



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Temmuz-Eylül 2001
Sayı 42

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter Kamil DURU
- Sorumlu M¼d¼r* : Uzman Denetçi Derya KUBALI
- Yayın Kurulu* : *Uzman Denetçiler :*
H. H¼seyin G¼RHAN, Derya KUBALI
Başdenetçiler:
B¼lent GEÇGEL, Ceyhan SEVİNÇ,
A. Yasin KARANFİLOğLU
Savcı Yrd.
Celalettin ÖZT¼RK
- Dizgi ve Sayfa D¼zeni* : Başak BULGUN-K¼t¼phane M¼d¼rl¼ę¼
- İsteme Adresi* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
: 06100 / ANKARA
- Baskı* : Sayıştay Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
Sayıştay Başkanlığınca ¼ç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 42

TEMMUZ – EYLÜL 2001

İÇİNDEKİLER

- 3 Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları**
Ali ÖZTÜRK
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 20 Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklar**
Dr. Levent MUTLU
Sayıştay Başdenetçisi
- 37 Başarılı Bir Yönetici Olmada Anahtarlar**
Gürhan UYSAL
İİBF İşletme Bölümü Araştırma Görevlisi
- 56 Geleneksel Performans Değerleme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif : 360 Derece Performans Değerleme Yöntemi**
Hakan TURGUT
Doktora Öğrencisi
- 69 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 71 Genel Kurul Kararları**
- 92 Daireler Kurulu Kararları**
- 95 Temyiz Kurulu Kararları**

KAMU KESİMİNDE PERSONEL VE ÜCRET REJİMİ ARAYIŞLARI

Ali ÖZTÜRK

Uzman Denetçi

Kamu Yönetimi Uzmanı

GİRİŞ:

Son yıllarda kamu kesimi çalışanlarına ödenen ücretlerde, Cumhuriyet döneminin en büyük karmaşa ve adaletsizliği yaşanmaktadır. Ortaya çıkan bu karmaşanın baş aktörü personel rejimleri olmuştur.

Ücret rejimindeki yaşanan karmaşa, ücretliler arasında büyük huzursuzluklara yol açmakta, iş verimini önemli ölçüde düşürdüğü gibi kamu hizmetini sunmakla görevli bulunan personelin kanun dışı eğilimler ve eylemlerde bulunmalarına neden olmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 78 yıl gibi uzun bir dönemin geçmesine ve bu dönem içinde personel rejiminde düzeltmeye yönelik çalışmalar ve düzenlemeler yapılmasına rağmen, her nedense her düzenleme sonucu karmaşa bir kat daha artmış, içinden çıkılmaz hal almıştır. Çeşitli hükümetler döneminde yapılan farklı düzenlemeler de sorunun boyutunu giderek bir kat daha artırmıştır. Ücretlerin sadeleştirilmesi ve hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna, iş riskine, işin önemine ve personelin işteki sorumluluk ve verim düzeyine göre adil bir ücret sisteminin belirlenmesi gerekmektedir.

Ücret düzenlemelerinin özelliklerine bakıldığında her bir düzenleme, belli toplumsal olaylara denk düşmektedir. Örneğin belli başlı personel düzenlemelerinin yapıldığı tarihlere bakıldığında bu tarihlerin 1925, 1929, 1939, 1958, 1965-70, 1982 ve 1983-2000'li yıllar olduğu görülür. Tüm bu tarihler ülkenin karşılaştığı siyasal ve ekonomik dönüşüm ve krizlere denk düşmektedir. Bu nedenle personel düzenlemeleri, genellikle çıkarıldıkları dönemlerin izlerini taşımakta ve kalıcı çözüm arayışlarından çok günü kurtarma endişesini yansıtmaktadırlar. 1926-2001

yılları aralığında düzenlenen ve uygulanan ücret sistemleri, özellikleri ve meydana getirdikleri oluşumlar açısından genel bir değerlendirmeye tabi tutulacak olursa, bu düzenlemeleri üç grupta toplamak mümkündür. Bunları; 1926-1965 yılları aralığında kullanılan "barem sistemi dönemi", 1965-1983 yılları aralığında kullanılan "göstergeli sistem dönemi" ve 1983 sonrasını kapsayan "1983-2001 dönemi" olarak adlandırmak mümkündür.

Yaşanan karmaşanın boyutunu görebilmek için ücret düzenlemeleri incelenecek olursa;

I-1927-1965 DÖNEMİ

A-Dönemin Kullanılan Ücret Sistemi "Barem Uygulaması"

Barem; dar anlamda personele kadro derecesine göre ödenen ücret miktarıdır. Geniş anlamda bakıldığında ise, kadro derecelerine göre belirlenen ücret listesidir. İlk düzenlemenin yapıldığı 1452 sayılı Kanuna bakıldığında Kanuna ekli II sayılı cetvelde, kadro unvanları ve unvanların hangi dereceler alacağı, I sayılı cetvelde de kadro derecelerine karşılık olan ücretler belirlenmiştir. Ücretli; kadro cetvellerinde yazılı unvanına karşılık olan kadro derecesinin I sayılı cetvelde belirlenen ücretini alacaktır.

Barem sisteminin en belirgin özelliği; derecelerin unvanlara sıkı sıkıya bağlanmış olmasıdır. Öncelikle görev unvanları belirlenmekte sonra belirlenen bu görev unvanı için kadro dereceleri tespit edilmektedir. Ücret skalası da dereceye bağlandığından personele elde ettiği kadro unvanının gerektirdiği derecenin ücreti ödenecektir.

Kadro cetvellerine bakıldığında, bazı unvanlar için sadece bir derece belirlenmesine karşılık bazı unvanlarda bu sayı geniş tutularak birden fazla derecelerin 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 Bakanlığı ait kadro cetvelinde bu kadro derecesi 6 olarak tespit edilmiştir.

Dikey olarak yükselme ancak personelin kadro unvanını dolayısıyla da kadro derecesinin değişmesine bağlı olmasının yanında aynı derece içinde geçen süreler yatay olarak kıdem şeklinde değerlendirilmektedir. Ancak bu kıdem, sadece personelin yükselme imkanı varsa derece terfiinde dikkate alınmaktadır. Aynı derecede geçen hizmetlerin süresine göre elde edilen kıdem ücretle karşılanmamaktadır. 1452 sayılı Kanuna ekli 2 sayılı kadro cetvellerine bakıldığında bir müfettişin yükselbileceği derece azami ikinci derecedir. İkinci derecenin üstünde bir müfettiş kadrosu bulunmamaktadır. Yükselmek suretiyle ikinci dereceyi almış bir müfettişin bu derecede kalma süresi ne olursa olsun 1. dereceli müfettiş kadrosu mevcut bulunmadığından 2. dereceli müfettiş kadrosunda geçen süre ne kadar olursa olsun ücretin belirlenmesinde dikkate alınmayacaktır. Ancak bu personelin müfettiş olan bu unvanın değişmesi ve 1. derece kadrolu bir göreve atanması halinde bu kıdem dikkate alınabilecektir.

B-Barem Düzenlemeleri

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

Oldukça kapsamlı olarak yapılan bu düzenlemede; personel rejimi ile ilgili hususların düzenlenmesi yanında 1'inci maddesi ile de Devlet Memurlarının sınıf, derece, unvan ve ücretlerinin birleştirilmesi konusunda 1927 yılı içinde bir kanuni düzenlemenin yapılması istenmiştir.

788 sayılı Kanunun 2'nci maddesi hükmüne de uyularak yaklaşık bir yıl sonra 2.7.1927 tarih ve 1108 sayılı "Maaş Kanunu" düzenlenmiştir. Ancak bu Kanun hükümlerine bakıldığında; sadece memur ve ücretlilerin maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi şartlarının belirlenmiş olup memur ve hizmetlilere ödenecek ücretlerin miktarlarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

Maaş ve ücretlerin miktarına ilişkin kapsamlı ilk düzenleme 8.5.1929 tarih ve 1452 sayılı "**Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun**"la yapılmıştır. Ücret miktarlarıyla ilgili olarak yapılan bu düzenlemeyle, Devlet Memurları için (Askeri personel hariç) 20 ücret derecesi belirlenmiş ve derecelere ödenecek maaş miktarları da ekli I sayılı cetvelde gösterilmiştir.

<i>Derece</i>	<i>1 Sayılı Cetvel</i>	<i>Çarpım Katsayısı</i>	<i>Ödenecek Tutar</i>	<i>Derece</i>	<i>1 Sayılı Cetvel</i>	<i>Çarpım Katsayısı</i>	<i>Ödenecek Tutar</i>
1	150	4	600	10	40	3	108
2	125	4	500	11	35	3	98
3	100	4	400	12	30	3	84
4	90	3	288	13	25	3	75
5	80	3	256	14	22	3	66
6	70	3	210	15	20	3	60
7	60	3	180	16	18	3	56
8	50	3	150	17	16	3	52
9	45	3	126	18	14	4	49
10	40	3	108	19	12	4	45
11	35	3	98	20	10	4	40

Ancak maaş bu demek değildir ayrıca Kanunun 3'üncü maddesinde de, maaş asıllarının çarpılacağı ve toplam ücretin belirleneceği emsaller (katsayılar) belirlenmiştir. Devlet memuruna ödenecek ücret; II sayılı listedeki kadro derecesinin I sayılı listede karşılık gelen asıl ücretinin katsayı ile çarpımı ile bulunacak tutar ücretin toplamını oluşturacaktır.

Devlet, yeni kurulan Cumhuriyette Başşehir Ankara'da bulunmanın verdiği olumsuzlukları da göz önünde bulundurarak belli derecelerde bulunan kamu görevlilerine Ankara'da ikâmet zammının verilmesini de yine bu kanunla kararlaştırmıştır. Bu ödemenin asıl dayanağı 28.5.1928 tarih ve 1277 sayılı Kanunla daha önce düzenlenmiş olan "Pahalılık Zammı" dır. Gerekçesi de Ankara'da kira ve ulaşımın pahalılığının memurlar üzerindeki etkisini azaltmayı amaç edinmiş olmasıdır.

Devlet Memurları personel rejimlerine ve ücretlerine ilişkin ikinci kapsamlı düzenlemenin 30.6.1939 tarih ve 3656 sayılı **Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun**'la yapıldığı görülmektedir. Bu düzenlemenin dikkat çeken ilk yönü, maaş derecelerinin 20'den 15'e düşürülmesidir. Diğer önemli kısmı ise 3'üncü maddeyle, öğrenim durumuna göre memuriyete giriş dereceleri yeniden düzenlenmiş, ortaokul mezunlarının 14'üncü, lise mezunlarının 13'üncü, yüksek okul mezunlarının 11'inci, altı yıllık yüksek okul mezunlarının 10'uncu dereceden göreve alınmalarının belirlenmiş olmasıdır. Ayrıca bu düzenlemeyle Ankara'da İkamet Zammının ilk üç derecedeki memurlara da verilmesi sağlanmıştır.

<i>Maaş Aşl</i>		<i>Ödentiler</i>		<i>Toplam Ödentiler</i>
<i>Derece</i>	<i>1 Sayılı Cetvel</i>	<i>Ödenecek Tutar</i>	<i>Ankara'da İkamet Zammı</i>	
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

3656 sayılı Kanunun kabul yılı 1939 yılından itibaren 1945 yılına kadar Kanunda bir dizi değişiklikler yapılmasına rağmen ücretlerin artışı ile ilgili düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bu sürenin 2. Dünya Savaşı dönemini kapsaması dolayısıyla bu durumun nedeni daha anlaşılır olmaktadır.

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 Kanunun 1'inci maddesi ile tespit edilmiş ücretler yeniden belirlenmiştir.

<i>DERECE</i>	<i>MAAŞ ASLI</i>	<i>TUTARI</i>	<i>DERECE</i>	<i>MAAŞ ASLI</i>	<i>TUTARI</i>
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

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.

Savaş sonrası yapılan bu düzenleme yeterli görülmeyerek yeni siyasi yapılanmanın da etkisiyle **28.12.1946 tarih ve 4988 sayılı Kanunla** yeni bir düzenlemeyle personel rejiminde bir dizi değişiklikler yapılmış, ücretler yeniden belirlenmiş ve değişikliğin 4'üncü maddesiyle de 14'üncü derecedekiler 13'üncü dereceye terfi etmiş sayılmışlardır.

<i>DERECE</i>	<i>MAAŞ ASLI</i>	<i>TUTARI</i>	<i>DERECE</i>	<i>MAAŞ ASLI</i>	<i>TUTARI</i>
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

1959 yılına gelindiğinde, ülkemizde yaşanan aşırı enflasyon durumu yeni bir ücret düzenlemesini gerekli kılmıştır. Bu nedenle de **28.2.1959 tarih ve 7244 sayılı "Çeşitli Teadül ve Teşkilat Kanunlarıyla Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık ve Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun"** kabul edilmiştir.

Döneminin en önemli düzenlemelerinden biri sayılacak bu Kanunun 1'inci maddesi ile Maaş Aslı ve Tutarı kavramları kaldırılarak derecelere karşılık gelen tek bir tutar belirlenmiş ve 4988 sayılı Kanunla belirlenen miktarlar tam % 100 oranında artırılmıştır. Kanunun 1'inci maddesiyle bu yapılırken 5'inci maddesiyle yeni bir düzenlemeye gidilerek hizmetliler için ayrı ücret miktarları belirlenmiştir.

<i>MEMURLAR</i>		<i>HİZMETLİLER</i>	<i>MEMURLAR</i>		<i>HİZMETLİLER</i>
<i>DERECE</i>	<i>ÜCRETLER</i>	<i>ÜCRETLER</i>	<i>DERECE</i>	<i>ÜCRETLER</i>	<i>ÜCRETLER</i>
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			

1960 ihtilali sonrası ücretlerle ilgili ilk düzenleme; 27.2.1961 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**"la yapılmış olup 7244 sayılı Kanunun 1, 5, 7, 8, 9 ve 10'uncu maddelerinde belirlenen ücretlere %35 oranında zam yapılması öngörülmüştür.

DERECE	7244 MAAŞI	263- 1/%35 ZAM	TOPLAM MAAŞ	DERECE	7244 MAAŞI	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

Böylece, siyasi ve ekonomik çalkantılarla başlayan ücret uyarlamaları sadece son iki yılında doruğa ulaşarak ücretlerde net % 140 varan bir artışı beraberinde getirmiş bulunmaktadır.

Ücret ayarlamalarının en önemli yanlarından biriside 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 6 katı olabilmesidir. Yapılan bu düzenleme barem sisteminin son düzenlemesi olmuştur.

II-1965-1983 DÖNEMİ

A-Dönemde Uygulanan Göstergeli Sistem

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 bu personel sistemi gelişmelerin gerisinde kalarak değişik toplumsal ve ekonomik yapıya ayak uyduramamıştır.

Gelişen bu ekonomik ve toplumsal yapıya uyum sağlamayan personel rejiminin çağın gereklerine uyarlanması amacıyla 1960'lı yıllardan sonra personel rejimi ıslah çalışmaları başlatılmıştır. Personel rejimi ıslah çalışmaları ile mevcut rejimin; "hayatın ve özellikle Türkiye'deki şartların gösterdiği değişiklikler karşısında gerçeklerin çok gerisinde kaldığı" düşüncesiyle bütün aksaklıkları, bozuklukları, ahenksizlikleri ve yetersizlikleri ortaya koymak, bunların giderilmesini sağlayacak ve "İkinci Dünya Harbinden sonra kamu görevlilerinin hukuki, sosyal durumları bakımından ortaya çıkan zihniyet değişikliklerini, insan hakları konusundaki, plânlı kalkınmanın gereklerini ve 1961 Anayasasının getirdiği temel ilkeleri" yansıtabilecek yeni bir sistem kurmak ve geliştirmek amaç edinilmiştir.

İstenilen amaçların yerine getirilmesi için Devlet Memurlarının personel rejimi ile ücret sistemi kökten değiştirilerek, gösterge ve katsayı esaslı ücret rejimi 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kabul edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununu üç yeni ilke üzerine düzenlemiş olup bunlar, sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. **Sınıflandırma ilkesiyle**; memurların görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayrıma tabi tutulmaları öngörülmüş, **kariyer ilkesiyle**; Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlamak ve **liyakat ilkesiyle** de; Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla

uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak amaç edinilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilen bu sistemde derece ve kademeler; öğrenim durumuna göre memuriyete giriş ve azami yükselinecek derece ve kademeleri geçmemek üzere personeli takip etmektedir. Yüksek okul mezunu bir personelin aynı unvan ile 1 derecenin son kademesine kadar yükselmesi olanaklıdır. Sadece özel düzenlemelerle belli şartlar veya unvanları arayan ödentileri alamayabilecektir. Derece yükselmesinin yanında, derece içindeki hizmet süresini değerlendiren kademe uygulaması da getirilmiş olup bu kıdemler ücretle karşılanmaktadır. Ücret; personelin gösterge tablosundaki derece ve kademesi için belirlenen göstergenin Bütçe Kanunlarıyla tespit edilen memur maaş katsayıları ile çarpımından oluşmaktadır. Ancak, 657 sayılı Kanun sonrası düzenlemelerle ücretin kapsamı genişletilmiş olup, ücret memurun gösterge rakamıyla bulunan maaşı ile ek ödentilerinin toplamından oluşmaktadır.

B- Göstergeli Sistem Düzenlemeleri

657 sayılı Kanunla yapılan ayrıntı düzenlemelere bakıldığında ; 70'den başlayıp 1000'de bitmek üzere bir gösterge tablosu öngörülmüş, çeşitli teadül kanunlarıyla 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 ayrıntı düzenlemelerin sonradan kabul edilecek 500'e yakın yönetmelikler ile yapılması öngörülmüştür. Ancak bu düzenlemelerin yeterli düzeyde yapılmaması sonucu bu açıklığı gidermek üzere 1970 yıllarından sonra bir dizi yeni düzenlemelere gidilmiştir.

İlk kapsamlı düzenleme 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunla yapılmıştır. Bu Kanunun 9'uncu maddesi ile 657 sayılı Kanunun 36'ıncı maddesinde düzenlenmesi öngörülen hizmet sınıfları belirlenmiş olup devlet memurları 8 hizmet sınıfında toplanmıştır.

Yine bu değişlikle 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde yer alan Devlet Memurları, sözleşmeliler ve yevmiyeli personel şeklindeki ayırım, yevmiyeli personel çıkarılarak yerine işçiler eklenmek suretiyle Devlet Memuru, Sözleşmeli Personel ve İşçiler biçimine getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun 43'üncü maddesi ile öngörülen 70 ile 1000 arasındaki gösterge rakamının derece ve kademelere göre ayarlanması Kanunun 96'ıncı maddesi ile yapılmıştır. Belirlenen bu gösterge tablosuna göre 16 derece sıralaması ve 9 da kademe sıralaması mevcuttur.

1327 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile 657 sayılı Kanunun 43'üncü 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'inci maddesi ile 657 sayılı Kanunun 213'üncü maddesine bir fıkra eklenmek suretiyle, ilk kez İş Riski, İş Güçlüğü ve Temininde Güçlük Zamları uygulaması getirilmiş, sınıfların ilk dört derecelerindeki kadrolara derece yükselmelerindeki süre kaydı aranmaksızın memur atama imkanı yine bu kanunla yapılmıştır. Kariyer sistemini temelden sarsan bu madde ile; üst derecelerde bazı önemli yöneticilik konumlarına kıdemi az, yetenekli gençlerin atanmasına, böylece bunların bilgisinden ve girişimcilik yeteneğinden yararlanılmasına imkân kazandırılması düşünülmüştür. Ancak uygulamada bu imkânın orta düzeydeki görevler için de kullanılması maddeyi amacından saptırmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunda ki kapsamlı ikinci düzenlemelerin 15.5.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanunda yapıldığı görülmektedir. Bu düzenlemeyle yapılan önemli değişiklikler, üç istihdam şekline "Geçici Personel" istihdam şeklinin eklenmesi, hizmet sınıflarına "Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı" ile "Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı" eklenerek hizmet sınıfları sayısı 10'a çıkartılması olmuştur. Yapılan diğer düzenlemelerde de, öğrenim durumu itibarıyla giriş ve yükselinebilecek derece ve kademeler yeniden tespit edilmiş, göstergeler yeniden belirlenerek en düşük gösterge 160'a yükseltilmiş, en yüksek gösterge ise yine 1000 olarak cetvelde gösterilmiştir.

657 sayılı Kanunda kapsamlı değişiklerin bir kısmının da 12.2.1982 tarih ve 2595 sayılı Kanunla yapıldığı görölmektedir. Bu kanunun gösterge tablosu değiştirilmiş, en düşük gösterge 380'e ve en yüksek gösterge ise 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.

Her iki sistemin bazı özellikleri karşılaştırılacak olursa, barem sistemi kolay uygulanabilir basit bir sistemdir. Buna karşılık göstergeli sistemde ilk başta yalın ve basittir. Ancak 657 sayılı Kanun akabinde yapılan ilk düzenlemeden itibaren inanılmaz bir biçimde karmaşık hal almıştır.

Barem sistemi mutlak anlamda adaletin sağlanmasında daha etkindir. Çünkü personelin aynı kadro derecesinde olması şartıyla hangi kurumda hizmet ederse etsin ücret miktarı değişmemektedir. 10'uncu derecedeki bir daktilograf (A) kurumunda da (B) kurumunda da çalışması halinde aynı ücreti alacaktır. Her ne kadar barem sisteminin uygulandığı dönemin sonlarına doğru personel statülerinde ve kadro cetvellerinde yeni düzenlemeler ile kurumsal bazda farklılaşmaya gidilmesi yanında bir kısım değişik ödentilerin getirilmesiyle sistemde bozulmalar görölse de genel anlamda özelliklerini kaybetmemiştir. Buna karşılık göstergeli sistemle nispi olarak ücrette adalet sağlanmıştır. Personelin aynı derecede geçen kıdemleri de dikkate alınmakta olduğu gibi salt kadroya bağlı kalmaksızın istenilen şartların oluşması halinde dikey olarak yükselmede bir engel bulunmamaktadır. Personelin yüksek okul mezunu olması 1'inci dereceye kadar yükselmesine yeterli görölmektedir. Aynı zamanda ilk dönemlerde çıkartılan ek ödentilerde hakkaniyete uygun bulunmaktadır. İş riski, iş güçlüğü ve temininde güçlük zammı bunlara iyi bir örnektir.

Son döneme bakıldığında ise yukarıda sayılan niteliklerin kalmadığı, hakkaniyete uygun bir ücret sisteminden bahsedilemeyeceği gibi ne mutlak ne de nispi anlamda adaletten söz edilemeyeceği

görülmektedir. Fazla çalışma yapılmayan bir kurumda personele fazla çalışma ücreti, bir kurumdaki hizmetliye diğer kurumun genel müdürü ücretinin katları, teşvik primleri ödenmesi olağan hal almıştır.

III-1983-2001 DÖNEMİ

2595 sayılı Kanundan sonraki dönemi kapsayan 1983-2001 yılları arasındaki 657 sayılı Kanunda ve diğer personel kanunlarındaki ücretler hususundaki düzenlemelerin neredeyse tamamı KHK ile yapılmıştır. Bu dönem aralığında ücretlere ilişkin kabul edilen KHK'lerin sayısı onlarca olup, önemli sayılacak düzenlemeler 242, 243, 265, 269, 270, 272, 281, 281, 285, 333, 351, 418, 433, 469, 486, 547 ve en son olarak da 631 sayılı KHK'ler olmuştur.

Yapılan bu düzenlemelerden sonrada hangi düzenlemenin yürürlükte olduğunun bilinmesinin artık özel bir uzmanlık gerektirdiği gibi liyakat ve kariyerin önceki anlamı kalmamıştır. Diğer yandan Sermaye Piyasası Kurulu, RTÜK ve Bankacılık Düzenleme Kurulu gibi birimlerin başkanlarına **Devletin En Yüksek Memuru**'nun maaşının 2 katı (ikramiye farkı hariç), üyelerine 1,5 katı aylık verilirken bu kez de En Yüksek Devlet Memuru da kanunda tarif edilen unvanını maaşı yerine, özel olarak çeşitli düzenlemelerle oluşturulan ücret kalemlerinden oluşan bir aylık ödenmektedir.

Ortaya çıkan bu karmaşanın yanında önemli bir sorun da ödenmekte olan ücretleri oluşturan kalemlerde yaşanan enflasyondur. Şu anda bir kısmı uygulanmakta olan ve ancak tespit edilebilen 32 çeşit tazminat kalemi 28 çeşit aylık ve ödenek kalemi ve 26 çeşit yardım ve zamlardan oluşan toplam 86 ödenti kalemleriyle sayıları onlara varan kesinti kaleminden oluşan bir ücret rejiminde, eşit işe eşit ücret veya yaklaşık ücret ödemenin yanı sıra kime ne ödeneceğinin hesaplanmasının güçlükleri yaşanmaktadır. Herhangi bir personelin ücretinin hesaplanabilmesi için artık bu konuda uzman olmayı gerektirmektedir.

A – TAZMİNATLAR

- 1-Adalet Hizmetleri Tazminatı
- 2-Arazi Tazminatı
- 3-Avukatlık Hizmetleri Tazminatı
- 4-Dalış Tazminatı
- 5-Din Hizmetleri Sınıfı Tazminatı
- 6-Denetim Hizmetleri Sınıfı Tazminatı
- 7-Denizaltı Tazminatı
- 8-Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Tazminatı
- 9-Ek Tazminat
- 10-Emniyet Hizmetleri Sınıfı Tazminatı
- 11-Emniyet ve Asayiş Tazminatı
- 12-General Tazminatı
- 13-Hizmet ve Seyis Erleri Tazminatı
- 14-Kadastro Hizmetleri Tazminatı
- 15-Kıt'a Tazminatı
- 16-Lojman Tazminatı
- 17-Mali Sorumluluk Tazminatı
- 18-Makam Tazminatı
- 19-Mülki İdare Hizmetleri Tazminatı
- 20-Operasyon Tazminatı
- 21-Olağanüstü Hal Tazminatı
- 22-Özel Hizmet Tazminatı
- 23-Sağlık Hizmetleri Sınıfı Tazminatı

- 24-Seyyar Görev Tazminatı
- 25-Silahlı Kuvvetler Tazminatı
- 26-Teknik Hizmetler Sınıfı Tazminatı
- 27-Teknik Öğretmen Özel Hiz. Tazminatı
- 28-Uçuş Tazminatı
- 29-Üniversite Tazminatı
- 30-Yabancı Dil Tazminatı
- 31-Yüksek Hakimlik Tazminatı
- 32-Temsil Tazminatı
- 33-Görev tazminatı

B - AYLIK VE ÖDENEKLER

- 34-Gösterge Maaşı
- 35-Ek Gösterge Maaşı
- 36-Kıdem Aylığı
- 37-Taban Aylığı
- 38-Vekalet Ücreti
- 39-İkinci Görev Ücreti
- 40-Huzur Ücreti
- 41-Fazla Çalışma Ücreti
- 42-Ek Ders Ücreti
- 43-Nöbet Ücreti
- 44-Kelime İşlem Ücreti
- 45-Diyanet Ödeneği
- 46-Eğitim-Öğt. Yılına Hz. Ödeneği
- 47-İkramiye Ödemeleri
- 48-İdari Görev Ödeneği

49-İlkokul Öğretmenleri Ödeneği
50-Kuruluş ve Geliştirme
Ödeneği
51-Mahrumiyet Yeri Ödeneği
52-Temsil Ödeneği
53-Toplum Zabıta Ödeneği
54-Üniversite Ödeneği
55-Vergi İdr Glş. Fonu Ödemeleri
56-Yargıç Ödenekleri
57-Yargı Ödeneği
58-Stajyer Harçlıkları
59-Tasarrufu Teşvik Fonu Kes.
Krş
60-Edebi Kurul Toplantı Ödeneği
61-Denetim Elm. Gündelik
Ödemeleri

C- YARDIMLAR VE ZAMLAR

62-Aile Yardımı
63-Çocuk Yardımı
64-Doğum Yardımı
65-Ek Gıda Yardımı
66-Giyecek Yardımı
67-İaşe Bedeli
68-Kira Yardımı
69-Konut Edindirme Yardımı
70-Tayin Bedeli
71-Yakacak Yardımı
72-Yiyecek Yardımı

73-Süt Yardımı
74-Ölüm Yardımı
75-Asgarî Ücret Zammı
76-Asgarî Ücret Farkı Zammı
77-Bilet Piri
78-Büyük Proje Zammı
79-Fiili Hizmet Zammı
80-İşgüçlüğü Zammı
81-İş Riski Zammı
82-Karla Mücadele Zammı
83-Öncelikli Yöre Zammı
84-Temininde Güçlük Zammı
85-Vardiya Zammı
86-Sıkıyönetim Hizmetleri
Zammı

IV-KESİNTİ KALEMLERİ

1-Gelir Vergisi
2-Damga Vergisi
3-Emekli sandığı veya SSK
Kesintisi
4-Emekli Sandığı Kesintisi Kurm.
Krş.
5-Tazminat Krş. Em. Sand.
Kesintisi
6-Oyak Kesintisi
7-Damga Vergisi
8-Tasarrufu Teşvik Kesintisi
9- Tasarrufu Teşvik Kesintisi Kr.
Krş.

MEMURLARIN SENDİKALAŞMASI VE EKONOMİK - SOSYAL HAKLARA ETKİSİ

Dr. Levent MUTLU

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Bilindiği üzere memurların ortak mesleki, iktisadi ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeleri devletin karşısına birtakım taleplerle çıkmaları her zaman endişe konusu olmuştur. Memurların örgütlenme çabaları, bu yüzden çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır.

Memur sendikalarının kuruluşu ve gelişmesi işçi sendikalarına göre daha geç başlamış ve bu sendikalara karşı gösterilen tepki işçi sendikalarına karşı gösterilen tepkiden daha büyük olmuştur. Bu tepki farkı, işçi-işveren ve devlet-memur ilişkilerinin farklı oluşundan meydana gelmiştir. Devlet-Memur ilişkilerinde devletin otoritesi, hakimiyeti fikrinden hareket ederek, memurların işçiler gibi toplu sözleşme, grev gibi hakları kullanmaları tehlikeli bulunmuştur. Bu itibarla memurların örgütlenme hakkı, işçilere nazaran daha geç olduğu gibi daha büyük direnmeler ve çabalar sonucunda kazanılmıştır.

İNCELEME

Örgütlenme hakkının karşısına çıkanlar hemen her yerde benzer nedenler ileri sürmüşlerdir. Bu nedenleri kısaca aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür¹.

a) Devletle memur arasındaki ilişkiler, işverenle işçi arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletle memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur devlet adına hareket eden kişidir. Bu niteliği ile hem işi yapan, hem de işveren durumundadır. Devletle memuru, bir pazarlığın iki tarafı olarak düşünmek hatalı olur. Bu nedenledir ki, özel kesimde işverenle işçi

¹ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, TODAİE yayın no: 132, Ankara 1972, s. 126.

arasındaki ilişkilerde geçerli olan usul ve yöntemler, devletle memur arasındaki ilişkilerde geçerli olamaz. Memurların örgütlenme hakkına dayanarak kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri, bir bakıma devletin kendi kendisinin karşısına dikilmesi gibi bir sonuç doğurur.

b) Yönetim ve memurluk sisteminin temeli, hiyerarşi ilkesidir. Bu ilkenin zedelenmesi yönetimi zaafa uğratır. Memur örgütlerinin hiyerarşik düzeni bozucu ve itaatsizliği teşvik edici bir etkisi vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği bir çok hareketleri, memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak imkanını bulur. Bu durum memur-amir ilişkilerini olumsuz bir biçimde etkiler.

c) Memur sendikaları özel çıkarları gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir. Oysa devlet memuru, genel yararın bekçisidir. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, özel çıkarların genel yarara tercih edilmeleri sonucunu doğurabilir.

d) Memurlar, emek-sermaye çatışması içinde değildir. Bu nedenle memurların sınıfsal bir mücadele aracı olan sendikalara sahip olmaları gereksizdir. Esasen devlet memurlarının hakları, devletin ve kanunların himayesi altındadır. Memurların işçiler gibi mücadele etmelerine gerek yoktur. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, onları işçi sendikalarına özendirir. Neticede kamu hizmetleri bundan büyük zarar görür.

Ancak zamanla bu görüş terkedilerek memurlara da sendikalaşma hakkının tanınması yoluna gidilmiştir.

Yukarıda açıklanan memur sendikaları aleyhindeki görüşlere karşılık memurların sendikalaşmasını savunanlar ise şu görüşleri ileri sürmüşlerdir.

a) Sendikalar memurlara görüşlerini, düşüncelerini ilgili makamlara bildirme haklarını savunmak imkanını verir. Çünkü sendika da

memurlar topluca temsil edilir. Hakların grup adına savunulması daha kolaydır.

b) Kamu otoritelerinin memurlarla tek tek ilişki kurmaları güçtür. Onların görüş ve düşüncelerini dile getirecek az sayıda kişi ile muhatap olmak daha kolaydır. Bu idare içinde faydalı ve verimli olur.

c) Sendikalar psikolojik yönden de memurlar için bir tatmin aracıdır. Memurlar bu suretle sendika üyesi olarak resmi hayatın dışında sendika bünyesi içinde dostluk ilişkileri kurar².

d) Memur örgütleri idarenin geliştirilmesinde ve idari reform projelerinin benimsetilmesinde etkin bir ikna aracıdır³.

Memur statülerini, memurların çalışma koşullarını ve diğer maddi durumlarını düzeltmek, memurlar arasında dayanışmayı sağlamak ve kamu hizmetlerinin niteliğini arttırmak amaçlarıyla kurulan memur sendikaları ayrıca yürütme organları yanında üyeleri temsil etmek, propaganda ve yayın, eğitim, yardımlaşma ve sosyal faaliyetler gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.

A- Memurların Sendikalaşma Hakkının Hukuki Yapısı

Örgütlenme hakkının kazanılması açısından, kamu görevlilerinin, işçilerin bir bölümünü oluşturduğu pek çok ülkede kabul edilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO)'nın 1927'deki konferansının onuncu oturumuna sunulan Dernek Kurma özgürlüğüne ilişkin raporda genel anlamda örgütlenme hakkının çoğu durumda yasal açıdan güvence altına alınmış olmasına karşılık, önemli sayıda ülkede durumun kamu çıkarlarını doğrudan etkileyen mesleklerde çalışanlar ve kamu görevlileri açısından oldukça farklı olduğu belirtilmiştir. Konferans yaklaşık yirmi yıl sonra örgütlenme özgürlüğü konusunu yeniden ele aldığı anda durumun pek de değişmediği görülmüş, bunun üzerine ILO tarafından bu konuda hazırlanan yasa uygulama raporunda, 1927'deki raporda olduğu gibi, bazı

² Nuri Nortop, Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi), Ankara 1971, s. 174.

³ Tutum, a.g.e., s. 27.

lkelerde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkından ya hiç yararlanmadıkları, yada bu haktan genel olarak işçiler için söz konusu olmayan belirli kısıtlamalarla yararlandırıldıklarına değinilerek şöyle denilmiřtir⁴. “zel girişime bağlı sanayi kuruluşlarında çalışan ücretli işçiler ile kamu görevlerinde çalışan memurların çıkarlarını örgütlenerek savunmaları gerektiğinden, örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak bu her iki kesim arasında herhangi bir ayırım yapmanın haksızlık olacağı göz önünde tutulmuştur. Ancak rgtlenme hakkının tanınması hiçbir şekilde bu tür hizmetlilerin grev yapma hakları olacağını belirlemez. Çünkü bu göz önünde tutulan sorunlardan oldukça uzakta olan bir şeydir.”

Memurların rgtlenme özgürlüğü genel nitelikleriyle Uluslararası alışma Konferansının 1948 yılında kabul ettiği rgtlenme Hak ve zgrlğ Anlaşması ile kabul edilmiştir. Anlaşmanın ikinci maddesi, “işçilerin ve çalışanların, aralarında hiçbir şekilde ayırım yapılmaksızın, önceden izin almaksızın, kendi istekleriyle örgütlere katılabilme veya kurabilmeleri” ilkesini getirmiştir. Ancak anlaşmaya konulan bir başka madde ile, polis ve silahlı kuvvetler mensuplarına bu hakların verilmesinin hükümetlerce belirleneceği belirtilmiştir. Ayrıca anlaşmanın 6. maddesine, anlaşmanın devlet yönetiminde görevli kamu hizmetlilerini kapsamadığına dair hüküm konmuřtur⁵.

B- Dünya’da Memur Sendikacılığı :

Sendikalarla ilgili mevzuat konusunda dünya çapında yapılacak bir araştırma, hemen hemen tüm ülkelerde özel sektörde çalışanların örgütlenme hakkı yasalarca tanındığı halde, aynı hakkın kamu görevlileri için her zaman söz konusu olmadığı sonucunu çıkaracaktır. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenmesi konusundaki ulusal yasalar tanındıkları hakların ölçüsü açısından farklılıklar gösterseler bile, bu hakkın tanınması yolunda belirli bir eğilim vardır. Memurlar hem kendilerini hem de devleti temsil ederler. Memur sendikaları ile devlet arasındaki müzakereler, işveren

⁴ ILO Rapor 1, Memurların rgtlenme zgrlğ, TMDER-TTED yayını, Ankara, s. 10-11.

⁵ ILO Rapor 1, a.g.e, s. 12-13.

adına hareket eden bir grup memur arasında yapılan diyalogdur. Bu ilişkilerin sonucu, memur sendikalarının hükümet mekanizması içindeki güçlerinin artması ve memurlar lehine üstün hizmet şartlarının elde edilmesine imkan sağlanması olmuştur⁶.

A.B.D.'de ilk kez 1890 yılında PTT memurları örgütlenme yoluna gitmişler ve bu örgütlenme 1917 yılında Amerikan kongresince resmen tanınmıştır. Bunların çalışma alanları, kendi çıkarları ile ilgili kanunların çıkması, daha iyi hizmet koşulları sağlanması, keyfi idareye engel olunması, yeterli sistemini koruması, kredi kolaylıklarının sağlanması gibi konularda ilgili olmuştur. Amerika'da memurların çok büyük bir kısmı grev hakkından yoksundur. 1947'de çıkarılan Taft Hartley Kanunu grevi memurlar için yasaklamıştır⁷.

İngiltere'de memurların ilk örgütlenmesi 1906'da başlamış, 1916 yılında Whitley Meclisleri diye isimlendirilen karma kurullar kurulmuştur. Bu kurullar, bütün bakanlık veya bağımsız kuruluşlarda ve ayrıca ulusal düzeyde de bulunmaktadır. İngiltere'de I. Dünya Savaşından sonra hizmet koşullarının saptanması konusunda zorunlu olarak bu kurulların hakemliğine başvurulmaktadır⁸.

Fransa'da memurlara sendika kurma hakkı uzun süre tanınmamıştır. Dernek kurma hürriyeti ilk kez 1901 yılında çıkarılan kanunla tanınmıştır. 1946 yılına kadar memurlara sendika kurma hakkı tanınmamış, Fransız Danıştay'ı Sendikaları kanuna aykırı saymıştır. Fakat hükümet uygulamada sendikaları daha anlayışlı karşılamış ve 1946 Anayasasının başlangıç kısmı ve 1959 tarihli statünün 6. maddesi kamu memurlarının sendika kurmalarına izin vermiştir. Bu son statü ile fiilen mevcut olan duruma hukuki bir şekil verilmiştir. Bununla beraber idare amirlerine, hakim ve savcı sınıflarında olanlara, ordu mensuplarına sendika kurma hakkı tanınmamıştır. Sendika kurma hakkı yasaklanmış

⁶ Brian Chapman, İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu), çev. Cahit Tutum, TODAİE yayın no: 114, Ankara 1970, s. 288.

⁷ Nortop, a.g.e., s. 169.

⁸ _____, a.g.e., s. 169.

bulunan bu memurlara, kendilerini temsil edecek dostluk ve yardımlaşma dernekleri kurma hakkı tanınmıştır⁹.

Belçika kamu hizmetlerindeki sendikal hareketlerin başlangıcı özellikle alt dereceli memurların özel sektörde işçilere tanınan birleşme haklarının kendilerine de tanınmasını istedikleri zamanlara (1890-1920) kadar uzanmaktadır. 1898 tarihli işçi sendikaları ile ilgili kanunun kamu hizmetlerini dışarıda bırakması, bunu izleyen yıllarda hizmet şartları, memur teminatı ve sendika kurma hakkı ile ilgili daha ileri hükümleri ihtiva eden bir kaç tasarının parlamentoya sunulmasına yol açmıştır. 1920-1937 yılları arasında da sendika faaliyetleri, farklı gelişme hızına rağmen bütün kamu sektörüne yayılmıştır. İlk genel personel reformunun ele alındığı 1937 yılında, memur sendikaları ilk defa olarak hükümet mekanizması ile uygun bir şekilde irtibatlandırılarak idari hizmetlerin organizasyonu içinde memur kuruluşlarıyla işbirliği sağlanmış ve mesleklerini etkileyen bütün meselelerde kendilerine danışılmaya başlanmıştır. 1946 yılında da Merkezi İstişare Kurulu kurulmuştur¹⁰.

İsveç’de ücret müzakerelerine katılma hakkı, devlet memurlarına 1937’de, belediye memurlarına da 1940’da tanınmıştır. 1944 yılında da DACO ve TCO adlı iki sendikanın birleşmesiyle memurları temsil eden en büyük federasyon olan TCO (Tönstemönrens Central Organisation = Maaşlı Memurların Merkezi Örgütü) kurulmuştur. Ancak TCO kurul olarak yüksek memurları temsil etmemekte olup, bunlar için memurlar birliği (National Union of Civil Servants) ve Tahsilli İşçiler Merkezi Örgütü (Central Organization of Graduate Vorkes) bulunmaktadır¹¹.

Hollanda’de memur sendikaları belli başlı beş federasyona ayrılmıştır¹²: Algemeen Comite Van Overheidspersoonnel (sosyalist), Prof. Christeliske Cantrale (Protestan), Rk Centrale (Katolik),

⁹ Nortop, a.g.e., s. 169-170.

¹⁰ Chapman, a.g.e., s. 289-290.

¹¹ _____, a.g.e., s. 295, 293.

¹² Chapman, a.g.e., s. 295, 293.

Ambtenarencentrum (tarafsız) ve Centrale Van Hogere Rijksambtenaren (yüksek memurların).

C-Türkiye’de Memur Sendikacılığı

Memurların sendikalar halinde örgütlenme hakkı Türkiye’de ilk defa 1961 Anayasasının 46/2 maddesi ile tanınmıştır. Anayasa kamu personelinin sendika kurma hakkını 1961 yılında tanımış olmasına rağmen sendikaların kurulmasını düzenleyen kanun ancak 1965 yılında çıkarılabilmektedir.

1961 Anayasasına dayanarak çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, memurların örgütlenmesi imkanını getirmiştir. Ancak memur sendikalarının sakıncalı ve gereksiz olduğu yolundaki görüşlerin etkisiyle, memur sendikalarının hakları sınırlı kalmış, derneklere benzer bir statüde kurulmalarına yol açmıştır.

Bu husus, Kanunun Cumhuriyet Senatosundaki görüşmeleri sırasında Hükümet sözcüsünün belirttiği düşüncede açıkça görülmektedir¹³. “...Devlet Personel Sendikalarından endişe edildiğini seziyorum. Halbuki bu Sendikalar Kanunu, mahiyeti itibariyle çok masum bir kanundur. Endişeye hiç hacet yoktur. Ve dernekler hakkındaki kanundan farklı olarak sadece münferit olarak üyelerinin haklarını kaza mercilerinde ve idare mercileri nezdinde muhafaza ve müdafaa etmek gayesinden başka bir hüviyet taşımamaktadır ...”

Bütün bunlara rağmen 624 sayılı Kanunun kabulünden itibaren memurlar sendikalaşmaya büyük ilgi göstermiş, bunun sonucunda tüm sendikaların hemen hemen yarısı ilk yılda kurulmuştur.

624 sayılı Kanunun 1. maddesinde, işçi niteliğinde olmayan, kamu hizmeti gören personelin sendika kurabileceği belirtilmiştir.

624 sayılı Kanunun 1. maddesi hükmüne dayanarak 1965 yılında 202 personel sendikası kurulmuştur. Bu sayı 1967’de 383’e, 1968’de

¹³ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C.25, s. 434/zikr. C.Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, a.g.e., s. 129.

453'e, 1971 başında da 483'e çıkmıştır. Bunların 20 tanesi federasyon ve üç tanesi konfederasyon olarak örgütlenmiş ve sendikaların büyük çoğunluğu büyük şehirlerde kurulmuştur¹⁴.

Uygulamanın ortaya koyduğu önemli sonuç, 1970 yılına gelindiğinde kamu personelinin yarısından fazlasının sendikalaşması ve sendikalaşan kesimin büyük bir kısmının dar gelirli memurlardan oluşması olmuştur. Nitekim sendikalaşan memurların %90'ına yakın kısmını, yıllık gelirleri 12000 TL.nin altında olan kişiler oluşturmuştur¹⁵.

624 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1965 yılından sendika hakkının geri alındığı 1971 yılına kadar geçen dönemde memur sendikalarının faaliyetlerini, hukuki ve sosyal yardım faaliyetleri ve baskı grubu olarak girişmiş oldukları eylemler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Birinci grup faaliyetler arasında yardımlaşma sandıklarının kurulması, yazlık, kamp, lokal vb. imkanların sağlanması, üyelere doğum, ölüm, evlenme, hastalık vb. yardımlarda bulunulması, üyeler için kurs, seminer, konferans düzenlenmesi gibi sosyal yardım faaliyetleri önemli yer işgal etmiştir. İdarenin çeşitli şekillerde uyarılması, bildiriler yayınlanması, kapalı yada açık hava toplantıları ve gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi, boykot vb. fiili hareketlere girişilmesi gibi memur sendikalarının bir baskı grubu olarak idare aleyhine giriştikleri faaliyetler uygulamada sorunlara sebep olmuştur. Bir araştırma da, memur örgütlerinin %69'unun üyelerinin hak ve çıkarları ile ilgili olarak idareyi çeşitli şekillerde uyardıkları, %31'inin bildiri yayınlamak suretiyle tepki gösterdikleri, %15'inin ise protesto ve gösteri yürüyüşü düzenledikleri ve nihayet iki sendikanın da fiilen boykot eylemine giriştikleri saptanmıştır. Yine aynı araştırmada sendika yöneticilerinin %42'sinin idareye karşı tutumlarında radikal bir eğilime sahip oldukları anlaşılmıştır. Ayrıca memur sendikalarının üst kuruluşu olan Türk-Persen'in de özellikle siyasi bunalımın yoğunlaştığı 1970 yılında idareye karşı sert bir tutum içinde

¹⁴ Nortop, a.g.e., s. 175.

¹⁵ Gencay Şaylan-Şensu Yemişçioğlu, memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi (1965-1971), TÖB-DER Eğitim yayınları no: 3, Ankara 1975, s. 23.

bulunduğu tespit edilmiştir. Türk-Persen tarafından 1970 yılı içinde yayınlanan bildiriler üzerinde yapılan bir inceleme de bildirilerin %50'sinde hükümetten şikayetler ve alt yapı devrimlerinden hükümetin istifasına kadar çeşitli konuları kapsayan siyasi nitelikteki listelerin yer aldığı görülmüş, buna karşı mesleki sorunlar, dağınık ve sistemsiz bir biçimde ele alınmış, tutarlı ve kapsamlı öneriler ile sürülememiştir¹⁶.

Gerek Memur Sendikalarının amaçları dışında faaliyetlere girişmeleri gerekse siyasi istikrarsızlık gibi sebeplerle 1961 Anayasasının 1971 yılında bazı maddelerinin değiştirilmesi sırasında 46. maddenin ilk fıkrasındaki “çalışanlar” kelimesinin yerini “işçiler” almış, ikinci fıkrası ise tamamen kaldırılmış ve böylece maddenin öngördüğü “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” sendika kurma hakları geri alınmıştır.

Memurların sendika hakkı geri alındıktan sonra 22.9.1971 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Anayasanın geçici 16. maddesinin “kamu hizmetlileri birliklerini düzenleyen kanunun Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacağı” hükmüne dayanarak memurların durumuyla ilgili olarak “Kamu Hizmetleri Personeli Birlikleri Kanun Teklifi” ile ikinci Erim Kabinesi tarafından “Kamu Birlikleri Kanun Tasarısı” Meclise sunulmuştur. Ancak memurların örgütlenme hakkı 2001 yılına kadar bir daha tanınmamıştır.

Memurların sendikalaşma hakkının kaldırılmasından sonra, merkezi Ankara’da olmak üzere 1978 yılında “Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR)” kurulmuştur. Söz konusu derneğin amacı ise, “kamu personelinin ekonomik, sosyal, kültürel ve her türlü haklarını korumak, geliştirmek, üyeler arasında dayanışma ve işbirliği sağlamak” olarak saptanmıştır¹⁷.

¹⁶ Tutum, a.g.e., s-130-132.

¹⁷ Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR) Ana Tüzüğü, Ankara 1978, s. 3.

Oysa memurların ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını, dolayısıyla maaşlarının reel değerlerini etkili bir şekilde koruyacak ve geliştirecek asıl örgütlenme biçimi dernekler değil, sendikalar.

Sendikalar, çalışanların haklarının alınmasında en etkili araçlardır¹⁸. Nitekim belirli bir işte çalışan kimselerin o işten doğan müşterek menfaatlerini birlikte koruma hakkına sahip olmaları iyi bir moral durumunun gerekli şartlarından. İyi bir moral de, çalışmanın verimini hem kalite hem de kantite bakımından arttıran önemli bir unsurdur¹⁹.

Bu itibarla memurlara sendika hakkının verilmemesi, son yıllarda ücretlerde meydana gelen reel gerilemenin de etkisiyle çeşitli memur oda ve derneklerinin tepkisine yol açmıştır. Nitekim 1991 yılında İzmir Tabib Odası'nın kamu kuruluşlarında çalışan üyeleri arasında düzenlediği "sendikalaşmada eğilimler" konulu ankete katılan 400 doktorun %80'i sendikanın hemen kurulmasını, %19'u ise kurulmasında yarar bulunduğunu ileri sürmüştür. Buradan da görüleceği üzere memurların sendikalaşmasının, hakları koruma ve geliştirme açısından yararlı ve gerekli olduğu düşüncesi kamu personeli arasında yaygın bir görüş haline gelmiştir. 20 Ekim 1991 genel seçimi ile iktidara gelen koalisyon hükümetinin de memur sendikacılığına yeşil ışık yakması ile birlikte, özellikle 1992 yılında çok sayıda memur sendikası kurulmuştur.

Bir anda hızla çoğalan memur sendikaları bu arada üst örgütlenmelere de gitmişlerdir. Nitekim 1992 yılında 14 memur sendikasının bir araya gelmesiyle "Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu" adlı üst örgüt kurulmuştur.

Memur sendikalarının hızla çoğalması, bunların yasal olup olmadığı tartışmasına yol açmıştır. Ancak Anayasa'nın sendika özgürlüğü ile ilgili 51. maddesi memurların sendikalaşmasını öngörmediği gibi

¹⁸ Şükrü Bodur, Personel Hakları ve İntibaklar, İstanbul 1970, s. 108.

¹⁹ Sevda Erem, "Devlet Memurlarının Morali", Türkiye'de Devlet Personeli Hk. Araştırma, cilt III, TODAİE, Ankara 1958, s. 1, 22.

herhangi bir yasak da getirmemiştir. Bu durum memur sendikacılığına yasal düzenleme getirilmesi çalışmalarını başlatmıştır. Danıştay 1. Dairesi Ekim 1992’de oybirliğiyle aldığı bir kararla memurlara sendika kurma hakkını öngören ILO sözleşmelerinin kabulünün Anayasa’ya aykırı olmayacağını belirtirken; Danıştay 10. Dairesi de Kasım 1992’de aldığı bir başka kararla, İçişleri Bakanlığı’nın memurların sendika kurmalarını yasaklayan genelgesini” temel hak ve özgürlükler kapsamında ki bir hakkın Anayasa’da yer almadığı gerekçesiyle kullanılmasının engellenemeyeceğini” ileri sürerek iptal etmiştir.

Bu çerçevede ILO’nun Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına ilişkin 87 sayılı sözleşmesi ile Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Usullerine ilişkin 151 sayılı sözleşmesi 1992 yılı Kasım ayında TBMM’nin onayına sunulurak kabul edilmiştir. Böylece memur sendikacılığı konusunda önemli bir adım atılmıştır.

Yapılan bu çalışmalar semeresini nihayet 2001 yılının Haziran ayında vermiş ve 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (yayımını takip eden 30.günün sonunda olmak üzere) 12.07.2001 tarih ve 24460 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Toplam 46. madde ve 8. geçici maddeden oluşan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun birinci kısmı amaç, kapsam ve tanımları; ikinci kısmı kuruluş esasları ve organları; üçüncü kısmı üyelik ve güvenceleri; dördüncü kısmı faaliyetler, yasaklar ve idari kurulları; beşinci kısmı sendika ve konfederasyonların gelirleri, giderleri ve denetimini; altıncı kısmı toplu görüşmeyi; yedinci ve son kısmı ise çeşitli, geçici ve son hükümleri içermiştir.

Grev hakkına yer vermeyen ve sadece toplu görüşme yapmayı düzenleyen Kanunun amacı da 1. maddesinde; “Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve

konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerini hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir.” şeklinde açıklanmıştır.

Kanunun kapsamı da 2. maddesinde;

“Bu Kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.” şeklinde belirtilerek 4. maddesinde sendikaların hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak üzere kurulacağı hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri; Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri; Sağlık ve sosyal hizmetler; Yerel Yönetim hizmetleri; Basın, yayın ve iletişim hizmetleri; Kültür ve sanat hizmetleri; Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri; Ulaştırma hizmetleri; Tarım ve Ormancılık hizmetleri; Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri ile Diyanet ve vakıf hizmetleri kollarında kurulabilecek sendikalara üye olmak ve üyelikten çekilmek serbest olmakla beraber;

Kanunun 15. maddesine göre,

“a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

c) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

e) Mülki idare amirleri,

f) Silahlı Kuvvetler mensupları,

g) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,

h) Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,

i) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,”

Sendikalara üye olamayacaklar ve sendika kuramayacaklardır.

Bu Kanuna göre kurulacak sendikalardan her hizmet kolunda kurulu kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar ile kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu arasında yapılacak toplu görüşmenin kapsamı ise, Kanunun 28.

maddesinde “Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar” şeklinde sayılmıştır.

Görüleceği üzere kurulacak olan memur sendikalarına tamamıyla ekonomik ve sosyal konuları görüşme hakkı tanınmış olup, siyasi faaliyetlerin dışında kalması için Kanunun 20. maddesinde;

“Bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.

Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar ticaretle uğraşamazlar.” yasakları getirilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile memurlara örgütlenme hakkı tanındıktan sonra, “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uygulanmasına ilişkin Tebliğ” ve “Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” düzenlenerek 8.8.2001 tarih ve 24487 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinin (a) fıkrasında Konseyin görev ve yetkileri arasında “a) Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına

katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak” sayılmıştır.

Bu hükümle birlikte 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenme hakkı verilen memurların 2821 sayılı Kanunla örgütlenmiş bulunan işçilerle birlikte, hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak ve bu suretle toplumsal kesimler arasında uzlaşma sağlamak yolunda adım atılmıştır.

Yasal zeminde yapılan bu değişiklik ve düzenlemelerden sonra 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunun 20. maddesi ile 2709 sayılı 1982 T.C. Anayasasının 51. maddesi değiştirilerek;

“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya yada üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.”

Şeklinde düzenlenmiştir.

Yapılan bu Anayasa değişikliği ile örgütlenme zincirinin halkaları tamamlanarak memurların sendikalaşma hakları yeniden Anayasal güvence altına alınmıştır.

SONUÇ

Böylece amaçları ve faaliyetleri sadece kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek olan kamu görevlileri sendikaları yasal güvence altına alınmakla beraber, grev hakkı tanınmamak suretiyle amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirmede en büyük güçlerinden yoksun bırakılmışlardır. Toplu görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarını zayıf konuma düşüren ve dolayısıyla etkinliğini azaltan bu durumun telafisi ise, ancak hükümetlerin taleplere olumlu yaklaşımları ve Kamu İşveren Kurulu'nun talepleri mümkün olduğunca karşılayabilmesi halinde mümkün olabilecektir ki, aksi tutum ve davranışlarda ise; toplu görüşmelerin netice alıcı fazla bir etkisi olamayacaktır.

Ayrıca silahlı kuvvetler, hakimler, savcılar, idari memurlar, merkezi denetim elemanları, rektörler, dekanlar, M.İ.T. ve Emniyet personeli gibi olduğca geniş bir kesim de sendikalaşma kapsamı dışında bırakılmışlardır. Oysa ekonomik ve sosyal sıkıntıları yasak kapsamındaki personel de yaşamaktadır. Kaldı ki, enflasyonun hüküm sürdüğü ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal sıkıntıları yaşamayan hiçbir kamu görevlisi bulunmamaktadır. Zaten az gelişmiş ülkelere yaşanan özel sektöre ve gelişmiş ülkelere kalifiye eleman kaçışı ve beyin göçü de bu gerçeğe dayanmaktadır.

Bu itibarla ülkemizde gerek sendikalaşma kapsamı dışında bırakılan kamu görevlisi için, gerekse de sendikalaşma kapsamı içinde yer almakla beraber grev hakkından yoksun bulunan kamu görevlisi için Kamu İşveren Kurulu'na ve dolayısıyla siyasi iktidarlara; kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının geliştirilmesinde büyük görevler düşmektedir.

KAYNAKÇA

Bodur, Şükrü. (1970). *Personel Hakları ve İntibakları*. İstanbul.

Chapman, Brian. (1970). *İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu*. Çev. Cahit Tutum. Ankara: TODAİE.

Erem, Sevdâ. (1958). “Devlet Memurlarının Morali”, *Türkiye’de Devlet Personeli Hk. Araştırma, Cilt III*. Ankara: TODAİE.

ILO Rapor 1. *Memurların Örgütlenme Özgürlüğü*., Ankara: TÜMDER-TÜTED.

Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR) Ana Tüzüğü. (1978). Ankara.

Nortop, Nuri. (1971). *Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi)*. Ankara.

Şaylan, Gencay ve Şensu Yemişçioğlu. (1975) *Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi (1965 - 1971)*. Ankara: TÖB-DER.

Tutum, Cahit. “Türkiye’de Memur Güvenliği”, *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, C.25

_____. (1972). *Türkiye’de Memur Güvenliği*, Ankara: T.O.D.A.İ.E.

BAŞARILI BİR YÖNETİCİ OLMADA ANAHTARLAR

Gürhan UYSAL

Hacettepe Üniversitesi

İİBF İşletme Bölümü

GİRİŞ

Şu anda yeni yönetici oldunuz. Üst kademeye atanmanızın nedeni şüphesiz ki önceki eğitim, bilgi, beceri, başarı ve tecrübenizdir. Yeni görevde yöneticiyi bekleyen en önemli soru; "yöneticilik makamı için eğitildiniz mi?" ve "sizi bekleyen entellektüel ve duygusal zorluklara hazır mısınız"dır. Çoğunlukla çalışanlar bir yönetici eğitimi ve yeteneklerini geliştirme programı almadan yöneticiliğe atanırlar. Bir yönetici geliştirme programı kapsamında aşağıdaki şu sorular incelenerek yeni görev için yönetici yetiştirilmelidir:

Liderlik tarzınızı tanımlayabilir misiniz?

Çeşitli liderlik tarzları avantaj ve dezavantajlarıyla birlikte incelenerek, çalışana en uygun liderlik tarzının hangisi olduğu konusunda karar vermesinde yardımcı olunmalıdır. Çalışan gelecekte kendisini başarıya ulaştıracak bir tarzı benimsemelidir. Kendisini izleyenleri ortak amaca ulaştırmak için güdüleyecek ve bir araya getirecek bir liderlik tarzı şunları içermelidir:

Karar alma sürecine çalışanların katılması

- İki yönlü iletişimi teşvik etme
- Yetki paylaşımı ve devri
- Değişen durumlara uyumu sağlayacak esneklik

Motive olmuş iş ortamından mı sorumlusunuz?

Eğer astlarınızı ve onların iş çevresini incelemek için zaman ayırırsanız, motivasyonu yüksek çalışanlardan kurulan ve verimli iş ortamı ile sonuçlanacak heyecanlı, coşkulu bir takım oluşturabilirsiniz. Personeli eğitmemiz ve onlara bildiklerinizi aktararak becerilerini yükseltmeniz motivasyonu yükseltecek ve başarıyı artıracaktır. Astlarınıza bir nevi antrenör ya da "coach" gibi davranmanız motivasyonu artıracaktır.

Astları eğitmede ve onlara coach'luk yapmada yöneticinin yeteneği başarılı çalışanlara sahip olmada en pratik yoldur. Menajerin çalışanların ilgilerine, önceliklerine ve hedeflerine dikkat ve özen göstermesi, yöneticinin kendi hedeflerine ulaşmasını sağlayacak ve ayrıca daha güçlü bir iş takımı kurmasına yardımcı olacaktır.

Ulaşılabilir hedefler belirlediniz mi?

Hedef belirleme, örgüt bireylerinin çalışmasına ve organizasyona yön tayin eder. Amaçlarla yönetim, yön tayinini şöyle başarır:

- Bireylerin neye ulaşmak istediklerini ve organizasyonun bireylerden ne beklediğini ayrıntılı olarak belirtmesi nedeniyle amaçlar, çalışan için bir teşvik aracı olur.
- Örgüt çalışanlarına gidilecek ortak politikayı gösterir.
- Yönetimi ve çalışanları, geleceği planlamaya yönlendirir.
- Amaçlarla yönetim süreci, örgüte uzun ve kısa vadeli hedeflere erişmede kontrol imkanı sağlar.

Astlarınızla açık, belirli ve etkin iletişim içinde misiniz?

Başarılı ve etkin iletişim kompleks ve zor bir süreçtir. İletişimi geliştirmede, zor kazanılan yeni alışkanlıklar ve karşınızdakini anlama yetisini geliştirme gereklidir. İyi bir iletişimci şunları uygulamalıdır:

- Fikirlerin, duyguların ve değerlerin karşılıklı iletişimi
- Uygun dil, ses "tonunun" kullanımı
- Konu ile ilgili uygun bilginin karşı tarafa iletilmesi
- İletilecek mesajın desteklenmesi ve vurgulanması için sözlü olmayan işaretlerin kullanılması
- Geri bildirim
- Anladıklarını nakletmek

Etkin iletişim, sizin neyi anladığının ve neyi kast ettiğinizin şirkette diğer çalışanlara aktarılmasıdır. Nihai sonuç ve amaç, şirkette işlerin minimum ya da hiç problemsiz yaptırılabilmesidir.

Problem çözme süreci ile tanışık mısınız ve kendi karar alma tarzınız var mı?

Problemleri çözme ve kararlar alma yöneticilerin her gün karşılaştıkları zorluklardandır. Bu süreçler şansa güvenmekten ziyade belirli metod kullanmaya bağlıdır. Sorunun yeni ya da tekrarlayıcı olmasına bağlı olarak, prosesin sistematik aşamaları şunlardır:

- Problemi tanımlamak ve ayrıntıları ile açığa çıkarmak
- Problemin nedenlerini araştırmak
- Potansiyel çözüm alternatifleri belirlemek
- Bir alternatifi seçmek
- Seçilen çözümü uygulamak için plan yapmak
- Sonuçları değerlendirmek

Yönetici problemleri çözücü fikirler üretmek için grup dinamiğini kullanabilir ve örgütteki herkesi çözüme katabilir.

Başarılamaz projelere ve sonsuz kağıt çalışmalarına boğuldunuz mu?

Zaman yönetimi bir işletmecinin başarısında önemli faktördür. Zaman yönetiminin temel ilkeleri şunlardır:

- Zaman yönetimi basit, organize ve etkili olmalıdır.
- Ne yaptığınızı anlamalı ve bir plan tasarlamalısınız
- Zeki sorular sormalısınız. (Sorular spesifik, ölçülebilir, erişebilir ve gerçekçi olmalıdır.)
- Yeni bir yönetici olarak hemen fark edeceksiniz ki işlerinizin hepsini başaramazsınız. Bu nedenle onları devretmeyi öğrenmelisiniz.

Sonuç olarak şimdi, şunu değerlendirme zamanıdır: Siz etkin yetki devredici misiniz?

Delegasyon, bütün yöneticiler için zordur. Çünkü yetki devri, etkili motivasyonu, hedef saptamayı ve liderliği içerir. Başarılı yetki devrinde üç temel öge vardır:

- Görevlerin uygun tahsisi
- Sorumluluğu başarmada yeterli yetki devretme
- Yetki-sorumluluk denliğinin sağlanabileceği ve sorumluluğun yürütülebileceği örgütsel iklimi oluşturma,

Yukarıdaki bu üç öge yerine getirilmedikçe devir prosesi etkili olmayacaktır. Yetki devrinin parametrelerini belirlemede aşağıdaki şu üç nokta aydınlatılmalıdır:

Yetki devrinin amacı nedir? Yöneticinin iş yükünü mü azaltmaktır yoksa çalışanların yetişmesini mi sağlamaktır?

- Bu görev devredilmeli midir? Yetki devredenin amacını bilme, görevi delege edip etmemeye karar vermede yardımcı olacaktır.
- Kesinlikle ne yapılması amaçlanıyor? Böylece yetki devrinin alanı saptanabilir.

Ekin devir, gereksiz rutin işlerle uğraşmaktan ve onlara zaman ayırmaktan yöneticiyi kurtaracak, verimliliği artıracak ve çalışanların eğitimini sağlayacaktır.

Başarılı liderler şu elementlerle yüksek performanslı karlı organizasyonlar inşa edebileceklerdir: Bilgi, tecrübe ve örgütte kademe, derinlik sağlama. Yönetimsel becerisini geliştirmeyle yönetici, verimliliği artırma, stresi azaltma ve astlar arasında güveni sağlama ile çok sayıda fayda elde edecek ve aynı zamanda çalışanlarda bu yararları hissedecek ve çalışan devir hızı düşecektir.

I- Bireyleri Yönetme Yeteneği¹

Kişileri yönetim yeteneğini kazanma yöneticiye, astları, üstleri ve aynı düzeydeki arkadaşları ile etkin çalışmasını sağlar. Bu modda yönetici aşağıdaki şu konuları çalışmalıdır:

- Niçin bireylerarası yönetim hünerisi
 - Yeni milenyumda örgüt neyi talep ediyor?
 - Örgütte işler nasıl yürütülüyor?
 - Verimli, etkin örgüt yapısı modeli bulma ve işletmenin büyümesine etkisini ölçme
 - Örgüt kültüründeki ana değerler ve onların kişiler arası iletişimde etkisi

¹ Interpersonal Skills, (2000).<_www.trainersdirect.com/outlines/interpersonalskills.htm > s.1-2.

- Değerlendirme: Siz ne derece iletişimcisiniz?
 - Sonuçlara ulaştıracak etkin iletişimin öğelerini öğrenme
 - Örgüt gerçeklerini algılama düzeyi
 - Etkin iletişimin ne olduğunu kavrama
 - Bireylerarası iletişim etkinliğinde anahtar öğeler: Anlamak için dinleme, zengin çeşitli sorular sorma ve sorumlu geri besleme sağlama
 - Örgütte iletişim düzeyini ölçmek için iletişim anketi yürütmek
- İletişim başarısız olduğu zaman: Örgütte çatışma yönetimi
 - Çatışma konusunu anlama
 - Yönetim prosesinde çelişki
 - Çalışanların duyguları düşünceleri, davranış ve açıklamalarını anlamayla organizasyonda bulanıklığı önlemeye çalışma
 - Thomas-Killman çatışma çözücü enstrümanını kullanma
 - Çatışma ile mücadele etme
 - Sözlü ve sözlü olmayan mesajlarla iletişim kurma
 - Çatışmayı çözmede bir teknik olarak kendi kendini açıklamaya önem verme
- Etkili takım inşa etme: Bireylerarası yetenekleri ve duygusal zekayı kullanma
 - Tayin etme: Sizin takımınız nerede, hangi noktadır?
 - Bireylerarası iletişim hünelerlerini kullanmayla etkili takım inşa etme
 - Çatışma yönetimi : Küçük grup sunumları alıştırması

-Grup çalışması: Amaçlara ulaştıracak etkin takım oluşturulması

-Değerlendirme

II Piyasadaki ve Sektördeki Değişimlere Şirketi Uyarılama²

Yeni yönetici, bulunduğu görevde şu sorunun cevabını aramalıdır: Örgüt değişime nasıl tepkide bulunacaktır? Eskiden işletmeyi kurmak ve işletmek için yüksek çaba ve zaman harcanır, sonra örgüt kendi kendine çalışmaya ve büyümeye başladığında dinlenme döneminde olurlardı. Bu önceleri erişilebilir bir amaç olabilirdi. Fakat bugün geçerli değildir. Piyasadaki agresif yenilikçi rakipler ve hızla değişip gelişen teknoloji, gelecekteki bütün zorlukları otomatik olarak karşılayacak bir işletme sistemi kurmayı olanaksız yapmıştır.

Değişim Beklentisi

Yönetici "değişim normaldir" konseptini organizasyonda geliştirmelidir ve öğrenmenin hiçbir zaman durmayacağı, işletmesinin sürekli kendini geliştirmek zorunda olacağı gerçeğinin farkına varmalıdır. Yönetici, işletmenin faaliyetleri hakkında uzman, master olduğunu düşündüğü noktada yanlış içine düşecektir. Çünkü değişim sürekli olduğundan birşeyler değişecek ve işletmenin ve yöneticinin gelişmesini durduracaktır.

İdareci gelişen trendi etkileyebilecek değişimleri gözetlemeyi alışkanlık edinmelidir. Sonra bu trendin işletmenin büyümesini nasıl etkileyeceğini değerlendirmeye uğraşmalıdır. Erken teşhisle yönetici probleme en iyi çözümü geliştirebilir ve soruna da kendi cevabını bulabilir.

² Bob Leduc, (2001). "How will your business respond to the challenge of change?", <www.trainersdirect.com/articles/ChallengeofChange> s.1-22.

Değişime örgütü uyarlamada yönetici hangi aksiyonları hesaba katmalıdır:

Defansif guard alma: Çeşitlilik

Çeşitleme değişimin etkisine karşı en iyi savunma aracıdır. Bu iki ana alanda uygulanabilir:

- İşletmenin sunduğu ürün ve hizmetlerde
- İşletmenin pazarlama faaliyetlerinde

Birbirleriyle ilişkili çeşitli ürün veya hizmetleri müşterilere sunmanın başlıca nedeni geliri maksimize etmektir. Fakat ikinci bir neden daha vardır. Piyasa koşullarındaki değişimler ya da agresif rakipler, ürün veya hizmetin satışında ani düşüşe neden olabilirler. Bu durumda eğer şirketin diğer ürün ve hizmeti yani çeşitliliği işletme için satışları sürdürürse, pazardaki olumsuz etki yıkıcı olmayacaktır.

Aynı strateji marketingte de kullanılabilir. Şirket çeşitli pazarlama metodları ile daha fazla satış ve başarı üretebilir. Bu strateji, işletmeyi ani ve önemli satış zamanlarından korur çünkü pazarlama yöntemlerinden biri düşüşü durdurmaktadır.

Değişimde Gizli Fırsatları Yakalama

Değişim zorlukları işletmeciyi gizli fırsatları yakalamaya keşfetmeye zorlar. Çünkü fırsatlar, pazardaki değişim rüzgarları arasında yöneticiye işletilebilecek daha fazla işler sağlayacaktır. Örneğin Amerika'da, hızla büyüyen bir şehirde sportif eşyalar satan bir mağazanın yanına, büyük perakende satış mağazaları zinciri, süper mağaza kurdu. Bu mağaza geniş sportif eşyalar departmanı da içeriyordu. Küçük mağazanın sahibi, Jeff, fiyat temelli rekabet edecek güçte değildi ve iş hayatını sürdüremeyecekti. Bunun üzerine Jeff, dükkanında kullanılmış spor malzemeleri satan bölüm kurdu ve kullanılmış malzeme almak ve satmak için reklama başladı. Bugün Jeff, gelirlerinin büyük kısmını kullanılmış spor eşyası satışlarından elde etmektedir. Onun toplam geliri hemen

hemen ikiye katlandı ve şimdi kullanılmış malzeme işini Internet dünyasına taşımayı planlamaktadır. Süpermağazadan kaynaklanan rekabet zorluğu Jeff'e önceden farkedemediği bir fırsat doğurmuştur.

Günümüzde işletme başarısında en zorlu, sıklıkla karşılaşılan problem değişimdir. Yöneticiler erken sinyalleri gözetme alışkanlığını geliştirmeli ve işletmelerini kaybetmeden önce değişen gerçeklerle yüzleşmelidirler. İşletmenin sunduğu ürün ve / veya hizmet çeşitliliğini artırmayla şirket, değişimin etkisine karşı defansif guard alabilir ve tabii ki farklı pazarlama metodları çeşitlemesini kullanmalıdır. İşletme yöneticileri değişime en iyi cevabı, iş hacimlerini artırmak amacıyla gizli fırsatları görebilmeye verebilirler. Böylece ek satış ve kar kaynağı bulabilirler.

III-İletişim³

Yöneticinin başarıliliğini artıracak etkenlerden biri de etkin iletişimdir. İletişim yokluğu bir organizasyonda her problemin açıklaması olmuştur. Eğer yeni yetkilendirilmiş çalışma gücünün motivasyonu yoksa bu bir iletişim problemidir. Eğer çalışanlar müşterileri ihmal ediyor onlara iyi davranmıyorlarsa bu bir iletişim problemidir.

Genel kanı şudur ki bu problemler örgütte daha iyi iletişim olursa çözülecektir. Bu bakış çerçevesinde temel bazı varsayımlar incelenmelidir. Birinci varsayım, daha iyi iletişim kurumda çekişme ve çelişkileri azaltacaktır. Durumun daha iyi anlaşılması kişiler arasındaki farklılıkların anlaşılmasına yardımcı olacak ve sorunları çözecektir. Fakat bireylerin "daha iyi iletişim"den anladığı karşı tarafın kendi görüşlerini benimsemesi olduğu olmamalıdır. Esasen kötü iletişim, bireyleri karşılaştırmaktan kaçınmakla ve bypass etme nedeninden kaynaklanmaktadır.

³ C.O. Kursh, (1971). The Benefits of Poor Communication, The Psychoanalytic Review, s.189-208.

Başka varsayım, örgütsel çatışma uzun süredir var ise ve süreceği işaretlerini gösteriyor ise iletişim yokluğu temel problemlerden biridir. Genellikle eğer şartlar daha dikkatlice incelenirse çok sayıda iletişim bulunacaktır; fakat problem iletişimi anlaşıma üzerine eşitlemedir.

Üçüncü varsayım, bazı objektif standartlar üzerinde maksimum açıklığa erişmeyle iletişimin sağlanmasıdır. Bu, örgüt kültürü perspektifinden dikkate değer şekilde doğrudur.

Bir yönetici şunları aklında tutmalıdır ki iletişimi etkin kılma, soru işaretlerini keser, daha hızlı karar almaya olanak sağlar, itirazları minimize eder, karşıt zıtlıkları azaltır. Ayrıca, örgütsel yapıda özgürlükçü ortam sağlar, organizasyonda güveni getirir, insanların fikirlerini söylemesine müsaade eder, çalışanlar kararlara diplomatik şekilde "hayır" diyebilir ve çatışma ve endişeden kaçınmaya yardım eder.

IV-Senaryo Plandan Stratejik Aksiyona⁴

Senaryolar yönetsel karar almanın kalitesini artırmak için kullanılan bir yönetim aracı olduğundan her yönetici tarafından bilinmelidir. Fakat senaryoları karar almada kullanma, onları geliştirmekten daha zordur. Aşağıda bu problemin nedenleri incelenerek, senaryodan stratejiye hareket etmenin aşamaları açıklanacaktır.

Bir yönetici senaryolarını stratejik planlamaya ve karar almaya sıkıca bağlanmalıdır. Örneğin 1970'lerde General Electric işletme dünyasında en ayrıntılı ve karmaşık stratejik planlama sistemine sahip idi, Shell'in ise uluslararası arenada, öncü senaryo çalışması ünü var idi. Fakat her iki şirkette de birşeyler noksan idi. Bu amaçla Shell'den ve GE'den profesyoneller bu iki öğeyi birbirine bağlamak ve şirket planlamasında senaryoların rolünü anlamak için toplandılar.

⁴ Wilson, Ian. (2000). "From Sceanario Thinking to Strategic Action", *Technological Forecasting and Social Change*, 65 (1), s. 23-29.

Senaryo ve strateji yürütme probleminin pratik ve prosedürde nedenleri çoğunlukla kültürel ve psikolojiktir. Çoğu şirkette planlama kültürü hala ağırlıkla tek-nokta tahminine yöneliktir. Bu manada yöneticinin düşüncesi "bana gelecekte ne olabileceğini söyle, böylece kararımı alabileyim"dir. Halbuki çok-noktalı tahlillerle karşılaştıklarında onların ilk tepkisi, karışıklık ve yanlış inanışlar içine düşmek olmaktadır.

Bununla birlikte senaryo yürütmede ana kültürel bariyer, yönetsel yeterlilikten kaynaklanmaktadır. İyi yöneticiler nerede olduklarını, nereye gittiklerini ve oraya nasıl varacaklarını bilirler. Yani yönetsel yeterlilik "bilme" ile özdeşleşir. Kararlar, bugün ve gelecek hakkındaki gerçeklere bağlı olarak alınır. Sorun, gelecek hakkında hiçbir bilgiye sahip olunmamasıdır. Bir yöneticinin bilgisi geçmiş hakkındadır fakat bütün kararlar gelecek hakkında alınır.

Senaryolar bu noktada yardıma yetişir ve bizi bu sorunla yüzleştirirler. Senaryolar gelecek hakkında yöneticinin mental haritalarını değiştirmek için yollar ararlar.

Geleceğin belirsizliği sorununda başlangıç noktası, senaryonun her seti için bir "clear-cut" karar alanları kurmak olmalıdır. Senaryo prosesinde birinci aşama, işletme çevresini etkileyen değişim güçlerini incelemek ve senaryoların ışık tutacağı stratejik kararlarda anlaşmaktır. Senaryolar ayrıca risk ve fırsatları anlamada öğretici araç olarak kullanılabilir. Bu çeşit kullanım karar almadan önce daha yoğunlaşmış senaryoların geliştirilmesi ile sonuçlanır. Bu başlangıç aşaması bir senaryonun yönetici için, hem alternatif geleceklerin makul tanımlamasını geliştirmesini hem de idareciye daha iyi stratejik kararlar almalarına yardım etmeyi sağlar.

Doğru kararlar taktiksel olmaktan ziyade stratejiktir. Bu yüzden senaryolar normal olarak uzun dönem trendler ve belirsizliklerle ilgilenirler. Dış faktörlerin kompleks, değişen ve belirsiz olduğu stratejik kararlar oyun süreci için uygun hedeflerdir.

Ne yapılmamalı

Potansiyel problemlerden işletmeyi koruyan senaryolar cevaplanmayan sorular bırakırlar: Senaryolar geliştirildiğinde yöneticiler ne yapmalıdırlar? Onlardan öğrendiklerimizi uygulamaya, aksiyona nasıl dönüştüreceğiz? Bu sorular cevaplanmadan önce bir yönetici şunu yürütmemelidir:

En önemlisi olasılıklar senaryolara yüklenmemelidir. Olması en muhtemel olasılık için bir strateji geliştirilmelidir. Çünkü senaryolar makul geleceği sınırlayan ve belirsizliklerin sınırlarını çizen planlardır.

Stratejik kararlar almak için senaryoları kullanma yöneticilik becerisi ve sofistike yaklaşım gerektirir. Bu soruna aşağıdaki dört yaklaşım önerilebilir:

- Duyarlılık/ Risk tayini
- Stratejiyi değerlendirme
- Strateji geliştirme ("planlama odaklı senaryo kullanma")
- Strateji geliştirme (" planlama odaklı senaryo kullanmadan")

Çoğu senaryo projesi başarısız olur çünkü strateji ve yönetim kararlarında hiçbir etkileri yoktur. Geleneksel planlamadan senaryo temelli stratejik planlamaya dönüş örgüt kültüründe değişimi gerektirir. Senaryo planlama sadece yeni planlama aracı değil ayrıca, yeni düşünme tarzıdır. Senaryo çabaları örgütün ihtiyaçlarına göre biçimlendirilmelidir. Fakat bazı gereklilikler sabittir: Üst yönetimin çaba ve katkısı, iletişim, eğitim ve rehberlik ve uygulama, uygulama, uygulama..... Uygulama yöneticilere başlangıç aşamalarından sezgisel ve derinlemesine aksiyonlara zıplamayı sağlar.

V-Paylaşılan Anlama

Yeniden iletişime dönersek... Etkili iletişim, işletme hedeflerine ulaşmak için organizasyon boyunca ne olduğunun anlaşılmasıdır. Başarılı iletişim, göndericinin alıcının perspektifinden dünyayı görebilme yeteneğidir. Sadece bu durumda iletilen mesaj, alıcının alabileceği duruma biçimlendirilebilir. Mesajlar, iletişim prosesinin bütünüyle başarılı olması için, tutarlı yönetsel davranışlarla sürekli güçlendirilmelidir.

İletişim niçin önemlidir çünkü en son yönetim düşüncesinin ve vizyonun iletilmesi örgüt gelişimi açısından kritiktir. Kendi işlerinde etkisi olan kararlarda çalışanlara fikirlerini sorma, örgütsel faaliyetlerin çok çeşitli potansiyel müşteri ihtiyaçlarını karşılamaını temin eder. Bu paylaşılan anlama, verimlilik ve servis dağıtımını sağlamaya odaklanan şirket stratejilerini geliştirmeye yarar. ABD'deki bir üniversitede Etkili Organizasyon Merkezi tarafından yapılan bir çalışma, katılımcı yönetim tarzını benimseyen Fortune 1000 şirketlerinde, çalışanların kararlara katılımını benimsemeyen şirketlere oranla daha yüksek verimliliğe sahip olduklarını bulmuştur. Motorola'da başlıca önem çalışanların katılımına atfedilmiştir. Şirket personeli sürekli kendi çalışma proseslerini değerlendirirler ve müşteri tatminini ve verimliliği artırmak için değişiklikler yaparlar. Motorola bu uygulama neticesinde önemli finansal tasarruflar beklemektedir.

Örgütte etkin iletişim ile aşağıdaki şu faydalar elde edilebilir:

- İletişim organizasyonun amaçlarına ulaşmak için örgüt içinde ne olduğunun diğerlerince bilinmesi ile daha etkili ve sonuca yönelik olacaktır.
- Yönetsel davranış çalışanlarla iletişimi güçlendirecek, örgüt içinde daha büyük tutarlılıkla sonuçlanacaktır.
- Çalışanlar işlerindeki kendi rollerine, daha geniş bakış açısına sahip olacaklar ve gelişim ve ilerleme sağlamak için fırsatları tanımlayabileceklerdir.

İletişimin örgüt yöneticileri için manası nedir olduğu aşağıda sıralanmıştır:

CEO

- Hedeflenen işletme sonuçları kararlaştırılır ve bütün çalışanlara iletilir.
- Çalışanlar stratejik ve operasyonel işletme planlamasına aktif olarak katılırlar.
- İletişim stratejileri farklı perspektiflerden ve hedef kitlenin anlaması düzeylerinden incelenir.
- Çalışanlar işletme sonuçlarının elde edilmesi için yürütülmesi gerekli prosesler hakkında düzenli olarak bilgilendirilirler

Yöneticiler

- Etkili iletişimi sürdürmek için çalışanlar kendi çalışmalarını etkileyen karar alma sürecine katılırlar.
- Yönetimsel davranış çalışanlarla iletişimi güçlendirir.
- Personel çalışma ortamında yeni sorunlarla uğraşırken, yöneticiler onlara coachluk ve rehberlik etmeden sorumludurlar.
- Çalışanlar düzenli olarak müşteri/son kullanıcı feedbackleri ile bilgilendirilirler ve karşı cevap servis hizmetinin kalitesini artırmada alınırlar.
- Çalışanlar problemleri beyin fırtınası ile çözerler, verimliliği ve servis dağıtımını artırmak için fikirler üretirler.

İnsan Kaynakları Yöneticileri

- İletişim stratejileri tutarlı mesajlar sağlamak amacıyla CEO ve yöneticilerle ortak olarak geliştirilir.
- Yönetmel davranış iletilen mesajı destekler.
- Karar alma prosesleri müşteri/kullanıcıya mümkün olduğu kadar yakın sorumlulukla lokazile edilir.

İletişim Sorunları

- Bir yöneticinin bilmesi gerekli iletişim ile ilgili sorunlar aşağıdaki alt sorularda toplanabilir:
 - Elde edilen işletme sonuçları bütün çalışanlara iletildi mi?
 - Çalışanlar ne dereceye kadar stratejik ve operasyonel işletme planlamasına katılır?
 - İletişim stratejileri örgüt boyunca nasıl geliştirilir?
 - Çalışanlar işletme sonuçlarını elde etmede gerekli prosesler hakkında nasıl bilgilendirilirler?
 - Çalışanlar ne dereceye kadar kendi çalışmalarını etkileyen kararların alınmasına katılırlar?
 - Yönetmel davranışlar ne dereceye kadar çalışanlarla iletişimi güçlendirilirler?
 - Yöneticiler iş yerindeki yeni zorluklar için çalışanlara coachluk ve rehberlik yaparlar mı?
 - Çalışanlar müşteri/kullanıcı feedbackleri hakkında nasıl bilgilendirilirler?

VI- İnsan Kaynakları Yönetimi Prosesi⁵

Bir örgütte yöneticilerin görevleri kaynakları idare etmek olduğundan, bu kaynaklardan biri olan insan kaynakları yönetiminin bilinmesi işletme için hayatidir. İnsan kaynakları yönetiminde (İKY) idarecilerin dikkat etmesi gerekli husus, personel yönetiminin sürekli gelişimi, kayıp minimizasyonu, liderlik ve İKY prosesleri, güven ve liderlik, bürokrasi ve insan kaynakları (İK) kalitesi, İK düzenlemesidir. İK tarihi sosyal sürekli gelişim prosesi olarak yorumlanabilir, Proses dört sistem yaklaşımı kullanır: güven, bürokrasi, liderlik ve düzenleme.

Bu dört İK kalite gelişim proseslerinin ilk ikisi olan güven ve bürokrasi politikaları liderliğe bağlıdır. Önceki yüzyıl boyunca çeşitli danışmanlar,yöneticiler ve bilim adamları güçlü şirket kültürü, teori y, teori z, örgütsel vatandaşlık, yetkilendirme, yüksek performans hakkında araştırmışlar, inceleme yapmışlardır. Bunların hepsi kendilerini birleştirici liderlik gerektirir.

Güven ve bürokratik İK politikası liderliğe bağlı olmasına rağmen iki çeşit liderliğe bağlıdır: İşlemsel ve değişimci. İşlemci liderlik bürokratik sistemlerle yakından ilişkilidir. Dönüşümcü liderlik güven ile özdeşleşmiştir. Çalışanların değer ve güdülerini artırır, değiştirir ve biçimlendirir. Daha yüksek amaçlara erişmede çeşitli örgüt üyelerini birleştirir. Bass, karizma, ilham, bireysel amaçlar ve entellektüel teşviği içerecek şekilde değişimci liderlik konseptini geliştirmiştir. Sashkin, bu çeşit liderlikte vizyonun önemine değinmiştir. Yasal gücün üç yolu olduğunu açıklayan Weber'in (1978) teorisi şu konuları kapsar: bürokrasi, gelenek ve karizma.

⁵ Mitchell Langbert, (2000). "Human Resource Management and Demin's continuous improvement concept", *Journal of Quality Management*, 5 (1) s. 85-101.

Güven ve karizma anahtar İKY araçlarındandır. Barnard güven, duygu, ahlak ve moralin yönetici liderliğinde önemli olduğunu söyler. Barnard'ın bu bakış açısı Ouchi'nin Teori Z'yi yayınlaması ile yeni destekler bulmuştur. Bu tür katkılar ayrıca güvenin, inanç sistemlerinin, şirket kültürünün ve liderliğin, çalışanlar arasında eşitlik duygusu ve hedeflere derin bağlılıktaki rolünü vurgulamışlardır. Örneğin kazanç paylaşımı, kar paylaşımı ve liyakat "rank-and-file" çalışanları sanki şirketin sahibiymiş gibi düşünmeye motive etmek için kullanılmışlardır. Hisse opsiyonları, sınırlı hisseler ve performansla ilişkili ikramiyeler yönetsel kademeler boyunca uygulanmıştır. Bu ayrıca eğitim, şirket kültüründe verguyu çalışan katılımını işletme bilgilerinin geniş çapta paylaşımını içermektedir.

Bürokrasi ve İK Kalitesi

1960'larda Vroom "expectancy" teorisini geliştirdi. Teoriye göre çalışanların motivasyon düzeyi, birbirine bağlı üç adet psikolojik etmene bağlıdır. Birincisi, ödüllere karşı çalışanların tepkisidir. İkincisi çalışanların yönetimin gerektirdiği görevleri yapabilmede muktedir olma konusunda çalışanların beklentileri ve inanışlarıdır. Üçüncüsü personeli yönetimin söz verdiği ödülleri dağıtmadaki beklentileridir. "Expectancy" teorisine göre yönetimin görevleri;

- 1) Ödüller konusunda çalışanların tercihlerini anlamak
- 2) Çalışanlara know-how sağlamak
- 3) Çalışanların yönetime güvenini sağlamak

Birinci ve üçüncü yönetsel görevler yani çalışanların tercihlerini anlama ve onların güvenliğini sağlama değişimci liderlik kapsamına dahildir. İkincisi yani çalışanların iş bilgisi ve kendi kendine yeterliliğini destekleme, işlemci liderliğe ve eğitim ve personel seçme sistemleri gibi bürokratik politikalara bağlıdır. Vroom'un bakış açısına göre bürokratik politikaların yokluğu, işlemsel liderliği etkinsiz ve verimsiz yapar. Vroom'a göre tersi de doğrudur.

SONUÇ

Deming müşteri odaklı yönetim ile sürekli gelişimi sistemlerde iyileştirmeyi ve hedeflerden sapmaları azaltmayı vurgular. Bu kalite çerçevesi İKY'ye uygulanabilir. ABD'de şu dört proses kaliteyi artırmak için kullanıldı: güven, bürokrasi, yasal düzenleme ve sendikalaşma; güven ve bürokrasi işlemsel ve değişimci liderliğe bağlıdır. İKY'de çalışanların bakış açısını anlayabilmeyi artırmayı amaçlayan İK sistemleri geliştirilmelidir.

Bir üst dereceye atanan yeni yönetici için en önemli soru "yeni makam için eğitildiniz mi" ve "sizi bekleyen entellektüel ve duygusal zorluklara hazır mısınız"dır. Çoğunlukla çalışanlar yönetici eğitimi almadan yeni üst göreve atanırlar. Bir yönetici geliştirme programı kapsamında şu konular incelenerek yeni yönetici yetiştirilmelidir: liderlik tarzı, motivasyon, hedefler, iletişim, katılımcı yönetim, yetki devri ve insan kaynakları yönetimi.

KAYNAKÇA

Eisenberg, E.M. ve M.G. Witten. (1987). *Reconsidering Openness in Organizational Communication*, *Academy of Management Review* içinde (418-426).

Interpersonal Skills. (2001). Elektronik adres:
www.trainersdirect.com/outlines/interpersonalskills.htm, s.1-2.

Kickul, Jill ve Lisa K Gundry. (2001). “Breaking through boundaries for organizational innovation: New managerial roles and practices in e-commerce firms”, *Journal of Management* 27 (3): 347-361.

Kursh, C. O., (1971). *The Benefits of Poor Communication*, *The Psychoanalytic Review*, s.189-208.

Langbert, Mitchell. (2000). “Human Resource Management and Demin's continuous improvement concept”, *Journal of Quality Management* 5 (1): 85-101.

Leduc, Bob. (2001). “How will your business respond to the challenge of change?”, Elektronik adres:
www.trainersdirect.com/articles/ChallengeofChange, s.1-2.

Public Sector Management. (2001). *The High Performance Public Sector Workforce*, *Department of The Premier and Cabinet, Government of Western Australia*.

Schwartz, Andrew E. ve Carla Dropo. (2001). “Tools For Becoming a Successful Manager”, Elektronik adres:
www.trainersdirect.com, s.1-3,

Wilson, Ian. (2000). “From Sceanario Thinking to Strategic Action”, *Technological Forecasting and Social Change* 65 (1): 23-29.

GELENEKSEL PERFORMANS DEĞERLEME YÖNTEMLERİNE YENİ BİR ALTERNATİF : 360 DERECE PERFORMANS DEĞERLEME YÖNTEMİ

Hakan TURGUT*

GİRİŞ

Yönetim biliminin günümüzde ulaştığı gelişimin bir sonucu olarak insan kaynakları yönetiminde de büyük değişimler yaşanmıştır. Artık yöneticiler insan kaynakları yönetimini işletmenin ikincil unsurlarından biri olarak değil işletme yönetiminin en önemli fonksiyonlarından biri olarak görmeye başlamışlardır. Çünkü yöneticiler sürdürülebilir bir rekabet avantajı elde etmenin yolunun; iyi eğitilmiş, işletmeye bağlı ve motive edilmiş çalışanlara sahip olmaktan geçtiğinin farkına varmışlardır.

Bu özelliklere sahip personel kadrosu ancak iyi bir insan kaynakları yönetim sistemi ile sağlanabilir. Bu noktada performans değerlendirme önemli bir insan kaynakları yönetim fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü performans değerlendirme personel seçimi, eğitim, kariyer planlaması ve ücret gibi diğer insan kaynakları fonksiyonlarına geri besleme imkanı sağlamaktadır. Yani iyi bir insan kaynakları yönetimi sistemi; objektif, tutarlı ve adil bir performans değerlendirme sistemine sahip olmakla mümkündür. Bu özelliklere sahip bir performans değerlendirme sisteminin kurulmasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Çünkü çalışanların performansı değerlendirilirken belirli somut hedeflerin yanında; gayretleri, tutumları, davranışları gibi gözlem yapmayı gerektiren hususlar da vardır. Geleneksel performans değerlendirme yöntemlerinde çalışanlar sadece amirleri tarafından değerlendirilmektedir. Özellikle kalitatif konuların değerlendirilmesinde amirin değer yargıları, yetenek sınırlamaları gibi insani olgular işin içine girmekte ve değerlendirmenin güvenilirliği gölgelenebilmektedir. Bu sebeple iyi bir performans değerlendirme sistemi kurabilmek için insan unsurundan kaynaklanan ve

* Doktora öğrencisi

değerlendirmenin güvenilirliğini sınırlayan unsurların en aza indirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada geleneksel değerlendirme yöntemlerinde tek kişinin değerlendirme yapmasından kaynaklanan aksaklıkları birden fazla kişiyi değerlendirme sürecine katarak azaltmayı amaçlayan 360 derece performans değerlendirme yöntemi genel hatlarıyla incelenmektedir. Bu bağlamda ilk olarak geleneksel performans değerlendirme yöntemleri ele alınarak bu yöntemlerin yetersizlikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha sonra geleneksel performans değerlendirme yöntemlerine alternatif olarak 360 derece performans değerlendirmesi yöntemi ele alınmıştır. Bu bölümde yöntemin geleneksel yöntemlere göre avantajları ve dezavantajları anlatılmaya çalışılacak ve sistemi daha etkili uygulama yolları ortaya konulacaktır. Çalışmanın sonunda ise önceki bölümlerin genel bir değerlendirmesi ve çıkarılan sonuçları yer alacaktır.

I-Geleneksel Performans Değerleme Yöntemlerine Genel Bir Bakış

Bu bölümde, önce performans değerlemesine kısaca değinilecek daha sonra geleneksel performans değerlendirme yöntemlerinin yetersizliklerinden söz edilecektir.

Performans değerlemesi çalışanların bireysel başarılarını ve belirli bir zaman süresindeki davranışlarını değerlendiren ve ölçen bir süreçtir.

Diğer bir tanımlamayla ise performans değerlendirme ‘bir yöneticinin önceden saptanmış standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla, işgörenin işteki performansının değerlendirilmesi sürecidir¹ Bu tanımda da ifade edildiği gibi performans değerlendirme doğrudan insan kaynakları işlevi ile ilişkilidir. Değerleme süreci sonunda, çalışanların geçmişteki performanslarına ilişkin veriler elde edilir. Bu veriler, çalışanların performanslarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu ölçmede

¹ M. Palmer.. (1993). *Performans Değerlendirmesi*. İstanbul: Rota Yayınları. s. 9.

ve çalışanların geliştirilmeleri ile ilgili faaliyetlerde, çalışanların hedefleri ile işletmenin hedeflerinin uyumunun sağlanmasında yardımcı olur.

Performans değerlendirme sisteminden organizasyonların esas beklentisi gelecekteki kariyer planlamalarında kimin nerede olduğunun tespit edilmesinden çok, çalışanlar boyutunda sisteme önemli geri beslemeler vermesi, sistemi sürekli olarak geleceğe ve örgütsel vizyona yönlendirmesidir.

Performans değerlemenin iki temel amaca hizmet ettiği söylenebilir². Birincisi, yöneticilere terfiler, ücret artışları ve diğer yönetim kararlarına temel teşkil eden bilgileri sağlar. Bu anlamda, idari kararların böyle bir değerlendirme sonucu verilmesi işletmedeki kaynakların etkin kullanımına ve buna bağlı olarak da işletmenin gelecekteki performansının artmasına neden olacaktır. Performans değerlemenin ikinci yararı, performans analizleri çalışanların kendileri için önceden belirlenmiş standartlara ne ölçüde yaklaştıklarına ilişkin bilgi sağlamasıdır. Bu da çalışanların dönem sonunda ulaştıkları performans seviyesine bağlı olarak hedeflere ulaşılmışsa bunun devamı için yapılması gerekenler, ulaşılamamışsa sebepleri ve ne tür bir eğitim ve geliştirme programı uygulanacağı hakkında yönetime geri besleme imkanı verir.

Bir organizasyonda performans değerlendirme sistemi oluşturulmasında ilk adım mevcut sistemin amaç ve hedeflerinin ne olacağını saptamaktır. Organizasyonda yapılacak gerçekçi bir iş değerlendirmesi ve analizi, performans değerlendirme sisteminden neler beklenmesi gerektiğini de ortaya çıkaracaktır. Performansı neden değerlendiririz sorusuna da verilecek yanıt şunlar olabilir:

- Organizasyon içinde gerçekleştirilmek istenilenlerin anlaşılma derecesini görebilmek
- Kaynakların kullanılma etkinliğini analitik olarak ortaya çıkarabilmek

² Palmer, a.g.e., s. 9-11.

- Gerçek olaylara dayanan kararlar verebilmek
- Organizasyona bir bütün olarak bakabilmek
- Organizasyondaki misyon ve vizyon paylaşımının seviyesini görebilmek
- Bireysel ve örgütsel eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek
- Organizasyonun gelişme indeksini sürekli olarak yukarıda tutabilmek
- Aynı yapı içindeki bireysel ve örgütsel algılama farklılıklarını tespit etmek

İşletmeler için böylesine önemli bir konu olan performans değerlemesi için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Yöntemlerle ilgili en önemli husus, yöntemin mümkün olduğunca adil, objektif ve organizasyonun hedefleri ile uyumlu olmasıdır. Bu amaçla, sürekli yeni yöntemler geliştirilmekte, her yeni yöntem ile mevcut yöntemin eksikleri tamamlanmaya çalışılmaktadır. Sürekli iyileştirme çalışmalarına rağmen, kullanılan yöntemler sıklıkla bazı noktalardan eleştirilmektedir. Bu eleştirilerde en çok vurgulanan geleneksel yöntemlerde çalışanın sadece üstü tarafından değerlendiriliyor olmasıdır³.

Performans değerlemede ilk amirin değerlemesinden kaynaklanan hatalardan birincisi, ilk amirin sadece izleyebildiği kadarıyla değerlendirme yapmasıdır. Bir çalışanın farklı görevleri ya da tek bir görevinin farklı boyutları olabilir. Yönetici gerek vakit darlığı gerekse konumu gereği çalışanın performansının sadece bir kısmını gözlemleyebilir. Bunun sonucunda ya çalışanın performansı düşük olarak değerlendirilir ya da çalışan tüm enerjisini değerlendirmenin yapıldığı alana kaydırır. Bu durumda performans değerlendirmesi gerek işletme gerekse de çalışan açısından istenilen amaca ulaşmamış olur.

³ Palmer, a.g.e., s. 17-20.

Olabilecek ikinci hata değerdendirmerın objektifliğı ile ilgilidir. Yöneticiler çeşitli duygusal veya kişisel sebeplerle çalışanların performansını değerdendirirken olduğundan daha yüksek veya daha düşük değerdendirebilirler. Her iki durumda da performans değerdendirmesi etkinliğini yitirir.

Bir diğder hata, yöneticiler çalışanı belirli bir alandaki yüksek performansına bakarak yani hale etkisiyle⁴ diğder alanlarda da olduğundan yüksek olarak değerdendirebilirler. Benzer hatalı değerdendirme aksi durumda yani boynuz etkisiyle⁵ belirli bir alandaki düşük performansına bakarak diğder alanlarda da düşük olarak değerdendirme şeklinde ortaya çıkabilir. Bu gibi durumlarda değerdendirmerın etkinliğini olumsuz yönde etkiler.

Değerdendirmelerin olumsuz etkilendiğı unsurlardan biri de insanların iş ilişkileri ile kişisel ilişkilerini birbirinden ayırmanın zorluğudur. Yöneticilerin değerdendirmelerinde objektif olmaları ihtimali oldukça düşüktür. Bu nedenle yönetici kişisel olarak yakınlık duyduğu bir çalışanı işteki performansı düşük bile olsa olduğundan daha iyi olarak değerdendirebilir.

Performans değerdendirme yöntemlerindeki hatalardan biri başkası da, herkesin performans notlarını belirli bir ortalama etrafında toplama eğilimidir. Bu durumda değerdendirilen grupta hiç kimse yüksek ya da düşük bir not alamaz. Yöneticinin değerdendirme esnasında böyle bir tutum takınması değerdendirmeyi hiçbir işe yaramayan bir faaliyete dönüştürecektir.

Son olarak performans değerdendirmelerinde sıklıkla karşılaşılan hatalardan biri de değerdendirenin bazı önyargılara sahip olmasıdır. Etkili bir performans değerdendirmesi değerdendirenin önyargılardan arınmasını gerektirir. Aksi takdirde önyargıların değerdendirmelere yansması

⁴ Palmer, a.g.e., s. 19.

⁵ Palmer, a.g.e., s. 20.

kaçınılmazdır. Önyargılardan arındırılmamış bir değerlendirme hiçbir biçimde bekleneni veremez⁶.

Görüldüğü gibi geleneksel yöntemlerle yapılan değerlendirmelerde bilerek veya bilmeden yapılan çeşitli hatalar performans değerlemenin etkinliğini azaltabilmektedir.

Bir organizasyonda Toplam Kalite Yönetiminin teminatı sürekli iyileşme; sürekli iyileşmenin teminatı ise performans değerlendirme sistemidir. Performans değerlendirme sistemi kendi bünyesindeki sürekli iyileştirmeyi, kendi yapısını zaman ve toplumsal değerlerdeki değişimlere paralel olarak sürekli yenileştirerek sağlamaktadır. Toplam Kalite Yönetimi felsefesini benimsemiş bir organizasyonda kurulacak performans değerlendirme sistemi sistemin sürekli iyileşmesinin garantisi olacaktır. Performans değerlemesinin vereceği periyodik geri beslemeler sayesinde sistem içerisinde hatalar daha oluşmadan, hataların oluşmasına fırsat verebilecek durumlar tespit edilebilecek ve ilk defasında doğru hal tarzları uygulanabilecektir.

II-Bir Tamamlayıcı Olarak 360 Derece Performans Değerleme Yöntemi

Bir önceki bölümde sayılan değerlendirme yöntemlerine ilişkin sorunların büyük bir kısmı değerlendirenin de insan olmasından kaynaklanır. 360 derece performans değerlendirme yöntemi bu sorunları azaltabilecek alternatif bir performans değerlendirme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemde çalışanlar sadece üstleri tarafından değil, aynı seviyede çalışan iş arkadaşları, diğer departman yöneticileri, iç ve dış müşteriler ve çalışanların kendileri tarafından değerlendirilmektedir⁷. Zaten yöntemin adındaki 360 derece de değerlendiren kişinin çevresini (görevi icabı ilişkide bulunduğu herkesi) ifade etmektedir. Bu yöntem ile elde edilen bilgi, çalışanın kişisel olarak

⁶ H. John Bernardin ve Joyce E.A. Russell, (1998). *Human Resource Management An Experiential Approach*. 2.Baskı. Singapore: Irwin/Mc Graw Hill. s. 255-258.

⁷ Edward Prewitt, (1998). "360 Derece Feedback Yöntemi", *Power / Harward Business Review Eki*. s. 32.

temas halinde bulunduğu tüm bireylerden elde edildiği için çalışanların sadece üstleri tarafından değerdendirildiği geleneksel değerdendirme yöntemlerine göre sistem daha adil, daha güvenilir ve daha iyi bir yöntem olarak görölmektedir⁸. Dahası, birçok kişiden toplanan sonuçların etkisi tek bir kaynaktan toplanan sonuçlara göre daha etkili olabilir.

360 Derece Performans Değerleme Sistemi çok yönlü olarak sürekli bir anlayışla sorgulamayı ve çalışanların performansı hakkındaki bilgiyi çalışan ile farklı ilişkilere sahip çok değışik kaynaklardan toplamayı amaçlamaktadır.

Son yıllarda şirketlerde meydana gelen yapısal ve kültürel değışmeler şirketleri 360 derece performans değerdemesi yöntemini kullanmaya yöneltmektedir⁹. Özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren organizasyonların yapısında önemli değışiklikler meydana gelmiştir. Bunların ilki yöneticilerin sorumluluğundaki çalışanların sayısında meydana gelen artışlardır. Yöneticilerin emrindeki kişilerin sayısı arttıkça astları hakkında bilgi edinme olanakları azalacaktır. İkinci olarak, bilgi yoğun teknolojilere geçildikçe yöneticilerin bilgileri çalışanları değerdendirmede giderek artan oranda yetersiz kalmaktadır. Üçüncüsü, matris ve proje tipi organizasyon yapılarına sahip işletmelerde, çalışanlar proje esnasında birden fazla yöneticiyle birlikte çalışmakta insanlar sürekli olarak bir projeden diğeriye yer değıştirmektedirler. Bu tip bir organizasyonda çalışan kişilerin performans değerdendirmesinde tek bir yöneticinin görüşleri yetersiz kalmaktadır. Son olarak, işletmelerde organizasyonlar hantal hiyerarşik yapılardan takım çalışmalarına dayalı yalın organizasyon yapılarına dönüşmektedir. Bu tür işletmelerde bireyin kendi performansı içinde bulunduğu takımın performansına bağlıdır. Bu nedenle performans değerdemesi yapılırken bireyin performansını takımın performansından ayrı olarak değerdendirme imkanı yoktur. Geleneksel

⁸ Bernardin ve Russell, a.g.e., s. 255.

⁹ M. Edwards ve A. Ewen, (1996). *360 Feedback : The Powerful New Model for Employee Assessment and Performance Improvement*. USA: Amacom. s. 11-18.

performans değerkleme yöntemleri grup değerklemesinde yetersiz kalmaktadır¹⁰.

Organizasyon kültüründe meydana gelen değışmeler de geleneksel değerklendirme yöntemlerini işlevsel olmaktan çıkarmıştır. Organizasyonel alanda meydana gelen değışmelerin ilki, katılımcı liderlik anlayışının geleneksel liderlik anlayışının yerini almasıdır¹¹. Bu değışimle birlikte sadece yöneticiler değil çalışanlar da karar süreçlerinde söz sahibi oldular. Şirket kararlarına katılma şirket içi hiyerarşinin en alt seviyelerine kadar ulaştı. Sadece çalışanlar değil şirketin ya da değerklendirilen grubun sunduğu hizmetlerden yararlananlar da (müşteriler) şirketin karar süreçlerinde söz sahibi olmaya başladılar. Ayrıca sürekli kalite geliştirme gayretleri şirketlerin ayrılmaz bir parçası haline geldi. Bu gelişmeler müşterilerin de şirketlerin idari kararlarına etki etmesini gerekli kılmaktaydı. Şirketler çalışanların ve organizasyonun verimliliğini arttırmak amacıyla çalışma şartlarını yeniden yapılandırma (reengineering) yoluna gitmektedir. Başarı ve takdir, kritik başarı faktörleri ve yeteneklerine bağlandı. Organizasyonel yetenekler bir organizasyonu diğerinden ayıran özellikler olarak ortaya çıktılar. Geleneksel performans değerklendirme yöntemleri üstlere çalışanların tüm yeteneklerini değerklendirme fırsatını tam olarak sağlamamaktaydı¹².

360 derece performans değerklemesi geleneksel değerklendirme metotlarının eksikliklerini gidermede şirketlerin son yıllarda geçirdiği dönüşüme senkronize olmada önemli avantajlara sahiptir¹³.

- Yöntemin en önemli avantajı yöneticinin çalışanı hakkında tek başına elde edemeyeceği bilgiyi farklı kişilerden elde edebilmesine imkan vermesidir. Bu sayede yönetici personelinin daha iyi tanımış olur. Ayrıca yöneticinin kendisinin astları tarafından nasıl değerklendirildiğini öğrenmesine yardımcı olur.

¹⁰ Prewitt, a.g.e., s. 32.

¹¹ Doğan T. Ergülen., “360 Derecelik Dönüşüm”, *Kariyer Dünyası*, Ekim 1998. s. 104.

¹² Edwards ve Ewen, a.g.e., s. 63-67.

¹³ Bernardin ve Russell, a.g.e., s. 256.

- Bu yöntem ile elde edilen bilgiler, çalışanın mesai boyunca ve belki de mesai sonrası karşılaştığı tüm kişilerden ve kendisinden sağlandığı için daha objektif ve geçerli olabilir. Ayrıca kişinin kariyerini ve hayatını doğrudan etkileyecek bir sürece dahil edilmesi değerlendirme sonucunu benimsemesini kolaylaştırabilir.

- 360 derece değerlendirme takım çalışması içindeki bir çalışanın performansını değerlendirmede de önemli üstünlüğe sahiptir. Aynı takım içindeki diğerlerinin de görüşleri alındığı için yöntem, çalışanları içinde yer aldıkları takım ile birlikte değerlendirmekte, çalışanın takım performansına, takımın çalışanın performansına yaptığı katkıyı ortaya koyabilmektedir.

- Yöntem iç ve dış müşterileri de performans değerlendirme sürecine kattığı için işletmenin artan rekabet ortamında piyasa eğilimlerini ve beklentilerini rakiplerinden daha erken keşfetmesine yardımcı olabilir.

- Yöntemin kullanılmasının bir diğer yararı da performans değerlendirme fonksiyonunun geri besleme yaptığı eğitim, personel seçimi, kariyer planlaması gibi diğer insan kaynakları fonksiyonlarına daha geçerli bilgi sağlayabilir.

Tüm bu avantajlarına rağmen 360 derece performans değerlendirmesinin yetersiz kaldığı bazı noktalar da mevcuttur¹⁴.

- Öncelikle değerleyici sayısı arttığı için değerleyicilerden kaynaklanan hatalarda da artış olabilir. Değerleyici sayısı az olduğunda bu hataları dikkate alma imkanı daha fazla iken değerleyici sayısı arttıkça hataları gözden kaçırma olasılığı artar.

- Değerleyici sayısının artması ile performans değerlendirme sürecinin maliyeti ve karmaşıklığı da artabilir. Ayrıca performans değerlendirme

¹⁴ Bernardin ve Russell, a.g.e., s. 257.

süreci sonunda elde edilen bilgilerin işlenmesi de daha fazla zaman alabilir¹⁵.

- Bir diğer husus değerleyiciler 360 derece geri besleme yöntemini benimseyinceye kadar geçecek süre zarfında değerlemesini yaptıkları kişilerin gerçek performanslarını yansıtmaktan kaçınabilirler.

- Organizasyonda otokratik bir yönetim anlayışı hakimse, bazı yöneticiler astlarının kendilerini değerlendirmesini kabullenmekte zorlanabilirler. Özellikle aile şirketlerinde yöntemin uygulanmasında bu sebeple zorluklarla karşılaşılabilir¹⁶.

- Yöntemin uygulamasında değerleyicilerden kaynaklanabilecek bazı eksiklikler ve bazı hatalar aşağıdaki şekilde olabilir.

Yapılan bazı çalışmalarda, astların kendi performanslarını olduğundan daha düşük değerlendirebildikleri tespit edilmiştir. Buna performans değerlendirmesinde tevazu faktörü adı verilmiştir¹⁷.

İş arkadaşlarının(Eşitlerin) değerlendirme sürecine katılması olumlu katkılar sağlayabilir. Ancak yapılan bazı çalışmalarda eşitlerin değerlendirme sırasında yeterince objektif olamadıkları saptanmıştır¹⁸.

Değerlendirmenin müşteriler tarafından yapılması işletmenin pazarla uyum sağlamasına yardımcı olur. Ancak müşterilerin işletmeyi tam olarak tanımaması durumunda yapılacak değerlemeden hatalı sonuçlar çıkartılabilir¹⁹.

Yukarıda ifade edilen aksaklıklar sonucunda bazı şirketlerin 360 derece performans değerlendirmesi uygulamasını durdurdukları ya da uygulamayı erteledikleri görülmüştür. Fakat bu, yöntemin kullanışsız

¹⁵ Edwards ve Ewen, a.g.e., s. 151.

¹⁶ Edwards ve Ewen, a.g.e., s. 156.

¹⁷ Cavide Uyargil, (1994). *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*. İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları. s. 31-33.

¹⁸ Uyargil, (1994), a.g.e., s. 34.

¹⁹ Uyargil, (1994), a.g.e., s. 35.

olduğu ya da işe yaramadığı anlamına gelmemelidir. Bunun yerine yapılması gereken, yöntemi kullanmaya başlamadan önce organizasyon gerekli hazırlıkları yapması ve bir güven ortamının sağlanmasıdır. Bu yöntemi kullanmaya karar vermiş bir şirket öncelikle çalışanların bu yönetime alışması için bir veya birkaç yıl boyunca gelişme programları uygulamalıdır. Ayrıca, uygulamayı hemen şirketin tamamında değil tek bir bölümünde denemeye başlamak daha yumuşak bir geçiş zemin hazırlayacaktır. Bu yöntemden tam verim alabilmenin bir şartı da işe dahil olan herkesin güvenilirlik, verilerin kalitesi, raporların kimler tarafından görüldüğü ve nasıl değerlendirildiği konusunda bilgi sahibi olması ve eğitilmesidir. Çalışanlar yöntemin cezalandırma amacıyla değil hem şirket hem de çalışanları geliştirme amacıyla yapıldığına ikna edilmelidir. Bu yöntem güvensizliğin ve korkunun olduğu ortamlarda verimli olarak işlememektedir. Son olarak, 360 derece görüşmelerinden elde edilecek veriler hazırlanan raporla sona ermemeli danışmanların üzerinde anlaştıkları bir hareket planı çerçevesinde geliştirilmelidir. Bunun başarılı olabilmesi de hareket planının hesaplamalara olanak verecek bazı sayısal veriler sağlamasını ve şirket içi ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmasının bu hareket planı ile uyumlu olmasını gerektirir²⁰

SONUÇ

360 Derece Performans Değerleme Yöntemi geleneksel değerlendirme yöntemlerinin eksikliklerini tamamlayabilecek ve organizasyonlardaki verimlilik artışına katkı sağlayabilecek bir sistemdir. Yöntem daha adil, daha yetkin ve daha kalıcı bir performans değerlendirme sistemi oluşturma potansiyeline sahiptir.

360 Derece Performans Değerleme yaklaşımı içinde kabul gören temel düşünceye göre işletme içinde çalışanlar iletişim, liderlik, değişimlere uyabilirlik, insanlarla ilişkiler, görev yönetimi, üretim ve iş sonuçlar, başkalarının yetiştirilmesi, personelin yetiştirilmesi gibi temel

²⁰ Prewitt, a.g.e., s. 32-37.

yetenek alanlarında personelin performansı çok yönlü olarak izlenmelidir²¹.

İnsan kaynakları yönetiminde sürekli ve doğru bilgiye ihtiyaç vardır. 360 Derece Performans Değerleme Yöntemi hem gerekli bilgilerin toplanmasında hem de bu bilgilerin organizasyonun hedeflerine uygun olarak değerlendirilmesinde önemli bir araçtır. Yöntem sadece çalışanların performansı hakkında bilgi vermez, ilave olarak performansın artırılması için neler yapılması gerektiğine dair öneriler de sunar.

Değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerle, çalışanın ne tür bir eğitim ve geliştirme programına tabi tutulacağı, kariyer planlaması gibi insan kaynakları yönetiminin diğer fonksiyonlarına olduğu kadar müşterileri de değerlendirme sürecine kattığı için pazarlama, üretim gibi diğer yönetim fonksiyonlarına da geri besleme sağlar.

Bütün bu olumlu yönlerine rağmen birden çok kaynaktan geri besleme alındığı için eğer gerekli objektiflik sağlanamazsa sistemin etkinliği azalır.

Sonuç olarak, 360 Derece Performans Değerleme sistemi organizasyonda herkesin hem bireysel hem de kurumsal olarak kendisine güvenmesini gerektiren geleceğin performans değerlendirme yöntemlerinin en seçkin örneklerinden birisidir.

²¹ Arslan Akın, (2001). Akfel Forum Sitesi Yorumları.

KAYNAKÇA:

Akın, Arslan. (2001). Akfel Forum Sitesi Yorumları.

Bernardin, H.John ve Joyce E.A. Russell. (1998). *Human Resource Management An Experiential Approach*. 2.Baskı. Singapore: Irwin/Mc Graw Hill.

Edwards, M. ve A. Ewen. (1996). *360 Feedback : The Powerful New Model for Employee Assessment and Performance Improvement*. USA: Amacom.

Ergülen, Doğan T. “360 Derecelik Dönüşüm”, *Kariyer Dünyası*, Ekim 1998.

Palmer, M. (1993). *Performans Değerlendirmesi*. İstanbul: Rota Yayınları.

Prewitt, Edward. (1998). “360 Derece Feedback Yöntemi”, *Power / Harward Business Review Eki*.

Thompson, Lee Brad. (1998) *Performans geliştirme*. İstanbul: Hayat Yayınları.

Uyargil, Cavide. “Astın Kendini Değerlendirdiği Performans Değerleme Sisteminde Tevazu Faktörü (Modesty Bias) ve Bir Örnek Olay Çalışması”, *Yönetim* 5 (19).

_____. (1994). *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*. İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları.

Waldman, David. (1998). *The Power Of 360 Degree Feedback Houston*.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Daireler Kurulu Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARLARI

Karar No: 4988/1

Tarih: 28.06.2001

KONU

Üniversitelerce yurt dışına gönderilen personelin mecburi hizmet yükümlülüğünden doğan borçlarının tespiti hakkında.

Gereği görüldü :

2547 sayılı Kanunun 56'ncı maddesinin (d) fıkrasında, bir milyon liraya kadar (bir milyon lira dahil) bir hakkın veya menfaatin terkinini gerektiren, maddi veya hukuki nedenlerle kovuşturulmasında yüksek mahkeme ve mercilerde incelenmesini istemekte yarar bulunmayan, açılacak veya açılmış olan dava, icra ve benzeri takiplerden vazgeçilmesine veya uygun ödeme kararı koymaya rektör ve üst kuruluşların başkanlarının; bir milyon liradan fazlası için üst kuruluşlarda başkanın, üniversitelerde rektörün önerisi ve Sayıştay Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca karar verileceği hükme bağlanmıştır.

Bu hüküm uyarınca rektörlüklerce görüş istemiyle Sayıştaya iletilen önerilerin çok büyük bir kısmı, Üniversitelerce yurt dışına gönderilen personelin mecburi hizmet yükümlülüğünden doğan borçlarının tespitine ve tahsil biçimine ilişkindir. Bu konularda Sayıştay'ca verilecek görüşler arasında yeknesaklığın sağlanabilmesi ve böylece uygulama birliğini temin edecek müstakar kararlar verilebilmesi maksadıyla, Başkanlıkça Araştırma ve Tasnif Grubuna bir inceleme yaptırılmış, bu Grupça hazırlanan rapor da 2. Daire tarafından değerlendirilerek karara bağlanmıştır.

Bu hususta öncelikle görüşme usulü üzerinde durularak, konuyla ilgili görüşmelerin Araştırma ve Tasnif Grubunca hazırlanan rapordaki sistematige paralel biçimde yürütülmesine ve Daire kararında belirtilen hususların da, raporun ilgili bölümleri ile birlikte değerlendirilmesine oybirliği ile karar verildikten sonra aşağıdaki konuların görüşülmesine geçildi.

A) 4160 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna ilâve edilen ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yurt dışına gönderilen Üniversite personelinin, taahhütlerini ihlâl etmeleri halinde, mecburi hizmet yükümlülüklerinden doğan borçlarının tespitinde;

1) Döviz cinsinden yapılan ödemeler için aynı döviz cinsi üzerinden borçlandırma yapılmışsa cezaî şart ve faiz hesaplanmasının gerekir gerekmediği:

Yurt dışına gönderilen üniversite personelinin taahhütlerini ihlâl etmeleri halinde, mecburî hizmet yükümlülüklerinden doğan borçlarının tespitinde, öncelikle bu yükümlülüklerin belirlendiği taahhüt senedinde yer alan hükümlerin uygulanması, taahhüt senedinde herhangi bir düzenleme yapılmamışsa, genel hükümlere gidilmesi gerekmektedir.

818 sayılı Borçlar Kanununun 158'inci maddesinde, cezaî şartın, sözleşmenin yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesi durumunda ödenmek üzere taraflar arasında sözleşme ile kararlaştırılabileceği belirtilmiştir.

Buna göre, cezaî şart kanundan doğan bir yükümlülük olmayıp ancak sözleşme ile kararlaştırılabileceğinden, taahhüt senedinde bir hüküm bulunmaması halinde cezaî şartın uygulanması mümkün değildir. Ancak bu hususta taahhüt senedinde hüküm varsa, o hükme göre işlem yapılması gerekir.

Öte yandan, döviz cinsinden borçlandırmada faiz uygulanıp uygulanmayacağı konusunda, öncelikle yurt dışına gönderilenlerden alınan taahhüt ve kefalet senedinde belirtilen esaslara göre işlem yapılması, taahhütnamede bu hususa yer verilmediği hallerde de 3095 sayılı Kanunî Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanunun 4/a maddesinde belirtilen "yabancı para borcunun faizinde Devlet Bankalarının o yabancı para ile açılmış bir yıl vadeli mevduat hesabına ödediği en yüksek faiz oranı"nın uygulanması gerekmektedir.

Faiz hesabının başlangıç tarihinin ne olacağı hususunda da, taahhüt senedinde bir hüküm yoksa, Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin "Faiz ve Başlangıç Tarihi" başlıklı 115'inci maddesinin 7 numaralı bendinde yer alan ve sözleşmeye dayanan alacakların akdin ihlâl edildiği tarihten itibaren faize tabi olacağını öngören hükmün uygulanması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, döviz üzerinden yapılan borçlandırmalarda cezaî şart uygulanmaması, ancak taahhüt senedinde bu konuda bir hüküm varsa buna göre işlem yapılması gerekliliğine; faizlere ilişkin olarak da esas itibarıyla taahhüt senedi hükümlerine uyulması, taahhüt senedinde hüküm yoksa, faiz oranı konusunda 3095 sayılı Kanuna, faizin başlangıç tarihi konusunda Devlet Muhasebesi Yönetmeliğine göre işlem yapılması gerektiğine çoğunlukla,

2) Döviz cinsinden yapılan ödemeler için Türk Lirası üzerinden borçlandırma yapılmışsa hangi tarihteki döviz kurlarının esas alınacağı, faiz hesaplanıp hesaplanmayacağı ve eğer faiz hesaplanacaksa başlangıcının hangi tarih olacağı:

Yurt dışına gönderilen kişilerden alınan taahhüt senetlerinde taahhüdün ihlâli halinde tahsil edilecek alacağın hesabında hangi tarihteki döviz kurunun esas alınacağı hususunda tarafları bağlayıcı özel bir düzenleme mevcutsa bunun uygulanması, mevcut değil ise, Borçlar Kanununun genel hükümleri çerçevesinde borcun tahakkuk ettiği ve muaccel hale geldiği, yani taahhüdün ihlâl edildiği tarihteki carî resmî döviz kurunun esas alınması gerekmektedir.

Döviz cinsinden yapılan ödemeler için Türk Lirası üzerinden yapılan borçlandırmalarda, faiz hesaplanıp hesaplanmayacağı ve eğer faiz hesaplanacaksa başlangıcının hangi tarih olacağı konusunda da yine öncelikle taahhüt senedi hükümleri geçerli olacaktır.

Taahhüt senedinde faiz hesaplaması hakkında bir düzenleme yok ise, 3095 sayılı Kanunun linci maddesinde yer alan "Borçlar Kanunu ve Türk Ticaret Kanununa göre faiz ödenmesi gereken hallerde, miktar sözleşme ile tespit edilmemişse bu ödeme, yıllık, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının önceki yılın 31 Aralık günü kısa vadeli kredi işlemlerinde uyguladığı reeskont oranı üzerinden yapılır." hükmünün uygulanması gerekmektedir.

Faiz hesabının başlangıç tarihinin ne olacağı hususunda taahhüt senedinde bir hüküm yok ise, Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 115'inci maddesinin 7'nci fıkrası uyarınca akdin ihlâl edildiği tarih esas alınacaktır.

Bu itibarla, döviz cinsinden yapılan ödemeler için Türk Lirası üzerinden borçlandırma yapılmışsa, uygulanacak döviz kurunun tespitinde, öncelikle taahhüt senedindeki hükümlere uyulması, bu konuda taahhüt senedinde hüküm bulunmaması halinde, Borçlar Kanununun genel hükümleri çerçevesinde borcun tahakkuk ettiği ve muaccel hale geldiği, yani taahhüdün ihlâl edildiği tarihteki kurun esas alınması; keza faiz oranı ve faizin başlangıç tarihi konusunda taahhüt senedinde hüküm varsa buna göre, yoksa, faiz oranı konusunda 3095 sayılı Kanuna, faizin başlangıç tarihi konusunda da Devlet Muhasebesi Yönetmeliğine göre işlem yapılması gerektiğine oybirliği ile,

3) Yurt içi aylıklarının borç hesabında dikkate alınmasının gerekip gerekmediği:

Yurt dışına gönderilen üniversite personelinin mecburi hizmet yükümlülüğünden doğan borçlarının tespitinde yurt içi aylıkların hesaba dahil edilip edilmeyeceği konusunda mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak yurt içi aylıklar, belli bir kadroda bulunmanın karşılığı olup, bu aylıkların yurt dışına gönderilmeyle bir ilgisi yoktur. Diğer bir ifadeyle, yurt içi aylıklar, ilgilinin yurt dışına gönderilmesi dolayısıyla yapılan ödemelerden değildir.

657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yurt dışına gönderilen personelin kadrolarında bırakılacağı, sözleşme ile istihdam edilenlerin sözleşmelerinin devam edeceği, aylık ve her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60'ını kurumlarından alacakları belirtilmiştir. Bu hükümle, ilgilinin kadrosuyla ilişkisinin devam etmesi ve belli bir nispette yurt içi aylıklarının ödenmesi teminat altına alınmıştır. Aynı şekilde, bu kişilerin kademe ilerlemesi, emeklilik ve diğer bütün haklarının devam edeceği ifade edilmek suretiyle de, yurt dışında bulunulan süre içinde kanunen saklı tutulan diğer haklar belirlenmiştir. Dolayısıyla, maddenin birinci fıkrasında düzenlenen bu hakların, ilgilinin yurt dışına gönderilmesinden kaynaklanan yükümlülüklerle ilişkilendirilmemesi gerekir. Kaldı ki, yurt içi aylıkların borç hesabına dahil edilmesi, söz konusu personelin kıdem ve emeklilik gibi bazı haklarının tespitinde de tereddütlere yol açabilecektir.

Her ne kadar 79'uncu maddenin dördüncü fıkrasında, "Sürelerinin bitiminde görevlerine başlamayanlar çekilmiş sayılırlar. Bu suretle çekilmiş sayılanlar aylık ve yol giderleri de dahil olmak üzere kendilerine kurumlarca yapılmış bulunan bütün masrafları iki kat olarak ödemeye mecburdurlar." denilmişse de, burada geri ödenmesi öngörülen "aylık" kavramından, yurt dışı aylıkların anlaşılması icabetmektedir.

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanunun 80'inci maddesi uyarınca çıkarılan Yetiştirilmek Üzere Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmeliğin 17'nci maddesinde, "Kurumlarınca Devlet memurlarından, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış örneklerine uygun yüklenme senedi ve muteber imzalı kefalet senedi alınır." hükmü yer almıştır. Bu hükme istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 20.12.1995 tarih ve 22499 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 531 sıra no .lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekinde yer alan "Re'sen Taahhütname ve Kefaletname" örneğinin 6'ncı maddesinde, taahhüdün ihlali sonucunda geri alınacak ödemeler belirtilirken, "yurt dışı aylık" açıkça sayıldığı halde "yurt içi aylık"tan söz edilmemiştir. Ayrıca, söz konusu taahhütname örneğinin aynı maddesinin başlangıcında "Yukarıda (1. maddede) yazılı sebeple yurt dışında bulunmamdanda dolayı" ibaresine yer verilmek suretiyle, taahhüdünü ihlâl eden kişilerden geri alınacak ödemelerin, bu kişilerin yurt dışında bulunmaları nedeniyle yapılmış olan ödemelerle sınırlı tutulması öngörülmüştür. Aynı durum, 1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun 62'nci maddesine istinaden hazırlanan 544 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekinde yer alan "Re'sen Taahhütname ve Kefaletname" örneği için de geçerlidir.

Ancak 531 ve 544 sıra no.lu Genel Tebliğlerin ekinde yer alan örneklere uygun olarak düzenlenmemiş taahhütnameelerde açıkça yurt içi aylıkların geri alınmasını öngören bir hüküm mevcutsa bu hükmün de uygulanması gerekir.

Bu itibarla yurt dışına gönderilen üniversite personelinin mecburi hizmet yükümlülüğünden doğan borçlarının tespitinde yurt içi aylıklarının hesaba dahil edilmemesi, ancak taahhüt senedinde bu konuda açık bir hüküm varsa buna göre işlem yapılması gerektiğine çoğunlukla,

4) Yol masrafı ve sair ödemelerin borç hesabında dikkate alınmasının gerekip gerekmediği:

Yol masrafı ve sair ödemeler hususunda, öncelikle taahhüt senedindeki hükümlerin uygulanması gerekmektedir. Bu konuda 531 ve 544 sıra no.lu Genel Tebliğlerin ekinde yer alan taahhüt senetlerindeki düzenlemeler örnek olarak verilebilir.

657 sayılı Kanunun 80'inci maddesi uyarınca çıkarılan Yetiştirilmek Üzere Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmeliğin 17'nci maddesi hükmüne istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 20.12.1995 tarih ve 22499 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 531 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekinde yer alan "Re'sen Taahhütname ve Kefaletname" örneğinin 6'ncı maddesinde, ".... yol ve ikamet giderlerini ve bu hususlara ilâve olarak şahsım adına programım içinde veya dışında her ne sebeple ve şartla olursa olsun sarf edilen meblağın iki mislinin," denilmiş olduğundan, bu örneğe uygun taahhütname söz konusu ise, yol masrafı ve sair ödemeler konusunda bu hüküm uygulanmalıdır.

1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun 62'inci maddesi hükmüne istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 10.6.1996 tarih ve 22662 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 544 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekinde yer alan "Re'sen Taahhütname ve Kefaletname" örneğinin 6'ncı maddesinde de, ".... yol ve ikamet giderlerini ve bu hususlara ilâve olarak şahsım adına programım içinde veya dışında her ne sebeple ve şartla olursa olsun döviz cinsinden sarf edilen meblağın % 50 fazlasıyla birlikte...." denilmiş olup, taahhütname bu örneğe uygun olarak düzenlendiği durumlarda da bu hüküm uygulanmalıdır.

Diğer taraftan, Türk Lirası ile yapılan yol gideri ve sair ödemeler mevcut ise, 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları uyarınca bunların da iki kat olarak borç hesabında dikkate alınması gerekmektedir.

Bu durumda, yol masrafı ve sair ödemelerle ilgili olarak öncelikle taahhüt senedindeki hükümlerin uygulanması, Türk Lirası ile yapılan yol gideri ve sair ödemeler için 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince işlem tesis edilmesi gerektiğine oybirliği ile,

5) 2547 sayılı Kanunun 33 ve 39'uncu maddelerine göre yurt dışına gönderilme durumlarının, borçlandırma işlemlerinde farklılığa yol açıp açmayacağı:

2547 sayılı Kanunun 3 3'üncü maddesinin (a) bendinde lisansüstü eğitim-öğretim amacıyla yurt dışına gönderilmenin esasları belirlenmiş, ancak mecburî hizmet yükümlülükleri ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Aynı Kanunun 62'nci ve 2914 sayılı Kanunun 20'nci maddeleri gereğince, konu hakkında 657 sayılı Kanunun 79 ve 80'inci madde hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

2547 sayılı Kanunun 39'uncu maddesinde ise yurt dışında geçici olarak görevlendirilen personelin hak ve yükümlülükleri bakımından 657 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Dolayısıyla 2547 sayılı Kanunun gerek 33 gerekse 39'uncu maddelerine göre yurt dışına gönderilen personel için aynı mevzuat hükümleri uygulanacağından, bu maddelere göre yurt dışına gönderilme durumlarının borçlandırma işlemlerinde bir farklılığa yol açmayacağına çoğunlukla,

6) 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin hangi durumlarda ve ne suretle uygulanacağı:

657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin, yukarıda karara bağlanan hususlar çerçevesinde uygulanması gerektiğine çoğunlukla,

B) 4160 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna ilâve edilen ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yurt dışına gönderilen üniversite personelinin taahhütlerini ihlâl etmeleri halinde mecburî hizmet yükümlülüklerinden doğan borçlarının tespitinde;

1) Döviz cinsinden yapılan ödemelere ilâveten yurt içi aylıklarının, yol masrafı ve sair ödemelerin borç hesabında dikkate alınmasının gerekip gerekmediği:

4160 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna ilâve edilen ek 34'üncü maddede yurt içi aylıkların ve Türk Lirası cinsinden yapılan masrafların geri ödeneceğine dair bir hüküm bulunmamakta, sadece döviz cinsinden yapılan ödemelerin aynı döviz cinsinden tahsili öngörülmektedir. Dolayısıyla Türk Lirası cinsinden ödenen yurt içi aylıkların bu maddeye göre tahsili mümkün değildir. Her ne kadar ek 34'üncü madde, 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesini yürürlükten kaldırmamışsa da, bu kararın A-3

kısımında da ifade edildiği üzere, 79'uncu maddede sözü edilen "aylık" kavramından, yurt dışı aylıkların anlaşılması icabettiğinden ve esasen yurt içi aylıklar, belli bir kadroda bulunmanın karşılığı olduğundan, bu aylıkların, 79'uncu maddeye göre de geri alınmasına imkân bulunmamaktadır. Ancak yol masrafı ve sair ödemelerin 79'uncu maddenin dördüncü fıkrası uyarınca geri alınması gerekmektedir. Bu itibarla, 4160 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna ilâve edilen ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yurt dışına gönderilen üniversite personelinin mecburî hizmet yükümlülüklerinden doğan borçlarının tespitinde yurt içi aylıklarının hesaba dahil edilmemesi, ancak yol masrafı ve sair ödemelerin dikkate alınması gerektiğine çoğunlukla,

2) Sadece yurt içi aylık ödenmiş ise herhangi bir borçlandırma işlemi yapıp yapılmayacağı, eğer borçlandırma işlemi yapılacaksa borcun hangi unsurlar dikkate alınarak tespit edileceği, cezaî şart ve faiz uygulanıp uygulanmayacağı:

657 sayılı Kanuna 4160 sayılı Kanunla ilâve edilen ek 34'üncü maddede, ilgili kanunlarına göre; öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak veya benzeri bir nedenle geçici süreli görevlendirilmek suretiyle, üç ay veya daha fazla süre ile yurt dışına gönderilen kamu personelinin, yurt dışında bulundukları sürenin iki katı kadar mecburi hizmetle yükümlü oldukları ifade edilmiş ve bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde, fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafların aynı döviz cins ve miktarı üzerinden ilgililerden geri alınması öngörülmüştür. Anılan maddede, Türk Lirası cinsinden ödenen yurt içi aylıklar borç hesabına dahil edilecek unsurlar arasında belirtilmemiştir. Aynı madde uyarınca, örneği Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senedi"nde de, ilgililerin yükümlülüğü, sadece döviz cinsinden yapılan ödemelerle sınırlı tutulmuştur. Dolayısıyla yurt içi aylıklar için bu madde uyarınca bir borçlandırma işlemi yapılması mümkün değildir.

Diğer taraftan, bu kararın A-3 kısmında da ifade edildiği üzere, 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinde sözü edilen "aylık" kavramından, yurt dışı aylıkların anlaşılması icabettiğinden, sadece yurt içi aylıkların ödendiği hallerde 79'uncu madde uyarınca da borçlandırma işlemi yapılmasına imkân bulunmamaktadır

Bu itibarla, ilgililere sadece yurt içi aylıkların ödenmiş olması durumunda herhangi bir borçlandırma işlemi yapılmasının mümkün bulunmadığına çoğunlukla,

3) 2547 sayılı Kanunun 33 ve 39'uncu maddelerine göre yurt dışına gönderilme durumlarının borçlandırma işleminde farklılığa yol açıp açmayacağı:

2547 sayılı Kanunun gerek 33 gerekse 39'uncu maddelerine göre yurt dışına gönderilen personelin hak ve yükümlülükleri bakımından 657 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin, yani 657 sayılı Kanuna 4160 sayılı Kanunla ilâve edilen ek 34'üncü madde hükümlerinin uygulanması söz konusu olacaktır. Bu itibarla, 2547 sayılı Kanunun hem 33 hem de 39'uncu maddelerine göre yurt dışına gönderilme durumlarının, personelin borçlandırma işlemlerinde bir farklılığa yol açmayacağına oybirliği ile,

4) 657 sayılı Kanunun 79'uncu maddesinin uygulanıp uygulanmayacağı:

Konuyla ilgili olarak, bu kararın B-I bölümünde, 657 sayılı Kanuna 4160 sayılı Kanunla ilâve edilen ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak borçlandırma işlemlerinde, döviz ödemelerinin yanı sıra, 79'uncu madde uyarınca sadece yol masrafı ve sair giderlerin hesaba dahil edilmesine, yurt içi aylıkların ise dikkate alınmamasına karar verildiğinden, bu hususun yemden görüşülerek karara bağlanmasına mahal bulunmadığına çoğunlukla,

C) Rektörlüklerce yapılan önerilere esas olan borç hesaplamalarının ilgili mevzuat ve taahhütname hükümlerine uygun olmaması halinde, bu öneriler hakkında Sayıştay'ca görüş bildirilmesinin mümkün olup olmadığı, görüş bildirilmesi mümkün ise Sayıştay'ca yeni bir borç tespiti yapılıp yapılamayacağı:

2547 sayılı Kanunun 56'ncı maddesinin (d) fıkrasında, bir milyon liradan fazla bir hakkın veya menfaatin terkinini gerektiren, maddi veya hukuki nedenlerle kovuşturulmasında yüksek mahkeme ve mercilerde incelenmesini istemekte yarar bulunmayan, açılacak veya açılmış olan dava, icra ve benzeri takiplerden vazgeçilmesine veya uygun ödeme kararı koymaya üst kuruluşlarda başkanın, üniversitelerde rektörün önerisi ve Sayıştay Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından karar verileceği hükmü yer almıştır.

Fıkra metninde, malî kolaylık sağlanması için gereken şartlar, bir hakkın veya menfaatin terkininin gerekli hale gelmesi ya da maddî veya hukukî nedenlerle kovuşturulmasında, yüksek mahkeme ve mercilerde incelenmesini istemekte yarar bulunmaması olarak ifade edilmiş; sağlanacak malî kolaylıklar ise açılacak veya açılmış olan dava, icra ve benzeri takiplerden vazgeçilmesi veya uygun ödeme kararı koyulması şeklinde belirlenmiştir.

Sayıştay'a gelen rektörlük önerilerinin, öncelikle anılan madde hükmü çerçevesinde incelenerek, bu öneriler hakkında Sayıştay'ca görüş bildirilmesinin mümkün olup olmadığına karar verilmesi ve daha sonra rektörlük önerilerine esas olan borç hesaplamalarının ilgili mevzuat ve taahhütname hükümlerine uygun olup olmadığının ele alınması gerekir.

Buna göre, ilgili mevzuat ve taahhütname hükümlerine uygun olmayan rektörlük önerileri hakkında da taahhütname hükümlerine paralel hesaplama yapılmak koşuluyla Sayıştay'ca görüş bildirilmesinin mümkün bulunduğu çoğunlukla,

D) Taahhüt ve kefalet senedine bağlanmamış rektörlük önerileri hakkında Sayıştay'ca görüş bildirilmesinin mümkün olup olmadığı:

Rektörlük önerilerinin taahhüt ve kefalet senedine bağlanması işleminin belli bir masrafı gerektirmesi ve Sayıştay görüşünün tespitinden sonra değişiklikler olabileceği gibi gerekçelerle taahhüt ve kefalet senedine bağlanmamış rektörlük önerileri hakkında Sayıştay tarafından görüş verilmesinin mümkün bulunduğu, ancak bu görüşte taahhüt ve kefalet senedi düzenlenmesi lüzumuna mutlaka yer verilmesi gerektiğine oybirliği ile,

E) Rektörlük önerileri hakkında Sayıştay'ca belli şartların tahakkukuna bağlı olarak uygun görüş verilip verilemeyeceği:

Burada esas olan, borçlunun malî durumu ile ödeme gücünün de dikkate alınarak üniversite alacağının teminat altına alınması ve sürüncemede kalmadan tahsilinin sağlanmasıdır. Bu amaçlar doğrultusunda hazırlanan rektörlük önerileri, Sayıştay'ca ilgili mevzuat ve taahhütname hükümlerine uygunluk açısından incelenerek olumlu veya olumsuz görüş verilmektedir.

Rektörlük önerileri hakkında, Sayıştay tarafından yapılan incelemede, üniversite alacağının teminat altına alındığına ve tahsilinin sağlanabileceğine, mevcut bilgi ve belgelerin konuyla ilgili bir karara varabilmek için yeterli olduğuna karar verildiği takdirde, ödeme planının esaslı noktalarını değiştirmeyen ve uyarı üzerine düzeltilebilecek hususlar belirtilmek suretiyle olumlu görüş verilmesinin mümkün bulunduğu oybirliği ile,

F-1) 657 sayılı Kanunun ek 34'üncü maddesinin yürürlüğe girdiği 5.8.1996 tarihinden önce yurt dışına gönderilip, borçlandırma işlemi 5.8.1996 tarihinden sonra yapılan kişiler için hangi hükümlerin uygulanacağı

4160 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna ilâve edilen ek 34'üncü madde, ilgili kanunlarına göre öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak veya benzeri bir nedenle geçici süreli görevlendirilmek suretiyle üç ay veya daha fazla süre ile yurt dışına gönderilen kamu personelinin mecburi hizmet yükümlülüğünü ve yurt dışı eğitim masraflarının tahsiline ilişkin esasları düzenlemektedir.

2547 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre aynı amaçlarla yurt dışına gönderilen üniversite personeli de kapsayan bu madde, 4160 sayılı Kanunun Resmî Gazetede yayımlandığı 5.8.1996 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, ancak bu tarihten sonra yurt dışına gönderilen personel hakkında uygulanabilecektir. 5.8.1996 tarihinden önce yurt dışına gönderilenlerden, yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında ise o tarihte yürürlükte olan ilgili kanun hükümlerine ve yurt dışına giderken imzaladıkları taahhüt ve kefalet senedinde belirlenen esaslara göre işlem yapılması gerekmektedir.

Nitekim, bahse konu ek 34'üncü maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların açıklandığı ve 12.1.1997 tarih, 22875 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 549 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde, ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği 5.8.1996 tarihinden itibaren alınan yüklenme senetlerine dayanılarak yapılacak tahsilat işlemlerinde, bu Genel Tebliğde yapılan açıklamalara ve belirlenen esaslara uyulması, bu tarihten önce yurt dışına gönderilenlerden yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında ise kendilerinden

alınan yüklenme ve kefalet senedinde belirlenen esaslara göre işlemlerin sonuçlandırılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu nedenle, ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği tarih olan 5.8.1996 tarihinden önce yurt dışına gönderilen, ancak mecburî hizmet yükümlülüğünden doğan borçlandırma işlemi 5.8.1996 tarihinden sonra yapılan kişiler için ek 34'üncü madde hükümlerinin uygulanmaması, kendilerinden alınan taahhüt ve kefalet senedinde belirlenen esaslara göre işlem yapılması gerektiğine çoğunlukla,

2) 657 sayılı Kanunun ek 34'üncü maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yurt dışına gönderilen personelden alınan taahhüt senedi hükümlerine göre yapılan borçlandırmada faizin hesaba dahil edilip edilmeyeceği:

657 sayılı Kanunun ek 34'üncü maddesinde, yurt dışına gönderilen kamu personelinin örneği Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış "Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Müteselsil Kefalet Senedi" alınacağı, personelin mecburî hizmet yükümlülüğünü yerine getirmeden veya tamamlamadan görevden ayrılması, müstafi sayılması ya da bir ceza ile görevine son verilmesi halinde kendileri için kurumlarınca fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafların aynı döviz cins ve miktarı üzerinden borçlandıracağı, hesaplanan borç miktarının, ilgilinin durumu ve ödettirilecek meblağ dikkate alınarak azami beş yıla kadar taksitlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddede ayrıca, borç miktarının ilgili tarafından Türk Lirası ile ödeneceği ve yapılan ödeme miktarının tahsil tarihindeki T.C. Merkez Bankasıncı tespit ve ilan edilen efektif satış kuru üzerinden dövize çevrilerek, döviz borcundan mahsup edileceği belirtilmiştir. Ancak, madde metninde faiz alınacağına dair bir hükme yer verilmemiştir.

Ek 34'üncü maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği 549 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekinde yer alan "Yurt dışına Gönderilen Kamu Personeline Mahsus Yüklenme Senedi ve Muteber İmzalı Müteselsil Kefalet Senedi" örneğinin 6'ncı maddesi ile de, hesaplanacak borç tutarının, fiili geri ödeme tarihindeki T.C. Merkez Bankası efektif satış kuru üzerinden hesap edilecek Türk Lirası karşılığının nakden ve defaten ya da verilen süre içerisinde ödenmesi öngörülmektedir. Bu yüklenme senedi örneğinde de taksitle ödeme halinde faiz alınacağı konusunda bir hüküm bulunmamaktadır. (1996 Mali

Yılı Bütçe Kanununun 62'nci maddesi hükmüne istinaden hazırlanan ve ek 34'üncü maddenin yürürlüğe girdiği 5.8.1996 tarihine kadar geçerli olan 544 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ekindeki taahhüt senedi örneğinde, yurt dışında döviz olarak sarf olunan miktarın taksitle ödenebileceği, ancak taksitle ödeme halinde faiz uygulanacağı belirtilmiş, faizin başlangıç tarihi ve uygulanacak faiz oranı da ayrı ayrı açıklanmıştır.)

Gerek ek 34'üncü maddede, gerekse bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra, 549 sıra no.lu Genel Tebliğ ekindeki örneğe uygun olarak düzenlenen taahhüt senetlerinde, yurt dışında döviz olarak yapılan ödemelerin taksitle geri alınması halinde faiz öngörülmediğinden, mecburî hizmet yükümlülüğünden doğan borçların hesabında faizin dikkate alınmaması gerekmektedir.

Diğer taraftan, sözleşmede hüküm bulunmaması durumunda, faiz başlangıcı (Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 115'inci maddesinin 7 no.lu bendine göre) sözleşmenin ihlâl tarihi olduğundan, faiz ancak sözleşme hükümlerinin ihlâl edilmesi halinde uygulanabilecektir. Mecburî hizmet yükümlülüğünden doğan borçların taksitle ödenebilmesi ise sözleşme hükmü gereği olduğundan, sözleşme ihlâli anlamına gelmemektedir.

Bu itibarla, 5.8.1996 tarihinden sonra yurt dışına gönderilen personelin mecburi hizmet yükümlülüğünden doğan borçlarının tespitinde, 657 sayılı Kanunun ek 34'üncü maddesi gereğince faizin hesaba dahil edilmesinin mümkün bulunmadığına, ancak ödeme planı ile taksitle bağlanan borç miktarının ödenmemesi halinde faiz alınmasının söz konusu olabileceğine çoğunlukla,

Karar verildi.

Karar No: 5006/1

Tarih: 29.11.2001

KONU

832 sayılı Sayıştay Kanununun “Vize ve tescilde uygulanacak usul” başlıklı 32’nci maddesine göre, mevzuata uygun görülmediği için tescil edilmeyen ve düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilen, ancak alınan karşılık üzerine de tescil edilmeyip bir müzekkere ile Başkanlığa verilen sözleşme ve bağıtlara ilişkin olarak;

A) Birinci Başkan tarafından görüşünü bildirmesi için görevlendirilen Sayıştay Dairesince, denetçi müzekkeresinde yer alan hususlar ile birlikte, sözleşme dosyasının tamamının incelenerek karara bağlanmasının mümkün olup olmadığı,

B) Dairece de mevzuata uygun görülmeyen işlemlerle ilgili olarak, ita amirinin itirazı üzerine Daireler Kurulunca verilecek kararın, itiraz edilen konularla sınırlı tutulmasının gerekip gerekmediği,

Hususlarındaki tereddüt.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

21.2.1967 tarih ve 832 Sayılı Sayıştay Kanununun

“Vize ve Tescilde Uygulanacak Usul” başlıklı 32’nci maddesi:

Vize edilmek veya tescile tabi tutulmak üzere Sayıştaya gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleriyle sözleşme ve bağıtlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan denetçi ve grup şefi tarafından vize veya tescil edilir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilir.

Alınacak karşılık üzerine bunlar ya vize veya tescil edilir, ya da bir müzekkere ile Birinci Başkanlığa verilir.

Birinci Başkan bu işlemleri görüşünü bildirmesi için dairelerden birine verir.

İşlem dairece de mevzuata uygun görülmezse ilgili belgeler daire kararı gereğince dairesine geri gönderilir. İlgili ita amirinin bu karara usulü dairesinde itirazda bulunması halinde, Birinci Başkan bu belgeleri incelemek üzere Daireler Kuruluna verir. Bu Kurulca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verildiği takdirde işlem vize veya tescil edilir. İtiraz yerinde görülmeyip işlemin mevzuata aykırı bulunduğu karar altına alınırsa işlemle ilgili belgeler karar gereğince dairesine geri gönderilir.

Daireler Kurulunca vize veya tescilinden kaçınılan, mevzuatın açıkça yasaklamadığı kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözleşmeler ve bağitlar ita amirlerinin sorumluluğu yüklenmeleri halinde keyfiyetin Sayıştaya gerekçesiyle bildirilmiş olması şartıyla uygulanabilir. Bu takdirde Sayıştayca kabul edilmeyen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk o ita amirine aittir.

Bu sorumluluk ödeme ve harcamanın yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması sırasında hükme bağlanır.

Birinci derecede amiri ita bulunan Bakanların sorumluluğu yüklenmeleri halinde keyfiyet yapılan ödeme ve harcama miktarları ile birlikte, usulüne göre, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlıklarına bildirilir.

Bir işlemin vize veya tescil edilmiş olması sorumluları bağlamayacağı gibi Sayıştayın yargı yetkisini de kısıtlamaz.

Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin;

“Vize ve Tescil İşlemlerine İlişkin Sorgular” başlıklı 33’üncü maddesi:

Vize edilmek veya tescile tabi tutulmak üzere Sayıştaya gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözleşme ve bağıtlardan mevzuata uygun bulunmayanlara ilişkin belge ve cetveller, denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesi ile birlikte dairesine göre gönderilir. Ancak, noksanlıkların sorgu ile giderilmesi imkânı varsa dosya dairesine geri gönderilmeyerek bekletilir.

“Sözleşme Tescil ve Kayıt Grubu” başlıklı 47’nci maddesi:

Sözleşme ve bağıtlardan tescile tabi olanlar ikişer ve olmayanlar birer nüsha olarak dairelerince Sayıştaya gönderilir ve Evrak Müdürlüğüne bağlı Sözleşme Kayıt Kaleminde giriş kayıtları yapılarak Gruba verilir.

İnceleme sonunda sözleşme ve bağıtlardan:

A) Mevzuata uygun bulunanlar; denetçi ve grup şefi tarafından imzalanır ve Sözleşme Defterine kayıtları yapılarak tescile tabi olanlara kayıt ve tescil numaraları, tescile tabi olmayanlara ise sadece kayıt numarası verildikten sonra, birer nüshaları (Ek 15/A numaralı) forma bağlanarak Arşiv Müdürlüğüne gönderilir. Tescile tabi olanların diğer (aslı verilmiş ise, asıl) nüshası da (Ek 15/B numaralı) forma bağlanarak, Başkan adına imza edildikten sonra, dairesine gönderilmek üzere Sözleşme Kayıt Kalemince çıkış kayıtları yapılır. Tescile tabi olmayan sözleşmeler hakkında ise (Ek 15/C numaralı) form ile dairesine bilgi verilir.

B) Mevzuata uygun bulunmayanlar ise; düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte çıkış kayıtları yapılarak dairesine geri gönderilir. Ancak, ilişkili görülen hususların sorgu

ile düzeltilip tamamlanması olanağı varsa, sözleşme ve bağit dosyaları dairesine geri gönderilmez.

Alınacak karşılık üzerine, sözleşme ve bağitlardan:

a- Tescile tabi olanlar ya kabul edilerek tescilleri yapılır ya da bir müzekkere ile gereği yapılmak üzere Başkanlığa verilir.

b- Tescile tabi olmayanlar ise ya kabul edilerek kayıtları yapılır ya da kayıtları yapılmakla beraber karşılanamayan sorgu konusu hususlar (Ek 15/A numaralı) formda belirtilerek Arşiv Müdürlüğüne verilir.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Sözleşme ve bağitların Sayıştayca tescilinde takip edilecek usul, 832 sayılı Sayıştay Kanununun “*Vize ve Tescilde Uygulanacak Usul*” başlıklı 32’nci maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede ve Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 47’nci maddesinde yer alan hükümler gereğince, sözleşmelerin mevzuata uygunluğu, Sözleşme Tescil ve Kayıt Grubunda görevli denetçiler ile bu Grubun şefi tarafından denetlenmektedir. Denetçi tarafından yapılan inceleme neticesinde mevzuata uygun bulunan sözleşmeler bu incelemeyi yapan denetçi ve grup şefi tarafından tescil edilmektedir. Mevzuata aykırı bulunduğu için dairesine iade edilen ve alınan karşılık üzerine mevzuata uygun görülen sözleşmeler de, yine incelemeyi yapan denetçi ve grup şefi tarafından tescil edilmektedir.

Bu şekilde, gerek doğrudan, gerekse ilgili daireden alınan karşılık üzerine denetçi ve grup şefi tarafından mevzuata uygun görülüp tescil edilen sözleşmeler, 832 sayılı Kanunun 32’nci maddesinin son fıkrasında yer alan “*Bir işlemin vize veya tescil edilmiş olması sorumluları bağlamayacağı gibi Sayıştayın yargı yetkisini de kısıtlamaz.*” hükmüne istinaden, ancak ilgili bulundukları sayman hesabının içinde tekrar inceleme ve denetlemeye tabi tutulabilmektedir. Bunun dışında, ne zikredilen 32’nci maddede ne de 832 sayılı Kanunun diğer maddelerinde,

denetçi ve grup şefi tarafından verilen tescil kararının kontrolü, onaylanması ya da reddi konusunda yetkili bir makam gösterilmemiştir.

Diğer bir ifadeyle, denetçinin ve grup şefinin mevzuata uygun bularak yaptığı sözleşme tescil işlemi kesin nitelik arz etmekte olup, bu şekilde tescil edilen sözleşmenin başka bir makam tarafından tekrar incelenmesine ve bu işleme herhangi bir surette müdahale edilmesine cevaz veren bir hüküm mevzuatta yer almamaktadır.

Ancak, ilgili daireden alınan karşılıktan sonra da denetçi ve grup şefi tarafından mevzuata aykırı görülen sözleşmeler bu aşamada reddedilmemekte, bu sözleşmelerle ilgili nihaî karar, konunun bir Dairede ve gerektiğinde Daireler Kurulunda görüşülmesinden sonra verilmektedir. Dairede ve Daireler Kurulunda karara bağlanacak hususlar da yine 32'nci maddede açık biçimde düzenlenmiştir.

A) 32'nci maddenin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan hükümler gereğince, mevzuata uygun bulunmadığı için düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilen ve alınan karşılık üzerine de tescil edilmeyerek bir müzekkere ile Başkanlığa iletilen sözleşme dosyaları, aynı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan hüküm gereğince görüşünü bildirmesi için Dairelerden birine verilmektedir.

Söz konusu üçüncü fıkrada “*Birinci Başkan bu işlemleri görüşünü bildirmesi için Dairelerden birine verir.*” denilmekte olup, bu fıkrada geçen “*işlemleri*” ibaresinden kasıt, sözleşme dosyasının tamamı olmayıp, denetçi müzekkeresinde belirtilen ve savunmalardan sonra da tereddüdün devam ettiği hususlardır.

32'nci madde bir bütün olarak incelendiğinde, tescil süreci içinde her aşamada yapılan incelemenin, bir önceki aşamada ulaşılan sonuçla doğrudan bağlantılı olduğu ve ancak sözleşmenin mevzuata aykırı görülmesi halinde bir üst aşamaya gidildiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, Daireye, denetçinin tescil ettiği sözleşmeler değil mevzuata aykırı bulup tescil etmediği sözleşmeler intikal etmekte; Daireler

Kuruluna da aynı şekilde, Dairenin tescil yönünde karar verdiği sözleşmeler değil, red yönünde karar verdiği sözleşmeler gelmektedir. Bu sistematik içerisinde Daire, görüşünü bildirmesi için kendisine intikal ettirilen konuyu, yani denetçinin tescile mani gördüğü ve müzekkerede tereddütlü olarak belirttiği hususları görüşüp karara bağlamalıdır.

Aksi yorumun kabulü halinde, hem Daireye intikal eden bütün sözleşmelerin her yönüyle incelenmesi gerekecek, hem de bu sözleşmelerin mevzuata uygunluğunu tasdik etmek gibi Kanunda öngörülmeyen bir sorumluluğu Daire üstlenmiş olacaktır. Oysa sözleşmeyi tescil etme görevi ve yetkisi, incelemeyi yapan denetçi ile grup şefine aittir. Bu sebeptendir ki, müzekkerenin havale edildiği Daire sözleşmeyi mevzuata uygun bulsa dahi tescil işlemi yapmamaktadır. Mevcut uygulamada, Dairece mevzuata uygun bulunan sözleşme dosyası, *“başkaca bir ilişkisi yoksa”* şeklinde bir kayıt konularak, tescil için Gruba gönderilmektedir. Daire kararında böyle bir kayda yer verilmesi de, sözleşmenin tamamının değil, yalnızca müzekkerede belirtilen tereddüt konularının incelenmesi gereğinin bir sonucudur.

Ayrıca denetçinin mevzuata uygun görüp doğrudan tescil ettiği sözleşmeler için o aşamada yapılan inceleme yeterli görülürken, denetçinin tereddüdü üzerine Daireye intikal eden sözleşmelerin yeni bir incelemeye konu olması, hem bu sözleşmeler için farklı uygulama yapılması anlamına gelecek, hem de savunma alınmayan hususlarda karar verilmesi sonucunu doğuracaktır. Her ne kadar Dairenin tespit edeceği konuların ilgili denetçi vasıtasıyla sorgu konusu yapıp savunmalar alındıktan sonra karara bağlanabileceği ileri sürülebilirse de, tescil sürecini uzatarak zaman kaybına da yol açacak olan böyle bir yöntemin uygulanması, 32'nci maddeyle belirlenen prosedüre uygun düşmemektedir.

Bu itibarla, Dairece verilecek karar, denetçi müzekkeresinde belirtilen ve ilgililerin savunmalarının alınmasından sonra da denetçinin tereddüdünün devam ettiği konularla sınırlı kalmalıdır.

B) Daireler Kurulunca verilecek kararın kapsamının ne olması gerektiği konusu da yine 32'nci maddede açıklanmıştır.

Anılan maddenin dördüncü fıkrası hükmüne göre, işlem dairece de mevzuata uygun görülmezse belgeler dairesine geri gönderilmekte, ilgili ita amirinin bu karara usulü dairesinde itirazda bulunması halinde, Birinci Başkan bu belgeleri incelemek üzere Daireler Kuruluna vermektedir. Bu Kurulca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verildiği takdirde işlem vize veya tescil edilmekte, itiraz yerinde görülmeyip işlemin mevzuata aykırı bulunduğu karar altına alınırsa işlemle ilgili belgeler dairesine geri gönderilmektedir.

Görüleceği üzere, meselenin Daireler Kuruluna intikali, ita amirinin itirazıyla mümkün olmaktadır. Daireler Kurulunun herhangi bir sözleşmeyi re'sen inceleme yetkisi bulunmadığına göre, itiraz yoluyla kendisine intikal eden bir sözleşmeyi de, bu itiraz çerçevesinde karara bağlaması hem kanun hükmünün, hem de işin gereğidir.

Nitekim bahse konu fıkra metninde yer alan, *"Bu Kurulca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verildiği takdirde"* ifadesi de, Daireler Kurulunun yalnızca tereddüt konusunu karara bağlamakla görevli olduğunu göstermektedir. Tereddüt konusunun ise Daire tarafından mevzuata aykırı görülüp ita amirinin itiraz ettiği hususlar olduğu açıktır.

Daireler Kurulunun kanundan doğan görevi, sözleşme dosyasının tamamını mevzuata uygunluk yönünden incelemek değil, müzekkerenin sonuç kısmında yer alan ve Dairece de mevzuata aykırı bulunduğu için ita amiri tarafından itiraz edilen tereddütlü konular hakkında karar vermektir. Eğer Daireler Kurulu sözleşme dosyası üzerinde yapacağı inceleme sonucunda, ita amirinin itiraz ettiği konuların dışında bir konuyu görüşüp karara bağlayacak olursa, bu durum dosyanın Kurula geliş sebebine uygun düşmeyeceği gibi, Kurulun yeni bir görev ve sorumluluk üstlenmesi anlamına da gelecektir. Kanunda buna cevaz veren bir hüküm yoktur.

Bu nedenle, Daireler Kurulunca verilecek kararın, denetçi müzekkeresinde belirtilen tereddütlü hususlardan, Dairenin mevzuata uygun gördükleri dışında kalan ve ilgili ita amirince usulüne uygun olarak itiraz edilen konularla sınırlı olması icap etmektedir.

SONUÇ

Mevzuata uygun görülmediği için tescil edilmeyen ve düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilen, ancak alınan karşılık üzerine de tescil edilmeyip bir müzekkere ile Başkanlığa verilen sözleşme ve bağitlara ilişkin olarak,

A) Birinci Başkan tarafından görüşünü bildirmesi için görevlendirilen Sayıştay Dairesince, yalnızca denetçi müzekkeresinde belirtilen ve ilgililerin savunmalarının alınmasından sonra da denetçinin tereddüdünün devam ettiği konular hakkında karar verilmesi gerektiğine,

B) Daireler Kurulunca verilecek kararın da, denetçi müzekkeresinde belirtilen tereddütlü hususlardan, Dairenin mevzuata uygun gördükleri dışında kalan ve ilgili ita amirince usulüne uygun olarak itiraz edilen konularla sınırlı tutulması gerektiğine,

Karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARLARI

Karar No:1071/5

Tarih: 27.06.2001

ÖZET:

Belediyelerin kuracakları fırın işletmesi fonu için Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği hk.

Gereği Görüşüldü:

Kars Belediye Başkanlığınca hazırlanıp 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105'inci maddesi uyarınca görüş istemiyle Sayıştaya gönderilmiş bulunan "Kars Belediye Başkanlığı Fırın İşletmesi Fon Yönetmeliği" taslağının görüşülmesi sonucunda;

Taslak ile 1580 Sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin Vazifeleri" başlıklı 15'nci maddesinin değişik 43'üncü bend hükmüne göre fırın işletmek amacıyla fon kurulacağı anlaşılmaktadır.

Taslağın maddeleri incelendiğinde;

"Fon Kapsamı" başlıklı 2'inci maddesinin;

"Ekmek satışları (Fırın işletme adı altında) temel ihtiyaç ve her türlü tüketim maddelerinin ekmek satışlarında bu yönetmelik hükümleri uygulanır.",

"Fonun Amaçları" başlıklı 4' üncü maddesinin de;

"Kurulan fon kapsamında yapılacak ekmek satışlarıyla, piyasada fiyat ve kalite istikrarlarını sağlamak ve tüketiciyi korumak için aşağıdaki hizmetlerin yürütülmesi amaç edinilmiştir.

a)Halkın günlük hayatını ilgilendiren ekmek ihtiyaçlarını temin etmek ve serbest piyasa kuralları içinde uygun bir kar amacı ile halka temini şeklinde perakende satmak.

b)Ekmek üretiminin yapılabilmesi ve hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli depo, büfe vb. iş yeri açmak, işletmek komple kiralamak.

c)Fon kapsamındaki işlerin yürütülmesinde gerek duyulacak araç ve gereç, yedek parça, mefruşat, demirbaş, yardımcı malzeme, alet, edavat, makine ekipman vs. satın almak, kiralamak, veya ipoteğe vermek.

d)Fiyat ve kalite istikrarının sağlanması ve piyasada yapılmasında halk için fayda görülen etüd, plan, proje, kontrolürlük, komisyonculuk, müşavirlik ve benzeri hizmetleri yapmak.

e)Yukarıdaki amaçların gerçekleşmesinde fonu yürüten birimlerce belediyeler, kamu kurumu kuruluşlar, kooperatifler ve şirketler, vakıflar dernekler vb. özel ve tüzel kişilerle koordineli çalışmak ortaklaşa faaliyet yürütmek.

f)Belediye adına fon imkanlarından karşılamak üzere, kimsesiz fakir ve bakıma muhtaç kişilere ayni veya nakdi yardımlar yapmak.

g)Belediyece verilecek diğer işleri ve görevleri ifa etmek” şeklinde düzenlendiği görülmüştür.

Taslağın söz konusu maddeleri incelendiğinde fonun ticari amaca yönelik faaliyetlerde bulunacağı anlaşılmaktadır. Taslağın müteakip maddelerinde de bu yönde düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir.

Hal Böyle olunca; 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin A-e işaretli bendinde yer alan;

“Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının” şeklindeki hüküm ile belediyelere ait ticari amaçlı kuruluşlar, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilme kapsamına alınmıştır.

Aynı Kanunun “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı 26’ ıncı maddesinin son fıkrasında da “Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.” denilmek suretiyle belediyeler tarafından ticari faaliyette bulunmak amacıyla ticari tesis kurulması ve bu konuda mevcut veya kurulacak şirketlere iştirak edilmesi Bakanlar Kurulundan alınacak izne bağlanmıştır.

Bu hükümlere göre Kars Belediye Başkanlığınca hazırlanıp, görüş alınmak üzere Sayıştaya gönderilen ve yapılan incelemeler sonucunda ticari amaca yönelik hükümleri kapsadığı anlaşılan taslak ile kurulması öngörülen fonun, Bakanlar Kurulunca izin verilmesi halinde uygulamaya geçebileceği anlaşılmaktadır.

Öte yandan 17.4.1995 tarih ve 4843 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında da, belediyelerin kuracakları bu tür işletmeler için öncelikle 4046 sayılı kanun uyarınca Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği belirtilmektedir.

Bu nedenle taslakla kurulması düşünülen ve ticari amaca yönelik faaliyette bulunacağı anlaşılan fırın işletme fonu hakkında, 4046 sayılı Kanunun 26’ ıncı maddesinin son fıkrası hükmüne göre Bakanlar Kurulundan izin alınmadıkça, taslağın esası hakkında Sayıştay görüşünün belirlenmesi mümkün olmadığından, söz konusu Bakanlar Kurulu izninin alınması için taslağın, Kars Belediye Başkanlığına iadesinin gerekeceğine,

Oy birliği ile karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARLARI

Tutanak No: 25306

Karar Tarih: 10.07.2001

KONU:

Milli Eğitim Bakanlığı ile Yabancı Diller Yüksek Okulu arasında imzalanan protokol çerçevesinde, Yabancı Diller Yüksek Okulunda Milli Eğitim Bakanlığı personeline verilen hizmetiçi eğitim kurslarında koordinatör ve yönetici olarak anılan personelin Bakanlıkça görevlendirilmesi, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Milli Eğitim Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin ve Eğitim Kurumları Öğretmen ve Yöneticilerine Yüksek Öğretim Kurumlarınca Yaptırılacak Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin gereği olduğundan, bu görevleri karşılığında anılan personele protokolde tespit edilen ücretlerin döner sermaye bütçesinden ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı.

H.Ü. Yabancı Diller Yüksek Okulu ile Milli Eğitim Bakanlığı arasında yapılan Branş Öğretmenleri Yabancı Dil Eğitim Kursu Protokolü çerçevesinde anılan okulda görevlendirilen Milli Eğitim Bakanlığı personeline koordinasyon ve yönetim ücreti ödenmesinin, devlet memurlarının 657 sayılı Kanunda belirlenen ilkelere uygun olarak çalıştırılmaları gerektiğinden söz konusu yasaya aykırı olduğu; Protokolün 7'nci maddesine bu hususda hüküm konulmasının, görevlendirmenin M.E.B. Hizmet İçi Daire Başkanlığı onayı ile yapılmasının ve ücretlerinin D.S. İşletmesi Yürütme Kurulu Kararı uyarınca yapılmasının ödemeleri yasal hale getirmeyeceği; Milli Eğitim Bakanlığının sadece kendi bütçesine egemen olup bir başka bütçeden ödeme yapılması konusunda tasarruf olanağı bulunmadığı, bu nedenle anılan Bakanlığın personelinin Yabancı Diller Yüksek Okulunda görevlendirilerek Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı Öğretmen ve Yöneticilerinin Ücretli Ders Saatlerine

Dair Esasların 1 ve 45'inci maddelerine göre ödemede bulunulmasının mümkün olmadığı gerekçeleri ile liraya tazmin hükmolunmuştur.

2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin a fıkrası dördüncü bendinde (Değişik:27.6.1989-KHK-375/16 md.); "Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise Üniversite Yönetim Kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılır. Öğretim üyeleri ile Üniversitelerarası Kurulda önerilerek Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve her türlü tazminat toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel için ise % 50'sini geçemez. Şu kadar ki, öğretim üyelerinin mesai saati dışında döner sermayeye yaptıkları katkılardan dolayı alacakları pay iki kat kıyaslamasında nazara alınmaz." hükmü yer almaktadır.

Dilekçi tarafından ödemelerin 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin a fıkrası dördüncü bendine dayanılarak yapıldığı ile sürülmektedir Gerçekten de, 2547 sayılı Kanunun 58/a maddesinde döner sermaye işletmelerinde öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan gelirlerin işletmenin bağlı olduğu birimde görevli öğretim elemanları ile aynı birimde görevli 657 sayılı Kanuna tabi personel arasında paylaştırılacağı belirtilirken o birimde görevli olmak yeterli sayılmış, ayrıca kadrosunun o birimde olması öngörülmemiştir. Ancak bu döner sermaye gelirlerinden katkı payı dağıtılmasına ilişkin bir hükümdür.

İlâmda tazmin hükmüne konu edilen ödemeler ise katkı payı değil koordinasyon ve yönetim ücreti adı altında yapılan ödemeler olup dayanağı Milli Eğitim Bakanlığı ile Yabancı Diller Yüksek Okulu arasında yapılan Branş Öğretmenleri Yabancı Dil Eğitim Kursu Protokolünün 7'nci maddesi olmaktadır.

Protokol, Milli Eğitim Bakanlığı personelinden Fen-Matematik gibi branş öğretmenlerine, yabancı dili pratik konuşma konusunda hizmetiçi eğitim verilmesi amacıyla hazırlanmış olup, bu öğretimin maliyeti Milli Eğitim Bakanlığınca karşılanmakta, protokolün maliyete ilişkin maddelerinde de anılan projede koordinatör ve yönetici olarak görevlendirilen Milli Eğitim Bakanlığı personeline ödenecek ücrete yer verilmektedir.

Her ne kadar yabancı dil öğrenimi Yüksek Okulda görevli öğretim elemanlarınca verilmekte ise de, kursa katılan öğretmenlerin MEB personeli olması ve öğrendikleri yabancı dili görevlendirildikleri Devlet okullarında branşlarıyla ilgili öğretimde kullanacak olmaları nedeniyle, Milli Eğitim Bakanlığı için hizmetiçi eğitim mahiyetinde olan bu eğitimin planlanması, uygulanması ve denetimi amacıyla anılan Bakanlıkça saptanan personele, projede koordinatör ve yönetici olarak görev verilmesi tabiidir.

Nitekim 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 29'uncu maddesinde "Bakanlık personelinin yurtiçi veya yurtdışında hizmetiçi eğitim yoluyla ve diğer usullerle yetiştirilmeleri ile ilgili bütün görev ve hizmetleri yapmak"la görevlendirilen Hizmetiçi Eğitim Dairesi Başkanlığına yer verilmekte;

08.04.1995 tarih 22252 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin 25'inci maddesinde "Hizmetiçi Eğitim Programları öncelikle kurumun amacına uygun olarak personelin eğitim ihtiyacına göre hazırlanır. Bununla birlikte Pedagojik Formasyon, Öğretim İlke ve Yöntemleri, Araştırma Yöntem ve Teknikleri, Program Geliştirme, Atatürk İlke ve İnkılapları, Eğitim Yönetimi,,

Bilgisayar, Yabancı Dil Önlisans ve Lisans Tamamlama Programlarına yer verilir. Bu programlar hazırlanırken önem ve öncelik sırası dikkate alınır."

27'nci maddesinde "Mevcut eğitim merkezlerinin ihtiyacı karşılamaması halinde Bakanlığa bağlı diğer eğitim kurumlarında da eğitim-öğretimi aksatmayacak şekilde hizmetiçi eğitim yapılabilir. Bu takdirde hizmetiçi eğitim yeri olarak belirlenen kurumlarda yöneticilik yapan personele görev verilebilir..."

37'nci maddesinde "Hizmetiçi eğitim faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin giderler kurum bütçesinin ilgili faslından karşılanır"

11'inci maddesinde "Hizmetiçi eğitim faaliyetlerinde görevlendirilecek personel Hizmetiçi Eğitim Dairesi Başkanlığınca görevlendirilir..."

Tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinde "Eğitim Yöneticisi, hizmetiçi eğitim faaliyetlerinin yönetmelik hükümleri doğrultusunda yürütülmesinden sorumlu kişiyi,... . Eğitim Koordinatörü, hizmetiçi eğitim faaliyetlerinde yönetici, eğitim görevlisi ve komisyon üyeleri ile kursiyerler arasında koordinasyon sağlamakla görevlendirilen kişiyi ifade eder."denilmektedir.

Ayrıca, 12.8.1985 tarih 18840 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 85/9706"sayılı BKK'na ekli Eğitim Kurumları Öğretmen ve Yöneticilerine Yüksek Öğretim Kurumları Yaptırılacak Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliğinin 8'inci maddesinde "Hizmetiçi eğitim programlarının uygulanmasında, yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanlarından ve programlarda yer alan konuların özelliklerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarında ve özel kuruluşlarda görev yapan öğretmen ve diğer personelden de yararlanılır.

Öğretim elemanları, öğretmenler ve diğer personel kendilerine verilen hizmetiçi eğitimiyle ilgili görevleri yapmakla yükümlüdürler."

9'uncu maddesinde "Hizmetiçi eğitim faaliyetlerinin yönetimi ve idari denetiminin hangi kurum tarafından ve ne şekilde yapılacağı, ilgili kurum ve kuruluş ile yükseköğretim kurumu arasında yapılacak bir protokolle tespit edilir."

10'uncu maddesinde "Hizmetiçi eğitim faaliyetlerinin düzenlendiği mahal dışında eğitime katılan kursiyerlerin ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından katılan yönetici öğretmen ve diğer personelin geçici görev yolluğu ile diğer özlük hakları yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre karşılanır.

Hizmetiçi eğitimde görevlendirilen öğretim elemanlarına ödenecek ders ücreti geçici görev yolluğu ve yevmiyeleri hizmetiçi eğitimi üstlenen yükseköğretim kurumlarınca karşılanır."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, Milli Eğitim Bakanlığı ile Yabancı Diller Yüksek Okulu arasında imzalanan, Branş Öğretmenleri Yabancı Dil Eğitim Kursu Protokolü çerçevesinde, Yabancı Diller Yüksek Okulunda Millî Eğitim Bakanlığı personeline verilen hizmetiçi eğitim kurslarında koordinatör ve yönetici olarak anılan Bakanlıkça personel görevlendirilmesi, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Milli Eğitim Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin ve Eğitim Kurumları Öğretmen ve Yöneticilerine Yüksek Öğretim Kurumlarınca Yaptırılacak Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin gereği olduğundan, bu görevleri karşılığında anılan personele maliyeti Bakanlıkça karşılanan protokolde tespit edilen ücretlerin döner sermaye bütçesinden ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına ve tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.