirme Yoluyla Özelleştirme

Devlet, merkezi ve yerel düzeylerde piyasa lehine, merkez de yerel yönetimler lehine yasaklandıktan sonra, tüm kamu sistemine, hizmetleri görme bakımından bir özgürlük getirilmektedir. Hem merkezi hem yerel yönetimler, yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri özel sektöre devretme bakımından tasarıdaki şu madde ile tam yetkili sayılmışlardır: "Merkezi

idare ve mahalli idarelerin yetkili organlarının kararı ile uygun gördükleri hizmetler, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir."

Böylece özel idareler ile belediyeler; okullardan sağlık evi ve ocaklarına, halk kütüphanelerinden müzeler, ormanlık alanların işletilmesinden devlet üretme çiftlikleri ya da araştırma enstitülerine kadar çok geniş bir kamu görev alanını özel sektöre devretme yetkisine sahip kılınmaktadır.

Yerli ve yabancı yatırımcılar ve satıcılar arasında hiçbir farklılığın bırakılmadığı bir ortamda, hem merkezi hem yerel kamu hizmetleri, ihaleden imtiyaza uzanan çeşitli yöntemlerle özelleştirmeye açılmaktadır.

Bunlar, kamu kesimini özel kesim adına yasaklama ve kamu hizmetlerini piyasaya devretme hükümleridir. Kurulan mekanizma, geniş görev ve kaynaklara kavuşan yerel yönetimleri, bu görev ve kaynakları yerli ya da yabancı sermaye kesimlerine aktarma istasyonu olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle taslak yerel yönetimleri güçlendirme taslağı değil, yerelleştirme yoluyla özelleştirme taslağı niteliği taşımaktadır.

Ekonomik ve siyasal değişimler, kamuya olan bakış açılarının da değişmesine yol açmış, özellikle az gelişmiş ülkelerin idari yapılarının da değişime de neden olmuştur. Bu gelişmelerde dünyanın siyasal ve ekonomik yönünün çizilmesinde en etkin rolü oynayanlar uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketlerdir. Ulusaşırı denilen bu çok uluslu sermaye şirketleri az gelişmiş ülkelerin ekonomik yapılarını denetler hale gelmeye başlamışlardır.

Sonuç olarak;

- Türkiye'nin yönetim yapısı kökten değişmekte,
- Tasarı ile üniter devlet yerine federal devlet amaçlanmakta,
- Sosyal devlet eritilmekte,
- Piyasa adına devlet yasaklanmaktadır.

Kamu hizmetinde yeni eğilimlere bakıldığında; ilk olarak, kamu hizmeti alanında bir "daralma" gözlenmektedir. İkinci eğilim; daralmanın dışında kalan kamu hizmetleri alanında ise "parçalanma"ların yaşanmasıdır. Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır. Unutulmamalıdır ki kamu yönetiminde asıl amaç "kamuya yararlı" olmaktadır.

