

**TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAMI VE İSTİHDAM ALANINDA KAMUSAL
RANTLAR**

Bayram Ali NAVRUZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İktisat Ana Bilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Mustafa Kemal BİÇERLİ

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Haziran 2007

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAMI VE İSTİHDAM ALANINDA KAMUSAL RANTLAR

Bayram Ali NAVRUZ

İktisat Ana Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2007

Danışman: Doç. Dr. Mustafa Kemal BİÇERLİ

Kamu otoritesi tarafından çeşitli toplumsal amaçları gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan kamu kuruluşları, piyasa şartlarının gerektirdiği ilkelere göre örgütlenen özel teşebbüslerden farklı bir yapılanma ve işleyişe sahiptir. Kamu örgütlerinin kendine özgü yapılanmaları, kamu personel yönetimine esas olan ilkeleri de belirlemektedir. Bu ilkelerin piyasa istihdamına göre farklılaşması istihdam alanında kamusal bir ranta dönüşebilmektedir. Türkiye’de devletin ekonomik hayata aktif müdahalesi ilke olarak kabul edilmiştir. Hukuki çerçevenin kamu örgütlerine geniş bir faaliyet alanı sunması, personel rejiminde farklı istihdam biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Ancak Türkiye’de toplam istihdam içinde kamu istihdamının payı diğer ülkelere kıyasla yüksek değildir. Kamu personeline yönelik kamusal ranta yol açan uygulamalar, özellikle ücretler ve iş güvencesi gibi hususlarda somutlaşmaktadır. Diğer uygulamaların da kısmen ranta konu olan yönleri bulunmaktadır. Ayrıca kamu personel rejiminde etkinliğin yeterince sağlanamamış olması, kamu istihdamının kendi içyapısında da rant olarak kabul edilebilecek bazı ayrımcı uygulamalara zemin hazırlamaktadır. Türkiye’de istihdam alanında görülen kamusal rantlar, sosyal ve ekonomik açıdan bazı olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

ABSTRACT

The public institutions founded by the state with the aim of realising various social targets have different structuting and operation than that of private enterprises organised in accordance with the principles required by the market conditions. That the public organisations are structured peculiarly determines the principles essential to public personel administration. The differentiation of these principles according to the market employment turn out to be unearned income in the employment field of the public. In Turkey the intervention of the state to the economy has been accepted as principle. That judiciary frame gives a wide operation field to the public organisations brings about different ways of employment in the personel regime. However the proportion of the public employment in whole employment is not high in comparison with the other countries. The amendments causing public unearned income aimed at state personel become visible in such issues in particular like salaries and labor assurance. The other amendments have also sides involved in unearned income, though partly. Also, that the effectivity has not been assured properly in the public personel regime prepares ground for the seperatist amendments, which can be regarded unearned income in the own inner structure of public employment. The public unearned income seen in Turkey in the field of employment bring about some negative effects in terms of social and economical views.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Bayram Ali NAVRUZ'un “Türkiye’de Kamu İstihdamı ve İstihdam Alanında Kamusal Rantlar” başlıklı tezi / / tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, İktisat Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadıİmza

Üye (Tez Danışmanı) : Doç. Dr. Mustafa Kemal BİÇERLİ

Üye :

Üye :

Prof. Dr. Nurhan AYDIN**Enstitü Müdürü**

ÖZGEÇMİŞ

Bayram Ali NAVRUZ

İktisat Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans

Eğitim

Lisans 2004 Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF)
İktisat Bölümü

Lise 1999 Beyşehir İmam Hatip Lisesi

İş

2005 Muhasebe ve Ticari İşler Memuru,
Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş. Kırşehir Şeker Fabrikası

Doğum yeri ve yılı: 22 Mart 1982

Cinsiyet: Erkek

Yabancı dil: İngilizce

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖZGEÇMİŞ	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK AÇIDAN KAMU İSTİHDAMI VE EMEK PİYASALARINDA KAMUSAL RANTLAR

1. KAMU KESİMİ VE KAMU İSTİHDAMI	3
1.1. Kamu İstihdamını Belirleyen Faktörler	6
1.1.1. Ekonomik Sistem	8
1.1.2. Sosyal, Siyasal Yapı ve Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi	10
1.1.3. Konjonktürel Etkiler	12
2. KAMU İSTİHDAMININ RANT BOYUTU	15
2.1. Kamu İstihdamında Görülen Rantların Sebepleri	15
2.2. Kamu İstihdamında Görülen Rant Türleri	17
2.2.1. Ücretler	17
2.2.2. İş Güvencesi	22
2.2.3. Çalışma Koşulları	25
2.2.4. Diğer Rant Türleri	28

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAMININ GELİŞİMİ

1. TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜ VE KAMU İSTİHDAMI	30
1.1. Tarihsel Süreç İçinde Türk Ekonomisinde Kamu Sektörü	30
1.2. Türkiye’de Kamu İstihdamı	40
1.2.1. Türkiye’de Kamu İstihdamının Yasal Çerçevesi	42
1.2.1.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Öncesi Dönem	42
1.2.1.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Dönemi	44
1.2.2. Türkiye’de Kamu İstihdamının Sayısal Gelişimi	47
1.2.2.1. Yöntem	47
1.2.2.2. 1930–1950 Dönemi	56
1.2.2.3. 1951–1965 Dönemi	59
1.2.2.4. 1966–1979 Dönemi	63
1.2.2.5. 1980–2004 Dönemi	67
1.2.3. Kamu İstihdamının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ALANINDA KAMU RANTLARI VE ETKİLERİ

1. TÜRKİYE’DE EMEK PİYASALARINDA KAMUSAL RANTLAR.....	80
1.1. Ücretler	80
1.2. İş Güvencesi	90
1.3. Çalışma Koşulları	102
1.4. Diğer Rant Türleri	108
2. KAMUSAL İSTİHDAM RANTLARININ TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ	112
2.1. Ekonomik Etkileri	112
2.2. Sosyal Etkileri	123
SONUÇ.....	127
YARARLANILAN KAYNAKLAR	131

TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Kesimi Özel Kesim Ayrımı	37
Tablo 2 Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları	39
Tablo 3 Konsolide Bütçe Gelir Ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1980-2006)	40
Tablo 4 1916 Yılında Kamu Kesimi ve Özel Kesimin Sektörler İtibariyle Durumu	42
Tablo 5 Türkiye’de Kamu İstihdamı (2002)	49
Tablo 6 Kamu İstihdamını Açıklamada Kullanılan Serilerin 2002 Yılında Kamu İstihdamı İçindeki Dağılımı	52
Tablo 7 Kamu İstihdamının 2002 Yılında Kamu Kuruluşları İçindeki Oransal Dağılımı ...	53
Tablo 8 Kamu İstihdamının 1986 Yılında Kamu Kuruluşları İçindeki Oransal Dağılımı ...	54
Tablo 9 Kamu İstihdamını Açıklamada Kullanılan Serilerin 2002 ve 1986 Yıllarında Kamu İstihdamı İçindeki Dağılımı	55
Tablo 10 Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1930–1950)	57
Tablo 11 Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1951–1965)	60
Tablo 12 İmalat Sanayi ve Ulaştırma Sektörlerinde Kamu Kesiminde İstihdam Edilen İşçi Sayısı İşçi Sayısı (1951–1965)	61
Tablo 13 1966–1979 Yılları Arası Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi	64
Tablo 14 İmalat Sanayi, Ulaştırma ve Madencilik Sektörlerinde İstihdam Edilen İşgücü (1966–1979)	65
Tablo 15 Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşların İstihdam Türleri İtibariyle Personel Sayıları (1980–2004).....	68
Tablo 16 233 Sayılı KHK’ ye Tabi İşletmeci KİT'lerin Personel Sayısı (1990–2004).....	69
Tablo 17 Çeşitli yıllar itibariyle Türkiye’de kamu istihdamı ve kamu istihdamının oransal büyüklükleri	72
Tablo 18 OECD Ülkelerinde Toplam Kamu Harcamalarının GSYİH’ya Oranı (2004)	75
Tablo 19 OECD Ülkelerinde Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı (2001)	76
Tablo 20 Bazı Ülkelerde Memur Başına Düşen Kişi Sayısı (2002)	77
Tablo 21 1995 ve 2000 Yıllarında Türkiye ve Seçilmiş Mal ve Hizmet Üretimleri	81
Tablo 22 Ortalama İşçi Ücretleri, Memur Maaşları ve Asgari Ücrette Meydana Gelen Değişmeler (1990–2003)	82
Tablo 23 Unvanlarına Göre 2003 ve 2004 Yılı Memur Maaşları	84
Tablo 24 İmalat Sanayi Sektöründe Aylık Ortalama Brüt Kazanç	85

Tablo 25 Ücret ve Fiyat Endeksleri (1994 = 100)	87
Tablo 26 Çeşitli Ülkelerde İş Güvencesi Endeksi ve İşten Çıkarmanın Maliyeti	91
Tablo 27 Türkiye’de Yıllara Göre İş Gücü Durumu (2006)	93
Tablo 28 Türkiye’de Çeşitli Kategorilerde Kayıt Dışı İstihdamın Oransal Dağılımı	94
Tablo 29 Özelleştirme Sonrası İstihdam ve Sendikalaşma	99
Tablo 30 Kamu-Özel Sektör Ayrımında Dönemlere Göre Ortalama Haftalık Fiili Çalışma Süreleri (fazla çalışma dâhil).....	109
Tablo 31 Konsolide Bütçe Personel Harcamalarına İlişkin Oransal Büyüklükler (1990–2003)	113
Tablo 32 Grev ve Kaybolan İş Günü Sayılarına İlişkin Toplu Bilgiler (1963–1980)	116
Tablo 33 İşletmeci KİT’lerin Personel Harcamalarına İlişkin Özet Bilgiler (1989–2004) ..	120
Tablo 34 Grev ve Kaybolan İş Günü Sayılarına İlişkin Toplu Bilgiler (1984–2005)	121

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Kısa dönemli verimlilik değişmelerinin kamu istihdamına etkisi	7
Şekil 2 Uzun dönemli verimlilik değişmelerinin kamu istihdamına etkisi	7
Şekil 3 Ücretlerde Kamusal Rantların Oluşumu	19

GİRİŞ

Kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla devlet tarafından istihdam edilen personelin tümü kamu istihdamını oluşturmaktadır. Kamu istihdamının sayısal büyüklüğü, ülkedeki kamu hizmetlerinin yoğunluğu ve kamu örgütlerinin verimlilik düzeyi ile yakından ilişkilidir. Dolayısıyla kamusal faaliyetlerin yoğunluğunu ve niteliğini belirleyen ekonomik sistem, sosyal ve siyasal yapı, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve konjonktürel etkiler aynı zamanda kamu istihdamının sayısal büyüklüğünün de temel belirleyicileri durumundadır.

Kamu istihdamının klasik emek piyasalarından ayrı bir araştırma konusu olması, kamusal ihtiyaçların niteliğinden kaynaklanan farklılığın yol açtığı zincirleme etkinin dolaylı bir sonucudur. Kamusal ihtiyaçların gerektirdiği kamusal mal ve hizmet üretimi; işveren farklılığı, örgütsel amaç farklılığı, fiyatlandırma ve ücretlendirme farklılığı gibi önemli sonuçlar doğurmaktadır. Kamu örgütlerinin tümüyle farklı bir işleyiş ve yapılanmaya sahip olması, kamu hizmetlerinin gereklerine göre düzenlenen, kamuya özgü personel rejimini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu istihdamı ve piyasa istihdamının ayrı birer istihdam alanı olarak ele alınması, bu iki istihdam biçimi arasındaki yapısal farklılıkların analiz edilmesini gerektirmektedir. Bu yönde yapılacak bir çalışmanın “rant” kavramına ulaşmayı öngörmesi kaçınılmazdır. Personel rejimlerinde; ücretler, çalışma koşulları, iş güvencesi gibi uygulamaların farklılaşması istihdam alanında kamusal ranta konu teşkil edecek unsurların başında gelmektedir. Daha geniş bir çerçevede düşünüldüğünde, her farklı uygulamanın kamusal bir ranta dönüşebileceği savunulabilir.

Emek piyasalarındaki kamusal rantların belirlenmesinde en önemli sınırlılık, incelenen rant unsurlarının göreceli niteliğidir. Göreceli unsurların ölçülmesi ve rant kavramı içinde değerlendirilmesi oldukça güçtür. Ancak tümünden gelim yöntemiyle, sosyal ve ekonomik sonuçlardan yola çıkarak, sonuçlara yol açan nedenselliklerin kamusal rantlardan kaynaklandığı yargısına ulaşılabilir. Ayrıca personel rejimindeki farklı uygulamalar, sayısal verilerin desteklediği bazı durumlarda göreceliliğe yer vermeyecek derecede belirginleşmektedir.

Türkiye’de devletin sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesi, çeşitli dönemlerde yapılan anayasal düzenlemelerle gerekli ve meşru görülmüştür. Bu çerçevede devlet, geleneksel faaliyetlerinin dışına çıkarak, piyasada üretilen kolektif ve özel mal ve hizmetlerin üretimine yönelmiştir. Devletin geniş bir alanda faaliyet göstermesi, kamu kuruluşlarının farklı statülerde örgütlenmesinin yanında, kamu personel rejiminde de farklı istihdam biçimlerini öngörmektedir. Bu durum Türkiye’de kamu istihdamı ile piyasa istihdamı arasında karşılaştırma yapabilme imkânını arttırmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK AÇIDAN KAMU İSTİHDAMI VE EMEK PİYASALARINDA KAMUSAL RANTLAR

1. KAMU KESİMİ VE KAMU İSTİHDAMI:

Kıt kaynaklar karşısında sınırsız insan ihtiyaçları, ekonomik faaliyetlerin kaynağını oluşturmaktadır. İnsan ihtiyaçları sadece bireysel fayda sağlamaya yönelik özel ihtiyaçlarla değil, topluluk halinde yaşamının gereği olan bazı önemli temel ihtiyaçlarla birlikte bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Eğitim, sağlık, adalet, güvenlik gibi ihtiyaçlar, topluluk halinde yaşamının bir gereği olarak ortaya çıkan ihtiyaçlara örnek olarak gösterilebilir. Toplumdan bağımsız olarak ortaya çıkan ve bireysel faydaya yönelen ihtiyaçlar özel ihtiyaçları oluştururken, toplu yaşamın gereği olarak ortaya çıkan ihtiyaçlar da kamusal ihtiyaçları oluşturmaktadır. Özel ihtiyaçlarla birlikte kamusal ihtiyaçların da karşılanması gerekliliği, özel kesim faaliyetlerinden farklı bir işleyişe sahip olan kamu kesiminin varlığını zorunlu kılmaktadır.

Kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinde temel amaç, kamusal ihtiyacın giderilmesidir. Fakat “kamusal ihtiyaç” kavramı oldukça geniş bir çerçevede tanımlanabilmektedir. Özellikle günümüzün sürekli gelişen ve değişen ekonomilerinde; kamusal ihtiyaçların neler olduğu ve buna bağlı olarak ekonomide devlet müdahalesinin sınırlarının ne olması gerektiği, önemli bir tartışma konusudur. Ancak bu tartışmalar bir yana; gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişme yolunda olan ülkelerde devletin ekonomik faaliyetler üzerindeki aktivitesi ve belirleyiciliği yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.¹

İnsan ihtiyaçlarının temelde kamusal ve özel ihtiyaçlar olmak üzere iki farklı biçimde ortaya çıkması, bu bölünmüşlüğü kaynak teşkil ettiği kamu kesimi ve özel kesim arasındaki farklılıkları da açıklayıcı niteliktedir. Özel kesim bireysel ihtiyaçlara yönelik, bölünebilir mallar ve hizmetler üretirken; kârını da maksimize etmeyi temel amaç olarak benimsemektedir. Bu amaç serbest piyasa koşullarında faaliyet gösteren

¹ Deniz Kağnıcıoğlu, *Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri*, (Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Enstitüsü Yayınları, 1999), s.12

firmalar için verimliliği ön plana çıkaran, esnek bir örgütsel yapılanmanın varlığını zorunlu kılmaktadır.

Kamu kesiminde ise durum tamamen farklıdır. Kamu kesiminin karar alıcıları, faaliyetlerine ilişkin kararları alırken, kamu hukuku kurallarına bağlı kalmak zorundadır. Bu kurallar ise özel kesimde geçerli olan iktisadi rasyonaliteye ters düşebilmektedir. Çünkü kamu hukuku kuralları, kâr maksimizasyonunu değil, kamu yararını göz önünde bulundurarak hazırlanmaktadır.² Kamu kesimi ve özel kesim arasında, temelde ekonomik faaliyetlerin türünden kaynaklanan bu farklılıklar, örgütsel yapının içinde var olan bütün unsurlar için geçerli olabilmektedir. İstihdam yapıları açısından ise bu durumun daha belirgin olduğunu savunmak mümkündür.

İstihdam kavramı sadece iş gücü olarak düşünüldüğünde, kamu istihdamı; başta kamu hizmetinde doğrudan hizmet gören memur ve işçiler olmak üzere, merkezi ve yerel meclislerde görev alan seçilmişleri, devletçe tanınmış yetki ile iş gören serbest meslek sahipleri (noter gibi) ve imtiyaz ve sözleşme hakkı kullanan yüklenicileri ve ona bağlı bulunan işgücünü kapsayacak şekilde geniş tutulabilir.³ Ancak kamu istihdamının bilimsel açıdan özel kesim istihdamından farklı bir araştırma alanı olarak ele alınması, kapsamı geniş tutulan bu tanım için uygun olmayacaktır. Çünkü farklılığın analiz edilebilmesi, her şeyden önce farklılığı belirleyen unsurların daha anlaşılır biçimde tanımlanmasına bağlıdır. Örneğin yukarıdaki tanım içerisinde belirtilen, “sözleşme hakkı kullanan yüklenicilere bağlı olarak çalışan iş gücü”nün istihdam şekli, özellikle 1980 sonrası esnek kamu personel rejimi uygulamalarının dolaylı bir sonucu olarak, kamu istihdamına değil piyasa istihdamına daha yakındır.⁴

Bu noktada devlet ve vatandaşlar veya devletin kendi bünyesinde yer alan kurum ve kuruluşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen “kamu hukuku” kurallarını bir kriter olarak düşünmek mümkündür. Kamu hizmet personelinin istihdam şekli 657 Sayılı Devlet

² Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, (İstanbul, Beta Yayınları, 2000), s. 3–4

³ Birgül A. Güler, (Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS, “**Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması**” Sempozyumu, Hilton Oteli, Ankara 22-23 Şubat 2003 toplantısı) (<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>), Erişim: 20.04.2006

⁴ Onur Ender Arslan, **Kamu Personel Rejimi; Statü Hukukundan Esnekliğe**, (Ankara, TODAİE Yayınları Yayın No: 326, 2005), s. 398

Memurları Kanununda: “Kamu hizmetleri; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.” şeklinde açıkça belirtilmiştir.

Bu kanun kapsamında:

- **Memur:** Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.
- **Sözleşmeli personel:** Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.
- **Geçici personel:** Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.
- **İşçiler:** kanunda işçiler için özel bir tanım getirilmemiş, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kişiler işçi olarak değerlendirilmiş ve işçiler hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

İşçi istihdamı, kamuda veya özel sektörde çalışmaları ayırt edilmeksizin, 4857 Sayılı İş Kanunu’nda düzenlenmiştir. Fakat sınava tabi tutulma, sendikal örgütlenme, kamu hizmetlerinde süreklilik gibi ilkelere bağlı olarak kamu kesiminde işçilik, kendine özgü bir yapıda gelişmiştir.⁵ Kamu kesiminde ortaya çıkan ve özel sektör işçi istihdamına göre önemli ölçüde farklılaşan bu yapıyı, piyasa istihdamı içinde değil, kamu istihdamı kapsamında ele almak gerekir.

Buna göre kamu istihdamını memur, sözleşmeli ve geçici personel ve işçi şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutarak incelemek yerinde olacaktır. Aslında bu ayırım Türkiye’de genel kabul gören kamu istihdamı anlayışına da uygundur.

⁵ Ercan Babacan, **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanları Tezi, 2004 (<http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/EBabacan.pdf>), Erişim 20.04.2006

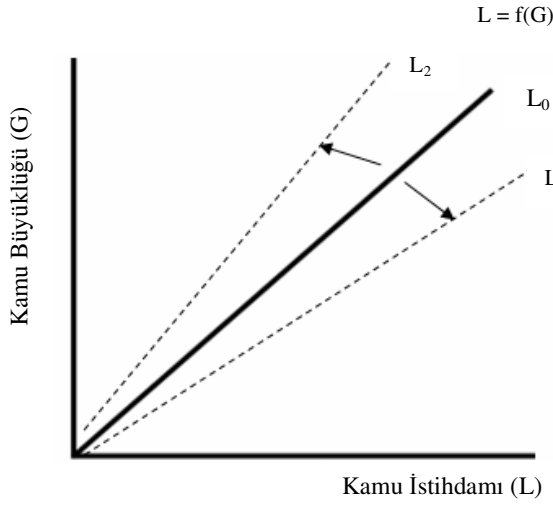
1.1. Kamu İstihdamını Belirleyen Faktörler

Kamu istihdamının düzeyini belirleyen en önemli unsur kamu ekonomisinin büyüklüğüdür. Çünkü kamu hizmetlerinin kapsamı genişledikçe kamunun ekonomideki ağırlığı artacak ve aynı zamanda devlet kamu hizmetini görecektir personele ihtiyaç duyacaktır. Bu nedenle kamu ekonomisinin büyüklüğü, kamu istihdam düzeyinin en önemli belirleyicisi durumundadır.

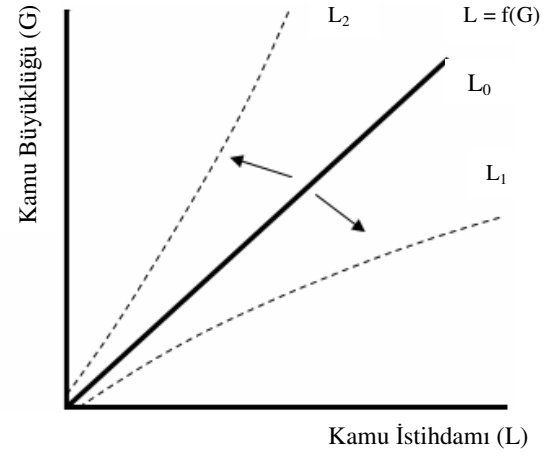
Durağan (statik) durumda kamu ekonomisinin büyüklüğü, kamu istihdamını açıklayan tek değişkendir. Kamu istihdamını etkileyen diğer şartlar sabit kabul edildiğinde, kamu büyüklüğü ve kamu istihdamı arasında pozitif yönlü doğrusal bir ilişkiden söz edilebilir. Bu ilişkiyi şu şekilde gösterebiliriz:

$$G_s = f(L_g)$$

Bu fonksiyonda G_s kamu kesiminin büyüklüğünü, L_g ise kamu istihdamını ifade etmektedir. Diğer şartlar içinde kamu personel sisteminde meydana gelen verimlilik değişimlerinin etkisine de değinmek gerekir. Çünkü zaman içerisinde kamu istihdamında: teknolojik gelişme, etkinliği sağlayıcı yasal düzenlemeler, beşeri sermayeye yönelik eğitim yatırımlarının artması gibi sebeplerle verimlilik artışı; siyasal istikrarsızlık, popülist politikalar, ekonomik veya siyasal kriz gibi sebeplerle verimlilik azalışı görülebilir. Verimlilik değişimleri, kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasındaki ilişkiyi niteliksel olarak değiştirmektedir. Bu durumda kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasında istikrarlı bir ilişkiden söz edilemez. Aşağıdaki şekillerde verimlilik değişimlerinin kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasındaki ilişkiye etkileri gösterilmiştir.



Şekil 1 Kısa dönemli verimlilik değişimlerinin kamu istihdamına etkisi



Şekil 2 Uzun dönemli verimlilik değişimlerinin kamu istihdamına etkisi

Verimliliğin etkisi, öncelikle verimlilik artışının niteliğine bağlıdır. Verimlilik artışının kısa dönemli olması durumunda, kamu istihdamında geçici ve sınırlı bir dönemsel etki görülecektir. Bu durumda kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasındaki pozitif ilişkinin düzeyi değişmekle birlikte, doğrusallığı devam edecektir. Şekil 1'de görüldüğü gibi; kamu istihdam düzeyinin başlangıçta L_0 olduğu varsayılırsa, verimliliğin kısa dönemde artması durumunda doğrusal pozitif ilişki L_2 düzeyinde, azalması durumunda ise L_1 düzeyinde olacaktır. Bu durumu şu şekilde açıklayabiliriz: kamu personel yönetiminde herhangi bir sebeple verimlilik artışı olduğunu varsayalım. Verimlilik artışının olduğu geçici dönemde kamu istihdamı, kamu personeli ile ilgili yasal çerçevenin vermiş olduğu güvence nedeniyle azalmayacak, sadece kamu ekonomisinin büyümesine oranla kamu istihdamının artış hızı düşecektir. Bu geçiş döneminde kamu büyüklüğü ve kamu istihdamı arasındaki istikrarlı ilişki geçici olarak bozulacaktır. Fakat daha sonra yine kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasındaki istikrarlı ilişki devam edecek, sadece bu ilişkinin düzeyi değişmiş olacaktır.

Başlangıçtaki varsayım; verimlilik değişimlerinin sürekli ve kalıcı olduğu şeklinde de düşünülebilir. Örneğin kamu yönetiminde devamlı kendini geliştiren bir örgütsel yapının varlığı verimlilik artışının, yetersiz yasal düzenlemelerle birlikte siyasal istikrarsızlığın görüldüğü durum ise verimlilik azalışının, uzun dönemli ve kalıcı

olmasına yol açabilir. Bu durumda kamu ekonomisi ve kamu istihdamı arasında istikrarlı bir ilişkiden söz edilemez. Şekil 2’de görüldüğü gibi; başlangıçta L_0 düzeyinde olan kamu istihdam düzeyi; verimlilik artışının sürekli olduğu durumda L_2 , verimlilik azalışının sürekli olduğu durumda L_1 düzeyinde olacaktır.

İki varsayım arasında bir tercih yapmak gerekirse; birinci varsayımı tercih etmek daha gerçekçi olacaktır. Her ne kadar teoride insan kaynakları kullanımında bir üst sınır olmadığı düşünülse de⁶, uygulamada sürekli ve sonsuz bir verimlilik artışından söz etmek mümkün değildir.

Verimlilik artışı kamu istihdamına ilişkin uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan önemli bir gösterge olabilir. Bu durumu şu şekilde örneklendirebiliriz; kamu kesiminin rakamsal büyüklükleri aynı olan iki ülkeden birinin yüksek düzeyde bir verimlilik sağladığı, diğerinin de kamu istihdamını bir istihdam politikası aracı olarak düşünerek verimliliği ikinci planda tuttuğu varsayılırsa; verimliliğin sağlandığı ülkede diğer ülkeye göre daha düşük bir düzeyde kamu istihdamı olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu istihdamı ile kamu kesiminin büyüklüğü ve verimlilik arasındaki ilişkilerle ilgili bu açıklamalardan sonra kamu istihdamını belirleyen faktörlere biraz daha ayrıntılı bir biçimde bakabiliriz. Bu bölümde kamu istihdamını belirleyen faktörler üç alt başlıkta incelenecektir.

1.1.1. Ekonomik Sistem

Ekonomik sistem, bir ülkenin iktisadi örgütlenme biçimini ifade etmektedir. İktisadi örgütlenme biçimi ekonomik faaliyetler içinde devletin rolünü de belirlemektedir. Ekonomik sistemler en basit ayırımla; piyasa ekonomisine dayalı kapitalist sistem, merkezi planlamaya dayalı sosyalist sistem ve bu iki sistemin birlikte görüldüğü karma ekonomik sistem olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır.

⁶ M. Refik Korkusuz, **Kamu’da İnsan Gücü Planlamasında Verimlilik ve ABD-İngiltere Örneği**, (http://akader.org/khuka/Eng_Frm_Alt.asp), Erişim: 05.04.2006

Ekonomik sistemlerin teorik ve basit bir sınıflandırmayla üç başlık altında değerlendirilmesinin aslında gerçekçi olmadığı yönünde eleştiriler vardır. Çünkü bu iktisadi sistemlerin kendi içerisinde bir yöntem olarak farklılaşmasının yanı sıra, uygulamalarda da aynı sistemi benimseyen ülkeler arasında farklı uygulamalar görülebilmektedir. Fakat sistem analizinde, uygulamalardaki esnekliklerden ziyade, başlangıç noktasının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Daha geniş bir ifadeyle, ekonomik sistemleri detaylı, anlamlı ve gerçekçi bir biçimde tasnifi, ancak esaslı bir biçimde sistemin ana unsurları belirlendikten sonra yapılabilir. ⁷ Bu yaklaşım aslında uygulamada farklılaşan iktisadi rejimlerle de uyumsuz değildir. Her ne kadar ekonomik sistemlerin uygulanma biçimi çeşitli koşullarda farklılık gösterse de; ülkelerin ekonomik sistemleri, teorideki öğretilerin değişik bir versiyonunu yansıtmaktadır. Bu nedenle kamu faaliyetlerinin ekonomik hayat üzerindeki etkisi, öncelikle analiz edilmesi gereken bir sistem meselesidir. Bu noktada kamu faaliyetlerinin rolünü belirleyen ekonomik sistemlere kısaca değinmek yararlı olacaktır.

Kapitalizm, İnsan veya doğa yapısı sermayenin özel ellerde (özel mülkiyet altında) bulunduğu ve kişisel kazanç için kullanıldığı bir ekonomik örgütlenme biçimidir. Kapitalist sistem; serbest teşebbüs ve mülkiyet hakkı, tam rekabet koşulları ve ekonomide üretilecek mal ve hizmetlere ilişkin kararların fiyat mekanizması yoluyla piyasa koşullarında belirlenmesi gibi unsurları içermektedir. ⁸ Piyasa arzı ve talebinin belirlediği bu örgütlenme içinde devletin ekonomik faaliyetleri oldukça sınırlı kalmakta, fakat devlete olan ihtiyaç ortadan kalkmamaktadır. Sistem içerisinde devlet, piyasanın sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlayıcı kuralları belirleyen bir kural koyucu olmasının yanında, bu kuralları yorumlayan ve uygulayan bir hakem rolü üstlenmektedir. ⁹

Merkezi planlamaya dayalı sosyalist ekonomik sistem, Üretim araçlarının (ya da en azından temel endüstrinin önemli bir bölümünün) devlet tekelinde (ya da en azından denetiminde) bulunduğu ekonomik sistemi ifade etmektedir. Bütün üretim araçlarının

⁷ J.M. Albertini, **Ekonomik Sistemler; Uygulamada Kapitalizm ve Sosyalizm**, Çeviren: Cafer Unay, (Bursa, Ekin Kitabevi, 1995), s.3

⁸ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, (İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991) s.47-48

⁹ Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çeviren: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu, (İstanbul, Altın Kitaplar, 1988), s. 34

devlete ait olduğu bir ekonomik sistemde bütün ekonomik faaliyetler devlet tarafından yürütülecektir.

Yukarıda belirtilen kapitalist ve sosyalist ekonomik sistemler iki uç noktayı ifade etmektedir. Günümüz ekonomilerinde devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu kadar; serbest teşebbüsün bulunmadığı bir ekonomiye rastlamak da imkânsızdır. Bu durum, gerçek hayatta karşımıza karma ekonomik örgütlenmeleri çıkarmaktadır. Fakat karma ekonomi, devlet müdahalesini açıklamakta kullanılan basit bir ifade şeklindedir. Bu noktada önemli husus devlet müdahalesinin derecesidir. Devletin ekonomik hayata müdahale derecesi, Konjonktürel olarak geçmişten günümüze çok önemli evrimler geçirdiği gibi, zaman içerisinde ülkeden ülkeye, hatta çeşitli zaman dilimleri içerisinde aynı ülkede farklı biçimlerde uygulanmıştır. Bu nedenle karma ekonomik sistem, kamu faaliyetlerinin tam kapitalist ekonomilerden daha fazla ve tam sosyalist ekonomilerden daha az olması dışında, kamu ekonomisinin büyüklüğüne yönelik herhangi bir bilgi vermemektedir.

Ekonomik sistemlerin kamu istihdamının sayısal büyüklüğüne etkisi, bu sistemlerin kamu faaliyetleri için öngördüğü hukuksal çerçeve ile doğru orantılıdır. Devletin ekonomik faaliyetler içinde yer almamasını öngören Kapitalist sistemde, sadece zorunlu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu kurumlarında personel istihdam edilecektir. Bütün üretim araçlarının devlete ait olduğu sosyalist sistemde istihdamın tamamı doğrudan veya dolaylı olarak devlet kontrolünde olacaktır. Karma ekonomik sistemin kamu istihdamına etkisi, sistemin kapitalizm ve sosyalizmden hangisine daha yakın olduğuyla ilgilidir. Kamu istihdamının kapitalist sisteme yaklaştıkça azalması, sosyalist sisteme yaklaştıkça artması beklenir. Ancak karma ekonomik sistemlerde, sistemden kaynaklanmayan unsurların da etkisi göz ardı edilmemelidir.

1.1.2. Sosyal, Siyasal Yapı ve Ekonominin Gelişmişlik Düzeyi

Bir ülkedeki kamu kesiminin büyüklüğü, o ülkedeki toplumsal yapıdan, siyasal değer yargılarından ve ekonomik faktörlerden bağımsız değildir. Toplumların siyasi, sosyal ve kültürel yapılarındaki farklılıklar; devletin ekonomiye müdahale derecesinin, zaman ve mekân itibarıyla çok büyük farklılıklar göstermesini önemli ölçüde

açıklamaktadır. Çünkü toplumların geçmişten günümüze dek sürdürdükleri maddi ve manevi değerler kümesini içeren kültürel birikimleri, devlete bakış açıları da önemli farklılaşmalar meydana getirmiştir. Örneğin bazı toplumlar, köklü devlet geleneğine bağlı bir bakış açısıyla, devleti mutlak ve zorunlu bir unsur olarak algıladığı halde; bazı toplumlar, devletin sınırlı fonksiyonlara sahip olması gerektiğine inanarak, sınırları dışına çıkan kamusal faaliyetleri sakıncalı olarak değerlendirebilmektedir.

Şüphesiz kamu büyüklüğünü belirleyen sosyal faktörler sadece geçmişteki birikimleri yansıtan kültürel öğelerden ibaret değildir. Sosyal şartlar, farklı zaman dilimleri içerisinde ve farklı ülkelerde, birçok etkene bağlı olarak önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Fakat burada önemli olan sosyal şartların devlete bakış açısını nasıl etkilediğidir. Bu kısmı somutlaştıracak olursak; ekonomik konjonktürün de etkisiyle kapitalist ekonomik sistemi benimsemiş gelişme aşamasındaki herhangi bir ülkede, serbest teşebbüs bilincinin henüz yerleşme aşamasında olduğu bir toplumsal yapı görülür.¹⁰ Dolayısıyla, ülkenin karar alıcıları kapitalist bir sistemi benimsemiş olsa da, toplumun geniş kesimleri için devlet, halen çok büyük beklentilere cevap vermesi ümit edilen bir kurumu ifade etmektedir. Demokratik ülkelerde bu beklentilere siyasetçilerin ilgisiz kalamayacağı açıktır. Özellikle işsizliğin dayanılmaz boyutlara ulaştığı ülkelerde seçimle iş başına gelen hükümetler kamu hizmetlerini işsizliği hafifletmenin bir yolu olarak görmüş ve kamu görevlerini bir nevi işsizlik sigortası veya sosyal yardım müessesesi haline getirmiştir.¹¹ Bu süreç, genel bir tabirle “iş kapısı” olarak görülen devlete yeni ekonomik görevler yüklemekte, ayrıca doğrudan doğruya kamu istihdamını arttırmak suretiyle, özellikle kamu kesiminde gizli işsizlik, verimsiz örgütsel yapı şeklinde gözlemlenen yapısal problemlerle sonuçlanabilmektedir. Sosyal yapının bir tür kısır döngü haline getirdiği bu durum, gelişme yolundaki ülkelerin de önemli bir yapısal sorununu örneklendirmektedir.

Devletin ekonomik hayata müdahale derecesi ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile de yakından ilgilidir. Wagner Yasasına göre; ekonomik gelişme, kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinde ve dolayısıyla kamu harcamalarında bir artışa neden olacaktır. Ekonomik gelişmeyle birlikte devletin idari ve güvenlik görevlerini daha etkin

¹⁰ Ergül Han, **Kalkınma Ekonomisi**, (Eskişehir, ETAM A.Ş. Matbaası, 2002), s.26

¹¹ Kağnıcıoğlu, **a.g.e.**, s.39

bir biçimde yerine getirmesi gerekecek ve hukuk sistemi eskiye nazaran daha önemli hale gelecektir.¹² Ayrıca hızlı şehirleşme ve nüfus yoğunlunun artması da kamu hizmetleri için daha yüksek düzeyde kamu harcaması yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda, ülkedeki GSYH düzeyinin, zaman içerisinde devletin ekonomi üzerindeki belirleyici rolünü de değiştirebileceği düşünülebilir.

GSYH düzeyi, ekonomide kamu ve özel kesim paylaşımının bir göstergesi olduğu kadar; mali piyasa yapısı ve araç çeşitliliğinin de belirleyicisi durumundadır. Yapılan istatistikî çalışmalara göre; bir ülkedeki GSYH düzeyi arttıkça, elde edilen gelirin daha büyük bir bölümünün kamu hizmetlerinde kullanılma eğilimi artmaktadır.¹³ Bu durumun en önemli sebebi, kişi başına milli gelirin düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde vergilendirme kapasitesinin gelişmiş ülkelere göre oldukça düşük olmasıdır. Gelirin düşük olması, ekonomide kayıtlı ve kayıt dışı şeklinde ikili bir sosyal yapı oluşturmakta, vergilendirme kapasitesinin yetersiz olması ise kayıt dışı kesimin önemli bir büyüklüğe ulaşmasına yol açmaktadır. Bu durumda vergi gelirleri GSYİH düzeyinin oldukça düşük bir yüzdesini oluşturmaktadır.¹⁴ Dolayısıyla ülkedeki GSYİH artışı ve gelişmişlik düzeyine bağlı olarak kayıt dışı kesimin azaltılmasıyla birlikte, vergilendirme kapasitesi artacak ve kamu kesiminin mali imkânlarıyla birlikte ekonomik aktivitesi de büyüyecektir.

1.1.3. Konjonktürel Etkiler

Devletin ekonomi içinde üstlendiği rol, farklı zamanlarda farklı biçimlerde anlaşılmış ve uygulanmıştır. Klasik İktisat kuramının hâkim olduğu dönemde, devletin ekonomik faaliyetlerinin, ekonomik düzenin tabii işleyişini bozucu bir etkiye sahip olduğu düşüncesi benimsenmiştir. Piyasaların temizlenmesi adı verilen bu süreçte, piyasa arzı ve talebinin ekonomiyi sürekli dengede tutacağı varsayılmıştır. Buna göre kamusal

¹² Aksoy, **a.g.e.**, s.47-48, s. 115

¹³ Ertan Tosun, **Türkiye'de "Kamu Kesimi ve Özel Kesim" Ayırımının Normatif Ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları**, (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara,1996), s.33

¹⁴ Esfender Korkmaz, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, (İstanbul, Gür-Ay Matbaacılık, 1982), s.68

faaliyetler, kamu düzenini sağlayıcı, geleneksel kamu hizmetlerini yerine getiren faaliyetlerle sınırlı tutulmuştur.

1929 Ekonomik Buhranı ve Klasik İktisat Kuramı’nın bu Buhranı açıklamakta yetersiz kalması, ekonomide kamu müdahalesinin olması gereken düzeyine yönelik düşünceleri değiştirmiştir. Devlete daha aktif görevler yükleyen bu düşünce değişimi, Konjonktürel bir etkiye yol açmıştır. Özellikle Keynes’in, genel bir ifadeyle, “piyasaların kendi içerisinde önemli aksaklıkları barındırdığı ve devletin ekonomiye müdahalesinin kaçınılmaz olduğu” yönündeki analizleri birçok ülkedeki kamusal ekonomik faaliyetlerin bilimsel alt yapısını oluşturmuştur. Devlet anlayışında meydana gelen bu değişiklik “Sosyal Refah Devleti”nin de gelişmesine paralel olarak, kamusal faaliyetleri geleneksel fonksiyonlarının dışına çıkarmış ve ekonomik hayatın önemli bir parçası haline getirmiştir.

Devletin ekonomi içindeki rolü ve kamu müdahalesinin derecesine yönelik düşünceler, 1970’li yıllarda tekrar önemli bir değişme süreci içine girmiştir. Bu dönemde sosyal refah devleti anlayışının düşünce temelleri sarsılmaya başlamış veya sosyal refah devleti, farklı biçimde algılanmaya başlamıştır. Bu durumun en önemli göstergesi, ekonomik büyüme ile sosyal büyüme arasındaki büyük farklılıktır. 1970’li yıllara kadar sosyal harcamalar normal hızında artarken üretim artışında yavaşlama görülmüş, GSYH içerisinde sosyal kesintilerin payı çok büyük boyutlara ulaşmıştır.¹⁵

Refah devletinin krize girmesi farklı sebeplerle açıklanmaktadır. Bunlardan en önemlisi, yeni adı Dünya Ticaret Örgütü (WHO) olan Gümrük Tarifeleri ve Ticareti Çok Taraflı Anlaşması (GATT) çerçevesinde yürütülen, Dünyada ticari serbestliği sağlamaya yönelik uygulamalardır. Dünyada serbest ticaretin gelişmesi küresel bir rekabete neden olmuş ve bu rekabet içerisinde, üretim maliyetlerinin (özellikle iş gücü maliyetlerinin) azaltılmasına yönelik düzenlemeler ve modern işletmecilik anlayışıyla birlikte verimli örgütsel yapılanmalar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu uygulamaların ortaya çıkardığı küreselleşme olgusu karşısında ülkeler, ekonomilerinin dünya ile entegrasyonunu sağlamaya çalışmış, bir taraftan tam rekabet koşullarını sağlayıcı düzenlemelerle sermaye

¹⁵ Pierce Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, Çeviren: Burcu Şahinli, (Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, 2004), s. 15–16

birikiminin büyümesini teşvik ederken, diğer taraftan da üretim maliyetlerindeki artışı gerekçe göstererek sosyal refah önlemlerinde kısıntılar yapmak durumunda kalmıştır.

1980’li yıllarda uygulamaya başlanan, ama özellikle 1989 sonrasında birçok ülkede yoğunlaşan reform süreçleri “neo-liberalizm” olarak adlandırılmaktadır. Bu reformlar üç farklı alanda hissedilmektedir. Bunlar: hükümetlerin enflasyonu durdurmak ve bütçe açıklarını kontrol etmek için uyguladıkları istikrar politikaları, kamu iktisadi teşebbüsleri, finansal hizmetler, madencilik ve turizm gibi alanlarda özelleştirme politikaları ve üçüncüsü de dış ticaret politikalarının dışa açılmasına yönelik politikalar¹⁶. Bu süreçte devlet, bütün kurum ve kuruluşlarını piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamaya yöneltmiş, kamu teşebbüsleri kurarak ekonomiye doğrudan müdahale etmek yerine, kural koyucu ve koyduğu kuralları yorumlayıcı bir hakem kimliğine bürünmüştür.

Bu dönemde Keynesyen İktisadi Düşünce bilimsel olarak sarsılmıştır. Keynesyen görüşü benimseyen iktisatçıların enflasyon ve işsizliğin bir çelişki olduğu yönündeki görüşleri, enflasyon ile işsizliğin aynı anda görüldüğü stagflasyon olgusunu açıklamakta yetersiz kalmıştır. Stagflasyon’un en önemli etkisi, maliye politikalarının olumsuz yönlerini ortaya çıkarması ve dolayısıyla devletin ekonomiye maliye politikalarıyla değil, para politikalarıyla müdahale etmesi gerektiği görüşünün benimsenmesine yol açmasıdır. Kamu otoritesinin para politikalarıyla ekonomide parasal istikrarı sağlamaya yönelmesi, devletin piyasalar üzerindeki hakem kimliği ile de uyumlu bir görüntü oluşturmıştır.

Sonuç itibarıyla son dönemde, küreselleşen yeni ekonomik düzenin gereği olarak, özelleştirme uygulamaları, taşeronlaşma, esnek örgütsel yapılanma gibi birçok yapısal değişiklikle devletin ekonomi içerisinde ağırlığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Nitekim gelişmiş ekonomilerde, özelleştirme uygulamalarının etkisiyle, hizmet sektöründeki iş gücünün alt sektörler itibarıyla dağılımında diğer sektörlerde çalışanların oranı artarken kamu hizmetlerinde çalışanların sayısı değişmemiştir.¹⁷

¹⁶ Bülent Günsoy, **Küreselleşme: Bir Varoluş Çözümlemesi**, (Bursa, Ekin Kitabevi, 2006), s. 187

¹⁷ Faruk Sapançalı, **1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü ve İstihdama Etkisi**, (Kamu-İş Dergisi, Cilt:4, Sayı:3, Ocak 1998), s. 151

2. KAMU İSTİHDAMININ RANT BOYUTU

Fransızca bir kelime olan rant, bir mal veya para için, belirli bir süre içinde emek verilmeksizin sağlanan geliri ifade etmektedir.¹⁸ Rant kelimesinin bu anlamıyla, istihdam alanında kamusal rantlar, kamu kesiminde çalışan işgücünün piyasa koşullarında çalışan iş gücüne kıyasla emek vermeden elde ettiği maddi veya manevi faydayı ifade etmektedir.

Çalışmanın bu kısmında kamu kesiminde istihdam edilenlerin, piyasa şartlarında çalışan işgücüne göre ek bir fayda sağlayıp sağlamadığı tartışılacaktır. Fakat bu analizin tek yönlü ve eksik olduğu düşünülebilir. Şöyle ki; kamu istihdamının ayrıca ele alınmasının asıl sebebi, kamu istihdamı ile piyasa istihdamı arasında görülen yapısal farklılıklardır. Bu yapısal farklılıkların, her iki alanda da çalışan işgücü için olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu kesiminde istihdam edilen işgücünün çeşitli sebeplerle elde ettiği rantlar açıklanırken, piyasa şartlarında çalışan işgücüne göre pozitif ve negatif yönleriyle birlikte ele alınması daha sağlıklı olacaktır. Kaldı ki özel sektör istihdamına kıyasla kamu istihdamındaki negatif unsurların, kamudaki verimsiz örgütsel yapılanmaya kaynak teşkil edebileceği düşünülebilir.

2.1. Kamu İstihdamında Görülen Rantların Sebepleri

İstihdam alanında kamusal rantların birçok nedeni olmakla beraber, temelde bu rantların kaynağını, kamu kesiminin özel kesime göre tümüyle farklı bir yapı ve işleyişe sahip olmasına dayandırmak mümkündür. Bu başlık altında kamu kesiminin yapısı analiz edilerek ranta yol açan sebeplerin kaynağı tartışılacaktır.

Özel kesimde faaliyet gösteren örgütler yapıları itibariyle genel olarak şu özellikleri göstermektedir:

- Ferdiyetçilik ve özel mülkiyet
- Rasyonellik
- Tam Rekabet

¹⁸ Türk Dil Kurumu, (<http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.ASP?kelime=rant>), Erişim: 02.05.2006

Ferdiyetçiliğin ön planda tutulduğu ve mülkiyetin mutlak olduğu piyasa ekonomisinde tam rekabet koşulları, piyasada faaliyet gösteren firmaları rasyonel hareket etmeye zorlamaktadır. Aksi takdirde rekabet gücü olmayan firmaların piyasada tutunması mümkün olmayacaktır. Verimliliğin temel ilke olduğu bu örgütsel yapılanmalar, istihdam açısından da bazı gereklilikler içermektedir. Esnek bir organizasyon yapısına sahip olan firmalarda karar alma sürecinin hızlı olması, istihdam edilen personelin verimli çalışması karşılığında yüksek ücret alması, terfi etmesi ve çeşitli sosyal avantajlara sahip olması gibi olumlu düzenlemelere işlerlik kazandırdığı kadar; verimsiz çalışması durumunda düşük ücretle çalışması veya işten çıkarılmasını da mümkün hale getirmektedir.

Kamu kesimi faaliyetlerinin temelinde iki özellik ön plana çıkmaktadır:

- Kamu hukuku kuralları ile bağlıdır.
- Kamu hukuku kuralları kamusal fayda esasına göre hazırlanmaktadır.

Bu özellikler iktisadi rasyonaliteye ters düşebilmektedir. Kamu hukuku kurallarına bağlı kalınması, bürokratik sürecin işlemesine neden olmakta, karar alınmasını ve alınan kararların uygulanmasını geciktirmektedir. Gecikme süreci ise kamudaki örgütsel yapılanmalar için bazı önemli maliyetler yükleyebilmektedir.

Bürokrasi, özellikle kamu kesiminin verimsizliğini ve kırtasiyecilik yapısını ifade eden ve genel kabul gören bir örgütsel yapıyı akla getirmektedir.¹⁹ Bürokratik örgütsel yapının görüldüğü kamu kesiminde, personelin verimli çalışabilmesi için, kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmesi gerekmektedir. Fakat bu durum personelin değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket edebilme gücünü kısıtlamaktadır.²⁰

Kamu hizmetleri yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülmektedir. Kamu örgütleri, hukuksal çerçevenin sunmuş olduğu bu sınırlılıklar nedeniyle özel kesimde faaliyet gösteren örgütlere kıyasla esnek bir yapılanmaya sahip değildir. Kamu kurumlarında yöneticilerin karar ve eylem serbestliği, bir firma yöneticisine oranla daha çok kısıtlanmış durumdadır. Bu farklılık istihdam politikası açısından da geçerlidir. Kamu yöneticilerinin

¹⁹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, (İstanbul, Erkam Matbaacılık, 1998), s. 189

²⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 203

sürekli biçimsel kurallara bağlı hareket etmesi, çalışan bütün personelin aynı yasal statüde değerlendirilmesine yol açmakta, personel arasında verimliliği teşvik etme yönünde herhangi bir farklılık yaratmamaktadır. Kararların hiyerarşinin üst kademeleri tarafından alınması nedeniyle ücret artışları, terfi işlemleri, disiplin uygulamaları veya işten atılma gibi uygulamaların uzun zaman alabilmesi kamu istihdamının temel yapısal özelliğini oluşturmaktadır.²¹

Kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan bürokratik süreçle birlikte, kamu yöneticilerinde siyasi ve popülist kaygıların personel politikalarına yansması, kamu işyerlerinde örgütlenen sendikaları iş gücü tekeli haline getirmekte ve disiplin uygulamalarının yavaşlamasına neden olmaktadır. Bu durum özellikle vasıfsız iş gücü için ücretler ve iş güvencesi gibi konularda kamusal rant şeklinde değerlendirilebilecek uygulamalara yol açmaktadır. Ayrıca kamu örgütlerinde esnek bir yapılanmanın olmaması nedeniyle, verimlilik yerine kıdemi esas alan; ücret, görevde yükselme, yıllık izin vs. gibi uygulamalar, kamu istihdamında içe dönük kamusal rantlara zemin hazırlamaktadır.

2.2. Kamu İstihdamında Görülen Rant Türleri

2.2.1. Ücretler

Geniş anlamıyla ücret, üretim faktörü olarak işgücünün fiziksel ve/veya düşünsel bir çabayla meydana getirdiği değer bir karşılığı olarak üretilen değerden aldığı payı ifade etmektedir. Dar anlamda ise belirli bir hizmetin karşılığı olarak insan emeğine ödenen parasal bedeldir.²²

Ücretin önemi insan faktörünün üretim faaliyetlerinde kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Üretim süreci içinde insan emeğinin kullanılması sermaye faktörünün kullanılmasından farklıdır. Çünkü emeği bireyden ayırmak mümkün

²¹ Eryılmaz, a.g.e., s. 241

²² Doğan Kestane, **Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği**, (Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı Araştırma Plan ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ocak-Nisan 2003, Sayı:142), s. 126-142

olmadığından, emeğin satıcısı işin yapıldığı yerde fiziksel olarak bulunmak zorundadır.²³ Ücrete verilen önem bir bakıma insana verilen önemi ifade etmektedir. İnsana önem verilmeyen bir üretim sürecinde ise verimliliğin düşük olması ve çeşitli sosyal problemlerin yaşanması kaçınılmazdır.

Ücreti önemli kılan bir başka husus, toplumun geniş kesimlerinin gelirini ücretlerden sağlıyor olmasıdır. Ülkedeki ücretler genel düzeyi bir bakıma bireylerin satın alma gücünü göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında ücretlerin sosyal önemi ortaya çıkmaktadır.²⁴ Sosyal barış ve refahın sağlanmasında adil bir ücret sisteminin varlığı büyük öneme sahiptir. Aksi halde adil olmayan bir gelir dağılımının kaçınılmaz sonucu olarak sosyal çatışmalara kadar varabilen bir süreç başlayacaktır.

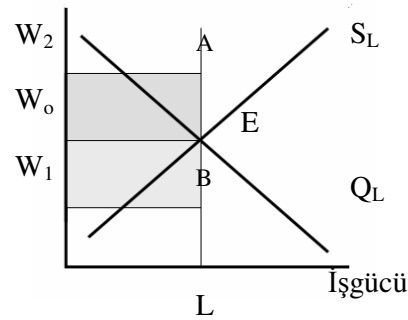
Ücretler, insan unsuru esas alınarak değerlendirildiğinde bütün emek piyasalarında görülmesi olası, genel bir düşük ücret problemi araştırma konusu olacaktır. Fakat sosyal açıdan değerlendirildiğinde ücret farklılıklarından kaynaklanan adil olmayan bir gelir dağılımı ve bu dağılımın yol açtığı sosyal problemler araştırmanın temasını oluşturacaktır. Şüphesiz sosyal huzursuzluğa yol açan ücret farklılıklarının birçok nedeni vardır. Fakat araştırmanın konusu olarak ele alınan ücret farklılıkları nedenleri ve sonuçları itibarıyla teorideki öğretilerden farklıdır. Teoride işlerin ve işgücünün farklılığından kaynaklanan ücret farklılıkları piyasa koşullarında arz ve talep eğilimlerine göre gerçekleşmektedir. Kamu müdahalesini bu süreç içinde değerlendirmek ücret farklılıklarına yeni bir boyut kazandırmaktadır.

Bu noktada temel soru şudur: “Kamunun doğrudan veya dolaylı olarak emek piyasalarına müdahale etmesi ücretler arasında adaletsizliğe yol açarak belli bir kesimin lehine herhangi bir rant sağlamak mıdır?” burada aslında bir bakıma kamu müdahalesinin olmadığı varsayımında ücretlerin hangi noktada dengeleneceği sorusuna cevap aranmaktadır. Aradaki fark “rant” oluşturmaktadır. Aşağıdaki şekilde bu durumu görebiliriz:

²³ M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, (İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., , 2005), s. 429

²⁴ Rıdvan Karalar, **Genel İşletme Ekonomisi**, (Ankara, Özcan Ofset, 1993), s. 370

Ücret Düzeyi



Şekil 3 Ücretlerde Kamusal Rantların Oluşumu

Herhangi bir müdahalenin olmadığı ve aynı işi gören bir işgücünün bulunduğu bir emek piyasasında istihdamın ve ücretlerin piyasa koşullarında emek arzı ve emek talebinin dengelendiği E noktasında sağlandığını varsayalım. Ücretler W_0 ve istihdam edilen işgücü L düzeyindedir. Daha sonra bu emek piyasasında çalışan işgücünün bir kısmının kamu tarafından istihdam edildiğini ve kamunun özel kesimin istihdam ettiği işgücü sayısını değiştirmedikçe varsayalım. Bu noktada kamu kesiminin istihdam ettiği iş gücü için ücretler hangi düzeyde olacaktır?

Kamu otoritesinin ücretleri çeşitli sosyal sebeplerle W_2 düzeyine yükselttiğini varsayalım. Piyasa şartlarında çalıştığı W_0 düzeyinde ücret alacak olan bu işgücü, piyasa koşullarında çalışan ve aynı işi gören işgücüne göre $W_0 W_2 AB$ alanın kadar bir ücret rantı sağlayacaktır.

Bu noktada akla gelen soru şudur: “kamu otoritesi ücret düzeyini, denge ücret düzeyi olan W_0 ücretinden daha düşük bir düzeyde belirleyebilir mi?” böyle bir durum söz konusu olduğunda bu kez piyasa koşullarında çalışan işgücünün ücret avantajı olacaktır. İşgücü arzının sadece ücretler tarafından belirlendiği varsayımında hiç kimse kamu sektöründe çalışmak istemeyecektir. Fakat ücret dışı unsurlar göz önüne alındığında durum farklıdır. Örneğin bireylerin kamuda çalışma isteğinin en önemli

gerekçelerinden biri iş güvencesi ve sürekli ve düzenli gelirdir.²⁵ Bu nedenle daha düşük bir ücretle kamuda çalışmak daha cazip gelmektedir. Fakat her ne kadar piyasa koşullarında çalışan işgücü lehine bir ücret avantajı söz konusu olsa da, rant oluşturup oluşturmadığı tartışmalı bir konudur. Çünkü kamuda çalışmak bir zorunluluk değildir. Bireyler kendi istekleri ile kamuda çalışmakta ve düşük ücrete razı olmaktadır.

İstihdam alanında ücretler için kamusal rantları analiz etmede benzer hizmet dallarında çalışan personelin karşılaştırılması yöntemi bazı önemli hatalar içerebilir. Çünkü kamu hizmetinin fiyatını saptamak güçtür. Özel kesimin ürettiği mal ve hizmetin fiyatı ise bellidir. Bu nedenle ücret ödemelerinde esas alınacak kriterler kamu ve özel kesimde farklılık göstermektedir.²⁶ Kamu kesimi ve özel kesim ücret farklılıklarında sadece ücretler değil, çalışma şartları ve ücret dışı sağlanan imkânlar dikkate alınmalıdır. Fakat böyle bir değerlendirme kamusal istihdamın ücret rantlarının daha yüksek düzeyde çıkmasına neden olacaktır. Çünkü kamu kesimi gizli işsizliğin yoğun olarak görüldüğü bir istihdam alanı olarak değerlendirilmektedir.²⁷ Dolayısıyla aynı ücreti aldığı varsayılsa bile, kamu kesiminde daha az iş gören ve daha iyi çalışma koşullarına sahip olan personelin, çalıştığı iş ve aldığı maaş birlikte değerlendirildiğinde, kamusal bir rant sağladığı savunulabilecektir.

Kamu kesimi ve özel kesim arasında ücret farklarının analizinde örgütlerin personeline ücret ödemede kullandığı kriterler esas alınabilir. Modern işletmecilik ilkelerini uygulayan ve verimliliği amaçlayan özel kesim işletmelerinde ücret ödemelerine esas teşkil edecek olan işin değerini saptanırken; işin güçlüğü, eğitim ve mesleki deneyimi, işletme çevresinin koşullarını, işin ruhsal ve düşünsel ağırlığı gibi kriterler kullanılmaktadır. Böylece çalışanlara adil bir ücret ödenerek işgücünün ürettiği değer ile aldığı ücret arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır.²⁸

²⁵ Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, (Ankara, Yargı Yayınları, 1999), s. 26

²⁶ Doğan, **a.g.k.**, s. 126-142

²⁷ Biçerli, **a.g.e.**, s. 429

²⁸ Karalar, **a.g.e.**, s. 371-372

Kamu kesimi ücret ödemelerinde kullanılan ücret rejimi 4 tür ödemededen oluşmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz²⁹:

Aylık: ödeme sisteminin ana unsurunu oluşturmaktadır. Aylık ödemelerinde gösterge aylığı ve sabit bir maaş katsayısı kullanılmaktadır.

Yan Ödemeler: nitelik ve çalışma koşullarındaki güçlük, sağlık ve hayat tehlikesi, personelin sağlanmasında ve göreve alınmasında belirli yerlerde güçlük bulunması gibi nedenlerle yan ödemeler yapılmaktadır.

Ek Gösterge: kamu görevlisinin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği hizmet süresi ve eğitim düzeyi gibi konular göz önüne alınarak en üst devlet memuru aylığının brüt tutarının belirli bir oranında ilgili personel sınıfına ödenmektedir.

Sosyal Yardım Hizmetleri: bu yardımların bir kısmı düzenli olarak ödenirken (lojman tazminatı, aile yardımı, çocuk yardımı gibi) bir kısmı bir defaya mahsus olarak ödenmektedir. (doğum yardımı, ölüm yardımı gibi)

Yukarıda görüldüğü gibi kamu kesiminde ücret ödemelerinde çalışanların etkinliğini ve verimliliğini arttırmaya yönelik düzenlemeler yoktur.³⁰ Ücret ödemelerinde farklılık görülse de bu farklılığın kaynağını verimlilikten ziyade bazı sınıfsal özellikler oluşturmaktadır.

Kamu kesiminin ücret politikasının özel kesim ile karşılaştırılmasında işgücünün vasıf durumuna göre ikili bir ayırım yapılmaktadır. Vasıfsız iş gücünün arzı talebinden fazla olması nedeniyle piyasa şartları bu iş gücünün ücretlerini asgari düzeye itmektedir. Kamu kesiminde ise çeşitli sosyal ve siyasal sebeplerle vasıfsız iş gücü için piyasa düzeyinin üzerinde ücret ödenmektedir. Vasıflı işgücünde ise emek talebi emek arzından fazladır. Bu nedenle piyasa bu işgücüne yüksek ücret öderken kamu kesiminde uygulanan mevzuat ve bürokrasi vasıflı çalışanlara yüksek ücret ödenmesine engel olmaktadır.³¹

²⁹ Aysu Serdar, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücretlendirmede Yeni Yaklaşımlar**, (Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı 1, 2002), s. 53-61

³⁰ Serdar, **a.g.k.**, s. 53- 61

³¹ Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, (İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997), s. 344-345

2.2.2. İş Güvencesi

Her örgütün kendine göre amaçları bulunmaktadır. Örgütler bu amaçlara ulaşabilmek için insan kaynaklarını en etkin bir şekilde kullanmak ister. İnsan kaynakları yönetiminde etkinliğin sağlanması için personelin disiplinini sağlamaya yönelik önlemlerin alınması zorunludur. Çünkü örgüt içinde çeşitli sebeplerden dolayı çalışanların disiplinsiz davranışları görülebilir. Örgüt yöneticileri ise meydana gelmesi olası olan bu davranışlara karşı disiplin önlemleri almak zorundadır.

Örgütlerde disiplinin sağlanabilmesi için işten çıkarmaya kadar varabilen müeyyideler uygulanmaktadır. Bu müeyyideleri belirleyen hukuksal çerçevede ve müeyyidelerin uygulanmasında kamu kesiminde ve özel kesimde faaliyet gösteren örgütler arasında büyük farklılıklar görülmektedir.

İş güvencesi, kamu kesiminde çalışmayı cazip hale getiren en önemli etkenlerden biridir.³² Bu nedenle kamudaki iş güvencesi düzeyinin piyasa şartlarının sunmuş olduğu iş güvencesine göre rant oluşturduğu düşünülebilir. Bilindiği gibi rant, emek verilmeden sağlanan faydayı ifade etmektedir. Bu hususta ranta esas teşkil edebilecek temel kriter, her iki sektörde de aynı disiplinsiz davranışta bulunan personelin karşılaşacağı müeyyidelerin karşılaştırılmasıdır.

Piyasa şartlarında rasyonellik ilkesine göre faaliyet gösteren firmalar personel disiplini sağlamak için kendi içinde çeşitli müeyyideler öngörmektedir. Disiplin cezaları ve müeyyideler, sağlıklı bir örgüt yapısı ve verimlilik için son derece önemlidir. İşten çıkarma uygulamaları ise aslında firmaların başvurduğu en son yöntem olsa da, özellikle işsizliğin ve dolayısıyla emek arzının çok fazla olduğu piyasa şartlarında sıkça karşılaşılan bir durumdur.

Örgütler kendi amaçları ile çalışanlarının amaçlarını uyumlu hale getirme çabası içindedir.³³ Fakat bu uyumun sağlanamaması halinde, örgüt yöneticileri öncelikle çeşitli disiplini uygulamaları ile çalışanını adapte etmeye çalışacak, yine başarısız olunması

³² Eryılmaz, a.g.e., s. 241

³³ Ramazan Geylan, **Personel Yönetimi**, (Eskişehir, Birlik Ofset Yayıncılık, 1999), s. 168

halinde çalışanı ile yollarını ayırma isteğinde olacaktır. Bu durum piyasa ekonomisi varsayımlarından rasyonellik ilkesinin dolaylı bir sonucudur.

Rasyonel hareket eden bir örgütte çalışanın yaptırımlara konu olabilmesi, öncelikle şu koşulların gerçekleşmiş olmasına bağlıdır.³⁴

- Kendinden beklenen davranışı bilmelidir.
- İş başarabilecek niteliklere sahip olmalıdır.
- İsteyerek kendinden beklenen davranışın dışına çıkmış olmalıdır.

Kamu otoritesi, bu şartların dışında keyfi işten çıkarmaları denetlemek, ekonomik gerekçelerle toplu işten çıkarmanın işçiye yüklediği maliyeti en aza indirmek; sendikaya üye olmak veya ırk ve cinsiyet benzeri alanlarda, ayrımcılığı engellemek gibi birçok amaçla koruyucu ve düzenleyici bir çerçeve oluşturmaktır.³⁵ Fakat yasa koyucu çoğu kez, işletmelerde iş gücü hareketlerinin önüne geçmemek amacıyla, iş güvencesi yerine kıdem tazminatı gibi uygulamaları devreye sokmaktadır.³⁶

Serbest piyasa ekonomisini benimseyen ülkeler için bu uygulamaların kabul edilebilir bir gerekçesi olduğu düşünülebilir. Çünkü bu ülkelerde ekonomik kalkınma, sosyal refah önlemlerinden daha öncelikli bir hedef durumundadır. Ekonomik kalkınmanın sağlanması ise piyasa şartlarında özel girişimlerin güçlenmesine bağlıdır. İşletmelerin küresel pazarda rekabet edebilmelerini sağlamak suretiyle ulusal rekabet gücünün artırılması hedeflenmişse, endüstri ilişkileri sisteminde katılık derecesinin düşürülmesi gerekmektedir³⁷

Piyasa şartlarında faaliyet gösteren firmalar için her ne kadar kamu otoritesi tarafından iş güvencesini sağlamaya yönelik önlemler bulunsun da, kapitalist ekonominin işleyişi bakımından tam anlamıyla bir iş güvencesinden söz etmek mümkün değildir. Bu

³⁴ Geylan, a.g.e., s. 170

³⁵ Ayhan Görmüş, **İş Güvencesi**, İsguc.org internet sitesi, makaleler, (http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=209&pg=m), Erişim: 27.04.2006

³⁶ Pir Ali Kaya, **Türk İş Hayatında Kıdem Fonu Tartışmaları**, İsguc.org internet sitesi, makaleler, (http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=153&pg=m), Erişim: 27.04.2006

³⁷ Rabia Yüksel ve Server Yıldız, **İş Güvencesi Yasa Tasarısı: Emelin Çalışma Hakkının Korunması mı? Sermayenin Rekabet Avantajını Kaybetmesi mi?**, (Uludağ Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı:1,2002), s. 63-78

işletmelerde çalışan personel, işletmenin amaçlarına ters düştüğü takdirde her an çeşitli gerekçelerle işten çıkarılma riskiyle karşı karşıyadır.

Kamu kesimi çalışanları için ise durum tamamen farklıdır. Kamu yönetiminde memurların iş güvencesi öncelikle hizmette kalma güvencesi ile sağlanmıştır. Hizmette kalma güvencesi, memurun kazanılmış hakları ile memurluk statüsünü koruma güvenliğidir. Kariyer sistemi ile memurluk bir meslek durumuna getirilmiş, her türlü tehlikelere karşı bir statü kazandırılmıştır.³⁸ Türkiye’de memurluğun bu yönünün istismara uğramaması için kanun koyucu 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda cezaları beş türe ayırmış ve her birinin anlamlarını tek tek açıklamıştır.³⁹ Bu cezalar şu şekilde sıralanmıştır:

- Uyarma
- Kınama
- Aylıktan kesme
- Kademe ilerlemesinin durdurulması
- Devlet memurluğundan çıkarma

Memurluğun meslek statüsüne getirilerek koruma sağlanması sistemi zamanla kapalı bir hale getirmiş, verimsiz çalışmak suretiyle görevlerini yerine getirmeyen memurlara karşı uygulanacak disiplin önlemlerine karşı kamu bürokrasisinin isteksiz ve ilgisiz olmasına neden olmuştur.⁴⁰ Burada aslında kamu personelinin disiplinsizliğine karşı kanunların yetersizliğinden değil kamu bürokrasisinin isteksizliğinden söz edilebilir. Bu nedenle özel iş hukuku çerçevesinde kamu kesiminde istihdam edilen işçiler için de aynı bürokratik sürecin işleyeceği savunulabilir.

İş güvencesi hususunda yapılan tartışmaların temel konusu, kamu örgütlerinde gerçekten özel sektöre göre işten atılmaya kadar varabilecek bir disiplinsizlik, verimsizlik, uyumsuzluk veya başka bir sebepten kaynaklanan yapısal problemlerin bulunup bulunmadığıdır. Bu noktada daha pratik bir yöntem olarak özelleştirme uygulamalarına bakmak yeterli olabilir. Aşırı istihdam veya gizli işsizliğin yoğun olarak

³⁸ Ahmet Akgün, Halil Can ve Şahin Kavuncubaşı, **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, (Ankara, Ankara Siyasal Kitabevi, 1995), s. 18

³⁹ Tortop, **a.g.e.**, s. 220-225

⁴⁰ Akgün, Can, Kavuncubaşı, **a.g.e.**, 19

görüldüğü kamu işletmelerinde özelleştirme sonrasında işten çıkarılma sıkça karşılaşılan bir olgudur. Bu nedenle kamu otoritesi, ortaya çıkabilecek olası sosyal problemlere karşı çeşitli yasal düzenlemelerle önlem almakta, kamuda çalışan işçilerin işsiz kalmak suretiyle uğradıkları mağduriyeti önlemeye çalışmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları sonrasında ortaya çıkan sosyal problemler, kamuda önemli ölçüde gizli işsizliğin ve verimsiz örgütsel yapılanmanın varlığını ortaya koymaktadır. Buna karşılık, yukarıda da belirtildiği gibi, özel işletmelerde bu şekilde gizli işsizliğin görülmesi daha uzak bir ihtimaldir. Çünkü gizli işsizlik ve verimsiz örgüt yapılanmaları tam rekabet piyasasında rasyonelliğe ve modern işletmecilik anlayışına uygun düşmeyen bir durumdur. Dolayısıyla kamu kesiminde çalışanların özel kesimde çalışanlara göre, iş güvencesi konusunda, önemli ölçüde kamusal bir rant sağladığı savunulabilir.

2.2.3. Çalışma Koşulları

Örgütlerde personel yönetimi konusunda yürütülen önemli faaliyetlerden biri de işe alınan ve yetiştirilen personelin fiziksel ve zihinsel gücü ile yeterlilik ve becerisinin korunmasıdır.⁴¹ Gerek ülke içinde düzenleyici hukuk kurallarıyla, gerekse uluslararası kuruluşların çabalarıyla iş yaşamının sağlık ve güvenlik yönünden korunması için gerekli standartlar oluşturulmuştur.

İşverenlerin çalışma koşullarını gerekli standartlara ulaştırmasının yasal bir zorunluluk olmasının yanında; sosyal, ekonomik ve insani gerekçeleri de vardır. Personelin hangi koşullarda çalıştığı, her şeyden önce insana verilen değer bir göstergesidir. Ayrıca işletmeler, insan kaynaklarında verimlilik artışını sağlayabilmek için çalıştırdığı personelin çalışma koşullarını iyileştirmek zorundadır. İş güvenliği konusunda alınan önlemler, işletmenin iş kazaları nedeniyle uğrayabileceği olası zararları da önlemek suretiyle maliyeti azaltarak işletmeye ekonomik bir katkı sağlamaktadır.

⁴¹ Akgün, Can, Kavuncubaşı, **a.g.e.**, s. 390

Türkiye’de çalışma koşullarının çerçevesi 4857 Sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde belirlenmektedir. Kanun, bütün işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine, faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanmaktadır.⁴² İş kanununda kamu kesimi için özel hükümler getirilmemiştir.

Çalışma koşullarını düzenleyen yasanın bütün kesimleri kapsamaması nedeniyle özel işletmelerde ve kamu işletmelerinde çalışma koşulları ile ilgili bir farklılık olmaması beklenir. Yasa taslağının uluslararası standartlar göz önüne alınarak hazırlanmış olmasına rağmen, çalışma koşulları açısından çeşitli kesimler arasında görülen olumsuzluklar, uygulamadaki ve denetimdeki eksikliklerden kaynaklanmaktadır.⁴³

Bu noktada cevabı aranan soru şudur: “uygulamada kamu örgütleri ile özel işletmeler arasında personelin çalışma koşulları arasında bir farklılık var mıdır? ve bu farklılıklar bir rant oluşturmakta mıdır?” bu soruya iki farklı açıdan kamu çalışanlarının daha uygun koşullarda çalıştığı cevabı verilebilir.

Birincisi: kamu otoritesi, kanun hükümlerini kanunda belirtilen şekilde uygulanmak üzere hazırlamaktadır. Bu nedenle kamu otoritesinin kanunlara aykırı hareket ederek işçilerin çalışma koşullarını gerekli standartların altında belirlemesi uzak bir ihtimaldir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda kamu çalışanları, yukarda bahsi geçen iş güvencesinin de etkisiyle, gerekli mercilere başvurarak hakkını arama konusunda özel kesimde çalışan işçilere nazaran daha cesur davranacaktır.

İkincisi: kamu işletmelerinde işçi sendikalarının yoğun faaliyetleridir. İşçi sendikaları, pazarlık güçlerinin daha yüksek olması nedeniyle, tekel ve/veya oligopol piyasalarda örgütlenmeyi tercih etmektedir.⁴⁴ Kamu işletmelerinin faaliyet gösterdiği piyasa yapısı ise genellikle doğal tekellerden oluşmakta, bu nedenle sendikalar kamu teşebbüslerinde daha rahat örgütlenebilmektedir. İşçi sendikalarının geniş bir hareket alanına sahip olması, çalışma koşullarındaki olumsuzlukları gidermede daha aktif bir rol almalarına sebep olmaktadır. Rekabetçi bir piyasada faaliyet gösteren işletmelerde ise

⁴² 4857 Sayılı İş Kanunu, Madde 1, Resmi Gazete Yayın Tarih ve Sayısı: 10.6.2003 – 25134

⁴³ Can Tuncay, Tebliğ : “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyum ve Yeni Yönetmelikler” (İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, 24 Şubat 2004 / İstanbul)

⁴⁴ Biçerli, a.g.e., s. 347

sendikaların pazarlık gücü sınırlıdır. Bu nedenle işçilerin çalışma koşullarında yapılacak düzenlemeler için işveren üzerinde yeterince baskı kuramayabilir.

Çalışma koşullarında farklılığa yol açabilecek unsurlar tespit edildikten sonra ikinci soru: “farklılıkların kamusal bir rant sağlayıp sağlamadığı”dır. Rant kavramının tanımından hareketle, rantı esas teşkil edecek husus, çalışma koşulları için belirlenen standartların ne kadar uygulandığıdır. Bu noktada iki farklı yaklaşım üzerinde durulabilir.

Birincisi kamu işletmeleri ve özel işletmelerde çalışma koşullarının iş kanunu çerçevesinde belirlenen standartların altında olması varsayımında çalışma koşulları arasındaki farklılığın kamusal bir rant sağlayıp sağlamayacağıdır. Burada normatif iktisat tartışmanın çerçevesini oluşturmaktadır. Kamu otoritesi “ne olmalıdır?” sorusundan hareketle yasal düzenlemelerle kamu yararını gözeterek iş piyasalarına müdahale etmektedir.⁴⁵ Böyle bir durumda kamusal rantın varlığı meseleye nereden bakıldığına bağlıdır. Kamu otoritesinin iş piyasalarına yasal düzenlemelerle müdahale etmesi eleştiriliyor ve çalışma koşullarının piyasa şartlarına bırakılması gerektiği savunuluyorsa çalışma koşullarında kamusal bir rantın varlığından söz etmek mümkündür. Fakat piyasa şartlarında devlet müdahalesi olmadan sağlanacak çalışma koşulları düzeyinin, toplumsal açıdan optimum düzeyin altında olacağı gerekçesiyle iş piyasalarına kamu otoritesinin müdahale etmesi⁴⁶ gerektiği savunuluyorsa kamusal ranttan söz edilemez. Bu durumda eleştiri noktası yasal düzenlemelerin niçin tam anlamıyla uygulanmadığı yönünde olacaktır.

İkincisi kamu işletmelerinde çalışma koşullarının yasal düzenlemelerin öngördüğü çerçevenin dışına çıkarak daha yüksek bir düzeyde sağlandığı halde özel işletmelerde çalışma koşullarının bu çerçevenin altında gerçekleşmesi durumudur. Bu durumda mutlak bir kamusal rantın varlığından söz etmek mümkündür. Çünkü hem uygulama, hem de yasal çerçevenin öngördüğü sınırlar itibarıyla kamu çalışanları ile özel işletme çalışanları arasında önemli bir farklılık ortaya çıkmaktadır. Böyle bir duruma uygulamada rastlanıp rastlanmayacağı bu çalışmanın ikinci kısmında tartışılacaktır.

⁴⁵ Biçerli, **a.g.e.**, s. 431

⁴⁶ Biçerli, **a.g.e.**, s. 431

2.2.4. Diğer Rant Türleri

Yukarıda kamu çalışanları için daha fazla ön planda olan bazı rant türleri açıklanmaya çalışılmıştır. Kamu çalışanlarının özel kesim çalışanlarına göre daha farklı kamusal rantlar elde ettikleri savunulabilir.

Kamu çalışanlarının emeklilikleri özel kesimde çalışanlara göre farklı bir sosyal güvenlik rejimi uygulamasına tabidir. Bu uygulamayı Türkiye’de emekli sandığı yapmaktadır. Söz konusu uygulamaların sosyal güvenlik hakkı açısından devlet memurlarına sağladığı bazı ayrıcalıklar vardır.⁴⁷ Bu ayrıcalıklar, özel kesimde aynı hizmeti gören veya daha fazlasını yapan başka bir çalışana göre önemli bir kamusal rant oluşturmaktadır.

Kamu kesimi ve özel kesimde personele çeşitli nedenlerle verilen izin için esas alınan kriterler tamamen farklıdır. Bütün kesimleri kapsayan İş kanunu dışında özel işletmeler için personel iznini belirleyen yasal bir çerçeve yoktur. İş Kanununda personel için verilen izinlerin asgari düzeyi belirlenmiştir. Burada özel işletmelerin izin uygulamasında esneklikten söz edilebilir. Fakat kamu çalışanlarının izinleri iş kanunu da kapsayacak şekilde farklı bir kanunda açıklanmıştır. Bu kanunda kamu çalışanların izin süreleri açıkça belirtilmiştir. Ayrıca kullanılan izinlerin ücretli veya ücretsiz oluşu da kamu kesimi ve özel kesimde farklılaşmaktadır. İzin haklarının kamusal bir ranta yol açıp açmadığı veya kamu çalışanlarının aleyhine bir durum oluşturup oluşturmadığı hususu her iki kesimdeki farklı uygulamalarla ilgilidir. Araştırmanın ikinci kısmında uygulamadaki farklılıklar analiz edilecektir.

Kamu çalışanlarının elde ettiği sosyal statü, özel kesimde çalışanlara göre bir farklılık arz etmektedir. Bu farklılık, değişik şartlara göre; memurlar için toplumda daha saygın bir sosyal statü kazandırabildiği gibi, tam tersine memurluk mesleğini daha itici bir statüye büründürebilir. Memuriyete bakış açısında karşılaşılan bu farklılıkları, toplumun birikimleri ve değer yargıları belirlemektedir. Eğer toplumda memurların önemli bir saygınlığı varsa; her iki alanda da aynı işi yapan ve aynı ücreti alan iki

⁴⁷ T. C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, s. 7 (http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf), Erişim: 15.05.2006

bireyden kamu kesiminde çalışan bireyin daha fazla sosyal statüye sahip olması sosyal açıdan kamusal bir ranta örnek gösterilebilir.

Çalışanları ile ilişkilerini sosyal devlet ilkesi prensiplerine göre belirleyen kamu otoritesi, çalışanlarına ücret dışında bazı sosyal yardımlar yapmaktadır. Kamu kurumlarının personel politikasına dönüştürdüğü sosyal yardımlar ücret dışında kamu çalışanlarının elde ettiği önemli bir maddi katkıdır. Aynı katkının benzer koşullarda piyasa şartlarında çalışan personel için olmadığı varsayılırsa; yine kamu çalışanları için kamusal bir rant söz konusu olmaktadır.

Kamusal ranta örnek gösterilebilecek bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür. Şöyle ki kamu ve özel kesimde personel yönetimi politikasından kaynaklanan her uygulamanın kamusal bir ranta yol açabileceği savunulabilir. Kamusal rantı tespit etmede kullanılacak temel kriter personel yönetimi politikalarındaki farklılıkların ne şekilde uygulandığıdır. Rantların kanunlardan kaynaklandığı savunulabilir. Fakat sosyal devlet ilkesini benimseyen ülkeler için rantların asıl kaynağını uygulamalar oluşturmaktadır. Çünkü sosyal devlet ilkesini belirleyen bir devlet sadece kendi çalışanlarını değil ülkedeki bütün çalışanları koruyucu önlemler alacaktır. Nitekim 1982 Anayasasının 49. Maddesindeki: “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.” ifadesi devlet içindeki tüm bireyleri kapsamaktadır.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de kamu kurumları ve özel işletmelerin personel politikalarında gerek uygulamalardan gerekse yasal düzenlemelerden kaynaklanan farklılıklar analiz edilerek bunların kamusal bir ranta yol açıp açmayacağı tartışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAMININ GELİŞİMİ

1. TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜ VE KAMU İSTİHDAMI

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bu yana, devletin ekonomik hayata aktif olarak müdahale etmesini ilke kabul etmiştir. 1924 Anayasasında yer alan “Devletçilik” ilkesi ile 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan “Sosyal Devlet” ilkesi; devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayışı ifade etmektedir.⁴⁸ Bu hukuksal çerçevenin doğal bir sonucu olarak Türkiye’de devlet, sadece kendisine özgü bölünemeyen mal ve hizmet üretimi şeklindeki geleneksel faaliyetlerinin dışına çıkarak piyasada üretilen kolektif ve özel malları da üretmiştir. Böylece üretim faktörlerinin önemli bir kısmı kamu kesimi tarafından kullanılmıştır.⁴⁹ Genel çerçeve bu olmakla birlikte uygulamada zaman zaman çeşitli sebeplerle bazı önemli sapmalar görülmüştür. Bu başlık altında Türkiye’de, hukuksal çerçevenin belirlediği sınırlar içinde, kamu kesiminin görünümü ve bu görünümü belirleyen değişkenlerin tarihsel gelişimi tartışılacaktır.

1.1. Tarihsel Süreç İçinde Türk Ekonomisinde Kamu Sektörü

Türkiye Ekonomisinin Tarihi her ne kadar Cumhuriyet ile birlikte başlasa da, Cumhuriyetin başlangıcında meydana gelen ekonomik gelişmeler Osmanlı Devletinin son dönemindeki ekonomik yapı ile karşılıklı bir bağımlılık içermektedir. Bu nedenle devlet-ekonomi ilişkisi çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde ekonomik yapıya kısaca bir göz atmak gerekir.

Osmanlı Devletinin ekonomik yapısını kamu kesimi veya özel kesim büyüklüğü açısından değerlendirmek oldukça karmaşık ve zordur. Mal ve can güvenliğinin güvence altına alınmaya çalışıldığı Osmanlı Devletinde ticari serbestlikten ve ticari

⁴⁸ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), s.154–155

⁴⁹ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, (İstanbul, Beta Yayınları, 2000), s. 75

hayatın varlığından söz etmek mümkündür.⁵⁰ Fakat toprak mülkiyetinde büyük ölçüde devletçi anlayışın egemen olduğu söylenebilir.⁵¹

İngiltere’de ortaya çıktıktan sonra bütün Avrupa’ya yayılan Sanayi Devrimi Osmanlı Devletini olumsuz yönde etkilemiştir. Kapitülasyonların sürekli hale gelmesiyle birlikte Osmanlı devletinin klasik el sanatlarına dayalı, küçük ticari işletmelerden oluşan ekonomik yapısı Avrupa’da gelişmekte olan sanayi ile rekabet edememiştir.⁵² Şüphesiz kapitülasyonların Osmanlı Devleti açısından çeşitli gerekçeleri vardır. Bu gerekçeler arasında klasik öğretilerde yer alan Osmanlı Devletinin çok uluslu bir imparatorluk olması ve siyasal amaçlarla hacli seferlerinin engellenmek istenmesi sayılabilir.⁵³ Fakat bunların yanında Osmanlı Devletinin, serbest rekabet ilkesinin bir gereği olarak, sanayisini dış ülkelerin rekabetine açmak suretiyle ülkedeki sanayi yapısını güçlendirmeyi amaçlaması kapitülasyonların bir gerekçesi olarak savunulmaktadır.⁵⁴ Fakat kapitülasyonların bir sonucu olarak küçük sanayinin Avrupa ile rekabet edememesi büyük yatırımlar için kamu işletmeciliğini bir zorunluluk haline getirmiş; devlet, ihtiyacı olduğu bazı temel ürünleri üretmek için kamu teşebbüsleri kurmuştur. Daha önce kamu yatırımlarıyla kurulan tophane, tersane, baruthane ve maden ocakları gibi kamu teşebbüslerinin yanında, 19. Yüzyılın başlarından itibaren kapitülasyonların dolaylı bir sonucu olarak; deri, kundura, pamuklu ve yünlü dokuma fabrikaları kurulmuştur. 19. Yüzyılın ortalarından itibaren ise kamu yatırımları genişletilmiş, denizyolu ve demiryolu işletmeciliğinin yanında Memleket Sandığı, Menafi Sandığı gibi finans kuruluşları oluşturulmuştur.⁵⁵ Bu dönemde kurulan Menafi Sandığı Osmanlı Döneminde kurulan ilk KİT olarak kabul edilmektedir.

Osmanlı Devletinde devlet-piyasa tercihinin tanımlanmasının zorluğuna karşılık genel olarak şu tablonun ortaya çıktığı söylenebilir: sanayi ve ticaret alanında temelde

⁵⁰ Said Öztürk ve Ahmet Akgündüz, **Bilinmeyen Osmanlı**, (İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, 1999), s: 486

⁵¹ Hüseyin Haşimi Güneş ve Tanju Sarı, **Türkiye’de Tarım Topraklarının Mülkiyet Yapısı ve Tarihsel Süreçteki Değişimde Diyarbakır Örneği**, (Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi www.e-sosder.com ISSN:1304-0278 Yaz 2005 C.4 S. 13 (71-87)), s. 71 (<http://www.e-sosder.com/dergi/1371-87.pdf>), Erişim: 30.05.2006

⁵² Ankara Ticaret Odası, **Dünden Bugüne Kapitülasyonlar**, ATO Yayınları no:75, Ankara, 2004, s. 22

⁵³ ATO, **a.g.k.**, s. 7

⁵⁴ Armağan, Mustafa, **Osmanlı: İnsanlığın Son Adası**, (İstanbul, Ufuk Kitapları: 31, Tarih Dizisi:11, Da Yayıncılık, 2004), s. 291

⁵⁵ S. Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, (İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2005), s.282

serbest piyasa koşulları oluşturulmaya çalışılmış, fakat zamanla; Sanayi Devriminin ve kapitülasyonların ortaya çıkardığı şartların gereği olarak kamu girişimleri kurulmuş ve zamanla bu girişimlerin arttırılması zorunluluk haline gelmiştir. Toprak yönetiminde ise tamamen devletçi bir yapı olan tımar sistemi, çeşitli sosyal ve ekonomik gerekçelerle iltizamlara devredilmiş devletçi politika zamanla özelleşmiştir. Cumhuriyet Dönemine geçildiğinde Osmanlı Devletinde genel çerçevesi çizilmeye çalışılan devlet-ekonomi ilişkisinin süre geldiğini söylemek mümkündür. Sanayi ve ticaret alanında 1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresinde alınan, özel teşebbüsün desteklenmesine yönelik kararların uygulamada başarısız olması ve sonrasında devletçi politikaların uygulamaya konulması; aynı zamanda tarım alanında 1925 yılında aşar vergisinin kaldırılarak köylülere bedelini yirmi yılda ödemek üzere toprak dağıtılması⁵⁶ Osmanlı Döneminden süre gelen devlet ekonomisi ilişkisinin bir uzantısı şeklinde değerlendirilebilir. Boratav'ın çalışmasında benzer ölçütlere göre tanımlanmış küçük sanayi ve geleneksel imalat sanayinin değerlendirme dışı bırakıldığı imalat sanayinin alt kollara göre bileşiminde 1913 ve 1927 yılları arasında önemli bir değişimin olmadığı ifade edilmektedir.⁵⁷ Buna göre, mevcut ekonomik yapının devam ettiği şartlar devlet-ekonomi ilişkisindeki paralelliği de açıklar niteliktedir.

Birinci Dünya Savaşından sonra, savaşımlardan yıpranmış bir sosyal yapı, yüzde sekseninin geçimini tarımdan sağladığı nüfus ve yok denecek kadar az bir sanayi kesimi Türkiye Cumhuriyeti'nin genel ekonomik tablosudur.⁵⁸

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, takip edilecek iktisadi politikanın belirlenmesi amacıyla 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiştir. Kongrede genellikle liberal görüşler kabul görmüş ve uygulanacak ekonomi politikasında devlet girişimciliğine yer verilmemiştir.⁵⁹ Bu politikanın belirlenmesinin arka planında, Avrupa'da liberal kapitalizmin alternatifsiz olması ve devlet girişimiyle sanayileşme ve planlı kalkınmanın teorik bir karşılığının olmaması gibi faktörlerin etkisi vardır.⁶⁰

⁵⁶ Ali Coşkun, Türkiye'de Devletçilik ve Sağladığı Yararlar, (*Atatürkçü Düşünce Dergisi*, Kasım 2003, Sayı: 4), s. 72-77.

⁵⁷ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002*, (Ankara, İmge Kitabevi, 2005), s.52

⁵⁸ Karluk, *a.g.e.*, s.282

⁵⁹ Nadaroğlu, *a.g.e.*, s. 75

⁶⁰ Karluk, *a.g.e.*, s.282

Fakat bu dönemde; toplumun büyük kesimlerinin tarım sektöründe çalışması, ülkedeki sermaye birikiminin yetersiz olması, okuma yazma oranının çok düşük olmasının da etkisiyle insan sermayesinde henüz girişimcilik potansiyelinin olgunlaşmaması gibi sebeplerle serbest teşebbüse dayalı ekonomi politikası, 1930’lu yıllara gelinceye kadar bekleneni verememiştir. Bu yıllarda dünyada görülen iktisadi bunalımın etkisi Türkiye’de de hissedilmiştir. İktisadi bunalım, ekonomideki durgunluğu aşmada müdahaleci devlet anlayışının teorik alt yapısının oluşmasına zemin hazırlamış, birinci kısımda da bahsedildiği gibi, bütün dünyada kamu girişimciliğini ön plana çıkaran Konjonktürel bir etkiye sebep olmuştur. Bu Konjonktürel gelişmenin etkisi Türkiye’de de önemli ölçüde hissedilmiş ve Türkiye’de kamu girişimciliği dönemi başlamıştır.⁶¹

Fakat Türkiye’de KİT’lerin oluşumunda önemli bir farklılık göze çarpmaktadır. Bu dönemde Mustafa Kemal Atatürk tarafından belirlenen Devletçilik Politikasına göre, kamu girişimlerine dayanan ekonomi politikası, nihai bir amacı değil, mecburiyetten kaynaklanan bir geçiş dönemini ifade etmektedir.⁶² Çünkü Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan kamu girişimlerinin daha sonra gerekli şartlar sağlandığı takdirde özel kesime devri öngörülmüştür.

Türkiye’de 1930’larda başlayan Devletçilik Politikasının özellikleri şu şekildedir:

- Devletçilik, geçiş dönemine has ihtiyaçtan doğmuştur.
- Devletçilik, politikasının kapsamı esas olarak sanayinin kurulmasına dayandığından, bu politika kısmen uygulanabilmiştir.
- Devletçilik, ekonominin bütün alanlarını (mali tekeller hariç) özel girişime açık tutmuştur⁶³

1930’lı yılların ikinci yarısından sonra öngörülen Devletçilik Politikasında önemli ölçüde sapmalar görülmeye başlanmıştır. 1937 Yılında yapılan bir değişiklikle, 1924 Anayasasının 2. Maddesinde yer alan mutedil (ılımlı) devletçilik ifadesinin

⁶¹ Aytekin Altıparmak, **Türkiye’de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayiinin Gelişimi**, (Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 13 Yıl: 2002), s. 35–59

⁶² Karluk, **a.g.e.**, s.283

⁶³ Karluk, **a.g.e.**, s.283

başındaki mutedil sıfatı kaldırılmıştır. Bu değişikliğin anlamı; devletin ekonomik işleyişe gerekli ölçülerde girişimci sıfatıyla müdahale edebilmesinin devlet rejiminin bir özelliği haline gelmiş olmasıdır.⁶⁴

1939 Yılından itibaren kamu teşebbüslerinin tüccar gibi hareket etmesi gerektiği düşüncesiyle bu kuruluşlara geniş yetkiler verilmiştir. Fakat bu uygulama kamu girişimlerini sıradan bir kamu dairesi haline getirmiştir. Ayrıca bu dönemde özel kesimin teşvike ihtiyacı kalmadığı gerekçesiyle Teşvik Sanayi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.⁶⁵

1939 yılından sonra Mustafa Kemal Atatürk'ün ölümü ile birlikte yönetici kadrosunda önemli değişiklikler olmuştur.⁶⁶ Bu dönemde devletçilik anlayışında meydana gelen bu değişikliğin arka planında 2. Dünya Savaşı nedeniyle alınan olağanüstü önlemler vardır.⁶⁷ Özellikle Milli Koruma Yasası ve Varlık Vergisi uygulamaları nedeniyle özel kesimin sermaye birikimi olağanüstü derecede düşmüş, özel kesime bırakılan alanlarda "Milli Korunma" Kanununun öngördüğü polisiye tedbirleri ve fiyat kontrolleri uygulanmıştır.⁶⁸ Bu uygulamaların bir neticesi olarak 1938 yılında kamu kesiminin sanayi hâsılasına katkısı % 35 iken 1950 yılına gelindiğinde % 50,5'e yükselmiştir.⁶⁹

2. Dünya Savaşının da sona ermesinin de etkisiyle 1946 yılında çok partili siyasi hayata geçilmiştir. 1940'ların ikinci yarısından sonra özel girişimin her düzeyde geliştirilmesi öngörülmüş, kamu yatırımlarının karayolu üretimi ve enerji gibi altyapı alanlarına kaydırılması amaçlanmıştır. Bu amaçla 1947 yılında Ekonomik Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Söz konusu plan; ulaştırma, tarım ve enerji gibi alt yapı alanları ile kırsal kesime önem vermekte, özel kesimin tam bir güvenlik içinde ve istediği sektörde

⁶⁴ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 76

⁶⁵ Karluk, **a.g.e.**, s.285

⁶⁶ Beşir Hamitoğulları, **Kapitalist Ülkelerde Devlet Müdahalesinin Anlamı ve Türkiye'deki Durum**, (Ankara, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, 1973), s. 31

⁶⁷ Ertan Tosun, **Türkiye'de "Kamu Kesimi ve Özel Kesim" Ayırımının Normatif Ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları**, (Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1996), s. 54

⁶⁸ Nadir Eroğlu, **Türkiye'de İktisat Politikalarının Gelişimi (1923–2003)**, (TC. Marmara Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu, 29–31 Ekim İstanbul, 2003)

⁶⁹ TOBB, **Türkiye'de Ekonomik Yapı Değişimleri (1923–1988)**, (Ankara, TOBB Yayınları, 1989), s. 33,

çalışabileceğini öngörmektedir. Plan içerisinde zamanla madencilik, enerji, demir-çelik ve demiryolları dışında kalan ekonomik girişimlerin özel kesime devri öngörülmüştür.⁷⁰ Fakat uygulamada öngörülen hedefler gerçekleştirilememiştir.⁷¹

İkinci Dünya Savaşının sona ermesinden itibaren devletçilik politikası sorgulanmaya başlanmıştır. 1948 Yılında yapılan ve İstanbul Tüccar Derneğinin desteklediği İktisat Kongresinde, Devletçilik İlkesi ve kamu teşebbüsleri eleştirilmiş ve ekonomik faaliyetlerin özel kesime devredilmesi görüşü vurgulanmıştır.⁷² Bu kongreye ulusal basının ilgisi yoğun olmuştur.⁷³

Çok partili siyasi hayata geçilmesiyle birlikte kurulan Demokrat Parti kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devredilmesinin yararlı olacağını savunmuş ve hükümet programında bu hususu açıkça belirtmiştir.⁷⁴ Demokrat Parti döneminde özel kesimin geliştirilmesine yönelik politikalar uygulanmasına rağmen kamu teşebbüslerinin özel kesime devri gerçekleştirilememiştir.

Bu dönemde ekonomi politikası yönetimi, ekonomik kalkınmanın ancak KİT'ler vasıtasıyla gerçekleştirilebileceğinin bir zorunluluk olduğu düşüncesiyle, KİT'lerin sermayelerini arttırmış ve yeni KİT'ler kurmuştur. Bu düşüncenin temelinde; kamu girişimlerinin yerini almak yerine bu girişimlerin imkânlarından yararlanmayı tercih eden ve sermaye birikimi yetersiz olan özel kesime; sermayenin parasal gelişmesi sonucu büyüyen etkin talebi karşılama ve daha fazla üretim ve hizmet isteklerini yerine getirme görevinin verilemeyeceği görüşü vardır.⁷⁵ Nitekim bu dönemde genişleyen iç talebi karşılamak konusunda özel sanayi yetersiz kalmıştır.⁷⁶

1950'lerin ortasında itibaren kamu teşebbüsleri ilk defa politik bir güç olarak kullanılmıştır. Bu dönemde kamu teşebbüslerinin istihdam yaratma gücünden

⁷⁰ Tosun, a.g.k., s. 54

⁷¹ TOBB, a.g.k., s. 33

⁷² Ahmet Hamdi Başar, **Devletçilik Ve Devlet Müdahalesi**, (İzmir İktisat Kongresi'nde sunulan tebliğ) (<http://ekutup.dpt.gov.tr>), Erişim: 20.05.2006

⁷³ DPT, **Günlük Basında 1948 İktisat Kongresi**, (ilgili tarihlerdeki gazete haberleri ve yorumları) (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikrar.html>), Erişim 25.05.2006

⁷⁴ Karluk, a.g.e., s.285

⁷⁵ Tosun, a.g.k., s. 59

⁷⁶ Hüseyin Şahin, **Türkiye Ekonomisi**, (Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000), s. 98

faaydalanılmış ve aynı zamanda özel kesime destek sağlanarak bu kesimi g¼çlendirme politikası uygulanmıştır. Bu nedenle enflasyonist baskılar g¼r¼lmeye başlanmıştır.⁷⁷

1950–1961 arası 12 yıllık d¼nemde GSMH içinde kamu kesiminin payı ortama % 17,65 olarak, özel kesimin payı ise ortalama % 82,35 olarak gerçekleşmiştir. (GSMH’nın dış tasarruflardan kaynaklanan kısmı ihmal edilmiştir.)

27 Mayıs 1960 İhtilali ile birlikte T¼rkiye’de yeni bir d¼nem başlamıştır. 1961 Anayasasında ¼nem kazanan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak planlı kalkınma d¼nemi başlatılmış ve bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Uygulanan planlı kalkınma y¼nteminde kamu kesimi ve ¼zel teřebb¼sler ayrı ayrı d¼ř¼n¼lm¼řtir. Kamu kesimi için emredici nitelik taşıyan kalkınma planları, ¼zel kesimi y¼nlendirici ve teşvik edici nitelik taşımaktadır.

Planlı Ekonomi d¼neminde, 1963–1967 D¼nemi haricinde ¼ng¼r¼len hedeflere ulaşılamamıştır.⁷⁸ Bu d¼nemde KİT’lerin karma ekonomi modeli içindeki yeri ve fonksiyonları kesin ve açık bir şekilde belirlenememiş ve bunun sonucu olarak belirsiz ve politik m¼dahalelerle KİT’ler b¼y¼meye devam etmiştir.⁷⁹

Aşağıdaki tabloda GSMH içinde kamu kesimi ve ¼zel kesim ayırımına ilişkin rakamsal veriler beş yıllık kalkınma planları gerçekleşmelerinin ortalamaları kullanarak elde edilmiştir. 1963–1982 yılları arasındaki d¼nemde, 1960 ¼ncesi d¼nem de dikkate alındığında, kamu kesiminin payının arttığı anlaşılmaktadır.

⁷⁷ Karluk, **a.g.e.**, s. 285

⁷⁸ ¼zlem ¼zkıvrak ve Dilek Dileyici, **21. Y¼zyıldaki Eğilimler Doğrultusunda T¼rkiye’de Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, (www.canaktan.org/politika/liberal_demokrasi/diger-yazilar/ozkivrak-piyasa-devlet.pdf), Erişim: 01.06.2006

⁷⁹ Karluk, **a.g.e.**, s. 285

Tablo 1 Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Kamu Kesimi Özel Kesim Ayrımı

Kalkınma Planı Dönemleri	Kamu Kesimi	Özel Kesim	GSMH	Kamu Kes. / GSMH	Özel Kesim / GSMH
I BYKP Dönemi 1963-1967	16.831	66.130	81.548	20,64 %	81,09 %
II BYKP Dönemi 1968-1972	35.462	129.818	163.715	21,66 %	79,30 %
III BYKP Dönemi 1973-1977	149.476	496.671	620.365	24,09 %	80,06 %
IV BYKP Dönemi 1978-1982	1.590,20	5.320,10	6.680,48	23,80 %	79,64 %

Kaynak DPT beş yıllık kalkınma planları

Not: kamu kesimi ve özel kesimin toplam harcamaları toplam kaynaklar üzerinden hesaplandığı için GSMH'yi aşan kısmı dış tasarruflardan kaynaklanmaktadır.

Türkiye Ekonomisi 1970'li yılların ortasından itibaren siyasi karmaşa ile eş zamanlı olarak görülen büyük bir ekonomik bunalımla karşı karşıya kalmıştır. Bu bunalım, makro ekonomide; enflasyonist baskılar, ödemeler dengesindeki güçlükler ve yüksek işsizlik oranı şeklinde somutlaşmıştır. Bunalımın en önemli nedeni olarak İthal İkameci Sanayileşme Politikası⁸⁰ ve KİT'lerin büyük boyutlara ulaşan zararları gösterilmektedir.⁸¹ Ekonomik bunalımın büyük boyutlara ulaşması köklü bir değişimi zorunluluk haline getirmiştir. Bu doğrultuda 24 Ocak 1980 tarihinde Türkiye Ekonomisinde bir dönüm noktası niteliği taşıyan Ekonomik İstikrar Kararları alınmıştır.

24 Ocak 1980 Kararları kısa vadeli amaçları gerçekleştirmekten çok kalıcı ve yapısal değişiklikleri sağlamaya yönelik amaçlar içermektedir. Fakat alınan kararların kısa vadeli pragmatik yönlerinden de söz etmek mümkündür. Bunların başında; 1970'li yılların sonunda yaşanan ekonomik sıkıntıların aşılması ile IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşların baskısını hafifletmek suretiyle dış finansman sağlayabilmek

⁸⁰ Fikret Başkaya, **Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi: Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, (Ankara, Birlik Yayıncılık, 1986), s.181

⁸¹ Şahin, **a.g.e.**, s. 173-175

için bu kuruluşlardan destek almak gelmektedir. Kısa vadeli sonuçları itibariyle bu amaçlara ulaşıldığı söylenebilir.⁸²

Türkiye Ekonomisi Tarihinde en fazla tartışılan konuların başında gelen 24 Ocak Kararları, Dünya Ekonomisi ile entegrasyonun sağlanmasına yönelik önemli bir dönüm noktasıdır. Alınan liberal yönlü kararların Türkiye Ekonomisine getirdiği yenilikler şu şekilde sıralanabilir:

- İthal ikameci sanayileşme politikasının yerini ihracata yönelik sanayileşme politikası almıştır.
- Dış ticaretin önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmıştır.
- Faiz oranları ve fiyatlar genel düzeyinin piyasa güçleri tarafından belirlenmesine yönelik tedbirler alınmıştır.
- Kamu kesiminin küçültülmesi ve uzun vadede KİT'lerin özelleştirilmesi öngörülmüştür.

24 Ocak Kararlarının kamu kesimine ilişkin öngörülerini ayrıca sıralamak gerekirse, bunlar: bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik olarak kamu harcamalarının kısılması, kamu tüketiminin azaltılması, personel artışlarından ve diğer cari giderlerin artışından kaçılması, sübvansiyonların tedricen kaldırılması, KİT'lerin bütçeye yük olmaları engellenerek yatırımlarını kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirmesi, kamu yatırımlarında alt yapıya ağırlık verilmesi şeklindedir.⁸³

12 Eylül 1980 tarihinde gelen Askeri Yönetim ile birlikte 24 Ocak Kararlarının uygulanması için uygun bir ortam oluşmuştur. Çünkü bu dönemde siyasi açıdan bir değişme olsa da ekonomiyi yöneten bürokratik kadro değişmemiştir.⁸⁴

1980 sonrası dönemde piyasa güçlerini etkin hale getirmek amacıyla kamu kesiminin küçültülmesi ve KİT'lerin özelleştirilmesine dönük öngörülerin gerçekleştirilebildiği söylenemez. Hatta bu dönemde yeni KİT'lerin yaratılmasından

⁸² Zeyyat Hatiboğlu, **Gelişme ve Türkiye İktisadı**, (İstanbul, Beta yayınları, 1994), s. 130

⁸³ Tosun, **a.g.k.**, s. 85

⁸⁴ Ayşe, Tuğ 1980 **Öncesi ve Sonrası Türkiye’de Uygulanan İstikrar Politikaları ve Makro Ekonomik Göstergeler Üzerine Etkileri**, (Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 1997), s.40

vazgeçilememiştir. Özelleştirme iktidara gelen hükümetlerin programında olmasına rağmen başarıya ulaşamamıştır. Bu durumun başlıca sebepleri şu şekilde sıralanabilir:⁸⁵

- Kamuoyuna özelleştirmenin bir zorunluluk olduğu iyi anlatılamamıştır.
- Özelleştirilmesi öngörülen bazı kuruluşlar yeterli kârı elde edememişlerdir. Bu kuruluşların rehabilitasyona ihtiyacı vardır.
- Kamu tekellerinin özel tekellere dönmesinden korkulmaktadır.
- Aşırı istihdam ve gizli işsizliğin olduğu kamu sektörünün özelleştirilmeye başlanmasıyla birlikte işsizlik oranı artabilecektir.
- Siyasetçiler oy kaybı korkusuyla özelleştirmeye temkinli yaklaşmışlardır.
- KİT'lere yönelik tedbirlerin uygulamaya konulmasında yasal güçlükler vardır.

Özelleştirme uygulamalarındaki başarısızlığı incelerken 2004 yılından sonraki dönemi istisna tutmak gerekir. Zira 2002 yılında yapılan genel seçimlerde iktidara gelen Ak Parti Hükümeti 2004 yılından itibaren özelleştirmede önemli bir başarı sağlamıştır. Sadece 2005 yılında yapılan özelleştirmelerin parasal tutarı 1986–2004 döneminde yapılan özelleştirmelerin parasal tutarına yaklaşmıştır. Aşağıdaki tabloda bu durum görülmektedir.

Tablo 2 Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme Yöntemi	1986–2004 (\$)	2005 (\$)	2006 (\$)	Toplam (\$)
Blok Satış	3.926.793.478	7.054.000.000	7.178.000.000	18.158.793.478
Tesis/Varlık Satışı	1.493.143.224	404.272.515	622.818.861	2.520.221.160
Halka Arz	2.860.019.875	273.719.603	207.820.151	3.341.559.629
İMKB’de Satış	800.819.126	460.234.642	0	1.261.053.768
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	377.823.128	30.013.471	4.155.147	409.532.301
TOPLAM	9.462.967.632	8.222.240.231	8.012.794.159	25.695.529.128

Kaynak ÖİB, (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm), Erişim: 05.06.2006

⁸⁵ Karluk, a.g.e., s.327

Aşağıdaki tabloda 1980–2004 yılları arasında üçer yıllık ortalamalar alınmak suretiyle kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin GSMH'ya oranları gösterilmiştir.

Tablo 3 Konsolide Bütçe Gelir Ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1980-2006) (%)

Yıllar	Kamu Harcamalar / GSMH	Kamu Gelirleri / GSMH
1980-1982	18,11 %	16,05 %
1983-1985	16,95 %	13,98 %
1986-1988	16,38 %	13,27 %
1989-1991	17,99 %	14,12 %
1992-1994	22,48 %	17,52 %
1995-1997	25,09 %	18,45 %
1998-2000	34,15 %	24,12 %
2001-2003	42,67 %	28,22 %
2004-2006	31,37 %	28,19 %

Tablo 3 DPT, MB Muhasebat Genel Müdürlüğü, Aşağıdaki internet adreslerinde yer alan tablolardan yararlanılmıştır.

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>), Erişim: 02.06.2006

(<http://www.muhasebat.gov.tr/ekogosterge/index.php>), Erişim: 01.05.2007

Not: üç yıllık ortalamalar esas alınmıştır.

Tabloya göre 1990 yılına kadar ekonomideki kamu payının kısmi bir düşüş içinde olduğu veya sabit kaldığı, 1990 yılından itibaren ise hızla arttığı görülmektedir. 24 Ocak Kararlarının kısa dönemde etkili olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle 1980 yılından sonra kamu harcamalarında önemli bir düşüş sağlanmıştır. Fakat bu düşüşün sağlanmasında Askeri Yönetimin uygulamaları önemli bir rol oynamıştır. Özellikle 1990 yılından sonra kamu harcamalarında önemli bir artış görülmektedir. 2001 yılında kamu harcamaları GSMH'nın % 46'sına ulaşmış, daha sonra, 2004 yılında % 35,29'a düşmüştür.

1.2. Türkiye'de Kamu İstihdamı

Türk Devlet Hayatı, Osmanlı Yönetimi ile birlikte süreklilik kazanmıştır. Dolayısıyla kamu istihdamını sistematik olarak Osmanlı Döneminden itibaren

incelemek gerekir. Kaldı ki kamu personeli istihdamında Cumhuriyetin kuruluşundan 1929 yılına kadar geçen dönem “Osmanlı Yasaları Üzerinde Düzeltmeler Dönemi” olarak adlandırılmaktadır.⁸⁶

Osmanlı Devlet Yönetiminin en belirgin özelliği merkez ile taşra teşkilatı arasında merkezi otoritenin taşra karşısındaki üstünlüğü ve taşradan kopukluğudur. Merkez teşkilatının bu yapısı, devletin kendine özgü örgütlenme ve yapılanma biçimini ortaya çıkarmıştır. Türk ve Müslüman olmayan ailelerden devşirilen kimselerden profesyonel ordu ve üst bürokrasi kadrosu oluşturulmuştur.⁸⁷

1839 Tanzimat Fermanı ile bürokrasinin Osmanlı Yönetiminde güçlenmesi ivme kazanmıştır. 19. Yüzyıla gelindiğinde nazırların, yardımcılarının ve kalemlerinin sayısı ile bunların etkinlikleri artmıştır. Özellikle Dâhiliye ve Hariciye Nazırlıkları ve bunların bünyesinde çalışan personel sadrazam gözetiminde idari bir bütün oluşturmuş ve “Bab-ı Ali” olarak adlandırılan yapı ortaya çıkmıştır. Bu duruma paralel olarak sosyal hayatta bürokratların etkinlik ve prestijleri artmıştır.⁸⁸ Tanzimat Dönemi ile birlikte ortaya çıkan yeni bir durum da bürokrasinin önemli bir güç kazanmasının dolaylı bir sonucu olarak padişahın otoritesi ve karar alma yetkisinin kademeli olarak bürokrasiye geçmesi ve zaman zaman padişahla bürokratlar arasında yetki tartışması yaşanmasıdır.⁸⁹ Türk Toplumunda devlet memurluğunun çekiciliği olgusunun, köklü devlet geleneğine bağlı bakış açısının yanında Osmanlı yönetimindeki bürokratların gücünden kaynaklandığını öne sürmek mümkündür.

Osmanlı Döneminde kamu personeline ilişkin sayısal veriler yoktur. Ancak yapılan bir çalışmada, 1916 yılına ilişkin tahmini bir milli gelir için kamu kesimi ve özel kesimin sektörler itibariyle durumu ortaya konulmuştur.⁹⁰ Aşağıda tabloda görülen bu bilgi kamu istihdamı sayısına ilişkin bilgi vermese de Cumhuriyet Döneminde Türkiye’nin Ekonomik yapısı ile paralellik taşıması açısından önemli bir bilgidir.

⁸⁶ A. Birgül Güler, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS, Hilton Oteli, Ankara 22–23 Şubat 2003

⁸⁷ Türkiye Kamu-Sen, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’na İlişkin Türkiye Kamu-Sen’in Görüşleri (II)**, 15 Ocak/2004, s. 6

Ankara, (www.kamusen.org.tr/kitap%5Cgorus2.pdf), erişim: 26.09.2006

⁸⁸ Şerif Mardin, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, (İstanbul, İletişim Yayınları, 1996), s. 158-159

⁸⁹ Eryılmaz, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, (İstanbul, İşaret Yayınları, 1992), s. 5-7

⁹⁰ Tosun, **a.g.k.**, s. 46

Tablo 4 1916 Yılında Kamu Kesimi ve Özel Kesimin Sektörler İtibariyle Durumu*1961 sabit fiyatlarıyla*

SEKTÖRLER	Milli Gelire Katkısı (Milyon TL)	Kamu Kesiminin Katkısı %	Özel Kesimin Katkısı %
Tarım	17.420,90	1 %	99 %
Sanayi	7.220,40	49 %	51 %
İnşaat	2.364,70	10 %	90 %
Ticaret	3.511,50	10 %	90 %
Ulaştırma	2.823,70	50 %	50 %
Mali Kur ve Serbest M.	3.167,80	35 %	65 %
Konut	1.581,0	0 %	100 %
Devlet Hizmetleri	418,00	100 %	0 %
TOPLAM	42.272,00	26 %	74 %

Kaynak Tosun, a.g.e., s. 46

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Osmanlı Devletinin temel kurumları ve kadroları aktif rol almıştır.⁹¹ Bunun yanında 1926 yılında hazırlanarak 1929 yılında uygulamaya konulan “788 sayılı Memurin Kanunu” uygulamaya konuluncaya kadar Osmanlı Yasaları üzerinde düzenlemeler yapılmak suretiyle kamu personeli istihdam edilmiştir.

1.2.1. Türkiye’de Kamu İstihdamının Yasal Çerçevesi

1.2.1.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Öncesi Dönem

1929–1939 Yılları arasındaki dönemi kapsayan 788 Sayılı Kanun Döneminde Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerde memur istihdamı maaşlı ve ücretli olmak üzere iki ana statü çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ayrıca Kanun, askeri personel dışında kalan bütün kamu personeli için memur ve müstahdem olmak üzere iki çeşit istihdam biçimi getirmiştir. Bu ayrıma göre memur, kendisine kamu hizmeti verilen ve memur siciline kayıtlı olarak genel veya özel bütçelerden maaş alan kimse; müstahdem

⁹¹ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, (İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi 1977), s. 296–298

ise, kamu işlerinde ücretle çalıştırılan, memur siciline kayıtlı olmayan ve memur hak ve yetkilerinden faydalanmayan kamu görevlilerini ifade etmektedir.

Genel Bütçeli Dairelerde maaşlı memur istihdamının yasal dayanaklarını 30.06.1929 Tarih ve 1452 Sayılı “Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ve ilgili yılların bütçe kayıtları oluşturmaktadır. Kanun, hâkimler ve muallimler dâhil, zabitan ve askeri memurlar hariç bütün devlet memurları için yirmi derece belirlemiştir. Ayrıca kanun, Katma Özel Bütçelerle idare edilen kuruluşlar ve Devlete ait müesseselerin de bu kanun esasları çerçevesinde tasnife tabi tutulmak zorunda olduklarını belirtmiştir. Devlet Teşkilatına ait yeni kanun yapılcaya kadar bu kanunun öngördüğü cetvel Teşkilat Kanunu olarak düşünülmüştür.⁹²

Belediye personeli 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş, fakat 1928 yılında TBMM tarafından getirilen bir yorumla belediye memurlarının genel bütçe içinde yer almadıkları kabul edilmiştir. Bu nedenle 1580 Sayılı Kanun belediye personel sisteminin ayrıca çıkarılacak bir tüzük ile düzenlenmesini öngörmüştür. Bu düzenleme 1931 yılında çıkarılan “Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi” adıyla yürürlüğe girmiştir.⁹³

KİT personel rejimi ise 788 Sayılı Kanunun getirdiği ilkelerine uygun olarak, fakat kurumların özel kuruluş yasalarına göre serbest biçimlenmiştir. Kamu kesiminde işçi istihdamına ilişkin 1936 yılına kadar herhangi bir düzenleme yapılmamış, işçiler bu kuruluşların kendi yönetmeliklerine göre istihdam edilmiştir. 1936 yılında çıkarılan yasa ile işçilik, genel kurallara bağlanmıştır.

1939 yılında çıkarılan 3658 Sayılı “Devlet Memurları Aylıkları Tevhid ve Teadülüne” dair kanun; daha önce müstahdem sınıfında değerlendirilen, unvanları maaşlı memurlarinkinden farklı olmayan ve çalışmaları daha ziyade fikri mahiyette olan personeli ücretli memur sınıfına almış, bunun yanında ücretle istihdam edilenlerden odacı, bekçi gibi daha çok bedenen çalışanları müstahdem sınıfında

⁹² Halit Küçükünal, **Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1929–1995)**, (Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, yayın no: 1996/8, 1996), s.12

⁹³ TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi, **Belediye Personel Sistemi**, (http://www.yerelnet.org.tr/personel/1sistemin_genel_gorunumu.php), Erişim: 28.09.2006

bırakmıştır. Ayrıca kanun, geçici hizmetli ve daimi hizmetli istihdamına imkân vermiş,⁹⁴ belediye memur kadrolarının Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması zorunluluğu getirmek suretiyle belediyede çalışan memurların maaşlarını belirleme işlemini Bakanlar Kurulunun yetki alanına taşımıştır.⁹⁵

İkinci Dünya Savaşının sona ermesinden itibaren kamu personel reformu isteği gündeme gelmeye başlamıştır. Demokrat Partinin iktidara gelmesinin ardından personel reformuna ilişkin çalışmalar yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlarda yoğunlaşmaktadır. Bunlardan bazıları “Devlet Dairelerinin Rasyonel Çalışma Esasları” adlı Neumark Raporu, “Türkiye Nasıl Yükselir” adlı Thornburg Raporu ve 1951 Barker Raporudur.⁹⁶

Yabancı uzmanların raporları doğrultusunda 1955 yılında Devlet Memurları Kanunu yasa tasarısı hazırlanmış, fakat tasarı yasalaşmamıştır.

1958 tarih ve 4/10195 Sayılı “Muayyen ve Muvakkat müddetli hizmetlerde çalıştırılacak Yevmiyeli Personel Talimatnamesi” ile emeklilik hakkı bulunmayan, memur güvencesinden yararlanmayan ve diğer sosyal hakları yönetmelikle düzenlenen yeni bir istihdam şekli getirilmiştir.⁹⁷

1.2.1.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Dönemi

Günümüzde, kamu personeli ile ilgili sistemin uygulandığı Kanun 14.07.1965 tarih ve 657 Sayılı “Devlet Memurları Kanunu”dur. Bu Kanunun 23.07.1965 tarihinde –mali hükümleri hariç- yürürlüğe girmesiyle 1926/788, 1927/1108, 1939/3656 ve 1959/7244 Sayılı Kanunlar yürürlükten kalkmıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun mali hükümleri, çeşitli sebeplerden dolayı, ancak 1970 yılında uygulamaya geçebilmiştir. Kanun kamu hizmetlerinin yerine

⁹⁴ TUİK, **Kamu Yönetiminde İstihdam Biçimleri**, (<http://www.die.gov.tr/PROJECTS/LMIS/PAPER2/kamu.html>), Erişim: 28.09.2006

⁹⁵ TODAİE, **a.g.k.**

⁹⁶ Güler, **a.g.k.**

⁹⁷ TUİK, **Kamu Yönetiminde İstihdam Biçimleri**, a.g.k.

getirilebilmesi için belirlenecek kadroların ayrı bir kanunla saptanmasını öngörmüştür. Buna göre 31.07.1970 Tarih ve 1322 Sayılı “Genel Kadro Kanunu” ile Genel Bütçeli kuruluşlar ve Katma Bütçeli İdarelerin memur kadroları belirlenmiştir.

Genel Kadro Kanunu ile kadro cetvelleri, her kurumun yasasına bağlı olarak hazırlandıktan sonra TBMM’de ilgili uzmanlık komisyonunda görüşülerek kesinlik kazanabilen tek bir yasa konusu haline getirilmiştir. Söz konusu yasa tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonunun görüşlerine açılmıştır. Bu durum memur kadroları belirlenirken bütçe önceliklerinin esas alınmasına yol açmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve onu izleyen 1322 Sayılı Genel Kadro Kanunu bu yönüyle eleştirilmektedir.⁹⁸ 657 Sayılı Kanun, kamu personel sisteminde “hizmetin gerekleri” ilkesinden vazgeçilerek “bütçenin imkânları” ilkesini getirmiştir. Buna göre kamu personelinin maaş, atama, emeklilik gibi işlemleri yapılırken öncelikle bütçe sisteminde giderin belirlenmesi ve daha sonra hizmetin gereksiniminin yerine getirilmesi öngörülmektedir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunundan sonra Kamu Personeli İstihdamına yönelik yeni bir kanun hazırlanmamış, mevcut sisteme bu kanun üzerinde değişiklikler yapılarak ulaşılmıştır.

1970 yılında çıkarılan ve 01.12.1971 tarihinde yürürlüğe giren 1327 Sayılı Kanun ile günümüzde geçerliliğini koruyan hizmet sınıfları oluşturulmuş, memurlara yapılacak ödemelerin genel esasları yeniden belirlenmiş ve 657 Sayılı Kanunda öngörülen kadrolar için hizmetlerin gerektirdiği görevlere yeni tanımlamalar yapılmıştır.

1979 Yılında kabul edilen Bütçe Kanunu ile getirilen “sınırlı vize işlemi”, tüm sürekli işçi kadrolarını ve geçici işçi pozisyonlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Böylece Genel bütçeli Kuruluşlarda istihdam edilmekte olan işçi miktarlarının daha gerçekçi bir şekilde tespit edilebilmesi amaçlanmıştır.⁹⁹

⁹⁸ Güler, a.g.k.

⁹⁹ TUIK, **Kamu Yönetiminde İstihdam Biçimleri**, a.g.k.

14.12.1983 Tarih ve 190 Sayılı KHK İle genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı müessese ve işletmelere ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esaslar düzenlenmiştir.

İşçiler hakkında her türlü özlük hakları dâhil olmak üzere, başta İş Kanunu olmak üzere özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. 1984 yılında çıkarılan 190 Sayılı KHK ile kamuda çalışan işçilere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre; kurumların atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik gibi işçi istihdamı zorunlu olan hizmet birimleri için sürekli işçi istihdam edebilecekleri belirtilmiştir. Ancak bu işçiler belirsiz süreli sözleşmeler ile istihdam edilmektedir. Sürekli işçiler memurlar gibi açıktan atama suretiyle göreve getirilmekte ve kadro sahibi olmaktadır.¹⁰⁰ Ayrıca 190 Sayılı KHK ile daha önce ihdas edilen kadroların tamamı iptal edilerek, kuruluşlar için yeniden kadrolar ihdas edilmiş, kadro ihdası, iptali ve değiştirilmesi genel olarak düzenlenmiş ve sistemde süreklilik sağlanmıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu; askeri, akademik ve adli personel hariç olmak üzere, kamu personeline dört ayrı statüde istihdam biçimi getirmiştir. Bunlar memur, geçici personel, sözleşmeli personel ve işçi statüleridir. Bu statülere ilişkin açıklama bu çalışmanın birinci kısmında yapılmıştır. Geçici işçi statüsü bu sınıflama içinde yer almamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenleyen 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 11. maddesinin başlığı "sürekli ve geçici işçi kadro ve pozisyonları" olmasına rağmen maddenin içeriğinde geçici işçi pozisyonları ve geçici işçilere ilişkin her hangi bir hüküm bulunmamaktadır. Geçici işçi istihdamı bütçe kanunlarına konulan hükümlerle düzenlenmektedir.¹⁰¹ Böylece uygulamada, yasalarda olmayan "geçici işçilik" gibi bir kategori doğmuştur. 657 Sayılı Kanuna göre uygulamada kamu kesimi çalışanları şu isimler altında istihdam edilmektedir:

¹⁰⁰ Ercan Babacan, **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları (<http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/EBabacan.pdf>), s.15 Erişim: 28.09.2006

¹⁰¹ Babacan, **a.g.k.**, s. 24

- Memurluk
- KİT memurluk tipi
 - I sayılı cetvel
 - III sayılı cetvel
 - 4046 sayılı yasa memurları
- Geleneksel sözleşmelilik
- Kadro karşılığı sözleşmelilik
- Piyasa tipi sözleşmelilik (II sayılı cetvel)
- İşçilik
- Geçici işçilik
- Kapsam dışı personel (KİT personeli)
 - 399 sayılı kanun hükmünde kararname 9/1 personeli
 - 4046 sayılı yasa personeli
- Kapsam içi personel (KİT personeli)
 - 399 sayılı kanun hükmünde kararname 9/1 personeli
 - 4046 sayılı yasa personeli

1.2.2. Türkiye’de Kamu İstihdamının Sayısal Gelişimi

1.2.2.1. Yöntem

Kamusal ihtiyaçlar ve buna bağlı olarak kamu hizmetleri, türü ve niteliği itibariyle bazı farklılıklar göstermektedir. Devlet yönetiminde, kamu hizmetlerini yerine getiren kurum ve kuruluşlar, bu farklılıklar nedeniyle, farklı statülerde örgütlenmektedir. Kamu otoritesi, bu örgütlerde istihdam edilen personel eliyle kamu hizmetlerini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle kamuda çalışan personel sayısına ilişkin çalışma yapabilmek için öncelikle devlet teşkilatı içinde farklı biçimde örgütlenen kamu kurum ve kuruluşlarını sınıflandırmak yerinde olacaktır.

Türkiye’de 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda öngörülen kamu personel rejimi, daha önce de bahsedildiği gibi, “bütçe önceliği” ilkesine göre şekillenmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları bütçelerine göre şu şekilde sınıflandırılmaktadır.

- Genel Bütçeli Daireler
- Katma Bütçeli İdareler
- Özel Bütçeli İdareler
- Özerk Bütçeli Kurum Ve Kuruluşlar
- Fon Bütçeli Kuruluşlar
- Döner Sermayeler

Türkiye’de bütçelerine göre sınıflandırılan bu kuruluşların kadro sayılarına ilişkin istatistikleri genel olarak şu şekildedir:

- Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerde memur kadrolarına ilişkin sayısal veriler 1930 yılından itibaren Maliye Bakanlığı kayıtlarında mevcuttur. Ancak 1975 öncesi dönemde kadro rejimini düzenleyen yasalardan kaynaklanan belirsizlikler nedeniyle bu kurum ve kuruluşlarda çalışan işçi sayısına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

- Belli bir yere ait kamu hizmetlerini yerine getiren özel bütçeli kuruluşlarda, özellikle belediye ve mahalli idarelerde istihdam edilen personel sayısına ulaşabilmek oldukça güçtür. Özellikle belediyelerin bağlı kuruluş, birlik, şirket gibi giderek artan sayıda yan kuruluşlar eliyle çalışmaları, sayısal verilere ulaşmayı daha da güçleştirmektedir.¹⁰² Ancak TODAİE tarafından yapılan bazı çalışmalarda çeşitli yıllara ait tahmini bilgilere yer verilmektedir.

- Özerk bütçeli kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen personelin % 90’ından fazlası KİT’lerde istihdam edilmektedir. KİT’lere ilişkin sayısal veriler 1980 yılına kadar kesinlik kazanmamaktadır. Ancak TÜİK tarafından kamu-özel ayırımına ilişkin bazı istatistikler yayınlanmaktadır. Bunlar içinde en önemlisi; 1950 yılından itibaren kamu kesimi ve özel sektörde çalışan personel ayırımına göre yayımlanan imalat sanayi sektörüne ilişkin seridir.

¹⁰² TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, **Belediyeler Yasa Tasarısı**, 25.06.2004, Esas No: 1/766, Karar No: 89

- Kamu istihdamına ilişkin istatistiksel bilgilere yer veren çalışmalar içinde “Fon Bütçeli Kuruluşlar” şeklinde bir ayırım bulunmamaktadır. Döner Sermayeli Kuruluşları ise Genel ve Katma Bütçeli İdareler kategorisinde değerlendirmek gerekir.

Bu kuruluşların 2002 yılı içinde kamu istihdamı içindeki durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 5 Türkiye’de Kamu İstihdamı (2002)

Kamu Kuruluşları		Kons. Bütçeye Dahil İdareler	Belediyeler	İl özel idareleri	KİT’ler	Toplam
Memur	Kişi	2.002.241	88.220	4.333	17.240	2.112.034
	(%)	68,30	3,01	0,15	0,59	72,05
Söz. Pers.	Kişi	15.040	1.683	49	263.284	280.056
	(%)	0,51	0,06	0,00	8,98	9,55
Sürekli İşçi	Kişi	175.606	64.270	2.047	118.695	360.618
	(%)	5,99	2,19	0,07	4,05	12,30
Geçici İşçi	Kişi	14.963	106.797	2.485	54.440	178.685
	(%)	0,51	3,64	0,08	1,86	6,10
Toplam Kamu	Kişi	2.207.850	260.970	8.914	453.659	2.931.393
	(%)	75,32	8,90	0,30	15,48	100,00

Kaynak Öner, Erdoğan, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, (Ankara, Maliye Bakanlığı, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359, 2001), s. 673

* Yararlanılan kaynakta merkezi idare olarak tanımlanan kısım yerine, yine aynı kaynağın 672. sayfasında yer alan “Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşların İstihdam Türleri İtibariyle Personel Sayıları (1980–2004)” tablosunun 2002 yılı verileri kullanılmıştır. Böylece Katma Bütçeli İdareler kamu istihdamına dâhil edilmiştir.

** Geçici işçi sayıları vize edilen adam/ay sayısının 12 aya bölünmesi suretiyle hesaplanmıştır. Bu nedenle bazı kaynaklarda geçici işçi sayılarına ilişkin farklı rakamlar verilebilmektedir.

Bu çalışmada, Yukarıda yapılan açıklamalar göz önüne alınarak, kamu istihdamının sayısal gelişimine ilişkin tutarlı seriler ortaya konulmaya çalışılmıştır. İstatistiksel bilgilerin sınırlılığından dolayı seriler oluşturulurken dönemsel ayırımlar yapılmıştır. Bu ayırımlar yapılırken eldeki mevcut verilerin niteliği ve tutarlığı göz

önüne alınmıştır. Bununla beraber Türkiye ekonomisinde yaşanan bazı kritik dönemler göz ardı edilmemiştir. Bu doğrultuda kamu istihdamının sayısal gelişimi birbirinden bağımsız dört dönem halinde incelenmiştir:

- 1930–1950 Dönemi
- 1951–1965 Dönemi
- 1966–1979 Dönemi
- 1980–2004 Dönemi

Kamu istihdamının en önemli kısmını oluşturan merkezi yönetimin memur kadrolarına ilişkin sağlıklı bilgiler olmasına rağmen; statüsü farklı olan kamu kuruluşları ve bunlar içinde değişik biçimlerde istihdam edilen personele ait verilerin yetersiz olması nedeniyle, yapılan çalışmanın bazı hatalar içermesi kaçınılmazdır. Bunlardan en önemlileri; özel bütçeli idarelerde istihdam edilen personel, özerk bütçeli kuruluşlar içinde imalat sanayi sektörü dışında kalan personel ve genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelerde istihdam edilen işçi sayısına ilişkin bilgilerin yetersizliğidir. Bu nedenle dönemsel ayrımlar yapılırken genellikle bu verilerin elde edilmeye başlandığı tarih başlangıç kabul edilmiştir.

Kamu istihdamının sayısal büyüklüğünü açıklamak için geçmiş yıllara ait yeterli veri bulunmamaktadır. Bu eksikliğin yanlış değerlendirmelere yol açmaması için, geçmiş yıllara ait bazı tahmin yöntemleri kullanılacaktır. Bu çalışmada kullanılan tahmin yönteminde, geçmiş yıllarda kısmi olarak elde edilen sayısal büyüklüklerin, kamu istihdamı içinde hangi oranda temsil edildiği araştırılmıştır. Ancak bu yönde yapılan bir çalışmada yakın tarihi kullanmak yanıltıcı olabilir. Çünkü 1980 yılından itibaren uygulanan liberal politikalarla ekonomide kamu kesiminin ağırlığı azaltılmaya çalışılmış, özelleştirme uygulamalarında başarı sağlanamasa da, kamu teşebbüslerinin büyümesinin önüne geçilmiştir. Böylece kamu istihdamının yapısı oransal olarak önemli ölçüde değişmiştir.

Kamu istihdamına ilişkin kesin rakamlara 2002 yılında ulaşmak mümkündür. Ancak kamu istihdamının yapısındaki değişim, 2002 yılını daha geriye götürmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle diğer yıllara kıyasla daha sağlıklı bilgilerin elde edilebildiği 1986 yılındaki dağılımı kullanmak daha doğru olacaktır. Nitekim 1986 ve

2002 yıllarının karşılaştırıldığı Tablo 9’da kamu istihdamındaki yapısal değişim açıkça görülmektedir.

Tahmin yöntemiyle elde edilen sonuçların yorumlanması özetle şu şekildedir: kamu istihdamının 1986 yılındaki dağılımına ilişkin oranlar, kamu istihdamının sayısal görünümünü açıklayan dönemler için kullanılacaktır. Her dönem için elde edilen serilerin karşılığı oranlar toplanacak, böylece incelenen dönem için, elde edilen sayısal büyüklüklerin toplam kamu istihdamı içinde temsil edildiği oran tahmin edilmiş olacaktır. Elde edilen toplam oran, "dönemin kamu istihdamını 1986 yılına göre açıklama gücü" olarak adlandırılacaktır. Kamu istihdamının belirli bir kısmının, toplam kamu istihdamı içindeki oranını tahmin etmek, incelenen dönemde kamu istihdamının toplam büyüklüğünün de tahmin edilmesine imkân tanımaktadır. Bu amaçla, aşağıda incelenecek olan dönemler için, kamu istihdamının toplam büyüklüğüne ilişkin tahmini rakamlara yer verilmiştir.

Tahmin yöntemiyle ilgili bu açıklamalardan sonra, öncelikle 1986 yılındaki dağılımın tam olarak bilinmesi gerekmektedir. Ancak yukarıda da bahsedildiği gibi yerel yönetimlerin (Belediyeler, İl Özel İdareleri, köy gibi...) personel sayısına ilişkin sağlıklı bilgiler bulunmamaktadır. Bu durum, Belediyeler Yasası’nın hazırlanma sürecinde bizzat yasama organı tarafından dile getirilmiştir. Bu yönde verilen bazı bilgiler tahmine dayanmaktadır. Yukarıda yerel yönetimlerin personel sayısına ilişkin Tablo 5’de bazı rakamlara yer verilmiştir. Her ne kadar kesinlik taşımasa da, bu rakamlar, genel kabul görmüş ve birçok çalışmada kullanılmıştır. Bu çalışmada da, Tablo 5’deki verilere dayanarak, 1986 yılında yerel yönetimlerin personel sayısına ilişkin tahmini bir hesaplama yapılmıştır. Tahmin yönteminin temel varsayımı; merkezi idarelerdeki personel sayısının yerel yönetimlerdeki personel sayısına oranının değişmediğidir. 1980 sonrası ekonomik yapı değişiminde bu oransal dağılımı etkileyecek dinamikler bulunmamaktadır (kamu teşebbüslerindeki; özelleştirme uygulamaları, personel alımlarının durdurulması gibi...). Aksine iki alanda da kamu otoritesi, kamu hizmetinin niteliklerine uygun bölünemeyen kamusal hizmetler üretmektedir. Kamu hizmetinin büyüdüğü ölçüde bu alanlarda istihdam edilen kamu personeli sayısı da artacaktır. “Taşeronlaşma” ve “geçici işçilik” gibi uygulamalar her iki alanda da geçerli uygulamalardır. Kamu kuruluşları ve yerel yönetimler özellikle

güvenlik ve temizlik işlerini alt yüklenicilere yaptırmaktadır. Dolayısıyla bu iki alanda kamu istihdamının oransal dağılımının değişmediği savunulabilir.

Türkiye’de kamu istihdamının 2002 yılı itibariyle sayısal görünümü ve kamu kuruluşları itibariyle oransal dağılımı Tablo 5’de görülmektedir. Tablo 5’e ve muhtelif resmi kaynaklara göre bu çalışmada kamu istihdamını açıklamada kullanılan serilerin 2002 yılında kamu istihdamı içindeki oransal dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6 Kamu İstihdamını Açıklamada Kullanılan Serilerin 2002 Yılında Kamu İstihdamı İçindeki Dağılımı

Kamu İstihdamını Açıklamada Kullanılan Seriler	Kamu İstihdamına Oranı
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerin Memur Kadroları*	68,30 %
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerde İşçi Kadroları*	6,50 %
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerde Söz. Pers. Kadroları*	0,51 %
KİT’lerde Çalışan Toplam Personel Kadroları*	15,48 %
İmalat Sanayi Sektöründe Çalışan Personel Kadroları**	4,00 %
Madencilik Sektöründe Çalışan Personel Kadroları**	1,68 %
TCDD’de İstihdam Edilen Personel Kadroları****	1,45 %

* Bkz Tablo 5

** Oranlar, Aşağıda belirtilen kaynakta yer alan, 2000 yılına ait KİT istihdamının sektörel dağılımından yola çıkılarak hesaplanmıştır. Oransal dağılım için aradaki sürenin ihmal edilebileceği düşünülmüştür.

— T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **I. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstihdam**, Genel Rapor 2000, (http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/IC.htm), Erişim: 27.02.2007

Buna göre aşağıda gösterilen, KİT istihdamı içindeki sektör payları, önce toplam KİT İstihdamına oranlanmış, daha sonra toplam kamu istihdamı içindeki orana ulaşılmıştır.

İmalat sanayi sektörü / toplam KİT istihdamı $130.507 / 505.404 = \% 25,83$ $15,48 \times \% 25,83 = \% 4,00$

Madencilik sektörü / toplam KİT istihdamı $54.958 / 505.404 = \% 10,87$ $15,48 \times \% 10,87 = \% 1,68$

*** Aşağıda belirtilen kaynakta yer alan TCDD’nin 2000 yılındaki personel sayısı, 2000 yılı toplam KİT istihdamına oranlanmış, daha sonra, yukarıdaki yöntemle toplam kamu istihdamı içindeki orana ulaşılmıştır. Oransal dağılım için aradaki sürenin ihmal edilebileceği düşünülmüştür.

— TCDD, (<http://www.tcdd.gov.tr/genel/faaliyet/PERSONEL.pdf>), Erişim: 27.02.2007

TCDD personeli / toplam KİT istihdamı $47.204 / 505.404 = \% 9,34$ $15,48 \times \% 9,34 = \% 1,45$

Yukarıda da bahsedildiği gibi, geçmiş dönemler için, 2002 yılındaki dağılım yerine 1986 yılındaki dağılım kullanılacak, 1986 yılındaki dağılımda eksik kalan yerel yönetimlerin personel sayısına ilişkin tahmini bir hesaplama yapılacaktır. Bu

hesaplamada, Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların personel sayısının, Özel Bütçeli İdarelerin personel sayısına oranının değişmediği varsayılmıştır.

Üç başlık halinde, Tablo 5'e göre hesaplanan kamu personelinin 2002 yılındaki dağılımı Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7 Kamu İstihdamının 2002 Yılında Kamu Kuruluşları İçindeki Oransal Dağılımı

Kamu Kuruluşları	Personel Sayısı	Toplam Kamu Personeline Oranı
Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlar	2.207.850	% 75,32
Özel Bütçeli İdareler	269.884	% 9,21
Kamu İktisadi Teşebbüsleri	453.659	% 15,48
Toplam	2.931.393	% 100,00

Kaynak Tablo 5'den yararlanılmıştır.

1986 yılında Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlarda 1.601.143 kişi, KİT'lerde ise 652.958 kişi istihdam edilmiştir (Bkz. Tablo 8).

2002 yılında Özel Bütçeli İdarelerde çalışan personel sayısının Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlarda çalışan personel sayısına oranı 0,122238'dir.

$$\frac{\text{Özel Bütçeli İdareler}}{\text{Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlar}} = \frac{269.884}{2.207.850} = 0,122238$$

Bu oran 1986 yılına uygulanacak olursa;

$$\frac{\text{Özel Bütçeli İdareler}}{\text{Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlar}} = \frac{x}{1.601.143} = 0,122238$$

x = 195.721 kişi sonucu elde edilir.

Özel Bütçeli idarelerin personel sayısının 195.721 olarak tahmin edildiği durumda, Tablo 7'ye göre 2002 yılında üç başlık halinde gösterilen kamu istihdamının dağılımı, 1986 yılında şu şekildedir:

Tablo 8 Kamu İstihdamının 1986 Yılında Kamu Kuruluşları İçindeki Oransal Dağılımı

Bütçelerine Göre Kamu Kuruluşları	Personel Sayısı	Toplam Kamu Personeline Oranı
Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşlar*	1.601.143	65,36 %
Özel bütçeli idareler**	195.721	7,99 %
Kamu İktisadi Teşebbüsleri***	652.958	26,65 %
Toplam	2.449.822	100,00 %

* Bkz. Tablo 14, 1986 yılı verileri

** Yukarıda yapılan tahmin yöntemi

*** Karluk, S. Rıdvan, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, (İstanbul, Erler Matbaacılık A.Ş., 1994), s. 119

Yukarıdaki tabloda, 1986 yılındaki dağılımın 2002 yılına göre önemli ölçüde değiştiği gözlenmektedir. Buna göre; Tablo 6’da gösterilen ve bu çalışmada kamu istihdamını açıklamada kullanılan serilerin dağılımı, 1986 yılına göre aşağıdaki gibi değişmiştir.

Tablo 9 Kamu İstihdamını Açıklamada Kullanılan Serilerin 2002 ve 1986 Yıllarında Kamu İstihdamı İçindeki Dağılımı

Kamu istihdamını açıklamada kullanılan seriler	Kamu İstihdamına Oranı	
	2002*	1986
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerin Memur Kadroları**	68,30 %	55,36 %
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerde İşçi Kadroları**	6,50 %	9,74 %
Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerde Söz. Pers. Kadroları**	0,51 %	0,26 %
KİT’lerde Çalışan Toplam Personel Kadroları***	15,48 %	26,65 %
İmalat Sanayi Sektöründe Çalışan Personel Kadroları****	4,00 %	9,24 %
Madencilik Sektöründe Çalışan Personel Kadroları****	1,68 %	3,03 %
TCDD’de İstihdam Edilen Personel Kadroları*****	1,45 %	2,69 %

* 2002 Yılı için bkz. Tablo 6. Aşağıdaki açıklamalar 1986 yılı verilerinin elde edilmesiyle ilgilidir.

** Tablo 15’de 1986 yılında memur, işçi ve sözleşmeli personel sayılarının; Tablo 8’de gösterilen ve kamu istihdamının 1986 yılı için tahmini değeri olan “2.449.822” sayısına oranlanması suretiyle hesaplanmıştır.

*** Bkz. Tablo 8

**** Aşağıda belirtilen kaynakta yer alan, 1987 yılına ait KİT istihdamının sektörel dağılımı, toplam KİT İstihdamına oranlanmıştır. Oransal dağılım için bir yıllık farkın ihmal edilebileceği düşünülmüştür.

— Karluk, 1994, **a.g.e.**, s. 107

Buna göre aşağıda gösterilen KİT istihdamı içindeki sektör payları, toplam KİT İstihdamına oranlanarak, sektörlerin toplam kamu istihdamı içindeki oranına ulaşılmıştır.

İmalat sanayi sektörü / toplam KİT istihdamı $281.000 / 810.000 = \% 34,69$ $26,65 \times \% 34,69 = \% 9,24$

Madencilik sektörü / toplam KİT istihdamı $92.000 / 810.000 = \% 11,39$ $26,65 \times \% 11,39 = \% 3,03$

***** Aşağıdaki kaynakta yer alan, TCDD’nin 1986 yılındaki personel sayısı, toplam KİT istihdamına oranlanmış, daha sonra, yukarıdaki yöntemle toplam kamu istihdamı içindeki payı bulunmuştur.

— TCDD, **a.g.k.**

TCDD personeli / toplam KİT istihdamı $65.927 / 652.958 = \% 10,10$ $26,65 \times \% 10,10 = \% 2,69$

Tabloda 1986 yılı için gösterilen oranlar, yukarıda da bahsedildiği gibi, kamu istihdamının sayısal durumunu açıklayan dönemler için kullanılacaktır. Her dönem için elde edilen serilerin karşılığı oranların toplanmasıyla, "dönemin kamu istihdamını 1986 yılına göre açıklama gücü" elde edilecek ve bu bilgiden hareketle kamu istihdamının toplam büyüklüğü tahmin edilecektir. Örneğin her hangi bir dönemde, yukarıdaki tablodaki bilgilerden sadece Konsolide Bütçeye Dâhil İdarelerin Memur Kadroları ile KİT’lerde Çalışan Toplam Personel Kadroları biliniyorsa bu dönemde kamu istihdamının % 82,01’i ($55,36 + 26,65 = 82,01$) biliniyor demektir. Ancak bu, 1986 yılına göre tahmin ettiğimiz bir orandır ve 1986 yılındaki dağılıma göre geçerlidir. Bu nedenle “1986 yılına göre...” şeklinde göreceli bir ifade kullanılmıştır. Kamu istihdamını sayısal olarak açıklamada önemi inkâr edilemeyen bu bilgiye yine de

şüpheli yaklaşmakta fayda vardır. Çünkü Cumhuriyet'ten günümüze kadar devlet teşkilatı içinde yer alan kuruluşlarda ve bunların statülerinde önemli değişimler meydana gelmiştir.

Açıklanan serilerin en önemli getirisi kamu istihdamındaki sayısal değişimlerin oransal olarak ortaya konulmuş olmasıdır. Kamu istihdamına ilişkin kesin rakamlar bulunmasa da, oluşturulan serilerin tutarlı olduğunu savunmak mümkündür. Tutarlı serilerin değişim oranı, kamu istihdamının değişim oranını büyük ölçüde açıklayıcı nitelikte olacaktır.

Son olarak, serilerde kamu teşebbüslerinin istihdamına ayrıca önem verildiğini belirtmek gerekir. Çünkü KİT istihdamının dönemin ekonomi politikalarını açıklayıcı gücü yüksektir. Sözelimi devlet-piyasa ikilemi içinde tercihin hangi yönde olduğunu ve tercih edilen ekonomi politikasının ne oranda gerçekleştiğini KİT istihdamının sayısal gelişiminden hareketle tahmin etmek mümkündür. Kamu Teşebbüslerinin bu önemi, tahmin de olsa bazı rakamlara yer vermeyi gerektirmektedir. Bu amaçla 1980 yılına kadar özellikle imalat sanayi, madencilik ve ulaştırma sektörlerinde bazı rakamlara yer verilmiştir.

1.2.2.2. 1930–1950 Dönemi

Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından memur kadrolarının yayınlandığı 1930 yılı ile TÜİK tarafından 1950 yılından itibaren imalat sanayi sektörü istihdamının yayınladığı dönemler arasında bir seri oluşturulmuştur. Bu seri içinde memur kadrolarına ilişkin sağlıklı bilgiler mevcuttur. Ancak sanayi sektörü için mevcut dönem için yapılan muhtelif araştırmalardan hareketle tahminlere yer verilmiştir. 1986 yılına göre bu dönemin kamu istihdamını açıklama gücü % 64,60¹⁰³ olarak hesap edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 1930–1950 yılları arasında Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin memur kadrolarının sayısal gelişimi gösterilmiştir.

¹⁰³ Bkz. Tablo 9'da yapılan açıklamalara göre: Kons. Büt. Dâhil İd. Memur Kadr. (% 55,36) + İml. San. Sek. İst. Ed. Kadr. (% 9,24) = % 64,60

Tablo 10 Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1930–1950)

Yıllar	Toplam İstihdam	Genel Bütçeli Daireler	Katma Bütçeli Daireler	Toplam Memur Sayısı	Toplam Memur / Toplam İstihdam (%)
1930	5.975.000	98.209	4.105	102.314	1,71 %
1931	6.026.000	69.020	20.825	89.845	1,49 %
1932	6.150.000	63.792	20.134	83.926	1,36 %
1933	6.259.000	58.985	20.395	79.380	1,27 %
1934	6.420.000	59.300	22.646	81.946	1,28 %
1935	6.638.000	59.383	27.563	86.946	1,31 %
1936	6.802.000	58.032	27.432	85.464	1,26 %
1937	6.942.000	55.443	33.569	89.012	1,28 %
1938	7.124.000	58.022	27.264	85.286	1,20 %
1939	7.328.000	61.005	29.859	90.864	1,24 %
1940	7.259.000	64.159	34.214	98.373	1,36 %
1941	7.272.000	70.304	33.112	103.416	1,42 %
1942	7.303.000	71.028	40.115	111.143	1,52 %
1943	7.459.000	75.545	43.324	118.869	1,59 %
1944	7.573.000	80.438	53.503	133.941	1,77 %
1945	7.681.000	88.911	53.737	142.648	1,86 %
1946	8.073.000	97.984	53.888	151.872	1,88 %
1947	8.267.000	99.995	57.764	157.759	1,91 %
1948	8.312.000	103.959	76.626	180.585	2,17 %
1949	8.560.000	119.792	73.133	192.925	2,25 %
1950	8.790.000	126.844	75.959	202.803	2,31 %

Kaynak Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur:

-Türkiye İstatistik Kurumu, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**,

(http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim: 08.06.2006

-Küçükünal, **a.g.e.**, s. 7-92

1930 yılında 102.314 olan memur kadrosu 1950 yılına gelindiğinde yaklaşık iki kat artarak 202.803'e ulaşmıştır. Bu artış istihdamdaki artıştan fazla olmuştur. Buna bağlı olarak Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerde çalışan memur sayısının toplam istihdama oranı % 1,71'den %2,31'e yükselmiştir.

Memur sayısında 1938 yılından itibaren istikrarlı bir artış görülmektedir. 1938 yılına kadarki dönemde kadro sayısındaki istikrarsız sayısal verilerin en önemli sebebi devlet teşkilatının kurulma aşamasında olması nedeniyle yaşanan belirsizlikler ve bütçe kalemlerindeki yer değiştirmelerin sayısal verileri olumsuz etkilemesidir. 1931 yılında memur sayısında önemli ölçüde bir düşüş olduğu gözlenmektedir. Bu düşüşün sebebi ise 1930 Yılı Bütçe Kanununda yer alan Jandarma Umum Komutanlığına bağlı sabit kıtaların oluşturduğu (nefer, namzet, onbaşı...) kadroların 1931 Bütçe Kanununda yer almaması ve Diyanet İşleri Riyaseti kadrolarında yer alan yaklaşık 4.500 kadronun iptal edilmesidir.¹⁰⁴

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin (TOBB) yaptığı bir araştırmada¹⁰⁵ 1938 yılında sanayi kesiminde istihdam edilenlerin % 12,6'sının kamuda istihdam edildiği belirtilmektedir. Devletçilik uygulamalarının olduğu bir dönemde sanayi kesiminde kamu istihdamının payının bu derece düşük olması kamu yatırımlarının sermaye yoğun olmasına bağlanmaktadır.¹⁰⁶ Bu bilgiye göre; 1938 yılında sanayi kesiminde istihdam edilen 120.000 kişinin içinde¹⁰⁷ 15.120 kişinin kamuda istihdam edildiği

¹⁰⁴ Küçükünal, **a.g.e.**, s. 41

¹⁰⁵ TOBB, **Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma**, (Ankara, TOBB Yayınları, 1966), s. 36

¹⁰⁶ Altıparmak, **a.g.k.**, s. 54

¹⁰⁷ Sanayi istihdamına ilişkin TÜİK tarafından yayınlanan istatistiklerde önemli bir çelişki vardır. Ekonomik faaliyet koluna göre istihdam edilenlere ilişkin seri, 1923 yılından başlamakta ve seri içinde imalat sanayi sektörü istihdamına ilişkin sayısal bilgiler bulunmaktadır. TÜİK, aynı çalışmada İmalat sanayi sektörüne ilişkin 1950 yılında başlayan bir seri daha yayınlamaktadır. Bu seri içinde de aynı şekilde imalat sanayi sektörü istihdamına ilişkin sayısal bilgiler mevcuttur. İki serinin kesiştiği 1950 yılından itibaren seriler arasında önemli bir fark oluşmaktadır. 1950 yılında Ekonomik faaliyet koluna göre istihdam edilenlere ilişkin seride imalat sanayi istihdamı 482.000 iken, imalat sanayi sektörüne ilişkin bilgiler veren seride istihdam 165.454'tür. (kaynak: TÜİK) Aynı başlık altındaki iki seri arasında yaklaşık üç kat fark oluşmakta ve bu fark yıllar itibarıyla devam etmektedir. Bunun sebebi şu şekilde açıklanabilir: birinci seri ülkenin genel nüfusu içinde istihdamın faaliyet kollarına göre dağılımını tahmini olarak vermektedir. Bu dağılım, gerçeğe daha yakın olsa da, içerisinde önemsenmeyecek derecede küçük ve kayıt dışı sanayi işletmeleri de bulunmaktadır. İkinci seri ise büyük sanayi işletmelerini ve yasal kayıtları esas almaktadır. Bu nedenle birinci seri ikinciden daha yüksek çıkmaktadır. Bu çalışmada ikinci seri esas alınacaktır. Çünkü kamu girişimleri daha çok sermaye yoğun ve büyük işletmelerden oluşmaktadır. Ancak ikinci seri 1950 yılından başladığı için, 1938 yılı imalat sanayi sektörüne ilişkin ikinci seriyi kullanmak mümkün olmamaktadır. Burada tahmini olarak hesaplanan bir rakam verilmiştir. Tahmini hesaplama, 1950 yılında iki serinin rakamları arasındaki oranın, 1938 yılında da geçerli olacağı varsayımına dayanarak yapılmıştır. Bu varsayıma göre aşağıdaki yöntem kullanılmıştır:

$$\frac{\text{İm. San. Sekt. Çalış. Yıllık Ortalama Sayısı}}{\text{Ek. Faal. Kol. Göre İst. Ed. İçinde İm. San. Sek. İst.}} = \frac{165.954}{482.000} = 0,3443 \quad \text{Bu oran 1938 yılı için kullanılırsa;}$$

$$\frac{\text{İm. San. Sekt. Çalış. Yıllık Ortalama Sayısı}}{\text{Ek. Faal. Kol. Göre İst. Ed. İçinde İm. San. Sek. İst.}} = \frac{x}{347.000} = 0,3443 \quad \text{Buradan } x = 119.473 \text{ elde edilir. (Yaklaşık 120.000 kişi)}$$

anlaşılmaktadır. 1950 yılında ise kamu imalat sanayi sektöründe 76.033 kişi istihdam edilmiştir.¹⁰⁸ 1950 yılına kadar geçen dönemde yukarıdaki veriler birleştirilerek şu sonuçlar elde edilmektedir:

İmalat sanayi sektörü için tahmini olarak hesaplanan rakamlar da dikkate alındığında, İncelenen seri, kamuda, 1938 yılında yaklaşık 100.406 kişinin, 1950 yılında ise yaklaşık 278.836 kişinin istihdam edildiğini açıklamaktadır. Ancak Tablo 9'da belirtilen yöntemle yeniden hesaplandığında; kamu istihdamı 1938 yılında 155.427, 1950 yılında ise 431.635 olarak tahmin edilmektedir. Bu bilgilere göre; toplam istihdamın, 1938 yılında % 2,18 'inin, 1950 yılında ise % 4,91'inin kamuda çalıştığı sonucuna ulaşılmaktadır.

1938–1950 yılları arası, 12 yıllık dönem içerisinde, toplam istihdam % 23,39 artarken kamu istihdamı % 177,71 oranında artmıştır.

Bu dönemde kamu istihdamında görülen yüksek oranlı artışın sebepleri şu şekilde açıklanabilir:

- Birinci Dünya savaşı ve Kurtuluş Savaşlarının ardından zayıf düşen ekonomik yapının Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasının ardından toparlanma sürecine girmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin yaygınlaşmaya başlamıştır.
- 1930 yılından itibaren Devletçilik Politikasının benimsenmesiyle birlikte Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuş ve bunlar giderek yaygınlaşmıştır.
- İkinci Dünya Savaşıyla birlikte olağanüstü önlemler alınmıştır. Bunun bir sonucu olarak özel kesim yatırımları azalmış ve kamu harcamaları artmıştır.
- Devlet Teşkilatının yapılanma sürecinin tamamlanmasıyla birlikte teşkilat içinde kadrolar belirlenmiş ve bu kadrolara atama yapılması kolaylaşmıştır.

1.2.2.3. 1951–1965 Dönemi

Önceki seriden farklı olarak bu seride; imalat sanayi sektöründe kamu istihdamına ilişkin daha sağlıklı bilgilere yer verilmiştir. Ayrıca ulaştırma sektörüne

¹⁰⁸ Türkiye İstatistik Kurumu, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**, İmalat Sanayi, Devlet Sektörü

ilişkin kısmi veriler bulunmaktadır.¹⁰⁹ Bu serinin 1986 yılına göre kamu istihdamını açıklama gücü % 67,29 olarak hesap edilmiştir.¹¹⁰

Aşağıdaki tabloda 1950–1965 yılları arasında genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idarelerin memur kadrolarının sayısal gelişimi gösterilmiştir.

Tablo 11 Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1951-1965)

Yıllar	Toplam İstihdam	Genel Bütçeli Daireler	Katma Bütçeli İdareler	Toplam Memur Sayısı	Toplam Memur / Toplam İstihdam (%)
1951	9.117.000	140.300	74.360	214.660	2,35 %
1952	9.520.000	150.241	62.705	212.946	2,24 %
1953	9.896.000	157.238	63.983	221.221	2,24 %
1954	10.199.000	154.524	18.033	172.557	1,69 %
1955	10.482.000	186.180	20.176	206.356	1,97 %
1956	10.613.000	198.949	19.035	217.984	2,05 %
1957	10.845.000	212.198	21.483	233.681	2,15 %
1958	11.771.000	227.337	23.223	250.560	2,13 %
1959	11.164.000	234.050	23.798	257.848	2,31 %
1960	11.945.000	247.441	28.390	275.831	2,31 %
1961	12.088.000	270.238	28.378	298.616	2,47 %
1962	12.219.000	298.276	29.073	327.349	2,68%
1963	12.365.000	299.018	30.647	329.665	2,67 %
1964	12.573.000	320.219	32.150	352.369	2,80 %
1965	12.761.000	332.488	33.143	365.631	2,87 %

Kaynak Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur:

-Türkiye İstatistik Kurumu, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**,

(http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim: 08.06.2006

-Küçükünal, **a.g.e.**, s. 7-92

1951 Yılında Genel Bütçeli Dairelerde ve Katma Bütçeli İdarelerde istihdam edilen memur sayısı 214.660'tır. 1965 yetmiş yılına geldiğinde ise memur sayısı %

¹⁰⁹ Ulaştırma sektörüne ilişkin kısmi bilgilere TCDD kaynaklarından ulaşılmıştır. Bu dönemde ulaştırma sektöründe faaliyet gösteren diğer kamu teşebbüslerinin personel sayısına ilişkin bilgiler bulunmamaktadır. Ancak TCDD'nin bu sektörde faaliyet gösteren KİT'ler içinde en büyük istihdam payına sahip olduğu unutulmamalıdır. Tablo 9'a göre TCDD'nin toplam kamu istihdamı içindeki payı % 2,69 olarak düşünülmüştür.

¹¹⁰ Bkz. Tablo 9'da yapılan açıklamalara göre: Kons. Büt. Dâhil İd. Memur Kadr. (% 55,36) + İml. San. Sek. İst. Ed. Kadr (% 9,24) + TCDD'de İst Ed. Pers. Kadr. (% 2,69) = % 67,29

70,33 oranında artarak 365.631'e ulaşmıştır. Aynı dönem içinde toplam istihdam yaklaşık % 39,97 oranında artmıştır. 1950 yılında % 2,35 olan memur sayısının genel istihdama oranı, 1965 yılında % 2,87'ye yükselmiştir.

1954 yılından itibaren memur sayısında istikrarlı bir artış görülmektedir. 1954 yılında önemli ölçüde düşüş yaşanmasının sebebi 1953 yılında 6145 sayılı kanunla PTT Genel Müdürlüğü'nün ve 6186 sayılı Kanunla Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğünün Katma Bütçeli İdareler Statüsünden çıkarılarak İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yeniden teşkilatlandırılmasıdır.¹¹¹

Aşağıdaki tabloda 1950–1965 yılları arasında imalat sanayi ve ulaştırma sektörlerinde kamu kesiminde çalışan işçi sayısı gösterilmiştir.

Tablo 12 İmalat Sanayi ve Ulaştırma Sektörlerinde Kamu Kesiminde İstihdam Edilen İşçi Sayısı (1951–1965)

Yıllar	Kamu İstihdamı	Toplam İstihdam (imalat sanayi + ulaştırma)	Kamu İst. / Sektör İst. (%)
1951	134.066	254.273	52,73 %
1952	133.326	266.533	50,02 %
1953	138.257	282.860	48,88 %
1954	141.288	304.611	46,38 %
1955	151.618	315.806	48,01 %
1956	165.446	338.646	48,86 %
1957	171.947	385.080	44,65 %
1958	182.677	423.318	43,15 %
1959	189.739	435.428	43,58 %
1960	187.669	435.143	43,13 %
1961	182.749	507.449	36,01 %
1962	187.586	538.733	34,82 %
1963	195.243	547.604	35,65 %
1964	208.144	592.564	35,13 %
1965	217.269	633.508	34,30 %

Kaynak Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur

-TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**,

(http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim: 08.06.2006

- TCDD, (<http://www.tcdd.gov.tr/genel/faaliyet/PERSONEL.pdf>), Erişim: 08.06.2006

Not: Tablo oluşturulurken TÜİK'in yayınladığı çeşitli istatistiklerden yararlanılmış, ulaştırma sektörüne ilişkin verilerde kısmen TCDD'nin kaynaklarına başvurulmuştur. Sonraki benzer tablolar için de bu durum geçerlidir.

¹¹¹ Küçükünal, **a.g.e.**, s. 41

1951 Yılında imalat sanayi ve ulaştırma sektörlerinde 134.066 olan kamu personeli sayısı, % 62 oranında artış göstererek 1965 yılında 217.269 olmuştur. Söz konusu sektörlerde Kamu personelinin artış oranı toplam istihdam artışının üzerinde olsa da, imalat sanayi ve ulaştırma sektörlerinde toplam istihdam artışının altında kalmıştır. Çünkü bu dönemde imalat sanayi ve ulaştırma sektöründe çalışanların sayısı yaklaşık % 150 oranında artış göstermiştir. Söz konusu sektörler içinde % 52,73 olan kamu istihdamı payı 15 yıllık süre içinde istikrarlı bir şekilde azalmış, % 52,73'ten % 34,30'a gerilemiştir.

İncelenen seriler itibariyle 1950–1965 yılları arasında kamu personel sayısındaki gelişmeler şu şekildedir:

- Bu dönem için incelenen seri, kamu istihdamının 1951 Yılında 350 bin civarında olduğunu, 1965 yılında ise yaklaşık 583 bin'e ulaştığını açıklamaktadır.
- Tablo 9'dan hareketle; kamu istihdamının 1951 yılında 518.243, 1965 yılında ise 866.251 olduğu tahmin edilmektedir.
- Tahmini bilgilere göre, toplam istihdamın; 1951 yılında % 5,68'i, 1965 yılında ise % 6,79'u kamuda çalışmaktadır.
- 1965 yılına kadar geçen 15 yıllık süre içerisinde genel istihdamın artışı yaklaşık % 40 iken, kamu istihdamı artışı % 67,15 olarak gerçekleşmiştir.

1951–1965 Yılları arasında sayısal verilere ilişkin özetle şu değerlendirmeler yapılabilir:

- GSMH ve buna bağlı olarak refah düzeyinin artışı ile birlikte kamu kesimi ve kamu hizmetlerindeki genişleme devam etmektedir. Özellikle Genel Bütçeli Dairelerde çalışan personel sayısındaki yüksek oranlı artış bu durumu desteklemektedir.
- 1950 Yılında İktidara gelen Demokrat Parti döneminde özel kesimin geliştirilmesine yönelik politikalar uygulanmaya çalışılmış, fakat gerekli şartların oluşmaması nedeniyle devletçilik politikasından vazgeilememiştir. Bununla beraber

özel kesimin de önemli bir gelişme gösterdiği inkâr edilemez. Bu dönemde kamu kesimi büyümüştür. Ancak bu büyüme özel kesimin büyümesine karşılık olarak değil, özel sektörle birlikte gerçekleşmiştir.¹¹² Bu durumu destekleyen en önemli veri; imalat sanayi ve ulaştırma sektörlerindeki toplam istihdam artışının, imalat sanayi ve ulaştırma sektörlerinde kamu istihdamı artışından daha yüksek olmasıdır.

1.2.2.4. 1966–1979 Dönemi:

Önceki seriden farklı olarak bu seride madencilik sektörü istihdamına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. TÜİK tarafından yayınlanan istatistiklerde madencilik sektöründe çalışan istihdam içinde kamu-özel ayrımı yapılmamaktadır. Ancak muhtelif araştırmalarda madencilik sektöründe istihdam edilenlerin % 70'inin kamu çalışanı olduğu belirtilmektedir.¹¹³ Bu sektöre ilişkin hesaplama bu oran üzerinden yapılmıştır. 1986 yılına göre bu serinin kamu istihdamını açıklama gücü % 70,32 olarak hesap edilmiştir.¹¹⁴

Aşağıdaki tabloda 1966–1979 yılları arasında genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idarelerin memur kadrolarının sayısal gelişimi gösterilmiştir:

¹¹² Tosun, **a.g.k.**, s. 63

¹¹³ Yakup Kepenek, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, (İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990), s. 59 Ayrıca Karluk’un çalışmasında, 1987 yılında, madencilik sektöründe istihdam edilen 129 Bin kişinin içinde 92 bin kişinin KİT’lerde istihdam edildiği belirtilmiştir. (kaynak: Karluk, 1994, **a.g.e.**, s. 107) Bu bilgiye göre madencilik sektöründe çalışanların % 71,32’si kamuda çalışmaktadır. Dolayısıyla bu oran, Kepenek’in belirttiği oranla uyumaktadır.

¹¹⁴ Bkz. Tablo 9’da yapılan açıklamalara göre: Kons. Büt. Dâhil İd. Memur Kadr. (% 55,36) + İml. San. Sek. İst. Ed. Kadr (% 9,24) + TCDD’de İst. Ed. Pers. Kadr. (% 2,69) + Madencilik Sekt. İst. Ed. Pers. Kadr (% 3,03) = % 70,32

Tablo 13 1966–1979 Yılları Arası Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi

Yıllar	Toplam İstihdam	Genel Bütçeli Daireler	Katma Bütçeli İdareler	Toplam Memur Sayısı	Toplam Memur / Toplam İstihdam (%)
1966	13.014.000	357.847	33.993	391.840	3,01 %
1967	13.174.000	377.378	35.315	412.693	3,13 %
1968	13.396.000	428.246	39.199	467.445	3,49 %
1969	13.537.000	451.915	41.698	493.613	3,65 %
1970	13.768.000	464.131	43.471	507.602	3,69 %
1971	14.011.000	513.196	55.560	568.756	4,06 %
1972	14.405.000	551.143	56.024	607.167	4,21 %
1973	14.679.000	598.104	61.352	659.456	4,49 %
1974	14.985.000	614.104	63.873	677.977	4,52 %
1975	15.169.000	648.707	69.654	718.361	4,74 %
1976	15.380.000	737.748	92.507	830.255	5,40 %
1977	15.873.000	801.782	96.839	898.621	5,66 %
1978	16.085.000	852.998	117.380	970.378	6,03 %
1979	16.320.000	985.522	128.521	1.114.043	6,83 %

Kaynak 1 Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur:

- Türkiye İstatistik Kurumu, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**,
(http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim 08.06.2006
- Küçükünal, **a.g.e.**, s. 90-172

1966 yılında 391.840 olan memur sayısı, 1979 yılında % 184,31 oranında artarak 1.114.043'e ulaşmıştır. Bu dönemde toplam istihdam artışı % 25,40 civarında gerçekleşmiştir. Memur sayısındaki artışın, genel istihdam artışının oldukça üzerinde gerçekleştiği (yaklaşık yedi kat) gözlenmektedir. Memur sayısının genel istihdama oranı 1965 yılında % 3,01 iken 1979 yılında % 6,83 olmuştur. Dönem içinde memur sayısındaki artışın istikrarlı olduğu söylenebilir. Aynı istikrar, memur sayısının toplam istihdama oranı için de geçerlidir.

Aşağıdaki tabloda 1966–1979 yılları arasında imalat sanayi, ulaştırma ve madencilik sektörlerinde istihdam edilen işgücü ile bu sektörlerde kamu kesiminde çalışanların sayısı ve oranları gösterilmiştir.

Tablo 14 İmalat Sanayi, Ulaştırma ve Madencilik Sektörlerinde İstihdam Edilen İşgücü (1966–1979)

Yıllar	Kamu İstihdamı	Toplam İstihdam (imalat sanayi + ulaştırma+madencilik)	Kamu İst. / Sektör İst. (%)
1966	277.223	737.872	37,57 %
1967	289.554	828.726	34,94 %
1968	298.122	890.517	33,48 %
1969	304.747	942.236	32,34 %
1970	297.430	1.006.655	29,55 %
1971	303.139	1.055.807	28,71 %
1972	320.328	1.138.703	28,13 %
1973	328.090	1.216.241	26,98 %
1974	343.159	1.303.496	26,33 %
1975	354.796	1.341.684	26,44 %
1976	391.258	1.372.863	28,50 %
1977	415.143	1.456.910	28,49 %
1978	412.495	1.468.264	28,09 %
1979	430.337	1.492.019	28,84 %

Tablo 9 Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur

-TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**,

(http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim: 08.06.2006

- TCDD, (<http://www.tcdd.gov.tr/genel/faaliyet/PERSONEL.pdf>), Erişim: 08.06..2006

İmalat sanayi, ulaştırma ve madencilik sektörleri istihdamı içinde, 1966 yılında 277.223 olan kamu istihdamı 1979 yılında % 55,23 oranında artarak 430.337'ye yükselmiştir. Artış oranı, söz konusu sektörlerin istihdam artış oranının oldukça altındadır. Aynı dönem için bu sektörlerde toplam istihdam yaklaşık % 102,21 oranında artmıştır. Dolayısıyla % 37,57 olan kamu kesimi payı 1979 yılına gelindiğinde % 28,24'e gerilemiştir.

Sayısal gelişimi incelenen seride 1966–1979 yılları arasında kamu istihdamında özetle şu gelişmeler yaşanmıştır:

- Bu dönem için incelenen seri, kamu istihdamının; 1966 yılında 669.063, 1979 yılında ise 1.544.380 olan kısmını açıklamaktadır.
- İncelenen seri, Tablo 9’da belirtildiği şekilde, 1986 yılına göre kamu istihdamını açıklama gücü’ne göre yeniden hesaplandığında, kamu istihdamının, 1966 yılında 951.455, 1979 yılında ise 2.196.217 olduğu tahmin edilmektedir.
- Tahmini bilgiye göre, kamu istihdamının genel istihdama oranı 1966 yılında % 7,31 iken, 1979 yılında % 13,46’ya yükselmiştir.
- 10 yıllık süre içinde genel istihdam % 25,40 oranında artarken kamu istihdamının artış oranı % 130,83 olarak gerçekleşmiştir.

1966–1975 Yılları arasında sayısal verilere ilişkin şu değerlendirmeler yapılabilir:

- Bu dönemde kamu personel sayısındaki artışı, diğer dönemlerde yaşanan artıştan farklı değerlendirmek gerekir. Kamu personeli sayısının yüksek oranlı artışı, kamu hizmetlerinin yaygınlaşmasından ziyade, kamunun bir istihdam alanı olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum kamu kesiminde personel artışının yanında, gizli işsizliğin yol açtığı önemli bir verimlilik problemini gündeme getirmiştir.
- Planlı döneme geçilmesiyle birlikte ithal ikameci sanayileşme politikası uygulanmaya başlamıştır. İthal ikameci politikalar, özel kesim sermaye birikiminin yeterli olmaması nedeniyle devlet müdahalesini zorunlu kılsa da, özel sektör yatırımları artmaya devam etmiştir.¹¹⁵ Bu durumun en somut göstergesi, yukarıda incelenen sektörlerde özel kesim istihdamının payının artmış olmasıdır.
- 1970’li yılların ikinci yarısından sonra, yukarıda incelenen; imalat sanayi, madencilik ve ulaştırma alanlarında, kamu kesiminin istihdam içindeki payı azalmamış, aksine bir miktar artmıştır. Bunun sebebi olarak, bunalımlar nedeniyle özel sektör sermaye birikiminin ve yatırımlarının azalması gösterilebilir.

¹¹⁵ Eroğlu, a.g.k.

- 1970’li yılların ortasından itibaren Türkiye Ekonomisi’nde yaşanan bunalımın en önemli sebeplerinden biri, daha önce de belirtildiği gibi, ithal ikameci sanayileşme politikasıyla beraber KİT’lerdeki verimsiz yapı ve yüksek ücret artışlarının neden olduğu zararlardır. KİT zararları, borçlanma gereğini arttırmış, böylece enflasyonist baskılara yol açmıştır. Personel sayısındaki olağanüstü artışlar KİT’lerinin verimsiz yapısının temelini oluşturmaktadır. Bu durum ekonomide köklü bir değişime yol açan 24 Ocak Kararlarının en önemli gerekçelerinden biridir.

- Ekonomik bunalımın yaşandığı 1978–1980 yılları arasında kamu personeli artışı dikkat çekicidir. Bu dönemde kamu istihdamının artışı genel istihdam artışının yaklaşık 7,5 kat üzerinde gerçekleşmiştir. Bu artışı, dönem içinde yaşanan siyasi krizin bir sonucu, ekonomik krizin de sebeplerinden biri olarak değerlendirmek mümkündür.

1.2.2.5. 1980–2004 Dönemi

1980 Yılından itibaren Kamu istihdamına ilişkin daha sağlıklı sayısal bilgilere ulaşılabilmektedir. Bu dönemde, diğer dönemlerden farklı olarak, daha açıklayıcı nitelik taşıyan iki yeni seri elde edilmiştir. Bunlardan birincisi KİT’lerin personel sayısındaki belirsizliğin kalkması, ikincisi ise konsolide bütçeye dâhil kuruluşlarda farklı statülerde istihdam edilen personele ilişkin (sözleşmeli personel, geçici işçi, sürekli işçi gibi) kesin rakamlara ulaşılmasıdır. Bu seride elde edilen kesin rakamların kamu istihdamını açıklama oranı % 92,01 olarak hesap edilmiştir.¹¹⁶ Seride en önemli veri kaybı özel bütçeli kuruluşların personel sayısidir.

Aşağıdaki tabloda 1980–2004 yılları arasında konsolide bütçeye dâhil kuruluşların istihdam türleri itibariyle personel sayıları gösterilmiştir.

¹¹⁶ Bkz. Tablo 9’da yapılan açıklamalara göre: Kons. Büt. Dâhil İd. Memur Kadr. (% 55,36) + Kons. Büt. Dâhil İd. İşçi Kadr. (% 9,74) + Kons. Büt. Dâhil İd. Söz. Pers. Kadr. (% 0,26) + KİT’lerde İst. Ed. Topl. Pers. Kadr. (% 26,65) = % 92,01

Tablo 15 Konsolide Bütçeye Dâhil Kuruluşların İstihdam Türleri İtibariyle Personel Sayıları (1980–2004)

Yıllar	İstihdam	Memur	Söz. Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam Kamu	Kamu İst./ Genel İst.
1980	16.523.000	1.170.224	4.568	169.302	37.337	1.381.431	8,36 %
1981	16.664.000	1.169.494	4.331	173.835	63.393	1.411.053	8,47 %
1982	16.837.000	1.176.224	4.415	174.074	53.192	1.407.905	8,36 %
1983	17.004.000	1.195.607	5.762	175.644	54.466	1.431.479	8,42 %
1984	17.260.000	1.285.831	5.247	174.510	53.149	1.518.737	8,80 %
1985	17.547.000	1.316.661	5.526	173.036	65.711	1.560.934	8,90 %
1986	17.865.000	1.356.137	6.388	173.058	65.560	1.601.143	8,96 %
1987	18.268.000	1.401.391	7.697	172.316	65.731	1.647.135	9,02 %
1988	17.755.000	1.428.382	8.070	172.172	58.517	1.667.141	9,39 %
1989	18.222.000	1.440.504	10.448	172.425	55.163	1.678.540	9,21 %
1990	18.539.000	1.461.561	16.699	173.841	57.058	1.709.159	9,22 %
1991	19.288.000	1.509.518	17.241	174.219	65.476	1.766.454	9,16 %
1992	19.459.000	1.608.451	16.440	179.686	64.784	1.869.361	9,61 %
1993	18.500.000	1.692.655	14.765	179.852	72.483	1.959.755	10,59 %
1994	20.006.000	1.708.062	14.383	179.506	45.964	1.947.915	9,74 %
1995	20.586.000	1.724.152	13.597	174.016	43.526	1.955.291	9,50 %
1996	21.194.000	1.726.021	12.286	164.310	41.707	1.944.324	9,17 %
1997	21.204.000	1.733.635	12.230	162.667	41.345	1.949.877	9,20 %
1998	21.779.000	1.832.208	12.594	159.486	41.650	2.045.938	9,39 %
1999	22.048.000	1.890.307	12.641	157.703	43.480	2.104.131	9,54 %
2000	21.580.000	1.996.468	13.207	155.727	45.300	2.210.702	10,24 %
2001	21.524.000	1.995.321	13.571	175.227	14.675	2.198.794	10,22 %
2002	21.354.000	2.002.241	15.040	175.606	14.963	2.207.850	10,34 %
2003	21.147.000	2.019.940	14.620	172.830	14.852	2.222.242	10,51 %
2004	21.791.000	2.035.987	17.182	169.477	15.144	2.237.790	10,27 %

Kaynak Öner, a.g.e., s. 672

Konsolide bütçeye dâhil kuruluşlarda 1980 yılında 1.381.431 olan kamu çalışanı sayısı, incelenen 25 yıllık süre içinde % 62 artarak, 2004 yılında 2.237.790'a yükselmiştir. Aynı dönemde istihdam artışı % 31,88 civarında gerçekleşmiştir. Bu durum oransal bir artışı da beraberinde getirmiştir. Konsolide bütçeye dâhil kuruluşlarda istihdam edilen kamu personelinin genel istihdama oranı 1980 yılında % 8,36 iken, 2004 yılında % 10,27'ye yükselmiştir.

Dönem içinde 1982 yılı haricinde istikrarlı bir sayısal artış gözlenmektedir. Aynı istikrar oransal olarak söylenemese de genel itibariyle arttığı savunulabilir. 1993

yılında kamu istihdamı artarken genel istihdamın gerilediği, dolayısıyla kamu istihdamının genel istihdama oranının arttığı geçici bir dönem dikkat çekmektedir.

Aşağıdaki tabloda 1980–2004 yılları arasında 233 Sayılı KHK’ ya Tabi İşletmeci KİT’lerin Personel sayısındaki gelişmeler gösterilmiştir. Bu seride özelleştirme kapsamındaki kuruluşların personel sayıları dâhil edilmemiştir.

Tablo 16 233 Sayılı KHK’ ye Tabi İşletmeci KİT’lerin Personel Sayısı (1990–2004)

Yıllar	İşçi	Söz Memur	Toplam	Toplam İstihdama Oranı (%)
1980	369.207	160.106	529.313	3,20 %
1981	366.442	160.938	527.380	3,16 %
1982	349.699	154.807	504.506	3,00 %
1982	355.004	159.377	514.381	3,03 %
1984	450.498	190.097	640.595	3,71 %
1985	444.347	190.900	635.247	3,62 %
1986	455.595	197.363	652.958	3,65 %
1987	404.892	196.684	601.576	3,29 %
1988	404.659	202.543	607.202	3,42 %
1989	396.599	205.753	602.352	3,31 %
1990	392.128	203.666	595.794	3,21 %
1991	362.771	198.818	561.589	2,91 %
1992	353.111	192.973	546.084	2,81 %
1993	331.382	192.207	523.589	2,83 %
1994	281.846	181.026	462.872	2,31 %
1995	249.500	170.083	419.583	2,04 %
1996	247.180	167.891	415.071	1,96 %
1997	237.413	169.170	406.583	1,92 %
1998	214.434	164.639	379.073	1,74 %
1999	212.075	164.039	376.114	1,71 %
2000	181.996	120.076	302.072	1,40 %
2001	145.560	110.696	256.256	1,19 %
2002	119.988	102.543	222.531	1,04 %
2003	109.953	98.188	208.141	0,98 %
2004	87.023	81.041	168.064	0,79 %

Kaynak Tablo aşağıda adı geçen kaynaklardaki serilerin birleştirilmesi sonucu oluşturulmuş, Serinin tutarlılığı kontrol edilmiştir:

-DPT, VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı, **İkinci Bölüm: Makroekonomik Gelişmeler ve**

Projeksiyonlar

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/ekogel2-6.html>), Erişim 03.10.2006

- S. Rıdvan Karluk, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, (İstanbul, Erler Matbaacılık A.Ş. 1994), s. 106

Özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin dâhil edilmediği yukarıdaki tabloda, 1980 yılında 529.313 olan KİT personel sayısının, 25 yıllık süre içinde % 68,25 oranında azaldığı ve 2004 yılında 168.064 olduğu görülmektedir. KİT'lerin personel sayısında 1990 yılına kadar istikrarsız, daha sonra azalan bir seriden söz edebiliriz. 1980 yılında KİT'lerde istihdam edilen personelin toplam istihdama oranı % 3,21 iken, 2004 yılında bu oran % 0,79'a gerilemiştir. Ancak bu gerileme 1990 yılından başlamaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhil edildiğinde ise 1990 yılında KİT'lerin personel sayısı 720.183'tür.¹¹⁷ Aynı şekilde özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhil edildiğinde 2004 Yılında KİT'lerin personel sayısı 272.113'tür.¹¹⁸ Böyle düşünüldüğünde son 15 yıl içinde KİT'lerin personel sayısındaki azalma % 62,22'dir.

İncelenen seri içinde 1980–2004 yılları arasında kamu personel sayısında özetle şu gelişmeler yaşanmıştır:

- Tablo 15 ve Tablo 16'ya göre kamu istihdamı, 1980 yılında 1.910.744, 2004 yılında ise 2.408.854 olarak açıklanmaktadır.
- Bu serinin Tablo 9'a göre kamu istihdamının %92,01'ini açıkladığı düşünülürse, kamu istihdamı 1980 yılında 2.076.670, 2004 yılında ise 2.618.035 olacaktır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhil edildiğinde (162.784 kişi)¹¹⁹ 2004 yılında kamu istihdamını 2.780.819 olarak tahmin etmek mümkündür.
- Tahmini bilgiye göre kamu istihdamının genel istihdama oranı 1980 yılında % 12,57 iken, 2004 yılında %12,01'e gerilemiştir.
- 25 yıllık süre içinde genel istihdam % 31,88 oranında artarken kamu istihdamının artış oranı % 26 civarında gerçekleşmiştir.
- Seri incelenirken 1990 Yılından sonraki dönemi farklı değerlendirmek gerekir. Son 15 yıl içinde istihdam artışı %17,54 iken, kamu istihdamının artış oranı %

¹¹⁷ S. Rıdvan Karluk, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Erler Matbaacılık A.Ş., İstanbul, 1994, s. 106

¹¹⁸ DPT, VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı, **İkinci Bölüm: Makroekonomik Gelişmeler ve Projeksiyonlar**

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/ekogel2-6.html>), Erişim 03.10.2006

¹¹⁹ DPT, VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı, **a.g.k.**

3,32'dir. Bu dönemde kamu istihdamının artışı genel istihdam artışının oldukça altındadır.

1980–2004 Yılları arasında sayısal verilere ilişkin şu değerlendirmeler yapılabilir:

- 24 Ocak Kararlarından sonra 12 Eylül 1980 tarihinde gelen askeri yönetim ile birlikte KİT'lerin personel sayısı dondurulmuş ve KİT'lerin zararını azaltmak için çeşitli önlemler alınmıştır. Bu uygulamanın neticeleri KİT'lerde istihdam edilen kamu çalışanlarına ilişkin istatistiklerde görülmektedir. 1984 yılına kadar KİT'lerin personel sayısında önemli bir düşüş dikkat çekmektedir. Aynı şekilde bu dönemde Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerde istihdam edilen kamu personeli sayısının artışı da genel istihdam artışının altında kalmıştır.

- Askeri yönetimin sona ermesinin ardından kamu teşebbüslerinde çalışan personel sayısında olağan artışlar görülmeye başlamıştır. Ancak bu dönemde iktidara gelen Anavatan Partisi, 24 Ocak Kararları ile uyumlu bir şekilde ihracata dayalı ve dışa açık bir ekonomi politikası izlemiş, piyasa ekonomisi ve özel teşebbüsün gelişmesine öncelik vermiştir. Bu nedenle, kamu personel sayısında artış görülse de, özellikle KİT'lerde istihdam edilen personelin genel istihdama oranı azalma eğiliminde olmuştur.

- Özellikle kamu teşebbüslerinde personel alımının durdurulması ve Bütçe Kanunlarında sürekli işçi alımına sınırlamalar getirilmesiyle beraber geçici işçi sayısı önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu durum bir takım sosyal ve siyasal problemlere yol açmıştır.¹²⁰ Kamu teşebbüslerinde personel alımına getirilen sınırlamaların bir diğer sonucu alt yüklenicilere bağlı olarak çalışan işgücüdür. Kamu hizmetlerinin ihale yoluyla alt yüklenicilere yaptırılması, bu yüklenicilere bağlı olarak çalışan yeni bir istihdam biçimini ortaya çıkarmıştır.

- Bu dönemde, özellikle 1990 yılından sonra, diğer dönemlerden farklı olarak, kamu'nun bir istihdam alanı olarak görülmesi geleneğinden vazgeçilmeye başlandığı gözlenmektedir. Buraya kadar incelenen dönemler içinde sadece bu dönemde kamu istihdamının genel istihdama oranında düşüş görülmektedir.

¹²⁰ Babacan, **a.g.k.**, s. 3

- Özelleştirme uygulamalarında son dönemde başarı sağlanmıştır. 2004 yılında KİT’lerde istihdam edilen personelin % 1’in altına inmesi bu durumu desteklemektedir. Aynı zamanda bu durum, kamu istihdamındaki artış oranının azalmasının da en önemli açıklayıcısıdır. Ancak farklı istihdam biçimlerinin görüldüğü kamu teşebbüslerinde çeşitli sosyal ve siyasal problemlerin önüne geçilememiştir.

Daha önce de bahsedildiği gibi, yukarıda açıklanan rakamlar kullanılarak Türkiye Cumhuriyeti Tarihinde kamu istihdamı hakkında tahmini bir bilgi vermek mümkündür. Aşağıdaki tabloda; genel bir bilgi vermek amacıyla, çeşitli yıllar itibariyle Türkiye’de kamu istihdamı, kamu istihdamının toplam istihdama oranı ve kamu istihdamının nüfusa oranı gösterilmiştir.

Tablo 17 Çeşitli yıllar itibariyle Türkiye’de kamu istihdamı ve kamu istihdamının oransal büyüklükleri

Yıllar	Kamu İstihdamı*	Kamu İst / Toplam İst.** (%)	Kamu İst. / Nüfus** (%)
1938	155.427	2,18 %	0,92 %
1950	431.635	4,91 %	2,06 %
1960	688.810	5,77 %	2,48 %
1970	1.144.812	8,32 %	3,22 %
1980	2.076.670	12,57 %	4,64 %
1990	2.505.111	13,51 %	4,44 %
2000	2.730.979	12,66 %	4,03 %
2004	2.614.774	12,00 %	3,64 %

* Tablo 9’dan yararlanılarak açıklanan kamu istihdamı

** Kamu istihdamı, TÜİK tarafından yayınlanan toplam istihdam ve nüfusa oranlanmıştır.

Türkiye’de 2002 yılı sonu itibariyle kamu personeli sayısı, özel bütçeli kuruluşlar dâhil, toplam 2.752.728’dir. Kamu istihdamı içinde memurların oranı % 63,29’dur. Memurluk statüsünün kamu hizmetlerinin sürekliliğini ve ülkenin gereksinmelerine göre yerine getirilmesini güvence altına alan temel unsur olduğu

düşünülürse¹²¹ kamu istihdamı içinde bu oranın düşük olduğu savunulabilir. Ancak bu durum statüleri farklı olan kamu kurum ve kuruluşlarının yapısından kaynaklanmaktadır. Çünkü merkezi yönetim içinde memurların oranı % 80,45'tir. Bir başka şekilde ifade etmek gerekirse; devletin asli fonksiyonlarının dışına çıktığı alanlarda, kamu kuruluşlarının amaçlarına göre farklı statülerde personel istihdam edilmekte, bu durum kurumlar arası kamu personelinin istihdam yapısını da önemli ölçüde farklılaştırmaktadır. Bu farklılık kamu personeli arasında sosyal etkisi ihmal edilemeyecek ücret farklılıkları şeklinde somutlaşmaktadır.

Kamu istihdamı içinde KİT'lerde memur oranının sözleşmeli personele oranla hayli düşük olması, geçici işçi istihdamının önemli boyutlara ulaşması ve mahalli idarelerde geçici işçi istihdamının sürekli işçi istihdamından yüksek olması dikkat çekmektedir. Bu durum kamu personeli istihdam rejiminin özel kesim istihdamına yaklaştığını dolayısıyla kamu çalışanları içinde önemli bir kitlenin yüksek iş güvencesinden uzaklaştığını göstermektedir.¹²² Ancak amacı, fonksiyonları ve çalışma ilkeleri özel kesimden çok farklı olan kamu kurum ve kuruluşlarda özel kesim istihdamına benzer bir örgütlenmenin sosyal maliyetleri ihmal edilmemelidir. Bu durumun en önemli sosyal maliyeti; keyfi uygulamalar nedeniyle, sadece bu şekilde istihdam edilen kamu personelinin değil, örgüt içindeki bütün kamu personelinin huzursuz olması ve dolayısıyla verimliliğinin düşmesidir. Ayrıca kamu personelinin özel işletmelere benzer yöntemlerle istihdam edilmesinin, usulsüz uygulamalara zemin hazırlayacağı göz ardı edilmemelidir.

Son dönemde kamuda çalışan geçici işçilere yönelik düzenlemeler gündeme getirilmektedir. Türk-iş Sendikasının talebinin ardından, Başbakan'ın talimatı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın girişimleriyle, uzun yıllardır geçici işçi statüsüyle hizmet veren belediye ve kamu işçilerinin sürekli kadroya alınmasıyla ilgili çalışmalar son aşamasına getirilmiş¹²³ ve yasa tasarısı hazırlanarak 23 Şubat 2007 tarihinde Bakanlar Kurulunun imzasına açılmıştır. Yasa tasarısı altı ayın üzerinde çalışan tüm geçici işçilerin kadroya alınmasını öngörmektedir. Yasa tasarısında Geçici

¹²¹ Güler, a.g.k.

¹²² Güler, a.g.k.

¹²³ Internethaber İnternet Sitesi, **Geçici İşçilere Müjde**, 19.08.2006 Tarihli haber (http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=38385&uniq_id=1173716188), Erişim: 05.03.2007

işçinin tercihi bırakılan sözleşmeli personelliğe geçiş konusu üzerinde ihtilaflar devam etmektedir.¹²⁴

1.2.3. Kamu İstihdamının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması

Bir önceki başlık altında incelenen, Türkiye’de kamu istihdamının sayısal gelişimi, mevcut durumu ortaya koyma yönünde yapılmış bir analizdir. Bu nedenle herhangi bir nitelik ifade etmemektedir. Mevcut durumu analiz eden bu tür çalışmaların, önceden öngörölmüş çeşitli kriterlerle mukayese edilerek nitelik kazanması ve kıymet ölçüsünün belirlenmesi gerekmektedir. Ne var ki, ekonomi içinde kamu harcamalarının milli gelire oranı ve kamu harcamalarının yatay dağılımının optimal büyüklüğü konusunda genel kabul gören teorik bir ölçütün bulunmaması gibi, kamu istihdamının toplam istihdam içindeki payının olması gereken düzeyine ilişkin önceden belirlenmiş kriterler de bulunmamaktadır.

Bu yönde yapılabilecek en önemli çalışma, diğer ölkelerdeki kamu istihdamı ile Türkiye’deki kamu istihdamının karşılaştırılmasıdır. Böylece gelişmiş ölkelerin kamu istihdam düzeyi kriter olarak kabul edilecek, Türkiye’de kamu istihdamının gelişmiş ölkelerin kamu istihdam düzeyine göre ne durumda olduğu görölebilecektir. Ancak böyle bir karşılaştırmanın istenen sonuçları vermeyeceği açıktır. Çünkü gelişmiş ölkelerde de kamu istihdamı için belirli bir düzeyden söz etmek mümkün değildir.

Kamu istihdamını diğer ölkelere göre karşılaştırmadan önce, Türkiye’de kamu büyüklüğünün gelişmiş ölkeler karşısında hangi düzeyde olduğunu incelemekte yarar vardır. Aşağıdaki tabloda, OECD ölkelerinde, toplam kamu sektörü harcamalarının GSYİH içindeki payı gösterilmiştir.

¹²⁴ Cnntürk İnternet Sitesi, Haber: “geçici işçilere kadro” imzaya açıldı, 23.02.2007 Tarihli haber (http://www.cnnturk.com/EKONOMI/GENEL/haber_detay.asp?PID=40&HID=1&haberID=305555), Erişim: 05.03.2007

Tablo 18 OECD Ülkelerinde Toplam Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (2004)

Ülkeler	Kamu Harcamaları / GSYİH (%)	Ülkeler	Kamu Harcamaları / GSYİH (%)
Kore	30,9	Almanya	46,8
İrlanda	34,2	İzlanda	47,6
İsviçre	35,5	Portekiz	48,4
Avustralya	36,2	İtalya	48,5
ABD	36,5	Hollanda	48,6
Yeni Zelanda	37,0	Macaristan	48,9
Türkiye*	37,3	Slovakya	49,0
Japonya	38,2	Belçika	49,3
İspanya	38,6	Avusturya	50,6
Kanada	41,1	Finlandiya	50,7
İngiltere	43,9	Yunanistan	52,0
Çek cumhuriyeti	44,6	Fransa	53,4
Polonya	45,0	Danimarka	56,3
Lüksemburg	45,9	İsveç	57,3
Norveç	46,4		

Kaynak: OECD, (<http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/012005061T016.xls>), Erişim: 02.10.2006

* Türkiye için aşağıdaki kaynaktan yararlanılmıştır.

TCMB, (<http://www.tcmb.gov.tr>), Erişim: 02.10.2006

Yukarıdaki tablodan; Türkiye’de kamu harcamaları, gelişmiş ülkelerin birçoğuna göre, GSYİH içinde daha az paya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre devletin ekonomi içindeki yeri, OECD ülkelerine göre, çok yüksek değildir.

Wagner Yasası’na göre bir ülkede ekonomik gelişmişlik düzeyi yükseldikçe kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı artmaktadır. Ancak yukarıdaki tabloda gösterilen uluslararası karşılaştırmaya göre, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı için optimal bir büyüklük bulunmamaktadır. Bir ülkede kamu harcamalarının GSYİH düzeyine bağlı olarak artması, kamu büyüklüğünün ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı optimum düzeyi için açıklayıcı bir kriter oluşturmamaktadır. Sözgelimi, gelişmişlik düzeyi yüksek olan ABD ve Fransa’nın kamu büyüklükleri arasında önemli bir oransal fark bulunmaktadır. Dolayısıyla bir ekonomide kamu harcamalarının

GSYİH içindeki oranı ve harcamaların yatay dağılımının optimal büyüklüğü konusunda genel kabul gören teorik, normatif bir ölçüt bulunmamaktadır.¹²⁵

Bu çalışmanın birinci kısmında da belirtildiği gibi, devletin ekonomi içindeki büyüklüğü birçok faktöre bağlı olarak gelişmektedir. Aynı durum kamu istihdamı için de geçerlidir. Aşağıdaki tabloda OECD ülkelerinde kamu istihdamının toplam istihdama oranı gösterilmiştir.

Tablo 19 OECD Ülkelerinde Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı (2001)

Ülkeler	Kamu İstihdamı / Toplam istihdam (%)	Ülkeler	Kamu İstihdamı / Toplam istihdam (%)
Kore	4,3	Yunanistan	21,3
Japonya	8,3	Meksika	21,8
Lüksemburg	13,9	Avusturya	22,5
Türkiye	14,1	Çek cumhuriyeti	23,3
İtalya	15,0	Fransa	24,8
ABD	15,7	Hollanda	25,1
İspanya	15,9	Polonya	27,7
Yeni Zelanda	16,6	Finlandiya	29,6
Almanya	16,9	Belçika	31,2
İsviçre	17,2	Slovakya	33,2
İngiltere	17,6	İsveç	35,8
İzlanda	18,9	Macaristan	36,7
İrlanda	20,0	Danimarka	37,3
Avustralya	20,1	Norveç	37,5
Kanada	20,1	Rusya	37,9

Kaynak: Karluk, 2005, **a.g.e.**, s. 27

Tabloda; kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı gibi, Türkiye'de kamu istihdamının OECD ülkelerine göre fazla olmadığı görülmektedir. Gelişmiş ülkeler içinde, Japonya, Kore ve Lüksemburg dışında kalan diğer ülkelerde kamu istihdamı

¹²⁵ Şahin, **a.g.e.**, s. 418–419

oranı Türkiye’den daha yüksektir. Bu ülkelerden ABD, İtalya ve İspanya’nın Türkiye’ye yakın olduğu görülmektedir. Özellikle İskandinav ülkelerinde kamu istihdamının toplam istihdam içinde çok önemli bir yer tuttuğu görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda seçilmiş bazı ülkelerde memur başına düşen kişi sayısı gösterilmiştir.

Tablo 20 Bazı Ülkelerde Memur Başına Düşen Kişi Sayısı (2002)

Ülkeler	Memur başına düşen kişi sayısı
Finlandiya	10
Fransa	12
Kanada	12
Macaristan	13
ABD	13
Çek cumhuriyeti	14
İrlanda	16
Avustralya	18
Yeni Zelanda	19
Almanya	19
Hollanda	19
İtalya	25
İspanya	26
Türkiye	30
Yunanistan	39

Kaynak: Tabloda yer alan değerler aşağıda belirtilen internet sitesinde yer alan tablodan hareketle hesaplanmıştır.

-Ntvmsnbc İnternet adresi, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp>), Erişim: 06.03.2007

Tabloya göre, gelişmiş ülkelerin çoğunda memurların nüfusa oranı, Türkiye’nin oldukça üzerinde seyretmektedir. Türkiye’de ancak her 30 kişiden biri memurluk yapmaktadır.

Yukarıdaki tablolardan, Türkiye’de, gerek ekonomi içinde devletin payının, gerekse toplam istihdam içinde kamu istihdamının gelişmiş ülkelere göre daha düşük

düzeyde olduğu anlaşılmaktadır. Buradan toplam istihdam içinde kamu istihdamının yetersiz olduğu ve bu nedenle daha fazla kamu personeline ihtiyaç duyulduğu sonucu çıkarılabilir. Fakat konuyu burada bırakmak doğru olmaz. Çünkü yapılan geniş kapsamlı kamuoyu araştırmalarında; halkın, Adalet hizmetleri, sağlık, eğitim gibi alanlar başta olmak üzere birçok alanda kamu hizmetlerini yetersiz ve kalitesiz olarak algıladığı, toplumda kamu yönetimine duyulan güvenin azaldığı anlaşılmaktadır.¹²⁶ Nitekim OECD'nin bu verileri açıklamasının ardından Maliye Bakanlığı yetkililerinin yaptığı değerlendirmelerde “Türkiye'nin asıl sorununun memur sayısı olmadığı, memurların dağılımında bölgeler arasında adaletsizliklerin bulunduğu ve norm kadroya bir an önce geçilmesi gerektiği” vurgulanmıştır.¹²⁷ Dolayısıyla kamu hizmetlerinin verimsizliği kamu otoritelerince de kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminde yaşanan sorunların temelinde yatan en önemli neden halkın taleplerine yeterince talep veremeyen yönetim anlayışı ve organizasyon yapısı gelmektedir. Türkiye’de mevcut kamu yönetimi anlayışının özellikleri şu şekildedir;¹²⁸

- Gelecek yönelimli değil, geçmiş yönelimli,
- Amaç yönelimli değil, sorun çözme yönelimli,
- Teşhis yönelimli değil, çözüm yönelimli,
- Tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım,
- Ödüllendirme Yerine Cezalandırma Yönelimli.

Kamu yönetimindeki bu olumsuzlukların en önemli sebebi Türkiye’de siyaset ile kamu yönetiminin uyumsuz görüntüsüdür. Siyasetçiler, bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdahale ederken; bürokratlar, esas itibarıyla siyasetçiler tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetçilerden bağımsız hareket etmektedir. Bunun sonucu olarak; siyasetçiler bürokratlar tarafından üretilen politikaları sahiplenmemekte ve bürokratlar da siyasi müdahalelerin etkisiyle rasyonel olmayan kararlar almaya zorlanmaktadır. Böylece verimsiz bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır.

¹²⁶ Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, 29 Aralık 2003, (<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>), Erişim: 09.10.2006

¹²⁷ www.ntvmsnbc.com, Haber: OECD’ye Göre Sayı Fazla Değil, 11.11.2002, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp>), Erişim: 09.10.2006

¹²⁸ Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, **a.g.k.**

Buraya kadar anlatılanlardan şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür: Türkiye’de kamu istihdamı diğer ülkelerle kıyaslandığında fazla değildir. Ancak kamu kesimindeki bu verimsiz yapı, haklı gerekçelere dayanarak, kamuoyunda kamu istihdamının gereğinden fazla olduğu şeklinde bir önyargıya neden olmaktadır. Ancak kamu yönetiminin verimsiz yapısı içinde kamuoyunda oluşan bu tür yargıları görmezden gelmek mümkün değildir. Uluslararası karşılaştırmalar dikkate alınarak, yetersiz olduğu gerekçesiyle kamu personeli sayısının arttırılması; mevcut sorunlara çözüm getirmeyecek, aksine çeşitli yapısal problemlerin artmasına da yol açabilecektir. Ancak Etkin bir kamu yönetimi reformu ve kadro dağılımındaki adaletsizliklerin giderilmesi suretiyle Türkiye’de kamu istihdamının yetersiz olduğunu görmek ve yetersiz görülen alanlarda daha fazla kamu personeli istihdam etmek mümkündür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ALANINDA KAMU RANTLARI VE ETKİLERİ

1. TÜRKİYE’DE EMEK PİYASALARINDA KAMUSAL RANTLAR

1.1. Ücretler

Ücretlerin kamu istihdamı içerisinde önemli bir rant unsuru olduğu yönündeki görüşler ve tartışmalar, diğer rant unsurları ile kıyaslandığında daima daha fazla ön plandadır. Bu durum ücretlerin sosyal niteliğinin önemli bir sonucudur. Piyasada oluşan ücretlerin kamusal rantları belirlemede temel gösterge olduğu, kamu kesiminin yapısal özelliklerinden kaynaklanan ücretlendirme politikasının kamusal rantlara yol açtığı gibi hususlar, bu çalışmanın birinci kısmında açıklanmıştır.

Ücret alanında kamusal rantlar açıklanırken vasıflı ve vasıfsız iş gücü şeklinde ikili bir ayırıma gitmek gerekir. Ücretlerin vasıfsız iş gücü için en önemli rant unsuru olduğu öne sürülebilir; ancak, genel itibariyle, vasıflı iş gücü için kamusal bir ranta konu teşkil ettiğini savunmak zordur. Bunun sebebi de, yine birinci kısımda açıklandığı gibi vasıflı ve vasıfsız işgücüne olan emek talebinin farklılık göstermesi ve kamu otoritesinin sosyal gerekçelerle uyguladığı ücret politikalarıdır.

Kamu kesiminde özellikle vasıfsız iş gücünde görülen ücretsel rantların kaynağını açıklayabilmek için öncelikle KİT’lerin içinde bulunduğu piyasa yapısına kısaca değinmekte fayda vardır. Çünkü emek talebinin “türetilmiş” bir talep olduğu düşünülürse; işçi ücretleri ve istihdam düzeyi, firmaların içinde bulunduğu ürün piyasasının yapısıyla yakından ilgilidir.¹²⁹

Kamu teşebbüsleri, bazı mal ve hizmetlerin üretiminde tekelleşmiş, bazılarının üretiminde ise oligopol durumundadır. Özellikle madencilik, demir-çelik alüminyum, petrol, petrokimya yüksek alkollü içkiler, sigara ve tütün ürünleri, elektrik enerjisi, lokomotif, vagon, ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinde tekelleşmiş veya oligopole sahiptir. Buna karşılık tekstil, traktör, et, süt, gibi bazı malların üretiminde ise payları

¹²⁹ Biçerli, a.g.e., s.161

düşüktür.¹³⁰ Bazı mal ve hizmetlerin Türkiye ve KİT üretimleri 1995 ve 2000 yılları itibariyle aşağıdaki gösterilmiştir.

Tablo 21 1995 ve 2000 Yıllarında Türkiye ve Seçilmiş Mal ve Hizmet Üretimleri

Mal ve hizmetler	Ölçü	1995			2000		
		Türkiye	KİT	%	Türkiye	KİT	%
Madencilik							
<u>Birincil Enerji Kaynakları</u>							
Taş Kömürü (Satılabilir)	Bin Ton	2.248	2.248	100,0	2.259	2.259	100,0
Linyit (Satılabilir)	Bin Ton	49.561	33.555	67,7	61.315	39.176	63,9
Ham petrol	Bin Ton	3.516	2.671	76,0	2.748	1.974	71,8
<u>Metal madenleri</u>							
Demir cevheri	Bin Ton	4.532	2.336	51,5	4.076	2.534	62,2
Bakır cevheri	Bin Ton	2.606	2.606	100,0	4.476	2.890	64,6
Krom cevheri	Bin Ton	1.807	269	14,9	546	224	41,0
<u>Metal dışı madenler</u>							
Bor mineralleri	Bin Ton	1.155	1.155	100,0	2.351	2.351	100,0
İmalat							
<u>Tüketim malları</u>							
Gövde et	Bin Ton	390	21	5,4	864	13	1,5
Çay	Bin Ton	155	95	61,3	758	145	19,1
Şeker	Bin Ton	1.375	1.045	76,0	2.504	2.015	80,5
Sigara ve tütün ürünleri	Bin Ton	95	81	85,3	124	77	62,1
<u>Ara mallar</u>							
LPG	Bin Ton	805	690	85,7	701	596	85,0
Benzin	Bin Ton	3.721	3.060	82,2	2.678	2.292	85,6
Çimento	Bin Ton	33.143	1.831	5,5	35.953	-	-
Kâğıt- karton	Bin Ton	1.235	517	41,9	1.567	455	29,0
<u>Yatırım malları</u>							
Vagon	Adet	156	156	100	52	52	100
Traktör	Adet	39.837	2.656	6,7	37.434	985	2,6
Enerji							
Elektrik	GWh	86.341	71.527	82,8	124.922	93.234	74,6
Ulaştırma							
<u>Yolcu taşımaları</u>							
Demiryolu	Mil.	5.797	5.797	100,0	5.832	5.832	100,0
Hava yolu	Yolcu*km	10.831	8.599	79,4	12.031	12.031	63,5
<u>Yük taşımaları</u>							
Demiryolu	Bin kişi	8.632	8.632	100,0	9.761	9.761	100,0
	Mil.ton * km						

Kaynak T. C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler**, Genel Rapor 2000, Ankara 2002

KİT'lerin kimi ürünlerde tekelci bir konuma sahip olmasının yanında, kamu otoritesi tarafından ekonomi politikasına dönüştürülen enflasyon, taban fiyatları ve iş

¹³⁰ Karluk, 2005, **a.g.e.**, s. 294

gücü üzerindeki aşırı vergi yükü gibi uygulamalar piyasa ekonomisinden önemli ölçüde sapmalarla sonuçlanmaktadır. Mevcut uygulamalar nedeniyle nispi fiyatlar kümesi, tüketici tercihlerine göre belirlenen kıtlık fiyatlarını yansıtmamaktadır. Kamu müdahaleleriyle belirlenen idari fiyatlar, üretim faktörlerinin kıt kaynaklarla sosyal olarak en verimli oldukları alanlarda ürettikleri ekonomik değerlerin, faktör sahiplerine ve tüketicilere gönderilememesine neden olmaktadır. Ürün piyasasının bu yapısı, sendikaların ve devletin ücretleri aralarında belirlemesi nedeniyle iş gücü piyasası için de geçerlidir.¹³¹

Türkiye’de kamu kesimi işçi ücretlerindeki artış, genellikle özel sektör işçi ücretleri, memur maaşları ve asgari ücretteki artışların üzerinde gerçekleşmiştir. Aşağıdaki tabloda 1990–2003 yılları arasında Kamu kesimi ve özel sektörde ortalama işçi ücretleri ve memur maaşları ile asgari ücretlerdeki gelişmeler gösterilmiştir.

Tablo 22 Ortalama İşçi Ücretleri, Memur Maaşları ve Asgari Ücrette Meydana Gelen Değişmeler (1990–2003)

YTL

Yıllar	Kamu Kesimi İşçi Ücretleri	Özel Sektörde İşçi Ücretleri	Memur Maaşları	Asgari Ücret
1990	1.042	916	697	195
1991	2.483	2.086	1.241	365
1992	4.476	3.762	2.400	677
1993	8.033	6.354	4.072	1.190
1994	16.562	10.726	6.557	2.063
1995	26.571	19.036	12.092	3.728
1996	35.951	34.978	23.464	7.966
1997	79.601	63.033	50.759	16.223
1998	144.974	136.087	92.482	28.474
1999	339.745	250.349	159.429	63.126
2000	562.815	391.920	218.520	83.737
2001	768.668	482.680	324.738	111.040
2002	1.012.399	692.667	497.850	173.908
2003	1.285.055	864.554	618.320	225.999

Kaynak DPT, Aşağıdaki internet sitesinde yer alan tablolardan yararlanarak hazırlanmıştır.

—DPT, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>), Erişim: 05.10.2006

¹³¹ Güneri Akalın, **Ücret Sistemimizin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri**, (İstanbul, 16–17 Kasım 1994, Conrad Oteli, İstanbul, TİSK Yayınları, yayın no:141, Türk Matbaacılık Sanayi A.Ş., 1994), s. 57-67

Yukarıdaki tabloda, ortalama ücretler açısından, kamu işçilerinin özel sektörde çalışan işçilerden ve memurlardan daha yüksek ücret aldıkları görülmektedir. Özel sektör ve kamu kesiminde işçi ücretleri ve memur maaşlarının yanında asgari ücretin oldukça düşük düzeyde kalması dikkat çekmektedir. Burada asgari ücretle ilgili olarak şu soruyu sormak gerekir: “Asgari ücretin kamu otoritesi tarafından emek piyasalarında aşırı ücret düşüşlerine karşı daha adil bir ücret yapısının oluşmasını sağlamaya yönelik doğrudan bir müdahale olduğu”¹³² düşünülecek olursa; asgari ücretin özel sektör işçi ücretlerinin altında seyretmesi nasıl açıklanabilir? Burada dikkat edilmesi gereken husus; özel sektör işçi ücretlerine ilişkin ortalama rakamların, vasıflı ve vasıfsız ayırımı yapılmaksızın ve kayıtlı istihdam dikkate alınarak verilmiş olmasıdır. Bu nedenle özel sektör işçi ücretleri memur maaşlarının da üzerinde görülmektedir.

Türkiye’de toplu pazarlık kapsamında olmayan iş yeri ve işçi sayısının çok fazla olması nedeniyle, özel sektörde çalışan işçilerin önemli bir kısmının asgari ücretle çalıştığını göz önüne almak gerekir. Sayısal veriler de asgari ücretli sayısının yüksek olduğunu göstermektedir; 2005 yılı verilerine göre Türkiye’de 7 milyon civarında olan sigortalı çalışanın 3,4 milyonu asgari ücretle çalışmaktadır.¹³³ Ayrıca işsizliğin büyük boyutlara ulaşması nedeniyle asgari ücretin altında illegal yollarla çalıştırılan işçi sayısının oldukça yüksek rakamlara ulaştığı öne sürülmektedir.¹³⁴ Kamu kesiminde ise Özel sektörün aksine çeşitli sosyal gerekçe ve güvencelerle asgari ücretle veya kayıt dışı işçi çalıştırılması olası bir durum değildir.

Tabloda asgari ücretle kamu kesimi işçi ücretleri arasında çok büyük bir fark olduğu görülmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde bu farkın daha da açıldığı dikkat çekmektedir. Kamu kesimi işçi ücretleri ile asgari ücret arasında 1994 yılında 8 kat, 2001 yılında ise 7 kat fark oluşmuştur. Diğer yıllarda ise bu fark 5 ile 6 kat arasında değişmektedir.

¹³² Biçerli, a.g.e., s. 391

¹³³ Radikal Gazetesi, **Haber: Çalışan maaş, devlet vergi yoksulu**, 19.08.2006, (<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=196256>), Erişim: 08.10.2006

¹³⁴ Aysen Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, (Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1997), s. 214

Tablodan çıkarılacak bir başka sonuç; kamu işçilerine nispetle eğitim düzeyi daha yüksek olan memurların, maaş düzeyinin, kamu kesimi ve özel sektör işçi ücretlerinin altında kalmasıdır. Aşağıda 2003 ve 2004 yılında unvanlarına göre memur maaşları gösterilmiştir. Bu tabloda eğitim düzeyinin kamu personeli için herhangi bir fark teşkil etmediği daha açık bir biçimde görülmektedir.

Tablo 23 Unvanlarına Göre 2003 ve 2004 Yılı Memur Maaşları

Unvanlar	Aralık 2003	Temmuz 2004
Müsteşar ¼	2.557.750	2.878.700
Genel Müdür 1/4	2.315.800	2.606.350
Şube Müdürü 1/4	772.500	869.100
Memur 9/1	443.950	499.300
Hizmetli 15/1	428.100	481.400
Öğretmen ¼	707.750	769.200
Öğretmen 9/1	566.100	636.800
İl Valisi	2.332.550	2.625.100
Kaymakam 7/1	924.050	1.039.700
Hâkim (1. Sınıf) 1/4	2.278.150	2.563.800
Hâkim 8/1	920.000	1.035.200
Baş komiser 2/6	923.300	1.038.950
Polis 11/1	745.650	838.850
Uzman Dr. ¼	974.600	1.096.550
Doktor 8/3	766.450	862.350
Hemşire (Lise) 12/3	520.500	585.500
Mühendis ¼	838.550	943.500
Teknisyen 12/2	478.750	538.450
Profesör ¼	1.947.300	2.191.500
Araş. Gör. 7/1	672.850	757.100
Başkan. Vaizi 1/4	624.450	702.450
Avukat ¼	828.450	932.100

Kaynak TÜRKİYE KAMU-SEN, İstihdam, İşsizlik Ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları, (Ankara, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları, 2004), Yayın No: 10, s. 63

Memur maaşlarına ilişkin bilgiler, kamu kesimi işçi ücretleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye Ekonomisinin çok önemli yapısal bir problemi ortaya çıkmaktadır. Kamu kesiminde çalışan bir işçinin ücreti kendisinden çok daha nitelikli

bir memur maaşının üzerindedir. Net kazanç açısından düşünüldüğünde; imalat sanayi sektöründe çalışan bir işçinin ücreti; kaymakam, baş komiser veya uzman doktor gibi kadroların maaşıyla aynı düzeyde, doktor, öğretmen, araştırma görevlisi gibi kadroların maaşlarının oldukça üzerindedir. Şu halde Teorik öğretide yer alan, “gelecekte daha iyi bir kazanç elde etme düşüncesiyle çeşitli maliyetlerine katılan eğitim yatırımının”¹³⁵, Türkiye’de kamu emek piyasaları için geçerli olmadığı şeklinde bir yargıya varmak mümkündür. Ayrıca kamu personel rejiminin bu görünümü, Türkiye’de kamu alanında eğitim düzeyini ödüllendiren değil cezalandıran bir yapının varlığını göstermektedir. Bu durum, Türkiye’de beşeri sermayenin negatif olması gibi anormal bir sonuca yol açmaktadır.¹³⁶

Kamu emek piyasalarında görülen ücret rantlarını daha spesifik hale getirerek somutlaştırmak amacıyla, aşağıdaki tabloda, imalat sanayi sektöründe kamu kesimi ve özel sektör için aylık ortalama brüt kazançlar gösterilmiştir.

Tablo 24 İmalat Sanayi Sektöründe Aylık Ortalama Brüt Kazanç

Yıllar	Kişi Başına Aylık Ortalama Brüt Kazanç (YTL)	
	Kamu	Özel
1996	67,20	52,14
1997	153,17	101,17
1998	255,66	166,14
1999	549,39	300,56
2000	911,23	432,56
2001	1.229,43	572,55
2002	1.393,34	775,39
2003	1.965,00	1.050,00
2004	2.151,00	1.142,00
2005	2.499,00	1.281,00

Kaynak TÜİK, Aşağıdaki internet sitesinde yer alan tablolardan yararlanarak hazırlanmıştır.
-(<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/kazanc/kazanc.html>), Erişim: 25.10.2006

¹³⁵ Biçerli, **a.g.e.**, s. 250-251

¹³⁶ Akalın, **a.g.e.**, s. 57-67

TÜİK tarafından yapılan, imalat sanayi üç aylık anketi sonuçlarına göre hazırlanan yukarıdaki tabloda, kamu kesimi ve özel sektör arasındaki ücret farkının, Tablo 22'deki ortalama kamu-özel işçi ücretlerindeki farka göre daha fazla olduğu görülmektedir. Kamu kesiminde imalat sanayi sektörü işçi ücretlerinin diğer kamu kuruluşlarının üzerinde olması, bu işletmelerin sermaye yoğun ve büyük ölçekli işletmeler olması nedeniyle, yüksek verim ve ücret uygulaması gibi esnek uygulamalarla açıklanabilir.¹³⁷ Ancak özel işletmelerle karşılaştırıldığında aradaki yaklaşık iki kat olan ücret farklılığını açıklamak kolay değildir. Çünkü söz konusu sektör aynı, dolayısıyla istihdam edilen işgücünün yaptığı iş de, bire bir uyuşmasa da, önemli ölçüde ücret farkına yol açmayacak kadar birbirine yakındır. DPT'nin konuya ilişkin çalışmasında iki sektör arasındaki ücret farklılığının verimlilikten kaynaklanmadığı, kamuda ücretlerin belirlenmesi sürecinde verimlilik ve karlılık ilkelerinin göz ardı edilmesinin ücret farklılığının önemli bir açıklayıcısı olduğu belirtilmektedir.¹³⁸ Buna ilave olarak kamu kuruluşlarında yaygın olarak görülen gizli işsizlik de göz önüne alındığında, aradaki ücret farklılığını “emek piyasalarında kamusal rant” şeklinde ifade etmek mümkündür.

Aşağıdaki tablo, emek piyasalarındaki kamusal rantların oluşum sürecini göstermek amacıyla oluşturulmuştur. Tabloda, 1994 yılı baz alınmak suretiyle (1994=100), imalat sanayi sektörüne ilişkin kamu kesimi ve özel sektör ücret endeksleri ile tüketici fiyat endeksinin 1994 yılından itibaren gelişimi görülmektedir. Söz konusu rantların ülkede yaşayan tüm bireyler üzerindeki etkisine ilişkin değerlendirme yapabilmek amacıyla tüketici fiyat endeksinin gelişimi tabloya ilave edilmiştir.

¹³⁷Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, (İstanbul, Remzi Kitabevi, 1995), s.393

¹³⁸ DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2542. ÖİK: 558, 2000), s. 14

Tablo 25 Ücret ve Fiyat Endeksleri (1994 = 100)*

Yıllar	Kamu Kesimi Ücret Endeksi	Özel Sektör Ücret Endeksi	Tüketici Fiyat Endeksi
1994	100,00	100,00	100,00
1995	163,69	172,61	179,10
1996	301,27	296,82	327,50
1997	635,03	568,15	583,10
1998	1.167,52	1.099,36	1.111,10
1999	2.200,64	1.911,46	1.825,20
2000	3.985,99	2.998,73	2.895,10
2001	5.312,10	3.854,78	4.519,30
2002	8.270,70	5.482,17	6.444,70
2003	9.796,18	6.929,94	8.362,60
2004	11.530,57	8.147,13	9.109,40
2005	13.364,97	9.146,50	10.079,60

Kaynak Bu tablo aşağıda belirtilen kaynaklardan yararlanarak oluşturulmuştur:

- TCMB, (<http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cbt.html>), Erişim: 04.11.2006

- TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=525, Erişim: 04.11.2006

* Ücret endeksleri oluşturulurken TCMB'nin resmi sitesinden yararlanılmış, ancak bu sitede verilen rakamlar (1994=100) olacak şekilde yeniden hesaplanmıştır.

Tabloda, imalat sanayi sektörü ile karşılaştırılan tüketici fiyat endeksinin, kamu kesimi ücret endeksinin altında, özel sektör ücret endeksinin ise üzerinde seyrettiği görülmektedir. özel işletmelerde verimlilik, karlılık, konjonktür gibi kıstaslara göre arttırılan ücretler enflasyon oranının altına düşebilmekte ve zaman zaman işçilerin reel kazançları azalabilmektedir. Ancak kamu işletmelerinde ücretlerin belirlenmesinde geriye dönük enflasyon oranının baz alınması, kamuda ücret artışlarını enflasyon oranının üzerinde tutmaktadır.

Kamu kesimi ücretlendirme politikasında geriye dönük enflasyon oranının tek ve ana ilke olması iki yönden ücret-fiyat sarmalına neden olmaktadır. Birincisi toplam talepte meydana gelen artışların fiyat artışlarıyla sonuçlanması, ikincisi iş gücü maliyetlerindeki artışın fiyatlara yansımalarıdır. Dolayısıyla kamu kesiminde görülen yüksek ücret artışları, bir yandan enflasyon artışını hızlandırırken, diğer yandan

sendikasıız veya sosyal güvencesi olmayan önemli bir kesimin ücretlerinin enflasyon karşısında reel olarak azalmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de şimdiye kadar ücret artışlarının adil bir sisteme bağlanması yönünde önemli bir gelişme yaşanmamıştır. Ücretli kesimin enflasyona karşı korunması amacıyla altı aylık geriye dönük endekslemeye dayalı ücret zammı ve % 5 ile % 10 arasında refah payı uygulamaları ile toplu sözleşme sistemi içindeki işyeri ve işletmelerde seyyanen zam ve sosyal yardım ödemelerinin yüksek oranda artırılması, ücretlerin iş, liyakat ve verimlilik gibi kriterle belirlenmesini engellemiştir.¹³⁹ Performansa dayalı ücret sisteminin iş sözleşmelerini bireyselleştirmesi ve ücretler konusunda esneklik sağlaması sendikaların devre dışı kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle sendikalar bireysel performansa dayalı ücret sistemine karşı çıkmaktadır.¹⁴⁰

Türkiye’de uzun yıllar boyunca yüksek ücretlerin ve istihdam artışının ortaya çıkardığı maliyet, kamu açıklarıyla sanayi kesimine talep yaratılarak karşılanmıştır. Dolayısıyla yüksek ücretlerin makro ekonomide karşılığı yüksek enflasyon ve kamu borçları olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁴¹ Kamu kesiminde görülen yüksek ücret artışlarının enflasyon artışının üzerinde gerçekleşmesi ve bunun sonucunda enflasyonist süreci hızlandırması, işçi ücretlerindeki artışın, toplumun diğer kesimlerinden gelir transferi yapılması suretiyle finanse edildiğini göstermektedir. Ücret artışlarının bu yönü, iki sektör arasındaki ücret farklılığından kaynaklanan kamusal rantlardan farklı olarak, Türkiye’de ücret politikalarından kaynaklanan sosyal problemleri ortaya koymaktadır.

Vasıfsız işgücünde görülen ücretsel rantların kaynağı iki yönlü değerlendirmek gerekir. Bunlar; işveren konumunda olan kamu otoritesinin ve yasal bir işgücü tekeli olan sendikaların ücretler üzerinde belirleyici rolüdür.

Türkiye’de sendikacılık anlayışı daima kamu ağırlıklı olarak gelişmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstatistiklerine göre 2004 yılı itibariyle kamuda sendikalaşma oranı İşten ayrılanların halen sendika üyesi olarak değerlendirilmesi

¹³⁹ DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, agk.

¹⁴⁰ Mehmet Hüseyin BİLGİN, **Bireysel Performansa Dayalı Ücret ve Verimlilik**,

(<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/cmis1.pdf>), Erişim: 06.11.2006

¹⁴¹ Akalın, **a.g.e.**, s. 57-67

nedeniyle % 100'ün üzerinde görünmektedir. Ancak kamuda sendikalaşma oranının % 100'e yakın olduğu bilinmektedir. Aynı istatistiklere göre özel sektörde sendikalaşma oranı % 45'tir.¹⁴² Türkiye'de sendikalı işçilerin yaklaşık % 35'i kamu kesiminde istihdam edilmektedir.

Sendikaların iş gücü tekeline sahip olmaları, toplu pazarlıklarda, ücretlerin belirlenmesi konusunda sendikalara önemli bir güç kazandırmaktadır. Öyle ki sendikal örgütlenmenin yapılabildiği özel kesim büyük sanayi kuruluşlarında kamu-özel ücret farklılığının azaldığı gözlenmektedir.¹⁴³ Türkiye'de sendikaları sadece işverenler üzerinde bir baskı grubu olarak düşünmemek gerekir. Günümüzde sendikalar cebir güçlerini işçiler ve toplum üzerinde de kurma çabası içine girmişlerdir. Sendika üyeliği bir özgürlük seçeneği olmaktan çıkmış, sendikaların grev gücü ile yarattığı ücret farkından yararlanabilmek için her işçi adeta sendikaya üye olma zorunluluğu içine girmiştir.

Sendikaların iş gücü tekeli olması yanında Siyasi otoritenin işçi kesimini oy potansiyeli olarak görmesi ve ekonomi politikalarını bu yönde belirlemesi, aşırı ücret artışlarının ikinci önemli nedenidir. Ancak bu iki faktörü birbirinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Ücretleri belirleme sürecinin siyasi müdahalelere açık olması sendikaların bu yöndeki faaliyetlerine zemin hazırlamaktadır.

Devletin ücretlerin belirlemedeki fonksiyonu şu şekilde sıralanabilir:

- Açık bütçe politikası ve bunun sonucu olan enflasyon
- Kamu istihdam hacminin tayinle ve ücretlerin siyasal takdirle belirlenmesi
- Vergi yükünün istihdam üzerine yüklenilmesi (Türkiye'de vasıtasız vergilerin önemli bir kısmı ücretten kesilen Gelir Vergisi, SSK primleri ve fonlar oluşturmaktadır.)

Daha açık ve genel bir şekilde ifade etmek gerekirse, ücretlerin belirlenme süreci Türkiye'de şu şekilde gelişmiştir: devlet, özel işletmeler gibi iktisadi bir ünite olmaması nedeniyle, toplu pazarlıkta güçlü bir konuma sahip olan sendikaların ücret taleplerine Merkez Bankası ve Hazine kaynaklarıyla cevap vermeyi daha uygun

¹⁴² ÇSGB, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Temmuz 2004,

¹⁴³ DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, agk.

bulmuştur.¹⁴⁴ Burada işçilerin aynı zamanda bir seçmen kitlesi olması nedeniyle, siyasal kaygıların ön planda tutulduğunu da göz ardı etmemek gerekir. Bununla beraber devlet kendisini izlemek durumunda olan özel kesimin ücret ve maliyet artışları nedeniyle istihdamda oluşturduğu daralmayı, enflasyon ve aşırı taleple telafi etmiştir. Enflasyon ise siyasi otoriteler tarafından, kalkınmanın maliyeti olarak takdim edilmiş, böylece enflasyona karşı olası tepkiler azaltılmaya çalışılmıştır.¹⁴⁵ Ancak ücret artışları ve enflasyon birbirini besleyen bir sarmal haline dönüşmüş, bir taraftan ücret artışları nedeniyle kamu açıkları büyürken, diğer taraftan, borçlanma gereği ve faiz oranlarındaki artışlar ekonominin borç yükünü ağırlaştırmıştır. Sonuçta ücret artışlarının ekonomik maliyeti toplumun tüm kesimlerine yüklenmiştir.

1.2. İş Güvencesi

Kamu otoritesi, iş güvencesi düzeyinin piyasa şartlarında optimum düzeyin altında gerçekleşmesi olasılığına karşı, çeşitli yasal önlemlerle iş güvencesini arttırma yönünde emek piyasalarına müdahale etmektedir. Bu müdahalelerin çalışanlara istihdam güvencesi sağlama yönünde olumlu etkileri olmakla beraber, bir takım olumsuz etkilerinden de söz etmek gerekir.

İş güvencesini sağlamaya yönelik, kıdem tazminatı gibi, istihdam üzerindeki ücret dışı ödemelerin, bir başka deyişle istihdam vergilerinin, istihdam artışının önüne geçerek işsizliği arttırması¹⁴⁶ ve aynı zamanda işsizlik oranının yüksek olduğu bir ekonomide kayıt dışı istihdamı teşvik etmesi olası bir sonuçtur.¹⁴⁷ İstihdamın kayıt dışı olması durumunda ise iş güvencesinin varlığından söz etmek mümkün değildir.

Türkiye’de iş güvencesi ile ilgili 1936 yılında 3008 Sayılı Yasa çıkarılmış ve uygulama zaman içinde kökleşmiştir. Kıdem tazminatı uzun yıllar boyunca işsizlik sigortası ve iş güvencesi uygulamalarını ikame etmiş, işverene yüklediği maliyetler

¹⁴⁴ Akalın, **a.g.k.**, s.57-67

¹⁴⁵ Akalın, **a.g.k.**, s. 57-67

¹⁴⁶ TÜSİAD, **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, Özet Bulgular, 21.12.2004 (<http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno604.pdf>), Erişim: 08.11.2006

¹⁴⁷ ÇSGB, **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi** (http://www.cs.gb.gov.tr/sgb_web/str_dokuman/kadim_proje.pdf), Erişim: 08.11.2006

açısından tartışmalara konu olmuştur. Kıdem tazminatı ile birlikte 1999 yılında işsizlik sigortasıyla ilgili 4447 Sayılı Yasa kabul edilmiş ve 2003 yılında 158 Sayılı ILO Sözleşmesiyle uyumlu 4773 Sayılı İş Güvencesi Yasası yürürlüğe girmiştir.

Mevcut uygulama ve düzenlemelerle, Türkiye, iş güvencesi yönünden en katı ülkeler kategorisinde değerlendirilmektedir. Dünya Bankası'nın "Doing Business in 2006" Raporu'na göre Türkiye, işten çıkarma maliyetinin en yüksek olduğu 10 ülke içinde yer almaktadır.¹⁴⁸ Aşağıda bu yönde yapılmış bir çalışmaya ilişkin tablo gösterilmiştir. Çalışmada iş güvencesi düzenlemeleri açısından en esnek ülke olarak kabul edilen ABD baz alınmış ve bu ülkede iş güvencesi endeksi ile işten çıkarmanın maliyeti sıfır olarak kabul edilmiştir.¹⁴⁹ Bazı ülkelerin iş güvenliği ve iş gücü maliyeti endeksine yer verilen bu çalışmada Türkiye Latin Amerika ve Güney Avrupa ülkelerinden oluşan 36 ülke arasında 33. sıradadır.

Tablo 26 Çeşitli Ülkelerde İş Güvencesi Endeksi ve İşten Çıkarmanın Maliyeti

Ülke	İş Güvencesi Endeksi (Aylık Ücret Üzerinden)	İşten Çıkarmanın Maliyeti (Yıllık Ücretin Yüzdesi Olarak)
ABD	0,000	0,000
Avustralya	0,221	1,844
Kanada	0,553	4,610
Almanya	1,140	9,498
Fransa	1,143	9526
İsviçre	1,247	10,395
İngiltere	1,457	12,144
Brezilya	1,785	14,871
Yunanistan	1,804	15,034
Meksika	3,126	26,050
İspanya	3,156	26,300
Türkiye	3,973	33,110

Kaynak Zengingönül, a.g.k., s. 333-334

¹⁴⁸ Tahir Baştaymaz ve Aysu Serdar, **Rosetta Planı Türkiye Değerlendirme Raporu**, s. 17 (<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/Rosetta/RosettaPlaniRapor-UludagUniversitesi.doc>), Erişim: 12.11.2006

¹⁴⁹ Oğul Zengingönül, **İş Güvencesine İstihdam Açısından Bir Yaklaşım**, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 6, Sayı: 1, 2004), s.333-334

Türkiye’de iş güvencesini sağlamaya yönelik yasal düzenlemeleri, iş gücü piyasasının yapısından bağımsız düşünmemek gerekir. Çünkü her ülkenin iş gücü piyasasının yapısal özellikleri farklılık göstermektedir. İşgücü piyasasında etkinliğin sağlanabilmesi için yasal düzenlemelerin bu yapısal özelliklere uyum sağlaması zorunludur.

Türkiye’de iş gücü piyasasını düzenleyen yasalar, işe giren kişiye aynı işte kalmasını sağlayacak istihdam güvencesi veren, tam zamanlı ve ücretli iş gücü için yapılmıştır. Yasaların verdiği hukuki güvence, çalışanın işten çıkarılma riskini olabildiğince ortadan kaldırmaya yönelik tedbirlerden ibarettir.¹⁵⁰ Söz gelimi bir işçinin kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için çalışması gereken sürenin en az olduğu ülkelerden biri Türkiye’dir.

Türkiye’de iş güvencesini sağlamaya yönelik katı düzenlemelerinin, mevcut iş gücü piyasasının yapısal özellikleriyle paralellik taşıdığı söylenemez. Türkiye’de 1980–2004 yılları arasında çalışma yaşındaki nüfus 23 milyon artarken, ancak 6 milyon iş yaratılabilmektedir. Sadece % 44 olan istihdam düzeyi dünyadaki en düşük istihdam düzeyleri arasındadır. Birçok ülkede istihdam düzeyi % 50’nin üzerinde, Avrupa Birliği ülkelerinde ise ortalama % 65 civarındadır.¹⁵¹ Türkiye’de istihdam düzeyine ilişkin toplu bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

¹⁵⁰ Baştaymaz, Serdar, a.g.k., s. 17

¹⁵¹ Dünya Bankası (Worldbank), **Türkiye İş Gücü Piyasası Raporu Özet (Turkey Labor Market Study Summary)**, Dünya Bankası Yayını (Document of the World Bank), 14 Nisan 2006 (April 14, 2006)

(<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Ozet-Overview.pdf>), Erişim: 08.11.2006

Tablo 27 Türkiye’de Yıllara Göre İş Gücü Durumu (2006)

	2000	2001	2002	2003	2004
15+Nüfus	46.211.000	47.158.000	48.041.000	48.912.000	49.906.000
İşgücü	23.078.000	23.491.000	23.818.000	23.640.000	24.289.000
İşgücüne Katılma Oranı	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7
İstihdamda Olanlar	21.581.000	21.524.000	21.354.000	21.147.000	21.791.000
İstihdam Oranı	46,7	45,6	44,4	43,2	43,7
İstihdam Artış Oranı	-2,12	-0,26	-0,79	-0,97	3,04
GSMH Büyüme Oranı	6,3	-9,5	7,8	5,9	9,9
İşsiz	1.497.000	1.967.000	2.464.000	2.493.000	2.498.000
İşsizlik Oranı	6,5	8,5	10,3	10,5	10,3
Eksik İstihdam	1.591.000	1.338.000	1.297.000	1.143.000	997.000
Eksik İstihdam Oranı	6,9	6	5,4	4,8	4,1
İşsiz+Eksik İstihdam	3.088.000	3.240.00	3.709.000	3.636.000	3.495.000
İşsiz+Eksik İstihdam Oranı	13,4	14,5	15,7	15,3	14,4

Kaynak Baştaymaz, Serdar, **a.g.k.**, s. 13

Türkiye’de istihdam artışının düşmesinde şüphesiz 1990’lı yıllarda yaşanan krizlerin ve son olarak 2001 Krizinin önemli bir etkisi olmuştur. Fakat bunun yanında 2001 yılından yaşanan hızlı büyüme sürecinin istihdama yansımadağı görülmektedir. Türkiye’deki büyüme sürecinin sermaye-yoğun olması¹⁵² ve ekonomik büyümenin verimliliğe dayanması istihdam artışının sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Ancak işgücü piyasası düzenlemelerinin, işgücü maliyetlerini yükseltmek suretiyle istihdam artışı üzerinde baskı oluşturduğu Dünya Bankası Raporunda da belirtilmektedir.¹⁵³ Ayrıca işverenler sürekli işgücü maliyetinin yüksekliğini dile getirmekte ve istihdam

¹⁵² Özlem Göktaşyılmaz, **Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi, Ekonometri ve İstatistik Sayı: 2 2005), s. 11-29, (<http://eidergisi.istanbul.edu.tr/sayi2/ueis2m4.pdf>), Erişim: 12.11.2006

¹⁵³ Dünya Bankası (Worldbank), **Türkiye İş Gücü Piyasası Raporu Özet (Turkey Labor Market Study Summary)**, agk.

vergilerindeki % 10 indirimin uzun dönemde istihdamda % 2'lik bir artışa yol açacağını savunmaktadır.¹⁵⁴

İş gücü piyasasına yönelik düzenlemelerin diğer önemli etkisi kayıt dışı istihdama yol açmasıdır. Türkiye’de kayıt dışı istihdama ilişkin bilgiler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 28 Türkiye’de Çeşitli Kategorilerde Kayıt Dışı İstihdamın Oransal Dağılımı (2006)

	İşçi Dağılımı (Yüzde)	Sektördeki Kayıt Dışı İşçi (Yüzde)	Toplam Kayıt Dışı İşçi (Yüzde)
Tüm işçiler	100	53	53
Kentsel	54	36	19
Kırsal	46	73	34
Tarım dışı	66	34	22
Tarım	34	90	31
Ücretli	43	21	9
Yevmiyeli	8	91	7
İşveren	5	24	1
Kendi hesabına çalışan	25	65	16
Ücretsiz aile işçisi	20	97	19

Kaynak Dünya Bankası (World Bank), **İşgücü Piyasası Çalışması**, Mathew Verghis, 14 Nisan 2006 (<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Verghis-TR.pdf>), Erişim: 12.11.2006

Tabloda, farklı tonlamalarda, Türkiye’de istihdam edilen nüfusun çeşitli kategorilerde kayıt dışılık oranları gösterilmiştir. Birinci sütun toplam işçilerin yüzdelik dağılımını, ikinci sütun aynı kategoride ve aynı statüdeki nüfusun kayıt dışılık oranını, üçüncü sütun ise kayıt dışı istihdamın toplam içindeki yüzdesini göstermektedir. Tabloya göre Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı % 53’tür. Kırsal istihdamın kentsel

¹⁵⁴ Ömer Sabancı, **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik Raporu Tanıtım Toplantısı Açılış Konuşması**, 21 Aralık 2004, Ceylan Intercontinental Oteli, (<http://www.tusiad.org/haberler/konusma/duyuruno602.pdf>), Erişim: 12.11.2006

istihdama oranla ve tarım istihdamının tarım dışı istihdama oranla kayıt dışılık oranının yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca yevmiyeli, kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçisi kategorilerinde kayıt dışılığın yüksek olması dikkat çekmektedir.

Bu noktada “İstihdam oranın düşük, işsizlik oranının yüksek olduğu Türkiye’de, katı iş güvencesi düzenlemeleriyle iş gücü maliyetini artırmanın yol açtığı kayıt dışı istihdam için, iş güvencesinin varlığından söz etmek mümkün müdür?” sorusunun cevabını aramak gerekir. Katı iş güvencesi düzenlemelerinin olduğu bir sistemde, işverenlerin sürekli bu düzenlemelerden kaçınma çabası içinde olması, beklenmeyen bir durum olmamalıdır. Bu düzenlemelerden kaçınmanın maliyeti ise kayıt dışı sektörün büyümesi ve kanunların getirdiği kuralları göz ardı eden yeni istihdam modellerinin oluşumudur.¹⁵⁵ Türkiye’de istihdamın yaklaşık yarısının kayıt dışı olması, önemsenmeyecek bir durum değildir. Burada sözü edilen başta iş güvencesi olmak üzere hiçbir sosyal güvenceye sahip olmayan, önemli bir çalışan kitlesidir.

Türkiye’de istihdamın önemli bir kısmının kayıt dışı olması nedeniyle, işten çıkarma gibi, iş güvencesi hakkında fikir verebilecek istatistiklere ulaşmak mümkün değildir. Ancak Türkiye’de gerçek anlamda iş güvencesinin olmadığı, yapılan çeşitli araştırmalarla ortaya çıkmaktadır. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumunun hazırladığı raporda, sendikaya üye olmamanın en önemli gerekçesinin işten atılma korkusu olduğu, yapılan bir anket çalışmasıyla desteklenmiştir.¹⁵⁶ Yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesinde, kayıt dışı olarak çalışan işçilerin işten atılma korkusu nedeniyle durumlarını sosyal güvenlik kurumlarına bildirmediikleri belirtilmektedir.¹⁵⁷

Kamuda çalışan bütün personel için ise yüksek bir iş güvencesinin varlığından söz etmek mümkündür. Kamu personeli, devlet otoritesini temsil etmekte ve kullanmaktadır. Bu nedenle kamu personeli, özel sektör işçilerinin çalışma ilişkilerine

¹⁵⁵ Frans Pennings ve Nurhan Süral, **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi**, s. 19

(<http://www.csgeb.gov.tr/kitap/tipem.pdf>), Erişim: 18.11.2006,

¹⁵⁶ Ayşe Buğra, Fikret Adaman ve Ahmet İnsel, **Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler ve Türkiye’de Sendikaların Değişen Rolü**, (Bebek- İSTANBUL Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, 2005), s. 14

¹⁵⁷ ÇSGB, **Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi**,

tabi değildir. Bu yaklaşıma göre kamu personelinin çalışma ilişkilerinde tabi oldukları kurallar, tek yanlı ve çeşitli güvenceler içeren bir statü rejimine bağlanmıştır. Mevcut çalışma rejiminde kamu personeli, başta iş güvencesi olmak üzere çeşitli ayrıcalıklara sahiptir.¹⁵⁸

Sendikal hareketin güç kazanmaya başlamasıyla, kamu çalışanları ve özel sektör çalışanları arasında statü hukuku ve sözleşme hukukundan kaynaklanan farklılıklar ortadan kalkmaya başlamıştır. Bu doğrultuda özellikle 1960'lı yıllardan itibaren özel sektör çalışanları için uygulamaya geçirilen iş ve gelir güvencesi, emeklilik gibi uygulamalar, sosyal güvence açısından kamu-özel ayırımını azaltmada önemli bir rol oynamıştır. Ancak bu çalışmanın birinci kısmında da belirtildiği gibi, özellikle örgütsel amaçların farklılığından kaynaklanan yapısal farklar, personel rejimleri açısından da bazı sonuçlar doğurmaktadır. Özel teşebbüslerin personel politikasında iş güvencesini temin eden asıl unsur, sözleşmeler ve yasal düzenlemelerden ziyade; verimlilik ve performans kriterleridir. Kamu kuruluşlarında ise, bazı istisnaları olmakla birlikte, kamu görevlisi olarak işe girmiş olmak iş güvencesi açısından yeterlidir.

1980 Sonrası liberal yapılanmanın bir gereği olarak, küreselleşme sürecine uyum sağlayan ülkelerde kamu personel rejiminde esneklik uygulamaları görülmeye başlamıştır. Bu uygulamaların temel unsurları; statü hukukundan sözleşme hukukuna geçiş, esnek çalışma biçimlerinin yerleşmesi, özel sektörden alınan işletme, ücretlendirme ve insan kaynakları yönetimi tekniklerinin kullanılmasıdır.

Türkiye'deki çeşitli yasal düzenlemelerin esnek kamu personel rejimine geçiş özelliğini taşıdığını söylemek mümkündür.¹⁵⁹ Kamu personel rejiminde istihdam biçimlerinin farklılaşması sonucu sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaştırılması esnekleştirme uygulamalarının bir sonucudur. Ancak merkezi yönetimin önemli bir kısmını oluşturan ve 657 Sayılı Kanuna tabi olan personel için iş güvencesinin varlığı inkâr edilemez. 657 Sayılı Kanunun 98. Maddesinde memurluğun sona ermesine ilişkin şu hükümler bulunmaktadır:

¹⁵⁸ Türkiye Kamu-Sen, **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Raporu (1)**, yayın no: 8, s. 18 (<http://www.kamusen.com/kitap/gorus1.pdf>), Erişim: 17.11.2006

¹⁵⁹ Seyhan Erdoğan, **Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi**, (Toplum ve Hekim, Ocak-Şubat 2005, Cilt 20, Sayı 1), s. 53-64

- a. Bu kanun hükümlerine göre memurluktan çıkarılması;
- b. Memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan her hangi birini kaybetmesi;
- c. Memurluktan çekilmesi;
- d. İstek, yaş haddi, malûllük ve sicil sebeplerinden biri ile emekliye ayrılması;
- e. Ölümü;

Merkezi idareye bağlı memur kadrolarına verilen iş güvencesinin haklı gerekçeleri bulunmaktadır. Memur güvencesi, memurun idareye ve üçüncü kişilere karşı korunmasıdır. Bu güvence aynı zamanda memuru, siyasal ve yönetsel keyfiliğe karşı da korumaktadır. Hizmetin niteliğinden kaynaklanan bu tür bir güvencenin memura tanınmış bir ayrıcalık olmadığı ve asıl amacın kamu hizmetinin adil sunulmasını, istikrarını ve etkinliğini sağlamak olduğu öne sürülebilir.¹⁶⁰ Ancak uygulamada bu durum bazı olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Kamu yönetiminde etkinliği sağlayıcı bir personel rejiminin olmaması nedeniyle 657 Sayılı Yasanın getirdiği güvence kamu görevlilerin önemli bir kısmı tarafından kötüye kullanılmış, kamu personelinin verimli çalışmasını engellemiş ve kendini sürekli geliştirme isteğini azaltmıştır. Çünkü yasal güvence, personel başarısız olduğunda ciddi bir yaptırım ile karşılaşmamasına yol açmaktadır.¹⁶¹

Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye’de kamusal faaliyetler oldukça geniş bir alana yayılmış ve kamu kuruluşları farklı biçimlerde örgütlenmiştir. Farklı biçimlerde ve farklı statülerde örgütlenen kamu kuruluşlarının personel rejimlerinde de farklılık görülmesi bir zorunluluk haline gelmektedir. Özellikle Özel ve Özerk Bütçeli kamu kuruluşlarında istihdam edilen personel için bu durum geçerlidir. Bu kuruluşlarda memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi, geçici işçi gibi çeşitli istihdam biçimleri ortaya çıkmaktadır. Zaten kamu personel rejiminde esneklik tartışmaları da bu şekilde farklı biçimde istihdam edilen personel üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yukarıda da

¹⁶⁰ Aykut Acar, İbrahim Arap, Ayşe Yıldız Özsalmanlı, **14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler**, s.20

(<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ozsalmanarapacar.pdf>), Erişim: 18.11.2006

¹⁶¹ M. Kemal Öke, ve Sait Say, **Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**, s.13
(<http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf>), Erişim: 19.11.2006

belirtildiği gibi 657 Sayılı Kanuna tabi merkezi idarede istihdam edilen personelin iş güvencesine yönelik her hangi bir esneklik yaklaşımı yoktur.

Bu noktada cevabı aranan: “özel ve özerk bütçeli kamu kuruluşlarda istihdam edilen personelin iş güvencesinin var mıdır?” sorusudur. KİT’lerde istihdam edilen sözleşmeli personelin görevine son verilme halleri 399 Sayılı KHK’nin 45’inci maddesinde düzenlenmiştir.

- a. İzinsiz veya kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme dönemi içinde kesintili 10 gün göreve gelmemek,
- b. İşe alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının anlaşılması veya bu şartlardan birinin sonradan kaybedilmesi,
- c. Görev veya görev yerinin değişmesi halinde belirlenen süre içinde mücbir bir sebep olmaksızın yeni görevine başlamamak,
- d. Bu kanun hükmünde kararname ile sözleşme hükümlerine aykırı davranışlarda bulunmak,
- e. Sicil ve başarı değerlendirmeleri birbirini izleyen iki sözleşme döneminde (D) düzeyinde olmak.

Yukarıda sayılan bu haller 657 Sayılı Kanuna tabi personel için de çeşitli biçimlerde geçerlidir. Dolayısıyla sözleşmeli personel statüsünün 657 Sayılı Kanuna tabi memurluk statüsü kadar güvenceli olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu işçilerinin iş güvencesi konusu, diğer kamu çalışanlarına kıyasla daha karmaşıktır. Kamuda işçi istihdamı, idari düzenlemelerle değil, bütün işçiler için geçerli olan 4473 ve 4857 Sayılı Kanunlarla ve toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmektedir. Dolayısıyla kamu işçilerinin iş güvencesi ile özel sektörde çalışan işçilerin iş güvencesi aynı yasal süreç içinde değerlendirilmektedir. Bu durumda şu soruların sorulması gerekir: “aynı yasal düzenlemelere tabi olmaları nedeniyle kamu işçilerinin iş güvencesi ile özel sektörde çalışan işçilerin iş güvencesinin aynı düzeyde olduğunu savunulabilir mi?” ya da farklı bir bakış açısıyla; “kamu işçilerinin verimsiz çalışmalarından dolayı idarenin çeşitli bürokratik, siyasal ve sosyal gerekçelerle herhangi bir yaptırımının olmaması kamu işçilerine yüksek bir iş güvencesi sağlamakta mıdır?

Kamu işçilerinin piyasa şartlarında istihdam ediliş edilişmediğı hususunda özelleştirme uygulamalarının bir fikir vereceğı düşünülebilir. Özelleştirilen kamu teşebbüslerinin istihdam yapısındaki değışmeler aslında kamu teşebbüslerinin piyasa istihdamına ne kadar yakın olduğunu göstermektedir.

Özelleştirme sonucu işlerini kaybetmek suretiyle mağdur olan işçi sayısına ilişkin kesin rakamlar bulunmamakla birlikte, özelleştirme uygulamaları sonucu ortaya çıkan sosyal gelişmeler ve bu konuda yapılan yasal düzenlemeler, özelleştikten sonra KİT’lerin istihdam yapısında önemli değışmeler olduğuna işaret etmektedir. Türkiye İş Kurumu’nun verilerine göre Ocak 2002 ve Ağustos 2006 tarihleri arasında özelleştirme nedeniyle işten çıkarılan 14.389 kişiye iş kaybı tazminatı ödenmiştir.¹⁶² Bunun yanında bazı özelleştirme uygulamaları da bu durumu desteklemektedir. Aşağıdaki tabloda özelleştirme sonrası istihdam ve sendikalaşmaya ilişkin bazı bilgiler verilmiştir.

Tablo 29 Özelleştirme Sonrası İstihdam ve Sendikalaşma

	Özelleştirme öncesi işçi sayısı	Özelleştirme sonrası işçi sayısı	İşten atılma oranı	Kalan sendika üye sayısı	Özelleştirme sonrası sendikalaşma oranı
ORÜS	1.131	244	78,4	133	43,5
ÇUK. ELKT.	1.460	937	36	600	64
AKT. ELKT.	478	500	-	225	15
KAY ELKT.	650	850	-	289	34
HAVAŞ	2.300	700	70	200	9,6
PETLAS	1.150	937	19	860	91,8
EBK	867	176	79,7	-	-
TURBAN	430	290	67,4	-	-
SEK	442	144	32,6	-	-

Kaynak Deniz Kağıncıoğlu, **Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri**, (Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları, Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1995), s. 292

¹⁶² Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **Aylık İstatistik Bülteni**, Ağustos 2006

Yukarıdaki tabloya ilave olarak; özelleştirilmeden önce Petrol Ofisi A. Ş.'de çalışan sayısının 3.838 iken, 2000 yılında özelleştirilmesinin ardından 1.094'e düştüğü ve yine 1997 yılında PETLAS 'ta özelleştirmenin ardından kademeli olarak 800 işçinin işten çıkarıldığı bilinmektedir.¹⁶³ Özelleştirilen kuruluşlarda bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür. Nitekim bu konu kamuoyunda sürekli tartışılmakta ve güncelliğini korumaktadır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda ortaya çıkabilecek işsizlik gibi sorunların çözümüne yönelik ayrıntılı yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanunun 21. Maddesinde; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedenleriyle; hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere, 30 gün içinde İş ve İşçi Bulma Kurumu'na başvurmaları halinde kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ilave olarak iş kaybı tazminatı ödenmesi hükmüne bağlanmıştır.¹⁶⁴

Ayrıca özelleştirme mağdurları ile ilgili 2005 yılında çıkarılan 4/c Kararnamesi ile özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalan ve bilahare işsiz kalacak olan işçilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici personel statüsünde istihdam edilmelerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının ortaya çıkardığı bu durum, kamu teşebbüslerinde istihdam edilen iş gücüne ilişkin şu bilgileri vermektedir:

- Kamu teşebbüslerinde özelleştirmeler sonucu istihdamın daraltılması, önemli bir işçi kitlesinin maliyetinin getirisinden fazla olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla kamu teşebbüsleri, ilave işçinin marjinal ürün gelirinin ücret düzeyinin

¹⁶³ Evrensel İnternet Sitesi, **Haber: Özelleştirme Gerçeği**, 03.07.2005 Tarihli Haber (<http://www.evrensel.net/05/07/03/sendika.html>), Erişim: 20.11.2006

¹⁶⁴ Metin KİLCİ, **Başlangıcından Bugüne Özelleştirme Uygulamaları (1984–1994)**, (T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz 1994), s. 20-21

altında ($MRP_L < W$) olduğu bir durumda işçi istihdam etmektedir. Bu durum iktisadi rasyonaliteyle uyuşmamaktadır.

- Özelleşmeden önce kamu teşebbüslerinde istihdam edilen işçilerin iş güvencesine yönelik özel bir yasal düzenleme bulunmazken, özelleştikten sonra mağduriyetin önlenmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum kamu teşebbüslerinde istihdam edilen işçiler için, uygulamada zaten var olan iş güvencesinin, özelleştirmeler sonucu yasal düzenlemelere dönüşerek somutlaştığını göstermektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan sonra kamu emek piyasalarının sağladığı iş güvencesinin kamusal bir rant olup olmadığı konusunda iki farklı açıdan şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

Merkezi idarede istihdam edilen memur kadrolarında mutlak bir iş güvencesi vardır. Kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan farklılıklar nedeniyle merkezi idarede istihdam edilen memurlar ile özel sektörde istihdam edilen personelin işlerinin nitelik itibarıyla örtüşmediği ve dolayısıyla bu tür bir iş güvencesinin kamusal bir rantı açmadığı öne sürülebilir. Ancak verimsiz çalıştığında herhangi bir yaptırımla karşılaşmayan personelin, yaptığı işten dolayı sınırsız iş güvencesiyle korunması gibi bir keyfiyeti, yapılan işin ortak özellikleriyle değil, çalışma hayatının evrensel ilkeleriyle değerlendirmek gerekir. Türkiye’de mevcut uygulamaya bakıldığında merkezi idarede istihdam edilen memur kadroları içinde çalışmayan ve hizmet üretmeyen atıl bir kitlenin varlığı göze çarpmaktadır. Bu durum aynı zamanda verimli çalışma azmi olan personeli de olumsuz etkilemektedir.¹⁶⁵ Dolayısıyla kamu hizmetinin niteliği farklı olsa da, etkin bir personel rejiminin olmaması, kanun koyucunun haklı gerekçelere dayanarak vermiş olduğu iş güvencesini kamusal bir emek rantına dönüştürmektedir.

Kamu teşebbüslerinde istihdam edilen ve birçok açıdan özel sektörde çalışanlarla benzer işleri ifa eden personel açısından iş güvencesinin kamusal bir rant olduğunu öne sürmek mümkündür. Bunun en bariz örneği kamu işçileridir. Ancak

¹⁶⁵ Öke, Say, **a.g.k.**, s. 13

buradaki tartışma, bu şekilde istihdam edilen personelin iş güvencesinin olup olmadığıdır. Çünkü yasal düzenlemeler bu statüde çalışanlara özel sektörde istihdam edilen işçilerden farklı olarak ilave bir iş güvencesi getirmemektedir. Bu noktada Türkiye’de yasalarda olmayan ancak uygulamada varlığı tartışılmayan bir iş güvencesinden söz etmek gerekir. Yukarıda bahsedilen özelleştirme uygulamaları bu durumun en bariz örneğidir. Dolayısıyla devletin asli fonksiyonlarının dışında özel hukuk kuralları içinde girişimci sıfatıyla piyasanın bir aktörü olması, bu amaçla kurulan kamu teşebbüslerinde istihdam edilen personel için bir ayrıcalık getirmekte, bir başka deyişle iş güvencesi açısından kamusal bir rant sağlamaktadır.

1.3. Çalışma Koşulları

İşverenlerin çalıştırdığı personele yönelik, özellikle iş sağlığı ve iş güvenliği gibi konularda aldığı önlemlerin yetersiz kalması, çalışma koşullarını iyileştirici yasal düzenlemelerin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Çalışma koşullarını sadece iş sağlığı ve iş güvenliği ile sınırlandırmamak gerekir. Çalışma koşulları, iş süresi boyunca personelin karşılaştığı bütün durumları ifade etmektedir. Dolayısıyla çalışma koşullarının iyileştirilmesi başta iş sağlığı ve iş güvenliği olmak üzere, çalışan personelin, bedensel, ruhsal ve sosyal açıdan çalışma şartlarının olumlu yönde gelişmesi anlamına gelmektedir. Ancak iş sağlığı ve iş güvenliği hususunda mevcut ülke şartlarında ve uygulamada görülen aksaklıklar, çalışma koşullarının sadece bu yönde değerlendirilmesine yol açmaktadır. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi, insana verilen değerlerin bir ölçüsü olduğu kadar, iş motivasyonunu arttırarak verimliliği sağlamayı amaçlayan örgütlerde de önemi inkâr edilemeyen bir gerekliliktir.

Türkiye’de istatistiksel veri kaynaklarındaki yetersizlikler ve önceki yıllarda düzenleyici hükümlerin yaşama geçirilmesinde ileri derecedeki eksiklikler, Türkiye’nin iş sağlığı ve güvenliği konusunda ulaştığı düzeyi değerlendirmeyi güçleştirmektedir. Örneğin iş kazalarının ağırlık ve sıklık oranları hesaplanamamaktadır. Çünkü SSK İstatistiklerinde, bir yılda toplam çalışılan güne yer verilmemektedir. Ayrıca, SSK tarafından saptanan meslek hastalığı olguları gerçeği ifade etmekten uzaktır. Çeşitli

araştırmalarda mesleksi sağık kayıplarının çok yüksek olduğu ortaya konulmaktadır.¹⁶⁶

Türkiye’de işverenin işçiyi gözetme borcu gerek kamu hukukunda gerekse özel hukukta ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

Anayasa’nın 49 uncu Maddesinde: “devletin işçi ve işveren ilişkilerinde ve çalışma barışının sağlanmasında koruyucu tedbirler alacağı”, 50 inci Maddesinde: “kimsenin yaşına ve cinsiyetine uymayan işlerde çalıştırılmayacağı ve dinlenmenin çalışanın bir hakkı olduğu” ve 60 ıncı Maddesinde: “herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayıcı önlemleri alacağı” belirtilmiştir.

İş sağığı ve güvenliği 4857 Sayılı İş Kanunun 77 inci Maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde: “İşverenler işyerinde iş sağığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü tedbiri almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmakla yükümlüdür, İşverenler iş yerlerinde alınan iş sağığı ve güvenliği önlemlerine uyulup uyulmadığını denetlemek, işçilerin karşı karşıya bulundukları mesleki riskler alınması gerekli tedbirler yasal hak ve sorumluluklar konusunda bilgilendirmek ve gerekli iş sağığı ve güvenliği eğitimini vermekle yükümlüdür. Yapılacak eğitimin usul ve esasları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmünü getirmiştir. 4857 Sayılı İş Kanununda iş sağığı ve güvenliği konusunda getirilen yeni düzenlemelerin; "78 inci madde de sağık ve güvenlik tüzük ve yönetmelikleri, 80 inci madde de iş sağığı ve güvenliği kurulu, 81 inci madde de işyeri hekimleri, 82 inci madde de iş güvenliği ile ilgili mühendis ve teknik elaman istihdamı, 83 üncü maddede işçinin hakları." oldukları görülmektedir. 4857 Sayılı İş Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra çıkartılan yönetmeliklerde önemli değişiklikler ve yenilikler yapılmıştır.¹⁶⁷

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda da iş sağığı ve iş güvenliği ile ilgili birçok madde bulunmaktadır. SSK Mevzuatı, işverenin iş sağığı ve iş güvenliği

¹⁶⁶ DPT, **İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyon Raporu**, (Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2643 – ÖİK: 651, Ankara 2001), s. 70–71

¹⁶⁷ Selim Gündüz, **Yeni Mevzuatın Işığında İş Verenin İşçiyi Gözetme Borcunun Kapsamı**, (TUHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İş Verenleri Sendikası), İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2005), s. 43-60

kurallarına aykırı davranması durumunda, İş Kanununa göre daha ağır yaptırımlar içermektedir.¹⁶⁸ SSK Mevzuatı içinde en önemli düzenleme 26 ıncı Maddede yapılmıştır. İlgili maddede; iş kazası ve meslek hastalığının işverenin kastı veya işçilerin sağlığını koruma ve iş güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hareketi veyahut suç sayılabilir bir hareketi sonucu olduğu takdirde, Kurumca, sigortalıya veya hak sahibi kimselere yapılan veya ileride yapılması gerekli bulunan her türlü giderin kurumca işverene ödettirileceği hükmü getirilmiştir.

Ayrıca 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda çeşitli düzenlemeler bulunduğu gibi, 4857 Sayılı İş Kanunu sonrası çıkarılan yönetmeliklerde, iş sağlığı ve güvenliği konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak ayrıntılı düzenlemelere rağmen uygulamaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Türkiye iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu ölümlerde Dünya üçüncüsüdür. Avrupa Birliği Ülkeleri arasında ise birinci sırada yer almaktadır. Türkiye'de ortalama her yedi dakikada bir iş kazası meydana gelmekte, her 10,8 saatte bir çalışanın (her gün en az iki çalışan) hayatını kaybetmekte ve her 5,5 saatte bir işçi ömür boyu iş göremez hale gelmektedir. Sadece 2004 yılında 83.830 iş kazasında 843 işçi hayatını kaybetmiş, 1693 çalışan sürekli iş göremez durumuna gelmiş ve iş kazaları sonucu toplam 1 milyon 977 günlük geçici iş görmezlik oluşmuştur. Türkiye'deki kayıt dışı istihdam göz önüne alındığında bu oranların, SSK istatistiklerinin birkaç kat daha üstünde olacağı tahmin edilmektedir.¹⁶⁹

Türkiye'de kamu-özel açısından mevcut uygulamaya bakıldığında; 1963–1980 döneminde kamu işletmelerinin özel teşebbüslere kıyasla daha iyi çalışma koşullarına sahip olduğu görülmektedir. Bu dönemde “sosyal devlet” prensibine göre hareket eden ve bu konuda özel sektöre öncülük yapmayı amaçlayan kamu otoritesi; çalışma süreleri, iş ve işçi sağlığı gibi konularda özel sektöre oranla çok daha iyi düzenlemeler getirmiştir.¹⁷⁰

¹⁶⁸Kadir Arıcı, **İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri**, (Ankara, Tes-iş Sendikası Yayınları, Sargın Ofset Ltd. Şti., 1999), s. 66

¹⁶⁹ AB Haber İnternet Sitesi, **Haber: İş kazalarında Türkiye Avrupa birincisi**, 05.11.2006 Tarihli Haber, (http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=14336), Erişim: 26.11.2006

¹⁷⁰ Kağnıcıoğlu, **a.g.e.**, s. 164

1980 yılından sonraki dönemde ise, kamu teşebbüslerinin çalışma koşulları açısından zaten özel sektöre göre çok daha iyi koşullara sahip olduğu gerekçesiyle, yeni düzenlemeler yapılmamıştır. Ancak yapılan araştırmalar, çalışma koşulları konusunda kamu teşebbüslerinin özel sektöre oranla halen üstünlüğünü koruduğunu göstermektedir.¹⁷¹

Türkiye’de, yukarıda belirtildiği gibi, çalışma koşullarına ilişkin istatistiksel verilerin yeterli olmayışı, bu konuda kamu kesimi ve özel sektör arasındaki farklılıkları incelemeyi güçleştirmektedir. Ancak iş kazalarının ve meslek hastalıklarına ilişkin vakaların çokluğu, genel itibarıyla, Türkiye’de kamu-özel ayrımı yapmaksızın çalışma koşullarının yeterli düzeyde olmadığını ortaya koymaktadır.

Piyasa koşullarında istihdam edilen iş gücü ile kamu çalışanları arasında çalışma koşulları açısından karşılaştırma yapabilmek için yeterli dökümanın olmamasına karşılık, bu farkı belirleyebilecek bazı faktörlerden de söz etmek mümkündür. Bunları şu şekilde açıklayabiliriz:

- Türkiye’de sendikaların kamu kesiminde örgütlenmesi ve iş gücü tekeli olmasının bir sonucu olarak pazarlık gücünün yüksek olması nedeniyle kamu çalışanlarının çalışma koşullarının piyasadaki çalışma koşullarından daha iyi olduğu düşünülebilir. Ancak Türkiye’deki sendikaların sosyal sendikacılıktan ziyade ücret sendikacılığı yapması¹⁷² ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik gerekli hassasiyeti göstermemesi sendikaların bu konuda fazla etkili olmadıkları görüşüne de ağırlık kazandırmaktadır.

- Kamu teşebbüslerinde daha fazla kâr elde etmek gibi gerekçelerle iş güvenliğine yönelik önlemlerin ihmal edilerek üretim maliyetlerinin düşürülmesi olasılığı, özel teşebbüslere göre daha azdır. Kamu teşebbüslerinde idareciler, her ne kadar özel hukuk kurallarına bağlı ise de, bir anlamda kamu tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Dolayısıyla çalışma koşulları hususunda kanunlarla belirlenen çerçevenin dışına çıkmaları beklenmeyen bir durumdur.

¹⁷¹ Kağnıcıoğlu, a.g.e., s. 164

¹⁷² Cebail Şimşek, **Meslek Hastalıklarında Tanı Sistemlerinin Geliştirilmesi**, (IV. Uluslararası İş Sağlığı ve Güvenliği Bölgesel Konferansı, Ankara, 15–17 Kasım 2005)

- Kamu otoritesinin çalışanlarına verdiği yüksek iş güvencesi, çalışma koşulları hususunda da bazı düzenlemelerin yapılmasına imkân sağlayabilir. İş güvencesi daha yüksek olan kamu çalışanları, çalışma koşullarının olumsuz olması durumunda, kanunların kendilerine verdiği hakları arama konusunda özel teşebbüslerde çalışanlardan daha cesaretli olacaktır.

Çalışma koşullarında kamu-özel ayırımına yönelik, özellikle sendikaların yaptığı bazı araştırmalar önemli bilgiler vermektedir. Türkiye’de işçi sendikalarının yaptığı araştırma ve yayınlarda, özelleştirilen tüm kamu teşebbüslerinde çalışma koşullarının kötüleştiği vurgulanmaktadır.

Özelleştirme literatüründe kiralama olarak adlandırılan “rödöfans” uygulamaları¹⁷³ ile madenlerde arama, ön işleme ve işletme ruhsatları özel veya tüzel kişilere devredilmiştir. Madencilik sektöründe rödöfans yönteminin yaygınlaşmasıyla birlikte, deneyim ve uzmanlık bakımından yetersiz firmalara yaptırılan işlerde iş kazalarında artışlar görülmüştür.¹⁷⁴

Yine kamu kesimi ve özel sektörde istihdam edilen maden işçileri üzerinde yapılan bir anket çalışması sonucunda; özel sektörde istihdam edilen işçilerde iş güvenliği ve iş sağlığı önlemlerinin olmadığı, kamuda istihdam edilen işçilerde ise mevzuata uygun uygulamaların bulunduğu, ancak bilgilendirmenin yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır.¹⁷⁵

Türkiye’de işçilerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eksiklikler, büroda istihdam edilen personelin çalışma koşullarının daha az gündeme gelmesine yol açmaktadır. Çalışma koşullarının sadece bedensel yönü değil, ruhsal ve sosyal yönünün de değerlendirilmesi gerekir. Büroda görev yapanlar dâhil, kamu görevlilerinin işten kaynaklanan birçok sağlık riski bulunmaktadır. Ancak bunlara ilişkin önlem alma

¹⁷³ Tayfun Görgün, **Madencilik Sektörü ve Özelleştirme Raporu**, (20. Yüzyılda Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu, Ankara, 26-27 Mayıs 2005)

¹⁷⁴ Mehmet Soğancı, **Maden Kazaları Önlenabilir Kazalardır**, TMMOB, Basın Açıklaması, 10.07.2006 (<http://www.tmmob.org.tr/modules.php?op=modload&name=Sections&file=index&req=printpage&artid=338>), Erişim: 08.12.2006

¹⁷⁵ Haluk Başçıl, **Maden İşçileri Üzerine Bir Anket Çalışması**, (http://www.ttb.org.tr/MSG/nisan02/10.html), Erişim: 01.12.2006

zorunluluğunu sağlayacak yasal düzenlemeler bulunmamaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 105 inci Maddesinde iş kazları ve meslek hastalıkları olguları kabul edilmiştir. Ancak iş kazaları ve meslek hastalıklarının tanımlarının yapılmamış olması nedeniyle 105 inci Madde hükümleri uygulanamamıştır.¹⁷⁶

Türkiye’de etkin bir kamu personel rejimi ve ücret sisteminin olmaması, memurların çalışma koşullarını sosyal açıdan da olumsuz etkilemektedir. Memurlara verilen sınırsız iş güvencesi, verimsiz bir yapı oluşturduğu gibi, özellikle çalışmaya istekli personeli de olumsuz etkilemektedir. Devlet dairelerinde belli bir kesim personel, işin önemli bir kısmını ve işin gerektirdiği sorumlulukları üstlenmektedir. Yapılan işin önemli bir kısmını üstlenen personelin diğer personelle aynı haklara tabi olması ve aynı ücreti alması¹⁷⁷ kamu kuruluşlarında verimsizliği teşvik edici bir atmosfer oluşturmaktadır. Bu şekilde çalışan personelin, çalışmayan personelle aralarında herhangi bir fark bulunmaması nedeniyle, psikolojik açıdan olumsuz etkilenmesi kaçınılmaz olacaktır. Buna benzer durumun özel teşebbüslerde görülmesi olasılığı daha azdır. Çünkü özel teşebbüsler, kâr elde etme amacının bir gereği olarak, verimliliği teşvik edici bir personel politikası izlemek durumundadır. Dolayısıyla verimliliğe dayalı bir ücret sisteminin uygulanması ile personelin verimsiz çalışması olasılığına karşı, iş güvencesinin daha sınırlı tutulması zorunluluk haline gelmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda, genel itibariyle, Türkiye’de çalışan bireylerin gerek fiziksel gerekse ruhsal ve sosyal yönden, iş sağlığı ve güvenliklerinin yetersiz olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sadece kayıtlı iş gücü için geçerli olan bu olumsuzluk, kayıt dışı istihdam da göz önüne alındığında daha büyük boyutlara ulaşacaktır. Bu noktada kamu- özel ayrımına imkân veren yeterli sayısal ölçütler bulunmamaktadır. İşçi sendikalarının yayınlarından hareketle, özellikle kamu teşebbüslerinde işçilerin göreceli olarak daha iyi çalışma koşullarına sahip olmasını kamusal bir rant olarak değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışmak her çalışan için insani bir haktır. Çalışma koşulları yeterince iyi

¹⁷⁶ DPT, İş Gücü Piyasası Özel İhtisas Komisyon Raporu, Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’nun Görüşleri, DPT: 2592, ÖİK: 604, 14.01.2000, s. 91

¹⁷⁷ Türkiye’de, Kamu Kuruluşlarında, istisnalar olmakla birlikte, özellikle memuriyet hayatına yeni başlayan personelin iş yükünün daha fazla olduğu dikkate alınır; bahsi geçen personel kesiminin, kıdemden dolayı daha düşük bir ücretle çalıştığı da göz ardı edilmemelidir.

olmayan bir çalışan kitlesinin, göreceli olarak daha olumsuz çalışma koşullarına sahip olan bir başka çalışan kitlesine göre rant elde ettiğini ve dolayısıyla bu rantın ortadan kaldırılması gerektiğini savunmak; çalışana daha az değer verilmesi gerektiğini savunmakla aynı anlamda düşünülmelidir.

Türkiye’de iş sağlığı ve iş güvenliği konusunda birçok yasal düzenleme uygulamada karşılıksız kalmaktadır. Bu konuda etkin bir denetim mekanizmasının varlığı şart olmakla beraber yeterli değildir. Yasal düzenlemeler ve etkin bir denetim mekanizmasının yanında; çalışana daha fazla değer veren toplumsal bir bilinç düzeyinin oluşturulmasına yönelik eğitim faaliyetlerinin, daha sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarını temin edeceği savunulabilir.

1.4. Diğer Rant Türleri

Yukarıda, üç ana başlık altında, kamu otoritesinin personel politikasından kaynaklanan farklı uygulamalarının, emek piyasalarında kamusal bir ranta yol açıp açmadığı tartışılmıştır. Ancak personel politikalarındaki farklı uygulamalar bunlarla sınırlı değildir. Bu çalışmanın birinci kısmında; kamu kesiminin özel sektörden farklı olarak kendine özgü bir yapıya sahip olduğu ve bu farklı yapının bir uzantısı olarak, kamu personel politikalarında özel sektöre göre her farklı uygulamanın kamusal bir ranta yol açabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda çalışma süreleri, çalışma izinleri, sosyal ve mali yardımlar, sosyal güvence, sosyal imkânlar, sosyal statü gibi unsurların kamusal bir rant oluşturabileceği düşünülebilir. Bu başlık altında bunlara kısaca değinilecektir.

Çalışma süreleri kamu kesimi çalışanları ile özel sektör çalışanları arasında farklılık göstermektedir. Aşağıdaki tabloda imalat sanayi sektöründe kamu kesimi ve özel sektörde haftalık çalışma süreleri gösterilmiştir. İncelenen dönem içinde, aynı yıla ait bütün rakamsal veriler, kamuda çalışma sürelerinin özel sektöre göre 2,5 ile 3 saat arasında daha az olduğunu göstermektedir.

Tablo 30 Kamu-Özel Sektör Ayrımında Dönemlere Göre Ortalama Haftalık Fiili Çalışma Süreleri (fazla çalışma dâhil)

SAAT		
Yıllar	Kamu	Özel
2000	43,00	45,30
2001	42,25	44,60
2002	42,35	44,86
2003	43,48	46,00
2004	44,05	46,55
2005	43,93	46,30

Kaynak TÜİK, Aşağıdaki internet sitesinde yer alan tablolarda, dönemler halinde verilen istatistiklerin ortalaması alınarak hesaplanmıştır.

— <http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/kazanc/kazanc.html>

Çalışma sürelerindeki farklılık sadece kamu işçileri için değil, memur ve sözleşmeli personel kadrosu için de geçerlidir. 657 Sayılı Kanunun 99. Maddesinde haftalık çalışma süresi 40 saat olarak belirlenmiş ve Cumartesi-Pazar günleri tatil günleri olarak düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 178. Maddesinde fazla çalışma ücretlerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği öngörülmüştür. Buna karşılık tüm çalışanlar için, çalışma ilişkilerinin ana çerçevesini belirleyen 4857 Sayılı Kanunun 63. Maddesinde çalışma süresinin en fazla 45 saat olduğu ve aynı Kanunun 46. Maddesinde ise haftalık bir gün izin kullandırılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bununla beraber özel iş sözleşmelerinde çalışma süresi ile ilgili belirtilen limitlerin sonuna kadar kullanıldığı ve uygulamada genellikle bu sürelerin aşıldığı göz önüne alınmalıdır. Bu durumda çalışma sürelerinin kamusal bir rant oluşturduğunu kabul etmek gerekir.

Çalışma süreleri için yukarıda yapılan açıklamalar, yıllık çalışma izinleri açısından da geçerlidir. 657 Sayılı Kanunun 103 üncü Maddesinde belirtilen: “Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti bir yıldan on yıla kadar (on yıl dâhil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için otuz gündür. Zorunlu hallerde bu süreler gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir.” hükmüne karşılık; 4857 Sayılı Kanunun 53 üncü Maddesinde: “işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi, hizmet süresi: bir yıldan beş yıla kadar olanlara (beş yıl dâhil) ondört günden, beş

yıldan fazla onbeş yıldan az olanlara yirmi günden, onbeş yıl (dâhil) ve daha fazla olanlara yirmialtı günden az olamaz” hükmü bulunmaktadır.

657 Sayılı Kanunun VI. Kısımında Sosyal ve Mali Yardımlar hakkında hükümler bulunmaktadır. Kanunun 187 inci ve 213 üncü maddeleri arasındaki sosyal ve mali yardımlara ilişkin hükümler ana başlıklarıyla şunlardır: emeklilik hakları, hastalık ve analık sigortası, yeniden işe alıştırma, ek sosyal sigorta ve yardımlaşma, memurların sosyal tesis ihtiyaçları, devlet memurları için konut kredisi, bazı devlet memurları için konut tahsisi, mahrumiyet yeri ödeneği, aile yardımı ödeneği, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, tedavi yardımı, cenaze giderleri, giyecek yardımı, yakacak yardımı... 657 Sayılı Kanunda düzenlenen bu hükümlere karşılık özel iş sözleşmelerinde sosyal yardımlarla ilgili bu derece kapsamlı düzenlemelere çoğunlukla rastlanmaz.

Türkiye’de özellikle 1963–1980 Yılları arasında sosyal yardımlar, hem miktar hem de nitelik olarak önemli ölçüde artmış, işçilik maliyetleri içinde büyük bir yer tutmuştur. Başlangıçta işçilerin ihtiyacı olan zorunlu maddeleri kapsayan sosyal yardımlar, sonraları her toplu pazarlık döneminde yeni kalemlere dönüşerek büyümüştür. 1980 yılında kamu kesiminde sosyal yardımların toplam ücrete oranı % 30,6 ‘ya kadar yükselmiştir. Ancak bu oran 1987 yılından itibaren azalmaya başlamış, 1994 yılında % 9,6’ya gerilemiştir.¹⁷⁸ Kamu kesiminde sosyal yardımlarla ilgili düzenlemelerin ve geçmiş dönemlerdeki uygulamaların, emek piyasalarında kamusal bir ranta yol açtığını savunmak mümkündür.

Kamu çalışanlarının emeklilikleri özel sektörde çalışanlara göre farklı bir sosyal güvenlik rejimi uygulamasına tabidir. Bu uygulamayı Türkiye’de Emekli Sandığı yapmaktadır. Söz konusu uygulamaların sosyal güvenlik hakkı açısından devlet memurlarına sağladığı bazı ayrıcalıklar vardır.¹⁷⁹ Aslında yöntem ve ilkeler açısından incelendiğinde Emekli Sandığının gerçek anlamda bir sigorta kuruluşu olduğunu söylemek mümkün değildir. Sigorta kuruluşları asıl olarak nimet-külfet dengesine göre ve ödenen prime göre sosyal güvence sağlarken; Emekli Sandığı, tamamen 657 Sayılı

¹⁷⁸ Kağnıcıoğlu, **a.g.e.**, s. 160–163

¹⁷⁹ T. C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, s. 7 (http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf), Erişim: 08.12.2006

Kanuna bağı bir emeklilik sistemi getirmiş ve çoğu zaman hiçbir prime dayanmayan ödemeler öngörmüştür.¹⁸⁰

Emekli sandığında görülen farklı uygulamalardan bazıları şunlardır: çalışanlarla emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları, ek gösterge uygulaması, yasama organı üyelerinin emekliliği, yaş haddine bağı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı uygulaması, 2022 sayılı kanuna göre bağlanan aylıklar ile Kore-Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağık yardımları, hazine adına yapılan görevler, emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri vs.¹⁸¹ bu ayrıcalıklar özel sektörde aynı hizmeti gören veya daha fazlasını yapan başka bir çalışana göre önemli bir kamusal rant sağlamaktadır.

Özellikle KİT'lerde istihdam edilen personel için sosyal imkânların çok ileri seviyede olduğu bilinmektedir. Birçok KİT; lojman, kreş, kamp, misafirhane gibi imkânlara sahiptir.¹⁸² Hemen hemen bütün KİT'lerde servis imkânı vardır. Bu özellikleri ile KİT'lerde çalışan personel, hem diğ er memurlara göre, hem de piyasa şartlarında istihdam edilen diğ er çalışanlara göre ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Bu durumun kamusal bir rant oluşturduğu açıktır.

Son olarak, kamu otoritesinin temsil gücünü elinde bulunduran kamu personelinin, toplum içindeki sosyal statüsü ve saygınlığının diğ er çalışanlara daha iyi olduğunu belirtmek gerekir. Özellikle bu durum ortalama gelir seviyesi düşük olan Türkiye'de daha belirgindir. Mevcut uygulamada kamu personeli alımları KPSS sınavları ile yapılmaktadır. Bu sınava gösterilen yoğun ilgi bu durumun önemli bir göstergesidir.

¹⁸⁰ DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2592, ÖİK: 604, 14.01.2000, s. 52–53

¹⁸¹ DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.k.**, s. 53

¹⁸² Internethaber internet sitesi, **Haber: KİT'lerde iş güvencesi**, 06.11.2006 Tarihli Haber (http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=51069), Erişim: 08.12.2006

2. KAMUSAL İSTİHDAM RANTLARININ TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ

2.1. Ekonomik Etkileri

Emek piyasalarında kamusal rantların ekonomik boyutunu, kamu personelinin ücret ve maaşlarının Türkiye Ekonomisine ve topluma yüklediği maliyetler oluşturmaktadır. Yukarıda ücret ve maaşlar başlığı altında emek piyasalarında kamusal rantlar açıklanmıştır. Ücret ve maaşların kamusal bir rant olduğu düşünülecek olursa; ücret ve maaşların bütçeye getirdiği yükü de kamusal rantların ekonomik etkisi olarak düşünmek gerekir.

Bu başlık altında, yukarıda kamu istihdamının sayısal gelişimini açıklamakta kullanılan kriterler kullanılacaktır. Buna göre; Konsolide Bütçeye dâhil olan Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler ile Özerk Bütçeli KİT'ler ayrı ayrı düşünülmüştür.

Kamu harcamaları ekonomik olarak; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç farklı kategoride sınıflandırılmaktadır. Türkiye'de cari harcamalar, kamu harcamaları içinde, personel harcamaları ise cari harcamalar içinde en büyük payı oluşturmaktadır. Dolayısıyla personel harcamaları, bütçe içindeki en önemli kalemdir. Aşağıdaki tabloda personel harcamaları, GSMH'ya, kamu harcamalarına ve cari harcamalara oranlanmıştır.

Tablo 31 Konsolide Bütçe Personel Harcamalarına İlişkin Oransal Büyüklükler (1990-2003)

Yıllar	Personel Harcamaları / GSMH (%)	Personel Harcamaları / Kamu Harcamalar (%)	Personel Harcamaları / Cari Harcamalar (%)
1990	7,19	42,49	80,50
1991	8,63	42,01	83,12
1992	9,45	47,05	83,81
1993	9,32	38,36	84,07
1994	7,60	32,93	80,10
1995	6,40	29,38	78,03
1996	6,50	24,72	75,94
1997	7,05	25,94	74,59
1998	7,23	24,81	74,82
1999	8,83	24,60	75,46
2000	7,95	21,24	73,43
2001	8,62	18,74	74,57
2002	8,40	19,70	75,53
2003	8,47	21,51	78,44

Kaynak DPT, **Ekonomik ve sosyal göstergeler (1950–2004)**, Kamu Finansmanı (Tablo V.), (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>), Erişim: 08.12.2006

Not: Geçmiş yılların verileri ile karşılaştırılabilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırması esas alınmıştır. 2004 yılından itibaren Maliye Bakanlığının yeni tanımına göre yayınlanan rakamlar, geçmiş yıllarla karşılaştırma imkânı vermemektedir.

Tabloda personel harcamalarının, kamu harcamaları ve cari harcamalara oranının, 2001 yılına kadar gerilediği, 2001 yılından sonra ise tekrar artmaya başladığı görülmektedir. Personel harcamalarının GSMH'ya oranı ise istikrarlı bir gelişme göstermemektedir. Ancak 1992 ve 1993 yıllarında en yüksek seviyeye ulaştıktan sonra, 1994 yılında alınan ekonomik istikrar kararlarının etkisiyle 1995 ve 1996 yıllarında en

düşük düzeyde kalmıştır. 1992 ve 1993 yıllarında personel harcamalarının kamu harcamaları ve cari harcamalara oranının da çok yüksek olması dikkat çekicidir. Bu durum, 1994 yılında yaşanan ekonomik krize yol açan popülist politikaları açıklayıcı nitelikte önemli bir göstergedir.

1980 Yılından itibaren uygulanan, ekonomide devleti küçültme politikalarına rağmen, 1994 yılına kadar personel harcamaları artmaya devam etmiştir. Ancak bu artış, personele ödenen ücret ve maaştan değil, kamu personel sayısının sürekli artmasından kaynaklanmaktadır.

1994–1995 yılından itibaren borç anapara ve faiz ödemelerinin çok yüksek olmasına karşılık, kamu gelirlerinin arttırılamaması nedeniyle cari harcamalar ve yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmiş, dolayısıyla personel harcamalarının bütçe içindeki payı azaltılmıştır. Bu nedenle kamu personelinin satın alma gücü zaman zaman önemli derecede gerilemiştir. Kamu kesiminde maaş ve ücretler birçok yıl enflasyon oranının altında endekslenmiş, ancak satın alma gücündeki bu kayıplar uzun aralıklı gecikmelerle kısmen telafi edilmiştir.¹⁸³

Yukarıda ücretlere ilişkin kamusal rantlar açıklanırken; merkezi idarede çalışan memur ücretlerinin yüksek olmadığı ifade edilmiştir. Bu nedenle personel harcamalarının bütçe yükü memur ücretlerinin yüksekliğinden değil, personel sayısının sürekli artmasından kaynaklanmaktadır.¹⁸⁴

Kamu teşebbüslerinin personel harcamaları, kamusal rantların Türkiye Ekonomisini etkisi açısından, merkezi idarenin personel harcamalarına nazaran daha önemli bir konuma sahiptir. Çünkü kamu teşebbüslerindeki yüksek ücret artışları, bütçeye ekonomik bir yük getirmekle beraber, toplu iş sözleşmelerinde kamu politikalarını izlemek durumunda kalan özel sektör sözleşmelerini de doğrudan etkilemektedir.¹⁸⁵

1963 Yılından itibaren, KİT’lerdeki aşırı ücret artışları, ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiştir. Türkiye siyasi hayatı için bir dönüm noktası niteliğinde olan 27

¹⁸³ Karluk, 2005, **a.g.e.**, s. 423

¹⁸⁴ Karluk, 2005, **a.g.e.**, s. 423

¹⁸⁵ TİSK, **KİT’lerde Ücret Artışları ve Ekonomiye Etkileri**, (Ankara, Yay.No.125, 1993), s. 11

Mayıs 1960 İhtilali, Türk endüstri ilişkileri için de yeni bir dönemin başlangıcı sayılmaktadır. 1961 Anayasası ile demokratikleşme süreci başlamış, işçi haklarıyla ilgili fikirler serbestçe savunulmuştur.¹⁸⁶ 1963 Yılında 274 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 Sayılı Toplu iş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu sendikal harekete geniş bir yasal çerçeve sunmuştur. Bu yasal çerçeve; grev yasağının kaldırılması, işçi tanımının genişletilmesi, sendika temsilciliği ve sendikaların mali açıdan güçlenmesini gibi uygulamaları kapsamaktadır.

Ancak 1961 Anayasasının getirmiş olduğu demokratik kurumlar, hak ve özgürlükler, özellikle 1970 yılından itibaren ekonomik ve siyasi bir bunalımla sonuçlanmış, öğrenci ve işçi eylemleri toplumun birçok kesimini etkilemiştir. 1971 Muhtırası ile “ara dönem” yaşanmış, sendikalaşmaya elverişli siyasi konjonktürün tersine dönmesiyle 12 Eylül 1980 tarihine kadar devam eden çalkantılı bir dönem yaşanmıştır.¹⁸⁷ Yaşanan kaosun en önemli sebebi olarak demokratik hak ve özgürlüklerin toplumsal dinamizmin ve organik gelişmenin ürünü olmaması gösterilmektedir.¹⁸⁸

Sendikal hareketin yasal çerçevesini genişleten uygulamaların Türkiye Ekonomisine olumsuz etkilerinin olmadığını savunmak mümkün değildir. Bu etkilerin en önemlisi işçi ücretlerindeki artışın iş gücü maliyetlerini yükseltmesi ve toplu iş sözleşmesi uyuşmazlıklarının greve dönüşmesi sonucu kaybolan iş günü sayısıdır. Aşağıdaki tabloda 1963–1980 yılları arasında kamuda ve özel sektörde meydana gelen grevlere ilişkin toplu bilgiler verilmiştir.

¹⁸⁶ Alpaslan Işıklı, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, (Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 1967), s. 87

¹⁸⁷ Adnan Mahiroğulları, **Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar**, (C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1), s. 168

¹⁸⁸ Tokol, **a.g.e.**, s.77

Tablo 32 Grev ve Kaybolan İş Günü Sayılarına İlişkin Toplu Bilgiler (1963–1980)

Yıllar	KAMU			ÖZEL			Toplam Kaybolan İş günü
	Grev Sayısı	Katılan İşçi Sayısı	Kaybolan İş günü sayısı	Grev Sayısı	Katılan İşçi Sayısı	Kaybolan İş günü sayısı	
1963	1	218	4.360	7	1.296	15.379	19.739
1964	10	2.172	31.206	75	5.724	220.561	251.767
1965	7	6.841	23.813	40	6.038	283.352	307.165
1966	7	11.523	30.622	37	10.289	403.437	434.059
1967	50	6.946	223.696	52	2.520	127.196	350.892
1968	10	17.010	108.823	43	3.703	87.207	196.030
1969	22	15.342	122.478	60	7.848	235.321	357.799
1970	50	19.022	120.705	61	6.941	139.633	260.338
1971	30	6.523	100.850	67	13.493	195.100	295.950
1972	4	2.932	17.991	10	4.226	129.594	147.585
1973	7	5.179	215.387	15	7.105	264.470	479.857
1974	22	16.390	256.092	23	5.656	213.996	470.088
1975	13	5.847	231.048	77	19.542	371.634	602.682
1976	22	12.701	399.466	83	20.198	1.368.735	1.768.201
1977	29	18.379	1.316.326	138	41.510	4.443.879	5.760.205
1978	27	3.006	153.478	148	24.202	1.445.427	1.598.905
1979	46	21.857	714.425	144	18.044	1.502.922	2.217.347
1980	30	11.652	1.354.594	197	34.564	4.054.024	5.408.618

Kaynak Tokol, a.g.e., s. 147-149

Yukarıdaki tabloda kamu kesiminde gerçekleşen grevlerin özel sektöre göre daha az olduğu gözlenmektedir. Bunun nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁸⁹:

- Kamuda ücretler çoğunlukla özel sektöre nazaran daha yüksektir. Ayrıca işçilere sosyal yardımlar bakımından da geniş imkânlar sağlanmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde anlaşma zemini daha uygundur.
- Kamuda işçilere kanuni değilse bile fiili bir istihdam garantisi verilmektedir.
- Kamuda işveren ve işveren vekili durumunda olan idareciler özel sektöre göre daha müsamahakâr davranmaktadır.
- Kamuda, özel teşebbüslerde olduğu gibi, kar mülahazaları ile hareket edilmemektedir.
- Kamu teşebbüslerinin ülke ekonomisinde taşıdığı önem nedeniyle, olası bir grevin yükleyeceği maliyetler göz önüne alınmaktadır.

¹⁸⁹ Gülten Kutal, **Türkiye’de İşçi Sendikacılığı**, (İstanbul, Güray Matbaacılık, 1977), s. 139–140

- Kamuda teknik idarecilerin üzerinde yer alan siyasi kişilikler, sosyal ve politik nedenlerle grevleri önlemede önemli bir rol üstlenmektedir.

Kamuda grevlerin daha az yaşanmasına ilişkin yukarıda sayılan gerekçelerin en önemlisi, sendikaların oy kaygısıyla hareket eden hükümetleri kullanmasıdır. Özellikle toplu pazarlıkların genel seçimlerin hemen öncesine denk getirilmesi yüksek oranlı ücret artışlarına neden olmuştur.¹⁹⁰ 1963–1980 Yılları arasındaki dönemde özel sektörde gerçek ücret endeksinin artış oranı % 43 iken, aynı dönemde kamu kesiminde gerçek ücret endeksi yaklaşık % 100 oranında artmıştır.¹⁹¹

Şu halde, özel sektörde grev sayısının daha fazla olması nedeniyle, grevlerin yol açtığı kaybolan iş gücü sayısının, istihdam alanında kamusal rantlarla doğrudan bir ilişki içinde olduğu savunulamaz. Ancak kamu kesiminde sendikalaşma oranının yüksek olması ve Türkiye’deki sendikalı işçilerin önemli bir kısmının (söz konusu dönem için yaklaşık % 40) kamu teşebbüsleri tarafından istihdam edilmesi ve sendikaların yasalardan kaynaklanan geniş hareket özgürlüğü, sendikaları bir iş gücü tekeli haline getirmektedir. Sendikaların yasal iş gücü tekeli olmaları ise özel sektör toplu iş sözleşmelerini de etkilemektedir. Bu etkinin en somut göstergeleri ise yüksek ücret artışları, toplu iş sözleşmesi uyuşmazlıkları ve grevler nedeniyle yüksek iş günü kayıplarıdır.

1980 yılından önceki dönemde toplu pazarlıklarda ücretlerle ilgili özetle şu gelişmeler yaşanmıştır: 274 ve 275 Sayılı Kanunlarla Sendikalar güçlenmiş, bunun karşısında işvereni temsil eden KİT Genel Müdürleri toplu pazarlıkta aktif bir rol oynayamamıştır. Bunun yanında oy kaygısıyla hareket eden siyasi iktidarlar yüksek ücret ve sosyal hakların verilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. Bu dönemde işçi sendikalarının istekleri doğrultusunda her toplu sözleşme döneminde seyyanen zam adı altında yeni ödeme kalemleri oluşturulmuş ve ikramiyeler sürekli artırılmıştır. “Emsal ücret” uygulamaları ile en iyi ücreti veren kamu teşebbüsünün uygulamaları ücret artışının temel kriteri olmuştur. Özel sektör de kamu ücret artışlarından etkilenmiş ve toplu iş uyuşmazlıklarında artışlar görülmüştür.

¹⁹⁰ Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.140

¹⁹¹ Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.147 (ilgili kaynakta gösterilen tablodan hareketle hesaplanmıştır.)

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararlarının ardından 12 Eylül 1980 Tarihinde Askeri Yönetimin iş başına gelmiş, Türkiye’de Sosyal, Siyasal ve Ekonomik alanlarda köklü değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu değişimlerin bir uzantısı da endüstri ilişkileri olmuştur. Askeri Yönetimle birlikte grev ve lokavt yasaklanmış, toplu pazarlıklar askıya alınmış, TÜRK-İŞ ’e üye bazı sendikalarla diğer konfederasyonların faaliyetleri durdurulmuş ve sendikaların mal varlıkları denetim altına alınmıştır.

Askeri yönetimden sonra endüstri ilişkilerinin yasal çerçevesini, başta 1982 Anayasası olmak üzere 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu oluşturmuştur. Yasal çerçeve belirlenirken 1980 yılından önce yaşanan toplumsal olaylar da göz önüne alınarak 274 ve 275 Sayılı Kanunlarla işçilere sağlanan bazı haklarda kısıtlama yoluna gidilmiştir.¹⁹²

1980 yılından önce toplu pazarlıklarda önemli bir fonksiyonu olmayan kamu işveren sendikaları yeni yasal düzenlemelerle birlikte daha güçlü ve etkin bir hale getirilmiştir. Kamu işveren sendikaları bu dönemde ücretli ve ücretsiz izin sürelerinde, kıdem tazminatı gün sayılarında zaten özel sektöre göre çok ileri toplu iş sözleşmesi hükümleri bulunduğunu öne sürerek daha ileri düzenlemelere izin vermemişlerdir.¹⁹³

1984 yılından sonra siyasi iktidarlar, kamu toplu pazarlık sisteminde; Kamu Koordinasyon Kurulu, Kamu İşveren Sendikaları gibi yöntemlerle sınırlayıcı bir ücret politikası izlemiştir. 1984 yılından itibaren ücretler enflasyona endekslenmiştir. Ücretlerin belirlenmesindeki bu kriter, ücret artışlarının üretim ve verimlilik artışının üzerinde seyretmesi gerekçesiyle işverenler tarafından sürekli eleştirilmiştir.

1980 yılından sonra ücretlerde özetle şu gelişmeler yaşanmıştır: 1983 yılına kadar geçen ara dönemde kamuda ücretler gerilemiştir. 1983 yılında yapılan genel seçimlerin etkisiyle reel ücretler nispi bir artış göstermekle birlikte, reel ücret kayıpları 1984 ve 1985 yıllarında da devam etmiştir.

1980 yılından itibaren uygulanan düşük ücret politikası 1987 yılından itibaren önemli ölçüde sapmaya uğramıştır. 1984–1989 yılları arasında bütçe içinde personel

¹⁹² Tokol, **a.g.e.**, s.159-161

¹⁹³ Kağnıcıoğlu, **a.g.e.**, s.139-140

harcamalarının payı % 24,58 iken 1990–1994 yılları arasında % 38,62’ye yükselmiştir. Aynı şekilde kamu kesiminde 1988–1993 yılları arasında gerçek ücret endeksi yaklaşık % 210 oranında artış göstermiştir. Bu dönemde nominal ücretler, enflasyon oranının yaklaşık üç kat üzerinde artmıştır.¹⁹⁴

1994 Yılında yaşanan krizin etkisiyle 5 Nisan Ekonomik İstikrar kararları alınmıştır. Alınan kararların bir uzantısı olarak 1995 yılı kamu sözleşmeleri, önceki yıllardan farklı olarak enflasyona endekslenmemiştir. Bu durum 1995 ve 1996 yıllarında reel ücretlerin düşmesine yol açmıştır.

Türkiye ekonomisi, 1996–1999 döneminde, artan kamu açıkları yüksek enflasyon seviyesi ve dalgalı büyüme yapısı ile istikrarsız bir görünüm arz etmiştir. Artan kamu açıklarının yurtiçi mali piyasalar üzerindeki baskısının yanı sıra bu dönemde yaşanan dış şokların da etkisiyle reel faizler hızla yükselmiştir. Artan reel faiz oranları, kamu açıklarını daha da artırmış ve borç faiz kısır döngüsü sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır.¹⁹⁵

Bu dönemde ücret artış sisteminin geriye dönük endeksleme yerine ileriye dönük endekslemeye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Memur maaşları ve asgari ücret artışında bu yöntem uygulanmıştır. 1995–1999 döneminde net ele geçen ortalama aylık asgari ücret yüzde 66, işçinin ortalama aylık net ele geçen ücreti kamu kesiminde yüzde 27, özel sektörde yüzde 30 ve memur maaşı ortalama yüzde 29 oranında iyileşme göstermiştir.¹⁹⁶

2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle kamuda ve özel sektörde reel ücretler azalmış, ancak özel sektördeki reel ücret düşüşü daha belirgin olmuştur. Sonraki dönemde ise kamuda ve özel sektörde reel ücretler genel itibarıyla fazla değişmemiştir.

Aşağıdaki tabloda 1989–2004 Döneminde KİT’lerin Personel Harcamalarına ilişkin bilgiler verilmiştir. Tablodan da görülebileceği gibi 1994 Ekonomik Krizi öncesi

¹⁹⁴ Kağınçioğlu, a.g.e., s.149 (ilgili kaynakta gösterilen tablodan hareketle hesaplanmıştır.)

¹⁹⁵ DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, (Birinci Bölüm: Genel Durum Değerlendirmesi, Ekonomik Gelişmeler, Ankara 2000), s. 12

¹⁹⁶ DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Sekizinci Bölüm: Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları, Sosyal Refahın Arttırılması, Çalışma Hayatı, s. 105

KİT’lerde personel harcamalarının Toplam giderlere oranı diğer yıllara göre oldukça yüksektir.

Tablo 33 İşletmeci KİT’lerin Personel Harcamalarına İlişkin Özet Bilgiler (1989-2004)

Yıllar	Personel Harcamaları	Personel Harcamaları Artış Oranı	Personel Harcamaları/ Toplam Giderler (%)
1989	7.928	139,88 %	11,98 %
1990	16.168	103,94 %	14,29 %
1991	33.151	105,04 %	16,68 %
1992	57.486	73,41 %	17,15 %
1993	99.576	73,22 %	18,09 %
1994	156.484	57,15 %	13,67 %
1995	222.904	42,44 %	12,79 %
1996	365.857	64,13 %	10,89 %
1997	787.215	115,17 %	11,89 %
1998	1.389.454	76,50 %	11,91 %
1999	2.588.364	86,29 %	13,02 %
2000	4.116.951	59,06 %	13,55 %
2001	4.828.641	17,29 %	10,06 %
2002	6.021.485	24,70 %	9,35 %
2003	7.367.205	22,35 %	10,00 %
2004	7.363.031	- 0,06 %	9,42 %

Kaynak DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004)**, İşletmeci KİT’ler Hakkında Özet Bilgiler,

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/>), Erişim: 08.12.2006

1980 yılından sonraki dönemde de yine kamu kesimi ücret artışları, özel sektör için örnek teşkil etmiş, işçilik ücretleri seviyesini kamu işyerindeki ücretler belirlemiştir.¹⁹⁷

12 Eylül 1980 İhtilalinin ardından grevlerin yasaklanmasıyla birlikte, ara dönemde, grevler nedeniyle kaybolan iş günü olmamıştır. Aşağıdaki tabloda 1984–2005 yılları arasında kamuda ve özel sektörde meydana gelen grevlere ilişkin toplu bilgiler verilmiştir.

¹⁹⁷ Kağnıcıoğlu, **a.g.e.**, s.151

Tablo 34 Grev ve Kaybolan İş Günü Sayılarına İlişkin Toplu Bilgiler (1984–2005)

Yıllar	KAMU			ÖZEL			Toplam Kaybolan İş günü
	Grev Sayısı	Katılan İşçi Sayısı	Kaybolan İş günü sayısı	Grev Sayısı	Katılan İşçi Sayısı	Kaybolan İş günü sayısı	
1984	3	526	2.252	1	35	2.695	4.947
1985	-	-	-	21	2.410	194.296	194.296
1986	-	-	-	21	7.926	234.940	234.940
1987	3	6507	325.707	304	23.227	1.636.233	1.961.940
1988	9	12.850	1.054.089	147	17.207	838.566	1.892.655
1989	7	30.153	2.258.633	164	9.282	652.774	2.911.407
1990	20	58.616	1.363.850	438	107.690	2.102.700	3.466.550
1991	22	62.528	1.189.428	376	102.440	2.619.926	3.809.354
1992	48	57.464	761.629	50	4.725	391.949	1.153.578
1993	9	2.189	75.468	40	4.719	499.273	574.741
1994	12	2.718	30.553	24	2.064	212.036	242.589
1995	70	178.539	4.249.920	50	21.328	588.321	4.838.241
1996	7	3.434	79.251	31	2.027	195.071	274.322
1997	3	3.362	60.061	34	3.683	121.852	181.913
1998	7	4.111	60.035	37	7.371	222.603	282.638
1999	2	67	1.917	32	3.196	227.908	229.825
2000	19	11.879	132.990	33	6.826	235.485	368.475
2001	4	737	18.617	31	9.174	267.398	286.015
2002	8	2.735	15.450	19	1.883	28.435	43.885
2003	2	8	184	21	1.527	144.588	144.772
2004	1	283	1.981	33	3.092	91.180	93.161
2005	1	437	874	29	3.274	175.950	176.824

Kaynak Bu tablo, Aşağıda belirtilen kaynaklardaki bilgiler birleştirilerek oluşturulmuştur.

- Tokol, a.g.e., s. 208-210

- ÇSGB, Yıllar İtibariyle Grev Uygulamaları,

(http://www.cs.gb.gov.tr/istatistik/cgm/yillar_resmi_grev.htm), Erişim: 10.03.2007

1983 yılından sonra da grevler nedeniyle kaybolan iş günü sayısı, 1980 yılından önceki dönemden daha az olmuştur. Ayrıca bu dönemde kamu-özel grev sayılarının 1980 yılından önceki döneme göre daha yakın düzeyde olduğu görülmektedir.

1987 yılından sonra, gerek sendikaların gerekse kamu işveren sendikalarının oldukça katı bir tutum sergilemesi toplu pazarlıklarda mücadele eğimini arttırmıştır. Bu eylemlerde sendikalar çok yüksek ücret artışları elde etmişlerdir.¹⁹⁸

1995 yılından sonra endüstri ilişkilerinde taraflar arasında sosyal diyaloga dayalı düzen büyük ölçüde sağlanmış, grev ve lokavt uygulamaları nedeniyle kaybedilen iş günü sayıları düşük düzeyde kalmıştır.¹⁹⁹

Kriz dönemi olarak kabul edilen 2000–2002 yılları arasında, kamu kesiminde grev ve kaybolan iş günü sayılarının arttığı görülmektedir. Ancak bu dönemde özel sektör grev sayılarında olağan dışı bir artış olmamıştır. 2002 Yılından sonra ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanmasıyla birlikte, grev sayılarının önemli ölçüde azaldığı dikkat çekmektedir.

Buraya kadar anlatılardan özetle yüksek ücret artışlarının ekonomik etkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yüksek ücret artışları, KİT'lerin personel harcamalarını arttırarak KİT zararlarına yol açmış ve kamu açıklarının büyümesine neden olmuştur. Kamu açıklarının büyümesi ise kamu borçlanma gereğini arttırmış ve faiz oranlarını yükseltmiştir. Nihayetinde borç yükü ağırlaşmış ve maliyeti toplumun tüm kesimlerine ve gelecek kuşaklara yüklenmiştir.
- Yüksek ücret artışları, bir taraftan toplam talepte artışa, diğer taraftan da işçilik maliyetindeki artışların ürün fiyatlarına yansımaya yol açarak enflasyonu hızlandırmıştır. Yüksek enflasyon ise ekonomik istikrarı daima olumsuz yönde etkilemiş, gelir dağılımındaki adaletsizliği arttırmıştır.
- Yüksek ücret artışlarının işçilik maliyetlerini arttırması, ekonomi üzerinde iki farklı olumsuz etkiye neden olmuştur. Birincisi yerli ve yabancı işverenlerin ilave işçi çalıştırma ve yatırım yapma isteklerini azaltmıştır. Dolayısıyla istihdam artışı sınırlı kalmış, bir bakıma işsizlik oranındaki artış desteklenmiştir. İkincisi işçilik maliyetinin

¹⁹⁸ Kağnıcıoğlu, a.g.e., age., s.142

¹⁹⁹ DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005**, (Sekizinci Bölüm: Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları, Sosyal Refahın Arttırılması, Çalışma Hayatı), s.105

yüksek oluşu kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmuş, hiçbir iş ve sosyal güvencesi olmayan, önemli bir çalışan kitlesi yaratılmıştır.

- Enflasyon, ekonomik istikrarsızlık ve yüksek iş gücü maliyeti ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkilemiştir. Bu durum ithalat karşısında ihracat artışının önünde engel teşkil etmiş, dış açığın büyümesine neden olmuştur.

Kamusal rantların olumsuz etkileriyle birlikte, kamu istihdamının olumlu yönlerinden de bahsetmek gerekir. İstihdama ilişkin günümüzün önemli konularından birisi de “düzgün iş yaratımı”dır. Düzgün iş, çalışanların insan onuruna yakışır çalışma koşullarında istihdam edildiği, sosyal güvenlik imkânlarına sahip olduğu ve yaptığı iş karşılığında hak ettiği ücreti alabildiği işleri ifade etmektedir. 1999 yılında ILO’nun kendisine seçmiş olduğu öncelikli hedef, bütün çalışanlar için düzgün iş yaratılmasıdır.²⁰⁰ Kamu istihdamında; sürekli ve düzenli gelir, iş güvencesi, haftalık ve yıllık izinler vs. gibi uygulamalar, kamu işlerinin düzgün iş tanımı içinde değerlendirilebileceğini göstermektedir.

Türkiye’de kamu istihdamı dışında kalan piyasa istihdamında, kaliteli istihdam alanları yaratılamamıştır. Tarım sektöründeki istihdamın azalmasıyla birlikte, sanayi istihdamı değişmezken, hizmetler sektöründe istihdam dengesiz bir gelişme göstermiştir. Hizmetler sektöründe ücretli çalışma yerine; pazarcılık, işportacılık veya küçük işyerlerinde “kendi kendini istihdam etme” durumları yaygınlaşmıştır. Bu tür işlerde ise sosyal güvence ve düzenli gelirden söz etmek mümkün değildir. Türkiye’de kamu işleri dışında, nitelikli istihdam alanlarının yaratılamaması; gelir dağılımının bozulması, verimliliğin düşmesi, toplam talebin daralması gibi bazı olumsuzlukların en önemli nedenlerinden biridir.

2.2. Sosyal Etkileri

Ülkede uygulanan ekonomi politikalarının ve sosyal politikaların, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme yanında, toplumun geleceğini kurma ve refahını artırma

²⁰⁰ Serap Palaz, **Düğüün İş (Decent Work) Kavramı ve Ölüümü: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Bir Karşılaştırması**, (<http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/23.pdf>), Erişim: 09.05.2007

gibi amaçlar taşınması gerekir. Bir ülkedeki sosyal refah düzeyi, aynı zamanda, ülkedeki insani değer için de bir göstergedir. Nitekim ekonomik kalkınma ile sosyal refah düzeyi arasındaki sıkı bir pozitif ilişki bulunmaktadır. Küresel Ekonomide ekonomik ve sosyal kalkınma, beşeri sermaye faktörünü ön plana çıkaran içsel büyüme teorileri ile açıklanmaktadır.

Son dönemde sıkça gündeme gelen verimlilik kavramının temelinde, emeğin bir maliyet unsuru olarak değil, bir “insan” olarak değerlendirilmesi bulunmaktadır. Emek verimliliği, eğitilmiş ve sağlıklı bir iş gücünü ifade etmektedir. Verimlilik; etkin bir işletme yönetimi, teknoloji, hammadde ve malzemenin niteliği, çalışma koşulları gibi birçok faktörden etkilenmektedir. Ancak her şeyden önce adil bir ücret sisteminin emek verimliliği üzerinde önemli bir etkisi vardır.

Ücret, en basit ifadeyle, mal ve hizmet üretiminde kullanılan insan emeğinin karşılığıdır. Ancak emeğe ödenen ücretin “emeğin geçim aracı” olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Çeşitli kesimler arasında adil olmayan ücret ve gelir farklılıkları, bireyleri, çalıştığının karşılığını alamama düşüncesine itmekte, böylece toplum içinde çeşitli huzursuzluklar meydana gelmektedir. Bu nedenle sosyal barış ve refahın sağlanmasında, emeğin fiyatı olan ücretlerin ve ücret sisteminin belirlenmesinde oldukça hassas davranılması bir zorunluluk haline gelmektedir.

Türkiye’de şu ana kadar çeşitli ücretli gruplarının gelirlerini kapsayan rasyonel bir ücret politikası oluşturulamamış ve aynı çerçevede başarılı bir kamu personeli rejimi gerçekleştirilememiştir.

Ücret sisteminin temel fonksiyonu, emeğin fiyatının üretime katkısı ölçüsünde belirlenmesidir. Türkiye’de 2005 yılı itibarıyla, toplam işgücü maliyeti içinde, çıplak ücretlerin payı % 36,6; hafta tatili ve genel tatil ücretlerinin payı % 8,1; izin ücretlerinin payı % 2,9; ikramiye, prim vb. gibi ödemelerin payı % 16,4; sosyal ödemelerin payı % 35,2; diğer giderlerin payı ise % 0,8 olarak gerçekleşmiştir.²⁰¹ Çalışma karşılığı ücretin payının oldukça düşük düzeyde kalması dikkat çekmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelerde

²⁰¹ TİSK, 2005 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti, (TİSK Yayınları, Yayın No: 277, Ekim 2006), (<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2054>), Erişim: 25.03.2007

% 80'i aşmaktadır.²⁰² Çalışan süre ile ücret arasındaki ilişkinin azlığı nedeniyle ücret-verimlilik ilişkisi kurulamamakta, ücret artışlarının verimliliğe etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu durumda ücret, emeğin nitelik düzeyinin ödüllendirilmesi yönünde yetersiz kalmakta, nitelikli çalışanlar aleyhine adaletsizlik yaratmaktadır.

Türkiye’de yıllardır ücretlerin yüksek ya da düşük olduğu tartışılmış, ancak adaletli olup olmadığı yeterince tartışılmamıştır. Sendikalı işçinin net geliri ile devlet memurunun net geliri arasında yaklaşık 2 kat fark bulunmaktadır. Söz konusu farkın sendikasız işçi açısından yaklaşık 3,5 kat; kayıt dışı işçi için yaklaşık 4–5 kat oluşu ücret dengesizliğinin boyutlarını göstermektedir. Ücretlerin bazı kesimlerde düşük ya da yüksek olmasından çok, adaletli bir şekilde taksim edilmemesinden kaynaklanan toplumsal huzursuzluk verimlilik artışını olumsuz etkilemekte, beşeri sermayenin negatif olmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de kamu kesiminin verimsiz bir yapıya sahip olması, sürekli şikâyet edilen bir olgu haline dönüşmüştür. Aynı zamanda kamu personelinin ücret ve maaşlarının ortalama gelir seviyesinin üzerinde olması, kamuoyunda kamu personelinin aldığı maaş veya ücretleri hak etmediği ve kamu görevlilerinin çalışmadan para kazandığı şeklinde yaygın bir toplumsal inancın benimsenmesine yol açmaktadır. Bu durum toplumda kamu personelinin ayrıcalıklı bir sınıf olarak görülmesi yanında, toplumdaki sınıfsal ayrımı arttırmakta ve bu ayrımın derinleşmesine neden olmaktadır. Özellikle Türkiye’nin ortalama gelir seviyesinin gelişmiş ülkelere göre oldukça düşük olması, sosyal huzursuzluğun etki alanını genişletmektedir.

Kamu personeline tanınan ayrıcalık ve imkânlar, toplumun gelir seviyesi düşük olan kesimlerinde kamu personeli olma isteğini arttırmaktadır. Ayrıca sağlıklı bir personel değerlendirme sisteminin olmayışı, bu alanda kamuoyunda bilinen ifadelerle “torpil”, “kayırmacılık”, “rüşvet” gibi illegal uygulamalara yol açmaktadır. Yüksek bir memuriyet düzeyinde bir tanıdık birilerinin olması, yine halk arasında kullanılan bir ifadeyle “dayısının olması”, kamu personeli olmak isteyenler için adeta bir zorunluluk haline gelmiştir. Her ne kadar KPSS sınavları ile bu tür uygulamalar asgari seviyeye

²⁰² DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2542 . ÖİK: 558, Ankara 2000), s. 76-78

indirilmişse de, geçmiş dönemlerden kalan uygulamalar, uzun yıllar boyunca toplumu huzursuz etmiştir.

Ulusal kalkınmanın ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesinde kamu hizmetlerinin niteliği ve yeterlilik düzeyi büyük bir önem taşımaktadır. Ancak Türkiye’de kamu personeli rejiminde liyakat ve verimlilik dışı kriterler kullanılmıştır. Kamuda çalışan personel kendi ücret ve maaşlarını, farklı statüde çalışan kamu personeli ile mukayese ederek yetersiz görmüş böylece kamu personeli için de sınıfsal bir ayırım ortaya çıkmıştır.²⁰³

Kamu-özel ücret farklılıkları yanında, kamu personelinin kendi içyapısındaki ücret farklılıkları da kamu personeli arasındaki huzursuzlukların en önemli nedenlerinden biridir. Kamuda sendikalı işçi mühendisten, şoför genel müdürden fazla ücret alabilmektedir. Kamu personelinin ücret farklılıklarından kaynaklanan bu olumsuzluklar kamu hizmetlerinin niteliğini de düşürmektedir.

Genel olarak, Türkiye’de çalışma hayatında kamu politikalarından kaynaklanan sağlıksız düzenleme ve uygulamaların bulunduğunu söylemek mümkündür. Kamu otoritesi, kendi çalışanlarının ücretlerini ve çalışma imkânlarını düzenlerken, diğer taraftan kamu personeli ile toplumun özellikle gelir seviyesi düşük diğer kesimleri arasındaki ayrımları derinleştirmektedir. Bu durumun toplumun refah düzeyini düşüreceği ve bazı toplumsal problemlere yol açacağı açıktır. Bununla birlikte devlet, sağlıksız kamu personel rejimi ile kendi çalışanlarını da tatmin edememektedir. Dolayısıyla personel yönetimi konusunda kamu politikaları, toplumun hiçbir kesimini tatmin edememektedir.

²⁰³ DPT, **Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2542 . ÖİK: 558, Ankara 2000), s. 21–24

SONUÇ

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, başlangıçta ekonomi politikası için devlet girişimciliğine yer verilmemiştir. Ancak dönemin şartları, Türkiye’de “Devletçilik İlkesi”ne dayanan kamu girişimciliğini zorunlu hale getirmiştir. Daha sonraki dönemlerde ise kamu girişimciliği, devlet rejiminin bir özelliği haline getirilmiştir. Özellikle 1960–1980 yılları arasındaki dönemde ekonomi içinde kamu kesiminin payı artmıştır. 1980 yılında alınan 24 Ocak kararları ile ekonomi politikasında yapısal değişiklikler yapılmış, ekonomide kamu ağırlığının azaltılması ve liberal politikalarla piyasa güçlerinin daha etkin hale getirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye Cumhuriyetinde kamu istihdamının yasal çerçevesi, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu öncesi dönem ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu dönemi olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Günümüzde kamu personel rejiminin esasını teşkil eden 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun, “hizmetin gerekleri” ilkesi yerine, “bütçe öncelikleri” ilkesini esas alması, kamu hizmetlerinin kalitesini olumsuz etkilediği gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Türkiye’de kamu istihdamının sayısal gelişimini açıklayan geçmiş yıllara ait yeterli veri bulunmamaktadır. Bu çalışmada bazı tahmin yöntemleriyle kamu istihdamının sayısal gelişimi açıklanmaya çalışılmıştır. Yapılan çalışma neticesinde; Türkiye’de kamu istihdamının toplam istihdam içindeki payının, 1990’lı yıllara kadar arttığı, daha sonra azaldığı sonucu elde edilmektedir. Uzun yıllar süren savaşların ardından teşkilatlanma süreci ve kamu hizmetlerinin henüz yaygınlaşmaya başlaması, kamu istihdamında görülen yüksek oranlı artışı açıklamaktadır. Ancak özellikle 1970’li yıllarda, kamu istihdamındaki artış toplam istihdam artışının oldukça üzerindedir. Bu artışın en önemli sebebi, popülist politikalarla devletin bir istihdam alanı olarak görülmesidir.

Türkiye’de toplam istihdam içinde kamu istihdamının payı diğer ülkelere kıyasla yüksek değildir. Ancak kamu örgütlerindeki verimsiz yapı, kamuoyunda kamu istihdamının fazla olduğu şeklinde önyargılara neden olmaktadır. Bu nedenle öncelikle kamu personel rejiminde etkinliğin sağlanması gerekir. Uluslararası karşılaştırmaları dikkate alarak kamu personel sayısının arttırılması, mevcut sorunlara çözüm

getirmeyecek, aksine çeşitli problemlerin artmasına yol açabilecektir. Etkin bir kamu yönetimi reformu ve kadro dağılımındaki adaletsizliklerin giderilmesi suretiyle Türkiye’de kamu istihdamının yetersiz olduğunu görmek ve yetersiz görülen alanlarda kamu personeli istihdam etmek daha gerçekçi bir hedef olacaktır.

Türkiye’de kamu kuruluşlarının farklı statülerde örgütlenmesi, kamu personel rejiminde farklı istihdam biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Bu durum istihdam alanında kamusal rantlara yol açan en önemli nedenlerden biridir. Bu çalışmada istihdam alanında kamusal rantlar; ücretler, iş güvencesi ve çalışma koşulları başlıkları altında incelenmiştir. Ayrıca kamuya özgü her farklı uygulamanın ranta yol açabileceği düşüncesiyle, kamudaki bazı uygulamalara da kısaca değinilmiştir.

Türkiye’de kamu kesimi işçi ücretleri; özel sektör işçi ücretleri ve memur maaşlarının üzerinde seyretmiştir. Bu noktada en dikkat çekici farklılık, kamu kesimi işçi ücretlerinin asgari ücretin 5-6 kat üzerinde olmasıdır. Türkiye’de asgari ücretle ve kayıt dışında asgari ücretin altında çalışan sayısı oldukça fazladır. Vasıfsız iş gücü için, ücretler arasındaki büyük farklılık işin niteliğinden kaynaklanmamaktadır. Bu durumda ücretler, özellikle kamu kesiminde çalışan vasıfsız iş gücü için kamusal bir rant unsurudur.

Kamu kesiminde ücretlerle ilgili yapısal problemlerden biri de memur maaşları ve işçi ücretleri arasındaki dengesizliktir. Eğitim durumları daha iyi olan Memurların maaş düzeyi, kamudaki işçi ücretlerinin oldukça altındadır. Türkiye’de kamu emek piyasaları için eğitim, gelecekte daha iyi bir kazanç elde etmeye yönelik bir yatırım değildir. Eğitim düzeyini ödüllendiren değil, cezalandıran bir yapının varlığı, beşeri sermayenin negatif olması gibi anormal bir sonuç doğurmaktadır.

Türkiye iş güvencesi bakımından en katı düzenlemelere sahip ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Ancak bu durum Türkiye’de iş gücü piyasasının yapısıyla uyumlu değildir. İstihdamın düşük, işsizlik oranının yüksek olduğu ekonomide, katı iş gücü piyasası düzenlemeleri, kayıt dışı istihdamın arttırmaktadır. Bu düzenlemeler, işveren kesimini kayıt dışı sektöre yöneltmektedir. 2006 yılı itibarıyla istihdamın yaklaşık % 53’ü kayıt dışıdır. Kayıt dışı istihdam için ise iş güvencesinden bahsetmek mümkün değildir.

Türkiye’de kamu personelinin çalışma ilişkilerinde tabi oldukları kurallar, tek yanlı ve çeşitli güvenceler içeren bir statü rejimine bağlanmıştır. Kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla yasaların vermiş olduğu güvence, kamu personelinin önemli bir kısmı tarafından kötüye kullanılmış, verimliği çalışmayı engellemiş, personelin kendini geliştirme isteğini azaltmıştır. Bu durum iş güvencesinin olmadığı piyasa şartlarına göre önemli bir rant unsurudur.

Kamu teşebbüslerinde istihdam edilen ve özel sektörde çalışanlarla benzer işleri ifa eden personel açısından da iş güvencesinin varlığından söz etmek mümkündür. Ancak bu alandaki iş güvencesi yasalardan değil, uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Özelleştirmeler neticesinde, işsizliği önlemek amacıyla yapılan yasal düzenlemeler, uygulamada var olan iş güvencesinin somutlaştığını göstermektedir.

Türkiye’de tüm istihdam alanlarında çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik birçok yasal düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu düzenlemelerin uygulamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Türkiye, iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu meydana gelen ölümlerde Dünya üçüncüsü ve Avrupa birincisidir.

Kamu kesiminde çalışma koşullarının piyasa şartlarına göre daha iyi olduğu sözlü olarak ifade edilse de, istatistiksel veri kaynaklarındaki yetersizlikler bu konuda değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Ancak kamu kesiminde çalışma koşullarının daha iyi olmasını temin eden bazı faktörlerden (sendikalar, iş güvencesi, yasal çerçeve vs.) söz etmek mümkündür. Türkiye’de gerek kamuda, gerekse özel sektörde çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik uygulamaların yetersiz olduğu görülmektedir. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi için, etkin bir denetim mekanizmasıyla birlikte, insana daha fazla değer veren toplumsal bilinç düzeyinin arttırılması öncelikli bir gerekliliktir.

Kamu istihdamında, ücretler, iş güvencesi ve çalışma koşulları dışında ranta konu olabilecek çeşitli uygulamalardan da söz edilebilir. Bu uygulamalardan bazıları şunlardır: Çalışma süreleri ve izinler, sosyal ve mali yardımlar, sosyal güvence, sosyal imkânlar, statü vs.

Türkiye’de istihdam alanında kamusal rantlar, ekonomik ve sosyal yönden bazı olumsuzluklarla sonuçlanmaktadır. Bu olumsuz etkilerin ekonomik yönü, ücret ve maaşların ekonomiye maliyet yüklemesi ve verimsiz örgütlenmelerin kamu zararlarıyla sonuçlanmasıdır. Kamu örgütlerindeki yanlış uygulamalar ekonomiyi doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Kamudaki uygulamaların özel sektöre öncülük etmesi, bu uygulamaları ekonominin tüm kesimlerine yaymakta, böylece faiz, enflasyon, işsizlik, borçlanma vs. gibi makro ekonomik dengeleri değiştirebilmektedir. Bununla beraber kamu istihdamının düzgün iş yaratabilmesi ekonomi üzerinde olumlu bir etkidir.

İstihdam alanında kamusal rantlar, sosyal açıdan da bazı olumsuzluklara yol açmaktadır. Bütün ücretli gruplarını kapsayan rasyonel bir ücret politikasının oluşturulamaması ve etkinliğin sağlanamaması, toplumun büyük kesimlerinde, hak edilen ücretin alınamadığı düşüncesiyle bazı huzursuzluklar yaratmaktadır. Bu durum emeğin geçim aracı olan ücretlerin sosyal yönünden kaynaklanmaktadır. Ayrıca yanlış uygulamalar kamu personelini de tatmin edememekte ve kamu personeli içinde bazı sınıfsal ayrılıklara yol açmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

KİTAPLAR

Akgün, Ahmet; Can, Halil; Kavuncubaşı, Şahin, **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Ankara, Ankara Siyasal Kitabevi, 1995

Akgündüz, Ahmet; Öztürk, Said, **Bilinmeyen Osmanlı**, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, 1999

Aksoy, Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991

Albertini, J.M., **Ekonomik Sistemler; Uygulamada Kapitalizm ve Sosyalizm**, Çeviren: Cafer Unay, Bursa, Ekin Kitabevi, 1995

Ankara Ticaret Odası, **Dünden Bugüne Kapitülasyonlar**, ATO Yayınları No: 75, Ankara, 2004,

Arıcı, Kadir, **İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri**, Ankara, Tes-iş Sendikası Yayınları, Sargın Ofset Ltd. Şti., 1999

Armağan, Mustafa, **Osmanlı: İnsanlığın Son Adası**, İstanbul, Ufuk Kitapları: 31, Tarih Dizisi:11, Da Yayıncılık, 2004

Arslan, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi; Statü Hukukundan Esnekliğe**, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 326, 2005

Başkaya, Fikret, **Türkiye Ekonomisinde İki Bunalım Dönemi: Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, Ankara, Birlik Yayıncılık, 1986

- Biçerli, M. Kemal, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2005
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi: 1908–2002**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaacılık, 1998
- Eryılmaz, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul, İşaret Yayınları, 1992
- Friedman, Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çeviren: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu, İstanbul, Altın Kitaplar, 1988
- Geylan, Ramazan, **Personel Yönetimi**, Eskişehir, Birlik Ofset Yayıncılık, 1999
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000
- Günsoy, Bülent, **Küreselleşme: Bir Varoluş Çözümlemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2006
- Hamitoğulları, Beşir, **Kapitalist Ülkelerde Devlet Müdahalesinin Anlamı ve Türkiye'deki Durum**, Ankara, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, 1973
- Han, Ergül, **Kalkınma Ekonomisi**, Eskişehir, ETAM A.Ş. Matbaası, 2002
- Hatiboğlu, Zeyyat, **Gelişme ve Türkiye İktisadı**, İstanbul, Beta yayınları, 1994
- Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 1977
- Işıklı, Alpaslan, **Toplu İş Sözleşmeleri Ve Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 1967
- Kağnıcıoğlu, Deniz, **Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Enstitüsü Yayınları, 1999

- Karalar, Rıdvan, **Genel İşletme Ekonomisi**, Ankara, Özcan Ofset, 1993
- Karluk, S. Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2005
- Karluk, S. Rıdvan, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İstanbul, Erler Matbaacılık A.Ş. 1994
- Kepenek, Yakup, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990
- Kepenek Yakup; Yentürk, Nurhan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1995
- Kilci, Metin, **Başlangıcından Bugüne Özelleştirme Uygulamaları (1984–1994)**, T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz 1994
- Korkmaz, Esfender, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, İstanbul, Gür-Ay Matbaacılık, 1982
- Kutal, Gülten, **Türkiye’de İşçi Sendikacılığı**, İstanbul, Güray Matbaacılık, 1977
- Küçükünal, Halit, **Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Memur Kadrolarının Sayısal Gelişimi (1929–1995)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, yayın no: 1996/8, 1996
- Mardin, Şerif, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1996
- Nadaroğlu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2000
- Öner, Erdoğan, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Ankara, Maliye Bakanlığı, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359, 2001
- Rosavallon, Pierce, **Refah Devletinin Krizi**, Çeviren: Burcu Şahinli, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, 2004
- Şahin, Hüseyin **Türkiye Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000

Tortop, Nuri, **Personel Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınları, 1999

Tokol, Aysen, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1997

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **2005 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti**, Yayın No: 277, Ekim 2006

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **KİT'lerde Ücret Artışları Ve Ekonomiye Etkileri**, Ankara, Yay.No.125, 1993

Türkiye Kamu-Sen, **İstihdam, İşsizlik Ve Ücret Sorunlarına Çözüm Arayışları**, Ankara, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları, Yayın No: 10, 2004

Türkiye Kamu-Sen, **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Raporu (I)**, Yayın No: 8, (<http://www.kamusen.com/kitap/gorus1.pdf>), Erişim: 17.11.2006

Türkiye Kamu-Sen, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Görüşleri (II)**, 15 Ocak/2004, Ankara, (www.kamusen.org.tr/kitap%5Cgorus2.pdf), Erişim: 26.09.2006

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Türkiye'de Ekonomik Yapı Değişimleri (1923–1988)**, Ankara, TOBB Yayınları, 1989

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma**, Ankara, TOBB Yayınları, 1966

Zaim, Sabahattin, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997

MAKALELER

Acar, Aykut; Arap, İbrahim; Özsalmanlı, Ayşe Yıldız, **14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler**, (<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ozsalmanarapacar.pdf>), Erişim: 18.11.2006

Altıparmak, Aytekin, **Türkiye’de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayiın Gelişimi**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı: 13 Yıl: 2002

Başçıl, Haluk, **Maden İşçileri Üzerine Bir Anket Çalışması**,
(<http://www.ttb.org.tr/MSG/nisan02/10.html>), Erişim: 01.12.2006

Bilgin, Mehmet Hüseyin, **Bireysel Performansa Dayalı Ücret ve Verimlilik**,
(<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/cm1s1.pdf>), Erişim: 06.11.2006

Coşkun, Ali, **Türkiye’de Devletçilik ve Sağladığı Yararlar**, Atatürkçü Düşünce Dergisi, Kasım 2003, Sayı: 4

Erdoğan, Seyhan, **Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi**, Toplum ve Hekim, Ocak-Şubat 2005, Cilt 20, Sayı 1

Göktaşyılmaz, Özlem, **Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi, Ekonometri ve İstatistik Sayı: 2, 2005

Görmüş, Ayhan, **İş Güvencesi**, İsguc.org internet sitesi, makaleler,
(http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=209&pg=m), Erişim: 27.04.2006

Gündüz, Selim, **Yeni Mevzuatın Işığında İş Veren İşçiyi Gözetme Borcunun Kapsamı**, TUHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İş Verenleri Sendikası), İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kasım 2005

Güneş, Hüseyin Haşimi; Sarı, Tanju **Türkiye’de Tarım Topraklarının Mülkiyet Yapısı ve Tarihsel Süreçteki Değişimde Diyarbakır Örneği**, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi www.e-sosder.com ISSN:1304-0278 Yaz 2005 C.4, s. 13 (71-87),
(<http://www.e-sosder.com/dergi/1371-87.pdf>), Erişim: 30.05.2006

Kaya, Pir Ali, **Türk İş Hayatında Kıdem Fonu Tartışmaları**, İsguc.org internet sitesi, makaleler, (http://www.isguc.org/?avc=arc_view.php&ex=153&pg=m), Erişim: 27.04.2006

Kestane, Doğan, **Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği**, Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı Araştırma Plan ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ocak-Nisan 2003, Sayı:142

Korkusuz, M. Refik, **Kamu’da İnsan Gücü Planlamasında Verimlilik ve ABD-İngiltere Örneği**, (http://akader.org/khuka/Eng_Frm_Alt.asp), Erişim: 05.04.2006

Adnan Mahiroğulları, **Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1

Sapancalı, Faruk, **1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü ve İstihdama Etkisi**, Kamu-İş Dergisi, Cilt:4, Sayı:3, Ocak 1998

Say, Sait; Öke, M. Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**, (<http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf>), Erişim: 19.11.2006

Serdar, Aysu, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Ücretlendirmede Yeni Yaklaşımlar**, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı 1, 2002

Süral, Nurhan; Pennings, Frans, **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi**, (<http://www.csgeb.gov.tr/kitap/tipem.pdf>), Erişim: 18.11.2006

Yıldız, Server; Yüksel, Rabia **İş Güvencesi Yasa Tasarısı: Emeğin Çalışma Hakkının Korunması mı? Sermayenin Rekabet Avantajını Kaybetmesi mi**, Uludağ Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXI, Sayı:1,2002

Zengingönül, Oğul, **İş Güvencesine İstihdam Açısından Bir Yaklaşım**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 6, Sayı: 1, 2004

SEMİNER, TEBLİĞ, SEMPOZYUM, TOPLANTI, BASIN AÇIKLAMASI, KONFERANS

Akalın, Güneri, **Ücret Sistemimizin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri**, İstanbul, 16–17 Kasım 1994, Conrad Oteli, İstanbul, TİSK Yayınları, yayın no:141, Türk Matbaacılık Sanayi A.Ş., 1994

- Başar, Ahmet Hamdi, **Devletçilik ve Devlet Müdahalesi**, (1948 İktisat Kongresi'nde sunulan tebliğ) (<http://ekutup.dpt.gov.tr>), Erişim: 20.05.2006
- Eroğlu, Nadir, **Türkiye'de İktisat Politikalarının Gelişimi (1923–2003)**, TC. Marmara Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu, 29–31 Ekim İstanbul, 2003
- Görgün, Tayfun, **Madencilik Sektörü ve Özelleştirme Raporu**, 20. Yüzyılda Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu, Ankara, 26-27 Mayıs 2005
- Güler, Birgül A., “**Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması**” **Sempozyumu**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS, Hilton Oteli, Ankara 22-23 Şubat 2003 toplantısı (<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>), Erişim: 20.04.2006
- Sabancı, Ömer, **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik Raporu Tanıtım Toplantısı Açılış Konuşması**, 21 Aralık 2004, Ceylan Intercontinental Oteli, (<http://www.tusiad.org/haberler/konusma/duyuruno602.pdf>), Erişim: 12.11.2006
- Soğancı, Mehmet **Maden Kazaları Önlenebilir Kazalardır**, TMMOB, Basın Açıklaması, 10.07.2006 (<http://www.tmmob.org.tr/modules.php?op=modload&name=Sections&file=index&req=printpage&artid=338>), Erişim: 08.12.2006
- Şimşek, Cebail, **Meslek Hastalıklarında Tanı Sistemlerinin Geliştirilmesi**, IV. Uluslararası İş Sağlığı ve Güvenliği Bölgesel Konferansı, Ankara, 15–17 Kasım 2005
- Tuncay, Can, Tebliğ : “**Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyumu ve Yeni Yönetmelikler**” İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, 24 Şubat 2004 / İstanbul
- TÜSİAD, **Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, Özet Bulgular, 21.12.2004 (<http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno604.pdf>), Erişim: 08.11.2006

RESMİ KAYNAKLAR

ÇSGB, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Temmuz 2004

ÇSGB, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi

(http://www.csgeb.gov.tr/sgb_web/str_dokuman/kadim_proje.pdf), Erişim: 08.11.2006

ÇSGB, Yıllar İtibariyle Grev Uygulamaları,

(http://www.csgeb.gov.tr/istatistik/cgm/yillar_resmi_grev.htm), Erişim: 10.03.2007

DPT, Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
Ankara, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2542, ÖİK: 558, 2000

DPT, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2643 – ÖİK: 651, 2001

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004), Kamu Finansmanı,

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>) Erişim: 08.12.2006

DPT, VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı, İkinci Bölüm: Makroekonomik Gelişmeler ve Projeksiyonlar, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/ekogel2-6.html>), Erişim: 03.10.2006

DPT, Günlük Basında 1948 İktisat Kongresi, (ilgili tarihlerdeki gazete haberleri ve yorumları)

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikrar.html>), Erişim 25.05.2006

DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, Birinci Bölüm: Genel Durum Değerlendirmesi, Ekonomik Gelişmeler, Ankara 2000

Dünya Bankası (World Bank), İşgücü Piyasası Çalışması, Mathew Verghis, 14 Nisan 2006

(<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Verghis-TR.pdf>), Erişim: 12.11.2006

Dünya Bankası (Worldbank), Türkiye İş Gücü Piyasası Raporu Özet (Turkey Labor Market Study Summary), Dünya Bankası Yayını (Document of the World Bank), 14 Nisan 2006 (April 14, 2006)

(<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320150009/Ozet-Overview.pdf>), Erişim: 08.11.2006

Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, 29 Aralık 2003, (<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>), Erişim: 09.10.2006

OECD, (<http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/012005061T016.xls>), Erişim: 02.10.2006

TÜİK, **Kamu Yönetiminde İstihdam Biçimleri**, (<http://www.die.gov.tr/PROJECTS/LMIS/PAPER2/kamu.html>), Erişim: 28.09.2006

TÜİK, (<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/kazanc/kazanc.html>), Erişim: 25.10.2006

TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923–2004**, (http://www.tuik.gov.tr/yillik/Ist_gostergeler.pdf), Erişim: 08.06.2006

Türk Dil Kurumu, (<http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.ASP?kelime=rant>), Erişim: 02.05.2006

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **Aylık İstatistik Bülteni**, Ağustos 2006

TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, (http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf), Erişim: 15.05.2006

TC Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler**, Genel Rapor 2000, Ankara 2002

TCDD, (<http://www.tcdd.gov.tr/genel/faaliyet/PERSONEL.pdf>), Erişim: 27.02.2007

TCMB, (<http://www.tcmb.gov.tr>), Erişim: 02.10.2006

TODAİE (Türkiye Ortadoğu Amme İdareleri Enstitüsü), Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi, Belediye Personel Sistemi, (http://www.yerelnet.org.tr/personel/1sistemin_genel_gorunumu.php), Erişim: 28.09.2006

İNTERNET HABER SİTELERİ

AB Haber İnternet Sitesi, **Haber: İş kazalarında Türkiye Avrupa birincisi**, 05.11.2006 Tarihli Haber, (http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=14336), Erişim: 26.11.2006

Cnntrk İnternet Sitesi, **Haber: “geçici işçilere kadro” imzaya açıldı**, 23.02.2007 Tarihli haber (http://www.cnntrk.com/EKONOMI/GENEL/haber_detay.asp?PID=40&HID=1&haberID=305555), Erişim: 05.03.2007

Evrensel İnternet Sitesi, **Haber: Özelleştirme Gerçeği**, 03.07.2005 Tarihli Haber (<http://www.evrensel.net/05/07/03/sendika.html>), Erişim: 20.11.2006

İnternethaber İnternet Sitesi, **Geçici İşçilere Müjde**, 19.08.2006 Tarihli haber, (http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=38385&uniq_id=1173716188), Erişim: 05.03.2007

Ntvmsnbc İnternet adresi, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp>), Erişim: 06.03.2007

RAPOR VE TEZLER

Adaman, Fikret; Buğra, Ayşe; İnsel, Ahmet; **Çalışma Hayatında Yeni Gelişmeler ve Türkiye’de Sendikaların Değişen Rolü**, Bebek- İSTANBUL Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu,

Babacan, Ercan, **Kamuda Geçici İşçi İstihdamı**, Devlet Bütçe Uzmanları Tezi, 2004 (<http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/EBabacan.pdf>), Erişim 20.04.2006

Baştaymaz, Tahir; Serdar, Aysu, **Rosetta Planı Türkiye Değerlendirme Raporu**, (<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/Rosetta/RosettaPlaniRapor-UludagUniversitesi.doc>), Erişim: 12.11.2006

Tosun, Ertan, **Türkiye’de "Kamu Kesimi ve Özel Kesim" Ayırımının Normatif Ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara,1996

Tuğ, Ayşe, 1980 **Öncesi ve Sonrası Türkiye’de Uygulanan İstikrar Politikaları ve Makro Ekonomik Göstergeler Üzerine Etkileri**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, 1997