



KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II



T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği
Yardım Heyeti Başkanlığı

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı



Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Başbakanlık

TEPAV tarafından yürütülen KKTC-FOKUS Projesi kapsamında hazırlanan bu Rapor, KKTC kamu yönetimi sisteminde politika oluşturma ve koordinasyon işlevlerini gerçekleştirmeyi amaçlayan kurumsal yapı, süreçler, araçlar ile sistemin aksayan, eksik kalan ve etkili olmayan boyutlarını ve sorunları gidermeye dönük çözüm önerilerini içermektedir.

İÇİNDEKİLER

Giriş.....	4
Bölüm I: KKTC Kamu Personel Yönetimi Sisteminin İncelenmesi	5
1. Yasal Çerçeve	5
1.1. Kamu Görevinin Kapsamı	5
1.2. Kamu Görevlilerinin Tarafsızlığı ve Uymaları Gereken Etik Kurallar	11
1.3. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) ve Görevleri	21
2. Kurumsal Çerçeve	22
2.1. KKTC'deki Kamu Hizmeti Komisyonu ve Diğer Bağımsız Komisyonlar	24
2.2. KKTC Başbakanlığına bağlı Personel Dairesi	31
3. Maaş Politikası ve İstihdamda Kontrol Yöntemleri	36
3.1. Mali Sürdürülebilirlik	36
3.2. Niteliğe göre Maaş (Maaşların Belirlenmesinde Beşeri Sermaye Unsuru)	43
3.3. Özel Sektör ile Rekabet Edebilirlik	47
3.4. Şeffaflık	49

4. İnsan Kaynaklarının Yönetimi Politikaları ve Uygulamaları	52
4.1. Liyakate Dayalı İstihdam ve Terfi Sistemi	52
4.2. Yer Değiştirmeler (Mobilité)	56
4.3. Performans Değerlendirme Sistemi	60
4.4. Hizmet içi Eğitim	61
Bölüm II: Kamu Görevlileri Yasa Taslağı ile Hedeflenenler	63
Bölüm III: Sorunlar ve Öneriler.....	74
Kaynakça.....	89

Giriş

Bu rapor, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırmaları Vakfı tarafından yürütülen KKTC Devletinde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi'nin birleşenlerinden biri olan KKTC personel yönetimi sisteminin kurumsal ve fonksiyonel analiz çalışmasına ilişkin inceleme, sorun tespiti ve çözüm önerilerini içermektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde, KKTC'deki personel yönetimi sistemini incelenmektedir. Dünya Bankası tarafından kamu personel yönetiminin incelenmesinde ölçüt olarak kabul edilen uygulamalar ve standartlar (bkz EK 1) temelinde yapılan bu inceleme dört unsuru içermektedir: yasal çerçeve, kurumsal çerçeve, maaş politikası ve insan kaynaklarının yönetimi politikaları.

İkinci bölümde, kamu personel yönetiminde reform amacıyla hazırlanan yeni Kamu Görevlileri Yasa taslağına ve bu taslağın yasallaşmasının getireceği değişikliklere değinilmektedir.

En son bölümde ise çalışmanın genelinde yapılan inceleme, mukayese ve değerlendirmeler ışığında KKTC personel yönetimi sistemine ilişkin başlıca sorunlara ve bu sorunların çözümüne yönelik geliştirilen önerilere yer verilmektedir.

Bölüm I: KKTC Kamu Personel Yönetimi Sisteminin İncelenmesi

1. Yasal Çerçeve

1.1. Kamu Görevinin Kapsamı

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerin birçoğunda, kamu hukukuna tabi kamu görevlileri (civil servants) ile özel hukuka (İş Yasası) tabi kamu personeli (public employees) şeklinde bir ayırım gözetilmektedir. Kamu görevlileri ile kamu personeli arasındaki temel fark, kamu görevlilerinin Devlet tarafından istihdam edilmesi, görev ve sorumluluklarının, iş güvencelerinin, emeklilik koşullarının, disiplin işlemlerinin, maaş ve diğer özlük haklarının iş hukukunda öngörülenden daha ayrıcalıklı koşullara dayandırılması ve bunların yasa/lar ile güvence altına alınmasıdır. Kamu görevlileri Devletin ve kamu hukukunun güvencesi altındayken; kamu personelinin hizmet şartları ve maaşı, özel sektör çalışanlarına uygulanan İş Yasasındaki kurallara ve ülkedeki asgari ücrete istinaden işveren kurum ile imzaladıkları sözleşmeye dayanmaktadır. Kamu personeli, ancak toplu sözleşmeler ile ek haklar elde edebilirken, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması, hali hazırda kamu hukukuyla güvence altına alınan ayrıcalıklı haklara sahip olmalarından dolayı yaygın bir uygulama değildir¹.

Kamu görevinin kapsamının belirlenmesi ülkeler için genellikle siyasi ve mali bir karardır. AB'ye üye ülkeler, 1980'li yılların başına kadar merkezi yönetime bağlı kurumların yürütmekle yükümlü olduğu sürekli hizmetlerin tümünü kamu görevi olarak nitelendirirken, Avrupa Adalet Divanının 149/1979 Komisyon vs. Belçika içtihadı ile bu daha farklı bir boyut kazanmıştır. Avrupa Topluluklarını Kuran Roma Antlaşması'nın (1957), "*çalışanların serbest dolaşım özgürlüğünün (free movement of workers) bazı kamu hizmetleri için sınırlanabileceğini*" belirten maddesinin, Belçika Devleti tarafından katı bir şekilde yorumlanması sonucu oluşan bu içtihadta, Avrupa Adalet Divanı kamu hizmetlerinden hangilerinin diğer AB üye ülkelerinin vatandaşlarına kapalı, hangilerini

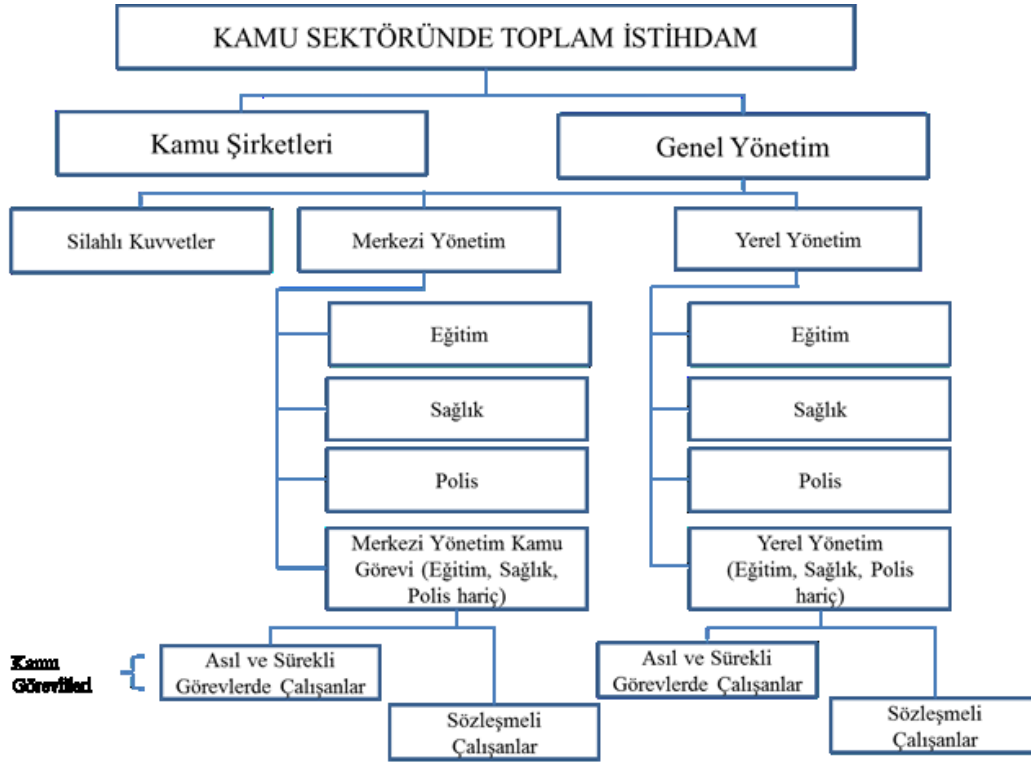
¹ ILO'nun Toplu Sözleşme Hakkını Düzenleyen Konvansiyonu, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkından muafiyet tanımakla beraber, kamu görevlilerinin hizmet koşullarını ve haklarını düzenleyen ilgili mevzuatın şekillendirilmesinde, kamu görevinde örgütlü sendikalara mutlak danışılması gerektiğini belirtmektedir.

açık olacağıının kıstasını koymuştur. Buna göre ise, “*kamu yetkisi kullanılmasını gerektiren veya ulusal çıkarları doğrudan ilgilendiren kamu hizmetlerinin diğer üye ülke vatandaşlarına kapalı olabileceğini, bunlar dışında kalan tüm yardımcı nitelikteki hizmetlerin serbest dolaşım kapsamında olduğu*” belirtilmiştir.

Avrupa Adalet Divanının dolaylı olarak kamu görevinin kapsamını işaret ettiği bu içtihadı istinaden, AB üyesi ülkeler, kamu görevlilerine sunulan ayrıcalıklı şartlardan kendi vatandaşları dışındakilerin faydalanmasını engellemek yönünde kamu görevinin kapsamını daha dar tanımlama eğilimi içerisine girmişlerdir.

Bu çerçevede, merkezi yönetime bağlı kurumların yürüttüğü yardımcı nitelikteki hizmetler, süreklilik arz etseler dahi kamu görevlileri yerine özel iş hukuku tahtında sözleşme ile istihdam edilen personele gördürülmeye veya yürürlükteki Devlet ihale mevzuatına uygun olarak özel sektörden hizmet alımı yapılmaya başlanmıştır (Tablo 1).

Tablo 1 Kamu Sektöründe Toplam İstihdam (Kaynak: Dünya Bankası)



Merkezi yönetime bağlı olmakla beraber yürüttükleri hizmetin niteliği ve kurumsal yapılarının farklılığından dolayı kamu görevlilerine uygulanan temel yasa kapsamında bulunmayan öğretmen, sağlık çalışanı ve polis, birçok ülkede kamu görevlisi olarak kabul edilmekte ve hizmet koşulları kendi özel yasaları ile düzenlenmektedir. Kamu şirketlerinde ve yerel yönetimlerde çalışanların ise kamu personeli statüsünde olması oldukça yaygın bir uygulamadır.

KKTC'deki sisteme bakıldığında, kamu görevlisi ve kamu personeli ayrımının 7 Mayıs 1985 yılında yürürlüğe giren Anayasa'da da yaratılmaya çalışıldığı görülmektedir. Anayasa'nın Yönetmel Kurallar Bölümünde yer alan “*Kamu Hizmeti ile İlgili Asıl ve Sürekli Görevlerin Yürütülmesi*” başlıklı 120'nci maddenin ilk fıkrasında “***Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin kamu görevlileri eliyle yürütüleceği***”, ikinci fıkrasında ise “***kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin diğer kamu personeli eliyle yürütüleceği***” ifade edilmektedir.

120'inci maddesinin devamı niteliğindeki “Kamu Görevlileri ve Diğer Kamu Personeli ile İlgili Kurallar” başlıklı 121'inci maddesinde ise:

- *Kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasa ile düzenleneceği;*
- *Kamu görevlilerinin atanmalarını, onaylanmalarını, sürekli ve emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirilmelerini, terfilerini, nakillerini, emekliye sevklerini, uyarma ve kınama cezasını gerektiren disiplin işlemleri dışında, azil ve görevden uzaklaştırma dâhil diğer tüm disiplin işlemlerini yapmak üzere tarafsız ve bağımsız organ veya organlar kurulacağı ve*
- *Bu organ veya organların kuruluş ve işleyişinin, belirli kamu görevlileri kesimi için hizmet özellikleri gözetilerek ayrı düzenlemeler yapılmasına olanak tanıyacak biçimde yasa ile düzenleneceği belirtilmektedir.*

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında “*diğer kamu personelinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri, bu personelin bağılı olduğı kurumlarca yürütölen hizmetlerin özelliklerine göre yasalarla düzenlenir*” denilmektedir.

Ne var ki, Anayasa’nın 120’nci maddesinde kullanılan “*Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğı kamu hizmeti*” ifadesinin ne anlama geldiğinin yeterince açık olmaması uygulamada önemli kavramsal karışıklıklar yaratmıştır. Bu kavramsal karışıklıklar ise,

- Gerek 1974 – 1985 yılları arasında uygulanan Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası’nda, gerekse de 1960’ta oluşturulan ortaklık cumhuriyeti Anayasası’nda kamu çalışanlarını kamu görevlisi ve diğer kamu personeli olarak ayırma yaklaşımının bulunmaması;
- Her iki Anayasa’da Devletin ve kamu yararı sağlamak amacıyla yasa ile kurulan tüm kamu kuruluşların yürüttüğü hizmetlerin kamu görevi sayılması ve kamu görevlileri eliyle yürütölmesinin öngörölmesi;
- 1985 Anayasası’nda kamu görevlisi ve diğer kamu personeli ayrımı yapılmasına rağmen her iki tür personelin atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlölüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin yasa ile düzenlenme zorunluluğunun getirilmesi ve buna bağılı olarak aralarındaki tek farkın kamu görevlilerinin bağımsız organlar tarafından atanmasıymış gibi algılanması;
- KKTC Fokus Projesi tarafından hazırlanan “KKTC’de Yasa Yapma Sistemi Raporu” da ortaya koyduğı üzere Cumhuriyetin kurulması ve Anayasa’nın kabulü aşamasında yürürlükte bulunan mevzuatın yeni Anayasaya uygunluğı açısından herhangi bir incelemenin yapılmaması nedeniyle daha da derinleşmiştir.

1979 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Yasası’nın amaç maddesi, Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası’na uygun olarak “*Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü olduğı kamu hizmetlerinin gerektirdiğı asıl ve sürekli*

görevlerde çalışan, genel bütçeden ve katma bütçeden veya bunlara bağlı döner sermayelerden² maaş alanları” kamu görevlisi olarak tanımlanmıştır. Kamu görevini, Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu asıl ve sürekli görevler olarak tanımlayan ve kendi kamu tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşları bundan ayrı tutan 1985 Anayasası ile çelişen bu durum, Yasa’nın kapsam maddesinde de kendini göstermektedir. Buna göre, yargı mensupları, Sayıştay başkan ve üyeleri, öğretmenler, emniyet mensupları ve kamu sağlık çalışanlarının yanı sıra Elektrik Kurumu ile Vakıflar ve Din İşlerinde çalışanların da kamu görevlisi statüsü taşıdığı; kamu görevlilerine uygulanan maaş ve emeklilik sistemine tabi oldukları ancak yürüttükleri hizmetlerin özelliğinden dolayı kendi özel yasaları bulunduğu belirtilmektedir. Oysa Kamu Görevlileri Yasası’nın amaç maddesinin 1985 Anayasası sonrasında değiştirilmesi ve katma bütçeli olmaları sebebiyle ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip Elektrik Kurumu ile Vakıflar ve Din İşlerinde çalışanların kapsam maddesinden çıkarılması gerekmektedir.

Kamu Görevlileri Yasası’nın kapsam maddesi, yalnızca Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Yönetim, Gözetim ve Denetim) Yasası’na bağlı kuruluşlarda çalışanların kamu görevlisi statüsü taşımadığını, bu sebeple kamu görevlilerine uygulanan emeklilik sistemine tabi olmayacaklarını ancak kendilerine kamu görevlilerine uygulanan genel maaş ve ücret rejiminin uygulanacağını, toplu sözleşme haklarının ise saklı kalacağını belirtmektedir.

Yasaları 1979 sonrası hazırlanan katma bütçeli kurum ve kuruluşlarda³ çalışanlara, Elektrik Kurumunun ve Vakıflar ve Din İşleri Örgütünün yarattığı emsale bağlı olarak, kamu görevlisi statüsü verilmiş olup, kamu görevlilerine uygulanan tüm ödev ve sorumlulukların, hakların ve maaş düzenlemelerinin (ek mesai, hayat pahalılığı artışı ve on üçüncü maaş gibi) bunlara da uygulanacağı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 119’uncu maddesi uyarınca Devletten ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip olmaları sebebiyle diğer kamu personeli statüsünde olması gereken belediye çalışanları

² Kamu Görevlileri Yasasına göre katma bütçeli veya döner sermayeli kurum ve kuruluşlar, kendi öz gelirleri olmasına karşın Devlet bütçesinden de katkı alarak, görev alanları içine giren kamu hizmetlerini yürüten kamu kurum ve kuruluşlarını anlatır ve özel yasalarında döner sermayeli oldukları belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsar.

³ Bayrak Radyo Televizyon Kurumu, Toprak Ürünleri Kurumu, Süt Endüstrisi Kurum, Türk Ajansı Kıbrıs

da, kendilerini diğerk kamu personeli olarak nitelendiren 65/2007 Sayılı Belediye Personel Yasası yürürlüğe girene kadar 514/1984 sayılı Belediye Kamu Görevlileri Tüzüğü'ne göre yönetilmiş ve kamu görevlilerinin sahip olduğu tüm haklara sahip olmuşlardır.

Rasih Keskiner davası olarak da bilinen ve Yüksek İdare Mahkemesi tarafından 1999 yılında görüşülerek karara bağlanan dava ile bu durumun teyit edilmesi ise Anayasadaki kamu görevlisi ve kamu personeli ayrımının ülkedeki hukuk otoriteleri için de yeterince açık olmadığını ortaya koymuştur. Söz konusu davada, Yüksek İdare Mahkemesi, Başsavcılığın aksi yöndeki görüşüne rağmen belediye çalışanlarının, belediye kamu görevlisi statüsü taşıdığını belirtmiştir. Devamla, Belediye Kamu Görevlileri Tüzüğü'nün *"Belediye görevinden çekilme isteminde bulunan belediye görevlisine yürürlükte bulunan Kamu Görevlileri Emeklilik Yasası uyarınca gerekli işlemlerin uygulandığını"* belirten 69'uncu maddesine atıfla, belediye çalışanlarının kamu görevlilerine uygulanan aynı emeklilik şartlarına sahip olduğu sonucuna varmıştır.

Kamu görevinin ve kamu görevi dışında kalan diğerk kamu hizmetlerinin kapsamının gerek Anayasa'da gerekse de personel yönetimini düzenleyen temel yasa olan Kamu Görevlileri Yasası'nda yeterince anlaşılır olmaması kavramsal karışıklığın yanı sıra hukuk sisteminde tezatlıklara ve kamu maliyesinde ek külfete sebep olmuştur. Diğerk kamu personeli statüsünde olması gereken çalışanlara, kamu görevlilerinin sahip olduğu tüm haklardan faydalanabilmeleri adına, bağlı oldukları kurumların yasalarında kamu görevlisi statüsü verilmesi, ancak, asıl ve sürekli görevlere atanmalarının üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen ve işlevsel özerkliği bulunmayan yönetim kurullarınca yapılması, kamu görevlilerinin bağımsız organlar tarafından atanmasını öngören Anayasa'ya ters düşmüştür.

Benzer şekilde, kamu görevlilerine göre daha farklı bir maaş ve sosyal güvenlik sistemine tabi olması beklenen diğerk kamu personeli için bağlı bulundukları katma bütçeli kurumların yasalarında veya tüzüklerinde kamu görevlilerinin sahip olduğu aynı maaş ve özlük hakları yaratılmış, üstüne üstlük toplu sözleşmelerle ek haklar verilmiştir. Buna bağlı artan personel harcamaları ise katma bütçeli kurumlara genel bütçeden yapılan katkıların katlanarak artmasına yol açmıştır.

Kamu Görevlileri Yasası'nda yer alan “*kamu iktisadi teşebbüslerine istihdam edilenlere kamu görevlilerine uygulanan maaş ve ücret rejiminden farklı maaş ve ücret verilemeyeceği*” ifadesi ise piyasa koşullarında mal ve hizmet üretmesi gereken kamu iktisadi teşebbüsleri için olumsuz bir kıstas oluşturmuştur. Asgari ücrete gördürülebilecek işler için daha yüksek maaşlar ödemek ve toplu iş sözleşmeleri ile kazanılan ek hakları da karşılamak zorunda kalan kamu iktisadi teşebbüsleri, iktidar partilerinin siyasi çıkar elde edebilmek için başvurdukları kontrolsüz istihdamın da hedefi olunca genel bütçeden yapılan transferler olmadan mali açıdan ayakta kalamaz bir duruma düşmüşlerdir.

Son olarak, Kamu Görevlileri Yasası'nda oluşturulan ve özel yasalara tabi kamu görevlileri (yargı mensupları, kamu sağlık çalışanları, öğretmenler gibi) için de bağlayıcı olan hizmet sınıfları, yardımcı nitelikteki hizmetlerin tümü kamu görevlilerine gördürülecek şekilde tasarlanmış (ortaokul mezuniyeti gerektiren odacılık hizmetleri veya şoför hizmetleri veya bekçilik /güvenlik hizmetleri ile lise mezuniyeti gerektiren sekreterlik hizmetleri gibi) ve Anayasa'da ifade edildiği şekilde asıl ve sürekli görev ayrımı yapılmamıştır. Oysa özel sektörden hizmet alınması (*outsourc*e) halinde daha ekonomik koşullarda sunulabilecek yardımcı nitelikteki hizmetlerin de kamu görevlilerine gördürülmesi ve piyasada faaliyet gösteren bir işletmenin vereceğinden çok daha yukarıda maaş ve sosyal güvencenin verilmesi, personel harcamalarının kamu maliyesinde yarattığı külfeti daha da artırmıştır.

1.2. Kamu Görevlilerinin Tarafsızlığı ve Uymaları Gereken Etik Kurallar

Devlet tarafından istihdam edilmeleri ve kamu yetkisi kullanmaya haiz olmaları sebebiyle kamu görevlilerinin tarafsızlığı ve toplumun tüm kesimlerine eşit mesafede olması, piyasa şartlarında hizmet sunan ve istihdam ilişkileri ile iş güvenceleri iş hukuku altındaki sözleşmelere dayalı olan diğer kamu personeline kıyasla çok daha fazla önem arz etmektedir. Bu sebepten, kamu personel sistemini düzenleyen mevzuat incelenirken mutlak dikkat edilmesi gereken bir başka konu, kamu görevlilerinin tarafsızlığını sağlayacak yeterli yasal düzenleme ve güvencenin mevcut olup olmadığıdır. Bunun analiz edilebilmesi içinse bakılan göstergelerin başında, kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunmalarının yasak olup olmadığı ve eğer yasaksa bunun yasa ile düzenlenip düzenlenmediğidir.

OECD tarafından yayınlanan “Kamu Görevlilerine Uygulanacak Etik Kuralların Belirlenmesine yönelik İlke ve Kısıtlar”, kamu görevlilerinin bir siyasi partiye üye olmasına izin verirken, herhangi bir siyasi partinin merkez yürütme kurulunda veya meclisinde görev almak gibi aktif siyasi faaliyetleri tamamen yasaklamaktadır. KKTC’de kamu görevlilerine uygulanan siyasi faaliyet yasağı OECD tarafından çizilen sınırın bir adım daha ilerisine gitmekte ve siyasi parti üyeliğine de engel getirmektedir. Buna göre, Kamu Görevlileri Yasası’nın 56’ncı maddesi şu şekildedir:

“Kamu görevlileri, Seçim ve Halkoylaması Yasası kuralları saklı kalmak koşuluyla, siyasi partilere üye olamazlar ve siyasi etkinliklerde bulunmak veya herhangi bir siyasi partinin veya kişinin yararını veya zararını amaçlayan bir davranış veya eylemde bulunmak için görevlerini kötüye kullanamazlar.”

Aynı yasa, Kamu Görevlileri Yasası’nın kapsam maddesinde kamu görevlisi olup kendi özel yasaları bulunduğu belirtilenleri de kapsamakta olup bağlı bulundukları mevzuatta (Elektrik Kurumu ve Vakıflar Örgütü personeli hariç) tekrarlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin tarafsızlığını değerlendirirken bakılan diğer bir önemli gösterge ise siyasi takdirle atanan kamu görevlileri ile profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrımdır. Profesyonel kamu görevlileri, kamu görevini ve kamu görevlilerinin hizmet koşullarını düzenleyen yasaların tüm kurallarına tabiiyken, siyasi takdirle atanan kamu görevlilerine birtakım istisnalar uygulanmaktadır. Siyasi takdirle yapılan atamaların dünya çapında genel kabul gören ve hukuki meşruluğa sahip bir uygulama olduğu düşünüldüğünde, sorgulanması gereken siyasi ve profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrımın kamu görevi genelinde siyasileşmeyi kolaylaştırıp kolaylaştırmadığı ve profesyonelliğe ve hesap verebilirliğe zarar verip vermediğidir.

Bu sorgulanırken ise, siyasetten arındırılmış kamu görevi gibi kuramsal kavramların ötesine geçilmesi ve ülkenin ölçeği ile sahip olduğu siyasi ve sosyo-ekonomik ortamın dikkate alınması gerekmektedir. İlke olarak takdir yetkisine dayalı siyasi atama istisnai bir durum olmalı ve politika kararlarını almaktan sorumlu kamu görevlileri (tercihen hiyerarşide Bakandan hemen sonra gelen pozisyondakiler) ile sınırlı tutulmalı, uygulama düzeyinde görev alan kamu görevlilerini kapsamamalıdır. Bu tür bir

ayrım, kamu yönetimini politika oluşturmada siyasi önceliklere karşı duyarlı, günlük işleyişinde ise siyasetten bağımsız kılmaya yardımcı olacaktır.

Politika kararlarını almaktan sorumlu üst düzey mevkilere nitelikli kişilerin atanmasına ise özel önem gösterilmeli ve bunu sağlayıcı önlemler (bu mevkilere atanmak için aranan asgari niteliklerin ve tecrübenin belirlenmesi gibi) mümkün olduğu ölçüde yasalarla alınmalıdır. Üst düzey pozisyonlara niteliksiz atamalar, kamu görevindeki liyakat ve yarışma kültürüne halel getirmekle beraber, profesyonel kamu görevlilerinin moral ve motivasyonunu olumsuz etkileyerek işteki verimliliklerini düşürmektedir.

Siyasi atama sisteminin bir başka olumsuz sonucu ise iktidar değişikliklerinde üst düzey mevkilerdeki kişilerin de değişmesi ve kurumsal hafızanın bundan zarar görmesidir. Siyasi atamaların sayısı ve kapsamı artıka hiç şüphesiz ortaya çıkan zarar daha büyük olmaktadır.

Sonuç olarak, siyasi takdirle atanan kamu görevlilerinin sınırı belirlenirken azami özen gösterilmesi; siyasi atama sisteminin tamamen ret edilmesi yerine sayı ve kapsamının kamu yönetiminin ölçęi temelinde iyi hesaplanması ve liyakat ile siyasi takdirin birlikte etkili olabileceği karma (hybrid) modellerin yaratılması, tamamen patronaja dayalı bir kamu görevinin oluşmasını engellemek yönünde etkili olacaktır.

Bu konuda iyi uygulamalara sahip OECD veya AB üyesi ülkeler incelendiğinde de genel eğilimin, profesyonel kamu görevinin kapsamını geniş, siyasi atamaların kapsamını ise dar tutmak olduğu görölmektedir. Siyasi atama sayısı ile kamu görevlilerinin toplam sayısı arasındaki oran ise kapsamı belirlemede önemli bir gösterge olarak kullanılmaktadır. Buna göre, bu ülkelerin bazılarındaki durum şu şekildedir:

- **Kanada:** Kamu görevlilerinin toplam sayısı 180,000, siyasi atamaların sayısı 125 (her bakanlık için tahmini 5 siyasi atama); oran: 1:1440
- **İsveç:** Kamu görevlilerinin toplam sayısı 240,000, siyasi atamaların sayısı 117; oran: 1:2051
- **ABD:** Kamu görevlilerinin toplam sayısı 1.810.341; siyasi atamaların sayısı 3,048; oran: 1:584

- **Birleşik Krallık 'ta** ise 1854 yılında hazırlanan Nortcote-Trevelyan Raporunun tavsiyesi doğrultusunda kamu görevlilerinin siyasi takdire dayalı atanmasına son verilmiştir. O tarihten beridir de Bakanlıklardaki en üst düzey bürokratlar dâhil olmak üzere tüm atamalar bağımsız organlar tarafından liyakate dayalı yapılmakta, Başbakan ve Bakanların görevi politikaların oluşturulmasında tavsiyelerde bulunmak olarak belirlenen kısıtlı sayıda siyasi danışman istihdam etme yetkisi bulunmaktadır.

Bunlar ışığında Kuzey Kıbrıs'taki sisteme baktığımızda, Anayasanın “*üst kademe yöneticiliği yapan kamu görevlilerinin, ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan üçlü kararname ile atanacağı, bu konudaki kuralların yasada düzenleneceğini*” emreden 121'nci maddesinin 5'inci fıkrasında siyasi atamaların politika oluşturma düzeyi ile sınırlı olmasının öngörüldüğü görülmektedir. Ne var ki, bu konudaki kuralları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konan 53/1977 Sayılı Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkındaki Yasa, üst kademe yöneticiliği yapan kamu görevlilerinin kapsamını tüm müsteşar ve müdürleri içine alacak şekilde oldukça geniş tanımlanmıştır. Buna göre siyasi atamaların toplam sayısı 153 olup, profesyonel kamu görevlilerinin (Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kamu görevlileri) 5,288 olan toplam sayısı ile birlikte değerlendirildiğinde, her siyasi atamaya karşılık 35 (1:35) profesyonel kamu görevlisi olduğu ortaya çıkmaktadır.

İyi uygulamalara sahip ülke örneklerine kıyasla oldukça yüksek olan bu rakam, KKTC'de sık yaşanan iktidar değişikliklerinde (2003 – 2009 yılları toplam 3 genel seçim 5 hükümet değişikliği yaşanmıştır) tüm siyasi atamaların da değiştiği ile birlikte düşünüldüğünde, kamu yönetiminde sadece kurumsal hafızanın zayıfladığı değil küçük ölçekli bir ülkede fazla bulunmayan nitelikli insan kaynaklarının önemli bir bölümünün de tüketildiği sonucuna varılmaktadır. Ayrıca, Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması hakkındaki Yasa'da son yıllarda yapılan ve gerek müsteşarlar, gerekse de daire müdürlerinin atanmasında aranan asgari niteliği lise mezuniyetine kadar düşüren ve kamu görevinde belli bir dereceye kadar yükselmiş olma koşulunu ortadan kaldıran değişiklikler de bu sonucu desteklemektedir.

Niteliklerin düşürülmesi ve derece koşulunun kaldırılması ise birçok profesyonel kamu görevlisinin moral ve motivasyonunu olumsuz etkilemekle kalmamış; işteki verimliliklerini artırmak yerine kendilerine siyasi rant sağlayabilecekleri inisiyatiflere yönelmelerine sebep olmuştur.

Kamu görevlilerinin tarafsızlığına gölge düşüren bir başka unsur ise sayıları gün geçtikçe artan geçici nitelikteki personeldir. Kamu Görevlileri Yasasının 6'ncı maddesinin 1'nci fıkrasında kamu hizmetlerinin sürekli personel, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüleceğini belirtilmekte ve 2'nci fıkrasında:

- **Sürekli personelin**, kamu görevlilerini, diğer bir ifadeyle Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerde çalışan genel ve katma bütçelerden veya döner sermayelerden maaş alanları anlattığı;
- **Geçici personelin**, tamamen geçici nitelikteki kamu hizmetlerini sürdürmek üzere ve Personel Dairesinin söz konusu hizmetlerin geçici personelle yürütülmesinin gerekli olduğu hususunda belirteceği uygunluk bildirimi ile Maliye İşleriyle Görevli Bakanlığın mali açıdan belirteceği uygunluk bildirimine dayanılarak, ilgili Kurumun, Maliye İşleriyle Görevli Bakanlığın ve Personel Dairesinin imzaları ve bu kurumlarca yapılacak uygun bir sınav ile Çalışma Dairesinde işsiz olarak kayıtlı bulunanlar arasından bu Yasa'ya bağlı kurumlarca bir Bütçe Yılına aşmayan geçici süreler için hizmete alınan ve kendisi ile hizmet akdi yapılan işçi sayılmayan kişileri anlattığı;
- **Sözleşmeli Personelin**, özel bir meslek ve uzmanlık öğrenim ve bilgisini gerektiren, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği gibi belirli ayrıklı görevlerde kurumların, Kamu Görevlileri Yasası'ndaki esaslara uygun olarak kuruluş ve görev yasaları veya tüzüklerinden alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştıracakları yerli ve yabancı kişileri anlattığı ve

- *İşçilerin, Kamu Görevlileri Yasası'nda belirtilen hizmet sınıfları dışında kalan görevleri yerine getiren ve Emeklilik Yasası ve Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasasının ilgili maddelerinde aksine kural bulunup bulunmadığına bakılmaksızın herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik maaşı/yaşlılık aylığı çekmeyen kişileri anlattığı ifade edilmektedir.*

Öğretmenler Yasası ile Kamu Sağlık Çalışanları Yasası'nda da istihdam türleri benzer şekilde öngörülmüş olup, Kamu Görevlileri Yasası ile aralarındaki tek fark geçici personel istihdamının daha somut gerekçelere dayandırılmaya çalışılmasıdır. Buna göre, Öğretmenler Yasası geçici personel istihdam edilecek dönem ve halleri şu şekilde tanımlamaktadır:

- *Asıl ve sürekli öğretmen olarak görev yapanların uzun süreli hastalık, doğum, burs, kurs nedeniyle bu Yasa kuralları çerçevesinde izinli bulundukları dönemlerde;*
- *KKTC sınırları dışında diğer ülkelere Kültür Ataşesi, Öğrenci Başmüfettişi, Kültür Ataşe Yardımcısı, Öğrenci Müfettişi veya Öğretmen olarak gönderilen öğretmenlerin, KKTC'deki görevleri başına dönünceye değin geçen dönemlerde;*
- *Öğretmenler Yasası'nın 80'inci maddesinin 4'üncü (sağlık sebebiyle alınan uzun süreli mazeret izni) ve 7'nci (sendikal faaliyet sebebiyle alınan uzun süreli mazeret izni) fıkraları uyarınca izinli olan öğretmenlerin yerine izin süresince;*
- *Öğretmenler Yasası'nın 83'üncü maddesinin 4'üncü fıkrası (eşleri uzun dönemli eğitim için yurtdışına giden öğretmenlere verilen izin) uyarınca ödeneksiz izin verilen öğretmen yerine izinli olduğu dönemler için;*
- *Ders yılı içinde emekliye ayrılma nedeniyle boşalma olması halinde bu kadrolara Kamu Hizmeti Komisyonunca atama yapılacağı tarihe değin geçecek süre için, ilgili okulda mevcut asıl ve sürekli öğretmenler arasından görevlendirme yapılamaması ve Bakanlıkça bu kadroların sürekli olarak doldurulması için gerekli işlemlerin başlatılması halinde;*
- *Kadroların, emekliye ayrılma nedeni dışında münhal bulunması halinde ise, mevcut münhallere, bu Yasada belirlenen genel ve özel nitelikleri taşıyan kişilerce*

yeterli sayıda başvuruda bulunulmaması veya başvuru yapılmasına rağmen Kamu Hizmeti Komisyonunca herhangi bir nedenden dolayı doldurulamaması halinde:

- *Asıl ve sürekli olarak görev yapanların Milli Eğitim Denetleme, Değerlendirme ve Yönlendirme Kurulu (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası altındaki Eğitim Denetmeni kadrolarına Kamu Hizmeti Komisyonunca aday olarak atanmaları halinde adaylık süreleri boyunca hizmetlerin aksamaması için.*

Kamu Sağlık Çalışanları Yasası ise ancak “sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan ve kamu sağlık çalışanı eliyle giderilmesine olanak bulunmayan tıkanıklık ve yetersizlikleri gidermek ve mevcut personel eliyle yürütülemeyecek nitelikteki teknik ve mesleki yetenek gerektiren görevleri sürdürmek amacıyla geçici personel istihdam edilebileceğini” belirtmektedir.

Yargı, emniyet, güvenlik kuvvetleri ve sivil savunma mensuplarının bağlı olduğu özel yasalarda yalnız sivil hizmet görevlileri için sözleşmeli, geçici ve işçi istihdamı öngörülmüş ve Kamu Görevlileri Yasası’nın bu konudaki kurallarının uygulanacağı ifade edilmiştir.

Gelmiş geçmiş tüm hükümetler kendilerine yakın kişileri istihdam edebilmek yönünde kamu görevine atanmadaki liyakat ilkesini tamamen hiçe saymış ve geçici nitelikteki veya Kamu Görevlileri Yasası’nda oluşturulan hizmet sınıflarının dışında kalan hizmetlerde değil asıl ve sürekli görevlerde çalıştırmak için sözleşmeli, geçici ve işçi istihdamına gitmişlerdir. Geçtiğimiz 30 yıl zarfında iki kez ise Cumhuriyet Meclisine geçicilerin toplu kadrolanmasına ilişkin yasa tasarıları⁴ sunulmuş ve Genel Kurulda oybirliğiyle onaylanarak yasallaşmıştır. Anayasa’nın ve Kamu Görevlileri Yasası’nın asıl ve sürekli görevler kamu görevlileri eliyle yürütülür ve kamu görevlileri bağımsız organlar tarafından atanır kuralına açıkça ters düşen bu durumu, hiçbir siyasi parti ve sendika Anayasa Mahkemesine taşımamış veya tekrarlanmasını engellemek yönünde girişimde bulunma gereği duymamıştır.

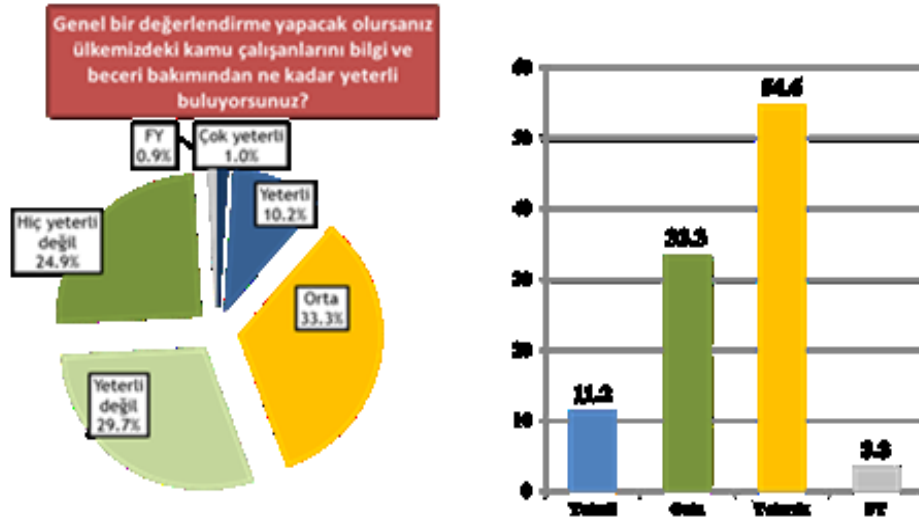
⁴ “Geçici Personelin Asıl ve Sürekli Kadrolara Yerleştirilmesine İlişkin Özel Kurallar Yasası” 1984 ve 2000 yıllarında Meclis Genel Kurulunda onaylanmış ve toplamda 2000’den fazla geçici personel bu şekilde torba kadrolara yerleştirilmiştir.

Zaman içindeyse geçici personelin, sürekli personel olarak algılanması toplumun farklı kesimleri arasında oldukça içselleştirilmiş olup, geçici istihdam etmek değil geçicilerin görevine son vermek bir sorun olarak görülmeye başlamıştır. Oysa liyakate dayalı istihdam edilmeyen, terfi edemeyen, iş güvencesi bulunmayan ve Kamu Görevlileri Yasası'nın tüm kurallarına tabi olmayan geçici veya sözleşmeli personel, kamu yararı gözetip tarafsız hareket etmek yerine pozisyonunun devamlılığını sağlayabilmek için iktidardaki siyasi partinin çıkarlarına hizmet etme eğilimi göstermektedir.

Benzer durum işçiler için de geçerlidir. Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kurumlar, Kamu Sağlık Çalışanları Yasası'na bağlı hastaneler ve Öğretmenler Yasası'na bağlı okullar ilgili teşkilat (kuruluş) yasalarında öngörüldüğü sayıda daimi işçi veya yasada öngörülmemesi halinde de Maliye Bakanlığından yetki alarak geçici işçi istihdam edilebilmektedir. İşçi istihdamı da geçici personel istihdamı gibi siyasi takdirle gerçekleşmekte ve işçi olarak istihdam edilenlerin önemli bir bölümü bedensel nitelik gerektiren hizmetler yerine masa başı işlerde çalıştırılmaktadırlar.

Sonuç olarak, üst düzey pozisyonlara siyasi takdirle yapılan atamaların sayısının ülke ölçeğine göre oldukça geniş olması; geçici nitelikteki istihdamın sınırının yeterince açık çizilmemesinden dolayı kamu görevi yürütecek personel için alternatif bir istihdam şekline dönüşmesi; geçici istihdamda liyakat yerine siyasi tercihlerin önde olması ve toplam geçici ve işçi sayısının neredeyse kamu görevlisi sayısına eşit olması (Tablo 3), kamu görevlilerinin tarafsızlığına ve toplum nezdindeki imajına önemli zararlar vermiştir. Tablo 2'de de görülebileceği üzere, KKTC Fokus Projesi tarafından yaptırılan “Hanehalkı Kamu Hizmetleri Algı Araştırması” katılımcılarının sadece %11'i kamu çalışanlarının bilgi ve beceri açısından “yeterli” olduğunu düşünürken; %87,6'sı “orta” veya “yetersiz” olduklarına inanmaktadır.

Tablo 2 Kamu Çalışanlarının Hanehalkı Gözündeki İmajı



Tablo 3 Genel Bütçeye Bağlı Kurumlarda Fiilen Çalışan Personel Rakamları (Şubat 2012)

İstihdam Şakilleri	Kadro	ÇALIŞAN			Münhal
		Kadın	Erkek	Toplam	
Memur (904 Kurum Sağlık Çalışmanı da içermektedir)	10157	2570	2718	5288	4869
İlk Öğretim Öğretmen Kadroları	1810	1089	511	1544	266
Genel Orta Öğretim Öğretmen Kadroları	2128	1211	533	1744	384
Mesleki Teknik Öğretim Öğretmen Kad.	710	300	217	517	199
Polis Örgütü	3000	74	2117	2191	809
Polis Örgütü (Sivil)	484	90	114	204	280
Sivil Savunma Teşkilatı Başkamlığı	152	24	68	87	65
Sözleşmeli Personel	245	75	78	153	92
Müşavirler	0	12	92	104	0
Dâhilî İşçi (Dİ)	2490	428	947	1375	1115
Geçici İşçi	0	499	878	1377	0
Geçici Memur	0	573	385	958	0
Özürli Personel	0	88	231	319	0
Zorunlu Hizmet Personeli (Pratisyen Hekimler)	0	24	10	34	0
Fon	0	11	11	22	0
Mevcamlık İşçi	0	3	0	3	0
KTHT Personeli	0	49	31	80	0
GENEL TOPLAM	21126	7064	8936	16000	5126

* Yukarıdaki tabloda belirtilen çalışan rakamlarına ek olarak Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığına bağlı çalışan ve genel bütçeden ödenen personelin (sivil görevliler dâhil) toplam sayısı 2,441'dir.

Kamu görevlerinin tarafsızlıkları ile yürürlükteki etik kurallara uymaları arasında pozitif ilişki olduğu düşünülürse, KKTC kamu görevinin bu açıdan da sınıfta kaldığını söylemek mümkündür. KKTC Fokus Projesi’nin yaptırdığı diğer bir anket çalışması olan “Kamu Çalışanları Araştırması’nda”, kamu çalışanlarının, kamu personel sisteminin en önemli sorunları ile ilgili soruya verdiği yanıtlarda, “yolsuz, rüşvet ve kayırmacılığın” ilk sıralarda yer alması (Tablo 4) bunu destekler niteliktedir.

Tablo 4 KKTC Fokus Projesi Kamu Çalışanları Araştırması’na göre Kamu Personel Sisteminin En Önemli Sorunları

	1. sırada	2. sırada	3. sırada	İlk 3 sırada olma toplamı	4. sırada	5. sırada	6. sırada
Yolsuzluk/ Rüşvet/Kayırmacılık	41,4	14,1	10,8	66,3	8,0	9,1	21,4
Bazı işler için gereğinden fazla istihdam yapılması	14,4	30,5	22,2	67,1	13,2	15,3	9,0
Bazı işlere mevcut elemanların yetişememesi	6,7	14,8	19,3	40,8	20,5	24,5	16,2
İkinci iş	4,5	9,4	12,5	26,4	18,3	20,3	31,0
Görevi başında bulunması gereken saatlerde işte bulunmama	7,6	15,9	22,9	46,5	20,7	19,3	11,1
Liyakata dayanmayan siyasi atamalar	24,9	15,2	12,1	52,1	18,8	11,3	11,1
Diğer görüşler	0,5	0,1	0,1	0,7	0,3	0,2	0,3

Kamu Görevlileri Yasası ve bu yasa kapsamında olmayan kamu görevlilerine uygulanan özel yasalar, her ne kadar, kamu görevlilerinin yerine getirmesi gereken ödev ve sorumluluklar ile görevlerini ifa ederken çıkar çatışmasından kaçınmaları için uymaları gereken yasakları detaylı bir şekilde düzenliyor olsa da, bunların personele ilişkin yaşanan yönetsel sorunlardan dolayı yeteri kadar işlevsel olduğunu söylemek zordur. Örnek vermek gerekirse, kamu görevlilerinin ek iş yapması yani mesai saatleri

haricinde özel sektörde çalışması kamu görevindeki sorumluluklarıyla çıkar çatışması yaratabilecek olmasından ötürü gerek Kamu Görevlileri Yasası'nda gerekse de diğer özel personel yasalarında yasaklanmıştır.

Ne var ki, bu yasağın uzun yıllardır hekimler ve öğretmenler tarafından delinmesine rağmen engelleyici yönde hiçbir girişimde bulunulmamaktadır. Aksine, 2009 yılında yürürlüğe giren Kamu Sağlık Çalışanları Yasası ile hekimlerin özel sektörde yapmakta olduğu ek iş meşrulaştırılmaya çalışılmış ancak konu Anayasa Mahkemesine taşınmış ve Mahkemece reddedilmiştir. Yine de yürütme ve yasama erkleri Kamu Sağlık Çalışanları Yasası'nı değiştirme girişiminde bulunmadıkları gibi uygulamada da ikinci işe göz yummaya devam etmişlerdir.

1.3. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) ve Görevleri

Kamu personel yönetimini düzenleyen yasal çerçeve kapsamında incelenmesi gereken bir başka konu vatandaşların kamu hizmetlerinden doğan mağduriyetlerinin telafisi için açık ve yasal bağlayıcılığı olan mekanizmaların bulunup bulunmadığıdır. Bu bağlamda, KKTC'de, Anayasa'nın 114'üncü maddesi uyarınca bir Yüksek Yönetim Denetçisinin, Cumhurbaşkanı tarafından atanması öngörülmüştür. Yüksek Yönetim Denetçisinin atanması Meclis onayına tabi olup, görev süresi 6 yıldır. Anayasa'nın ilgili maddesine göre Yüksek Yönetim Denetçisi, *“yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin yürürlükteki mevzuat ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmadaki yetkililere rapor sunmak ve kendi yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmekten sorumludur”*.

Yüksek Yönetim Denetçisinin niteliklerini, yetki ve görevlerini düzenleyen ve Yüksek Yönetim Denetçisine bağlı görev yapan dairenin kuruluş ve görevlerini belirleyen yasa 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Gerek Yüksek Yönetim Denetçisinin, gerekse de ona bağlı dairenin etkinliği ve işlevselliği KKTC Fokus projesi tarafından hazırlanan “KKTC Denetim Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi Raporunda” incelenmekte ve geliştirilmesine yönelik öneriler yapılmaktadır.

2. Kurumsal Çerçeve

Kamu görevlileri dışında kalan kamu personelini ilgilendiren yönetsel konular bağılı bulundukları kurumun yürüttüğü hizmetlerin gerektirdikleri ve genel mali durumu dikkate alınarak kurum içinde ele alınırken; kamu görevinin ve kamu görevlilerinin yönetimini ilgilendiren politikaların yeknesak (uniform) bir yaklaşım içinde geliştirilmesi, uygulanması ve gözetimi için yasal statüye sahip, görev ve yetkilerinin sınırı açıkça tanımlanan merkezi bir kurum veya kurumlara ihtiyaç vardır.

Anglosakson hukuk geleneğinden gelen ülkelerde bu kurumların yürütmeden bağımsız hareket edebilecek yetkiye (genellikle Anayasa ile verilen) sahip olmasına dikkat edilirken (örneğin, Birleşik Krallık, Güney Kıbrıs, Malta gibi ülkelerde bulunan bağımsız Kamu Hizmeti Komisyonları); medeni hukuk geleneğinden gelen ülkelerde (Almanya, Avusturya, Fransa gibi) bir Bakan veya Başbakanın kamu görevinin yönetiminden sorumlu olduğu yaygın olarak görülmektedir. Ancak, son yıllarda her iki modelden de unsurlar taşıyan; politika geliştirme, uygulama ve gözetim fonksiyonlarını tek bir kurumda toplamak yerine ayrı kurumlara vermeyi hedefleyen yapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Buna göre,

- Kamu görevi politikalarının geliştirilmesi
- Kamu Görevlileri Yasası başta olmak üzere kamu görevini ve kamu görevlilerini doğrudan ilgilendiren alanlardaki mevzuat (birincil ve ikincil) taslaklarının hazırlanması
- Kamu görevinin yönetiminde standardın ve yeknesaklığın sağlanması yönünde yol gösterici rehberlerin hazırlanması
- İşe alma ve terfi süreçlerini organize etmek, katılım göstermek ve izlemek görevlerinin yerine getirilmesi
- Kamu görevinde ihtiyaç duyulan veya duyulacak insan kaynaklarının planlanması sürecinin koordine edilmesi
- Personel veri tabanı oluşturulması ve

- Kamu görevlilerinin hizmet içi eğitiminin planlanması, sunulması, koordine edilmesinden, diğer bir ifadeyle, kamu görevinin yönetimin ilgilendiren politika geliştirilmesinden ve koordinasyonundan sorumlu merkezi bir kurum Başbakan veya bir Bakana (bu birçok ülkede Maliye veya İçişlerinden sorumlu bakan olurken bazı ülkeler kamu yönetimi bakanlığı oluşturmaktadır) bağlı oluşturulmaktadır.

Merkezi kurum tarafından geliştirilen politikaların uygulanmasında ise Bakanlıklarda ve Kamu Görevlileri Yasası kapsamındaki diğer kurumlarda yer alan (gayri-merkezi) insan kaynakları birimleri görev almaktadır.

Son olarak, kamu görevlilerine eşit ve adil muamele edilmesini sağlamaktan sorumlu bağımsız gözetim komisyonu kurulmaktadır. Bağımsız gözetim komisyonu, kamu görevlilerinin bağlı bulundukları yasalar çerçevesinde doğan şikâyetlerini yasal ve idari açıdan değerlendirmekte; şikâyeti haksız bulması durumunda reddetmekte; haklı bulması durumunda ise kamu görevlisini mağdur eden kurumu şikâyetçi olunan idari tasarrufunu (terfi, performans, disiplin gibi) yeniden gözden geçirmeye çağırılmaktadır. Gözetim komisyonu, bir tür ilk başvuru (first instance) otoritesi olup, kamu görevlilerinin kamu yönetimini dava hakkı saklıdır.

Komisyonun işlevsel bağımsızlığının tam olarak sağlanabilmesi için üyelerinin atanmasında ve faaliyetlerinin yürütülmesinde mutlak olması gereken koşullardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Komisyon üyelerinin görev sürelerini kendilerini atayan Hükümetin veya Devlet Başkanının görev süresinden ayrıştırılması, diğer bir ifadeyle, komisyon üyelerinin kendilerini atayan Hükümetten veya Devlet Başkanından daha uzun süre göre yapmalarının sağlanması
- Komisyon üyeliğinin, görev süresinin bitmesi dışında ancak mahkeme kararı ile sona erdirilebilmesi
- Komisyon üyelerinin, Devletin farklı kesimlerinin önerisiyle ve Hükümet veya Devlet Başkanının kararıyla atanması, örneğin, bazı komisyon

üyelerinin Meclis tarafından, bazı komisyon üyelerinin en çok üyeye sahip iki kamu görevlileri sendikası tarafından, kalanların ise Hükümet tarafından önceden belirlenen kıstas ve niteliklere göre önerilmesi ve atanmaların Devlet Başkanı tarafından yapılması

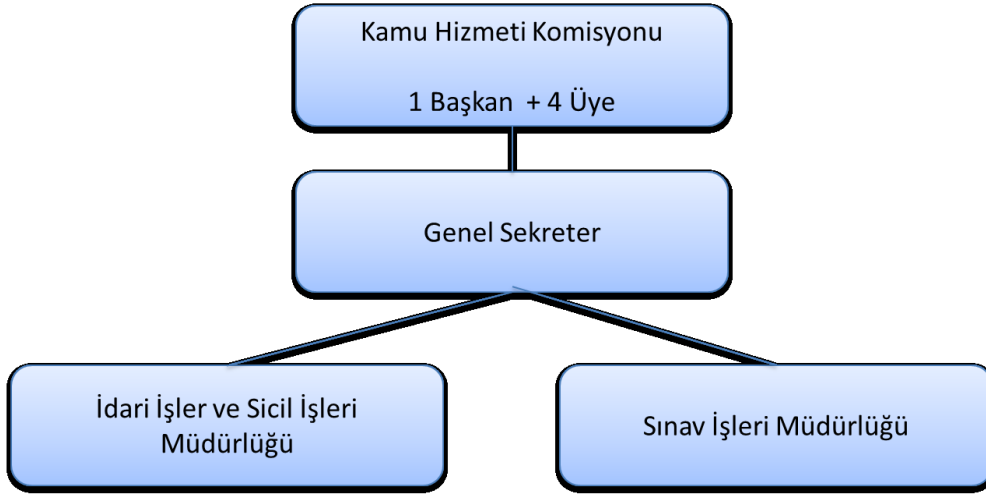
- Komisyonun yıllık faaliyet raporu hazırlayarak Meclis ve kamuoyuyla paylaşması
- Sayı ve nitelik açısından güçlü bir sekreteryaya hizmetine sahip olması

2.1. KKTC'deki Kamu Hizmeti Komisyonu ve Diğer Bağımsız Komisyonlar

Kamu personel yönetimini düzenleyen yasal çerçevenin incelendiği bir önceki bölümde de belirtildiği üzere KKTC Anayasası, İngiliz sömürge döneminde başlatılan ve 1960 Anayasasında da benimsenen uygulamayı devam ettirmek amacıyla kamu görevlilerinin atanmalarının, onaylanmalarının, sürekli ve emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirilmelerinin, terfilerinin, nakillerinin, emekliye sevklerinin, uyarma ve kınama cezasını gerektiren disiplin işlemleri dışında, azil ve görevden uzaklaştırma dâhil diğer tüm disiplin işlemlerinin tarafsız ve bağımsız organ veya organlar tarafından yapılacağını belirtmektedir. Devamla, bu organ veya organların kuruluş ve işleyişinin, belirli kamu görevlileri kesimi için hizmet özellikleri gözetilerek ayrı düzenlemeler yapılmasına olanak tanıyacak biçimde yasa ile düzenleneceğini ifade etmektedir.

Bu çerçevede, Kamu Görevlileri Yasası, Öğretmenler Yasası ve Kamu Sağlık Çalışanları Yasası tahtında oluşturulan asıl ve sürekli kadrolara atamalardan ve kamu görevlilerinin yönetimi ile ilgili yukardaki paragrafta sayılan diğer her türlü işlemde sorumlu olması amacıyla Kamu Hizmeti Komisyonu kurulmuştur. 1 Başkan ve 4 üyeden oluşan Komisyonun sekreteryaya işlerini bir Genel Sekreter yönetimindeki Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesi (Tablo 5a) yürütmektedir.

Tablo 5a Kamu Hizmeti Komisyonu Organizasyon Şeması



Kamu Hizmeti Komisyonu Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından 6 yıllığına atanmakta ve kendi isteklerince görevden çekilmedikçe veya yaş haddinden dolayı (Komisyonun kuruluş yasasında 70 yaş olarak belirlenmiştir) ayrılmadıkça ancak bir yüksek mahkeme yargıcına uygulanan aynı sebeplerle görevlerine son verilebilmektedir. Komisyon Başkanı veya üyesi olarak atanabilmek için aranan nitelikler ise Komisyonun Kuruluş Yasası'nda şu şekilde sıralanmaktadır:

- *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti yurttaşı olmak*
- *İyi karakter sahibi olmak*
- *Bir üniversite veya dengi bir yüksekokuldan mezun olup, Kamu Görevlileri Yasasının 50'nci ve 51'inci maddelerinde belirtilen yöneticilik hizmetleri sınıfında hizmet etmiş olmak ve Devlet hizmetinde en az fiili 15 yıl başarılı hizmet görmüş olmak veya lise veya dengi bir okuldan mezun olup, Yöneticilik Hizmetleri Sınıfında hizmet etmiş olmak ve Devlet hizmetinde en az fiili 20 yıl başarılı hizmet görmüş olmak*
- *Kamu görevinden emekliye ayrılmış olmak*

- *Bir yıldan fazla hapis cezasına çarptırılmamış olmak veya affa uğramış olsalar dahi, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtekârlık, irtikâp, ırza geçme, hileli iflâs ve benzeri yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahkûm olmamış olmak*
- *Herhangi bir siyasi parti veya sendika ile ilişkisini kesmiş olmak*
- *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisi veya Bakanlar Kurulu üyesi olmamak*

Komisyon Başkan ve üyelerinin görev süresinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanından uzun olması ve bu süre içinde ancak kendilerinin istemeleri halinde veya yüksek mahkeme yargıcına uygulanan aynı sebeplerle görevlerine son verilebilmesi, ilk bakışta, işlevsel bağımsızlığa sahip olmaları için artı unsurlar olarak görünse de, tüm üyelerin sadece bir tek makam tarafından belirlenmesi ve atanması; Hükümete, Mecliste temsil edilen siyasi partilere veya sendikalara hiçbir tercih hakkının verilmemesi veya danışılmaması, Komisyonun, tek bir görüşü temsil etmesine, kendi içinde uzlaşî kültürü geliştirmemesine ve istihdamlar ile terfilerde taraflı davranmasına yol açmıştır.

Gerek “Hanehalkı Kamu Hizmetleri Algı Araştırması”, gerekse de “Kamu Çalışanları Araştırması”, bu konuda da ilginç sonuçlar ortaya koymuştur. Buna göre, hanehalkı araştırması katılımcılarının %75’i, kamu çalışanları araştırması katılımcılarının ise % 68’i, kamu kurumlarına atamalarda torpilin “çok etkisi” olduğuna inanmaktadır. Torpilin “etkisi” olduğu görüşüne sahip olanları eklediğimizde, bu yüzdelikler hanehalkı katılımcıları için %93’e, kamu çalışanları için %90’a ulaşmaktadır (Tablo 6a).

Daha çarpıcı olan bir başka sonuç, torpilin atamalarda etkisi sorusuna farklı statüdeki kamu çalışanlarının verdiği cevaplardır. Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından atanan kamu görevlileri, kamu sağlık çalışanları, öğretmenler ile başka bir bağımsız organ olan Polis Hizmetleri Komisyonunun atadığı polislerin %80 - 90’a yakın bir bölümü torpilin atamalardaki etkisine inanmaktadır (Tablo 6b).

Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılan atamaların objektifliği ve tarafsızlığı konusunda oluşan şüpheler sonucunda ise istisnasız tđm Hđkđmetler alternatif arayışlara yđnelmiř ve bir önceki bölümde de ifade edildiği üzere geçici nitelikteki personel istihdamını bir tür sürekli personel istihdamına dönüştürmüşlerdir.

Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin insan kaynağı, teknoloji altyapısı ve soru bankası açısından yeterli kapasiteye sahip olmaması, Komisyonun imajını ve güvenirliliğini etkileyen diğer bir unsur olmuştur.

Yaklaşık 8000 kamu görevlisinin (ğretmenler ve kamu sağlık çalışanları dâhil) terfi sınavlarını, ilçeler arası nakillerini ve disiplin işlemlerini yürütmesi, kamu görevinde yeni istihdam edileceklerin ise ilk atanma sınavlarını yapması beklenen Kamu Hizmeti Komisyonu, Tablo 5b'den görüldüğü üzere, 1 Genel Sekreter yönetimindeki 2 daire müdürü le idari konular le personel işlerine bakmaktan sorumlu 5 idare memuru tarafından desteklenmektedir.

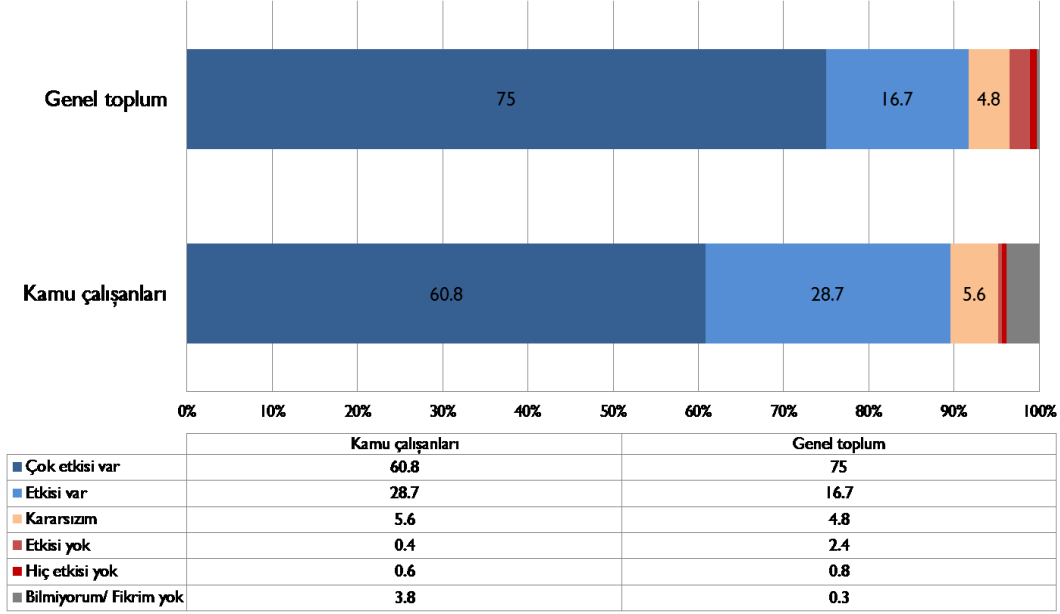
dari kapasite eksikliği yaratan bu durum, Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılan sınavların bilgi ölçmedeki yeterliliği hakkında ciddi sorunlara yol açmakta, disiplin ve nakiller başta olmak üzere diğer önemli görevlerini etkinlikle yerine getirmesini imkânsızlaştırmaktadır.

2008 yılında Kamu Hizmeti Komisyonu Başkanı tarafından kuruluş yasındaiki kadroların nitelik ve sayılarının günün ihtiyaçlarını daha iyi karşılayacak şekilde artırılması nerisi yapılmış ve bu yönde hazırlanan bir yasa tasarısı taslağı Hkmete sunulmuştur. Ancak, sonrasında herhangi bir gelişme yaşanmamıştır.

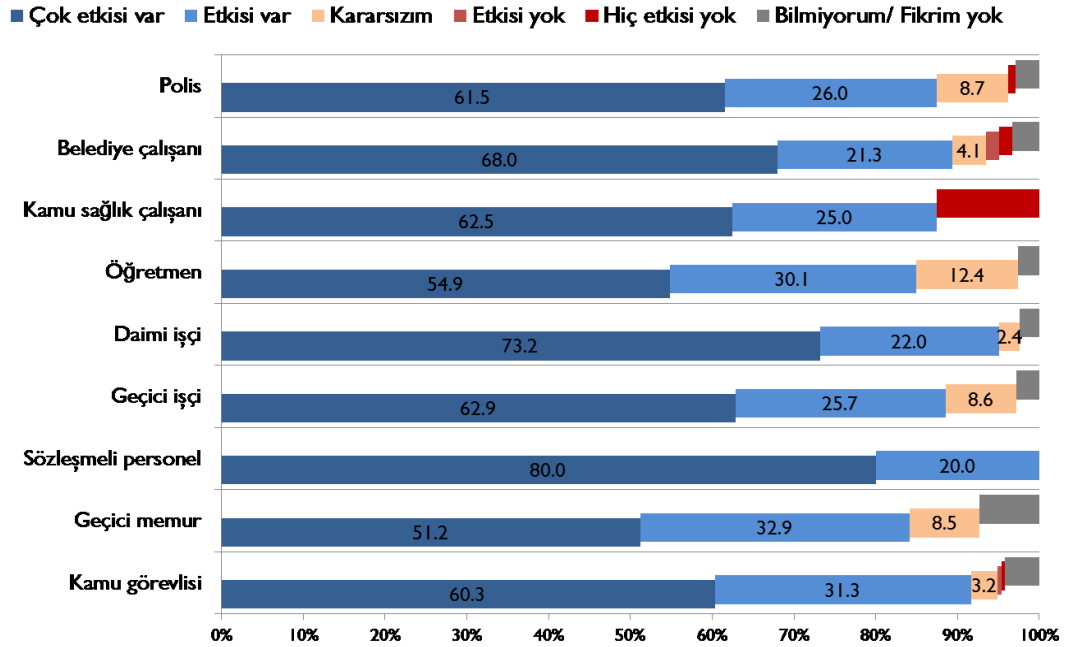
Tablo 5b Kamu Hizmeti Komisyonunda Fiilen Çalışan Personel Rakamları (Şubat 2012)

KAMU HİZMETİ KOMİSYONU BAŞKANLIĞI						
İSTİHDAM ŞEKLİ	KADRO ADI	SINIFI	DERECE	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
Y A S A L K A D R O	KAMU HİZ.KOM.BAŞKANI	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.		1	1	-
	GENEL SEKRETER	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	1	-
	KAMU HİZ.KOM.ÜYESİ	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.		4	4	-
	İD.İŞL.VE SC.İŞL.MD.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	2	1	1	-
	SINAV İŞLERİ MÜDÜRÜ	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	2	1	1	-
	İ.İ.VE SC.İŞL.MD.MUA	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	2	1	1	-
	SINAV.İŞL.MD.MUA.	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	2	1	-	1
	KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	1	-	1
	I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	2	4	-
	II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	3	2	1	1
	BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	1	1	-	1
	I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	2	4	-
	KAMU HİZ.KOM.STENOĞ.	STENO VE DAKTİLO HİZMETLERİ SINIFI	3	2	-	2
	II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	3	3	3	1
	KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	4	4	3	1
	I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	1	5	-
	II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	2	-	2
	SANTRAL OPERATÖRÜ	YARDIMCI GENEL HİZMETLER SINIFI	2	1	-	1
	MÜŞAVİR (MÜSTEŞAR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.		-	1	-
	MÜŞAVİR (MÜDÜR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.		-	1	-
ARA TOPLAM				31	31	11
GEÇİCİ İŞÇİ	GEÇİCİ İŞÇİ			-	2	-
GEÇİCİ MEMUR	GEÇİCİ MEMUR			-	-	-
KTHY PERSONELİ	KTHY PERSONELİ			-	2	-
GENEL TOPLAM				31	35	11

Tablo 6a Kamu Kurumlarına Atamada Torpilin Etkisi
(Kamu çalışanları ve genel toplumun düşüncelerinin karşılaştırılması)



Tablo 6b Kamu Kurumlarına Atamada Torpilin Etkisi
(Kamu çalışanlarının statüsüne göre)



Hizmet koşulları, Kamu Görevlileri Yasası yerine kendi özel yasal yasalarında düzenlenen (kamu sağlık çalışanları ve öğretmenler dışındaki) kamu görevlilerinin atanmalarını, terfilerini, nakillerini ve Anayasanın 121'nci maddesinde belirtilen diğer işleri yürütmesi için oluşturulan diğer bağımsız Komisyonlar ise şu şekildedir:

- 2/1980 Sayılı Sivil Savunma Teşkilatı Personel Yasası uyarınca oluşturulan Sivil Savunma Teşkilatı Atama ve Disiplin Komisyonu
- 15/1979 Sayılı Güvenlik Kamu Görevlileri Yasası uyarınca oluşturulan Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı Atama ve Disiplin Komisyonu
- 51/1984 Sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası uyarınca oluşturulan Polis Hizmetleri Komisyonu

Bu komisyonların kendilerine atfedilen görevleri yerine getirme konusundaki kapasitesine bakıldığında, Kamu Hizmeti Komisyonundan daha kötü durumda oldukları ortaya çıkmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse, bu Komisyonların istihdam ve terfilerde uyguladığı şeffaf ve açık bir yöntem bulunmamakta; yazılı ve sözlü sınavların ağırlıkları veya yazılı sınavın kapsamının ne olacağı keyfi kararlar ile belirlenmekte ve çoğu kez yazılı sınav yapacak donanıma sahip olmadıklarından yazılı sınavları Kamu Hizmeti Komisyonuna yaptırmaktadırlar.

Dikkat çekilmesi gereken bir diğer konu ise üyelerin atanmasındaki kurallardır. Polis Hizmetleri Komisyonu üyelerinin atanmasına ilişkin kural ve esaslar Polis Örgütü Yasası'nda şeffaf bir şekilde düzenlenirken, diğer iki Komisyon üyelerinin ne şekilde atanacağı Tüzüğe bırakılmaktadır. Kamu görevlilerinin atanmalarından, terfilerinden ve nakillerinden sorumlu bağımsız organların, kuruluş ve işleyişinin yasa ile düzenlenmesini emreden Anayasa ile ters düşen bu durumun yaratılmasında da kamu görevinin kapsamına ilişkin yaşanan kavramsal karışıklıkta olduğu gibi gerek Güvenlik Kamu Görevlileri Yasası'nın, gerekse de Sivil Savunma Teşkilatı Personel Yasası'nın Anayasa hazırlanmadan önce yürürlüğe girmiş olmasının ve sonrasında Anayasa'ya uyumlaştırılması yönünde bir girişimde bulunulmamasının etkisi vardır.

2.2. KKTC Başbakanlığına bağlı Personel Dairesi

Kamu Hizmeti Komisyonu ve diğer bağımsız Komisyonlara ek olarak kamu personel yönetimi konusunda görev alan bir diğer kurum Personel Dairesi'dir. 77/1989 sayılı Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası ile Daireye verilen görev ve yetkiler özetle şu şekildedir:

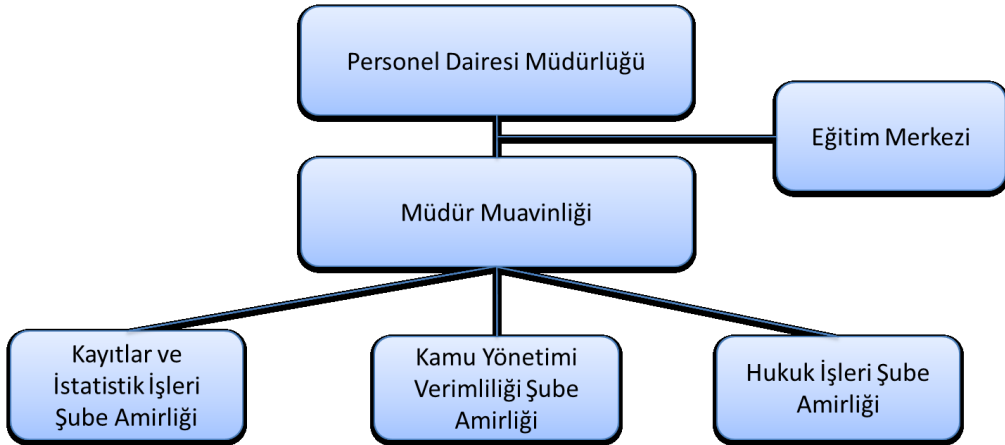
- *Kamu Görevlileri Yasasına bağlı kurumların asıl ve sürekli görevleri yerine getirebilmesi için gerekli kadroların hazırlanmasında öneri ve çalışmalarda bulunmak;*
- *Geçici nitelikteki personel istihdamı yapılırken yürürlükteki mevzuat kurallarına uygun hareket edilmesini sağlamak,*
- *Personel Dairesine bağlı hizmetleri yürüten kamu görevlilerinin (bunlar Kamu Görevlileri Yasasına bağlı kurumlardaki idare memurları; sekreterlik, arşiv...vb hizmetleri yürütmekten sorumlu kitabet memurları; odacılar ve şoförlerdir) Kamu Hizmeti Komisyonunca ilçelere atanmasından sonra ilçelerdeki ilgili kurumlara tahsislerini ve sonrasında gerekmesi halinde kurumlar arası yer değiştirmelerini gerçekleştirmek;*
- *Devlet burslarına veya yabancı ülke veya örgütlerden sağlanan burslara dayanılarak bilgilerini artırmak ve staj yapmak için dış ülkelere gönderilecek kamu görevlilerinin seçiminde yer almak;*
- *Kamu Görevlileri Yasasına bağlı kurumların talebi üzerine disiplin suçu işleyen bir kamu görevlisi hakkında disiplin kovuşturmasını yürütmek için "Soruşturma Memuru" görevlendirmek;*
- *Çalışma saatlerinin saptanması için Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunmak;*
- *Kamu Görevlileri Yasası uyarınca kurum içi ve kurumlar arası kurulan eğitim merkezlerinin çalışmalarının gözetim ve denetimini yapmak;*
- *Kamu görevlilerinin İngilizce ve/veya geçerli diğer yabancı dil öğrenmeleri için gerekli tüm önlemleri almak ve bu amaçla eğitim merkezleri kurmak*

- *Kamu görevlilerinin yetiştirilmesi amacı ile Maliye, Eğitim ve Çalışma işleri ile görevli Bakanlıklar ile Devlet Planlama Örgütü ve Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulunun da görüşlerini alarak Kamu Görevlileri Genel Eğitim Planı hazırlamak;*
- *Ülkenin iktisadi, sosyal ve mali durumunu yakından izleyerek, maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarında yapılması gerekli değişiklikler hakkında, gerekli çalışmaları yapmak ve ilgili kurullarda önerilerde bulunmak;*
- *Tüm kamu görevlileri için kayıt defteri ile genel personel kayıtlarını tutmak ve kamu personelini ilgilendiren konularda doküman ve istatistiki bilgiler toplamak;*
- *Üst kademe yöneticisi olarak atanacakların, Üst Kademe Yöneticileri Yasasında belirlenen niteliklere uygun olup olmadıklarını saptamak;*
- *Kamu Görevlileri Yasasına bağlı kurumlarda istihdam edilmek istenen sözleşmeli personel ile yapılacak olan sözleşme örneğini, Kamu Görevlileri Yasasına uygunluğu açısından incelemek ve bu konuda görüş bildirmek;*
- *Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli kamu personelini ilgilendiren konularda, diğer personel yasaları ve tüzükleri ile kendisine verilen yetki ve görevleri kullanmak ve yerine getirmek.*

Kuruluş yasasında yer alan görev ve yetkilere bakıldığında, Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kamu görevlilerinin yönetimine ilişkin politika geliştirme sorumluluğunun büyük ölçüde Personel Dairesine verildiği görülmektedir. Asıl ve sürekli görevlerin ve bu görevleri yürütecek kadroların belirlenmesinden kamu görevlilerinin maaş ve özlük haklarına ilişkin önerilerin geliştirilmesine; kamu görevlilerinin hizmet içi eğitim planlamasının yapılmasından uygulanmasına; Bakanlıklarda kendine bağlı hizmetleri yürütmekten sorumlu personelin kurumlara tahsisinden kurumlar arası yer değiştirmesine kadar geniş bir görev yelpazesine sahip olan Personel Dairesi, kamu görevlilerinin yönetimine ilişkin politikaların geliştirilmesinde merkezi bir konumdadır.

Ne var ki, aşağıda sunulan tablolardan da görülebileceği üzere, Personel Dairesinin mevcut teşkilat yapısı ve sahip olduğu insan kaynakları, kendisine verilen görevleri hakkıyla yerine getirebilmesi için yeterli olmaktan çok uzaktır. Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası'nda, Personel Dairesine bağlı bir eğitim merkezi ve üç şube amirliği öngörülmüş olmasına rağmen (Tablo 7a), fiiliyatta bu şubeler oluşturulamamış; eğitim merkezinde ise İngilizce dil eğitiminin ilerisine gidebilecek kapasite kurulamamıştır. 1 müdür, 1 eğitim merkezi sorumlusu, 1 şube amiri, 2 eğitim sorumlusu ve 6 idare memurundan (sayıları toplamda 16 eden ve sekreterlik, odacılık, dosya, arşiv işlerini yürüten kamu görevlilerini dikkate almazsak) oluşan Personel Dairesi, diğer kurumlarda olduğu gibi geçici nitelikteki personel istihdamından uzak kalamamış ve Dairenin günlük işlerinde görevlendirmek üzere 21 geçici memur istihdam etmiştir (Tablo 7b).

Tablo 7a Personel Dairesi Organizasyon Şeması



Tablo 7b Personel Dairesinde Fiilen Çalışan Personel Rakamları (Şubat 2012)

PERSONEL DAİRESİ						
İSTİHDAM ŞEKLİ	KADRO ADI	SINIFI	DERECE	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
Y A S A L K A D R O	MÜDÜR	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	2	1	1	-
	EĞİTİM MERKEZİ SORM.	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	1	1	-
	MÜDÜR MUAVİNİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	2	1	-	1
	HUKUK İŞLERİ AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	3	1	-	1
	ŞUBE AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	3	2	1	1
	EĞİTİM UZMANI	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	3	3	1	2
	BİLGİSAYAR UZM.YRD.	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	3	1	1	-
	KAYITLAR SORUMLUSU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	1	-	1
	KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	3	2	1
	EĞİTİM GÖREVLİSİ	EĞİTİM HİZMETLERİ SINIFI	1	3	2	1
	I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	3	2	1
	II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	3	3	2	1
	BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	1	1	-	1
	I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	3	2	1
	II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	3	5	6	-
	KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	4	7	3	4
	I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	2	4	-
	II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	4	-	4
19/2000	BİLGİSAYAR OPERATÖRÜ	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	4	-	1	-
ARA TOPLAM				45	29	20
DAİMİ İŞÇİ	DAİMİ İŞÇİ			20	8	12
	ARA TOPLAM			65	37	32
GEÇİCİ İŞÇİ	GEÇİCİ İŞÇİ			-	3	-
GEÇİCİ MEMUR	GEÇİCİ MEMUR			-	21	-
ÖZÜRLÜ PERSONEL	ÖZÜRLÜ PERSONEL			-	3	-
GENEL TOPLAM				65	64	32

Tablo 7c Personel Dairesinin Bakanlıklara Tahsis Ettiği Personel Rakamları (Şubat 2012)

BAKANLIKLARA TAHSİS EDİLEN ÇALIŞANLAR						
İSTİHDAM ŞEKLİ	KADRO ADI	SINIFI	DERECE	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
Y A S A L K A D R O	KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	14	10	4
	I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	14	9	5
	II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	3	28	-	28
	BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	1	13	8	6
	I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	18	14	4
	II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	3	31	62	2
	KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	4	55	11	44
	ODACI-ŞOFÖR (PER.)	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	15	2	13
	I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	11	11	-
	YARDIMCI GENEL HİZMETLER	YARDIMCI GENEL HİZMETLER SINIFI	1	10	-	10
	II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	23	-	23
GENEL TOPLAM				232	127	139

Bakanlık merkez kuruluşlarında ve dairelerinde, Personel Dairesine bağılı hizmetleri yürütmek, diğler bir ifadeyle Personel Dairesinin geliştireceğı politikaların etkinlikle uygulanmasını sağlamak için görevlendirilen kamu görevlileri ilk bakışta sayı olarak yeterli gibi görünse de, sayılarının niteliğı göre dağılımına baktığımızda yardımcı nitelikteki arşiv, dosyalama ve sekreterlik hizmetlerini yürütmekten sorumlu kadrolara dengesiz bir yığılma olduğı göze çarpmaktadır (Tablo 7c).

3. Maaş Politikası ve İstihdamda Kontrol Yöntemleri

Dünya Bankası ve OECD'ye göre bir ülkede maaş politikası belirlenirken göz önünde bulundurulması gereken dört temel presip, mali sürdürülebilirlik; niteliğe göre maaş; özel sektör ile rekabet edebilirlik ve şeffaflıktır.

3.1. Mali Sürdürülebilirlik

Mali sürdürülebilirlik ilkesine göre kamu çalışanlarının toplam nüfus içindeki yüzdeliği iyi uygulamalar ile paralellik göstermeli; maaş ve maaş benzeri ödemelere yapılan harcamalar mali açıdan karşılanabilir bir boyutta değildir. Bu ilkeye uyulması sağlamak yönünde gerekli tüm önlemleri almak ise Maliye Bakanlığı ile kamu yönetiminden ve personel işlerinden sorumlu kuruma düşmektedir.

Kamu çalışanlarının toplam nüfus içindeki yüzdeliğinin iyi uygulamalar ile paralellik içinde olup olmadığına bakılırken Tablo 1'dekine benzer bir ayırım gözetilmekte ve tüm kamu sektörü çalışanlarının, genel yönetim çalışanlarının, merkezi yönetim çalışanlarının (öğretmen, sağlık ve polis hariç), eğitim çalışanlarının, kamu sağlık çalışanlarının ve yerel yönetim çalışanlarının nüfusa yüzdeliği ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

Maaşların ve maaşa ek verilen diğer ödeneklerin mali açıdan karşılanabilir bir boyutta olup olmadığına bakılırken ise dikkate alınan göstergeler şu şekildedir:

- Merkezi yönetimdeki personel maaşlarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı;
- Merkezi yönetimdeki personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payı;
- Genel yönetimdeki personel maaşlarının (merkezi yönetim ve yerel yönetimdeki personel maaşlarının konsolide edilmiş şekli) GSYİH içerisindeki payı

Tablo 8a KKTC’de Kamu Sektörüne İstihdamın Büyüklüğünün AB ile Mukayeseli İncelenmesi (2011 rakamlarıyla)

Kamu Sektörüne İstihdamın Büyüklüğüne İlişkin Göstergeler	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ndeki Durum	Avrupa Birliği Ortalaması
Kamu Sektörüne İstihdamın Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%)	9,4	10
Genel Bütçeye Bağlı Kurumlara İstihdamın Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%) (Silahlı Kuvvetler, Polis, Eğitim ve Sağlık Çalışanları)	2,8	3,6
Yerel Yönetimlerde Çalışanlarının Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%)	0,8	4,5
Öğretmenlerin Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%)	1,3	2,6
Kamu Sağlık Çalışanlarının Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%)	0,3	2,3

Kaynak: IMF, Maliye Bakanlığı, Personel Dairesi ve kendi hesaplamalarımız

* 2011 yılında gerçekleştirilen nüfus sayımına göre gayri resmi nüfus rakamı 296,000 olarak açıklanmıştır.

Tablo 8b KKTC’de Kamu Personel Maaşlarının Mukayeseli İncelenmesi

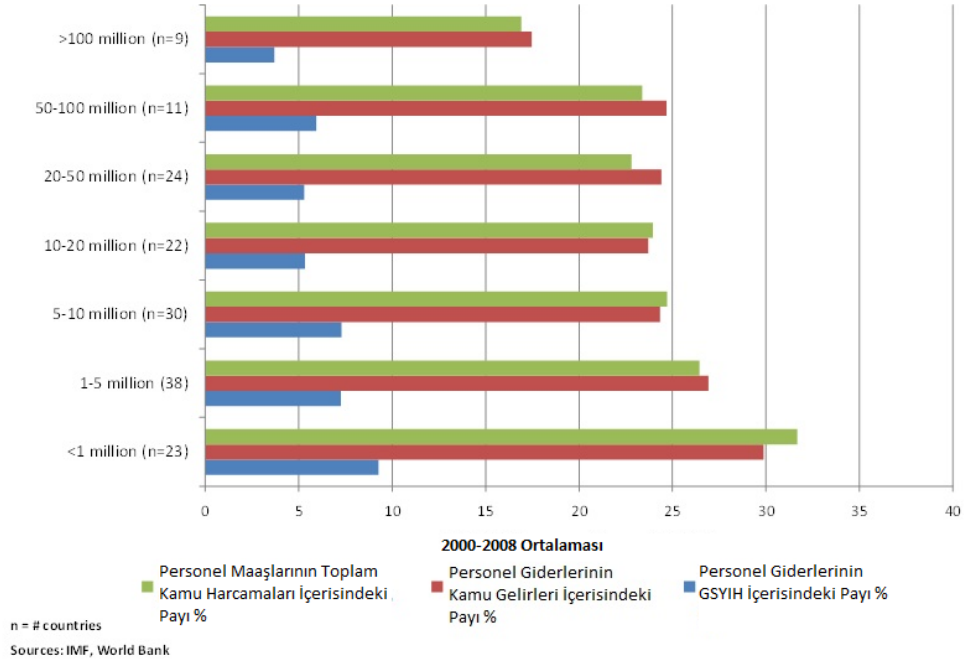
	Merkezi Yönetimdeki Personel Maaşlarının Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Payı (%)	Merkezi Yönetimdeki Personel Maaşlarının GSYİH İçerisindeki Payı (%)	Genel Yönetimdeki Personel Maaşlarının GSYİH İçerisindeki Payı (%)
Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (2011 rakamları)	40	17	-
Malta (2000-2008 ortalaması)	34,01		7,41
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (2000-2008 ortalaması)	33,07	-	14,35
Avrupa Birliği (2000-2008 ortalaması)	15,19	5,2	9,9

Kaynak: IMF, Maliye Bakanlığı ve kendi hesaplamalarımız

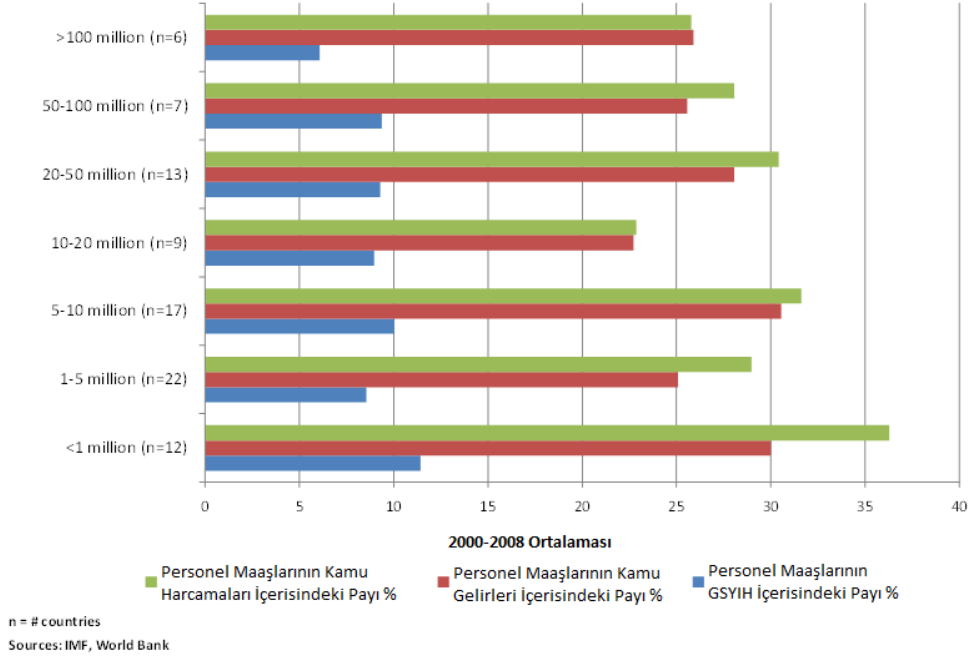
* Merkez Bankasının açıkladığı gayri resmi rakamlara göre 2011 yılı GSYİH 6.611.700.000 TL’dir.

** Merkezi yönetimdeki personel maaşlarından tahsisatların ve ek çalışma ödeneklerinin çıkarılması halinde personel maaşlarının harcamalar içerisindeki payı %33’e, GSYİH içerisindeki payı ise %14’e inmektedir.

Tablo 8c Merkezi Yönetim Personel Maaşlarının Nüfus Büyüklüğüne Göre Durumu



Tablo 8d Genel Yönetim Personel Maaşlarının Nüfus Büyüklüğüne Göre Durumu



KKTC Fokus Projesi tarafından hazırlanan “Kamu Mali Yönetimi Raporunda” da dikkat çekildiği üzere, kamu harcamalarının karşılaştırılmasında verilerin karşılaştırılabilir standartta olması gerekmektedir. KKTC’de GFS veya ESA95 standartlarında kamu maliyesi verisi olmadığından, personel sayı ve maaşlarına ilişkin genel bütçedeki mevcut verilerin “merkezi yönetim” ölçeğinde olduğu varsayımıyla karşılaştırma yapılmaya çalışılmıştır

Buna göre, KKTC’deki kamu sektörüne istihdamın büyüklüğünün iyi uygulamalar ile paralellik gösterip göstermediğinin anlaşılması için AB ortalamaları ile mukayeseli incelemesinin yapıldığı Tablo 8a, çalışan sayısının nüfusa oranla makul bir yüzdelikte olduğunu göstermektedir. Personel istatistiklerinde genel yönetimde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanların (özellikle kamu bankalarında olanların) ayrı ayrı rakamlarına ulaşılamadığı için bu konuda bir karşılaştırmaya yer verilmemiştir.

Kamu personel maaşlarının incelendiği Tablo 8b’de, 2011 yılında KKTC merkezi yönetim personel maaşlarının, kamu harcamaları içerisinde %40’a; GSYİH içerisinde %17’lik bir paya tekabül ettiği görülmektedir. AB ülkelerinin (27) 2000-08 dönemi ortalamasına göre ise merkezi yönetim personel maaşları, kamu harcamaları içerisinde %15,19’a; GSYİH içerisinde de %5,2’ye tekabül etmektedir. İlk bakışta KKTC merkezi yönetim personel maaşlarının AB ortalamasının oldukça üzerinde olduğu göze çarpıyor olsa da, AB üyesi olup ölçek olarak KKTC ile mukayeseye daha elverişli olan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta’ya ayrı ayrı bakıldığında, merkezi yönetim personel maaşlarının kamu harcamaları içerisindeki payının KKTC’deki duruma nispeten daha yakın olduğunu gözlenmektedir: merkezi yönetim personel maaşları, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’nde kamu harcamalarının %33,7’sini; Malta’da %34,01’ini oluşturmaktadır. KKTC’de ek mesai ödenekleri ile tahsisatların maaşlardan çıkarılması halinde, merkezi yönetim personel maaşlarının kamu harcamaları içerisindeki payı Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’ne ve Malta’ya eşitlenmektedir.

Ülkelerin nüfus büyüklüğüne göre merkezi yönetim ve genel yönetimdeki personel maaşlarının kamu harcamaları, kamu gelirleri ve GSYİH içerisindeki eğilimsel farklılıklarını gösteren Tablo 8c ve 8d de nüfusu 1,000,000’nun altında olan ülkelerde gerek merkezi yönetim, gerekse de genel yönetim personel maaşlarının kamu harcamaları

içerisindeki payının, nüfusu 1,000,000'nun üzerinde olan ülkelere göre daha yüksek olduğunu ve %30 – 37 arasında seyrettiğini göstermektedir.

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde ve Malta'da merkezi yönetim personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payını gösteren veriye ulaşamamakla beraber merkezi yönetimdeki ve yerel yönetimdeki personel maaşlarının konsolide halini yansıtan genel yönetim personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payı Malta'da %7,41, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde %14,35'tir. Tablo 8c ve 8d, personel maaşlarının kamu harcamaları içerisindeki payında olduğu gibi, nüfusu 1,000,000'nun altında olan ülkelerde personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payının nüfusu 1,000,000'nun üzerinde olan ülkelere göre daha yüksek olduğunu; nüfusu 1,000,000'nun altındaki ülkelerde merkezi yönetim ve yerel yönetim personel maaşlarının konsolide edilmesinin ise personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payını %3 - 4 artırdığını ortaya koymaktadır. Buna göre, merkezi yönetim personel maaşlarının GSYİH içerisindeki payının, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde %10-11; Malta'da %4-5 civarlarında olabileceği tahmin edilmektedir.

Tüm bu mukayeseli incelemeler, KKTC'de kamuya istihdamın makul denebilecek bir büyüklükte olduğunu ancak maaş rejiminin mali sürdürülebilirlik ilkesine uygunluğu açısından birtakım sorunların olduğunu işaret etmektedir.

Mali sürdürülebilirlik ilkesinin gerekliliklerinin yerine getirilmesinde ve iyi uygulamalara yakınlaşılmasındaki temel kural, niteliği ve koşulları benzerlik gösteren hizmet sınıflarının tek bir maaş cetvelinde düzenlenmesi, çalışanlara maaşa ek olarak verilen ödeneklerin veya maaş benzeri diğer menfaatlerin farklılaşmamasıdır. Ayrıca maaş cetveli ve/veya ek ödenek yalnızca, niteliği ve koşulları diğer çalışanların yürüttüğünden daha ağır olan ve piyasa ile rekabet gerektiren hizmetleri yürütenler için geçerli olmalıdır.

Maaşlarda uyum, bütünlük ve adaleti sağlamayı başaran ülkelere bakıldığında Maliye Bakanlığı ile kamu yönetimi ve personel işlerinden sorumlu kurumun önemli görevler ve şekillendirici rol üstlendiği kontrol sistemlerinin bulunduğu, bu kurumların onayı alınmadan merkezi yönetimde yeni bir kurumun oluşturulmasının veya mevcutun yeniden yapılandırılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetime bağlı kurumlarda yeni kadro ihdası gerektiren her türlü girişimde,

kadroya atanacak personelin niteliklerine ve yürüteceği hizmete karşılık gelecek maaş bareminin saptanmasında personel işlerinden sorumlu kurumun, mali uygunluk açısından ise Maliye Bakanlığının görüş ve onayı alınmak zorundadır. Merkezi yönetim bütçesinden katkı alan kurumlar için de aynı yöntem geçerli olurken, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Silahlı Kuvvetler bunun dışında tutulmaktadırlar.

KKTC’de Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığa bağlı Personel Dairesinin birlikte görev aldığı bir kontrol sistemi bulunmakla beraber, gereğinden katı bir şekilde tasarlanmış olması ve esnekliğinin bulunmaması, uygulanabilirliğini ve rasyonalitesini zayıflatmaktadır.

Anayasa’nın, “*dairelerin ve hizmet birimlerinin yasa ile kurulmasını*” emreden 115’inci maddesi ile kamu görevlilerinin ve diğer kamu personelinin görev ve yetkilerinin, niteliklerinin ve diğer özlük haklarının yasa ile belirlenmesini emreden 121’inci maddesinin, yasa hazırlayıcılar tarafından yorumlanma şekline bağlı olarak bahse konu kontrol sistemi kuruluş yasaları aracılığıyla tesis edilmeye çalışılmaktadır. Buna göre, kapsamı iki ana bölümden oluşan kuruluş yasalarının ilk bölümünde, oluşturulmak istenen dairenin / hizmet biriminin görev, sorumluluk ve yetkilerinin ne olacağı; ikinci bölümünde ise dairedaki / hizmet birimindeki kadroların ne olacağı, sayıları, görev ve sorumlulukları, aranan nitelikleri ve bunlara karşılık gelen maaş baremi belirlenmektedir.

Kuruluş yasasının hazırlanmasında takip edilen aşamalar ise özetle şu şekildedir: ilk taslağı dairenin / hizmet biriminin bağlı olacağı bakanlık tarafından hazırlanan kuruluş yasası, daha sonra Bakanlık Müsteşarının başkanlığında toplanan ve Maliye Bakanlığı, Personel Dairesi ve kamuda örgütlü en çok üyeye sahip iki sendika temsilcisinin yer aldığı teknik kurulda görüşülür. Teknik Kurulda görüşülen kuruluş yasası taslağına son şekli Personel Dairesi Müdürü başkanlığında toplanan kadro komitesinde verilir ve onay için önce Bakanlar Kuruluna oradan da Meclis’e sevk edilir.

Kuruluş yasasının Meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesini takiben, Bakanlık, doldurulmasını istediği kadrolar için önce Maliye Bakanlığı ile Başbakanlıktan yetki almak zorundadır. Yetki aldıktan sonra ise gerekli işlemleri başlatması için münhal

kadro Kamu Hizmeti Komisyonuna bildirilmektedir. Kamu Hizmeti Komisyonunun, yazılı ve/veya sözlü sınav sonuçlarına istinaden atamaları yapması dâhil tüm işlemlerin tamamlanması kuruluş yasası taslağının hazırlanmaya başladığı günden itibaren bir yıl ile iki yıl arası bir zaman almaktadır.

Eşine başka yerde rastlanmayan bu sistem, daha hızlı ve esnek bir istihdam şekli olan geçici nitelikteki personel istihdamının tercih edilmesinde bir teşvik unsuru yaratıyor olmanın yanı sıra, kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan gerçek personel sayısının ve niteliğinin ne olduğunun anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Kuruluş yasası hazırlama sisteminin oldukça zaman alıcı olduğu düşüncesiyle Bakanlıklar, yasanın hazırlanma aşamasında gerçekte ihtiyaç duyduklarından en az iki kat fazla sayıda kadro talebinde bulunmaktalar, Maliye Bakanlığı ile Personel Dairesi de nasıl olursa bu kadrolar doldurulmadan önce kendilerinden yetki alınacağı düşüncesiyle buna itiraz etmemektedirler. Sonuç olarak, insan kaynaklarının planlanmasında etkin bir araç olarak kullanılması gereken personel bilgi sistemi istatistiklerinde kadroların yarısı her zaman boş görünmekte ve kamu yönetiminin yüzde elli kapasiteyle çalıştığı algısı yaratılmaktadır. Bu şekilde ise sayıları neredeyse boş kadro sayısına yakın olan geçici nitelikteki istihdamlar ile işçi istihdamları, ihtiyaca binaen yapıldığı gerekçe gösterilerek, meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır.

Yukarıda anlatılan kontrol sisteminin, ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip ve diğer kamu personeli istihdam eden kurumlar için kısmi uygulandığı ve kuruluş yasalarındaki kadroların doldurulması aşamasında bu kurumların Maliye Bakanlığı ile Başbakanlıktan yetki almak zorunda olmadığı düşünülürse, kadroların ihtiyaçtan fazla sayıda oluşturulmasının daha büyük riskler taşıdığı sonucuna varmak yanlış olmayacaktır. Bu en somut şekilde Lefkoşa Türk Belediyesinin içine düştüğü durumla tecrübe edilmektedir.

2007 yılında yürürlüğe giren Belediye Personel Yasasına göre belediyelerin işçi, memur, sözleşmeli ve geçici işçi kadrolarının adedi belediyelerin nüfusu ve uzun vadede doğabilecek ihtiyaçlar dikkate alınarak belirlenmektedir. Mağusa, Güzelyurt, Girne, Gönyeli gibi belediyeler yasa ile tanınan personel limitinin yarısını doldurmuşken, Lefkoşa Türk Belediyesi, bütçe imkânlarını da göz ardı ederek kontrolsüzce limitin üzerine çıkmıştır (Tablo 9). Devletten gelen katkılara rağmen personel maaşlarını

ödemekte zorlanan, 2012 Şubat ayında ise ödeyemeyen Lefkoşa Türk Belediyesi mali açıdan iflas etmiş durumdadır.

*Tablo 9 Nüfusu 1000'in Üzerinde Olan Belediyelerde Fiili Çalışan Rakamları
(Temmuz 2011)*

Belediye Adı	Nüfusu	İşçi	Memur	Sözleşmeli	Geçici İşçi	Toplam	Fiili Personel Sayısı
Lefkoşa	56146	560	257	25	56	898	971
Mağusa	35785	320	232	23	32	607	243
Girne	27357	200	222	22	20	464	203
Güzelyurt	18562	200	137	13	20	370	114
Gönyeli	12393	150	72	7	30	259	163
Değirmenlik	12297	150	72	7	30	259	171
Lapta	12089	150	72	7	30	259	175
Lefke	10702	150	72	7	30	259	107

3.2. Niteliğe göre Maaş (Maaşların Belirlenmesinde Beşeri Sermaye Unsuru)

Dünya Bankası ve OECD'ye göre personel üretkenliğini ve motivasyonunu optimize etmeyi amaçlayan bir maaş rejiminin olmazsa olmazı maaşların beşeri sermaye dikkate alınarak belirlenmesidir (*human-capital related pay*). Başka bir ifadeyle, bir kadroya karşılık gelecek maaş baremi, kadronun görev ve sorumlulukları ile atanacak personelde bulunması gereken niteliklere göre şekillendirilmelidir. Personel giderleri için ayrılan kamu kaynaklarının önemli bir bölümünün, ulaşım, yemek, evlenme ve konut gibi masrafları karşılamaya harcanması ve beşeri sermayeyi ödüllendiren bir maaş rejiminin olmaması, kamu yönetiminin nitelikli işgücü için cazibesini azaltmakta veya bir kez istihdam edildikten sonra üretkenliğinin düşmesine sebep olmaktadır.

Benzer şekilde, liyakat yerine kıdeme dayalı maaş artış düzenlemelerinin yaratılması, kamu personelinin etkinlik ve verimliliğini azaltmaktadır. Yıllarla kazanılan tecrübenin beşeri sermaye gelişimi üzerindeki etkisi inkâr edilemez olsa da, arada tamamen doğrusal bir ilişkinin olup olmadığı açık değildir. Aksine, yapılan araştırmalar tecrübenin, kişi kariyerinin ilk yıllarındayken beşeri sermaye gelişimini olumlu etkilediğini, yıllar ilerledikçe tecrübe ile beşeri sermaye gelişimi arasında negatif ilişkinin oluştuğunu ortaya koymaktadır.

Niteliğe göre maaş ilkesinin, ne yazık ki, kamu kaynaklarının önemli bir bölümünü kamu personel giderlerine ayıran KKTC’de geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Kamu görevinin kapsamının incelendiği yasal çerçeve bölümünde de ifade edildiği üzere, kamu görevlileri ile kamu personeli arasındaki ayrım mevzuata açık bir şekilde yansıtılmadığı gibi maddi menfaatler açısından her iki istihdam türü de eşit tutulmuş, dahası, beşeri sermaye değil bedensel nitelik gerektiren hizmetleri yürüten diğer kamu personeline (belediye işçileri gibi) toplu sözleşmelerle kamu görevlilerinin sahip olduğu haklardan fazlası verilmiştir.

Kamu görevlileri ile kamu personeli arasındaki maaş düzenlemeleri bir yana, mevcut maaş rejimi, salt kamu görevi içinde de beşeri sermaye unsurunu göz ardı etmektedir. Gerek 7/1979 Sayılı Kamu Görevlileri Yasası’nın ekinde yer alan maaş cetveli (Tablo 10a), gerekse de 47/2010 Sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş – Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası’na ekli (2010 sonrası istihdam edilen kamu görevlilerine uygulanmakta olan) maaş cetveli (Tablo 10b), ortaokul öğrenimi gerektiren hizmet sınıflarının başlangıç baremi (Tablo 10a’daki barem 4) ile yükseköğrenim gerektiren hizmet sınıflarının başlangıç baremine (Tablo 10a’daki barem 10) karşılık gelen brüt maaşları arasında 500 – 600 TL arası bir fark öngörmektedir.

Tablo 10a Kamu Görevlileri Yasası'na Ekli Maaş Cetveline Göre 2011 Maaşları

KAMU GÖREVLİLERİ YASASI'NA EKLİ MAAŞ CETVELİNE GÖRE 2011 MAAŞLARI												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	B	A
4	2,333.13	2,372.19	2,411.25	2,450.31	2,489.37	2,528.43	2,567.49	2,606.55				
5	2,411.25	2,450.73	2,490.20	2,529.68	2,569.16	2,608.64	2,648.11	2,687.59				
6	2,490.20	2,529.96	2,569.72	2,609.48	2,649.24	2,689.00	2,728.76	2,768.52				
7	2,569.72	2,615.34	2,660.96	2,706.58	2,752.20	2,797.81	2,843.43	2,889.05				
8	2,660.96	2,708.25	2,755.55	2,802.84	2,850.14	2,897.43	2,944.72	2,992.02				
9	2,755.55	2,815.95	2,876.36	2,936.77	2,997.17	3,057.58	3,117.99	3,178.39	3,299.21	3,420.02		
10	2,876.36	2,946.95	3,017.54	3,088.12	3,158.71	3,229.30	3,299.89	3,370.47	3,441.06	3,511.65		
11	3,088.12	3,158.57	3,229.02	3,299.47	3,369.92	3,440.37	3,510.82	3,581.27	3,651.72	3,722.17		
12	3,229.02	3,310.63	3,392.24	3,473.85	3,555.46	3,637.07	3,718.68	3,800.29	3,881.90	3,963.50		
13	3,392.24	3,482.92	3,573.60	3,664.28	3,754.96	3,845.64	3,936.33	4,027.01				
14	3,573.60	3,677.53	3,781.47	3,885.40	3,989.33	4,093.26	4,197.19	4,301.12	4,405.06	4,508.99	4,596.04	4,683.09
15	3,781.47	3,895.58	4,009.70	4,123.81	4,237.93	4,352.04	4,466.16	4,580.27	4,694.39	4,808.50	4,908.94	5,009.39
16	4,009.70	4,149.24	4,288.79	4,428.34	4,567.89	4,707.43	4,846.98	4,986.53	5,126.08	5,265.62	5,374.44	5,511.09
17B	4,405.21	4,542.58	4,679.95	4,817.32	4,954.69	5,092.06	5,229.43	5,366.80	5,504.18	5,641.55		
17A	4,679.95	4,817.32	4,954.69	5,092.06	5,229.43	5,366.80	5,504.18	5,641.55	5,778.92	5,916.29		
18B	5,510.47	5,647.85	5,785.22	5,922.59	6,059.96	6,197.33	6,334.70	6,472.07	6,609.44	6,746.81		
18A	6,746.81	6,897.48	7,048.14	7,198.81	7,349.47	7,500.14	7,650.80	7,801.47	7,952.13	8,102.80		
19	8,102.80	8,266.02	8,429.24	8,592.47	8,755.69	8,918.91	9,082.14	9,245.36	9,408.58	9,571.81		

Tablo 10b Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası'na Ekli Maaş Cetveline Göre 2011 Maaşları

KAMU ÇALIŞANLARININ AYLIK (MAAŞ-ÜCRET) VE DİĞER ÖDENEKLERİNİN DÜZENLENMESİ YASASI'NA EKLİ MAAŞ CETVELİNE GÖRE 2011 MAAŞLARI																	
	DERECE	BAREM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	B.İ.A
ORTA OKUL	IV	1	1,305.00	1,339.80	1,374.60	1,409.40	1,444.20	1,479.00	1,511.13	1,542.85	1,574.57	1,606.29	1,638.01	1,669.73	1,701.45	1,732.02	40.00
ÖĞRENİMLİ	III	2	1,574.57	1,614.22	1,664.22	1,714.22	1,764.22	1,814.22	1,864.22	1,914.22	1,964.22	2,014.22	2,064.22	2,114.22	2,164.22	2,214.22	50.00
HİZMET SINIFLARI	II	3	1,964.22	2,024.22	2,084.22	2,144.22	2,204.22	2,264.22	2,324.22	2,384.22	2,444.22	2,504.22	2,564.22	2,624.22	2,684.22	2,744.22	60.00
VE İŞÇİLER	I	4	2,444.22	2,514.22	2,584.22	2,654.22	2,724.22	2,794.22	2,864.22	2,934.22	3,004.22	3,074.22	3,144.22	3,214.22	3,284.22	3,354.22	70.00
ORTA	IV	5	1,675.00	1,720.00	1,765.00	1,810.00	1,855.00	1,900.00	1,945.00	1,990.00	2,035.00	2,080.00	2,125.00	2,170.00	2,215.00	2,260.00	45.00
ÖĞRENİMLİ	III	6	2,035.00	2,095.00	2,155.00	2,215.00	2,275.00	2,335.00	2,395.00	2,455.00	2,515.00	2,575.00	2,635.00	2,695.00	2,755.00	2,815.00	60.00
HİZMET	II	7	2,515.00	2,590.00	2,665.00	2,740.00	2,815.00	2,890.00	2,965.00	3,040.00	3,115.00	3,190.00	3,265.00	3,340.00	3,415.00	3,490.00	75.00
SINIFLARI	I	8	3,115.00	3,205.00	3,295.00	3,385.00	3,475.00	3,565.00	3,655.00	3,745.00	3,835.00	3,925.00	4,015.00	4,105.00	4,195.00	4,285.00	90.00
YÜKSEK	III	9	1,900.00	1,985.00	2,070.00	2,155.00	2,240.00	2,325.00	2,410.00	2,495.00	2,580.00	2,665.00	2,750.00	2,835.00	2,920.00	3,005.00	85.00
ÖĞRENİMLİ	II	10	2,580.00	2,680.00	2,780.00	2,880.00	2,980.00	3,080.00	3,180.00	3,280.00	3,380.00	3,480.00	3,580.00	3,680.00	3,780.00	3,880.00	100.00
HİZMET SINIFLARI	I	11	3,380.00	3,495.00	3,610.00	3,725.00	3,840.00	3,955.00	4,070.00	4,185.00	4,300.00	4,415.00	4,530.00	4,645.00	4,760.00	4,875.00	115.00
TABİPLİK	III	12	2,960.00	3,060.00	3,160.00	3,260.00	3,360.00	3,460.00	3,560.00	3,660.00	3,760.00	3,860.00	3,960.00	4,060.00	4,160.00	4,260.00	100.00
HİZMETLERİ	II	13	3,760.00	3,870.00	3,980.00	4,090.00	4,200.00	4,310.00	4,420.00	4,530.00	4,640.00	4,750.00	4,860.00	4,970.00	5,080.00	5,190.00	110.00
SINIFI	I	14	4,640.00	4,765.00	4,890.00	5,015.00	5,140.00	5,265.00	5,390.00	5,515.00	5,640.00	5,765.00	5,890.00	6,015.00	6,140.00	6,265.00	125.00
ŞUBE AMİRİ	III	15	3,760.00	3,870.00	3,980.00	4,090.00	4,200.00	4,310.00	4,420.00	4,530.00	4,640.00	4,750.00	4,860.00	4,970.00	5,080.00	5,190.00	110.00
MÜDÜR MV.	II	16	3,980.00	4,095.00	4,210.00	4,325.00	4,440.00	4,555.00	4,670.00	4,785.00	4,900.00	5,015.00	5,130.00	5,245.00	5,360.00	5,475.00	115.00
UZMAN / B Müdür	I/III	17	4,670.00	4,795.00	4,920.00	5,045.00	5,170.00	5,295.00	5,420.00	5,545.00	5,670.00	5,795.00	5,920.00	6,045.00	6,170.00	6,295.00	125.00
MÜDÜR	II	18	5,795.00	5,925.00	6,055.00	6,185.00	6,315.00	6,445.00	6,575.00	6,705.00	6,835.00	6,965.00	7,095.00	7,225.00	7,355.00	7,485.00	130.00
MÜSTEŞAR	I	19	7,225.00	7,365.00	7,505.00	7,645.00	7,785.00	7,925.00	8,065.00	8,205.00	8,345.00	8,485.00	8,625.00	8,765.00	8,905.00	9,045.00	140.00

Ayrıca, Kamu Görevlileri Yasası, 2011 Ocak öncesi istihdam edilen kamu görevlileri için terfi almasalar bile kıdeme bağlı otomatik maaş artışı sağlamaktadır. Örneğin, iç içe giren barem sistemi sayesinde yükseköğrenim gerektiren hizmet sınıflarının en alt derecesi olan III. Dereceye (Tablo 10a'daki barem 10-11-12) atanan bir kamu görevlisi, her çalışma yılına karşılık aldığı kademe ilerlemeleri ile hiç terfi almadan bulunduğu hizmet sınıfının en üst derecesi olan I. Derecenin (Tablo 10a'daki barem 15 – 16) son kademesinden maaş çekebilmektedir.

Bu kural, 47/2010 Sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş – Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası ile 2011 Ocak ayından itibaren istihdam edilenler için değiştirilmiştir. Ancak, getirilen yeni düzenleme personel motivasyonunu mevcuttan daha olumsuz etkileyecek unsurlar taşımaktadır. Yeni düzenlemeye göre, iç içe geçen barem sistemi ve otomatiğe bağlı yıllık kademe ilerlemesi tamamen kaldırılırken yerine 7 sene çalışmış olma ve bir üst derecede açık kadro bulunması koşuluna dayalı terfi hakkı ve terfiye bağlı maaş artışı getirilmiştir. Örnekle ifade etmek gerekirse, Tablo 10b'ye göre yükseköğrenim gerektiren hizmet sınıfının III. derecesine atanan bir kamu görevlisi, I. dereceye en iyi ihtimalle ortalama 15 ile 20 yıl arasında terfi edebilecek (o da bağlı bulunduğu kurumun kuruluş yasasında münhal kadro bulunması koşuluyla) ve karşılığında elde edeceği maddi menfaat oldukça sınırlı olacaktır.

Personel giderleri için ayrılan kaynak kullanımının beşeri sermaye gelişimi ile ilişkilendirilmediğinin başka bir göstergesi ise Kamu Görevlileri Yasası ve diğer özel yasalar ile kamu görevlilerine değişik şekillerde ve oldukça fazla miktarda tanınan ödenekli izin (yıllık izinler, hastalık izni, mazeret izni... vb.) haklarıdır. Kamu görevlilerinin önemli bir bölümünün yıl içinde kendilerine tanınan izin haklarını kullandığı ve buna hafta sonları ile bayram, resmi tatil gibi günlerin de eklendiği düşünülürse, yılın 2/3'sinde çalışmadıkları sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu sonuç, iki yıl önce Kamu Görevlileri Yasası'nda yapılan değişiklikle yaz ve kış 39 saat olarak düzenlenen çalışma saatlerine uyulmakta yaşanan sorunlarla birlikte değerlendirildiğinde daha çarpıcı hale gelmektedir.

3.3. Özel Sektör ile Rekabet Edebilirlik

Maaş politikaları ve rejimi belirlenirken uyulması önemli bir diğer ilke kamu personel maaşlarının ülkedeki özel sektör maaşları karşısındaki rekabet edebilirliğidir.

Farklı kategori ile nitelikteki işgücünün kamu yönetimine çekilmesinde ve burada devamlılığının sağlanabilmesinde bir gereklilik olan özel sektör ile rekabet edebilir kamu maaşlarının oluşturulması, kamu sektörünün sağladığı diğer avantajlı istihdam ilişkilerinden (iş güvencesi, sosyal güvenlik gibi) dolayı zor olsa da, kamu yönetimleri özel sektörün ödediğinin %70 – 80'ine yakın bir miktarı ödemeyi kendilerine hedef olarak koymaktadır. Tabii ki, maaş rejiminin mali sürdürülebilirliği her şeyin üzerinde tutulmakta ve ödenecek maaşlar bu ilkeyle ters düşmeyecek şekilde kararlaştırılmaktadır.

Kamu maaşlarının özel sektör ile rekabet edebilirliğinin doğru bir şekilde analiz edilmesi ve bütçe imkânlarını da dikkate alarak bu yönde gerekli düzenlemelerin yapılması için iki önemli kurumsal oluşuma ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlar:

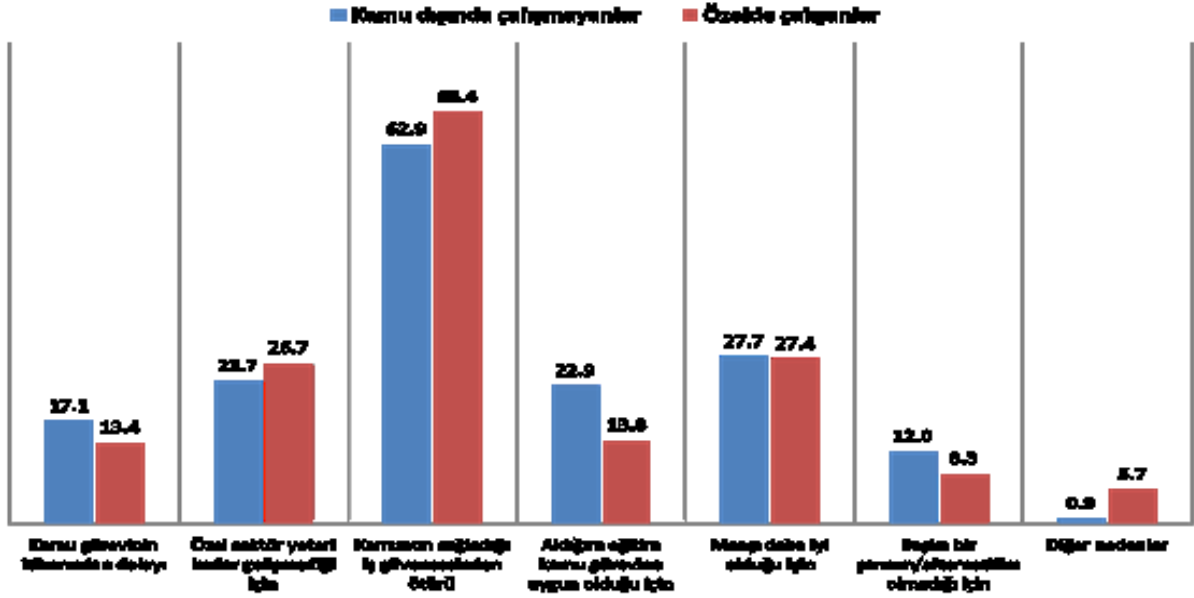
- Farklı kategori ile nitelikteki işgücüne özel sektörde ve kamu sektöründe ödenen maaşları mukayeseli incelemekten ve kamu sektörünün rekabet edebilirliğini analiz etmekten sorumlu bir kurum (Bu genellikle Devlet İstatistik Ofisi olmaktadır ve özel sektörün büyüklüğü ve çeşitliliği analiz için kullanılan kaynakların fizibilitesini artırmaktadır.)
- Yapılan inceleme ve analizlerin sonuçları doğrultusunda kamu sektörünün çekiciliğini artıracak maaş politikalarını geliştirmekten ve uygulanmasını izlemekten sorumlu bir kurum (Bu genellikle kamu yönetiminden ve personel işlerinde sorumlu olan merkezi kurum olmaktadır.)

KKTC'de kamu sektörü maaşlarının, özel sektör maaşları ile rekabet edebilirliğinin analiz edilebileceği somut veriler bulunmadığından bu konuda herhangi bir sonuca varmak mümkün değildir. Ancak, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği uzmanlarının yapmış olduğu analizler kamu sektörünün, sunduğu hizmet şartlarından, özellikle de iş güvencesinden dolayı, özel sektör karşısında önemli bir avantaja sahip

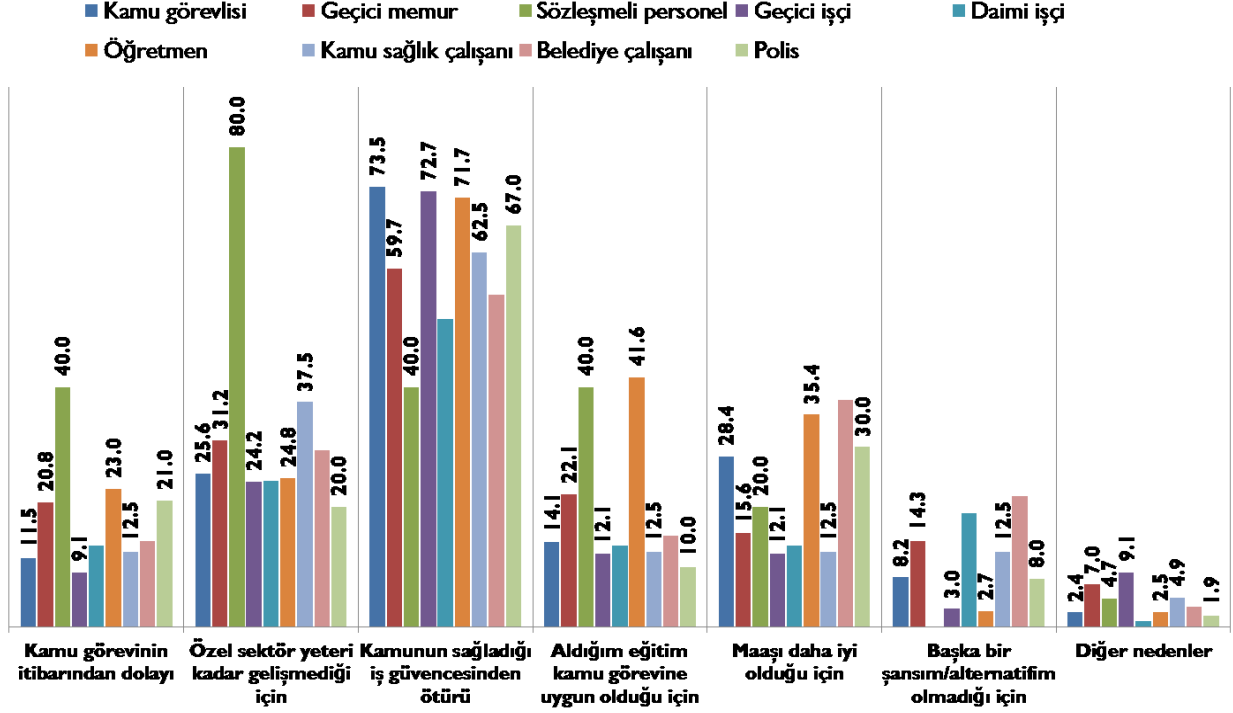
olduğunu ve nitelikli işgücü tarafından özel sektörden daha fazla tercih edildiğini ortaya koymaktadır.

KKTC Fokus Projesinin yaptırdığı “Kamu Çalışanları Araştırmasında”, “neden kamuda çalışmayı tercih ettiniz” sorusuna verilen yanıtlar “kamunun sağladığı iş güvencesinin” tercih sebeplerinden önemli bir tanesini oluşturduğunu doğrulamaktadır (Tablo 11a). Diğer taraftan, asıl ve sürekli kadroya atanan kamu görevlilerine kıyasla daha zayıf iş güvencesine sahip olan ve asgari yüksek lisans düzeyinde eğitim almış sözleşmeli personelin kamuyu tercih etme nedenini “özel sektörün yeteri kadar gelişmemesi” olarak açıklaması (Tablo 11b), kamu sektörünün nitelikli işgücünü özel sektörden kaçırdığı sonucuna varmadan önce özel sektörün nitelikli işgücüne sunabileceği fırsatların ne olduğuna da bakılması gerektiğini işaret etmektedir.

*Tablo 11a Kamu Sektöründe Çalışmanın Tercih Edilme Sebepleri
(Özel Sektör Tecrübesine Göre)*



Tablo 11b Kamu Sektöründe Çalışmanın Tercih Edilme Sebepleri
(Çalışan Statüsüne Göre)



3.4. Şeffaflık

Genel kabul görmüş iyi uygulamalara bakıldığında etkin ve hedef merkezli bir maaş rejiminin mutlak ikame etmesi gereken başka bir ilke şeffaflıktır. Şeffaflık ilkesine uyumlu bir maaş sisteminde bulunması gereken üç temel özelliği şu şekilde özetlemek mümkündür:

- **Basitlik:** Barem sisteminin kolay anlaşılır olması, karmaşık unsurlar içermemesi, maaşa ek olarak sağlanan diğer ödeneklerin (örneğin tahsisatlar gibi) açık olması ve yasa ile düzenlenmesi
- **Kadroya karşılık gelecek maaşların belirlenmesinde objektif değerlendirmelerde bulunabilecek üçüncü bir taraf:** Bir kurumda oluşturulacak kadroları, benzer kadroları bulunan başka kurumlar ile

mukayeseli olarak değerlendirecek ve karşılık gelecek maaş bareminin eşit işe eşit ücret ilkesine uygun olarak belirlenmesini sağlayacak (kamu yönetiminden ve personel işlerinden sorumlu) merkezi kurumun olması.

- **Personel bilgi sistemi:** Kamu görevlilerine ve diğer kamu personeline ilişkin her türlü bilginin (eğitim durumu, kariyer geçmişi, maaşı ve eğer varsa aldığı diğer ödenekler gibi) toplandığı, raporlama yapma özelliğine sahip, insan kaynaklarının planlanmasında kullanılabilecek bir bilgi sisteminin olması

KKTC’de kamu görevlilerine uygulanan maaş rejimi, şeffaflık ilkesinin gerektirdiklerini kısmı olarak yerine getirmektedir. Kamu görevlilerinin bulunduğu hizmet sınıfları içindeki dereceler ve onlara karşılık gelen maaşlar birleşik barem cetveline göre basit ve anlaşılır bir şekilde belirlenmektedir. Gerekçesi ve miktarının ne olacağı yasa ile açıkça belirlenemeyen hiçbir ek ödenek veya tahsisat ise verilememektedir.

Kuruluş yasalarının hazırlanmasında oluşturulan teknik kurul ve kadro komitesinde Maliye Bakanlığı ve Personel Dairesine düşen belki de en önemli görev, kadrolar belirlenirken eşit işe eşit ücret ilkesine uyulduğunu temin etmektedir. Buna göre, kadro görevinin önem ve sorumluluğuna göre belirlenen kadro derecesinin, diğer kurumlarda benzer görevleri yürütmekten sorumlu kadroların derecelerine denk olması, dolayısıyla maaş baremlerinin de adil bir şekilde düzenlenmesi sağlanmaktadır.

Raporlama özelliğine sahip bir personel bilgi sistemi, genel bütçeden maaş alan personel için Personel Dairesinde oluşturulmuş olmakla beraber, Bütçe Dairesi, Hazine ve Muhasebe Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu gibi personel işleriyle ilişkili diğer kurumların, bu bilgi sistemine erişememesi, benzer bilgi sistemlerinin bu kurumlarda da oluşturulmasına yol açmıştır. Örneğin, maaşlar ve emeklilik işlerinden sorumlu şubelerinin bulunduğu Hazine ve Muhasebe Dairesi ödeme yaptığı personelin bilgilerini istihdam türlerine göre tutarken; Kamu Hizmeti Komisyonu Kamu Görevlileri Yasası’na bağlı kamu görevlilerinin, öğretmenlerin ve kamu sağlık çalışanlarının atama, terfi ve nakil işlemleriyle ilgili bilgilerini tutmaktadır. Farklı personel bilgi sistemlerinin

mevcudiyetinin doğal sonucu olan kaynak israfının yanı sıra aralarında oluşan tutarsızlıklar hangi kurumun verilerine güvenilmesi gerektiği konusunda soru işareti oluşturmaktadır.

Şeffaflık ilkesinin gerekliliklerini kısmı olarak yerine getiren bu yapının özel bütçeli kurumlar ve kuruluşlarda istihdam edilen diğer kamu personeli için uygulanmaması ise bu personelin sayısı ve tabi olduğu maaş rejimi hakkında önemli bir bilgi eksikliğine yol açmaktadır.

4. İnsan Kaynaklarının Yönetimi Politikaları ve Uygulamaları

4.1. Liyakate Dayalı İstihdam ve Terfi Sistemi

İyi bir insan kaynakları yönetimi politikası doğru niteliklere sahip kişilerin doğru kadrolara istihdam edilmesini hedeflemeli ve bu yönde liyakati her şeyin üzerinde tutan somut kıstaslar ile gözetim organları ve mahkemelerce sorgulanmaya açık atama yöntemleri yaratılmalıdır.

Liyakat dayalı istihdam ve terfi sistemlerini, genel hatlarıyla, kariyer sistemi ve pozisyon sistemi olarak ikiye ayırmak mümkündür. Kariyer sisteminde (ör: Fransa, Belçika ve Japonya) yalnızca ilk giriş kadrolarına kamu dışından istihdam yapılmakta, terfi kadroları içeriden yükselme şeklinde doldurulmaktadır. Pozisyon sistemlerinde (ör: İskandinav Ülkeleri, ABD ve Birleşik Krallık) ise gerek ilk giriş gerekse de yükselme kadroları kamu dışına ve içine açık olmaktadır.

Bazı ülkeler ise, karma (hybrid) modelleri tercih ederek, kamu sektörü dışında kazanılan tecrübenin artı katma değer getirebileceği terfi kadrolarını dışarıya açmakta, ağırlıklı kamu tecrübesi gerektiren terfi kadrolarını ise içeriden yükselme yöntemi ile doldurmaktadırlar (ör: Almanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin Kamu Hizmetleri Yasası'na göre kadrolar ilk atama, ilk atama ve yükselme ve yükselme olarak ayrılmaktadır. İlk atama kadroları ile ilk atama ve yükselme kadrolarına kamu dışından başvurmak mümkünken, yükselme kadroları sadece kamu görevi içine açık olmaktadır. Kadroların ayrımı yapılırken, kurumlar arası farklı yaklaşımların gelişmesini engellemek için Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Yönetimi ve Personel Dairesinin onayı alınmaktadır.)

Gerek kariyer sisteminde, gerekse de pozisyon sisteminde liyakate dayalı somut kıstaslar, atama yapılacak kadro için aranan niteliklerin açık bir şekilde belirlenmesi ile mümkün olmaktadır. Her iki sistem de bunu yaparken eğitim unsurunu ve diğer akademik nitelikleri temel almaktadır. Kariyer sistemleri, yükselme kadroları için eğitim niteliklerine ek olarak kamu yönetimi içinde kazanılacak nitelikleri, kıdemi ve daha alt kadrodaki çalışma süresini öne çıkarmaktadır. Pozisyon sistemleri ise yükselme kadroları

için eğitime ek olarak genellikle kadronun görev alanına giren konularda uzmanlık ve/veya yöneticilik tecrübesi aramaktadır.

Liyakate dayalı atama yöntemi ise genellikle yarışma sınavlarının ve/veya eğitim nitelikleri ile geçmiş kariyer tecrübesinin incelenmesinin ortaya koyacağı sonuçlara göre yapılmaktadır. Birçok OECD lkesi bunlara ek olarak sofistike sınav sistemleri de (psikometri testi gibi) geliştirmiştir.

Bir ülkede liyakate dayalı atama sisteminin bulunup bulunmadığını anlamaya yardımcı unsurları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kadronun görev ve sorumlukları ile kadroya atanacak kişide aranan niteliklerin yazılı olarak tanımlanması
- Münhal kadronun başvurabilecek tüm kesimlerin haberi olacak şekilde duyurulması
- Standart bir başvuru formunun olması
- Kadroya atanacak kişide aranan niteliklerin ağırlıklarının önceden belirlenmesi (r: eğitim %60; tecrübe %20; yabancı dil %10; zgven %10)
- Münhal kadroya başvuran adaylar arasından objektif kıstaslar kullanılarak bir kısa listenin oluşturulması
- Kısa listede yer alan adayların niteliklerinin mülakat paneli tarafından nihai olarak değerlendirilmesi
- Atamanın adayların aldığı puan sıralamasına göre yapılması
- Sonucun başarılı ve başarısız adaylara bildirilmesi

Yukarıda sayılan tüm unsurlar, KKTC’de atamaları Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılan kamu görevlilerine uygulanan mevzuatta bağlayıcı bir şekilde yer almaktadır:

- Kamu Görevlileri Yasası ve diğer özel yasalar kamu görevine atanmada aranan genel koşullar ile hizmet sınıflarına atanmada aranan asgari nitelikleri tanımlamakta;
- Kuruluş yasaları hizmet sınıfları altında ihdas edilecek kadroların görev ve sorumlulukları ile atanacak kişilerde aranan özel nitelikleri yer almakta;
- Münhal kadrolar ilgili tüm kesimlerin haberi olacak şekilde Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından duyurulmakta;
- Münhal kadroya başvurula standart formla yapılmakta; Kamu Görevlileri Yasası tahtında çıkartılan Sınav Tüzüğü'nde yazılı yarışma sınavının konuları ve konuların ağırlıkları belirlenmekte;
- Yazılı yarışma sınavının sonucuna göre kısa liste oluşturulmakta;
- Kısa listeye girebilen adaylar Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından sözlü sınava çağırılmakta ve daha sonra atama kararı başvuran herkese duyurulmaktadır.

İlk bakışta her şeyin usulüne uygun olduğu imajını yaratan bu sistem, kendi içinde çelişkiler taşımakta ve buna bağlı olarak uygulamada sıkıntı yaşanmaktadır. Öncelikle, kamu görevine girmede aranan genel koşullar ile her bir hizmet sınıfı için aranan asgari niteliklerin Kamu Görevlileri Yasası ve diğer özel yasalarda tanımlanıyor olmasının Anayasa'nın 115'inci ve 121'inci madde gerekliliklerini yerine getirmede yeterli olmadığı algısıyla bir kadroya atanmada aranan niteliklerin kuruluş yasalarında tanımlanması, istihdam ve terfilerde liyakatin öne çıkmasını engelleyecek olumsuzluklara yol açmaktadır. Söz konusu yasalarda yükselme kadrolarının nitelikleri belirlenirken, kurumlar korumacı davranmakta ve kamu görevi içinde yatay veya dikey (terfi yoluyla) yer değiştirmeleri engelleyecek unsurlar eklemektedirler. Bu sayede ise, teoride, pozisyon ve kariyer sistemlerinin karması bir sisteme (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ndekine benzer bir sisteme) sahip olması gereken KKTC'de, yükselme kadroları, kamu görevi dışına kapanmakla kalmayıp kamu görevi içindeki farklı kurumlara da kapanmaktadır.

Yarışmaya dayalı atamaları büyük ölçüde kısıtlayan bu sisteme, 30 – 40 yıl önceki insan kaynakları yönetimi anlayışına göre kuruluş yasalarında oluşturulan ancak

geçerliliğini yitirmesine rağmen revize edilmeyen piramit hiyerarşilerin eklenmesi (örneğin 60 adet III. derece kadrosu; 30 adet II. derece kadrosu ve 10 adet I. derece kadrosu, 3 adet Şube Amiri kadrosu), kamu görevlilerinin terfi alabilmek için kendilerini geliştirme motivasyonunu tamamen ortadan kaldırmıştır.

Piramit hiyerarşilerden kaynaklanan sorununun çözülmesi için sendikaların baskısıyla 2006 ve 2007 yıllarında Kamu Görevlileri Yasası'nda iki ardışık değişiklik yapılmış ve mevcuttan daha uç bir sisteme gidilerek kuruluş yasalarındaki kadro sayısına bakılmaksızın kamu görevlilerinin bulundukları hizmet sınıfı içindeki en üst dereceye kadar yükselmelerinin önü açılmıştır. Ayrıca, yasanın mali kurallar bölümünde yapılan başka bir değişiklikle, kamu görevlilerinin, her çalışma yılına karşılık verilen kademe ilerlemeleriyle bulunduğu hizmet sınıfının en üst derecesinin son kademesinden maaş çekebilmesi sağlanmıştır. Kamu görevinde otomatik terfi sistemi olarak adlandırılan bu değişiklikler, sonuç itibarıyla, yükselme kadrolarına atamalarda liyakat unsurunu tamamen ortadan kaldırmıştır.

Kuruluş yasalarından kaynaklananların yanı sıra istihdam ve atamalarda yaşanan diğer bir sorun Kamu Hizmeti Komisyonunun yapısı ve kadro görevi için gerekli nitelikleri ölçme yönündeki idari kapasitesinin bulunmamasıdır.

Kurumsal çerçeve bölümünde incelendiği üzere, Kamu Hizmeti Komisyonu Başkan ve üyelerinin atanmasında Devletin daha geniş kesimlerinin temsil edileceği bir modelin oluşturulmasına ve Komisyonun sekretarya işlerini yürütmekten sorumlu dairenin idari kapasitesinin güçlendirilmesine duyulan ihtiyaçtan ayrı olarak, Kamu Hizmeti Komisyonunun istihdam ve terfilerde üstlendiği rolün de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

İstihdam ve terfilerde izlenen yönetime bakıldığında, kadronun bulunduğu kurumun temsiliyetinin veya söz hakkının yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Oysa Anglosakson hukuk geleneğinden gelen ve personel yönetimine ilişkin tüm yetkilerin bağımsız Kamu Hizmeti Komisyonunda toplandığı Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta örneklerini incelediğimizde, her iki ülkenin de zaman içerisinde Kamu Hizmeti Komisyonunun görev ve sorumluluklarını gözetim fonksiyonunu daha ön

plana çıkarıp güçlendirecek şekilde revize ettiğini, istihdam, terfi, nakil kararları gibi uygulayıcı nitelikteki fonksiyonları ise ilgili kurumlara bıraktığı görülmektedir. Bu sayede, atama yapılacak kadronun bulunduğu kurumlar tarafından Kamu Hizmeti Komisyonunun etkin gözetim ve denetiminde mümkün olduğu ölçüde de onun oluşturduğu soru bankasından ve değerlendirme kıstaslarından istifade edilerek yapılan yazılı ve sözlü sınavlar, kadro için aranan nitelikleri daha iyi ve doğru ölçer hale gelmiştir.

İstihdam ve terfi konusunda kurumlara yetki devri yapılırken dikkat edilmesi gereken çok önemli bir unsur, siyasi ve profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrımın makul bir boyutta olmasıdır. Kamu yönetimindeki siyasi atama sayısı ile profesyonel kamu görevlilerinin liyakate dayalı atanması arasında negatif korelasyon bulunduğundan, siyasi atama sayısının kamu yönetiminin ölçeğinde göre çok yüksek olduğu hallerde, kurumlara yetki devri yapılması mevcuttan daha kötü sonuçlar doğurabilecektir. Bu açıdan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta'yı değerlendirecek olursak, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde en üst düzey kamu görevlisi statüsünde olan daimi sekreterler (müsteşarlar) dâhil tüm kamu görevlilerinin atanmasının Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapıldığı, Malta'da ise yalnızca başbakanlık ve bakanlık daimi sekreterlerinin siyasi atama olduğu görülmektedir.

Kurumsal çerçeve bölümünde değinildiği üzere, Kamu Hizmeti Komisyonu dışındaki diğer bağımsız komisyonların liyakate dayalı atama veya terfi yapıp yapmadığını ölçmeye yardımcı olacak bulgular ise bulunmamaktadır.

Benzer şekilde, diğer kamu personeli istihdam eden kurum ve kuruluşlar ile yerel yönetimlerde istihdam ve terfiye ilişkin yöntem ve kıstasların açıkça tanımlandığı bağlayıcı kurallar bulunmamakta ve kararlar sübjektif değerlendirmelere göre alınmaktadır.

4.2. Yer Değiştirmeler (Mobilité)

Etkin çalışan kamu yönetimlerinde yer değiştirme, çalışanlar için önemli bir kariyer gelişimi aracıdır. İnsan kaynaklarının yönetiminde etkili politikalara sahip ülkeler, yer değiştirmenin, çalışan üzerinde çok olumlu etkileri olabileceği (kariyerinde çeşitlilik,

değişik görüş açıları geliştirme, farklı karakterlerdeki yönetici ve meslektaşlar ile profesyonel ilişki tesis edebilme gibi) düşüncesiyle, yer değiştirmeyi terfi almada bir ön koşul haline getirmiştir.

Yer değiştirme, aynı zamanda, çalışan niteliklerinin artırılması yoluyla kurumun verimliliğinin geliştirilmesini ve kaynakların ekonomik kullanımı adına gerektiğinde çalışanların farklı hizmet birimlerinde benzer görevleri yürütmekten sorumlu kadrolara görevlendirilmesini sağlayan önemli bir yönetim aracıdır. Bu nedenle, yer değiştirme kural ve uygulamaları şekillendirilirken, çalışanların ve kamu yönetiminin çıkarları arasında denge gözetilmeli, birbirlerinin pahasına olacak düzenlemelere gidilmemelidir.

Yer değiştirmede iki hususun birbirinden ayrılması gerekmektedir: yatay ve dikey yer değişiklikleri. Yatay yer değişikliği, çalışanın aynı veya başka bir kurumda kendi kadro görevine benzer görevleri yürütmekten sorumlu ve aynı niteliklerin arandığı bir kadroya görevlendirilmesidir. Dikey yer değişikliği, aynı veya başka bir kurumda farklı görevleri yürüten ve farklı niteliklerin arandığı daha yüksek bir kadroya atanması, başka bir ifadeyle terfi etmesidir.

7/1979 Sayılı Kamu Görevlileri Yasası'na göre kurumlar arasındaki yer değiştirmeler / nakiller aşağıdaki kıstaslara göre ve Kamu Hizmeti Komisyonunun onayı ile mümkün olmaktadır.

- Personel ihtiyacı oluşan kurumun kuruluş yasasında boş kadro bulunması
- Yer değiştirme yapılacak kurumlar arasında anlaşma sağlanması
- Yer değiştirecek kamu görevlisinin bulunduğu kadro ile yeni atanacağı kadronun aynı öğrenim koşulunu gerektiren hizmet sınıfında bulunması ve derecelerinin eşit olması
- Yer değiştirecek kişinin atanacağı kadronun aranan niteliklerini taşıması
- İlçeler arası yer değiştirmelerde kamu görevlisinin rızasının alınması

Benzer koşullar, 6/2009 Sayılı Kamu Sağlık Çalışanları Yasası'nda da bulunmakla beraber, Kamu Görevlilerinin Yasası'nın bir adım önüne geçerek aynı ilçe

içindeki sağlık kurumları arasında yapılacak yer değiştirmeler Kamu Hizmeti Komisyonu yerine Sağlık Bakanlığı ile Personel Dairesi tarafından yapılmaktadır.

25/1985 Sayılı Öğretmenler Yasası'na göre ise yer değiştirmelerde, öğretmenlerin tercihlerinin alınması, tercihlerin önceliklere bağlı olarak bir sıraya bağlanması ve birinci tercihlerine göre yer değiştirme işleminin yapılması esastır. Öğretmenlerin yer değiştirmeleri her yıl 1 – 15 Temmuz tarihleri arasında Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Bu tarihten sonra herhangi bir nedenle ortaya çıkan bir münhali doldurmak veya eğitim ve öğretim hizmetlerinin kesintisiz ve etkin bir biçimde sürdürülmesini sağlamak amacıyla öğretmenlerin bir okuldan başka bir okula yer değiştirmesine yönelik münferit uygulamalar gerçekleştirilebilmektedir. İlkokul öğretmenlerinin zorunlu yer değiştirmesi yapılabilirken; orta, mesleki ve teknik öğretim kurumları ile pratik sanat okullarındaki öğretmenlerin yer değiştirmesi öğretmenin onayı ile yapılabilir.

KKTC Fokus Projesi “Kamu Çalışanları Araştırmasının” ortaya koymuş olduğu sonuçların da (Tablo 12a) işaret etmekte olduğu üzere, yer değiştirmelere karşı kamu yönetiminde bir direnç yaşanmaktadır. Kamu görevlileri genellikle muhafazakâr davranıp çalıştıkları kurumdan başka bir kurumda (özellikle de aynı ilçe içinde değilse) çalışmayı tercih etmemektedirler. Kurum yöneticileri ise ancak hizmetlerinden istifade edemedikleri, performansı düşük çalışanların başka kurumda görevlendirmesine ön ayak olmakta, yer değiştirmeyi bir yönetim değil ceza aracı olarak kullanmaktadırlar.

Kamu görevlilerinden ve yöneticilerin yer değiştirmeye gösterdiği dirence ek olarak yürürlükteki mevzuat da yer değiştirmelerini kolaylaştırmak yerine güçleştirmektedir. Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kamu görevlilerinin yer değiştirmesini ancak aynı öğrenim koşulunu gerektiren hizmet sınıfı içinde mümkün olması, Yasa'da yaratılan oldukça karmaşık ve kendi içinde toplam 54 alt sınıfa ayrılan hizmet sınıfı yapısını düşündüğümüzde neredeyse imkânsıza yakın bir koşul gibi duyulmaktadır. Benzer şekilde, kurumlar arası anlaşma sağlanması veya yer değiştirecek kişinin kuruluş yasasındaki boş kadro için aranan nitelikleri karşılaması gibi koşullar, bir önceki bölümlerde irdelenen kuruluş yasalarından ve personel bilgi sisteminin insan kaynakları planlamasında kullanılmamasından kaynaklanan sorunları ile

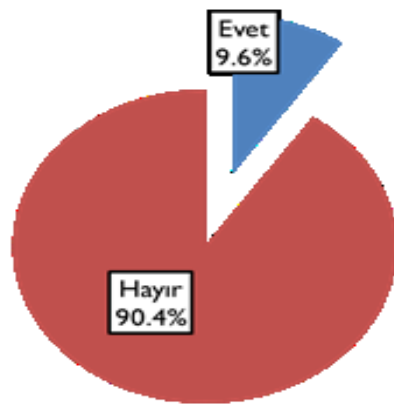
ilişkilendirildiğinde, yer değiştirmeleri teşvik edecek şartların olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Öğretmenler Yasası'nda ise Kamu Görevlileri Yasası kapsamında yaşanan sorunlardan daha farklı olarak, orta, mesleki ve teknik öğretim kurumları ile pratik sanat okullarındaki öğretmenlerin yer değiştirmesinde öğretmenin onayının alınması zorunluluğuna bağlı sorunlarla karşılaşmaktadır. İlkokul öğretmenleri için aranmayan bu koşulun ortaöğretim için aranması, ortaöğretimde örgütlü sendikaların daha güçlü olmasından kaynaklanmakta ve öğretmenlerin bireysel istekleri pahasına kamu eğitim sistemindeki kaynakların etkin kullanılmasına zarar vermektedir.

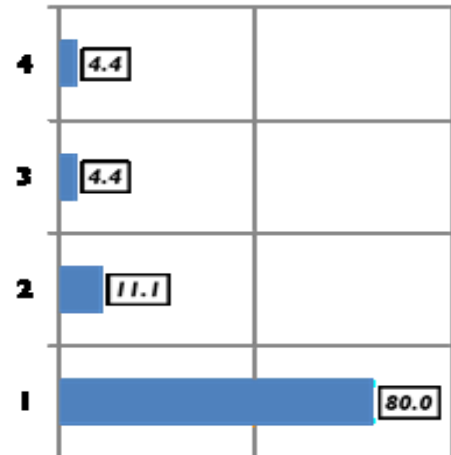
Tablo 12b'den de görüldüğü üzere en sık yer değiştirenler kamu sağlık çalışanları olup, bu durum, onlara uygulanan mevzuatta yer değiştirme kurallarının göreceli olarak daha esnek olması ve hastaneler arasındaki işbirliğine bağlı olarak ihtiyaçların daha doğru saptanması ile açıklanmaktadır.

Tablo 12a Kurum Değiştirme Durumu (Son 5 Yıl)

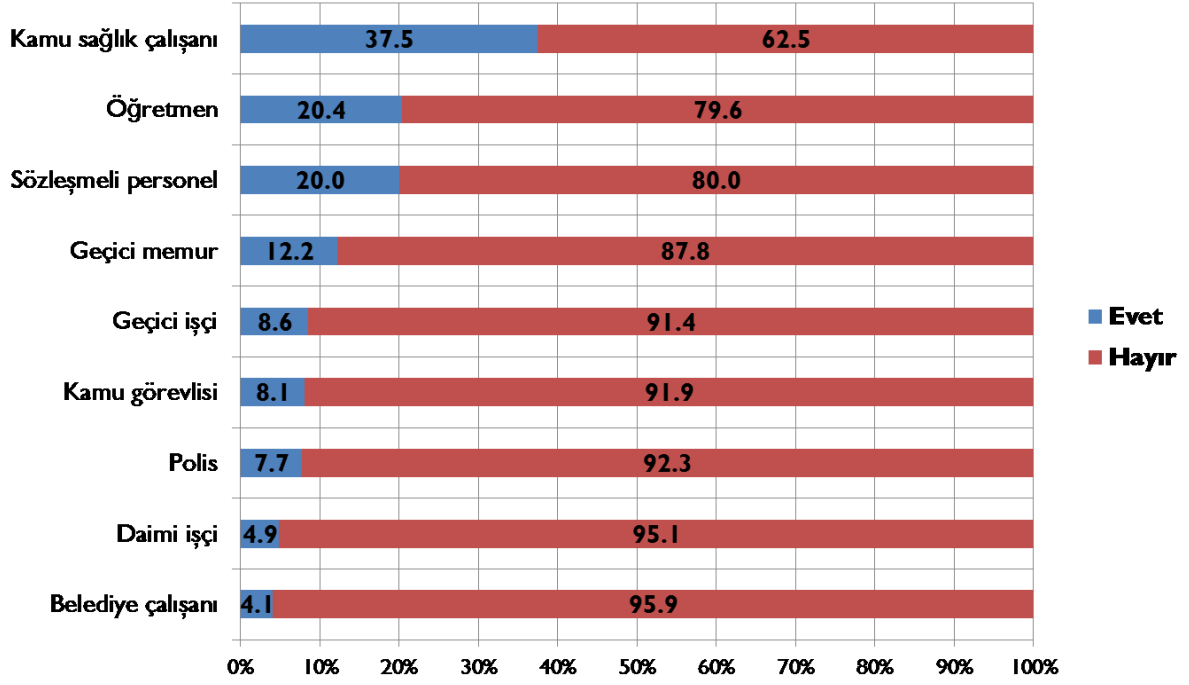
Kurum değiştirdiniz mi?



Değiştirdiyseniz kaç tane?



Tablo 12b Kurum Değişirme Durumu (Çalışanın Statüsüne Göre)



4.3. Performans Değerlendirme Sistemi

Performans değerlendirme sistemi, kamu yönetiminin genel etkinliğinin ve hizmet kalitesinin artırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Performans değerlendirme sistemi sayesinde yöneticiler, kurumsal performans hedefleri ile çalışanların kişisel performans hedeflerini daha iyi örtüştürebilmekte, bir performans yılı içerisinde kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesine olan katkılarını daha iyi değerlendirerek, yeniden yönlendirebilmektedir. Performans değerlendirme sistemi, ayrıca, terfi ve maaş bonusları gibi bir kamu görevlisinin işteki motivasyonunu doğrudan etkileyebilecek teşviklerle ilişkilendirilmeye elverişli bir yapıdadır. Buna ek olarak, performans değerlendirme sistemi, bir kamu görevlisinin geliştirmeye ihtiyaç duyduğu nitelikleri ortaya koymada ve buna bağlı hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını planlamada etkili bir araçtır.

Kamu Görevlileri Yasası'nda Şubat 2008'de gerçekleştirilen değişiklikle, sicil sisteminden performans değerlendirme sistemine geçilmiştir. Ancak, ülke ölçeği ve kamu yönetimi yapısı gözetenmeden getirilen bu sistem, karmaşıklığı ve performansın artırılmasından çok nasıl ölçüleceğine yoğunlaşmasından ötürü, uygulamaya dönük birçok soru işaretlerini ve şikâyetleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin, yapılan bir inceleme sonucu, ortalama 5 – 10 çalışandan sorumlu bir değerlendirme amirinin yılda en az 30 gününü performans değerlendirmeye ayırması gerektiği ortaya çıkmıştır.

Ayrıca, performans sistemine yönelik çalışmaların sürdüğü bir aşamada, kıdeme dayalı “otomatik terfi” sistemi getiren yasal düzenlemenin ardışık şekilde (2006 ve 2007) Meclis tarafından kabul edilmesi, performansa dayalı teşviklerin (kademe ilerlemesi, terfi hakkı kazanma gibi) yaratılmasının önüne geçmiştir.

Sonuç olarak ise, Kamu Görevlileri Yasası kapsamındaki kurumların %90'a yakın bir bölümü performans sisteminin gerektirdiklerini yerine getirmediği için 2010 yılında sistemin basitleştirilmesi gündeme gelmiş ve yürürlükteki Performans Değerlendirme Tüzüğü değiştirilmiştir.

Personel yönetimine ilişkin çok daha yapısal sorunların bulunduğu kamu görevinde, Tüzük değişikliği de maalesef beklenen etkiyi yaratamamıştır. Personel Dairesinden son temin edilen istatistiklere göre, kurumların yalnızca %20 – 25'i vakit ayırıp performans formlarını doldurmaktadır. Kurumlardaki sözleşmeliler, geçici memurlar ve işçiler ise çalışanların önemli bir yüzdeliğini oluşturmalarına ve asıl ve sürekli görevleri yürütmelerine rağmen sistem kapsamında değildirler.

Kamu Görevlileri Yasası'nda yapılan değişiklik ile getirilen performans sistemi, teşvik edici sonuçlar ortaya koyamadığından, özel yasalara tabi kamu görevlilerinin sicil sisteminden performans sistemine geçmesi gibi bir girişimde bulunulmamıştır.

4.4. Hizmet içi Eğitim

Hizmet içi eğitim, bir kamu görevlisinin performansı üzerinde doğrudan etki yaratacak niteliklerini (örneğin, rapor hazırlamak, kendini sözlü olarak ifade etmek, takım çalışmasında yapıcı tavır sergilemek gibi) geliştirmede çok önemli bir yere sahiptir.

Bir ÷lkedeki hizmet içi eēitim sisteminin çalışıp çalışmadığını ve etkisini ortaya koymadaki temel göstergeleri şu şekilde sıralanmak mümkündür:

- Hizmet içi eēitimi organize etmekten sorumlu bir kurumun bulunması,
- Eēitim ihtiyaçlarına yönelik düzenli eēitim programlarının hazırlanması,
- Hazırlanan eēitim programlarının uygulanabilmesi için yeterli kaynaēın ayrılması ve
- Hizmet içi eēitim programlarına düzenli katılımının saēlanması.

Bu göstergeler ışıēında kamu görevindeki hizmet içi eēitim sistemini deēerlendirdiēimizde birçok eksikliēin olduēu ortaya çıkmaktadır. Bu eksikliklerin baēında, Kamu Görevlileri Yasası'nda öngör÷lmesine raēmen, eēitim ve yetiştirme etkinlikleri düzenleyecek bir eēitim merkezinin kurulmamış olması gelmektedir. Ayrıca, mali yıl bütçesinin hazırlanmasına paralel, Personel Dairesi ve Bakanlıkların işbirliğinde, kamu görevlilerinin ihtiyaçlarına yönelik hazırlanan yıllık hizmet içi eēitim programlarına bütçeden kaynak aktarımı yapılmaması, hizmet alımı şeklinde düzenlenebilecek eēitim çalışmalarının da önüne geçmektedir.

Benzer şekilde, özel yasalara tabi kamu görevlileri ve diēer kamu personeline tanınan hizmet içi eēitim imkânları da yok denecek bir boyuttur.

Bölüm II: Kamu Görevlileri Yasa Taslağı ile Hedeflenenler

KKTC’de kamu personel yönetiminde reform amacıyla yeni Kamu Görevlileri Yasa Taslağı hazırlanmıştır.

Yeni hazırlanan taslak özünde siyasi takdire dayalı üçlü kararname atamalarının kapsamının daraltılacağı (depolitizasyon); çalışanla çalışmayanın birbirinden ayırt edilerek çalışanın ödüllendirileceği (liyakat); insan kaynaklarının etkin yönetiminde önemli paya sahip yer değiştirmelerin mümkün kılınacağı (mobilité) yeni bir personel yönetimi anlayışının getirilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Bu bağlamda, yeni yasa taslağı kapsamında getirilmesi planlanan değişiklikler ve bunların içeriği aşağıdaki şekilde özetlenmiştir.

- **Kamu Görevinin Kapsamının Belirlenmesi ve İstihdam Şekillerinin Yeniden Düzenlenmesi**

Anayasa’da belirtildiği üzere, kamu görevinin “*Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri*” anlattığından hareketle, yeni Kamu Görevlileri Yasa Taslağı, kamu görevlilerini “*Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri kamu yetkisi kullanarak ve kamu yararı gözeterek yerine getiren ve bu hizmetlerin gerektirdiği asıl ve sürekli kadrolara bağımsız organlar tarafından atanan ve genel bütçeden maaş alanlar*” olarak tanımlamıştır.

Asıl veya sürekli olmayan görevlerin yürütülmesinde ise sözleşmeli personel ile işçi istihdamını mümkün kılacak düzenleme öngören yeni yasa taslağı, işçi ve geçicilerle ilgili olarak mevcut sistemde yaşanan sıkıntıların (örneğin, kamu görevi kapsamına giren hizmetlerin işçi ve geçicilere gördürülmesi gibi) yaşanmaması için hangi hallerde ve yöntemle bu tür istihdamların gerçekleştirilebileceğinin sınırı çizmektedir.

- **Hizmet Sınıflarının Kamu Görevlilerinin Yer Değiştirmelerini Kolaylaştıracak şekilde Basitleştirilmesi**

Mevcut Kamu Görevlileri Yasası kapsamında, Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı; Mesleki ve Teknik Hizmet Sınıfları ve Genel Hizmet Sınıfları olarak üç ana başlığa daha sonra ise kendi içlerinde toplam 54 alt başlığa ayrılan ve gerek kişiye özel kadrolaşmaların gerekse de kamu görevlilerinin yer değiştirmelerinin (mobilité) önündeki en önemli engellerden birini oluşturan hizmet sınıfları, yeni yasa taslağı kapsamında basitleştirilmektedir.

Farklı ölçeklerdeki Avrupa ölkelerinin mukayeseli incelemesinin yapılmasına istinaden gerçekteştirilen basitleştirme soncunda hizmet sınıfları:

- Üst Kademe Yöneticileri Sınıfı
- Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı
- Genel Kamu Hizmetleri Sınıfı
- Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı
- Yardımcı Genel Kamu Hizmetleri Sınıfı
- Yardımcı Mesleki ve Teknik Hizmet Sınıfları olarak toplam 6 başlığa ayrılmıştır.

Hizmet sınıflarının basitleştirilmesinden, kurumlara özel hizmet sınıflarının veya bunlar altında kişiye özel kadroların yaratılmasının önüne geçilmesi, bu sayede ise kurumlar arası yer değiştirmelerin, insan kaynaklarından etkin istifade edilebilecek ve kamuya gereksiz istihdamın önüne geçebilecek şekilde kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Hizmet sınıflarıyla ilgili öngörölen diğer bir değişiklik ise ortaokul mezuniyeti gerektiren hizmet sınıflarının (örneğin, aşçılık ve garsonluk, araç sürücölüğu, araç bakım ve onarım, teknisyen yardımcılığı, bekçilik, odacı ve şoför gibi) kaldırılmasıdır. Kamu görevinin, asıl ve sürekli hizmetlerden oluştuğu tanımından hareketle gerçekteştirilen bu düzenleme, Devletin bu tür hizmetlerinin, İş Yasası altında istihdam edilecek olan işçiler

eliyle veya ihale mevzuatı kapsamında yapılacak hizmet alımı sözleşmeleriyle yürütülmesini hedeflemektedir.

- **Siyasi Atamalarının Sayısının Azaltılması, Yöneticilik Katmanlarının Basitleştirilmesi ve Tüm Yöneticilik Kadrolarına Atanmaların Liyakate Dayandırılması**

Yeni Kamu Görevlileri Yasası taslağının, hizmet sınıflarındaki basitleştirmeye paralel olarak getirdiği önemli değişikliklerin biri de, siyasi takdire dayalı atamaların gerçekleştiği Üst Kademe Yöneticileri Sınıfının Müsteşarlar ile sınırlandırılmasıdır. Kamu yönetiminin tarafsızlığını ve profesyonelliğini artırmayı hedefleyen bu değişiklik, beraberinde, üst kademe yöneticiliğinden alındıktan sonra müşavir unvanını alan ve herhangi bir hizmette bulunmadan genel bütçeden maaş çekenlerin sayısının üç haneli rakamlardan tek haneli rakamlara düşmesini getirecektir.

Taslak yasada, ayrıca, üst kademe yöneticisi olarak atanmada aranan nitelikler yükseltilmektedir. Kamu görevi içinden atanacak üst kademe yöneticilerinin asgari müdürlük mevkiine kadar yükselmiş olması; kamu görevi dışından atanacakların ise 6 yılı yöneticilik olmak üzere asgari 15 yıl iş tecrübesine sahip olması öngörülmektedir. Aranan niteliklerin yükseltilmesinden amaçlanan siyasi takdire dayalı atamaların belli niteliklere haiz kişiler arasından gerçekleştirilmesi ve kamu yönetiminin en üst amirleri düzeyindeki Müsteşarların liyakat ve siyasi sorumluluğu birlikte taşıyabilmesidir.

Üst Kademe Yöneticileri Sınıfı dışında kalan diğer tüm yöneticiler ise atamaların Kamu Hizmeti Komisyonu eliyle yapılacağı Yöneticilik Hizmetleri Sınıfına alınmıştır. Yöneticilik Hizmetleri Sınıfının kapsamını şekillendirmek yönünde mevcut sistemdeki yöneticilik pozisyonları yeniden gözden geçirilmiş, bazı pozisyonlara yeni görevler ve isimler atfedilirken, bazı pozisyonlar da kaldırılmıştır. Örneğin, bakanlık müdürü kadrosu, müsteşar ile bakanlık hizmet teşkilatına bağlı kurumların yöneticileri arasında ara yönetici olarak görev yapması öngörülen bakanlık genel müdürü kadrosuna dönüştürülmüştür.

Bakanlık genel müdürü, bakanlığın müsteşardan sonra gelen yöneticisi olarak görev yapacak olup, bakanlığın görevlerini yerine getirmesinde ve bakanlığa bağlı

daireler ve hizmet birimleri arasında eşgüdümün sağlanmasında müsteşara destek olacaktır. Ayrıca, bakanlık genel müdürü, müsteşarın siyasi iktidar değişikliğine bağlı olarak görevinden alınması halinde, kamu yönetiminin olmazsa olmazı olan kurumsal hafızanın bakanlık düzeyinde muhafazasını sağlayacaktır.

B müdür olarak anılan ve müdürden bir alt bareme karşılık gelen kadrolar ile müdür muavini kadroları ise yeni Kamu Görevlileri Yasası taslağında kaldırılmıştır. Dünyanın farklı yerlerinde, “piramit hiyerarşilerden kübik hiyerarşilere kayma eğilimi” olarak da bilinen ve kamu yönetimindeki hiyerarşi katmanlarının, personel verimliliğini artırmak ve yönetimde etkinliği sağlamak yönünde basitleştirmeyi amaçlayan bu düzenleme, başta şube amirleri olmak üzere yardımcı nitelikteki diğer yöneticilerin pozisyonlarını daha etkin kılacaktır.

- **Danışman Pozisyonlarının Oluşturulması**

Başbakan ve bakanlara kendi danışmanları ile çalışma esnekliğinin yasalar ile tanınmasının, siyasetin bürokrasiyi, bürokrasinin de siyaseti engellemeyeceği bir yapının kamu yönetimi içerisinde oluşturulması ve depolitizasyon reformlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından da gerekli olduğu düşüncesinden hareketle yeni Kamu Görevlileri Yasası taslağı, Başbakan için bir baş danışman ile iki danışmanın; her Bakan içinse iki danışmanın istihdam edilebileceği bir düzenleme getirmektedir.

Yetki ve sorumlulukları taslakta açıkça tanımlanan danışmanların görevleri,

- Politikaların oluşturulması, geliştirilmesi, mevzuat veya idari düzenlemeler yoluyla uygulamaya geçirilmesi, etkinliklerin izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi konularda danışmanlık yapmak;
- Siyasi ve teknik değerlendirmelere katkıda bulunmak ve
- Resmi ve özel yazışmalara yardımcı olmak şeklinde özetlenebilir.

Danışmanların bahse konu görevleri, mevcut özel kalem müdürlerinin yürütmekte olduğu görevleri de hâlihazırda kapsamakta olduğundan, bu kadro da bakanlık müdürü kadrosu gibi yeni yasa taslağının onaylanmasıyla birlikte kaldırılacaktır.

Danışmanlar kamu görevi dışından geleceklerse sözleşmeyle istihdam edilecekler; kamu görevi içerisinden geleceklerse görevlendirme yöntemiyle atanacaklardır. Baş danışmanın maaşı Müsteşarinkine, diğer danışmanların ki ise Müdüre eşit olacaktır.

Başbakan ve Bakanların görev sürelerinin sona ermesi ile birlikte danışmanların da görevleri otomatik olarak sona erecektir. Kamu görevi içerisinden gelen danışmanlar görevlerinin bitmesiyle önceki kadro görevlerine ve maaşlarına geri dönecekler ve danışmanken aldıkları maaş emeklilik amaçları bakımından herhangi bir menfaat sağlamayacaktır.

- **İnsan Kaynakları Yönetiminin Kariyerden Pozisyon Sistemine Doğru Esnekleştirilmesi**

Yeni Kamu Görevlileri Yasası taslağı, insan kaynakları yönetimini, sadece kamu görevi içindekilere yükselme şansı veren kariyer sisteminden, kamu görevi dışındakilere de belli tecrübe ve niteliklere haiz olmak ve gerçekleştirilecek sınavlarda başarılı olmak koşuluyla doğrudan yönetici pozisyonlarına atanma şansı sunan pozisyon sistemine doğru esnekletirecek düzenlemeler getirmektedir.

Benzer şekilde, Genel Kamu Hizmetleri Sınıfı veya Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı içinde yeralan bazı II. ve I. Derece yükselme kadrolarının hizmetlerin gerektiği hallerde dışarıdan geleceklere açılabilmesi için yasal zemin de taslak yasa kapsamında oluşturulmuştur.

Ocak 2008 itibarıyla yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik sisteminin temel hedeflerinden bir tanesinin de kamudan özele, özelden ise kamuya geçişleri mümkün kılacak yeni bir sistem yaratmak olduğu düşüncesiyle ortaya konan bu değişikliğin küçük ölçekli bir ülkede daha az bulunan kalifiye insan kaynaklarından istifade edilmesini artıracakı düşünülmektedir.

- **Kamu Görevine İlk Atanma ve Terfilerde İlgili Kurumların Temsilcilerine Söz Hakkı Sağlayacak Sınav Kurullarının Oluşturulması**

Mevcut sistemdeki sıkıntıların en başında gelenlerinden biri kamu görevine ilk kez atanma ve terfilerde, kurumlara hiçbir söz hakkı verilmemesi; merkeziyetçi bir

anlayışla Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından düzenlenen sınavların ise bilgi ölçme ve değerlendirmede oldukça yetersiz kalmasıdır.

Bu nedenle, yeni yasa taslağı, kamu görevlilerinin istihdam ve terfi süreçlerine ilgili kurum temsilcilerinin de müdahil olabileceği Sınav Kurulları düzenlemesini getirmektedir. Kamu Hizmeti Komisyonunun, Anayasa ile tanımlanan yetkilerinin mümkün kıldığı ölçüde getirilen bu düzenleme, aynı zamanda, kamu yönetiminin depolitizasyonu ile ilişkili olarak daha da esnekleştirilecektir.

- **Terfi ve Kademe İlerlemesinde Kıdem Yerine Liyakati Öne Çıkaran Düzenlemelerin Getirilmesi**

Mevcut personel yönetiminde en fazla rahatsızlık yaratan konuların başında terfi düzenlemeleri gelmekteydi. Bir üst derece veya sınıfta bulunan boş terfi kadrolarının zamanında açılmaması, on – on beş yıla yakın çalışmışlığı bulunan kamu görevlilerine değil terfi vermek, terfi sınavına girme hakkının bile tanınmaması sonucunda, “otomatik terfi” olarak anılan 44/2006 ve 97/2007 sayılı yasa değişiklikleri yapılmıştır.

Ne var ki, söz konusu yasa değişiklikleri, terfilerde liyakati tamamen ortadan kaldırarak kıdemi getirmiştir. 44/2006 ve bir yıl ardına gelen 97/2007, çalışanla çalışmayan arasında hiçbir ayrımın yapılmadığı ve çalışma yıllarına bağlı olarak herkesin yükselebileceği bir yönetim anlayışını kamu yönetimine getirmiştir.

Bu tür bir yönetim anlayışının sürdürülebilirliğinin olmadığı gerçeğinden hareketle, yeni yasa taslağı, terfi düzenlemelerini sil baştan değiştirmekte ve kamu görevlilerinin terfi hakkı kazanma sürelerini yedi yıldan üç yıla indirerek kıdemden çok liyakate dayalı bir sistem getirmektedir.

Benzer şekilde, kamu görevlilerinin, terfi almadan bulundukları maaş baremi içerisindeki ilerleyişi olarak bilinen kademe ilerlemesi, mevcut sistemde her çalışma yılına karşılık bir kademe ilerlemesi olarak düzenlenmektedir. Ayrıca, kamu görevine alındıktan sonra üniversite eğitimini tamamlayan veya ikinci bir üniversite bitiren veya yüksek lisans veya doktora eğitimini tamamlayan kamu görevlilerine, her eğitim yılına karşılık bir kademe ilerlemesi verilmektedir.

Kamu görevlilerinin, hizmet ve performanslarından dolayı ödüllendirilmesi anlamına gelen ve birçok ülke tarafından uygulanan kademe ilerlemesinin, kamu yönetimimizde otomatiğe bağlı olması veya kamu görevlisinin işteki performansına doğrudan etkisi olup olmayacağına bakılmaksızın kazandığı akademik tecrübeyle ilişkilendirilmesi, performansa karşılık bir ödül olarak kullanılmasını engellemektedir.

Bunun değiştirilmesi yönünde ise yeni yasa taslağı, performans değerlendirme sonuçlarını, kademe ilerlemesi üzerinde doğrudan etkili kılmanın yanı sıra akademik eğitime karşılık verilen kademe ilerlemelerini kaldırmaktadır.

- **Performansa Dayalı Yönetim Anlayışının Geliştirilmesi ve Performans Değerlendirme Sonuçlarının Ödül-Ceza ile İlişkilendirilmesi**

Şubat 2008 tarihinde mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nda gerçekleştirilen değişiklikle sicil sisteminin yerini alan performans değerlendirme sistemi, kamu genelinde memnuniyetle karşılanmakla beraber, getirdiği düzenlemelerin karmaşıklığı ve değerlendirme formunun çalışanın performansının artırılmasından çok nasıl ölçüleceğine yoğunlaşması, uygulamaya dönük birçok soru işaretlerini ve şikâyetleri de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, Nisan 2010 tarihinde sistemi basitleştirerek uygulanabilirliğini artıracak yeni bir Performans Değerlendirme Tüzüğü Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

Yeni Kamu Görevlileri Yasası Taslağı ile hedeflenense, Nisan 2010 tarihli Performans Tüzüğü'nün getirdiği değişiklikleri yasa düzeyinde kalıcılaştırmak ve ödül-ceza uygulamaların daha da etkinleştirmektir.

Ödül-ceza uygulamalarının etkinleştirilmesi yönünde getirilen değişikliklerden en önemlisi, “genel performansı” iki yıl üst üste olumsuz gelen kamu görevlisinin, başka bir amirin gözetim ve denetimine verilecek, o amirin denetiminde de iki yıl üst üste olumsuz performans alması halindeyse kamu görevi ile ilişkisinin Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından kesilecek olmasıdır.

Benzer şekilde, kamu görevine ilk atanama sonrasında geçirilen aday döneminde, aday kamu görevlisinin, “adaylığa ilişkin performansının” olumsuz gelmesi halinde,

kamu görevi ile ilişkisinin Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından kesilmesi öngörülmüştür. Mevcut yasadaki 1 veya 2 yıl yerine, 6 ay veya 1 yıla indirilen adaylık döneminin, mümkün olan en optimum düzeyde kullanılması, bu sayede de, asıl ve sürekli kadrolara atanmanın kişilerin tabi olacağı birkaç saatlik yarışma sınavının ötesine geçmesi hedeflenmektedir.

Olumsuz değerlendirilen kamu görevlilerinin, her olumsuz değerlendirme sonrası Kamu Hizmeti Komisyonu'na itirazda bulunma hakkı veya mahkemede dava açma hakkı saklı kalacaktır.

- **Disiplin İşlemi Başlatma ve Sonlandırma Süreçlerinin Etkinleştirilmesi**

Yasa, tüzük ve yönetmeliklerin, kamu görevlilerine yüklediği ödevlere uyulmasında disiplin işlemlerinin etkinliğinin şüphesiz büyük rolü bulunmaktadır. Etkin uygulanan disiplin işlemleri, kamu yönetiminin iç düzen ve işleyişinin sağlanmasında önemli bir gerekliliktir. Yeni yasa taslağı, kamu görevlilerinin uyması gereken ödevler ile disiplin cezaları arasındaki bağı güçlendirirken, disiplin işlemlerinin ilgili kurumun en üst amirleri olarak tanımlanan müdür veya diğer yöneticiler tarafından başlatılması ve yürütülmesine yönelik de değişiklikler getirmektedir.

- **İzin Haklarının AB'nin Çalışma Hayatını Düzenleyen Yönetmelikleri ile Uyumlaştırılması**

İzin hakkı kapsamında izinlerde aylık sistemden yıllık ve kademeli sisteme geçiş öngörülmektedir. Buna göre yeni yasa taslağı ile birlikte;

- 0-5 yıl hizmeti olanlara 22 iş günü
- 6-10 yıl hizmeti olanlara 24 iş günü
- 11-15 yıl hizmeti olanlara 26 iş günü
- 16-20 yıl hizmeti olanlara 28 iş günü
- 21 yıl ve üzeri hizmeti olanlara 30 iş günü izin hakkı verilmektedir.

Her kamu görevlisi yılda en az 22 iş günü izin kullanmak zorunda olacak, bir yıldan diğer yıla aktarılabilecek izin süresine ise kısıtlama getirilecektir.

Doğum izni, yine Avrupa Birliği standartlarına uygun olarak hamile kamu görevlilerine doğumdan önce 6 hafta, doğumdan sonra 10 hafta olmak üzere toplam 16 hafta tam ödenekli hamilelik ve doğum izni olarak düzenlenmektedir.

Mevcut yasada yılda 42 gün olan ve birçok kamu görevlisi tarafından suiistimal edilen hastalık izni ise yeni yasa taslağı ile değiştirilmekte ve bir yıl içinde en fazla 15 iş günü olarak düzenlenmektedir. 15 gününün üzerinde getirilen doktor raporları, Sağlık Kuruluna sunulacak ve onaylanmamaları halinde kamu görevlilerine maaş tahakkuk ettirilmeyecektir.

Haftalık çalışma saatlerinde ise bir değişikliğe gidilmemekte, mevcutta olduğu şekliyle yaz ve kış dönemlerinde 39 saat olarak öngörülmektedir.

- **İntibakların Kazanılmış Haklara Halel Getirmeden Yapılmasını Düzenleyen Geçici Maddeler**

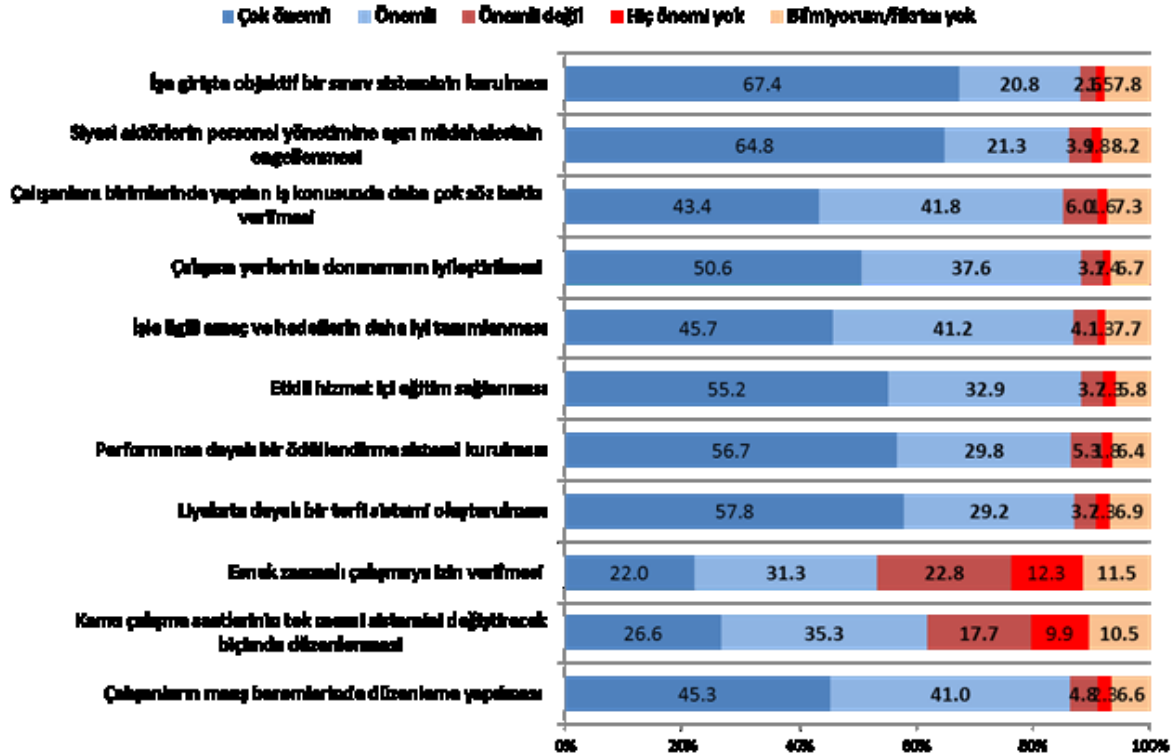
Yeni Kamu Görevlileri Yasa Taslağı, son olarak, basitleştirilen hizmet sınıflarına intibaklarına ve kadrosu kaldırılan kamu görevlilerinin mağduriyet yaşamamalarına ilişkin hususları geçici maddeler ile düzenlemektedir. Geçici Maddelerden hedeflenen mevcut kamu görevlilerinin yeni sistemdeki düzenlemelerden olumsuz etkilenmemesini garanti altına alırken, reform inisiyatifinin yürüyebilmesini sağlamaktır.

KKTC personel yönetiminin iyileştirilmesi yönünde personel yönetiminde temel yasa görevini gören ve diğer personel yasaları için ölçüt oluşturan Kamu Görevlileri Yasası'na alternatif yeni bir yasa taslağının hazırlanmış olması doğru yönde ve desteklenmesi gereken bir reform inisiyatifi olmakla beraber sadece bir başlangıçtır. Tespitler ve öneriler bölümünde ele alındığı üzere personel sisteminin köklü bir reforma ihtiyacı vardır. Etkin ve verimli bir personel sisteminin oluşturulması yönünde yasal, kurumsal ve mali düzenlemelerin eş zamanda tasarlanması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunlar yapılırken, ilgili paydaşların tamamı sürece dahil edilmeli ve en

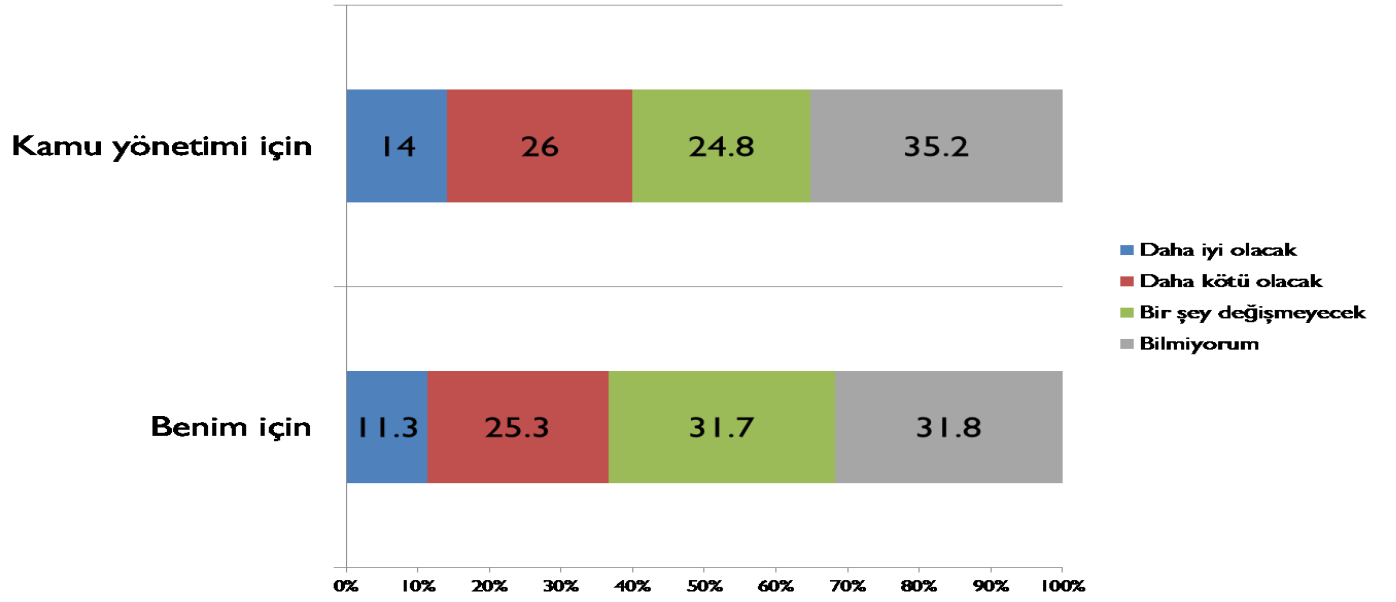
üst düzeyde siyasi destek sağlanmalıdır. Kamu personel sisteminde reformun ancak davranışsal değişikliklerle mümkün olabileceği varsayımından hareketle reformun dayandırılacağı ilke ve esaslarının ise her düzeyde içselleştirilmesi için gerekli girişimler yapılmalıdır.

Yeni Kamu Görevlileri Yasa taslağının bu yönde gidecek yolu olduğu “Kamu Çalışanları Araştırmasının” ortaya koyduğu sonuçlardan anlaşılmaktadır. Taslak yasa, kamu çalışanlarının personel yönetimi reformunda önemli addettiği (Tablo 13a) birçok konuyu adres etmesine rağmen, yürürlüğe girdiğinde beklenen etkiyi yapabilmesi için gerekli olan olumlu algı ve içselleştirmenin kamu çalışanları arasında sağlandığını söylemek zordur. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının sadece %14’ü yeni yasa taslağının “kamu yönetimi için iyi olacağına” inanırken, önemli bir bölümü bir “birşey değiştirmeyeceğine” inanmakta veya “fikri olmadığını” söylemektedir (Tablo 13b).

Tablo 13a Personel Reformunda Önemli Bulunan Konular



Tablo 13b Kamu Çalışanlarının Yeni Kamu Görevlileri Yasa Taslağını Algılama Şekli



Bölüm III: Sorunlar ve Öneriler

Bu bölümde, raporda şu ana kadar yapılan inceleme, mukayese ve değerlendirmeler ışığında KKTC personel yönetimi sistemine ilişkin başlıca sorunlara değinilecek, bu sorunların çözümüne yönelik çeşitli öneriler geliştirilecektir. Birinci bölümdeki değerlendirmeler için kullanılan çerçeveye (EK I: Personel Yönetiminin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizinde Dünya Bankası Tarafından Kullanılan Kistaslar ve Performans Göstergeleri) uygun olarak toplam 4 ana sorun tespit edilerek bunlarla ilişkili alt sorunlara yer verilecektir. Sorunlar ile çözüm önerileri arasındaki ilişkinin daha rahat gözlenebilmesi için her bir sorunun altında ise olası çözüm önerileri ele alınacaktır.

Sorun 1: Kamu personel yönetimini düzenleyen yasal çerçeve kavramsal karışıklıklara sebep olmakta ve uluslararası ölçütler ile paralellik göstermeyen unsurlar taşımaktadır.

Kamu personel yönetimini düzenleyen yasal çerçeveden temelde beklenenler şu şekildedir:

- Kamu görevinin kapsamının ve diğer kamu hizmetlerinden farkının açıkça tanımlanması
- Siyasi takdirle atanan kamu görevlileri ile profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrımın açık ve sayı olarak kamu yönetiminin ölçeği ile orantılı olması;
- Kamu görevlilerinin iş güvencelerinin yasada belirlenen koşullar ile sağlanması

KKTC’de kamu personel yönetimini düzenleyen mevzuatta ise bu yönde önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Sorun 1.1: Kamu görevinin kapsamı yeterince açık değildir ve bu durum, Anayasal aykırılık ve Devlet bütçesine ek mali külfet başta olmak üzere önemli olumsuzluklara sebep olmaktadır.

Öneri 1.1: Yasal çerçevenin incelendiği bölümde de tartışıldığı üzere, kamu görevinin kapsamının yeterince açık olmaması 1985 Anayasası’nın 120’inci maddesinde yer alan muğlak ifadeden kaynaklanmaktadır. Kısa vadede bir Anayasa reformunun gündemde

olmadığı düşünülürse, bu sorunun giderilmesi yönünde kamu personel yönetiminde bir nevi çerçeve yasa görevini gören Kamu Görevlileri Yasası'nda, kamu görevinin ve kamu görevlisinin kapsamının ne olduğunun daha açık ifade edilmesi önerilmektedir.

Bu raporun II. Bölümünde içeriği hakkında bilgi verilen yeni Kamu Görevlileri Yasası taslağında benimsenen yaklaşımın yeterince reformist ve doğru olduğu düşünülmektedir. Onaylanması halinde 7/1979 Sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın yerini alacak olan bu taslak yasada kamu görevlisinin “.....asıl ve sürekli kadrolara bağımsız organlar tarafından atanan ve genel bütçeden maaş alanlar” olarak tanımlanması, katma bütçeli ve döner sermayeli kurumlar başta olmak üzere kendi tüzel kişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına istihdam edilecek olanlara, kamu görevlilerinin sahip olduğu aynı hakların verilmemesi yönünde gerekli hukuki açıklığı sağlayacaktır.

Ayrıca, kamu görevlilerinin “asıl ve sürekli kadrolara” atanabileceğinin yeni yasa taslağında vurgulanması, normal koşullarda işçi statüsündeki çalışanlara gördürülmesi veya özel sektörden hizmet alımı yapılması gereken hizmetler için kamu görevlisi istihdam edilmesinin önüne geçecektir. Bu sayede ise kamu görevinin sadece yatay değil dikey kapsamı da darlaşacaktır.

Kamu Görevlileri Yasa taslağındaki yeni yaklaşımın onaylanması durumunda, katma bütçeli ve döner sermayeli kurumlarda çalışan personel başta olmak üzere yürürlükteki diğer personel yasalarının da gözden geçirilerek değiştirilmesi gerekmektedir.

Sorun 1.2: Siyasi takdirle atanan kamu görevlilerinin (üst kademe yöneticilerinin) kapsamı ve sayısı kamu yönetiminin ölçeğine göre oldukça fazla olup kamu yönetiminin siyasi vasfını artırmakta, kurumsal hafızasını ise zayıflatmaktadır.

Öneri 1.2: Üst kademe yöneticilerinin kapsamının sadece Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlık müsteşarları ile sınırlandırılması, müdürlük dâhil olmak üzere diğer tüm yöneticilik mevkilerine atamaların ise Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılması önerilmektedir.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası bu yönde önemli düzenlemeler içermektedir. Taslakta, üst kademe yöneticilerinin kapsamı sadece müsteşarlar ile sınırlanırken atanmada aranan

nitelikler yükseltilmektedir. Buna göre kamu yönetiminde Müdür derecesine yükselememiş kamu görevlilerinin üst kademe yöneticisi olarak atanması sınırlandırılırken, dışarıdan atanacak olanlara 6 yılı yöneticilik olmak üzere en az 15 yıl iş tecrübesi aranacaktır.

Sorun 1.3: Kamu görevi kapsamına giren asıl ve sürekli görevlerin, siyasi takdirle istihdam edilen ve kamu görevlilerinin sahip olduğu iş güvencesine sahip olmayan geçici personele ve işçilere gördürülmesi, kamu görevinin tarafsızlığı ve liyakate dayalı yönetim ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Öneri 1.3: İşçi ve geçici nitelikteki personel istihdamlarının sınırının Kamu Görevlileri Yasası'nda kesin bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. Mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nın daha en başında *“istihdam şekilleri”* olarak isimlendirilen ayrı bir maddenin olması ve *“kamu hizmetlerinin sürekli personel, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüldüğünün”* ifade edilmesi, kamu görevlilerinin çalışma koşullarını düzenlemesi beklenen bir yasada kavramsal karışıklıklara yol açmaktadır. Söz konusu kavramsal karışıklık ise bu raporun ilgili bölümlerinde de ifade edildiği üzere Hükümetler tarafından suiistimal edilerek kamu görevinin tarafsızlığına ve liyakate dayalı yönetilmesine hanel getirecek şekilde kullanılmıştır.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası'nda kamu görevini yürütmek için kamu görevlilerinin istihdam edildiği daha açık bir şekilde ifade edilmekte; taslağın kamu görevlilerinin atanma, terfi, ödev, hak ve sorumlulukları ile çalışma koşullarını düzenleyen bölümlerinden sonra gelen *“kamu görevi dışında kalan diğer kamu hizmetlerinin yürütülmesi”* olarak isimlendirilen ayrı bir bölümünde ise ancak bu tür hizmetlerin yürütülmesi için sözleşmeli ve işçi istihdam edilebileceği veya hizmet alımı yapılabileceği belirtilmektedir.

Taslak yasanın bu şekliyle onaylanmasının mevcut sistemde yaşanan sıkıntıların aşılmasını kolaylaştıracağı değerlendirilmektedir.

Sorun 2: Kamu personel yönetiminden sorumlu kurumların mevcut idari kapasitesi ihtiyaçlara cevap vermekten uzaktır.

Kamu personel yönetiminin etkinliği için oluşturulması gereken iki temel kurumsal yapı bulunmaktadır:

- Kamu görevlilerine ilişkin politikaların geliştirilmesinden, yönetiminden ve gözetiminden sorumlu olan; yasal statüye sahip; görev ve yetkileri açıkça tanımlanan kurum veya kurumların bulunması
- Kamu görevlilerine eşit ve adil muamele edilmesini sağlamaktan sorumlu bağımsız gözetim organlarının bulunması

Her iki kurumsal yapı da KKTC kamu yönetiminde mevcut olmakla beraber, KKTC Fokus Projesi tarafından hazırlanan farklı analiz raporlarında genel bir sorun olarak ortaya çıkan idari kapasite eksikliği bu kurumlarda da kendini göstermektedir.

Sorun 2.1:Kamu Hizmeti Komisyonu Başkan ve üyelerinin atanma yöntemi, Komisyon kararlarının uzlaşılı yoluyla ve bağımsız bir şekilde alınmasını teşvik etmemektedir.

Öneri 2.1: Kamu Hizmeti Komisyonu (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası'nda değişikliğe gidilerek komisyon başkan ve üyelerinin atanma yöntemi değiştirilmelidir. Değişiklik yapılırken Kamu Hizmeti Komisyonunun herhangi bir kişiye, otoriteye veya siyasi partiye yakın duruş sergilemesini engelleyecek supapların yaratılmasına özellikle dikkat edilmelidir. Alternatif yöntem olarak, nihai atama kararının yine Cumhurbaşkanında bırakılması ancak Cumhurbaşkanının atanacakları keyfi karar ile belirlemesi yerine Meclis'te temsil edilen siyasi partilerin sandalye sayılarına göre önerecekleri adaylar arasından seçmesi önerilmektedir.

Kamu Hizmeti Komisyonuna atamalara ilişkin başka bir sıkıntı ise atanmada aranan nitelikler arasında yer alan “kamu görevinden emekliye ayrılmış olmak” koşulundaki kamu görevlisi ifadesinin alışılmışın aksine dar yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, başka ülkelerde gözetim fonksiyonuna sahip organlara atanmaları oldukça yaygın bir uygulama olan emekli yargıçlar ve savcılar, kamu görevlisi sayılmadıkları iddiasıyla Kamu Hizmet Komisyonuna Başkan veya üye olarak atanamamaktadırlar.

Kamu Hizmeti Komisyonu (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası değiştirilirken bu konuya da özellikle dikkat edilmesi ve yargı emeklilerinin de atanabileceğinin gerekirse açık bir ifadeyle yasaya eklenmesi önerilmektedir.

Sorun 2.2: Kamu Hizmeti Komisyonuna bağlı faaliyet gösteren Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesi, Komisyonun görev ve sorumluklarını hakkıyla yerine getirmesini sağlamaya yardımcı olacak yeterli donanım ve insan kaynağına sahip değildir.

Öneri 2.2: Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin idari kapasitesi Kamu Hizmeti Komisyonunun güvenilirliğini, şeffaflığını ve etkinliğini doğrudan etkilediğinden, komisyonun yasasında başkan ve üyelerin atanma yöntemi hakkında yapılacak değişiklikle beraber dairenin örgüt yapısının modernleştirilmesi ve insan kaynaklarının güçlendirilmesi de gündeme alınmalıdır.

Hazırlanan Kamu Görevlileri Yasa taslağı ile Kamu Hizmeti Komisyonuna yönetici düzeyindeki kamu görevlilerini atama gibi önemli bir sorumluluk verildiği düşünülürse, dairenin sahip olduğu kapasite her zamankinden daha önemli bir hal almaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonu Dairesinin, insan kaynaklarının yönetimi konusundaki en güncel araştırmaları ve eğilimleri takip edebilecek, bu yönde ölçme ve değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi için düzenli öneriler yapabilecek ve uygulanmalarına yönelik gerekli altyapıyı oluşturabilecek yeterli sayıda nitelikli personel istihdam ederek insan kaynakları uzmanı olarak yetiştirmesi önerilmektedir.

Ayrıca, yeni Kamu Görevlileri Yasa taslağında öngörüldüğü şekilde Dairenin yönetiminden sorumlu Genel Sekter ile onun altındaki müdürlerin siyasi atama kapsamından çıkarılmaları önem taşımaktadır. Genel Sekreter ve müdürlerin görev sürelerinin hükümetin görev süresiyle ilişkilendirilmemesi ve siyasi takdir yerine liyakat ile atanmaları, görevlerini daha tarafsız yürütmelerine yardımcı olacaktır. Bu sayede, yazılı ve sözlü sınav sorularının Sınav İşleri Müdürlüğünce bazı adaylara önceden dağıtıldığı yönündeki şüphe ve söylentilerin ortadan kalkması da sağlanabilecektir.

Sorun 2.3: Kamu görevlilerinin atanmasından sorumlu diğer bağımsız komisyonların kuruluş ve çalışma esasları yeterince şeffaf değildir ve yasa ile düzenlenmemesi Anayasal aykırılık yaratmaktadır.

Öneri 2.3: Sivil Savunma Teşkilatı Atama ve Disiplin Komisyonu ile Güvenlik Kuvvetleri Komutanlığı Atama ve Disiplin Komisyonunun kuruluş ve çalışma esaslarının; Polis Hizmetleri Komisyonunun ise çalışma esaslarının ilgili yasalarda düzenlenmesi önerilmektedir. Ayrıca, bu Komisyonların istihdam ve terfilerde uyguladıkları yöntemin şeffaflaşması adına yazılı ve sözlü sınavların kapsamına ilişkin temel kurallar ilgili yasalarında, detayları ise bunlar tahtında çıkarılacak tüzüklerde düzenlenmelidir.

Sorun 2.4: Kamu görevlilerine ilişkin politikaların geliştirilmesinden, mevzuatın hazırlanmasından ve uygulanmasını izlemekten sorumlu olan Başbakanlığa bağlı Personel Dairesi, güncel ihtiyaçlara uygun örgüt yapısı ve yeterli sayıda nitelikli personeli bulunmadığından asli fonksiyonlarını etkinlikle yerine getirememektedir.

Öneri 2.4: Kurumsal çerçeve bölümünde detaylı olarak incelendiği üzere Personel Dairesine kuruluş yasası ile atfedilen fonksiyonlara ilişkin önemli bir sorun olmamakla beraber, Dairenin idari kapasitesinin zayıflığı, kamu kaynaklarının çok büyük bir bölümünün ayrıldığı personel alanında yönetim boşluğu yaratmaktadır.

Personel Dairesinin örgüt yapısının modernleşmesine ivedi olarak ihtiyaç duyulmaktadır. Dairenin kapasitesi, günü birlik işlerle rutin personel işlerine bakmanın ötesine geçerek, kamu yönetiminin etkinliğini artırmaya dönük ihtiyaç analizinde bulunabilecek ve bunlar doğrultusunda insan kaynakları politikalarına yön verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu bağlamda Personel Dairesinin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde ve Malta'da olduğu gibi Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğüne dönüştürülmesi; alt hizmet birimlerinin ise:

- Kuruluş yasalarından, kurumsal yeniden yapılanma konularından ve kurumların organizasyon şemalarının oluşturulmasından sorumlu olacak *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Dairesi*;

- Personel yönetimi politikalarının ve mevzuatının geliştirilmesinden, istihdamlar ve terfiler konusunda kurumlara danışmanlık sunmaktan, hizmet içi eğitim planlarının hazırlanmasında kurumlar arası eşgüdümü yürütmekten ve bu planın uygulanmasına dönük tüm tedbirleri almaktan sorumlu olacak *İnsan Kaynaklarının Yönetimi Dairesi* ve
- Gerek kamu görevlilerine, gerekse de diğer kamu personeline ilişkin bilgi ve kayıtların tutulacağı ve personel yönetimi ilgili tüm kurumların ortak kullanabileceği personel bilgi sisteminin oluşturulmasından ve düzenli olarak güncellenmesinden sorumlu olacak *Personel Bilgi Sistemleri ve Veri Yönetimi Dairesi* şeklinde organize edilmesi önerilmektedir.

Personel Dairesinin işlevselliği artacak şekilde Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü olarak yeniden yapılandırılması ve alt hizmet birimi olarak *Personel Bilgi Sistemleri ve Veri Yönetimi Dairesinin* oluşturulması yönünde alınacak bir karar kapsamında Hazine ve Muhasebe Dairesine bağlı personel ve emeklilik ödemeleri şubelerinin yeni kurulacak daireye aktarılmalrı da değerlendirilmelidir. Bunun gerçekleşmesi, personel bilgi sisteminin ortak kullanımını ve güncellenmesini etkinleştirerek sabit ortak maliyetleri düşürecektir. Ayrıca, şu an Hazine ve Muhasebe Dairesinin personel ve emeklilik şubelerinde bulunan insan kaynaklarından yeni daire kurulurken istifade edilebilecek ve ek istihdama gidilmesine gerek kalmayacaktır.

Sorun 2.5: Personel yönetimi politikaları ile mevzuatının uygulanmasında önemli sorumluluk düşen Bakanlıklar, bu yönde yok denecek bir kapasiteye sahiptir.

Öneri 2.5: Personel yönetiminin bir bakanlıktaki tüm hizmet birimlerini ilgilendiren ortak hizmetler (*common / horizontal services*) arasında yer almaktadır. Bu sebeple, bakanlık merkez örgütündeki ve bağlı dairelerindeki personel işlerine bakmaktan sorumlu olacak ve Başbakanlığa bağlı Kamu Yönetimi ve Personel İşleri Genel Müdürlüğü ile yakın işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışacak en fazla 2 – 3 kişilik bir birimin bakanlık merkez örgütünde oluşturulması önerilmektedir.

Sorun 3: Maaş politikası mali sürdürülebilirlik, niteliğe göre maaş ve şeffaflık ilkelerinin gerekliliklerini yerine getirememektedir.

Sorun 3.1: Personel maaşlarında mali sürdürülebilirliğin sağlanması yönünde oluşturulan ve kuruluş yasaları aracılığıyla uygulanmaya çalışılan kontrol sistemi rasyonalitesini yitirmiştir.

Öneri 3.1: Kuruluş yasası sistemine ilişkin yeni bir yaklaşımın belirlenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 115'inci ve 121'inci maddelerine dayandırılan bu sistem, Anayasa reformu olmadan kapsamlı bir şekilde değiştirilemezken, yaşanan sorunları asgariye indirmek adına içeriğinde bazı yeni düzenlemeler yapılmasının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Raporun analiz bölümde de açıklandığı üzere, kuruluş yasaları iki temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ilgili daire veya hizmet biriminin görev, sorumluk ve yetkilerine yer verilirken (Anayasa 115'inci madde: “*Daireler ve hizmet birimleri yasa ile kurulur*”), ikinci bölümde daire veya hizmet biriminde bulunacak kadroların tümü için bir kadro cetveli ile her kadro için bir hizmet şeması bulunmaktadır. Kadronun hizmet şeması, kadro adını, sayısını, hizmet sınıfını, sınıf içerisindeki derecesini, maaş baremini, kadronun görev, yetki ve sorumluluklarını ve kadroya atanacaklarda aranan nitelikleri içermektedir (Anayasa 121'inci madde: “*Kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasa ile düzenlenir*”).

Anayasa'nın bir ilerisine giderek hali hazırda mali yıl bütçe yasasında yer alan kadro sayılarının, kuruluş yasalarında da belirtilmesi, maaşlarda mali sürdürülebilirliğin sağlanması için önemli bir kontrol mekanizması olan istihdam planlamasının bütçe hazırlama sürecine paralel olarak yapılması ihtiyacını ortadan kaldırmıştır. Ayrıca, kuruluş yasası hazırlamanın zaman alıcı bir süreç olmasından dolayı kadro sayılarının gerçek ihtiyacın iki katı veya daha fazlası şeklinde belirlenmesi, doğru organizasyon yapısının oluşmasını engellemekle beraber kamudaki insan kaynaklarının yeterliliğinin değerlendirilmesi yönündeki analizleri gölgelendirmektedir.

Bu sebeple, kadro sayılarının kuruluş yasalarından çıkarılması ve mali yıl bütçe yasası ile düzenlenmesi önerilmektedir. Bunun uygulanabilirliğinin sağlanması içinse organizasyon yapısına ilişkin bağlayıcı nitelikte bazı genel kuralların Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası'nda belirlenmesi gerekmektedir. Daha açık ifade edilecek olursa, bir şube amirliğinin oluşturulabilmesi için ihtiyaç duyulan personel sayısına, bir müdürlüğün oluşturulabilmesi için ihtiyaç duyulan şube amirliği sayısına ve bir dairedaki farklı derecelerdeki kadroların toplam kadro sayısı içerisindeki yüzdeliğine ilişkin genel kuralların, organizasyon yapısına ilişkin ilkeleri ortaya koyan Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası'nda belirlenmesi, istihdamda, terfilerde ve yeni kurumların oluşturulmasında mali kontrolün sağlanmasına yardımcı olacak ve keyfi uygulamaların oluşmasını engelleyecektir.

Personel yönetiminde ve maaşlarda etkin mali kontrol ile sürdürülebilirliği tesis etmeyi başaran ülkelere bakıldığında hemen hemen hepsinin benzer kurallar yürürlüğe koyduğu görülmektedir. Söz konusu kurallar çerçevesinde yıllık olarak hazırlanan ve genel bütçe görüşmelerinin başlamasından önce Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan istihdam stratejisi sayesinde ise mali yıl bütçe yasasında, münhal kadrolar ile sayıları belirlenmekte ve istihdamlar yıl içerisinde ekstra bürokrasiye gerek kalmadan yetki alan kurumların inisiyatifinde aşamalı olarak yapılmaktadır.

Benzer kuralların ve yöntemin, KKTC kamu yönetimi tarafından benimsenmesi ve sadece genel bütçeli kurumlarla sınırlı kalmayarak kendi özel bütçesi olan kurumlar ve yerel yönetim düzeyine yaygınlaştırılması, istihdamda kontrol sistemini daha rasyonel kılacaktır.

Sorun 3.2: Maaş politikası, hizmetin niteliğine göre maaş ilkesinin gerekliliklerini yerine getirememekte ve personel verimliliğini artıracak unsurlar içermemektedir.

Öneri 3.2: KKTC kamu yönetimindeki mevcut maaş rejiminin kapsamlı bir reforma ihtiyaç vardır. Gerek Kamu Görevlileri Yasası'na gerekse de özel yasalara tabi kamu görevlilerinin maaş ve diğer özlük haklarıyla ilgili temel ilkeleri ortaya koyacak geniş kapsama sahip bir maaş yasası reformun yöntemine ilişkin seçeneklerden biri olabilirken; yürüttükleri hizmetlerin niteliğinin farklı olmasından dolayı özel yasalara tabi olan kamu

görevlilerinin maaş düzenlemelerinin yine kendi özel yasalarında düzenlenmesi başka bir seçenektir.

Maaş rejiminin reformunda izlenecek yöntemden daha önemli olan bir konu, reformun içeriğinin ne olacağıdır. Hizmetin niteliğini dikkate alarak düzenlenen bir maaş barem cetveli, personel verimliliğini artırmada önemli rol oynamaktadır. Benzer şekilde, kamu görevlisinin bulunduğu dereceye karşılık gelen maaş baremi içerisindeki ilerleyişinin (kademe ilerlemesinin), her çalışma yılına karşılık otomatik verilmesi yerine kamu görevlisinin performansına karşılık alacağı takdirle ilişkilendirilmesi, çalışma motivasyonunun artırılmasında rol oynamaktadır.

Maaş rejiminin kıstasları doğru ve şeffaf bir şekilde belirlenmesi gereken diğer bir unsur tahsisatlar ve ek mesai ödenekleridir. KKTC merkezi yönetim personel maaşları içerisinde tahsisatlar ve ek mesai ödenekleri yaklaşık % 7 – 8’lik gibi önemli bir paya sahip olduğundan, maaş reformunun bu konulardaki düzenlemeleri de kesinlikle göz ardı etmemesi gerekmektedir.

Tahsisatlar, diğer kamu personeli istihdam eden özel bütçeli kurumlar ve KİT’ler içinde emsal oluşturmakta ve çoğu kez toplu sözleşmelerde kazanılan tahsisat yüzdelikleriyle personel giderleri gereksiz yere şişirilmektedir.

47/2010 Sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş – Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlemesi Yasası’nda yukarıda dikkat çekilen konulara ilişkin bazı girişimler yapılmış olsa da, maaş reformunun personel yönetiminin yapısal nitelik taşıyan sorunlarından bağımsız yapılmaya çalışılması, kamuda verimliliği ve kaynak tasarrufunu artırmak yerine daha da olumsuz etkilemiştir.

Tüm bunlar ışığında, KKTC’deki maaş sisteminin, Kamu Görevlileri Yasa taslağında öngörülen yönetsel düzenlemeleri de (istihdam şekilleri, terfi düzenlemeleri, performans sistemi, hizmet sınıfları...vb.) dikkate alarak yeniden şekillendirilmesi önerilmektedir.

Sorun 3.3: Şeffaflık ilkesinin gerekliliklerinden biri olan personel bilgi sistemi, kurumlar arası fonksiyon dağılımından ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan sebeplerden dolayı doğru bir şekilde oluşturulamamıştır.

(Bknz. Öneri 2.4)

Sorun 4: İnsan kaynaklarının yönetimi politikaları personel verimliliğini teşvik etmekten uzaktır.

İnsan kaynaklarının yönetimi politikasının personel verimliliğini optimuma çıkarabilmesi için hedeflemesi gerekenler şunlardır:

- İstihdam ve terfilerin liyakate dayalı yapılması
- Yer değiştirmelerin gerek çalışanların gerekse de kamu yönetiminin çıkarlarına hizmet edecek bir yönetim aracı olarak kullanılması
- Objektif kıstaslara dayalı, farklı düzeydeki yöneticilerin gözden geçirdiği, sonuçları hakkında çalışanlara geribildirim yapılan ve ödül-ceza ile ilişkilendirilen bir performans değerlendirme sisteminin olması
- Etkili bir hizmet içi eğitim sisteminin olması

KKTC kamu yönetiminde gerek insan kaynakları yönetimi politikası gerekse de onu geliştirecek ve uygulayacak yeterli idari kapasite mevcut olmadığından personel verimliliğini artıracak unsurlardan da bahsetmek mümkün değildir.

Sorun 4.1: Kamu Hizmeti Komisyonu ve diğer bağımsız komisyonlar tarafından istihdam ve terfilerde uygulanan yazılı ve sözlü sınav sistemi bilgi ölçme ve değerlendirmede yetersiz kalmaktadır.

Öneri 4.1.1: Kamu Hizmeti Komisyonunun yazılı sınav soru veri tabanı iyileştirilmelidir. Bunun yapılabilmesi için, farklı ve güvenilir kaynaklar kullanarak gerek üniversite ve liselerdeki müfredata gerekse de KKTC'deki mevzuata dayalı bilgi ve analitik düşünce yeteneğini ölçücü sorular geliştirebilecek uzmanlardan veya akademisyenlerden hizmet alımı yapılması faydalı olacaktır. Ayrıca, soru bankasının oluşturulmasında ve sınavların

yapılmasında ÖSYM ile tesis edilecek işbirliği değerlendirilmesi gereken seçeneklerden biridir.

Öneri 4.1.2: Mevcut Kamu Görevlileri Yasası’ndaki 54 alt hizmet sınıfına istihdam veya terfide uygulanacak yazılı sınavın kapsamının hangi konulardan oluşacağını; sözlü sınavın ise değerlendirme kıstaslarının ne olacağını belirleyen Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü, modern bilgi ölçme ve değerlendirme yöntemlerine uygun olarak yeniden hazırlanmalıdır.

Hizmet sınıflarının sayısını 54’ten 6’ya indiren ve farklı dereceler için yazılı ve sözlü sınav ağırlıklarını yeniden belirleyen taslak Kamu Görevlileri Yasası’nın onaylanması durumunda değiştirilmesi her halükarda zorunlu hale gelecek olan Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü, özellikle sözlü sınavlarda daha reformist bir yaklaşım belirlemelidir. Yöneticilik pozisyonları için gerekli olan niteliklerin, yazılı sınavdan daha çok sözlü veya uygulamalı sınavlar ile ölçülebileceği düşünülürse, sözlü sınavda ölçülecek nitelikler ile bunların puanlandırma kıstaslarının ne olduğu Sınav Tüzüğü’nde açık olarak belirlenmelidir. Ayrıca, sözlü sınav usul ve esaslarının (örneğin, sözlü sınavda sorulacak soruların ve sorulma sırasının sınavın yapılmasının hemen öncesinde sınav paneli tarafından oybirliği ile kararlaştırılması gibi sınav panelinin uyması gereken kuralların neler olduğunun), Sınav Tüzüğü’nde veya Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte düzenlenmesi gerekmektedir.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası’nın sözlü sınavın video kayda alınması yönünde getirdiği zorunluğun önemli bir adım olduğu değerlendirilmektedir. Sözlü sınav panelini tüm adaylara eşit ve adil davranmaya teşvik edecek olan bu düzenleme, sınav sonuçlarına bir itiraz olması halinde ise Mahkemece kanıt olarak kabul edilebilecektir.

Öneri 4.1.3: Uzmanlığı ve kariyeri esas alan yeni kadroların yaratılması ve Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü’nde bu kadrolara atanma ve terfi etmeye ilişkin özel düzenlemelerin (yeterlilik ve yarışma sınavlarında diğer kadrolar için istenenden daha yüksek puan alınması, terfi koşulu olarak uzmanlık tezi hazırlanması gibi) getirilmesi önerilmektedir. KKTC Fokus Projesi tarafından hazırlanan “KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi Raporunda” da önerildiği

üzere, bu kadroların özellikle bakanlık merkez örgütlerinde oluşturulması öncelik arz etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde ve başka birçok ülkede başarı ile uygulanan kariyere dayalı uzmanlık sistemi, kamu yönetiminin politika oluşturma ve koordinasyon kapasitesini olumlu yönde etkilemekte ve kamu yönetiminin genel idari kapasitesi ile sunduğu hizmetlerin kalitesi üzerinde çarpan etkisi yaratmaktadır.

Öneri 4.1.4: Atamalarda ve terfilerde Kamu Hizmeti Komisyonunun gözetim fonksiyonu artırılmalı, kurum temsilcilerine daha fazla söz hakkı verilmelidir.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası bunun sağlanması yönünde önemli bir adım atarak kompozisyonu ağırlıklı kurum temsilcilerinin yer alacağı sınav kurulları oluşturmaktadır. Söz konusu sınav kurulları, yazılı sınavların kapsamına ilişkin Kamu Hizmeti Komisyonuna yönlendirme yapmaktan, sözlü sınavları ise Kamu Hizmeti Komisyonunun gözetim ve denetiminde düzenlemekten sorumlu olacaktır. Sözlü sınav sonuçlarına bir itiraz gelmesi ve bu itirazın Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından haklı bulunması durumunda ise sınav kurulları sözlü sınavı tekrarlamak zorunda kalacaktır.

Kamu görevlilerinin atanmalarının ve terfilerinin bağımsız organlarca yapılmasını emreden Anayasa hükmüne hâlel getirmeden tasarlanan bu düzenleme, yazılı sınavların hizmetin gerektirdiği bilgi ve nitelikleri daha iyi ölçecek konulardan oluşmasına katkı koyacak olmasının yanı sıra Kamu Hizmeti Komisyonunun sözlü sınavlardaki nispeten subjektif kararlarını dengeleyici olacaktır. Başka bir ifadeyle, sınav kurulları ile Kamu Hizmeti Komisyonunun çalışma şekline ilişkin getirilen düzenlemenin, atama ve terfi kararlarının alınmasında uzlaşa ve işbirliğini teşvik edeceği değerlendirilmektedir.

Öneri 4.1.5: Diğer Bağımsız Komisyonların, yazılı sınav için ayrı soru veri tabanı oluşturmaları maliyet açısından etkin olmayacağından, Kamu Hizmeti Komisyonunun kaynaklarından faydalanmaları önerilmektedir. Kamu Hizmeti Komisyonunun soru veri tabanı geliştirilirken bu unsur da dikkate alınmalı ve polis, sivil savunma ve güvenlik hizmetlerine istihdam edileceklerin bilgi ölçme ve değerlendirmesinde kullanılacak sorulara veri tabanında yer verilmelidir.

Sorun 4.3: Yer değiştirmeler yönetim veya kariyer gelişim aracı yerine ceza aracı olarak kullanılmaktadır.

Öneri 4.3: Yer değiştirmelerin yönetim veya kariyer gelişim aracı olarak kullanılabilmesi yönünde hizmet sınıflarının basitleştirilmesi, benzer hizmetleri yürütmekten sorumlu ve nitelikleri aynı olan kadrolar arası farklılaşmanın azaltılması ve aynı ilçe içerisindeki yer değiştirmelerde kamu görevlisinin onayının alınması koşulunun kaldırılması önerilmektedir.

Taslak Kamu Görevlileri Yasası'nın yer değiştirmeler konusundaki kuralları önerilenleri yerine getirmektedir. Ancak, bir kamu görevlisinin aynı ilçe içindeki başka bir kuruma naklinde kamu görevlisinin bulunduğu kadro ile aynı adı taşıyan boş kadronun nakil yapılacak kurumda bulunması koşulunun devam ettirilmesi uygulamada sıkıntı yaratacaktır. Kadro sayılarının teşkilat yasalarında belirlenmesi ile ilişkili olan bu sorun, öneri 3.1'in kabul edilip uygulanması halinde ortadan kalkacaktır.

Sorun 4.4: Performans değerlendirme sisteminin ödöl – ceza ilişkisine dayandırılmaması, kamu yönetimi genelinde kabullenilmesini ve etkin olarak uygulanmasını engellemiştir.

Öneri 4.4: Ödöl-ceza ilişkisine dayalı performans değerlendirme sisteminin oluşturulması ancak kamu personel yönetimindeki yapısal sorunların (politizasyon, maaş rejimi, kurumsal kapasite gibi) giderilmesine paralel olarak reform gündemine alınırsa sonuç verici olacaktır.

Küçük ölçekli ve bireysel ilişkilerin oldukça fazla olduğu KKTC kamu yönetiminde özellikle ödöl-cezaya dayalı performans değerlendirme sisteminin uygulanabilirliğin zayıf olduğu düşünülürse, getirilecek yeni düzenleme ile makul ve gerçekten ihtiyaç duyulduğunda kullanılacak bir sistem yaratılması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, performansa dayalı radikal maaş düzenlemelerinin veya kamu görevlisinin performans sonucunun bir yıl olumsuz gelmesi durumunda işten durdurulmasını gerektiren katı kuralların, KKTC kamu yönetiminde uygulanması gerçekçi duyulmamaktadır. Bu açıdan, Taslak Kamu Görevlileri Yasasının ilgili maddelerinin yeterince makul ve dengeli olduğu değerlendirilmektedir.

Sorun 4.5: Kamu yönetimine yeni alınanların mesleğe kazandırılmasını ve mevcutların yeteneklerinin farklı görev ve sorumluluklar üstlenmelerine imkan tanıyacak şekilde geliştirilmesini hedefleyen bir hizmet içi eğitim sistemi bulunmamaktadır.

Öneri 4.5: Personel verimliliği yüksek olan kamu yönetimlerine baktığımızda, hizmet içi eğitimin personel yönetimi politikalarının asli unsurunu oluşturduğu ve tüm kurumlarda yaygın olarak uygulandığı gözlenmektedir. Hizmet içi eğitimin sağlıklı ve ekonomik olarak verilebilmesi, genellikle, hizmet içi eğitimlerden sorumlu kurumun güçlü bir idari kapasiteye sahip olması ve eğitimlerin organizasyonu için gereken yeterli mali kaynağın bütçede ayrılması ile mümkün olmaktadır.

KKTC kamu yönetiminde neredeyse yok denecek düzeyde olan hizmet içi eğitimin geliştirilebilmesi, Personel Dairesinin idari kapasitesinin geliştirilmesi ve mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nda öngörülmüş olmasına rağmen bugüne kadar oluşturulamayan Kamu Eğitim Merkezi ile doğrudan bağlantılıdır. Bu bağlamda, öneri 2.4'ün benimsenmesi ve Personel Dairesinin idari kapasitesinin güçlendirilmesi durumunda, hizmet içi eğitim planları daha sağlıklı ve güçlü bir eşgüdüm içerisinde hazırlanabilecek ve planda öngörülen eğitimlere ayrılacak kaynaklar için yerel bütçe gelirlerine ek olarak farklı kaynaklar araştırılabilecektir.

Kamu Eğitim Merkezinin oluşturulması ise bu adımı destekleyici olacaktır. Söz konusu merkezde görev alacak personel, hizmet içi eğitim planında yer alan eğitimleri kendileri yapmak yerine eğitimlerin organizasyonu için gerekli girişimlerde bulunmaktan ve lojistik hazırlıkları yapmaktan sorumlu olmalıdır. Başka bir ifadeyle, Kamu Eğitim Merkezinde istihdam edilecek personelin asli görevi, hizmet içi eğitim planlarının mümkün olan en ekonomik şekilde uygulanması için kaynak yönetimi yapmak ve farklı eğitim modellerinin denenmesini (deneyimli kamu görevlilerinden faydalanılması, kamu üniversiteleri ile işbirliği, Türkiye Cumhuriyeti ile işbirliği, yabancı donörler ile işbirliği ve hizmet alımı gibi) teşvik etmek olmalıdır. Bu bağlamda, personelin yeterli sayıda eğitim uzmanından ve idari destek personelinden oluşması önerilmektedir.

Kamu Eğitim Merkezi için ayrılacak binanın ve bina içi donanımın ise hizmet içi eğitimlerde kullanılmaya elverişli olması önem taşımaktadır.

Kaynakça

Acuna – Alfara, J. and Asis, M. (2001) “Civic Participation in National Governance”, available at http://www.worldbank.org/governance/ac_courses.htm

Aksoy, Ş. (2007) “Kuzey Kıbrıs Kamu Personel Sistemi ve İşleyişine Yönelik Değerlendirmeler”, Paper Prepared for Public Administration International

Clements, B., Gupta, S., Karpowicz, I. & Tareq, S. (2010) “Evaluating Government Employment and Compensation” International Monetary Fund, Washington DC.

Huther, J. and Shah, A. (1998) “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”, World Bank Research Paper, Washington DC.

International Monetary Fund (2001) “Government Finance Statistics Manual 2001”, Washington DC.

Knack, S. (2001) “Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis”, available at <http://siteresources.worldbank.org>

Kraay, A. And Kaufmann, D. (2003) “ Governance and Growth: Causality which way?”, available at <http://www.uoit.ca/sas/governeanceAndCorr/GovGrowth.pdf>

Meyer-Sahling, J. (2009) “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, Sigma Paper, No:44

Numberg, B. (2000) “Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe”, World Bank Technical Paper: Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Series, Washington DC.

OECD (2008) “The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries”, Paris, OECD

OECD (2008) “The State of the Public Service”, Paris, OECD.

OECD (2011) “Government at a Glance”, Paris, OECD

World Bank (2012) The World Bank’s Wage Bill and Pay Compression Website.

<http://data.worldbank.org/data-catalog/wage-bill-pay-compression>

World Bank (2012) The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20127422~menuPK:286310~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html>

Ek 1: Personel Yönetiminin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizinden Dünya Bankası Tarafından Kullanılan Kistaslar ve Performans Göstergeleri

Ref.	İyi Uygulama Kistasları	Performans Göstergeleri ve Ülke Örnekleri
A.Yasal Çerçeve Aranan Özellikler: - Kamu görevinin kapsamının ve diğer kamu hizmetlerinden farkının açık olarak tanımlanması - Kamu görevlilerin uygulanan temel bir yasanın olması - Kamu görevlilerinin tarafsızlığının sağlanması yönünde uymaları gereken etik kuralların (ödev, hak ve yasakların) temel yasada açıkça belirlenmesi; siyasi takdirle atanan kamu görevlileri ile profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrımın açık ve sayı olarak kamu yönetiminin ölçeği ile orantılı olması; kamu görevlilerinin iş güvencelerini yasada belirlenen koşullar ile sağlanması - Görev ve yetkililerini yasadan alan bir Yüksek Yönetim Denetçisinin (Ombudsman) bulunması		
A1	Kamu görevinin kapsamı açıkça tanımlanmıştır.	Kamu görevlilerinin hangi hizmetleri yürüteceği ve nasıl istihdam edileceği yasa ile tanımlanıyor mu? Kamu görevlilerine uygulanan temel bir yasa var mı?
A2	Kamu görevlileri tarafsızdır ve siyasi kamu görevlileri ile profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrım kesindir.	Kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunması yasak mı ve bu yasa ile korunuyor mu? Siyasi atamalar ve profesyonel kamu görevlileri arasındaki ayrım açık mı? Siyasi atama sayısının kamu görevlileri sayısına oranı iyi uygulamalarla paralellik gösteriyor mu? Kamu görevlilerin iş güvenceleri ve tarafsızlıkları yasa ile sağlanıyor mu?
A3	Kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar yasa ile düzenlenmiştir.	Kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar OECD tarafından yayınlanan ilke ve kistaslar ile uyumlu mu? Çıkar çatışması veya kayırmacılığa sebep olabilecek durumlar öncesinde kamu görevlilerine bunu beyan etme sorumluluğu yükleyen kurallar bulunuyor mu?
A4	Vatandaşlar, kamu görevinden doğan mağduriyetlerini telafi etmek için açık ve şeffaf yöntemlere başvurabilirler.	Görev ve yetkileri yasa ile belirlenen bir Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) mevcut mu?

B. Kurumsal Çerçeve Aranan Özellikler: - Kamu görevi politikalarının geliştirilmesinden, yönetiminden ve gözetiminden sorumlu olan; yasal statüye sahip; görev ve yetkileri açıkça tanımlanan kurum veya kurumların bulunması - Kamu görevlilerine eşit ve adil muamele edilmesini sağlamaktan sorumlu bağımsız gözetim organlarının bulunması		
B1	Kamu görevinin ve insan kaynaklarının yönetimine ilişkin politikaların geliştirilmesini ve koordine edilmesini sağlayacak kurum/lar mevcuttur.	Kamu Görevlileri Yasası, kamu görevinin yönetiminden sorumlu ilgili kurumu/ları tanımlıyor mu?
		Kamu görevinin ve insan kaynaklarının yönetimine ilişkin politikalar geliştirilmekten sorumlu tek bir kurum mu var? AB ülkelerindeki genel eğilim merkezi bir kurumun, kamu görevinin yönetimine ilişkin temel çerçeveyi ve politikaları oluşturmasıdır.
		Kamu görevinin ve insan kaynaklarının yönetimine ilişkin politikaları oluşturmaktan sorumlu olan kurum, bu politikalara uyulduğunu ve etkin olarak uygulandıklarını denetleyecek yeterli idari kapasite ve otoriteye sahip mi?
		İnsan kaynaklarının etkin yönetimi için Bakanlıklarda yeterli kapasite (personel sayısı ve niteliği olarak) mevcut mu?
B2	Kamu görevi politikalarının adil tutarlı ve eşit olmasını sağlamaktan sorumlu gözetim organ/ları mevcuttur.	Kamu görevi politikalarının adil, tutarlı ve eşit olduğunun gözetimini yapmakla yetkilendirilen karar organ/ları bulunuyor mu?
		Bu organ/lar aldıkları kararları uygulattırarak yeterli otoriteye sahip mi?
		Bu organ/lar işlevsel bağımsızlığa sahip mi?
		Bu organ/ların yetkileri kamu görevinin yönetimini ilgilendiren tüm politikaları kapsıyor mu? Bu organ/lar kamu görevinin etkinlik ve verimliliğini izleme ve değerlendirme kapasitesine sahip mi?

C. Maaş Politikası ve İstihdamda Kontrol Yöntemleri**Aranan Özellikler:**

- Ülkede uygulanan maaş politikasının mali sürdürülebilirlik, niteliğe göre maaş, özel sektör ile rekabet edebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin gerekliliklerini yerine getirmesi
- Maaşa rejimini ve maaşa ek olarak ödenen diğer ücretlerin (tahsisatlar, ek mesai, ödenekli izin ...vb.) basit ve şeffaf kurallara dayalı olması
- Yeni kurumların oluşturulması ve/veya kadroların ihdas edilmesine yönelik kontrol sisteminin bulunması ve bütçe kontrolünün daha etkin yapılabilmesi için tüm bilgilerin elektronik ortamdaki personel bilgi sistemine işlenmesi

C1	Kamu görevlilerinin ve toplam kamu çalışanlarının sayısı uluslararası uygulamalarla paralellik göstermektedir.	Kamu çalışanlarının toplam nüfusa oranı uluslararası uygulamalar ile uyumlu mu?
		Maaşların toplam kamu harcamaları ve GSYİH içindeki payı uluslararası uygulamalar ile uyumlu mu?
		Kamu sektörüne gereğinden fazla sayıda istihdam yapıldığına ilişkin bulgu var mı?
		Uygulanan maaş rejiminin ve istihdamın etkin kontrolü yapılıyor mu?
		Kurumların oluşturulmasında ve personelin görev tanımları ile maaşlarının belirlenmesinde kontrol sistemi var mı?
		İnsan kaynaklarının yönetiminden sorumlu kurum/lar ile Maliye Bakanlığı arasında teknolojiye ve sistemik kurallara dayalı bir iletişim mevcut mu?
C2	Maaş rejimi her düzeydeki pozisyona nitelikli personel istihdamını ve bu personelin sürekliliğini mümkün kılacak şekildedir.	Kamu görevi maaşlarının özel sektör maaşlarına oranı AB ve OECD normlarına uygun mu?
C3	Maaşa rejimi ve maaşa ek olarak ödenen diğer ücretler basit, şeffaf ve adildir.	Kamu görevinde birleşik barem uygulaması var mı?
		Barem sistemi yöneticilerin personele kolay ve şeffaf yollarla uygulayabileceği teşvikler içeriyor mu?

D. İnsan Kaynaklarının Yönetimi Politikaları ve Uygulamaları**Aranan Özellikler:**

- İstihdam ve terfilerin liyakate dayalı yapılması
- Yer değiştirmelerin gerek çalışanların gerekse de kamu yönetiminin çıkarlarına hizmet edecek bir yönetim aracı olarak kullanılması
- Objektif kıstaslara dayalı, farklı düzeydeki yöneticileri gözden geçirdiği, sonuçları hakkında çalışanlara geribildirim yapılan ve ödül-ceza ile ilişkilendirilen bir performans değerlendirme sisteminin olması
- Etkili bir hizmet içi eğitim sisteminin olması

D1	İstihdamlar liyakate dayalı yapılır.	İstihdam yapılacak kadro eşit rekabete fırsat yaratmak adına farklı yollarla alenen duyurulur mu?
		İstihdamlarda objektif değerlendirmeyi içeren rekabetçi bir süreç izlenir mi?
		İstihdamlar çoklu değerlendirmeye tabi mi?
D2	Terfiler açık, şeffaf ve liyakate dayalı gerçekleşir.	Terfi kararlarının alınmasına ilişkin kurallar ve yöntem yasayla belirleniyor mu?
		Terfi kuralları ve yöntemi yeterince açık ve şeffaf mı?
		Terfi kulları ve yöntemi kamu görevinin genelinde tutarlı bir şekilde uygulanıyor mu?
		Terfi süreci ve kararları gözetime tabi mi?
D3	Performans değerlendirmesi objektif, yeknesak, performans ve kariyer gelişimi odaklıdır.	Tüm personel için düzenli aralıklarda performans değerlendirmesi yapılıyor mu?
		Yasa ile belirlenmiş yeknesak kurallar içeren bir performans değerlendirme sistemi kamu genelinde mevcut mu?
		Değerlendirme kategorileri iyi uygulamalar ile uyumlu mu?
		Performans değerlendirme sonuçları personel yönetimine ilişkin diğer uygulamalar ile ilişkilendirildi mi?
D4	Yeni istihdam edilenlerin mesleğe kazandırılmasını ve mevcutların yeteneklerinin farklı görev ve sorumluluklar üstlenmelerine imkân tanıyacak şekilde geliştirilmesini hedefleyen bir hizmet içi eğitim sistemi bulunmaktadır.	Hizmet içi eğitim politikasına ilişkin sorumluluk açık mı?
		Hizmet içi eğitim politikası, bu yöndeki ihtiyaçlar analiz edilerek mi oluşturuluyor?
		Farklı düzeylerde çalışan kamu görevlilerine yönelik hizmet içi eğitim politikası geliştirebilecek kurumsal kapasite mevcut mu?
		Devlet bütçesinde hizmet içi eğitim için ayrı bir kalem bulunuyor mu?

Bu rapor KKTC Devleti hde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.



978-9944-927-58-1