

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE REFORM ZORLAMALARI

Birgöl A. GÖLER¹

1980'li yıllardan bu yana baskı altına alınmış olan kamu personeli, günümüzde farklı bir istihdam rejimi içine taşınmaya çalışılmaktadır. Yaklaşık çeyrek yüzyıldan bu yana işlenen "kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik" motifi, yapılacak değişikliklerin haklı görülmesini sağlayacak atmosferi yeterince yaratmıştır. Yine çeyrek yüzyıldan bu yana uygulanan kamu sektörünü çözme politikası sayesinde, kamu personel rejimi mevcut haliyle savunulamayacak ölçüde dağılmış ve sistem kendi içinde kavgalı hale gelmiştir. Farklı dünya görüşlerinin devlet ve bürokrasi kavramlarına karşı duruşları da gözönüne alınırsa, gündeme gelen değişimin önünde olsa olsa 'statükoculuk' engeli kalmaktadır.

Dünya Bankası, uygulanan neo-liberal model karşısında değişimi etkileyip yönünü değiştirme umudu taşıyan türden muhalefeti değil, 'statükocu' muhalefeti risk unsuru saymaktadır. Dünya Bankası'na göre "kamu sektörü reform gündemi siyasal olarak hassastır, reform statükonun sürmesinden yana olan çıkar gruplarının direnişleri karşısında tehlikeye düşebilir. Öte yandan anahtar konumdaki kurumlarda bünye yetersizlikleri ile kriz yönetimi gerekleri, kamu sektörü reformunu güçten düşürebilir." Banka, bu risklere karşı iki araca sahip oldukları kanısındadır. Bu araçlardan biri PFPSAL-II'nin kendisi, diğeri Banka'ca uygulanan ülke yardım stratejisi araçlarıdır.² Bu yaklaşım neo-liberalizmi bir kez daha 'seçeneksiz kılmakta, ilgili çevrelerde 'statükoculuk' yanında yer almaktansa neo-liberal modelin yanına düşme olasılığın bir kez daha 'ehveni şer' sayılmasını güvence altına almaktadır. Böylece, neo-liberal düzenlemelere karşı seçenek üretme gücü daha baştan büyük ölçüde kırılmaktadır.

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca kamu personel rejimi ile ilgili uygulamalar, memurluğu sözleşmelilik ve kamu işçiliğini geçici işçilik türleriyle aşmak yönünde olmuştur. Buna ek olarak personel alımını sınırlandırma, emekliliğe özendirme yada zorlama gibi yollarla kamu istihdam hacminin küçültülmesi, bu olmuyorsa hacmin genişlemesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Kamu kesiminde yeni bir personel sistemi kurma çalışmaları 1993 yılında bir 'ilkeler' metni ile belgelenmiş, 1997 yılında bir yasa tasarısı taslağı hazırlanmış, 1999 yılında kamu kurum ve kuruluşlarının tümünü kapsayan bir norm-kadro çalışması başlatılmıştır. 2000'li yıllarda hızlandırılan çalışmalar, günümüzde 'kamu kurumlarının 'fonksiyon analizi' çalışmalarının yapılması hedefine kilitlenmiş durumdadır. 2003 yılında kamuoyu yeni bir yasa tasarısı ile karşılaşacak görünmektedir.

Bu bildiri, Türkiye'de kamu personel rejimi alanında yapılmaya çalışılan neo-liberal reformun yapıcı araçları ile reformun niteliğini incelemekte ve buna karşı geliştirilecek seçeneğin geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

NEO-LİBERAL REFORMUN YAPICILARI: IMF ve Dünya Bankası

Kamu personel istihdamında son on yılı kaplayan çalışmalar, uygulanan ekonomi programlarının ayrılmaz parçası olarak IMF Standby düzenlemeleri ile Dünya Bankası proje

¹ Prof. Dr., AÜ SBF Öğretim Üyesi. Metin, PSI Türkiye Sendikaları tarafından Ankara'da düzenlenen 9 Ocak 2003 günlü *Kamu Sektöründe İş Güvencesinin Geleceği* Semineri'nde sunulan bildiridir.

² World Bank, PFPSAL-II, Project Information Document, paragraf 14-15.

kredilerinde yer verilen koşullarca yönlendirilmektedir.³ Sürecin bu iki kurum eliyle ilerlediği, konuyla ilgili bakanların basın açıklamalarında açıkça dile getirilmiştir.⁴

IMF Niyet Mektuplarında Kamu Personeli

1999 ve 2002 yıllarında yapılan standby düzenlemeleri, her biri üçer yıllık uygulama dönemlerini kaplayan ve dönem sonunda hiç boşluk verilmeksizin yenisinin uygulamaya girdiği emredici kredi anlaşmalarıdır. Her standby, üç yıllık dönem içinde üçer aylık "gözden geçirme" anlaşmalarıyla izlenerek denetlenmekte, standby ile açılan kredi üç aylık denetimlerin sonucuna göre parça parça kullanılmaktadır.

IMF metinlerinde üç hedef öne çıkmaktadır. Birinci hedef, kamu memur ve işçilerinin maaş ve ücretlerinin kısa dönemde baskı altına alınması ve düşük maaş-ücret uygulamasının sürdürülmesidir. İkincisi, kamu kuruluşlarında istihdamın daraltılması, bunun için emekli etme ve kadro iptali yoluyla yeni alımları önleme uygulamalarına gidilmektedir. Üçüncüsü, kamu personel sisteminde sözleşmeli ve performansla dayalı ücretlendirmeli bir yapılanma için ön adımların atılması. IMF özellikle ilk iki hedef üzerinde durmakta, kimi zaman sayısal kimi zaman tek tek kurumsal hedefler belirlenmesini sağlayacak ayrıntı düzeyinde baskı yaratmaktadır. Üçüncü hedef, Niyet Mektuplarında ilk ikisine göre daha az belirgindir; uygulanması asıl olarak Dünya Bankası kredilerine havale edilmiş bulunmaktadır.

³ Bu durum günlük gazetelere haber malzemesi olmuştur: "*Dünya Bankası uyardı*: Ekonomik programın önemli unsurlarından biri haline gelen kamudaki istihdam sorunu, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından mercek altına alındı. Dünya Bankası'nın yaptığı araştırmalarda KİT'ler ve diğer kamu kuruluşlarında işçi ve sözleşmeli statüsünde 125 bin kişilik istihdam fazlası bulunduğu belirlendi. Dünya Bankası, kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarının çok üzerinde personele maaş ödeyerek ekonomik şekilde faaliyet gösteremeyeceğini belirtti. Bu arada IMF de, bütçenin sağlıklı bir temel üzerine oturtulabilmesi için devletteki memur sayısının arttırılmaması gerektiğini vurguluyor. Devlette halen 1 milyon 700 bin memur bulunduğunu kaydeden IMF temsilcileri, Türkiye'de her yıl ortalama 55 bin memurun ise emekli olduğuna işaret ediyor. Reform heyeti geliyor. Öte yandan, Dünya Bankası, kamudaki fazla istihdamın yanı sıra Türkiye'deki personel reformu ile de yakından ilgileniyor. Türkiye'nin IMF'ye verdiği niyet mektubunda Eylül ayı sonuna kadar devletin fonksiyonel analizi çalışmalarının tamamlanması, yıl sonuna kadar da Bakanlar Kurulu'nun Personel Reformu Stratejisini tespit etmesi taahhüdünden sonra Dünya Bankası'ndan konuyla ilgili bir heyet Türkiye'ye geliyor." *Türkiye*, 24 Nisan 2002. Aynı günlerde bir başka haber: "..... Türkiye'nin 18 Ocak tarihli Ana Niyet Mektubu'nda yer alan en önemli düzenleme taahhütlerinin de tamamlanmasının ardından ilk Ek Niyet Mektubu, IMF yönetimine sunuldu. Devlet Bakanı Kemal Derviş ile Merkez Bankası Başkanı Süreyya Serdengeçti'nin imzalarını taşıyan Ek Niyet Mektubu'nda, *önümüzdeki dönem için kamunun küçültülmesi kapsamında yapılacak en önemli çalışma olan atıl istihdamın tasfiyesi konusunda yeni yol haritası* yer alıyor. Niyet Mektubu'nun gönderilmesinin ardından gözler IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun toplantısına çevrilirken, 1.1 milyar dolarlık ilk dilim kredinin serbest bırakılmasının tartışılacağı toplantının 15 Nisan ile başlayan haftada yapılacağı bildirildi. Dünya Bankası'nın da 1.3 milyar dolarlık krediyi ele alacağı toplantısını IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun hemen ardından yapacağı bildiriliyor." <http://www.ntvmsnbc.com/news/145442.asp#BODY>

⁴ "13 Şubat 2002-.... Bakan Önal, Ziraat ve Halk bankalarından temmuz ayı sonuna kadar işten çıkarılması planlanan 16 bin personelin ise öncelikle diğer kamu kurumlarına nakli için çalışmaların sürdüğünü belirtti. Başbakanlık'ta bir basın toplantısı düzenleyen Devlet Bakanı Recep Önal, Devlet Personel Başkanlığı'nın çalışmaları hakkında kamuoyuna bilgi verdi. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan niyet mektubu çerçevesinde çalışmaların sürdüğünü belirten Recep Önal, memur alımı konusunda tasarruf önlemlerine uyulduğunu açıkladı. Eğitim ve sağlık konularında bakanlıkların yeni personele ihtiyaç duyduğunu ifade eden Recep Önal, bu bakanlıklara eleman alımının yeni niyet mektubu ile çelişmediğini vurguladı. KİT'lerdeki personel fazlası konusunda Maliye Bakanı Sümer Oral ve Devlet Bakanı Faruk Bal ile üçlü bir komisyon halinde çalışmalarını sürdürdüklerini açıklayan Önal, KİT'lerin 3 ayda bir kendilerine rapor sunacaklarını açıkladı. Bu konuda Hazine müsteşar yardımcısı başkanlığında Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı uzmanlarından oluşan teknik komitenin çalışmalarını sürdürdüğünü açıklayan Önal, Dünya Bankası ile kamu personel reformu ve KİT'lerde verimlilik konusunda çalışmaların hızla sürdüğünü belirtti. ..." Sonbaharda yeni bir memurluk sınavı yapılacak başlıklı haber, *Zaman*, 13 Şubat 2002

1999 Stanby düzenlemesine temel olan Niyet Mektubu'nda kamu personeli ile ilgili hükümler şunlar olmuştur:

- Yatırım dışı kamu harcamalarından, *personel giderlerinde azaltma* ve cari harcamalardan kesintiler yoluyla tasarruf yapılması; bu tasarrufun büyüklüğü GSMH'nın %0,3'ü olacaktır. (paragraf 18)
- *Memurların ücret artışları* hedeflenen TÜFE enflasyon oranı ile aynı olarak belirlenecektir. (Paragraf 35)

2002 Niyet Mektubu'ndaki hükümler daha ayrıntılıdır:

- Kamu kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmeli personele yönelik *işten ayrılma kurallarının hayata geçirilmesi* ne yönelik bir genelge yayımlanacak.... (Paragraf 13)
- *Enflasyon yerine giderek daha fazla üretkenlik ve karlılığa dayanan bir ücret ve maaş belirlenmesi sistemine geçilmesi* gerektiğinin bilincindeyiz. [performans ücret] Bu amaca yönelik olarak, bir sonraki kamu işçileri toplu sözleşmeleri müzakerelerinde ve memur maaş ayarlamasında, mevcut sözleşmelerde bulunan geçmiş enflasyona yönelik endeksleme hükmünün önemli ölçüde azaltılmasına çalışılacak.... (paragraf 23)
- Ziraat ve Halk Bankası'nda çalışanların sayısına yönelik bir Bakanlar Kurulu kararı çıkarılacak, çalışanların sayısı azaltılacaktır.. (paragraf 28)
- 3 Aralık 2001 genelgesi ile kamu işçileri için gönüllü emeklilik planı halihazırda başlatılmış bulunmaktadır. 15.000 çalışan 2002 Ocak ayı ortasına kadar emekli edilmiş yada emekli edilecekleri tebliğ edilmiş olacaktır. Ayrıca, Dünya Bankası'nın yardımı aracılığıyla Türk Telekom AŞ ve Özelleştirme İdaresi portföyünde yer alan şirketlerdeki fazla istihdam belirlenmiş olup, sözkonusu işçilere gönüllü emeklilik teklifi sunulacaktır. Aynı zamanda 2002 Ocak sonuna kadar; (1) KİT'lerdeki tüm fazla istihdam ve kadrolar saptanacak, (2) tüm açık, doldurulmamış, atıl kadrolar ortadan kaldırılacaktır. Haziran 2002 sonuna kadar, *fazla işçi sayısı üçte bir oranında ve Ekim 2002 sonuna kadar kümülatif olarak üçte ik i oranında azaltılacaktır*. 2003 Haziran sonuna kadar, kalan fazla istihdam aşamalı olarak azaltılacaktır. Fazla istihdamı azaltmaya yönelik bu hedef uyarınca *hiçbir yeni işe alıma izin verilmeyecek* ve boşalan ilgili kadrolar süratli bir biçimde iptal edilecektir. KİT'lerin sözkonusu programa bağlı kalmaları üçer aylık periyodlar halinde denetime tabi tutulacaktır. (paragraf 41)

2002-Nisan birinci gözden geçirmenin konuyla ilgili olarak iki önkoşulu vardır;

- önkoşullardan biri kamu borç yönetimi yasasının çıkarılması, ikincisi *kamu kuruluşlarındaki atıl istihdamın belirlenmesi ve kadroların iptal edilmesidir* . Bu çalışmalar sürdürülmüştür; IMF alınan önlemleri doyurucu bulmuştur.
- Birinci gözden geçirmeye yeni bir koşul eklenmiştir: "Memurların ve kamu idarecilerinin görevlerini ifa ederken uyacakları *etik görev ve uygulama esaslarına ilişkin kanun* un 2002 yılı sonuna kadar çıkarılmasını içerecek bir şekilde *kamu personel sisteminin iyileştirilmesi*"(bu, ana mektupta olmayan yeni bir yapısal kriter)

Reformun Uygulayıcı Örgütü: Dünya Bankası

Türkiye ile Dünya Bankası arasında 1950 yılından 2002 yılı sonuna kadar 170 kredi ilişkisi kurulmuştur. 1950'li yıllar boyunca toplam 6, 1960'lı yıllarda 11 kredi anlaşması

yapılmışken, 1970'li yıllarda imzalanan kredi sayısı 39'a, 1980'li yıllarda 61'e yükselmiştir. Kredi anlaşmaları sayısı 1990'lı yıllarda 32'ye düşerken, 2000-2002 arasındaki üç yılda 9 anlaşma imzalanmıştır. 1990'lı yıllardan bu yana imzalanan kredi sayısı, 1980'li yıllara oranla azalmışsa da, kredilerin yönlendirme güçleri her zamankinden daha yüksek hale gelmiş ve müdahale alanları doğudan kamu yönetimini yeniden düzenlemeye odaklanmıştır.

1980'den bu yana açılan Dünya Bankası kredilerinde kamu örgütlenmesine doğrudan müdahaleler olmakla birlikte, tüm devlet örgütlenmesine yönelik çalışmalar 1995 tarihli ve 62 milyon dolarlık 'Kamu Mali Yönetimi Kredisi ' ile başlamıştır. Bu kredi ile kamu gelirleri yönetimine alanı giderek genişleyen bir müdahale gerçekleştirilirken, 2000 tarihli ve 760 milyon dolarlık 'Ekonomik Reform Kredisi' ile kamu sektörü yönetimine yön vermeye girişilmiştir. Aynı dönemde, sonuçları 2001 yılı bütçe sisteminde yaptırıma dönüştürülmek üzere, doğrudan kamu harcama yönetimi üzerinde iş görmeye odaklanmış bir başka çalışma başlatılmıştır. Bu, "Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme (PEIR)" adlı Dünya Bankası çalışmasıdır. Mart 2000-Mayıs 2001 arasında yürütülen bu çalışma,⁵ 2001 yılı sonunda bir uluslararası toplantıyla duyurulmuştur. Çalışmanın sonucu, bir rapor⁶ ile yapılacak işleri takvime bağlayan "Somut Adımlar Stratejisi", 2001-2003 yıllarının programlarıdır. Bu krediler, elbette 1994, 1999 ve 2002 IMF Standby düzenlemeleriyle bir bütün oluşturmaktadırlar.

Neo-liberal politikaların devlet örgütlenmesine bir bütün olarak dönüştürücü müdahalesi, PEIR stratejisi olarak planlanmıştır. Strateji, 2001 ve 2002 yıllarında açılan iki yeni krediyle uygulamaya koyulmuş durumdadır. Kısaca PFPSAL olarak anılan krediler '*mali ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi*' amacıyla alınmıştır. Bu program 2001-2003 dönemi için '*mali ve kamu yönetiminin yapısal uyumunu gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş faaliyetler, hedefler ve politikalar programı*' olarak tanımlanmaktadır.

Bunlardan ilki "*Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü [Özel] Uyarılma Kredisi Projesi*", (PFPSAL-I), Türkiye'nin 18 Haziran tarihli mektubu üzerine bir aydan kısa bir sürede, hem Dünya Bankası hem Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nce aynı gün (12 Temmuz) imzalanmış, hemen ertesi gün Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁷ Bu hızlı proje 2001 yılının ikinci yarısında uygulamaya girmiş ve aynı hızla altı ay içinde uygulanarak yılın sonunda tamamlanmıştır. Projenin hızına ek ikinci özelliği, karşılığında açılan kredi tutarının

⁵ Hazine Müsteşarlığı, Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu), tarihsiz ve yazarısız, www.hazine.gov.tr sitesinde yayımlanmış bilgi notu. Bu not, PEIR çalışmasını VIII. Kalkınma Planı "Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu"nun belsediği belirtilmektedir.

⁶ Bu raporun hazırlayıcısı Dünya Bankası uzmanlarıdır. Maliye Bakanı bunu açıkça dile getirmiştir: "Dünya Bankası ile ortaklaşa yürütülen "kamu harcamaları ve kurumsal incelemesi" isimli proje çalışması tamamlanmış ve çalışma sonuçları Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanan ve aynı başlığı taşıyan rapor ile hükümete sunulmuştur." Buna karşılık aynı toplantıda Hazine Müsteşarı, Dünya Bankası'nın rolünü 'önemli katkılarda bulunmak' biçiminde dile getirmeyi yeğlediği görülmektedir: "Söz konusu çalışmanın en önemli özelliği, hazırlanmasına olan katkının kolektif nitelik taşımasıdır. Ülkemizde kaynak tahsisine yönelik politikalara zemin hazırlayan kurumlarımızdan Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, üst denetim organı olarak da Sayıştay başkanlığı yetkililerinin 2 yıla yaklaşan çalışma sürecinde birbirleri ile olan dayanışma, diyalog ve işbirliğinin, raporun kalitesine çok önemli katkıları yaptığını vurgulamam gerekir. ... Kuşkusuz, rapora, uluslararası uygulamalar ve tecrübeler açısından çok önemli katkılarda bulunan Dünya Bankası ekibini de sayın Anand Rajaram'ın şahsında burada kutluyorum." *Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu Uluslararası Konferansı*, 10 Aralık 2001, ODTÜ – Kültür Ve Kongre Merkezi, Ankara.

⁷ Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi ile Özel Uyum Kredisi, Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması, RG: 13 Temmuz 2001, 24461, s. 42 ve s. 60.

o güne kadar görülmemiş bir büyüklüğe sahip olmasıdır. Kredi toplamı 700 milyonu 'uyarlama kredisi', 400 milyonu 'özel uyarlama kredisi' olmak üzere 1,1 milyar dolardır. Bu tutar Türkiye'ye o tarihe kadar açılmış krediler arasında en yüksek tutardır. Buna en yakın tutar, 2000 yılında açılan Mali Sektör Uyarlama kredisi'ne ait 778 milyon dolardır.

Aynı adı taşıyan ikinci kredi *PFPSAL -II* ise, 1,1 milyar dolarlık çitayı da aşarak 1,350 milyon dolar karşılığı doğmuştur. Bu kredi, Dünya Bankası'nca 16 Nisan 2002'de imzalanmış, Türkiye'nin imzası Kemal Derviş tarafından 24 Nisan 2002'de atılmış, ilki gibi bunun kullanımının da aynı yılın sonunda tamamlanması hedeflenmiştir.⁸ *PFPSAL -II*'nin kullanımı her biri 450 milyon dolarlık üç dilim halinde kullanılmak üzere, 550 milyonluk bölümü 5 yılı geri ödemesiz toplam 15 yıl, 800 milyonluk bölümü ise yılı geri ödemesiz, toplam 5 yıl vadeliidir.

Toplam tutarı 2,450 milyon doları bulan *PFPSAL* kredilerinin sektörel kullanımı şöyle belirlenmiştir:⁹

<u>PFPSAL – I</u>		<u>PFPSAL – II</u>	
Hukuk, adalet, kamu yönetimi	%50	Merkezi yönetim	%54
Bankacılık	%54	Bankacılık	%40
Sermaye Piyasası	%2	Sanayi-ticaret	%2
Sanayi-ticaret sektörü	%2	Sağlık ve Sosyal Hizmetler	%2

Her iki kredinin hedef sıralaması ise şöyledir:

- | | |
|--|--|
| 1. KİT-Banka yapılanması | 1. Kamu harcaması, mali yönetim,işlem |
| 2. Kamu harcaması, mali yönetim, işlemler | 2. Diğer mali ve özel sektör gelişmesi |
| 3. Regülasyon ve rekabet politikası | 3. Regülasyon ve rekabet politikası |
| 4. Borç yönetimi ve mali sürdürülebilirlik | 4. KİT-Banka yapılanması |
| 5. Standartlar ve mali denetim | 5. İdari ve merkezi yönetim reformu |

Yapısal mali politikalar:

2001 yılında uygulanan *PFPSAL*'ın koşul gruplarından biri, *yapısal mali politikaların yürürlüğe koyulmasıdır*. Bu çerçevede yapılacak işler kamu sektöründe (1) vergileri artırmak ve vergi yönetimini 'iyileştirmek' ve (2) maliyetleri düşürmek, bunun için personel reformunu tamamlamak ve kamu yönetimini "doğru boyut"lara kavuşturmadır. Dünya Bankası, Türkiye'nin 2001 yılında devlet memuru sayısını artırmama ve KİT'lerde emekli olan personelin en çok %15'i kadar yeni eleman alma beyanlarını bu çerçevede adım saymıştır.

Bu başlık 2002 *PFPSAL*'ında da vardır. (1) Yapısal gelir ölçütleri geliştirilecektir; bunun için Dünya Bankasıyla birlikte çalışılarak vergi sistemini geliştirmek üzere orta vadeli bir strateji uygulanacaktır. (2) Yapısal harcama ölçütleri geliştirilecektir; merkezi yönetim personeli ile KİT personelinin 'ayarlanması'nı sağlayacak kapsamlı bir program uygulanacaktır.

Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu:

İlk *PFPSAL*'da (1) kapsamlı bir Kamu Harcama Yönetimi geliştirme stratejisi uygulamaya koyulacaktır; bu strateji *PEIR*'de Dünya Bankası'nca belirlenmiştir. Bunun için Maliye,

⁸ *PFPSAL-II*, diğer kredi anlaşmaları gibi Bakanlar Kurulu imzasından sonra yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kredi metni Resmi Gazete'de yayımlanmamış görünmektedir.

⁹ Dünya Bankası web sayfası, www.worldbank.org . Bu bilgiler, Resmi Gazete'de basılan borç anlaşması metninde yer almamaktadır.

Hazine, DPT, Sayıştay temsilcilerinden oluşan bir üst düzey komite oluşturulmuştur. (2) Bütçe sistemi değiştirilecektir; bütçe dağınıktır ve sınıflandırma sistemi eskidir. Bu doğrultuda fonlar tasfiye edilerek ve tümüyle yeni bir bütçe sistemi (fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı) geliştirilerek bazı adımlar atılmıştır. (3) Bütçe süreci biçimsel ve etkisizdir, etkenleştirilmesi gerekir. (4) Kamu yatırım programı akılcılaştırılacaktır; DPT yetersizdir, birkaç yıla yayılan yatırımlar dondurulacak ve yalnızca yarılanmış işlere devam izni verilecektir.

İkinci PFPSAL'da hemen aynı başlıklar kalmış, ancak hedefler daha kapsamlı ve açık biçimde ortaya koyulmuştur. Buna göre (1) yeni bütçe sisteminin yürürlüğe girmesi sağlanacak; (2) cari-yatırım bütçeleri bütünü temelinde bütçe hazırlık sürecinde kurumsal eşgüdüm düzenlemeleri gerçekleştirilecek; (3) Politika yapma sürecinin geliştirilmesi kapsamında, DPT stratejik plan kılavuzu hazırlayacak, ilgili kurumlar maliyet hesaplamaları dahil bu ilkelere göre stratejik planlamalarını yapacaklardır. Bakanlıkların APK'ları DPT desteğinde bu işi görececek biçimde çalıştırılacaktır. (4) DPT, yıllık yatırım programını Dünya Bankasıyla birlikte çalışarak hazırlayacaktır.

Kamu Harcama Yönetimi: Mali Sorumluluk

Her iki kredi anlaşmasında da mali sorumluluk konusu üç alt alana ayrılmıştır: (1) *Muhasebe reformu*; devlet muhasebe sistemi eskidir; yenilenme çalışmaları say2000 projesiyle başlatılmıştır. (2) *Devlet alımları*, uluslararası standartlara uygun değildir; Birleşmiş Milletler ile AB standartlarına uygunluğu sağlanacaktır. (3) *Denetim*; Kamu yönetiminin denetimi uluslararası standartlara uygun değildir; idari denetim performans denetimi içermez. Sayıştay denetim alanının genişletilmesi ve iç denetimin uluslararası standartlara kavuşturulması gerekir.

Kamu Harcama Yönetimi: Yükümlülük Yönetimi

Her iki kredi anlaşmasında da bu başlık, kamu borç yönetimi ve usullerinin yeniden düzenlenmesi konusuna ayrılmıştır. Hazine garantisi sistemi, mali risk yönetimi sistemi, Kamu Finansmanı ve Borç yönetimi Yasası bu başlık altında ilgi alanına çekilmiştir.

Kamu Sektörü Yönetimi:

İlk kredi anlaşmasında yolsuzlukların önlenmesine sistemli bir yaklaşım geliştirilmesi ve tüm kamu sektöründe yönetimin geliştirilmesi hedef olarak belirlenmiştir. İlk anlaşmada bu başlıklar asıl olarak yolsuzlukla mücadele ağırlıklı iken, ikinci anlaşmada vurgu daha farklıdır.

PFPSAL-II, bu başlıkta iki hedef belirlemiştir. İlki yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetimini geliştirmek, ikinci hedef ise "merkezi yönetim reformunu başlatmak"tır. Merkezi yönetim reformundan anlaşılan "*merkezi yönetim reformunun zeminini oluşturacak işlevsel gözden geçirme*" işinin başlatılmasıdır.

Kamu mali yönetim reformundan ikinci PFPSAL kredisine kadar yürürlükte olan krediler, belli koşullar yerine getirildikçe parça parça kullanılan kredilerdir. 2000 tarihli 760 milyon dolarlık ekonomik Reform Kredisi'nin yarısı kullanılmış durumdadır, kalan yarısının öngörülen koşulların yerine getirilmesine bağlı olarak Mart 2003'e kadar kullanılması öngörülmüştür.¹⁰ Benzer bir durum ikinci PFPSAL için de geçerlidir. Bu kredinin ikinci ve üçüncü 450'şer milyonluk dilimleri henüz kullanılmamıştır. 58. Hükümet'in genel ve sektörel

¹⁰ *Cumhuriyet*, 25 Kasım 2002.

"acil eylem planları", bu kaynağın kullanıma alınması için özel bir "acil"lik niteliği taşımaktadır. Hem önceki hem şimdiki hükümetin reform paketleri, zaman çizelgeleri dahil, anılan kaynaklar tarafından üretilmiş ve koşullara bağlanmış olan strateji metinlerinden ibarettir. Bu özelliği bilmek, bir yandan reform paketleri üzerine yapılacak çalışmalarda ulaşılması gereken kaynaklara ulaşabilmek için, bir yandan da bu reformların toplumsal köklerini yanılığa düşmeksizin değerlendirmek için önemlidir.

NEO-LİBERAL REFORMUN NİTELİĞİ ve SEÇENEK

Elimizde, 1997 yılında hazırlanmış bir yasa tasarısı taslağından başka¹¹ derli-toplu metin ya da genel bir çerçeve olduğu söylenemez. Bu tasarı, dağılmış olan personel rejimini toparlama ve refah devleti ya da kalkınma idaresinin "yasal-ussal bürokrasisi" yerine neo-liberal "üretken-ussal bürokrasi"yi yerleştirme tercihiyle hazırlandığı söylenebilir. Bu doğrultuda memurluk hem asli-sürekli hem genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken işler için açılan kadro sistemi olarak tanımlanmış ve alanı daraltılmıştır. Buna karşın, sözleşmeli istihdam hem özel uzmanlık sahipliğine hem de geçici - mevsimlik işlere açılarak karışık bir istihdam türüne dönüştürülmüştür. Bunun ilkelerini belirleme şimdi olduğu gibi Bakanlar Kurulu'na bırakılarak karışıklığa bir de belirsizlik eklenmiştir. Tasarı, memurluk sisteminde sınıf-derece sistemini kaldırarak, memurluğu kendi içinde esnek hale getirmiş, ancak "yasal-ussal bürokrasi"nin genel koruyucu çerçevesini büyük ölçüde korumuştur. Sendikal örgütlenme, toplu iş sözleşmesi, grev hakları bakımından varolan durumdan öteye atım atmazken, öngördüğü "değerlendirme kurulları" sistemiyle kamu hizmetlerini sürekli bir yeniden tanımlamaya açık hale getirerek bir kez daha esneklik özelliği sergilemiştir. Bürokratik mekanizma içinde kalan, yasalaşma sürecinde ilerleyemeyen bu tasarı, var olan yapı ile neo-liberal hedefler arasında sıkışmış bir düzenleme olarak adlandırılabilir.

Günümüzde, yürürlük kazandırılmak istenen personel reformunu bir bütün olarak ortaya koyan yeni bir çerçeve yoktur. Farklı zamanlarda farklı kaynakların açıklamalarıyla ortaya çıkan genel yönelime ilişkin bazı saptamalar yapılabilir:

Neo-liberal devlet reformunda başat rolde bulunan **TÜSİAD**, *kamunun harcamalarını azaltacak* kamu yönetimi ve personel reformu yapılması istemini sürekli dile getirmektedir. Bu örgüt açısından personel reformu, kamu cari harcamalarını n azaltılması amacına kilitlenmiştir.¹² Bu beklentiyi paylaşan **TİSK**, personel reformuna ilişkin olarak,¹³ küçük ve etkin devlet" ilkesine uygun olarak ekonomide devletin ağırlığının azaltılmasını, kamu harcama reformu yapılmasını, kamu hizmetlerinde toplam kalite yönetimine geçilmesini ve kamu personel reformunun gerçekleştirilmesini istemektedir. Kamu personel rejimine ilişkin doğrudan örnekler getirmemekte, ancak, genel olarak istihdam rejimini "esneklik ilkesi"ne göre düzenlenmesini, rekabet edebilmek için "işgücü maliyeti genel düzeyi ve artışları"nın, iç ve dış piyasalardaki rakiplere göre düşük tutulmasını; toplu iş sözleşmesi sisteminde bu hedefin gözetilmesini sağlayan kurallar getirilmesini, bu hedefi kamuda yapılan iş sözleşmelerinde de gözetmek gerektiğini ileri sürmektedir.

¹¹ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Hak ve Yardımlarına İlişkin Kanun Tasarısı*, çoğaltma, tarihsiz.

¹² Patronlardan muhtıra, <http://www.radikal.com.tr/1998/09/26/ekonomi/01pat.html>. 7 Eylül 2002, "TÜSİAD Başkanı Özilhan, yapılması gerekenin, "kamu kesiminin hızlı ve köklü bir şekilde yeniden yapılandırılması, devletin küçültülerek etkili ve verimli hale getirilmesi ile kapsamlı bir personel reformu hazırlanıp ilan edilmesi" olduğunu kaydetti. <http://www.ntv.com.tr/news/104978.asp?cp1=1>

¹³ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun Ülkemizde İstihdamın Artırılmasına İlişkin Görüşleri, Bülent Pirlir - TİSK Genel Sekreteri, <http://www.isguc.org/pirlir1.htm>

3 Kasım 2002 genel seçimleri sonrasında AKP tarafından kurulan 58. Hükümet'in *Acil Eylem Planında* hedef şöyle belirlenmiştir: "· Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında *norm kadro uygulamasına geçilecek, göreve alma ve yükselmeye objektif* kriterler getirilecek, *statüler azaltılacak* ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, *maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek* ve dengesizlikler giderilecek, *esnek çalışma usulleri getirilecektir. Merkezi yönetimde yapılacak reform çalışmalarına paralel olarak yerel yönetim reformu öncelikli bir alan olarak ele alınacaktır. Ve bu reform bir yıl içinde tamamlanacaktır. Bu kapsamda; taşra teşkilatı ve personeli il idarelerine devredilecektir... Devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışması yapılacak ve bu çalışmaların sonuçları çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları konusunda düzenlemeler yapılacaktır.... Yolsuzluğun önlenmesinde en önemli araç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetimi anlayışı getirilerek bu hizmetlerin (tapu, emniyet, belediye, gümrük, teşvik, izin, ruhsat, ihale, hak ediş, nüfus vb. Hizmetler) sunum standartları ve süreleri, sorumlu olacak görevliler kurumlar ve birimler bazında açık ve net olarak belirlenecektir. Kamu görevlilerinin bu işlemlerle ilgili takdir hakları objektif kriterlere bağlanacaktır.....Bir yıl içinde Yolsuzlukla mücadele konusu başlı başına bir alan olarak ele alınacak, şeffaflık temelinde, liyakat sistemi bazında yeni bir yasal ve kurumsal yapı içinde kamu yönetiminde yolsuzluğun üzerine net bir şekilde gidilecektir..."*

Hükümet, öngördüğü reformları öncelikle Milli Eğitim Bakanlığı'nda başlatmıştır: .."*Milli Eğitim Bakanlığı olarak reform sürecini Bakanlığımız teşkilat yapısından başlatıyoruz. Milli Eğitim Bakanlığı'nın yönetilebilir olmaktan çıkmış aşırı büyük ve karmaşık bürokratik yapısını; etkinlik ve verimlilik, işlevsellik, kaliteli hizmet, hesap verebilirlik, şeffaflık ve yönetim ilkeleri çerçevesinde...*"

Neo-Liberal Reformun Esasları

Hedeflenen reform çalışmalarında sorunun yaklaşım mantığını çözümlenmek önemlidir. Bu çözümlenme, hem reformun niteliğini ortaya koymaya yardımcı olacak, hem de buna eş değer seçenekler üretme olanağı sunacaktır.

Neo-liberal mantıkta başlangıç noktası şu sorudur: *Devletin konumu, işlevi ve yapısı ne olmalıdır?* Verilen yanıtta *devletin konumu* "piyasa güçlerine öncülük değil ardçılık"; *işlevi* "tüm toplumsal yaşamı piyasa sisteminin gereklerine göre 'regüle etmek'; *yapısı* ise 'minimal' profesyonel aygıt olarak saptanmaktadır.

Personel reformu konusu, "devletin yapısı" ile ilgili sorun olarak ele alınmaktadır. Devletin yapısı başlığında dört boyut belirlenmektedir: (1) Karar sürecinin yapısı, (2) Mali yönetim ve denetim -bütçe ve muhasebe sistemi-, (3) Kurumsal örgütlenme, (4) Personel sistemi.

Karar verme sürecinin yapısını değiştirmenin terimi 'governance' ya da Türkçe karşılığı ile 'yönetişim'dir. Bu formül gereğince idari iktidar bürokrasi, özel sektör, sivil toplum örgütlerinin eşit ortaklığına paylaştırılmaktadır. Üst kurullar, bu modelin merkezi düzeydeki örgütleri olarak doğmaktadır. Devlet bütçe ve muhasebe sistemi, 1992'den bu yana süren kısmi müdahalelerin, 2001 yılı sonunda tüm sistemi topyekün değiştirmeye dönüşmesiyle sonuçlanmıştır. Kurumsal örgütlenme, merkezi yönetimi küçültme operasyonlarıyla sürekli ama kısmi değişikliklere uğratılmıştır; topyekün değiştirme Dünya Bankası'nın 'kurumların fonksiyonel analizi'nin yapılması hedefine bağlı olarak 2003 yılında yürürlüğe girecektir. Bu yolla 'minimal devlet', yerelleştirme ağırlıklı olarak yaratılmaya çalışılacaktır. Personel sistemi, işte bu yeni yapıyı yürütecek bünye olarak yeniden düzenleme konusu yapılmaktadır.

Neo-liberal personel sistemi, kamu kesiminde istihdamın özel sektör istihdam sisteminden farklı, korumalı, güvenceli, üstünlükler sahibi, 'kendine özgü' olmasını istememektedir. Kamu istihdamı ile özel sektör istihdamı arasındaki farklılıkların, özel istihdam özelliklerinin yayılmasıyla ortadan kaldırılmasına çaba gösterilmektedir. Bu çerçevede kamuda yaratılmak istenen sistemin temel özellikleri şöyle belirmektedir:

- a) Sözleşmeli istihdam: (norm-kadro çalışması bu sistem için 'zemin etüdü'dür.)
- b) Performansa dayalı ücret sistemi
- c) Esnek çalışma koşulları (ihalecilik ve taşeronlukla güçlendirilmiş olarak)
- d) Çalışma usulünde toplam kalite yönetimi sistemi

Bu reform, en alttaki teknik parçasına kadar en üst amaca uyum göstermektedir. Üst amaç, Türkiye'nin devlet örgütlenmesini küresel kapitalizmin gereklerine uyarlamaktan ibarettir. Üzerinde durulması gereken, bu uyarlamanın Türkiye'nin gereksinmelerine ne kadar uygun olduğudur.

Bu esaslar üç temel sonuç yaratır:

- a) Kamu hizmeti alanını istihdam sistemi bakımından piyasa ilişkilerine dayandırma, bu hizmetlerin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini sağlayacak çalışma ilişkilerini kurma anlamı taşır.
- b) Kamu görevlisi, sunduğu hizmeti emeğini sattığı iş olarak değerlendirir; genel kamu yararını gözetmenin yerini bireysel emeğin çıkarını gözetme alır. Memur kişiliği ile makam kişiliği arasındaki bağ tümüyle kopar.
- c) Piyasa ilişkilerine açılmış olan kamu istihdamında iş güvencesi, 'idarenin üstünlüğü' ilkesinden kaynaklanan korumalı mekanizmanın boşalmasıyla güçsüz hale gelir; iş güvencesi piyasa dengesine siyasal – yönetsel iktidar kanallarının da katılması nedeniyle toplu sözleşme sistemiyle korunamaz.

Neo-Liberal Reforma Karşı Seçenek Geliştirmek

Neo-liberal reforma karşı eş-değerde seçenek geliştirmek, bu reformun mantığına eş değerde bir mantık kurmakla mümkündür. O halde soruların sıralaması aynı olacaktır.

Bizce devletin konumu, işlevi, yapısı ne olmalıdır? Türkiye, dünyanın az gelişmiş ülkelerinden biridir; kalkınma sorunu ve hedefi vardır. İkincisi, Türkiye kapitalist dünya sisteminde ekonomik ve siyasal olarak bağımlı hale getirilmiştir; bağımsızlık sorunu vardır. Üçüncüsü, çok yönlü toplumsal eşitsizlikler ülkenin geleceğini tehdit etmektedir; adalet sorunu vardır. Bu üç temel özellik, devletin konumunu belirlememize yardımcı olur.

Kalkınma, bağımsızlık ve eşitlik sorunlarını çözmek, küresel kapitalizme uyarlanmakla mümkün değildir; ülkenin dünya sistemiyle ilişkilerine bağımlı ya da taşeronlaşmış piyasa unsurlarınca öncülük edilmesi bu sorunları daha da artırır. Bu nedenle devlet piyasa unsurlarına ardçı konuma yerleştirilemez. Devlet, öncü konumda olmak zorundadır.

Devletin işlevi, toplumsal yapıyı piyasa gereklerine göre regüle etmek değil; sosyo-ekonomik kalkınma ve toplumsal eşitlik hedeflerine göre yönlendirmek olmalıdır.

Bu işlev, kamu kesiminin yapısını da belirler. Karar verme süreci, tüm toplumsal sınıf ve kesimlerin eşit ağırlıkta doğrudan katılımlarına açık biçimde düzenlenmelidir. Bütçe sistemi, toplumsal kalkınma amaçlarına hizmet etmek üzere kaynakların en verimli biçimde kullanılmasını sağlayan esaslara göre oluşturulmalıdır. Uluslararası muhasebe standartları, bu amacı gözardı ettiği her noktada değişikliğe uğratılmalıdır. Personel sistemi, farklı toplumsal sınıf ve kesimlerin çıkarlarının kamu sistemi üzerinde doğrudan egemen hale gelmesini önlemeyi sağlayan güvence mekanizmalarıyla kurulmalıdır.

Devlet personeli "kamu çalışanı"dır. *Çalışan'dır*; bu nedenle meslek grubu olarak her türlü hakkını savunmak ve gerçekleştirmek üzere örgütlenmelidir. *'Kamu' kesimindedir*; bu nedenle özel sektör şirketlerinde yalnızca mülk sahibine tanınmış olan 'riski üstlendiği için sevk ve idare yetkisine' de sahip olmak ilkesinden farklı olarak, devlet yönetiminin risklerini paylaşmakta ve sevk ve idare yetkisine doğası gereği sahip bulunmaktadır. Bu niteliği gereği kamu personeli, yalnızca personelle ilgili konularda değil, devletin beş yıllık planlamaları, yıllık programlamaları, bütçe süreçlerinde *örgütleri aracılığıyla* etkili biçimde yer almalıdır. Kamu personeli, özel sektör istihdam rejiminden farklı yasal çerçeve içinde istihdam edilmeli, bu çerçeve devletin işlevi doğrultusunda gerekli iç esnekliklere sahip olmalıdır. Neo-liberalizmin kamu kesimindeki piyasacı istihdam koşullarının hiçbiri -sözleşmelilik esas, performans ücret ilkesine dayalı ücretlendirme, iş güvencesini tehdit eden ve sömürüyü artıran esnek istihdam çözümleri kabul edilemez.

KAMU İSTİHDAMININ GENEL ÖZELLİKLERİ

Kamu personeli reformu üzerine tartışma, günümüzde kamunun sivil örgütlerinde istihdam edilen 2.750.000 kişiyi doğrudan etkilemektedir. Bu sayı, toplam nüfusun %4'ü, istihdam edilebilir nüfusun %9'u düzeyindedir. Farklı ülkelerle yapılan karşılaştırmalar, bu oranların oldukça düşük olduğunu göstermektedir.

2002 yılı sonunda Türk kamu yönetimi sisteminde istihdam yapısı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir.

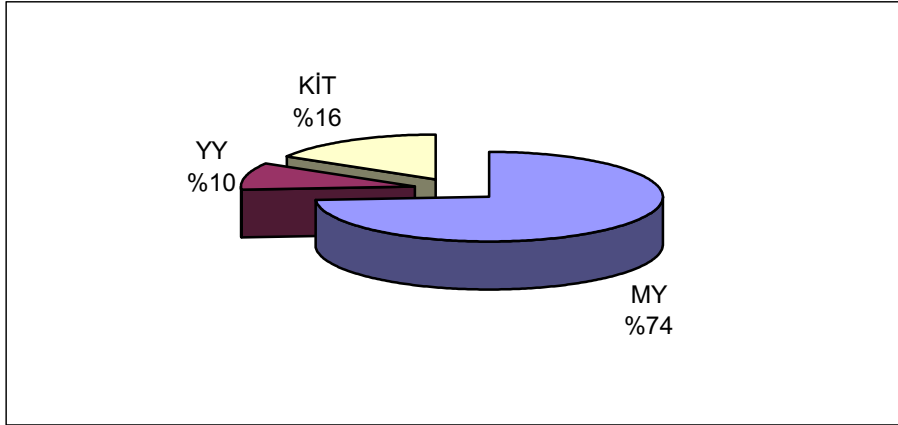
Türkiye'de Kamu İstihdamının Genel Yapısı,2002

	<u>Memur</u>	<u>Sözleşmeli</u>	<u>İşçi</u>	<u>Geçici</u>	<u>Kapsam dışı</u>	<u>Kapsam içi</u>	<u>Toplam</u>
Merkezi Yönetim	1632482	16853	133566	246284			2029185
Belediye	88220	1683	64270	106797			260970
Özel İdare	4333	49	204	2485			7071
KİT	17240	179698	118695	54440	17364	66222	453659
Toplam	1742275	198283	316735	410006	17364	66222	2750885

Kaynak: TODAİE - YYAEM verileri, www.yerelnet.org.tr; Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr 'kadrolar', Devlet Personel Başkanlığı verileri.

Türkiye Genelinde Yönetim Birimlerine Göre Kamu İstihdamı

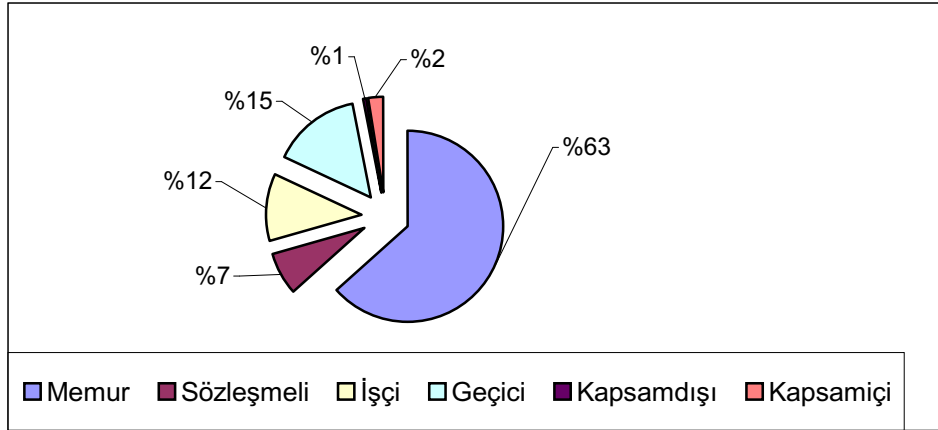
- Toplam kamu personeli sayısı 2,750 bindir.



- Kamu çalışanlarının iki milyonu, %74'ü merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarındadır.
- Belediye ve il özel idarelerinde (şirketler, bağlı kuruluşlar, birlikler hariç) 270.000 kişi, toplam personelin %10'u çalışmaktadır.
- KİT istihdamı 450.000 kişi, toplam personelin %16'sıdır.

Türkiye Genelinde Türlerine Göre Kamu İstihdamı

- Kamu personelinin %63'ü memurdur; memur sayısı 1,750 bine yakındır.
- Personelin %15'i fiili durum olarak yaratılan 410 bin 'geçici işçiler'den oluşmaktadır.
- Sürekli işçi sayısı geçici işçilerden daha düşüktür; personelin 317 bini yada %12'si.
- Birbirinden farklı tanımları olan sözleşmelilik, 200 bin kişi ile toplam kamu istihdamının



%7'sidir.

İstihdam Türlerinin Yönetimler Arası Paylaşımı

Tek tek istihdam türlerinin yönetim türlerine dağılımında, memurlar %90'dan fazla oranda merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında, sözleşmeli çalışanlar ise KİT'lerde toplanmaktadır. İşçilerin yönetim türlerine dağılımında daha dengeli bir durum vardır.

Memurların Dağılımı

- Memurların %94'ü merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında,
- %5'i yerel yönetimlerde
- %1'i KİT'lerde istihdam edilmektedir.

Sözleşmelilerin Dağılımı

- Sözleşmelilerin %8'i merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında,
- %1'i yerel yönetimlerde
- %91'i KİT'lerde çalışmaktadır.

Sürekli ve Geçici İşçilerin Dağılımı

- Sürekli işçilerin %43'ü, geçici işçilerin %49'u merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında,
- Sürekli işçilerin %20'si, geçicilerin %23'ü yerel yönetimlerde
- Sürekli işçilerin %37'si, geçicilerin %28'i KİT'lerde çalışmaktadır.

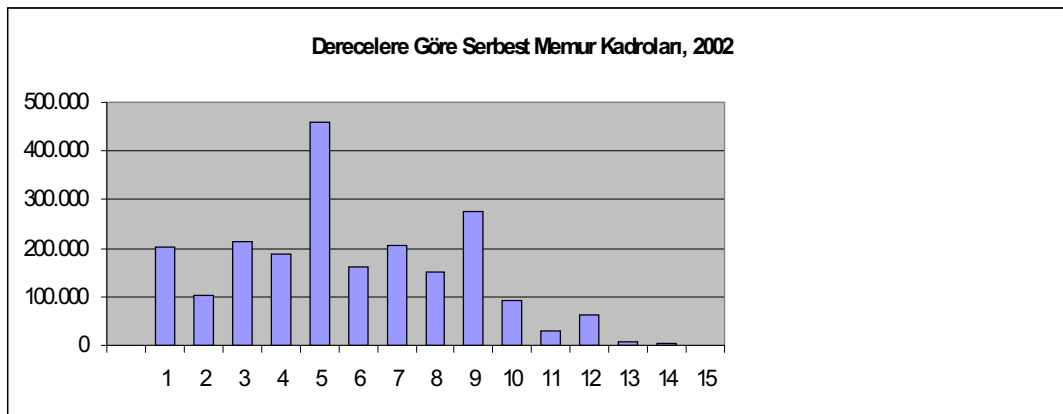
Merkezi Yönetim Memurlarının Hizmet Alanlarına Dağılımı

Merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında çalışan toplam 1,750 bin memurun toplandığı hizmet alanları aşağıdaki gibidir. Varolan memur istihdamının %50'si eğitim - öğretim, %15'i sağlık hizmetlerinde çalışmaktadır. Buna adalet ile güvenlik hizmetlerinde istihdam edilen memurlar da eklenirse, yalnızca dört temel hizmet alanında memurların yaklaşık %90'ının toplandığı görülür. Kamu yönetimi istihdamında daralmanın, kaçınılmaz olarak, öncelikle devletin başlıca toplumsal görev alanlarını oluşturan eğitim ve sağlık hizmetlerinde küçülme ve yapı değişikliği getireceği kendiliğinden ortadadır.

- %40'ı Milli Eğitim Bakanlığı,
- %10'u üniversiteler,
- %15'i Sağlık Bakanlığı,
- %12'si Emniyet Genel Müdürlüğü,
- %5'i Din İşleri Başkanlığı,
- %4'ü Maliye Bakanlığı,
- %4'ü Adalet Bakanlığı

Memurluk Derece Yapısı

Ülke genelinde serbest bırakılmış toplam memur kadrosu 2,148,523'tür.¹⁴ Kadroların 657 sistemine göre kurulmuş olan 15 dereceye dağılımı, memurluk sisteminde son üç derecenin 13-15. derecelerin ortadan kalktığını göstermektedir. İlk üç derecede bulunan kadro sayısı, toplam 500.000 düzeyindedir; toplam memur kadrolarının dörtte bir en üst ilk üç derecede toplanmış durumdadır.



¹⁴ Maliye Bakanlığı, www.bumko.gov.tr 'kadrolar'.

Merkezi Yönetimde Diğer İstihdam Türlerinin Hizmet Alanlarına Dağılım

Gerçekleştirilecek küçülme operasyonlarında ilk müdahalelerin memurlar dışında kalan sözleşmeli, işçi, geçici işçi kesimleri üzerinde gerçekleşeceği düşünülebilir.

Ne var ki, merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında bu kesimin sayısal büyüklüğü yalnızca 400.000 civarındadır; bunun yarısından çoğu (250.000 personel) geçici işçi durumundadır. Kamu kesiminde geçici işçiliğin ağırlığıysa yaygın olmaktan oldukça uzaktır. Bunların yaklaşık 200.000'i Orman Bakanlığı ile Orman Genel Müdürlüğü, yaklaşık 10.000'i Tapu ve Kadastro Müdürlüğü tarafından istihdam edilmekte, geriye kalan 40.000 kişi tüm merkezi kurum ve kuruluşlar arasında erimektedir.

Geçici işçi dışında kalan 150.000 personelin 130.000 civarında bir kısmı sürekli işçidir; bunlarda da geçici işçilere benzer bir durum görülmektedir. Sürekli işçilerin yaklaşık 50.000'i Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 25.000'i Devlet Su İşleri , 20.000'i Karayolları Genel Müdürlüğü'nde olmak üzere dörtte üçü üç kurumda toplanmış durumdadır.

Merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında çalışan sözleşmelilere gelince, bunların sayısı 17.000'e yakındır; bunların yaklaşık %20'si devlet tiyatrolarında, %15'i SSK'da, %13'ü Dışişleri Bakanlığı, %5'i Çocuk Esirgeme Kurumu'nda toplanmış, geri kalan yarısından az bölüm diğer kurum ve kuruluşlara dağılmıştır.

Kamu yönetimini, özellikle merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarını küçültme ve kamu personelini hizmetten uzaklaştırma işlemleri istihdamın memurlar dışında kalan bu kesimlerinde yapılacaksa, müdahale yine doğrudan temel kamu hizmetleri üzerinde daralma anlamına gelecek demektir.

KİT'lerde İstihdamın Yapısı

KİT dünyası, özelleştirme idaresine devredilenler ile henüz bu devir işlemi yapılmamış olanlar diye iki ayrı başlık halinde ele alınmaktadır.¹⁵

<u>399 KİT'leri (toplam 51 kuruluş):</u>		<u>4046 KİT'leri (toplam 35 kuruluş)</u>	
I. Cetvel (memur)	15.000	Memur	1.650
II. Cetvel (sözleşmeli)	150.000	Sözleşmeli	28.000
Sürekli İşçi	90.000	Sürekli İşçi	29.000
Geçici İşçi	26.000	Geçici İşçi	20.000
TOPLAM	281.000	Kapsam-içi	60.000

¹⁵ 12 Nisan— Kamudaki atıl istihdam tespit edilerek azaltılması çerçevesinde, KİT'lerde yürürlükte kaldırılacak pozisyonlar, bu ay sonuna kadar belirlenecek. KİT'lerdeki ihtiyaç fazlası personelin tespiti için oluşturulan Çalışma Grubu tarafından hazırlanan takvime göre, mayıs ayı sonuna kadar da KİT'lerdeki ihtiyaç fazlası personel kesin sayısı tespit edilmiş olacak. Mayıs ayı sonuna kadar, ihtiyaç fazlası personelin belirlenmesinin ardından, ihtiyaç fazlasının nasıl azaltılacağı çalışması yapılacak. Öte yandan, konsolide bütçe kapsamında olan atıl istihdam için de sonbahara kadar bir eylem planı hazırlanacak. Eylem planında, atıl istihdamı aşamalı olarak azaltma yöntemi de belirlenmiş olacak. KİT'lerin personel politikasına uyup uymadıkları, üçer aylık periyotlar halinde kontrol ediliyor. IMF ile Hükümetin 18 Ocak'ta imzaladığı Niyet Mektubu ve Dünya Bankası ile yürütülen Mali ve Kamu Sektörü Uyumu kredisi (PSFSAL) çalışmaları uyarınca, KİT'lerde ihtiyaç fazlası personelin tespitinin ardından, ihtiyaç fazlası personelin, Haziran 2002 sonuna kadar üçte birinin, Ekim 2002 sonuna kadar kümülatif olarak üçte ikisinin, Haziran 2003 sonuna kadar da kalanların emekli edilmesi veya iş akitlerinin fesih edilmesi öngörülmüştü. IMF'ye gönderilen enson Ek niyet Mektubu'nda da, atıl istihdamın 40 ile 60 bin arasında olduğu belirtilerek, bunun bir eylem planı içinde çözümleneceği de ifade edilmişti. Bunlardan yaklaşık 20 bin kadarının özelleştirme kapsamında bulunduğu belirtiliyor.

<http://www.ntvmsnbc.com/news/146350.asp#BODY>

Kapsam-dışı	14.000
Toplam	152.650

399-9: ek madde 1 KİT'leri: (toplam 7 kuruluş)

Toplam personel: 18.000

KİT'lerde farklı hukuksal metinlere bağlı olarak çalıştırılanların sayısı, 2002 yılı sonu rakamlarıyla 450 bindir. Bu kütle, KİT sistemini "kamu sermayeli şirket" olarak piyasa şirketlerine dönüştürmeyi amaçlayan yasa hazırlıkları ile karşı karşıyadır. Kamu sermayeli şirket haline dönüşme, KİT sisteminde istihdamın tümüyle özel sektör istihdam rejimine dönüşmesi, çalışanların hizmet akdiyle çalıştırılan işçi statüsüne dönüştürülmeleri anlamına gelmektedir. Ama bundan daha önce, IMF İstikrar Programı doğrultusunda, KİT dünyasında çalışan sayısının işten çıkarma, emekli etme, memur statüsünde başka kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırma gibi önlemlerle eritilmesine çalışılmaktadır.

SONUÇ

Neo-liberal personel reformu, Türkiye'nin küresel kapitalizme uyarlanması amacıyla 1979 IMF standby düzenlemesi ve 1980 Dünya Bankası "yapısal uyarlama kredisi" ile başlatılarak yaklaşık çeyrek yüzyıldan bu yana yürütülen çalışmaların ulaştığı son noktadır. Bu reformun amacı, ulusal ve sosyal devleti tasfiye ederek yerine küresel piyasaların yönetiminde doğrudan sermaye sınıflarının yönetiminde yeni bir devlet yapılanması gerçekleştirmektir. Bu model, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesini sürekli bir güvenceye kavuşturma sonucu yaratmaktadır. Yeni yapıda kamu personeli özel sektör çalışanı ile aynı konuma getirilerek, kamu karar verme sürecinin dışına itilmekte ve çalışma hakkının kullanılmasını sağlayan iş güvencesi mekanizmalarından yoksun bırakılmaktadır. Yaratılmaya çalışılan model, küresel kapitalizmin gereklerini karşılamakta, ancak Türkiye'nin bağımsızlık, kalkınma ve toplumsal eşitlik hedeflerine hizmet etmemektedir. Türkiye'nin genel çıkarları temelinden hareket edildiğinde, neo-liberal personel reformunun benimsenmesi ve uygulanması olanak dışıdır.