

KOOPERATİFÇİLİK

SAYI: NUMBER: 92

NİSAN - MAYIS - HAZİRAN 1991

APRIL - MAY - JUNE 1991



TÜRK KOOPERATİFÇİLİK KURUMU



Güneş, Su, Toprak; Ve Tarıma Bereket Katmak: İGSAŞ

Toprağın bolluğu, bereketi, üreyle artıyor.
Üre, azotlu gübre. Ülkemizde üreyi
yüksek teknolojiyle, doğal gaz kullanarak
İGSAŞ üretiyor.
İGSAŞ Türkiye'nin tek "üre" üreticisi.



İSTANBUL GÜBRE SANAYİİ A.Ş.

Toprağa kuvvet, ürüne bereket.

ADRES: 41784 KÖRFEZ, KOCAELİ TELEFON: (21) 17 54 60 (10HAT), (21) 17 54 71 (10HAT)
TELEKS: 33283 İGSA TR, 33291 İGGM TR FAKS: (21) 17 46 92, (21) 17 46 98

KOOPERATİFÇİLİK

ÜÇ AYLIK KOOPERATİF İNCELEMELER DERGİSİ

Sayı: 92

Nisan - Mayıs - Haziran / 1991

Türk Kooperatifçilik Kurumu Tarafından
Üç Ayda Bir Yayınlanır
Fiyatı: 6.000.-TL
Yıllık Abone: 24.000.-TL
Yurtdışı: 48.000.-TL

Yazışma Adresi: Türk Kooperatifçilik Kurumu
Mithatpaşa Caddesi 38/A - 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 131 61 25 - 131 61 26, Faks: 134 06 46

Türk Kooperatifçilik Kurumu Adına Sahibi
Hüsnü POYRAZ

Yazı İşleri Müdürü
Prof.Dr. Rasih DEMİRCİ

Yayın Kurulu
Başkan: Prof.Dr. Celâl ER
Raportör: Erol DOK

Üye: Prof.Dr. Rasih DEMİRCİ
Üye: Alâaddin KORKMAZ
Üye: Dr. Kemâl GÖRMEZ
Üye: Osman OKTAY

Yayımlanan yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

İÇİNDEKİLER

Başyazı Devlet Müdahaleciliği Üzerine.	3
Kooperatif Ortaklığından Çıkarılmayı Gerektiren Sebepler	
<i>Yrd. Doç. Dr. Yadiğar İZMİRLİ</i>	7
Karar Teorisi / <i>Prof.Dr. Rasih DEMİRCİ</i>	
<i>Yrd. Doç. Dr. Sevinç ÜRETEN</i>	16
Antalya İli Merkez İlçesi Cam Seralarında Yer Alan Başlıca Sebzeçilik	
Faaliyetlerinde Fiziki Üretim Girdisi Talepleri Ve Üretimin	
Ekonometrik Analizi / <i>Doç.Dr. Ahmet ÖZÇELİK</i>	
<i>Zir. Yük. Müh. Ş. Aydın AYTAÇ</i>	38
Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri /	
<i>Yrd. Doç. Dr. Burhan AYKAÇ</i>	51

CO-OPERATION

A QUARTERLY PUBLICATION ON COOPERATIVE WORKS

NUMBER: 92

April - May - June / 1991

Quarterly Published by the Turkish Co-operative Association

Correspondence Address:

Türk Kooperatifçilik Kurumu

Mithatpaşa Caddesi 38/A - 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 131 61 25 - 131 61 26, Faks: 134 06 46

Proprietor on behalf of the Turkish Co-operative Association

Responsible Editor

Hüsnü POYRAZ

(The opinions expressed in the articles belong to the authors)

CONTENTS

Editorial / State Intervention.....	3
Reasons Leading to the Dismissal From the Cooperative Membership Associate Prof.Dr. Yağıgar İZMİRLİ.....	7
Decision Theory Prof.Dr. Rasih DEMİRCİ, Associate Prof. Dr. Sevinç ÜRETEN.....	16
Demands for Physical Production Inputs in the major vegetable growing activities taking place in the glass-built greenhouses located in the Central District of Antalya province and Econometric Analysis of Production Associate Prof. Dr. Ahmet ÖZÇELİK, Diplome Agricultural Engineer Ş. Aydın AYTAÇ.....	38
Stucture, development and problematic aspects of the management of Turkish Civil Servants Associate Prof. Dr. Burhan AYKAÇ.....	51

Baskı: THK BASİMEVİ İŞLETMECİLİĞİ

Tel: 341 90 60

ANKARA

Başyazı

DEVLET MÜDAHALECİLİĞİ ÜZERİNE

Bir ülkede kooperatif sistemi tartışırken en önemli husus kooperatif devlet ilişkilerinin gözden geçirilmesidir. Çünkü kooperatifçilik politikasının başarı veya başarısızlığında en önemli faktör, devletin kooperatifçilik hareketine yaklaşım biçimidir. Bu yaklaşım şekli hem devletin kooperatifçiliğe verdiği önemde hem de kooperatifçiliği destekleme anlayışının niteliğinde görülür. Kanaatımızca devlet kooperatifçiliği bir bütün halinde ekonomik ve sosyal kalkınmanın amacı olarak ve dayanağı olarak benimsenmelidir. Yani devlet makro seviyede uzun vadeli, hükümet değişikliklerinden etkilenmeyen devlet politikası olarak bir kooperatifçilik politikası belirlemelidir. Devlet bu konuda iki yol takip edebilir. Birincisi, başlangıçta, kendi gücüne dayanan bir kooperatifçilik hareketi kurmak; ikincisi ise, milli refahı geliştirmeyi hedef alarak hazırlanan kalkınma planlarını yürütecek teşkilatlar kurmak ve bunların zaman içerisinde birer kooperatif niteliğine bürünmesini temin etmek veya ümit etmek.

Türkiye'de 1960'lı yılların sonuna kadar ikinci yol benimsenmiştir. Devlet ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacıyla kooperatiflere yoğun devlet yardımı yapmış, ancak henüz yapılarını güçlendirmeye fırsat bulamayan bu kuruluşlara güç görevler verilmiştir. Kooperatiflerin fonksiyonları ve görevleri devlet tarafından belirlenmiştir. Kooperatife yüklenen fonksiyonlar, her zaman kooperatif faaliyetlerine aktif katkıları beklenen ortakların çıkarlarıyla aynı olmamaktadır. Ortaklarla belirlenen amaçlar olmayınca ortakların aktif çabada bulunmaları da söz konusu olmadığından, devlet yetkilileri kooperatif faaliyetlerini istekleri doğrultusunda yönlendirmek için tedbirler almakta ve kooperatiflerin yönetim ve denetimine fiilen katılmaktadırlar. Böylece, devlet tarafından kooperatifler kendi kendine yardım teşkilatları olarak çalışırken, diğer taraftan amaçların dış güçler tarafından belirlenmesi ve sıkı devlet denetimi kooperatiflerin etkin kendi kendine yardım kuruluşları olarak gelişmesini önler.

Türkiye'de kooperatifçiliğin geliştirilmesi ile ilgili artık açık bir politika belirlenmek durumundadır. Devlet güdümündeki kooperatifçiliği geliştirme programlarının amacı nisbeten bağımsız kendi kendine yardım kuruluşları geliştirmek mi olacaktır, yoksa devlet yardımı muhtaç halk kesimlerine devlet kontrolünde refah programları ulaştırmayı amaçlayan aracı kuruluşları yaşatmak mı olacaktır. Bu konuda bir karar verilmezse, başarılı ve gerçek bir kooperatifçilik hareketi için kooperatif ortakları tarafından gerçekleştirilmesi gereken, teşebbüse yeterince gelişmesi kooperatifin

sermayesine katılma gibi hususlar, devlet tarafından üstlenilmeye devam edecektir.

Türkiye devlet adamları kooperatifçiliği yayma konusunda gayret gösterirken, devletin öncülüğünü esas almışlardır. Devletin yönetim ve denetim görevlerinin zamanla azaltılarak, bu kuruluşların gerçek ekonomik kooperatiflere dönüştürüleceği düşünülmüştür. Nitekim Devletin son yıllarda Tarım Kredi Kooperatifleri ile Tarım Satış Kooperatiflerinin yeniden reorganizasyonu konusunda Dünya Bankası kanalıyla yaptırdığı araştırmalar ve bununla ilgili program kredisi alma talepleri bunun örneğidir. Fakat görülmüştür ki zamanla bu kooperatifler genelde devletin kooperatiflere yaptığı finansal yardımın kötüye kullanılmasını önlemek yönünden bu yardımla birlikte yoğun devlet müdahalesini ve denetimini de getirmiştir. Yoğun devlet müdahalesi, kooperatiflerin güçlenmesini, kooperatif ortakların harekete sahip çıkmasını önlemiş, ortakların kendi teşkilatlarını ilgilerini çekmemiş, neticede kooperatif hareketi güçlenemedikçe de devlet müdahalesi devam edegelmiştir. Böylece kooperatiflerin yaygınlaşması amacı ile devletin öncülük ederek desteklediği kooperatiflerde, sadece başlangıç dönemi ile sınırlı kalması ve giderek azalması gereken devlet yardım ve müdahalesi müesseseseleşmiştir denilebilir.

Türkiye'de devletin müdahalesinin sınırının iyi tayin edilmemiş olması, devletin kooperatiflerin denetimi ile yetinmemiş olması ve hatta kendi politikasının bir aracı olarak görmesi, zararları ortaya çıkarmaktadır. Devletin kooperatifçiliğe destek olmasının faydalarını da azaltmaktadır. Devletin güdümünde olan kooperatiflerde müdahalenin sınırının iyi belirlenmemiş olması veya belirlenmek istenmeyişi, devletin desteği ile yaşayan kooperatiflerde organizasyon içi meseleler ortaya çıkarılmaktadır. Kooperatif organizasyonlarda eğer kooperatif işleyişinde görev alan menfaat grupları varsa, burada başarılı bir işletmecilik yapabilmek için, bu gruplar arasında bir uyuma sağlamak gerekir. Yoksa menfaat çatışması güçlenip gelişeceğinden diğer grupların pasif davranışları işletmenin verimliliğini büyük ölçüde etkiler, hatta ortadan kaldırılabılır. Grupların kooperatifin işleyişine tam olarak katılmaları mümkün olmayacağı, kooperatifin iş hacmi daralır ve neticede kooperatif piyasada müessiriyetini kaybederler ve piyasadan çekilir. Türkiye'de hakim olan güdümlü kooperatifçilikte, bu tür başarısızlık söz konusu olmakta ve kooperatifler işletme olmaktan çıkıp bir devlet organı haline dönüşmektedir. Özellikle kooperatiften istifade etmesi beklenen ortaklar menfaatlerini diğer menfaat gruplarına karşı koruyamamaktadırlar. Sermayesi ve mal varlığı ile ortaklara ait olan kooperatifin yönetiminde bağımsız olarak hareket edememektedirler. Yönetim kuruluna seçtikleri şahıslar dahi, ortakların hakkını koruyamamakta, daha çok devletçe tayin edilen müdürün kararı hakim olmakta ve bundan da çoğu zaman ortaklar zarar etmektedir. Yönetimde yukardan gelen kararlar, ortakların aleyhine olsa bile, bu karar işyerlerini ve mevcut statülerini kaybetmemek için uygulamak zorundadır. Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatiflerindeki üye oynaklıkları bu sebepten ileri gelir. Ortaklar kooperatife mal teslim etmekten kaçınırlar. Taahhütlerini yerine getirmezler ve bu da organizasyon içi uyumsuzluklara yol açar. Ortak menfaatinin azalması yönetime olan itimatı sarsar ve netice de kooperatif sadece devlet yardımlarının bir aracı gibi görülmeye başlar, bu ise hür ve bağımsız bir kooperatifçiliğin gelişmesini engeller.

Türkiye'de kooperatifçilik konusunda devletin hassasiyeti ortadadır. 1961 ve

1982 Anayasalarında kooperatifçilikle ilgili hükümlerin yer alması bunun en açık delilidir. 1961 Anayasasında "Devlet kooperatifçiliğinin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır" hükmünü, 1982 Anayasası "Devlet milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğinin gelişmesini sağlayacak tedbir alır" ve "Kooperatifler, Devletin her türlü denetimine tabi olup, siyasetle uğraşamaz ve siyasi partilerle işbirliği yapamazlar" hükümlerine yer vermiştir. Buna göre, ülkemizde kooperatifler için her şeyden önce sınırlı bir çerçeve çizilmekte, devletin kooperatifçiliği desteklerken milli ekonominin yararını dikkate alacağı, milli ekonominin ortam ve şartlarının gözetileceği kooperatifçiliğinin amacının üretimin artırılması ve tüketicilerin korunmasına çalışacağı ifade edilmektedir. Devletin milli ekonominin gereklerine uygun yönde çalışan üretimin artmasına ve tüketicilerin korunmasına hizmet eden kooperatiflere yardım etmesinde ancak yarar vardır. Bu yararın zarara dönüşmemesi için kooperatiflerin siyasetle uğraşmamları gerektiği, esasen amacı siyaset olmayan siyasi davranışlarının bu yol ile gerçekleşen toplumsal faydanın ortadan kalkmasına yol açacağı vurgulanmış olmaktadır.

Bilinmelidir ki, bugün gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkede, devletin müdahalesi olmadan ancak devletin yol gösterici ve destekleyici olduğu kooperatifler gönüllü işbirliğinin bir yönlendirme vasıtası şeklinde teşkilatlandırılmış bir ekonomik faaliyet şeklidir, serbest piyasa ekonomisi ve Anayasamızın şemsiyesi altında mesleki ve hayati ihtiyaç sahiplerinin birleşerek kuracakları bağımsız kooperatiflerle bugünkü ekonomik ve sayısal durumlarının düzeltilmesi imkânı vardır. 1969 yılında çıkarılan 1163 sayılı kanun bu açıdan önemli bir yasal imkândır. Bu kanuna göre kurulan kooperatiflerin teşvik edilmesi, diğer kanunlarla kurulmuş olanlarında bu kanunun kapsamına dikkatlice alınması belli bir çıkar yolu olabilir. Şüphesiz devlet milyonlarca lira kaynak aktardığı kooperatifleri denetleyecektir. Bu kaçınılmazdır, ancak bu denetimi müdahale şekline dönüştürmesi kooperasyonu ve kooperatifleşme hareketini köreltmektedir. Devlet yardım ve desteği başlangıçtan itibaren, kendi kendine yardım, kendi kendine güven ve işletmecilik ilkelerine uygun olarak yürütülmelidir. Devlet ortakların-kendi teşebbüslerini ve grup dinamiğini aktaracak veya yozlaştıracak müdahalelerden kaçınmalıdır, devlet müdahalesi kooperatif ortaklarının kooperatifi kendi çıkarları doğrultusunda kullanması, planlama, karar alma, yönetime ve sermayeye katılma katılmama konularında başlangıçtan itibaren belirli ölçüde serbest hareket etmelerine imkân sağlamalıdır. Devlet yetkilileri, Kooperatif işletmelerin daha başlangıçta verimlilik ve rantabilite esaslarına göre kurulması ve devamını sağlamalıdır. Kooperatifler demokratik kuruluşlardır. Ortakların ekonomik çıkarlarını korumak, menfaat sağlamak amacıyla faaliyet gösteren teşkilatlılardır. Seçme ve seçilerek yönetime katılma ortakların en tabii hakkıdır.

Kooperatifçilik hareketinin geniş halk kitlelerince benimsendiği ülkelerde, kooperatifler devlet veya herhangi bir kurumun otoritesini hissetmeden ortaya çıkmaktadır. Devlet sadece kooperatiflerin kuruluş ve işleyişi ile ilgili mevzuatı hazırlayıp ortaya koymakta ve kooperatif faaliyetlerinin bu mevzuata göre yürütülüp yürütülmediğini kontrol etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde şüphesiz kooperatiflere rehberlik yanında mali destek sağlanması söz konusu olmaktadır. Ancak bu durum ko-

operatif organizasyonlarda menfaat çatışmasına yol açacak seviyede devletin müdahalesini gerektirmemelidir. Kısaca ifade edersek; kooperatifçilik hareketi devletin güdümünden arındırılmalı, halkın gönüllü iştirakine ve kooperatiflerin bağımsız yönetimine dayalı teşkilat yapısı kazandırılarak her yerde yaygınlaştırılmalıdır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi toplumun bünyesine uygun isabetli bir kooperatifçilik politikası belirlenerek, onlara maddi, teknik ve denetimle ilgili destek ve yardım sağlanmalıdır. Ayrıca, ülkenin sosyo - ekonomik şartları ile uyum halinde olmayan, küçük üreticilerin üretim öncesi, üretim ve üretim sonrası meselelerine çözüm getirmeyen kooperatif teşkilatlanmaları yerine küçük üreticilerin ekonomik faaliyetlerinin bütün safhalarında hakim olmalarını sağlayan yeni özendirici tedbirler alınmalıdır. Kooperatif ortaklarının kredi ihtiyaçları karşılandığı gibi, entansif üretimin gerektirdiği gübre, tarım ilaçları, tarım makineleri ve benzeri girdilerin temininde, ihrac ve ithalinde dağıtım ve yapımında kooperatifler, hakim duruma getirilmelidir. Diğer yandan, küçük üreticilerin tasarruf güçlerinin üstünde yatırım yapmalarını gerektiren ve bu sebeple sahip olamadıkları modern araç ve gereçlerden yararlanmalarını sağlamak için, kooperatiflerin, ortakların müşterek hizmetine sunacakları makina parklarına sahip olmaları özendirilip desteklenmelidir. Kooperatifler, selektif olarak kredi uygulaması yapmak ve yatırımlarını bir projeye dayalı olmasına sağlayacak bu konuda "ihtisaslaşmış bağımsız bir finansman kuruluşu" kurulmalı ve mevcut olanlarda desteklenmelidir. Kooperatiflerin ihracatta büyük şansa sahip olduklarından, ortak ürünlerinin milletlerarası pazarlara sunulmasında, kooperatifler başlıca kuruluşlar haline getirilmeli, devlet kooperatiflere bu hedefe yönelik özendirici tedbirler getirerek ve ivedilikle uygulamaya geçmelidir.

Özetlersek, son 10 yıldır Liberal ekonomi kurallarının geçerliliği savunulmaktadır. Serbest piyasa ekonomisi düşüncede hakim olması ve fiiliyata geçirilmesi, ekonominin buna göre yönetildiği hatta tek alternatif olduğu vurgulanmaktadır. Öyle ise; serbest piyasa ekonomisi içerisinde kooperatifleri daha aktif hale getirmek üzere etkili bir araç olarak kullanmak özellikle günümüzün ihtiyaçlarına tamamen uygun düşmekte ve uygulanan ekonomik politikaya yardımcı olacak niteliktedir.

1988 yılında 1163 sayılı Kanunun değişikliği gerekçesinde şu ifadeler dikkatimizi çekti; "Memleketimizde Genel Ekonomi içerisinde kooperatifler, devletin müdahalesi olmadan, vatandaşlarımızın serbest iradesine bağlı olarak, gönüllü işbirliği ile kurulan hür teşebbüsler olarak görülmektedir. Ancak, bu kuruluşların ekonomimize yararlı bir şekilde gelişebilmeleri için Devletçe desteklenip yönlendirilmelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Gönül arzu ederki; bu gerekçe çerçevesinde kooperatiflerimizi güçlenip kendi kendine yeterli organizasyonlar haline getirilsin. Yöneticilerin bu esaslara sadık kalması Türk Kooperatifçiliğinin kurtuluşu olacaktır.

Kooperatifçi Selamlarımızla.

Kooperatifçilik

KOOPERATİF ORTAKLIĞINDAN ÇIKARILMAYI GEREKTİREN SEBEPLER

Yrd. Doç. Dr. Yadıgâr İZMİRLİ

Giriş

"Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli teşekküller" (Koop. K. md. 1) şeklinde tarif edilen kooperatif, dernek ve şirketten farklı bir kişi birliğidir. Bu farklılık, ortak sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi ile ortaklık hak ve mükellefiyetlerine de yansımaktadır.

Kooperatiflerde ortaklar, sair ortaklıklarda olduğu gibi kazanç elde etmek ve paylaşmak için değil, ekonomik ihtiyaçlarını uygun şartlarla sağlamak, meslekî menfaatlerini korumak, güven altına almak maksadıyla bir araya gelirler. Başka bir ifade ile, kooperatiflerde birleşenlerin amacı ticaret yapmak değil, ortağın tüketim maddeleri gibi olağan ihtiyaçlarından, mesken edinmek gibi olağanüstü ihtiyaçlarına, meslekî faaliyetine, sağlığına, çeşitli risklere karşı güven altına alınmasına kadar geniş bir alanı kapsayan hususlarda, ortağın ekonomisini geliştirmektir. Bu sebeple, kooperatif amacının elde edilmesini sağlayan veya buna doğrudan doğruya etkili olan araç, sermaye değil, dayanışma, karşılıklı yardım ve yararlandırmadır. Bunun neticesi kooperatifte merkez kavram sermaye değil, ortaktır⁽¹⁾.

(*) G. Ü. İİBF. Öğretim Üyesi

(1) Tekinalp, Ü., *Kooperatiflerde Ortakların Kişisel Nüeliklerinin Önemi, Ortak Sıfatının Kazanılması ve Yitirilmesi*, İstanbul 1972, s. 6-7

Kooperatiflerde merkez kavram ortak olduğu için, sermaye, kişi unsuru yanında daha önemsiz ya da ikinci üçüncü derecede ehemmiyeti haizdir. Bu husus, bilhassa ortaklık sıfatının kazanılmasında ve kaybedilmesinde kendisini gösterir. Kooperatiflerde ortaklık sıfatı, anonim şirketler başta olmak üzere diğer ticaret şirketlerinde görüldüğü gibi, bir kooperatif payının aslen veya devren iktisabı ile değil giriş talebinin yetkili kurullarca kabulü ile kazanılır (Koop. K. m. 8; İsv. B. K. nun 840; Alm. Koop. K. § 15). Diğer bir ifadeyle, kooperatif payını devralan kimse, ortaklık sıfatını kazanamaz. Ortak olabilmesi için giriş talebinde bulunması ve bu talebinin kabulü şarttır. Bu itibarla "Ortaklık senedi"nin devralınmasının "ortak" sıfatının kazanılmasında hiç bir rolü yoktur⁽²⁾.

Ortaklık sıfatının önemi, bu sıfatın sona ermesinde de kendini gösterir. Şöyle ki, kişiliğe bağlı şartların ortadan kalkması halinde ve esas mukavelede yazılı hallerde kooperatife çıkarma hakkı verilmiştir. Böylece çıkarma sebeplerinin ana sözleşmede öngörülmesi istenerek kişiliğe bağlı şartlar ile çıkarma sebepleri arasında ilişki kurulması yoluna gidilmiştir. 6.10.1988 tarihli, 3476 sayılı Kanununun 4. maddesiyle değiştirilen Kooperatifler Kanununun 16. maddesinin birinci fıkrası "haklı sebeple çıkarılma" imkânını da ortadan kaldırmıştır. Oysa, maddenin değişiklikten evvelki hali, haklı sebeplerle çıkarmayı kabul ettiğinden ortağın kişiliğinin önemini çok daha iyi ortaya koyuyordu.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan anlaşılacağı gibi, kooperatiflerde kişi unsuru, yani "ortak" önemli bir kavramdır. Kooperatifte merkez kavramı oluşturan "ortağın" kooperatif ortağı iken fonksiyonu ne kadar önemli ise, ortaklık sıfatının kaybedilmesinde ve bilhassa bunun neticeleri açısından o kadar önemlidir.

Biz bu çalışmada Türk Hukuku açısından kooperatiften çıkarılmayı gerektiren sebepleri, özellikle 3476 sayılı kanunla getirilen değişikliğin mahiyetini incelemeye çalışacağız.

I- Genel Olarak Çıkarma

Çeşitli özel hukuk birliklerinde üyeliğe ait bütün hak ve mükellefiyetlerin sona ermesi, üye ile birlik arasında bütün ilişkilerin kesilmesi anlamına gelir. Üyelik ya ortağın kendi isteği ile ya da istek dışı hadiselerin gerçekleşmesi ile sona erebilir. İsteğe bağlı olanlar, ortağın ayrılması (çıkma) veya üyelik hakkının devri suretiyle; istek dışı olanlar ise, ortağın ölümü, görev ve hizmetin bitmesi ve nihayet çıkarılma şeklinde ortaya çıkar.

Bütün bu hallerde sona eren, çıkan veya çıkarılan ortağın üyeliğidir. Kural olarak özel hukuk birliği devam eder⁽³⁾.

(2) Tekinalp, s. 32.

(3) İstisnaları için bkz., BK. md. 535-536; TK. md. 185 vd.

1- Kooperatiflerde Üyelik (Ortaklık) Kavramı ve Mahiyeti

Özel hukukta bütün şahıs birliklerinin ortak nitelikleri, bu birleşmelere katılan şahısların karşılıklı ve birbirine uygun irade beyanları ile bir gaye etrafında bir "birlik" olarak toplanmalarıdır. Kanun koyucu birleşmenin şekil ve türüne göre bu birliğe, hak ve mükellefiyetlerin süjesi olabilme bakımından özel bir varlık tanımıştır⁽⁴⁾.

Kooperatifler de, ortaklarının ekonomik menfaatlerini sağlamak maksadıyla kurulan (Koop. K. md. 1) değişir ortaklı özel hukuk kişi birlikleridir. Kooperatiflerde, birliği oluşturan kişilerin nitelikleri önemli bir yer tutar. Herşeyden önce "sağlama ve koruma amacı" (Koop. K. md. 1; İsv. BK. md. 828; Alm. Koop. K. § 1) sadece ortakların kişiliklerini, yani ortakların kendilerini konu alır. Bundan başka, kooperatifin amacının elde edilmesi, bizzat ortağın kişiliğine bağlıdır. Şöyle ki; amacın elde edilmesi için ne şirketlerde olduğu gibi sermayeye, ne de derneklerde görüldüğü gibi, aidat, bağış gibi bir katkıya ihtiyaç vardır; daha da fazlasına, ortağın karşılıklı yardımına, dayanışmasına, kefaletine ihtiyaç duyulur. Amacı gerçekleştiren araçlar, doğrudan doğruya "şahsi"dirler.

Kooperatiflerde, birliği oluşturan kişilerin nitelikleri son derece önemli olduğuna göre, ortaklığa girişte ve üye sıfatının kazanılmasında diğer birliklerden farklı düzenlemelere tabi tutulması normaldir. Ancak bu hareket tarzı ile kooperatiflere ortak olma hususunda geçerli olan "açık kapı ilkesi" acaba, sınırlandırılmış mı olmaktadır? Hem girişin engellenmesi, hem de kişinin kooperatife girişini zorlayıcı yönde uygulama yapılması ile "açık kapı ilkesi"nin istisnaları ortaya çıkacaktır.

A- Açık Kapı İlkesi

Açık Kapı İlkesi, kanun ve ana sözleşmedeki giriş şartlarını gerçekleştiren ve ortak olma talebinin reddi için haklı bir sebep bulunmayan herkese, kooperatifin kapısının kapatılmaması ve böylelikle ferdi ekonomik menfaatlerin korunması imkânının aynı durumda olanlara tanınmasını ifade eder⁽⁵⁾.

Kooperatifler, kişilere ekonomik yararlar sağlamak ve bunları korumak amacıyla kuruldukları için, aynı ekonomik ihtiyaçları duyan kişilerin bu birlikte yer almaları tabii karşılanmalıdır. Esasen kooperatif birlikleri, sadece üyelerinin (ortaklarının) dayanışma ve kefaletleri ile değil, özel ve kamu kuruluşlarının yardımı, devlet bütçesine konulan fonlardan yapılan katkı, vergi muafiyetleri gibi katkılarla desteklendiklerinden, aynı sosyal ve ekonomik yapıda bulunan kişilerin kendilerine uygun düşen kooperatif birliklerinden aynı ölçüde istifade etmeleri onlar için bir hak sayılmalıdır⁽⁶⁾.

(4) Baştuğ, İ., *Limited Şirketten Çıkma ve Çıkarılma*, İzmir 1966, s.1.

(5) Tekinalp, s. 91.

(6) Şimşek, E., *Kooperatif Ortaklıklar*, Ankara 1981, s. 149

Kooperatifteki değişir ortak ve değişir sermaye unsurları, açık kapı ilkesinin bir sonucudur. Ancak, açık kapı ilkesi, her isteyeninin istediği şekilde kooperatife girebileceğini ya da kabul edilmesi gerektiğini ifade etmez⁽⁷⁾. Açık kapı ilkesinden istifade ederek kooperatife girmek isteyenler için herhangi bir sınırlama getirilememesine rağmen, ortak sayısının sabit olmaması ilkesi saklı kalmak şartıyla, ana sözleşmeye kooperatife girme hususunda ayrıntılı hükümler konulabilir.

Burada hemen şunu belirtmek gerekir ki, ana sözleşmeye konulacak bir hükmle "açık kapı ilkesi" doğrudan doğruya veya dolayısıyla ihlâl edilemez. Kanun koyucu "kooperatifin korunması ilkesi"ni de dikkate alarak açık kapı ilkesinin sınırlarını tesbit etmiştir. Açık kapı ilkesine; Kanun⁽⁸⁾ ve ana sözleşme ile⁽⁹⁾ getirilen sınırlamalarla kooperatife giriş sınırlandırılabilir⁽¹⁰⁾. Şu kadar ki, bu hükümler kooperatife girmeyi aşırı derecede güçleştiremez.

B- Kooperatife Üye (Ortak) Olmanın Şartları

Kişi birliği olan kooperatiflere üye olmak hususunda, Kooperatifler kanunuyla (md. 1/2, 2, 10, 13) açık kapı ilkesinin açıkça kabul olunduğu kuşkusuzdur. Ancak, yine de sözleşme hürriyetinin kooperatife üye olmada sınırsız olarak uygulanacağı söylenemez. Bu bakımdan kooperatife üye olmak için kanun koyucu bazı şartlar öngörmüştür. Bunları şahsi ve şekli şartlar olarak ikiye ayırabiliriz.

a- Kooperatife Girişte Şahsi Şartlar

Kanun koyucu kooperatife üye olmak isteyenlerde bazı şartlar aramıştır. Bu şartlar gerçek ve tüzel kişiler açısından ayrı ayrı ele alınmalıdır.

aa- Gerçek Kişiler Bakımından Kooperatife Üye Olmanın Şahsi Şartları

Gerçek kişiler bakımından kooperatife üye olmanın şahsi şartlarının kanunla ve ana sözleşme ile getirilen sınırlamaları vardır.

Koop. K. md. 8, "Kooperatif ortaklığına girebilmek için özel kişilerin⁽¹¹⁾ medeni hakları kullanma yeterliğine sahip olmaları gerekir" hükmü ile gerçek kişiler açısından kanundan doğan bir sınırlama getirmiştir. Kanun koyucu ancak bu suretle kooperatifin asıl amacı olan "dayanışma"nın sağlanabileceğini ve kooperatif kurucuları ile ortaklığa girme isteğinde olanların sözleşme yapma ehliyetini kazanabileceğini belirtmiştir. Yargıtayımız reşit olmayan küçüklerin kooperatife üye olamayacağını⁽¹²⁾ olmuş ise üyeliklerinin geçersizliğinin dava edilebileceğini kabul etmiştir⁽¹²⁾

(7) Poroy / Tekinalp / Çamoğlu, Ortaklıklar Hukuku, C. II, İstanbul 1976, s. 376

(8) Bkz., Koop. K. md. 8, 9, 72, 76, 77

(9) Bkz., Koop. K. md. 4/b, 3, 6

(10) Açık kapı ilkesine getirilebilecek sınırlamalar hususunda geniş bilgi için bkz., Tekinalp, s. 94 - 101

(11) Gerçek kişi olarak anlaşılması gerekir.

(12) Y. 11. HD. T. 6.7.1978, E.78/3526, K. 3591 (Çevik, O. N., Kooperatifler Hukuku Uygulaması ve İlgili Mevzuat, 3. baskı, Ankara 1990, s. 207; Aksi görüş için bkz., Tekinalp, (Ortaklıklar Hukuku) s. 349; Şimşek, s. 53

Ana sözleşmeye konacak mecburi hükümleri düzenleyen Koop. K. md. 4/b. 3'e göre "ortaklık sıfatını kazandıran ve kaybettiren" hal ve şartların ana sözleşmeye yazılması şarttır. Bu hükümlerle, ortak sıfatını kazandıran hal ve şartların gösterilmesi istenirken, aynı zamanda, açık kapı ilkesinin sınırlandırılmasına da imkân verilmiştir⁽¹³⁾

bb- Tüzel Kişiler Bakımından Kooperatife Üye Olmanın Şahsi Şartları

Kooperatifler Kanununun ortak sıfatının kazanılması ve kaybedilmesini düzenleyen ikinci kısım 9. maddesinde kooperatiflere ortak olacak tüzel kişiler gösterilmektedir. Buna göre, "Özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzel kişileri ile cemiyetler ve dernekler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifler, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur, önderlik eder ve ortak olabilirler." Kooperatife ortak olacak tüzel kişiler kanunla sınırlandırılmış olduğu için, yorum ile de olsa genişletilemez⁽¹⁴⁾.

Kanundaki bu sınırlandırmadan başka ana sözleşmeye konulacak hükümlerle de kooperatife ortak olabilecek tüzel kişilere sınır getirilebilir. Bu sınırlar maddi, mahalli veya şahsi olabilir.

b- Kooperatife Girişte Şekli Şartlar

Ortaklar, Kooperatifler Kanununun kabul ettiği esaslar dahilinde hak ve vebelerinde eşittirler (Koop. K. md. 23). Bu sebeple kurucu ortak olmak veya sonradan ortaklığa girmek, ortaklık payının miras yoluyla geçmesi suretiyle ortak olmak, hak ve vebelerde farklılık yaratmaz.

Kooperatifler, medeni hakları kullanmaya ehil olan yedi ortağın ana sözleşmeye imzalamaları, bu imzaların noterce tasdik edilmesi (Koop. K. md. 2), Ticaret Bakanlığına izin verilmesinden sonra tescil ve ilân ile kurulurlar (Koop. K. md. 3).

Tüzel kişilik kazanmış olan bir kooperatife ortak olabilmek için ise bazı şekli işlemlere ihtiyaç vardır. Bunlar:

- aa-) Ortak olma talebi,
- bb-) Kooperatif yetkili organlarının kararı ve
- cc-) En az bir ortaklık payı alınması mecburiyetidir.

II- KOOPERATİFLERDE ORTAKLIKTAN ÇIKARILMAYI GEREKTİREN SEBEPLER

Çıkarma bir ortağı, rızası hilâfına kooperatiften ayırmaktır. Kanun koyucu, kooperatif ortaklığından çıkarılmayı gerektiren sebeplerin ana sözleşmede açıkça gösterilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır (Koop. K. md. 16). Çeşitli kooperatifler açısından incelendiğinde, kooperatif ana sözleşmelerinde belirtilen kooperatiftan çıkarma

(13) Tekinalp, s. 95

(14) Şimşek, s. 53.

hallerinin hemen hepsinin bir ortağın kooperatifin devamını tehlikeye düşürdüğü hal-ler olduğu görülür. İşte kooperatif, ortaklardan birine ilişkin bir sebeple sona erme tehlikesi ile karşılaştığı takdirde kanun koyucu diğer ortaklara o ortağı çıkararak ko-operatifin ve işletmenin bütünlüğünü korumak imkânını vermiştir.

Kooperatifler Kanununun 16. maddesinde, ana sözleşmenin çıkarılmayı gerek-tiren sebepleri tayin etmesi gerektiği belirtilmiştir. Herhangi bir sınır getirilmediği için, açık kapı ilkesi, kooperatifin menfaatleri ve ortakların menfaatleri göz önüne alınarak çıkarılmaya ilişkin sebeplerin kapsam ve çevresi geniş tutulabilir.

"Ortaklıktan çıkarılmayı gerektiren sebepler" denildiği yani müşahhas sebep gösterilmesi istendiği için, genel bir hüküm öngörülüp, sebepleri duruma göre tayin etme yetkisi herhangi bir organa bırakılamaz. Meselâ "... kurul kooperatif amacına uygun tedbirleri alır ve bunlara uymayan ortakları kooperatiften çıkarabilir" gibi bir hüküm Koop. K. md. 16'nın düzenlenmesi ile bağdaşmaz⁽¹⁵⁾.

Çıkarılmayı gerektiren sebeplerin, sadece kooperatife karşı yerine getirilecek hu-kuki mükellefiyetlerle ilgili olması mecburiyeti yoktur. Sebepler, ahlaki düşüklük, uyumsuzluk, yaşlılık, kooperatif aleyhinde tutum veya düşmanca hareket, ikâmetgâh değişikliği, bir uğraşın terki gibi şahsi olabileceği gibi, kooperatifin tipi ile ilgili se-bepler de olabilir. Kooperatif üyesi olmak için aranılan şartların yitirilmesi çıkarma sebebi olarak ana sözleşmede öngörülebilir⁽¹⁶⁾.

Kooperatiften çıkarılma sebeplerinin ana sözleşme ile açıkça ve tek tek belir-lenmesi mecburiyeti, bunların kapsam ve sınırları üzerinde tereddütleri de berabe-rinde getirmektedir. Kanun koyucu hangi şartlarda ortağın çıkarılacağını belirtmedi-ği için, çıkarılma sebeplerinin dikkatli tesbit edilmemesi, ortağın çıkarılacağı kapının sonuna kadar açık tutulması, kooperatifin girişe kapatılması sonucunu ortaya çıkarabi-lir⁽¹⁷⁾. Aksine bir tutum, yani kooperatiften çıkarılmayı gerektiren sebeplerin dar tutulması halinde ise, kooperatifin varlığı ve amaca ulaşmanın yollarından olan daya-nışma ve karşılıklı yardım tehlikeye düşebilir. Bu itibarla kooperatiften çıkarılma se-beplerinin; hem kooperatifin devamını tehlikeye düşürmeyecek, hem de açık kapı il-kesini ihlâl etmeyecek şekilde tesbit edilmesi, öte yandan bütün ortaklara eşit ve ob-jektif ölçüler içinde uygulanmasını sağlayacak şekilde ana sözleşmede gösterilmesi gerekir⁽¹⁸⁾.

1- Ana Sözleşmede Belirtilen Sebeplerle Ortağın Çıkarılması

Ana sözleşmede belirtilmesi gerekli çıkarılma sebeplerine bir sınır getirilemez-se de bunları belirli gruplar halinde tasnif etmek mümkündür.

(15) Poroy / Tekinalp / Çamoğlu, s. 391

(16) Poroy / Tekinalp / Çamoğlu, s. 391.

(17) Tekinalp, s. 150.

(18) Şimşek, s. 75.

a- Kooperatifin Düzenini Bozucu Sebepler

Kooperatif, ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla kurulan bir teşekküldür. Ortakların bu amaca aykırı davranışları, kişi birliği olan ortaklıkta güven ve dayanışmayı önemli ölçüde zedeler. Yargıtayımız, kooperatiflerde ortağın genel kurul toplantısından önce seçim mücadelesi yapmasının kooperatifin manevi varlığına zarar vermiyeceğini hükme bağlarken⁽¹⁹⁾; ortağın zimmetine para geçirmesini ve güveni kötüye kullanmasını ihraç sebebi saymıştır⁽²⁰⁾.

Kooperatif ortağının kanuni haklarını elde etmek amacıyla yetkili mercilere müracaatı, kooperatifin olağanüstü toplantıya çağrılmasını talep etmesi kooperatif aleyhine faaliyet olarak kabul edilmemektedir⁽²¹⁾.

b- Üyelik Niteliklerinin Kaybedilmesine İlişkin Şartlar

Kooperatif ana sözleşmelerinde, kooperatif ortağı sıfatının iktisab edilebilmesi için gerekli olan şartlardan birinin kaybı çıkarılma sebebi olarak kabul edilebilir. Kooperatife girişte ilke, "açık kapı" olmasına rağmen, yer, faaliyet alanı, şahsi yahut maddi açıdan kooperatife girmenin sınırlanması mümkündür. İşte girişte aranan bu şartların kaybı, ana sözleşmede gösterilmek kaydı ile, kooperatif ortaklığından çıkarılma sebebi olarak kabul edilebilir. Yargıtayımız, kooperatif ortağının meslekten ayrılmasını ihraç sebebi saymıştır⁽²²⁾.

c- Şahsa İlişkin Şartlar

Çıkarmayı gerektiren sebepler sadece kooperatife karşı yerine getirilecek mükellefiyetlerle ilgili olmak zorunda değildir. Şöyle ki ortağın kişiliği gözönünde tutularak sebepler öngörülebilir. Buna göre, ahlaki uygunsuzluk, muayyen bir yaşa gelme, çalışma gücünün kaybı; tüketim kooperatiflerinde ana sözleşme ile öngörüldüğü halde her yıl belli oranda alım yapmama, faaliyet alanı aynı olan başka bir kooperatife girme şahsa ilişkin çıkarılma sebepleri olarak ana sözleşmede gösterilebilir⁽²³⁾.

2- Kanuni Sebeplerle Kooperatiften Çıkarma

Kooperatifler Kanununun 16. maddesi, çıkarılma sebeplerinin açıkca ana sözleşmede belirtilmesi gerektiğini hükme bağlamasına rağmen, öyle haller sözkonusu olur ki, bunların gerçekleşmesi üyeliğin son bulmasına yol açar.

(19) Y. TD. 10.3.1960 T., E. 60/287, K. 60/742 (Şimşek, s. 82)

(20) Y. TD. 13.12.1966 T., E. 65/1787, K. 4757 (Şimşek, s. 82)

(21) Çevik, s. 325

(22) Y. 11. HD. 22.3.1977, T., E. 77/801, K. 1380 (Şimşek, s. 87)

(23) Tekinalp, s. 153; Şimşek, s. 76.

Kooperatiften çıkarılma sebeplerinin yoğunluğu, ortağın borç ve mükellefiyetlerini yerine getirmemesinde görülür. Ortakların mükellefiyetlerini hiç veya zamanında yerine getirmemesi, herşeyden önce, kooperatifte eşitlik ilkesini bozar. Ortakların ana sözleşmede belirtilen mükellefiyetlerini yerine getirmemesi ve yerine getirmemekte direnmesi halinde üyelikleri kendiliğinden düşer (Koop. K. md. 27).

Yargıtay⁽²⁴⁾ "ortaklığı kendiliğinden düşer" ifadesini doktrinde kabul edildiği gibi bir tür "iskat" olarak görmemekte, "ortaklık hak ve sıfatının elinden alınması" ile eşdeğer bir hüküm saymakta ve "ortaklık hak ve sıfatının ortağın elinden alınmasının, kooperatif yetkili organının kararı ile olacağına ve böyle bir kararın da ortaklıktan çıkarma ile eşdeğer bulunacağına göre, Koop. K. md. 27'deki ortaklığın kendiliğinden düşmesinin dahi kooperatif yetkili organlarınca verilecek ve ortağın kooperatif ortaklığından çıkarılması sonucunu doğuracak bir kararla olacağını kabul zorunludur" demektedir⁽²⁵⁾.

3- Haklı Sebeplerle Kooperatiften Çıkarma

Kooperatifler Kanununda 6.10.1988 tarih ve 3476 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, kooperatiflerden haklı sebeplerle bir ortağın çıkarılması imkânını veren hüküm, Koop. K. md. 16'dan çıkartılmıştır. Artık, ana sözleşmede gösterilmeyen sebeplerle, sadece "haklı sebep" gerekçesiyle ortağın çıkarılması mümkün değildir.

Haklı sebep kavramı, bütün devamlı hukukî ilişkilerde, ilişkiye son verme imkânı veren genel bir fesih (veya çıkarma) sebebini ifade eder.

Haklı sebep kavramı için, bütün hukukî ilişkilerde geçerli genel bir tarif vermek oldukça güçtür. Zira, haklı sebep, her hukukî ilişkinin ve her müşahhas olayın özelliklerine göre değişen nisbî bir kavramdır⁽²⁶⁾. Bu sebeple kanun koyucunun hakime yol göstermek için verdiği örnekleri bir kenara bırakırsak, haklı sebep tarif edilmiş geniş ölçüde hakim takdirine bırakılmıştır.

Kanun koyucunun haklı sebebe bağladığı hukukî sonuç, büyük çoğunlukla hukukî ilişkiye son verilmesi (fesih, azil gibi) veya ilişkinin değiştirilmesi imkânıdır⁽²⁷⁾. Haklı sebebin kanuni fesih veya çıkarma sebebi olarak öngörüldüğü devamlı hukukî ilişkileri kapsayan bir tarif verilmek gerekirse; "haklı sebep, akde devamı objektif hüsnüniyet icabı talep edilmez hale koyan bir hukukî hadisedir"⁽²⁸⁾ denilebilir.

(24) Y. TD. 23.3.1978 T., E. 78/923, K. 1454 (Şimşek, s. 114-115).

(25) Şimşek, s. 77.

(26) Çamoğlu, E., *Kollektif Ortaklıkta Haklı Sebep Kavramı ve Ortağın Haklı Sebeple Çıkarılması*, İstanbul 1976, s. 25.

(27) Çamoğlu, s. 25.

(28) Oğuzman, K., *Türk Borçlar Kanunu ve İş Mevzuatına Göre Hizmet "İş" Akdinin Feshi*, İstanbul 1955, s. 42.

Haklı sebep kavramı nisbî bir kavramdır. Yani, haklı sebep kavramının bütün sürekli sözleşmelerde ve her türlü şartlar altında geçerli sabit ölçüleri yoktur. Tam aksine haklı sebep kavramı, her devamlı sözleşme, her ortaklık türü ve her somut olayda çekişme konusu olayın niteliklerine göre değişen bir öze sahiptir. Şu halde, her müşahhas olayda haklı sebebin varlığı olayın niteliklerine ve şartlarına göre ayrı ayrı değerlendirilmeli özellikle; müşahhas verilerin haklı sebebe bağlanan hukukî sonucu, menfaatler durumuna göre âdil gösterecek boyutlara ulaşip ulaşmadığı gözönünde tutulmalıdır. Haklı sebebin hakimın takdirine bırakılmış olmasının (MK. md. 4) sebebi de budur⁽²⁹⁾.

Hakim, verileri müşahhas olayın özellikleri içinde, menfaatler dengesini gözönünde tutarak değerlendirecektir. Bu açıdan benzer olaylara ilişkin yargı kararları veya doktrinde verilen örnekler hakime ışık tutabilir. Ancak, bunlar aynı olgulara ilişkin olsalar dahi bağlayıcı nitelik taşımazlar. Hakim, aynı zamanda, talep olunan hukukî sonuç ile sebebin haklılığı arasında bir denge kurmalıdır.

"Haklı sebebe dayanan çıkarma hakkı" diğer kanuni çıkarma hallerine oranla genel çıkarma sebebi niteliğini taşır. Diğer çıkarma sebepleri ister kanunda, ister ana sözleşmede gösterilsin, özel çıkarma sebepleridir.

1163 sayılı kanunda, 6.10.1988 tarihinde yapılan değişiklikle "genel bir çıkarma sebebi" olan "haklı sebep"le kooperatiften çıkarma kaldırılmıştır. Bundan böyle "çıkarmayı gerektiren bütün özel sebepler" in ana sözleşmede gösterilmesi gerekmektedir. Bütün özel çıkarma sebeplerinin önceden öngörülemeyeceği dikkate alınacak olursa genel çıkarma sebebinin Kooperatifler Kanunundan çıkartılmasının yerindeliği tartışılabilir.

SONUÇ

Ortaklıktan çıkarmanın, biri genel, diğerleri ise özel olmak üzere iki gurup sebebi vardır. Çıkarmanın özel sebebi ya kanunda açıkça belirtilmiş, yahut da esas mukavelede gösterilmiştir. Bu çıkarma halleri kanunda veya ana sözleşmede belirlenen özel sebeplerin varlığı halinde uygulama alanı bulurlar.

Kooperatiflerde genel çıkarma sebebi olan haklı sebeple çıkarma hakkı 1163 sayılı kanunda yapılan değişiklikle kaldırılmıştır.

Haklı sebeple çıkarma müessesesi diğer çıkarma halleri gibi ortaklığın ve işletmenin korunması amacına yönelik bir mahiyet arz etmekte idi. Bütün devamlı hukukî ilişkilerde, ilişkiye son veren genel çıkarma sebebi olan "haklı sebeple çıkarma" artık kooperatiflere uygulanmamaktadır. Bundan böyle bütün çıkarma hallerinin Koop. K. md. 16 gereğince ana sözleşmede gösterilmesi gerekmektedir. Her müşahhas hadisenin önceden öngörülmesinin güçlüğü nazar alınır, genel çıkarma sebebi, "haklı sebeple çıkarma"nın Kooperatifler Kanunundan çıkarılmasının yerinde olup olmadığı tartışılabilir. Kanaatimizce, bu değişikliğin uygulamada ortaya çıkaracağı problemler zaman içinde kendini gösterecektir.

(29) Çamoğlu, s. 78.

KARAR TEORİSİ

*Yrd. Doç. Dr. Sevinç ÜRETEN
Prof. Dr. Rasih DEMİRÇİ*

1. Giriş

Yönetimin en önemli unsurlarından biri karar vermedir. Yönetici, faaliyet alanı çerçevesinde karar vermek ve bu kararı icra etmek, uygulamak işini üstlenmiş durumdadır. Yönetim, işletmenin gelecekteki faaliyetlerini kapsayacak kısa ve uzun döneme ait kararlar alabilmektedir. Bu kararlar işletmenin, finansman, plânlama, pazarlama ve personel alanlarıyla ilgili olabildiği gibi üretim alanı ile de ilgili olabilir. Alınan kararlar, bunların biri veya birkaçının alanına da girebilir.

Kararlar strateji, politika, yönetim ve yürütme kararları olabilir.⁽¹⁾

Stratejik kararlar işletmenin uzun süreli gelişimini etkileyen, büyümesi ve gelişmesi ile ilgili kararlardır. Politika kararları ise üst yönetim kademeleri tarafından verilir ve işletmenin temel amaçlarına ulaşabilmesi için yol gösterici nitelik taşırlar. İhracata yönelik yönelmeme, sermayenin hangi kaynaklardan sağlanması gerektiği, gerekli tesis kapasitesi, teknoloji seviyesi, yapılacak reklam, ürün fiyatları, mal dağıtımı ile ilgili esaslar politika kararları ile belirlenirler.

Yönetim ile ilgili kararlar, politik kararların uygulamaya konulmasıdır. Sözelimi bir malın hangi çeşit ve kalitede üretileceği politika karardır. Malın fiilen üretimi ise yönetim kararı ile olur. Reklâm yapılması politik bir karardır. Ancak reklâmın hangi vasıtalarla yapılacağı veya reklâmlarda ne tür mesajlar verileceği yönetim karardır.

Yürütme kararları, üretimin yapıldığı yerde alınan kararlardır. Politika kararları işletmenin genel gidişi ile ilgili prensip kararlardır. Bu genel prensip kararları, yönetim kararları ile genel hareket tarzları haline gelir. Bunların işler hale gelmesi için hergün verilmesi gereken yürütme kararlarına ihtiyaç vardır.

Kararlar, karar verme kabiliyetine sahip olan organizasyon basamağında alınır. Karar verecek kimse, olayların cereyan ettiği yerde bulunursa daha hızlı karar verme imkânını elde eder. Bütün kararlar merkezi olarak üst seviyede verilirse, bu seviyede çalışan kimseler lüzumsuz yere meşgûl edilmiş olurlar. Ayrıca kararların organizasyon basamağının alt seviyelerinde verilmesi ile burada çalışanlara daha bağımsız hareket etme imkânı verilmiş olur.

(1) Z. Hatiboğlu, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul 1986. S: 137.

En uygun karar verme basamağı, karar vermek için gerekli bilgiyi elde edebilecek ve bilgileri tarafsız bir şekilde değerlendirebilecek kabiliyete sahip kimselerin bulunduğu seviyedir. Demek oluyor ki karar vericinin, gerekli kabiliyet ve bilgiye sahip olması şartı ön plânda yer almaktadır. Kararlar bir kişi tarafından alınabildiği gibi bir grup tarafından da alınabilir. Karar bir kişi tarafından alındığında, karar verenin içinde bulunduğu şartlar kararı etkileyebilecektir. Grup tarafından verilen kararlar da, gruptaki kişilerin her birinin değişik subjektif şartları arasında bir çatışma olabilecektir, sonuçta bunların uzlaşması ile bir karar ortaya çıkacaktır.

Politika kararları üst kademe yöneticisi tarafından verilirken, yönetim kararları ve yürütme kararları daha alt organizasyon kademelerinde alınabilir. Ancak bu konuda kesin bir sınır çizmek mümkün değildir. Meselâ yönetimin üst seviyesinde bulunan kimseler, işletmede bütün olup bitenlerden bilgi sahibi olmak isterlerse, bütün karar yetkilerini kendilerinde toplayacaklardır. Bazen kararın hangi yönetim seviyesinde verileceği, bu kararın kârı ne ölçüde etkilediği ile ilgilidir. Kârı büyük ölçüde etkileyen kararlar üst organizasyon basamağında verilirken, kârları azaltmayan ve kâr üzerinde fazla etkili olmayan kararların, organizasyonun alt basamaklarındaki yöneticiye bırakılması mümkündür.⁽²⁾

Karar vericinin bir hedefe ulaşmak amacıyla kendisine verilen iki veya daha fazla alternatif faaliyetlerden birini seçmesi "karar" kavramı ile ifade edilmektedir.⁽³⁾ Karar alma, bilgi, düşünce, his ve muhayyilenin bir karar meydana getirmesi psikolojik olayı⁽⁴⁾, karar verme süreci çeşitli alternatifler arasında seçim ve tercih yapmakla ilgili bedeni ve zihni çabaların bütünüdür.⁽⁵⁾ Aralarında seçim ve tercih söz konusu olan şeylere alternatif denilmektedir. Karar sürecini meydana getiren çalışmalar, esas itibarıyla zihinseldir. Karar alma ile ilgili fiziki çalışmalar ise, karar vermeye yardımcı olacak bilgilerin toplanması ve işlenmesi ile ilgili çabalardır.

2. Karar Verme İşleminin Özellikleri

Yönetimin esasını (çekirdeğini) karar alma işlemi teşkil eder. Karar alma işlemi iyi anlaşılırsa, yönetim teorisi ve uygulaması da daha iyi kavranabilir ve iyi bir yönetici olma yolunda büyük bir adım atılmış olur. Karar verme işleminin başlıca özellikleri şunlardır.⁽⁶⁾

(2) a. g. e. S. 139

(3) G. Sieben, Th. Schildbach. *Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie*, 2. Auflage, Düsseldorf. 1980. S. 1.

(4) Z. Hatiboğlu, a. g. e. S. 137

(5) Kemal Tosun, *İşletme Yönetimi*, İstanbul 1986. S. 158.

(6) G. Sieben, Th. Schildbach, a. g. e. S. 1

(1) Karar verme işlemi psikolojik, teknik güçlükler taşır.

Karar işlemi zihni ve iradi bir çabayı gerektirir. Kararın gerektirdiği azim ve iradeyi göstermeyen, zihinsel yeteneklerini toplamada yeterli iradeye sahip olmayan kişiler, kendi başlarına iş başarma ve özellikle yönetici olma gücünü kaybederler. İnsanlar sıklıkla karar vermekten hoşlanmazlar ve karar verme durumunda kaldıkça sathî ve otomatik kararlar verme, ya da bu işi başkasına devretme yolunu ararlar. Karar vermenin güçlüğü, insan zekâsını kısa ve zahmetsiz yollar aramaya yöneltmiştir. Sık sık cereyan eden olaylar ve sonuçlar için, yeniden karar alma çabasından tasarruf sağlamanın başında, karar alma işleminin otomatikleşmesi, şuarsuz bir şekilde yapılması gelir.

(2) Karar Verme İşleminin Bir Maliyeti Vardır.

Karar vermeye yardım edecek verilerin (bilgilerin) toplanması bir takım giderleri gerektirir. Toplanan bilgiler geçmişe ve bugüne ait olabileceği gibi, geleceğe ilişkin de olabilirler. Geleceğe ait bilgiler tahmin sonucu elde edilebilmektedir. Bu tahminler genellikle çok sayıda verinin işlenmesini gerektiren karmaşık yöntemlerin kullanılmasıyla elde edilebilmektedir. Karar vermede ayrıca, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında hızla gelişmiş olan yöneylem araştırması tekniklerinden faydalanılmaktadır. Bu teknikler yardımıyla karar değişkenleri için optimal değerlerin elde edilmesi mümkündür ve tekniklerin kullanımı büyük ölçüde bilgisayar teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak hız kazanmıştır. Kararlar için gerekli verilerin sağlanması ve karar vermede bilgisayar kullanımı ise işletmeye ağır maliyetler yüklemektedir.

(3) Karar Verme İşlemi Rasyonellik İlkesine Dayanır.

Ekonomik davranış ve faaliyetler rasyonellik ilkesine dayandığına göre, bu ilkeye dayanma mecburiyetinin bulunduğu kararlarda da, aynı ilkenin, hareket noktası olması gerekir. İnsanların karar vermesini gerektiren faaliyet ve hareketlerinde rasyonel davranmaları, yani seçim ve tercihlerinde en az emek ve maliyet ilkesine uymaları gerekecektir. Zira insanların amaca ulaşmak ve arzuladıklarını gerçekleştirmek için zaman ve imkânları sınırlıdır. Öyle ise, amaca ulaşmada faydalanılacak araç ve imkânlardan en iyi şekilde yararlanma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

(4) Karar Verme Davranışta Belirli Bir Bağımsızlığı ve Otoriteyi Gerektirir

Karar almada olayların cereyanını değiştirme, onlara yeni bir yön verme söz konusudur. İnsanın bazı seçim ve tercihlerde bulunma gücüne ve kısmî iradeye sahip olduğunu kabul etmek durumundayız. İşletmede yönetim basamaklarının üst kademelerine çıkıldıkça otorite sınırları genişlediğinden, üst seviye yöneticilerinin verebilecekleri kararların sayı ve kalite sınırı da genişler. Merkezî olmayan (ademî merkezi) yönetimin kabul edildiği bir işletmede, orta ve alt kademe yöneticilerinin davra-

niş hürriyeti arttığından, verecekleri kararların sayı ve kalitesi merkezî yönetimin hakim olduğu işletmedekilerden daha yüksektir.

(5) Karar Verme İşlemi Geleceğe Yöneliktir.

Karar, geleceğe yönelik bir davranış ve hareket tarzı ile ilgili bir iradenin açıklanmasıdır. Karar zamanında ortaya konan irade, belirli bir faaliyeti müteakip, gelecek bir zamanda sonuca ulaşır. Yani, hareket ve hedefin gerçekleşmesi arasında kararın çeşidine ve niteliğine göre bir zaman süresi girer. Sonuca hızlı bir şekilde ulaşılması gerektiğinde karar ile faaliyet arasındaki sürenin kısaltılmasına çalışılır. Bu ancak olağanüstü durumlar için söz konusudur. Normal durumlarda gerek kararın verilmesi, gerek icrasına geçiş, gerekse uygulama dönemi, oldukça uzun bir zaman süresi içerisinde gerçekleşir.

(6) Kararın Verilmesi ile Uygulanması Arasında Uygun Bir Zamanın Geçmesi Gerekir

Karar verilirken etken olan şartlarda önemli bir değişikliğin meydana gelmemesi için, karar zamanı ile uygulama arasında makûl bir sürenin bulunması, kararın isabeti ve verimliliği bakımından gereklidir.

Ayrıca kısa vadede belirsizliğin az olması nedeniyle yakın geleceğe ilişkin olarak verilecek kararların etkinlik ve verimliliğinin yüksek olacağını söylemek mümkündür.

Esasen karar ile plân ve karar verme ile plânlama arasında yakın bir benzerlik vardır. Plânlarda da çeşitli alternatifler arasında bir seçim yapmak söz konusudur. Plân ile karar arasındaki fark, plânın daha ayrıntılı olmasındadır. Plân gerçekte bir kararlar demetidir. Her plân bir karar niteliğindedir. Fakat her karar bir plân özelliği taşımaz. Bir kararın plân niteliği taşıması için hedefe ulaştırılacak vasıtaların ve imkânların seçimi, tesbiti ile kullanma usûl, tarz ve zamanı gibi hususların bilimsel bir şekilde ve ayrıntılı olarak belirlenmeleri gerekir. Karar gibi plânda da, gelecekte hedefe ulaşmak, bunun için faaliyetlerde bulunmak sözkonusudur. Faaliyet ve hedeflerin gelecekteki sübjektif unsurlar ve objektif şartlarla bağdaşması gerekir. Bunun için de, bu unsur ve şartların önceden bilinmesi gerekmektedir. Ancak, geleceği önceden isabetle görmek mümkün değildir, yani gelecek belirsizdir. Bu sebeple karar almanın temel özelliği belirsizlik ve bunun sonucu olarak temel mesele de ileriye tahmin etmektir.

(7) Karar Verme Bir "Sorun Çözme" İşlemidir

Sorun, amaca giden yolda bir engeldir. Bu engeli aşmak için olumsuz şartları ortadan kaldırmak gerekir. Bunun için alınacak tedbir ve harcañacak çabaların tamamı bir problem çözme işlemidir. Çözüm için birden fazla alternatif arasından seçim yapılması gerekmektedir. Bilimsel metotla sorun çözmeye izlenecek sürecin safhaları 4. bölümde açıklanacaktır.

3. Karar Verme İşlemi

Bireyler karar verme tarzları bakımından farklılık gösterirler. Bazıları belirsizlik baskıları altında kararı geciktirme eğilimindedirler. Bu bireyler en iyi çözümlü aramaktadırlar. Kararda zaman önemliyse bu tür bir yaklaşım tehlikelidir. Bazı kişiler mevcut durumdan daha iyi ise ilk alternatifi seçme eğilimindedirler. Bu bireyler kararlarını verdikten sonra alternatif arama işlemini keserler. Bu yaklaşım iyi bir alternatifin ortaya çıkarılmasını engelleme sakıncasını taşır. Diğer bazı kişiler hislerine göre karar verirler, deneme yanılma ya da lideri takip etme yaklaşımı izleyebilirler. Karar sürecinin objektif bir esasa dayandırılması yaklaşımı ise bilimsel karar verme metodudur.

Tüm bu karar verme yöntemlerini normatif ve tasviri karar teorisi olmak üzere iki yaklaşım çerçevesine oturtmak mümkündür.

(1) Normatif Karar Teorisi

Bu teori karar vericinin rasyonel davrandığından hareket eder ve davranışta rasyonellik neyi ihtiva ediyor ise onu göstermeye çabalar. (7) Burada rasyonel davranış, esas itibarıyla maksada uygun hareket olarak kabul edilir. Bu sebeple bu yaklaşım normatif karar teorisi olarak ifade edilmektedir.

(2) Tasviri Karar Teorisi

Tasviri karar teorisi faaliyeti amaçla birlikte tarif etmek esasına dayanır ve kişisel tecrübelerin karar davranışları üzerinde önemli etkileri olduğunu varsayar.

Buna göre karar verme işleminde genellikle iki yaklaşımdan söz edilebilir. Birinci yaklaşım, kantitatif yaklaşım olup, burada problem tanınarak analiz edilir, alternatif çözüm yolları ortaya konur ve belirli kısıtlara göre çözüm yollarından birisi seçilir ve uygulanır. İkinci yaklaşımda karar vericinin şahsi tecrübesi değer ve yargıları esas alınarak karar alınır. Bu yaklaşımda herhangi bir kantitatif analiz söz konusu değildir.

Biz burada bilinçli davranan karar vericiden hareket ederek rasyonellik şartını kabul eden yani, birinci yaklaşımı dikkate alan karar teorisini inceleyeceğiz.

Karar alma işlemi, birden fazla alternatifle karşı karşıya bulunan karar vericinin, bunlar arasından kendi amaçlarına uygun, belirli kısıtlara göre en elverişli olanını seçmesidir. (8) Bir diğer ifade ile karar vericinin, değişik alternatifler arasından belirli bir amaca ulaşabilmesi için seçim yapması "karar" olarak tarif edilmektedir.

(7) Günther Wöhe, *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 16 Auflage Franz Wahlen, München 1986. S. 130.

(8) Tamer Başer, *Karar Teorisi ve Yöneylem Araştırması. Yöneylem Araştırması Bildiriler 75, Gebze Kocaeli, 1976. S. 52*

Bir kişi veya bir grup olsun, karar vericinin genellikle bir karar problemi ile karşı karşıya bulunması için ona birden fazla davranış imkânı (faaliyet, alternatif) verilmiş olmalıdır. ⁽⁹⁾ Davranış imkânlarının (alternatiflerin) tamamı, aksiyon alanı ve "karar bölgesi" olarak ifade edilir. Burada, müşahade edilen alternatiflerde münferit tedbirlerin veya bir tedbirler paketinin söz konusu olup olmadığının önemi yoktur. Belirli faaliyetlerin yerine getirilebilmesi için muhtelif faaliyet değişkenlerinin kombinasyonu mümkündür.

4. Karar Verme İşleminin Unsurları ve Safhaları

Karar verme işlemi mantık yönünden analize tabi tutulduğunda karar alıcı, karar ortamı, alternatifler karar kriteri ve sonuçlar olmak üzere elemanlarına ayrılabilir. ⁽¹⁰⁾

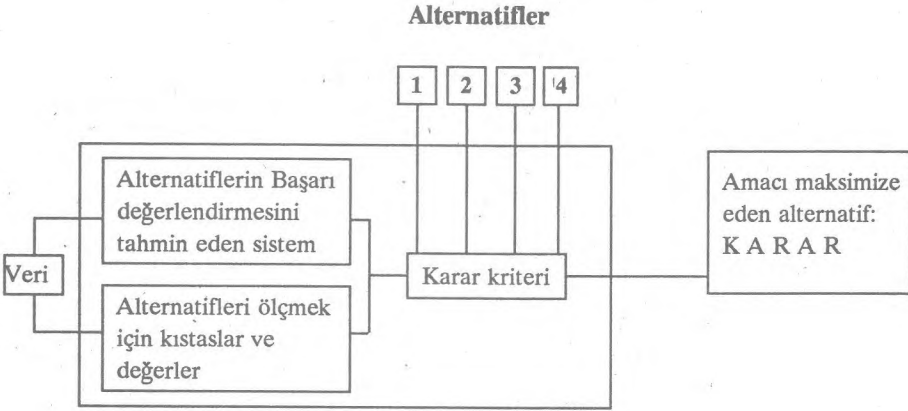
Karar alma işleminin yapısı şekil 1'de gösterilmiştir. Şekilde görüleceği gibi karar verme işleminin belli başlı unsurları aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

- (1) **Karar Verici:** Sorumluluğu taşıyan kişi ve gruptur
- (2) **Karar Alma İşlemini Etkileyen Şartlar (Olaylar):** Amaca ulaşmayı etkileyen faktörlerdir. Karar vericinin kontrolü dışında olan ve karar verenin alternatif ter-cihini etkileyen bu olaylar karar ortamını yansıtır.
- (3) **Amaç:** Karar vericinin faaliyetleri ile elde edeceği sonuçlardır.
- (4) **Stratejiler:** Karar verenin seçebileceği farklı alternatif faaliyetlerdir. Alternatifler karar verenin kontrolü altındaki kaynaklara bağlı olan ve kontrol edilebilen değişkenlerdir. Seçilen strateji, erişilmesi istenen amacı en iyi yerine getirebilecek olandır.
- (5) **Karar Kriteri:** Karar verenin seçimini yapmada kullandığı değer sistemleridir.
- (6) **Sonuç:** Her bir alternatifin aldığı değerleri ifade eder.

(9) H. Schneweiss, *Entscheidungskriterien bei Risiko*, Bd. 6. der Reihe, *Ökonometrie und Unternehmensfor-schung Heidelberg*, New York 1967. s. v. d.

(10) Ö. Ünver, S. Şen, *Karar Teorisinin ABC'si*, *Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, S: 115.

Şekil 1 - Karar Verme İşleminin Yapısı



Strateji, şartlar ve sonuç değerlerini kapsayan bir tabloya "karar matrisi" adı verilir (Bkz. Tablo: 1). Karar matrisinin her bir elemanı bağımlı değişkendir. Kontrol edilebilir değişken, alternatifler; kontrol edilemeyen değişken ise, şartlardır. Kontrol edilebilen ve edilemeyen değişkenler birlikte bağımsız değişkenlerdir.⁽¹¹⁾

Karar verici, davranış imkânlarını ve çevre şartlarını analiz eder etmez, ilk adım olarak, belirli bir davranış alternatifinde ve belirli çevre şartlarının ortaya çıkışı ile meydana gelecek sonuçları tesbit eder. Belli çevre şartlarında (zj) ortaya çıkan alternatifin (ai) seçimi ile belirli bir sonuç (eij) elde edildiğinden, her sonuç, hem davranış imkânının hem de çevre şartlarının fonksiyonu olarak görülebilir.⁽¹²⁾

Bu sonuçlar, mevcut bilgi sisteminden bağımsız olarak gerçekleşirler; yani; değerler sadece belirli bir alternatifin ele alınması ve belirli şartların mevcudiyeti ile belirli bir sonucun elde edildiğini ifade eder. Münferit çevre şartlarının ortaya çıkışı ihtimali üzerine bilgi sağlanıp sağlanamayacağı ortaya konulduktan sonra, hüküm verilebilir.

Sonuç fonksiyonu veya sonuç matrisi karar için hareket noktasıdır. Bununla beraber karar vericinin rasyonel bir karara ulaşabilmesi için muhtelif sonuçları kendi açısından değerlendirmeden önce, kendisi tarafından takip edilen amacını açıklığa kavuşturması gerekmektedir.

(11) Osman Halaç, *Kantitatif Karar Verme Teknikleri (Yöneylem Araştırması)* İstanbul 1978, S. 23-24.

(12) K. W. Hansmann, *Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre, in Leitfaden zum Grundstadium der Betriebswirtschaftslehre, Gernsbach, 1980 S. 19.*

Alternatifler	Çevre Şartları $Z_1 Z_2 \dots Z_n$
a_1 a_2 \vdots a_m	$e_{11} e_{12} \dots e_{1n}$ $e_{21} e_{22} \dots e_{2n}$ \vdots $e_{m1} e_{m2} \dots Z_{mn}$

Ayrıca sonuçların karşılaştırılabilirlikleri hedef alınmalı, yani sonuçlar müşterek bir baza oturtulmalıdır.⁽¹³⁾

Bilimsel yöntemle iyi bir karara varabilmek için, karar verme işleminin nasıl oluştuğunu, hangi safhalardan geçmek suretiyle karara ulaşıldığını bilmek gerekir. Karar alırken takip edilen safhalar genel olarak şu şekilde ifade edilebilir.⁽¹⁴⁾

- (a) Karar vericinin amaçlarının tesbit edilmesi.
- (b) Alternatiflerin belirlenmesi.
- (c) Uygun bir karar kriterinin seçimi,
- (d) Alternatiflerin değerlendirilmesi,
- (e) En iyi alternatifin seçimi,
- (f) Seçilen alternatifin gerçekleştirilmesi,
- (g) Durumun takip edilerek gerçekleşen sonuçlarla öngörülen sonuçların karşılaştırılarak, şayet varsa sapmaların belirlenmesi.

(13) G. Sieben, *Th, Schildbach*, a.g.e. S. 28.

(14) Z. Hatiboğlu, a.g.e. S. 144, H. Özgen *Üretim Yönetimi*, Ankara 1987. S. 32, Alptekin Esin, *Yöneylem Araştırmasında Yararlanılan Karar Yöntemleri*, Ankara 1988, S. 314.

5. Çevre Şartları: Karar Ortamı

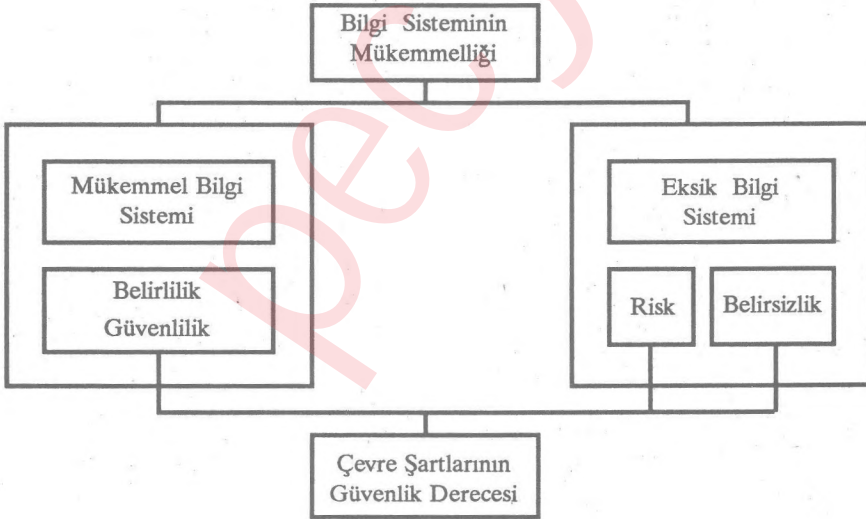
Karar verici, alternatifin sonucuna etki eden, fakat kendisi tarafından kontrol edilemeyen çevresi ile ilgili bilgilere sahipse muhtelif alternatifler arasından birine karar verebilir. Etki edilemeyen çevre şartlarına kanuni mevzuat, konjonktürel durum veya hammadde fiyatları örnek gösterilebilir. Bir faaliyetin sonucuna etki eden çevre şartlarının düşünülebilen her hali, "durum" olarak ifade edilir.

Bütün karar problemleri, geleceğe yönelik olduklarından gelecekteki önemli durumlar dikkate alınmalı ve araştırılmalıdır. Gelecekteki durumların temel unsurlarının tayin edilebilmesi için, mümkün olan durumlar hakkında birbirinden bağımsız verilerle ve belirli ihtimalle ortaya konabilen yapı ile karakterize edilebilen bir bilgi sistemine ihtiyaç vardır.

Belirli çevre şartlarının ortaya çıkma ihtimalinden hareketle, mükemmel ve eksik "bilgi sistemi" ayrımı yapılabilir.⁽¹⁵⁾

Literatürde, çevre şartlarının güven derecesi bakımından üçe ayrılması yaygın olduğundan, bu mükemmellik kriteri ile ilişki olarak bilgi sistemi Şekil 2'deki gibi gösterilebilir.

Şekil: 2 - Bilgi Sistemi



(15) G. Bamberg, A. B. Coenberg, *Betriebswirtschaftliche Entscheidunglehre*, 4. Auflage, München 1985. S. 18 vol.

Tam bir bilgi sisteminde, karar verici çevre şartlarını tam ve kesin olarak bilmektedir. Belirlilik ortamında ayrıca her olaya 1 veya 0 olasılık değeri verilir ki, karar verici çevre şartının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini bilir.⁽¹⁶⁾ Diğer bir ifade ile, belirlilik ortamında, karar verici, mevcut alternatiflerin herbirinin hangi şartlarda gerçekleşeceği ve nasıl sonuç vereceği konusunda tam ve kesin bilgi sahibidir. Buna göre; herhangi bir alternatifin seçimiyle ortaya çıkacak sonuçlar önceden kesinlikle biliniyorsa, buna "belirlilik altında karar verme" adı verilmektedir. Meselâ, bir köprü veya baraj senedine yatırım sonunda elde edilecek gelir kesin olarak bilinir ki, böyle bir konuda karar alma belirlilik ortamında karar almaz.

Tam olmayan yani eksik bilgi sisteminde, ya riskli durum, ya da belirsizlik durumu sözkonusudur. Birden fazla çevre şartının bulunduğu durumda her faaliyetin sonucu belirli bir olasılık çerçevesinde elde edilebiliyorsa risk ortamında karar alma işleminden söz edilebilir. Risk ortamında alınan karar işleminde kısmî bir bilgi sözkonusudur. Belirli bir alternatifin seçilmesiyle sonuçların yüzde yüz gerçekleşeceği kesin olarak bilinmemekte, yalnızca mevcut alternatiflerin belirli bir olasılık dağılımına göre belli sonuçlar verdiği ve bunun da önceden bilindiği kabul edilmektedir. Her olayın olma ihtimali 0 ve 1 arasında bir değer alır ve her olaya verilen ihtimal yüzdeleri toplamı 1'e eşittir.⁽¹⁷⁾ Yani bir olayın olma ihtimali 0 ile 1 arasındadır.

İkinci olarak, eksik bilgi sisteminde belirsizlik ortamında karar alma mümkündür. Belirsizlik durumu, genellikle gelecekteki olaylar hakkında bilgilerin tam ve yeterli olmadığı ve sonuçların ancak subjektif bir şekilde tahmin edilebildiği durumları gösterir.⁽¹⁸⁾ Belirsizlik ortamında karar alma problemleri, oluş ihtimallerinin tahminlerini geçmiş tecrübelere dayandırma imkânı olmadığı zamanlarda ortaya çıkar. Meselâ, denenmemiş yeni bir ürünün pazar talebinin tahmininde belirsizlik durumunda karar söz konusudur.

6. Karar Türleri ve Karar Kriterleri

Karar vericinin, bir karara ulaşması için düzenlenen karar matrisindeki fayda (kazanç) değerleri, mümkün olan en büyük kazançla sahip olacak şekilde değerlendirilir. Bunun için, karar yöntemi olarak, uygun sonucu verecek karar kriterinin seçilmesi gerekir. Karar kriterleri, her karar probleminde optimal faaliyeti açık bir şekilde ortaya koymalı veya bununla karar probleminin çözülebilmesi için gerekli olan hesaplamayı mümkün kılmalıdır. Karar kriterleri, belirlilik, risk veya belirsizlik ortamına ve bilgilerin tedarik edilmesine göre farklı yapıdadırlar. Bu nedenle aşağıda bu husus göz önüne alınarak karar kriterleri incelenecektir.

(16) N. Szyperski, Winand. U, *Entscheidungstheorie. Eine Einführung unter besonderer Berücksichtigung spieltheoretischer Konzepte* Stuttgart 1974. S. 42.

(17) Ö. Ünver. S. Şen. a.g.e. S: 117

(18) A. F. Açıl, R. Demirci, *Tarım Ekonomisi Dersleri* Ankara 1984, S: 12

6.1. Belirlilik Ortamında Karar Verme

Belirlilik ortamında karar vermede, alternatiflerin hangi şartlarda gerçekleşeceği kesin olarak bilinir. Yani her bir alternatifin sonucuna dair tam bilgi vardır. Bu ortamda bir durumun ortaya çıkış ihtimali (p) 1 veya 0'dır. Bu nedenle alternatiflerin sonuçlarının belirlenmesi ve karşılaştırılması son derece kolaydır. Sadece bir amaç belirlenmiş ise, karar matrisinden hareketle, bu amaç bakımından en büyük sütun değerinin seçimi bizi çözüme götürür.

Belirlilik ortamında karar vermede, amaç fonksiyonunun maksimum ve minimum olduğu göz önüne alınarak, alternatiflerden biri seçilmektedir.

Örnek:

Çevre Şartları	Z_1	Z_2
	($P = 1$)	($P = 0$)
a_1	14	27
a_2	32	6
a_3	20	22

Çevre şartı (Z_1) kesin olarak ortaya çıktığından alternatiflerin değerleri birbiriyle karşılaştırılır, maksimizasyon amacı varsayıldığında, yönetici, kazanç değeri en büyük (32) alternatif olan (a_2) yi seçecektir. Karar verici, maliyet minimasyonu veya kâr maksimizasyonu gibi sadece tek bir amaca sahip ise, yukarıda belirtilen tarzda karar problemini kolayca çözebilecektir. Buna karşılık karar verici birden fazla amaca sahip ise, mevcut amaç uyumsuzluğunda ya her bir amacın gerçekleştirilmesinde diğer alternatiflerden daha kötü olan alternatifi gözlemden çıkarır, veya amaçları değerlendirir; burada karar verici, amaçları önemlerine göre bir sıralamaya tabi tutabilir veya amaçları dengeleyebilir.

6.2 Risk Ortamında Karar Verme

Tam bilgi sisteminin bulunmadığı bir ortamda, yani riskli ortamda, karar kriterleri kullanılmak suretiyle bilginin mükemmellik derecesini artırmak mümkün değildir. Bununla beraber yöneticiye çeşitli karar kriterlerinin kullanılmasıyla ortaya çıkan sonuçlar gösterilebilir ve karar teorisi yardımıyla bu sonuçlar sistematik hale getirilebilir. Bir olayın belirli bir ihtimalle meydana gelmesi ile karakterize edilen risk ortamında karar vermede, karar verici çevre şartının belirli olasılıkla meydana geldi-

ğini kabul ederek beklenen değerleri hesaplamakta ve uygun alternatifleri belirlemektedir. Risk ortamında karar vermede, verilecek bir kararla ilgili alanda farklı sayıda şartlar söz konusudur. Her bir stratejinin her şart altında elde edebileceği sonuçların belli bir ihtimal çerçevesinde oluştuğu kabul edilir.

Bu bakımdan ihtimaller göz önünde tutularak yapılan strateji seçimine risk alma denir. Bu karar alma problemlerine aynı zamanda stokastik karar problemleri de denir.

Burada belirli bir olayın meydana gelme ihtimali geçmişteki bilgi ve tecrübelerle dayanılarak hesaplanır. Yeterli objektif bilgi ve tecrübe mevcut değilse o zaman şahsi yargı ve değerlendirmelere dayanılarak bir olayın meydana gelme ihtimali hesaplanır. Biz burada bilgi ve tecrübelerle göre bulunan olasılıkları ele almaktayız.

Risk ortamında karar verme işleminde, "beklenen değer kriteri" ve "fırsat kaybı kriteri" olmak üzere iki karar kriterinden yararlanılabilir.

a) Beklenen Değer Kriteri

Risk altında karar almada esas, optimum beklenen değeri en iyi olan alternatifi bulunması işlemidir. Beklenen değer sonuçlarla ilgili ihtimallerin çarpımı ve bulunan değerlerin toplanması ile elde edilir.

Beklenen değer; aşağıdaki şekilde formüle edilebilir; ve karar matrisi yardımıyla gösterilebilir.

$$(BD)_i = p_1 \cdot d_{i1} + p_2 \cdot d_{i2} + p_3 \cdot d_{i3} + p_4 \cdot d_{i4} + \dots + p_j \cdot d_{in}$$

$$(BD)_i = \sum_{j=1}^m \sum_{j=1}^n p_j \cdot d_{ij}$$

Şartlar	Z ₁	Z ₂	Z ₃	Beklenen Değeri
İhtimaller	0,1	0,6	0,3	$\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n p_j \cdot d_{ij}$
Alternatifler				
a ₁	10	30	25	$(0.1).(10)+(0.6).(30)+(0.3).(25)=26.5$
a ₂	35	5	30	$(0.1).(35)+(0.6).(5)+(0.3).(30)=15.5$
a ₃	40	20	10	$(0.1).(40)+(0.6).(20)+(0.3).(10)=19.5$

Burada:

a_i = i'inci alternatif

P_j = j'inci şartın meydana gelme olasılığı.

z_j = j'inci çevre şartı

d_{ij} = a_i alternatifinin j'inci çevre şartı altında seçilmesi sonunda elde edilen sonuç.

BD_i = a_i alternatifinin beklenen değeri

Beklenen değer kriterleri, matematiksel olarak beklenen en yüksek değeri veren alternatifi seçimine dayanır.

Örneğimizde en büyük beklenen değeri (a_1) alternatifi gösterdiğinden bu alternatif seçilmelidir. Bu kriterde ne riskten kaçınılması, ne de risk alma eğilimi dikkate alınmaz.

b) Fırsat Kaybı (Pişmanlık) Kriteri

Bu karar kriterine şartlı pişmanlık kriteri denir. Bu kriterde, karar matrisinin her sütunundaki en yüksek değer belirlenerek, bu değerden sütündeki diğer değerler ayrı ayrı çıkarılmak suretiyle yeni bir matris (fırsat kaybı matrisi) elde edilir. Bu matrisden hareketle, beklenen değer kriteri uygulanır "beklenen fırsat kaybı" hesaplanır.

Yukarıda verilen karar probleminde fırsat kaybı kriterini uygulayacak olursak aşağıdaki sonuçları elde ederiz.

Şartlar	z_1	z_2	z_3
İhtimaller	0,1	0,6	0,3
Alternatifler			
a_1	30	0	5
a_2	5	25	0
a_3	0	10	20

$$a_1 = 0,1 (30) + 0,6 (0) + 0,3 (5) = 4,5$$

$$a_2 = 0,1 (5) + 0,6 (25) + 0,3 (0) = 15,5$$

$$a_3 = 0,1 (0) + 0,6 (10) + 0,3 (20) = 12,0$$

Beklenen fırsat kaybının (pişmanlığın) en az olduğu alternatifin seçilmesi gerektiğinden, bu durumda a_1 alternatifi seçilir.

6.3. Belirsizlik Altında Karar Verme

Belirsizlik ortamının en belirgin özelliği, karar vericinin şartların ortaya çıkışını bir ihtimal çerçevesinde izah edemeyişidir. Karar verici, belirsiz şartlar altında elde edilen bilgileri değerlendirir ve karar matrisinde gösterir. Ortaya çıkması beklenen olayların belirlenemediği karar problemi, belirsizlik altında karar verme kriterleri ile incelenebilir. Birden fazla çevre şartının gözlemlendiği; ancak bu çevre şartlarının meydana gelmesi konusunda karar vericinin herhangi bir bilgiye sahip olmadığı bu ortamda, yöneticilerin karar vermelerini kolaylaştıracak çok sayıda karar kriteri geliştirilmiştir. Bu kriterlerin en önemlilerini ele alarak, aşağıdaki fayda değerleri verilen, karar matrisinden hareket edeceğiz;

Alternatifler	Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3
a_1		18	35	5
a_2		20	14	25
a_3		12	15	30

a) Maksimin (Kötümserlik - Wald) Kriteri

Wald tarafından ortaya atılan bu kriter, başlangıçta "zarar fonksiyonu" olarak da ifade edilmiştir.⁽¹⁹⁾

(19) H. Böhleman, H. Leoffel, E. Nivergelt, *Entscheidungs - und Spieltheorie, Ein Lehrbuch für Wirtschaftswissenschaftler*, Berlin. Heidelberg. New York, 1975. S: 132.

Bu karar kriterinde, her bir alternatif için en kötü olayın gerçekleştiği ve bu kötü sonuçlar arasından en iyisinin benimsenmesi esas alınmaktadır. Karar verici, hangi alternatifi (a_1 , a_2 , a_3) seçerse seçsin tabiat olayları kazancını en aza indirecektir. Dolayısıyla Wald'a göre en büyük kazancı sağlayan alternatif seçilmelidir. Buna göre, karar matrisinin satırlarının en küçük değerler alınıp yeni bir sütun oluşturularak bu değerler arasından en büyüğü seçilir (En küçüğün en büyüğü).

Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3	Her Satırın En Küçüğü
Alternatifler				
a_1	18	35	5	5
a_2	20	14	25	14 En büyük
a_3	12	15	30	12

Karar verici, (a_2) alternatifini seçmek suretiyle, fayda değerinin 14'ün altına düşmesini önlemiş olmaktadır. Alternatifin belirlenmesinde, **sadece mümkün en kötü sonuca uygulandığından**, Maksimin kriterinde "Kötümserlik" kıstası esas alınmaktadır. Kriterdeki maksimin ifadesi, aşgari faydanın maksimuma ulaştırılması ve azamileşmesi amacının benimsendiğini gösterir.

b) Maksimaks (İyimserlik) Kriteri

Bu kriter, kötümserlik kriterine karşı, karar vericinin tamamen iyimser olduğu durumda geçerlidir. İyimser karakterli bir yöneticinin kullanacağı bir kriterdir. Karar verici her alternatifin değerlerinin en büyükleri arasından, en büyük değere sahip olan alternatifi seçer. Böylelikle karar verici faydanın maksimizasyonuna çalışmış olacaktır.

Örneğimizi ele alacak olursak;

Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3	(Her satırın en büyüğü) En iyi veya azami fayda
Alternatifler				
a_1	18	35	5	35 En büyük
a_2	20	14	25	25
a_3	12	15	30	30

Yönetici en büyük kazancı verecek olan bir ortam düşündüğünden maksimum değerler arasından maksimum olanını yani maksimum alternatifini seçer.

c) Hurwicz (Kötümserlik - İyimserlik) Kriteri.

Hurwicz kriteri maksimum ve maksimum kriterlerini birleştirmektedir. Burada, karar vericinin risk anlayışını yansıtan "iyimserlik değişkeni" veya "iyimserlik katsayısı" kullanılmaktadır. En büyük sıra değeri, 0 ile 1 arasında değişen λ ile ve en küçük sıra değeri de $(1 - \lambda)$ ile çarpılır. λ değeri ne kadar büyükse, temel düşünce o kadar iyimserdir. $\lambda = 1$ seviyesinde maksimum kriterinin kullanılması, $\lambda = 0$ seviyesinde ise maksimum kriterinin kullanımı sözkonusudur.

Hurwicz kriteri kullanan bir yönetici, en büyük ve en küçük sonuç değerlerine bir ihtimal vermektedir ve bu iki ihtimal toplamı 1 dir.

Yönetici 0.3 iyimserlik katsayısını benimserse; en büyük kazancın 0.3 olasılıkla ve en küçük kazancın 0.7 (1-0.3) olasılıkla sağlanacağını ifade eder.

Önce sıraların en küçük ve en büyük değerleri bulunur;

Çevre Şartları	z_1	z_2	z_3	Her satırın	Her satırın
				En büyüğü	En küçüğü
Alternatifler					
a_1	18	35	5	35	5
a_2	20	14	25	25	14
a_3	12	15	30	30	12

Daha sonra her bir satırın (alternatifin) en büyük ve en küçük değerleri sıra ile λ ve $(1-\lambda)$ ile çarpılır ve bulunan değerler toplanırsa alternatiflerin beklenen değerleri bulunur. Bu işlemle ise problem risk halinde karar problemi haline getirilmiş olduğundan beklenen değeri en büyük olan alternatif benimsenir.

Çevre Şartları	Satırların	Satırların	Toplam
Alternatifler	en büyüğü x λ	en küçüğü x $(1-\lambda)$	
a_1	$(35).(0.3) = 10.5$	$(5).(0.7) = 3.5$	$10.5 + 3.5 = 14$
a_2	$(14).(0.3) = 7.5$	$(25).(0.7) = 17.5$	$7.5 + 17.5 = 25$
a_3	$(12).(0.3) = 3.6$	$(30).(0.7) = 21$	$3.6 + 21 = 24.6$

İyimserlik ve kötümserlik arasındaki bu kriterde, ağırlıklı değeri en yüksek olduğundan, a_3 alternatifi seçilmelidir. Hurwicz kriterinde en önemli mesele iyimserlik katsayısı (λ) nın tesbit edilmesidir.⁽²⁰⁾

d) Pişmanlık (Savage - Niehans) Kriteri.

J. Savage (1951) tarafından teklif edilen bu karar kriterinde karar vericinin, ilk adım olarak verilen karar matrisini pişmanlık matrisine (fırsat maliyeti karar matrisi) dönüştürmesi gerekmektedir.

Karar matrisinin pişmanlık matrisi haline dönüştürülmesi aşağıdaki kademelerde gerçekleştirilir.

a) Karar matrisinin sütunlarındaki en yüksek değerler tesbit edilir.

b) Bir olayı temsil eden, her sütundaki en yüksek değerden, sütundaki diğer değerler ayrı ayrı çıkarılarak pişmanlık matrisi elde edilir.

Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3
Alternatifler			
a_1	18	35	5
a_2	20	14	25
a_3	12	15	30
En yüksek sütun değerleri	20	35	30

Pişmanlık matrisinin her sütununda bir sıfır bulunacaktır ve sütunun diğer değerleri sıfırdan büyük veya ona eşit olacaktır. Pişmanlık matrisi değerlerine fırsat kaybı denir. Bu kriter maksimum pişmanlığın minimize edilmesi esasına dayanmaktadır. Bu bakımdan elde edilen pişmanlık matrisinde alternatifler taranarak önce en yüksek değerli elemanlar seçilir ve daha sonra da bu elemanlar arasından en küçük olanı belirlenir.

Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3	En büyük Pişmanlık
Alternatifler				
a_1	2	0	25	25
a_2	0	21	5	21
a_3	8	20	0	20
				En küçük

(20) K. W. Hansmann, a.g.e., S: 29.

Örneğimizde karar verici en az pişmanlık duyacağı a_3 alternatifini seçecektir.

e) Laplace (Eşit İhtimal) Kriteri

Çevre şartlarının ihtimal dağılımına ilişkin hiç bir bilginin bulunmadığı durumlarda Laplace kriteri kullanılabilir. Karar verici için şartların meydana gelme ihtimali ile ilgili bilgi mevcut olmadığından, bu kritere göre olayların ortaya çıkma ihtimalinin farklı olduğunu düşünmek için bir sebep yoktur. Bütün olayların ortaya çıkma ihtimalinin eşit olduğundan hareketle eşit değerler kullanılır. Böylelikle ihtimalleri belirli olan olaylar ile, karar matrisi verilen işletme problemi "risk" haline dönüşür. Beklenen değeri en büyük olan alternatifin seçimi, kararı oluşturmaktadır.

Çevre Şartları	Z_1	Z_2	Z_3	Toplam
Ağırlık	1/3	1/3	1/3	
Alternatifler				
a_1	(18).(1/3)	(35).(1/3)	(5).(1/3)	(58).(1/3) = 19.1/3
a_2	(20).(1/3)	(14).(1/3)	(25).(1/3)	(59).(1/3) = 19.2/3
a_3	(12).(1/3)	(15).(1/3)	(30).(1/3)	(57).(1/3) = 19

Yukarıdaki sonuçlar incelendiğinde, beklenen en yüksek değere sahip alternatifin a_2 olduğu görülmektedir. Bu sebeple, Laplace kriterine göre a_2 alternatifi seçilecektir.

7. Model Kurma

İşletmelerde karşılaşılan problemlerin birçoğu karmaşık bir yapı göstermektedir, dolayısıyla karar vermede alternatiflerin oluşturulması ve değerlendirilmesi çok güç, hatta imkânsız olabilmektedir. Bu nedenle bazı işletme problemlerinin çözümüne model kurma yoluyla yaklaşılmaktadır.

Birçok olayın derinlemesine incelenebilmesinde, model önemli bir yer tutar. Model, gerçek hayatın sistematik ve organize bir şekilde basitleştirilmiş şeklidir ve genellikle bazı varsayımlara dayanır. Modeller gerçek hayatın tamamını değil, fakat yalnızca bir bölümünü incelemek üzere ortaya atılmışlardır. Bu bakımdan işletme problemlerinin analizi, anlaşılması, araştırılması ve çözümünde geniş ölçüde yararlanan araçlardır. Modellerin karşılaşılan problemlere çözüm arama da kullanılması, bilimsel metodlardan yararlanma isteğine bağlı olarak gelişmiştir.

İşletmecilik alanında modeller yardımıyla karışık ilişkileri basitleştirmek, onları daha iyi kavrayabilmek amaçlanır. Modeller esas itibarıyla ekonomik gerçeğin araştırılmasında bir araçtan başka bir şey değildir. Hiçbir model, duruma etki eden bütün olayların, davranışların, akımların çeşitliliğini yansıtamaz. Her model, bu bakımdan bazı sınırlamalarla çalışmak durumundadır. Modeller gerçek dünyadaki örneklerinin yerini alamazlar, ancak, gerçek olay veya sistemin karmaşık yapısının anlaşılabilir parçalar indirgenmesinde yardımcı olurlar⁽²¹⁾.

Modelleri çeşitli şekillerde sınıflandırmak mümkündür. Sistemin ayrıntılarına inme derecesine göre, tanımsal ve analitik modeller olarak sınıflandırılabilirler. Tanımsal modeller, bir sistemin bünyesinde bulunan ve davranışlarını etkileyen değişkenleri gözönüne almaksızın, yalnızca girdi - çıktı ilişkilerini incelerler. Bir sistemin bünyesinde meydana gelen değişmelerin davranışlarını ne ölçüde etkilediğini tesbit etmek için analitik modeller kullanılır.

Modeller, çözüme elverişlilik bakımından, formüle edilebilir ve simülasyon modelleri şeklinde sınıflandırılabilirler⁽²²⁾. Değişken sayısının fazla ve ilişkilerin karmaşık olması halinde matematiksel formülasyon imkânı olmayabilmekte, bu nedenle çeşitli varsayımlarla sistemin muhtemel davranışlarını simule eden modeller kurulmaktadır. Simülasyon modelleri matematiksel modellerin aksine optimum sonuç vermezler.

(21) Attila Sezgin, *İşletmelerde Malzeme Akış Sistemi*, Ankara, 1976, S: 40.

(22) Bülent Kobu, *Üretim Yönetimi*, İstanbul 1979, S: 675.

Başka bir gruplandırma biçimi, modelleri şekilsel, analog ve sembolik modeller olmak üzere üç grupta toplamak şeklindedir. Şekilsel modeller gerçek sistemin üç boyutlu ve birçok özelliklerini üzerinde taşıyan küçültülmüş şeklini gösterirler. Analog modeller, gerçek sistemin elemanları arasındaki ilişkileri belirtirler. Sembolik modeller ise belli bazı sembolleri kullanmak suretiyle sistemin elemanlarını, özelliklerini ve bunlar arasındaki ilişkileri gösterirler ve matematiksel model olarak da tanımlanırlar⁽²³⁾.

Matematiksel modeller işledikleri konuya göre stok kontrol, üretim planlama, işgücü planlama şeklinde sınıflandırılabilirler. Değişkenlerin özelliğine göre ise deterministik ve stokastik modeller olmak üzere iki gruba ayrılırlar. Deterministik modellerde değişkenler ölçülebilir ve alacağı değerler belirlidir. Stokastik modellerde ise değişkenler tesadüfi değerler alırlar ve ancak olasılık teknikleriyle tahmini değerleri elde edilebilir. Modellerin kullandıkları matematiksel tekniğe göre, doğrusal, kuadratik, dinamik, tamsayılı programlama modelleri şeklinde sınıflandırılmaları da mümkündür.

Matematiksel modellerde bir amaç fonksiyonunun optimizasyonu amaçlanır, bağımlı (kontrol edilebilir) ve bağımsız (kontrol edilemez) değişkenler arasındaki ilişkiler belirlenerek kısıtlayıcılar oluşturulur. Modelin kurulmasından sonra modelde yer alan parametrelerin sayısal değerlerinin işletme kayıtlarından bulunması ve bunlar kullanılarak çözümün sağlanması gerekmektedir. Modellerin girdisini oluşturan katsayı ve parametrelerin toplanması güç olduğu gibi, bunların belirsizlik özelliği de vardır. Modellerin başarı ile uygulanmasını engelleyen sebeplerin en önemlisi, girdi bilgilerinin eksik, hatalı ve belirsiz olmasıdır. Model kurmada diğer bir güçlük, problemin formüle edilmesinde, yani problem yapısının tesbiti ve problem çözüme etki eden model karakteristiklerinin seçiminde ortaya çıkar. Matematiksel model formülasyonu karmaşık ilişkilerin sembolik olarak gösterilmesini gerektiren güç bir iştir ve formülasyonda belirli bir dereceye kadar subjektiflik söz konusudur. Zira araştırmacı, araştırılan obje veya olay vasıtasıyla gerçek yapının basitleştirilmiş bir görünümünü elde etmek durumundadır.

(23) Atilla Sezgin, a.g.k., S: 41.

SONUÇ

Tüm yöneticiler, uzun ve kısa dönemde hareket tarzını tesbit etmek için karar vermek durumundadırlar. Genellikle kısa dönemde programlanmış kararlar verilmesi sözkonusudur. Bu kararlar için bir dizi karar kuralı geliştirilmesi ve şartlar değişmedikçe bu kuralların uygulanması yoluna gidilmektedir. İşletmenin geleceğini etkileyen uzun dönemli kararlar ise programlanmamış kararlar olarak tanımlanır ve işletme başarı veya başarısızlığı bu kararların isabet derecesine bağlıdır. Bu nedenle karar vermede bilimsel metodun izlenmesi, yani önce problemin tanımlanması, alternatiflerin tesbit edilmesi, alternatifleri değerlendirmede kullanılacak bir kriter seçilmesi ve bu kriter karşısında en uygun alternatifin seçilmesi şeklindeki bilimsel karar sürecinin kullanılması gerekmektedir. Ayrıca, zaman, finansal imkânlar, toplumsal değerler, yasalar gibi faktörlerin karar süreci üzerinde kısıtlayıcı rol oynadığı unutulmamalıdır.

İşletmelerde karşılaşılan karar durumlarının birçoğunun karmaşık bir yapı göstermesi nedeniyle problemlerin çözümüne model kurma yoluyla yaklaşılması gerekmektedir. Günümüzde belli bir problemde karar değişkenlerine ilişkin optimal değerleri tesbit etmeye yönelik kantitatif tekniklerin mevcudiyeti ve hızla gelişiyor olması, bilgisayar teknolojisindeki gelişmenin bu tekniklerin kullanım alanını genişletmiş olması nedeniyle, birçok işletmede yöneticilerin uzun ve kısa vadeli nitelik taşıyan kararlarından birçoğunu bu tür tekniklere dayandırdıkları görülmektedir.

Kaynaklar

- Açıl A. F., Demirci R., Tarm Ekonomisi Dersleri, Ankara 1984.
- Bamberg, G., Coenenberg A. G. Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre, 4. Auflage, Munschen, 1985.
- Başer T, Karar Teorisi ve Yöneylem Araştırması, Yöneylem Araştırması, Bildiriler 75, Gebze Kocaeli, 1976.
- Bühleman, H., Loeffel, H., Nivergelt E., Entscheidungs - und Spieltheorie, Ein Lehrbuch für Wirtschaftswissenschaftler, Berlin, Heidelberg, New York, 1975.
- Düzgüneş, O. İstatistik Metodları, A.Ü.Z.F. Yayını No: 578 Ankara 1975.
- Esin A., Yöneylem Araştırmasında Yararlanan Karar Yöntemleri Ankara 1988.
- Halaç O., Kantitatif Karar Verme Teknikleri (Yöneylem Araştırması), İstanbul 1978.
- Hansmann K. W., Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre, in: Leitfaden zum Grundstudium der Betriebswirtschaftslehre, Gernsbach, 1980.
- Hatiboğlu, Z. İşletmelerde Stratejik Yönetim, İstanbul 1986.
- Kobu B., Üretim Yönetimi, İstanbul 1979.
- Özgen H., Üretim Yönetimi, Ankara 1987.
- Schneweiss H, Entscheidungskriterien bei Risiko, Bd. 6 der Reihe, Ökonometrie und Unternehmensforschung, Heidelberg, New York 1967.
- Sezgin, Attila, İşletmelerde Malzeme Akış Sistemi, Ankara, 1976.
- Sieben G., Schildbach Th, Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie, 2. Auflage, Düsseldorf 1980.
- Spyerski N., Winand U, Entscheidungstheorie, Ein Einführung unter besonderer Berücksichtigung spieltheoretischer Konzepte, Stuttgart 1974.
- Tosun K, İşletme Yönetimi, İstanbul 1986.
- Ünver Ö., Şen K., Karar Teorisinin ABC'si, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi, cilt 2, sayı 2.
- Wöhe G., Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre 16. Auglage, Verlag Franz Wahnen, Munschen 1986.
- Yılmaz Z., Sayısal Yöntemler, Uludağ Üniversitesi Yayın Nu: 3-053-0161, Bursa 1988.

ANTALYA İLİ MERKEZ İLÇESİ CAM SERALARINDA YER ALAN BAŞLICA SEBZECİLİK FAALİYETLERİNDE FİZİKİ ÜRETİM GİRDİSİ TALEPLERİ VE ÜRETİMİN EKONOMETRİK ANALİZİ

*Doc. Dr. Abmet ÖZCELİK**

Zir. Yük. Müh. Ş. Aydın AYTAC

1. GİRİŞ

Faktör kullanımında etkinliğin sağlanması ve sınırlı kaynaklardan en fazla faydayı temin etmek, ekonominin önde gelen amacıdır. Tarımda, verimlilik sorununa çözüm bulabilmek, tarımsal üretimi artırmak için, tarımsal işletmelerin yapılarını iyi bilmek ve üretim faaliyetlerindeki girdi - çıktı ilişkilerini ortaya koymak lazımdır.

Ülkemiz koşullarında, üretim faaliyetleri itibariyle girdi taleplerinin tespiti, yapılacak planlama çalışmaları yanında, ürün maliyetlerinin hesaplanmasında da önem arz etmektedir.

Antalya ili, tipik Akdeniz ikliminin yarattığı şartlara bağlı olarak, polikültür tarımının en iyi şekilde uygulandığı yörelerimizden birisidir. Türkiye tarımsal üretim değeri içinde % 3.8'lik bir paya (ANONYMOUS, 1987) sahip olan Antalya ili, aynı zamanda ülkemizin en önemli seracılık bölgesidir.

Dünyada, artık bir sanayi haline gelmiş olan örtüaltı tarımı, iklimin kontrol edilebilir olması dolayısıyla, kalite ve verimin istenilen seviyeye çıkmasına imkan vermektedir.

Bu çalışmada, Antalya ili merkez ilçedeki cam seralarda domates, hıyar, biber ve patlıcan üretim faaliyetlerinde fiziki girdi kullanım durumu ile bu üretim faaliyetlerinin ekonometrik analizine yer verilmiştir.

2. MATERYAL VE METOD

Çalışmanın materyali tesadüfi örnekleme ile belirlenen 122 tarım işletmesinden anket yapılarak temin edilmiştir.

(*) A.Ü. Z.F. Öğretim Üyesi

Örneğe çıkan işletmelerde, domateste sonbahar yetiştiriciliği, hıyarda ilkbahar yetiştiriciliği, patlıcanda ilkbahar yetiştiriciliği, biberde tek mahsul yetiştiriciliği esas alınmıştır. Üretim faaliyetlerinin ekonometrik analizinde Cobb-Douglas üretim fonksiyonu kullanılmıştır.

3. ANTALYA İLİ MERKEZ İLÇESİNDE ÖRTÜ ALTI SEBZE ÜRETİMİ

İklim ve çevre koşullarının sağladığı avantajlar Antalya'yı adeta bir meyve ve sebze cenneti haline getirmiştir. Merkez ilçede meyve ve sebze bahçelerinin, toplam tarım arazisinin (50851 hektar) içindeki payının % 21.13 olması bunun bir göstergesidir. İlçedeki sebze ekilen alanların % 20.15'i, süs bitkileri ekili - dikili alanların ise % 85.94'ü örtü altı tarım alanlarıdır.

İlçedeki örtü altı sebze ekilişlerinde ilk sırayı % 75.54 gibi yüksek bir oranla domates alırken, bunu hıyar (% 17.70), sivri biber (% 4.38), patlıcan (%2.23) taze fasulye (% 0.03) ve kavun (% 0.12) izlemektedir.

Merkez ilçedeki toplam örtü altı sebze ekilişlerinin % 74.83'ü cam seralarda; % 25.17'si plastik seralarda gerçekleştirilmektedir.

Ekilişlerin % 40'ı sonbahar, % 40'ı ilkbahar, % 20'si ise tek mahsul döneminde (bütün bir yıl) yapılmaktadır.

4. İNCELENEN İŞLETMELERDE ÖRTÜ ALTI ALAN VARLIĞI

Etüde dahil işletmelerde işletme arazisi genişliği ortalama 14.89 dekadır. Bunun % 65.14'ü (9.70 da) sulu tarla arazisi, % 20.55'i (3.06 da) bahçe arazisi ve % 14.31'i (2.13 da) örtü altındaki arazidir.

Örtü altı arazinin ise % 83.9'u (1.79 da) cam sera, % 15.9'u (0.34 da) plastik sera, % 0.2'si (0.004 da) alçak tüneldir.

İncelenen işletmelerde toplam 306 adet cam sera, 75 adet plastik sera, 1 adet alçak plastik tünel saptanmıştır. Hernekadar işletmelerde cam sera sayısı fazla ise de son yıllarda, cam sera maliyetlerinin yüksekliği plastik seraya eğilimi artırmıştır.

Ankete dahil işletmelerde cam seraların ortalama genişliği 0.71 dekar, plastik seraların 0.71 dekar, alçak plastik tünelin 0.54 dekadır.

İşletmeler ortalamasında toplam ekilişin % 65.84'ünü domates, % 21.05'ini hıyar, % 6.36'sını biber, % 6.75'ini patlıcan oluşturmaktadır.

5. İNCELENEN İŞLETMELERDEKİ CAM SERALARDA YER ALAN BAŞLICA SEBZE ÜRETİM FAALİYETLERİNDE FİZİKİ ÜRETİM GİRDİLERİ

Ekilişin hemen hemen tamamını domates, hıyar, biber ve patlıcan oluşturmaktadır. Bu sebze üretim faaliyetlerinde ihtiyaç duyulan fiziki üretim girdileri aşağıda ayrı ayrı ele alınacaktır.

5.1. Domates Üretiminde Fiziki Girdiler

Domates üretiminde toprak hazırlığı işlemlerinde çekigücü olarak at kullanılmaktadır. Toprak işlemede hayvan pulluğu ve tırmık, çapada el çapaları, fidelerin sulanmasında süzgeçli kovalar, zirai mücadelede sırt pülverizatörü, harman uygulamasında el pompalarının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Dekara 10 gram tohum (El hibrit tohum) kullanılmaktadır.

İşletmelerde zirai mücadelede 8.36 kg/da tarım ilacı kullanılmakta olup genellikle 15 defa ilaçlama yapılmaktadır.

Cam seralarda domates Eylül - Ekim aylarında üç defa çapalanmaktadır.

Araştırma yöresinde cam seralarda yetiştirilen domatesin Eylül - Aralık aylarında 20 defa sulandığı belirlenmiştir.

İşletmeler dekara 126.47 cc hormonu el pompası ile püskürtme yoluyla tatbik etmektedirler.

Domateste sulamayla birlikte, su aşırı olarak, 10 defa gübreleme yapılırken 10 ton çiftlik gübresi; 329.58 kg kimyasal gübre kullanılmaktadır.

Yetiştirilen domates Ekim - Şubat ayları arasında 13 defa toplanmakta ve seraların dışında 1., 2., 3. boy olmak üzere iriliğine göre boylanmaktadır.

Bir dekar domates üretimi için 543.17 saat erkek işgücüne; 4.99 saat de at çekigücüne gereksinim vardır. Bu işgücünün % 59.47'si bakım işlemlerine sarfedilmektedir.

Yörede, cam seralarda domates veriminin 6.22 ton/da olduğu hesaplanmıştır.

5.2. Hıyar Üretiminde Fiziki Girdiler

İlkbahar dönemi, hıyar üretiminde arazi Aralık ayında beş kez sürülmektedir. Tohum ekimi Aralık ayında doğrudan plastik torbalara yapılmaktadır. Dekara 2993 adet hıyar tohumu (F₁ hibrit çeşitleri) kullanılmaktadır.

Hıyar üretiminde ortalama 19 defa ilaçlama yapılmakta ve 7.42 kg/da zirai mücadele ilacı sarfedilmektedir.

Hıyar, Ocak ayı içerisinde üç defa çapalanmaktadır.

Araştırma alanında hıyarın ortalama 22 defa Ocak - Haziran aylarında karık usulü salma sulama ile sulandığı saptanmıştır.

İşletmeler, sulamayla birlikte 10 defa gübreleme yapmakta ve 10.25 ton/da çiftlik gübresi, 260 kg/da kimyasal gübre sarfetmektedirler.

Hıyar hasadı Mart - Haziran ayları arasında 14 defada gerçekleştirilmektedir. Hıyar uzunluğuna ve kalınlığına göre, iki boya tasnif edilmektedir. Etüde dahil işletmelerde 1 dekar hıyar üretimi için ortalama 409.38 saat erkek işgücüne, 6.7 saat at çekigücüne ihtiyaç vardır. En fazla insan işgücü, bakım işlerinde (% 59.62) sarfedilmekte, bunu toplama, boylama ve sandıklama (% 25.01) izlemektedir.

İncelenen işletmelerdeki seralarda, hıyar veriminin 13.01 ton/da olduğu tespit edilmiştir.

5.3. Biber Üretiminde Fiziki Girdiler

Etüde dahil işletmelerde biber yoğun biçimde tek mahsul döneminde yetiştiril-

mektedir.

Arazi, Ağustos ayında beş defa sürülmektedir. Kullanılan tohum çeşidi yerli olup 24.08 gr/da sarfedilmektedir.

İşletmelerde biber için 9.03 kg/da tarımsal mücadele ilacı kullanılmakta ve Ekim - Haziran ayları arasında 16 kez ilaçlama yapılmaktadır.

Biber Ekim ve Kasım aylarında üç defa çapalanmaktadır.

İncelenen işletmelerde biber 24 defa sulanmakta, 13 defa gübrenilmektedir. Dekara 11.52 ton çiftlik gübresi; 500.86 kg kimyasal gübre atılmaktadır.

Yetiştirilen biber Ocak - Haziran ayları arasında 14 defada toplanmakta ve küçük ve büyük olmak üzere iki boya ayrılmaktadır.

İşletmelerde bir dekar biber üretimi için 656.51 saat erkek işgücüne; 5.92 saat de at çekigücüne ihtiyaç duyulduğu hesaplanmıştır. İnsan işgücünün % 49.86'sı bakım işlerinde kullanılmaktadır.

Biber veriminin ise tek mahsul dönemi itibariyle 4.15 ton/da olduğu tespit edilmiştir.

5.4. Patlıcan Üretiminde Fiziki Girdiler

Yoğun olarak ilkbahar döneminde yetiştirilen patlıcanda genellikle toprak ve fi-de harcının sterilizasyonu yapılmaktadır.

Ekim ayında arazi beş defa sürülmektedir. Tohum ekimi 12.3 gr/da olarak yastıklara yapılmaktadır.

İşletmelerde 7.36 kg/da zirai mücadele ilacı 15 defada tatbik edilmektedir.

Patlıcanda üç defa çapalama; 20 defa sulama; 13 defa gübreleme yapılmakta ve dekara 12.92 ton çiftlik gübresi; 311.80 kg kimyasal gübre tüketilmektedir.

Patlıcan üretiminde dekara 308 cc. hormon el pompasıyla püskürtme şeklinde uygulanmaktadır.

Yetiştirilen patlıcan, Ocak - Haziran ayları arasında 15 defada toplanmakta ve seraların dışında uzunluklarına ve iriliklerine göre boylanmaktadır.

Etüd edilen işletmelerde cam seralarda yer alan patlıcan yetiştirme faaliyetinde 723.89 saat erkek işgücüne; 6.63 saat at çekigücüne ihtiyaç olduğu hesaplanmıştır. İnsan işgücünün % 85 civarındaki kısmı bakım, toplama ve boylama işlerinde kullanılmaktadır.

İşletmelerde patlıcan verimi ilkbahar dönemi itibariyle 4.1 ton/da'dır.

6. DOMATES, HIYAR, BİBER VE PATLICAN ÜRETİMİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

Bu kısımda, sözkonusu üretim faaliyetlerinde kullanılan bazı üretim girdileri ile elde edilen ürün miktarları arasındaki fonksiyonel ilişkiler ortaya konulacaktır. Ekonometrik analizde ürünlerin en yoğun yetiştirildikleri dönemler (domateste sonbahar yetiştiriciliği, hiyarda ve patlıcanda ilkbahar yetiştiriciliği biberde ise tek mahsul yetiştiriciliği) esas alınmıştır.

6.1. Domates Üretimine Ekonometrik Analizi

Domates üretiminde kullanılan girdiler ve üretim miktarı arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde, bağımlı değişken, ton olarak üretim miktarı (Y) alınmıştır. Bağımsız değişkenler ise;

- X₁: Domates ekim alanı (da),
- X₂: Kullanılan insan işgücü (saat),
- X₃: Kullanılan hayvan çekigücü (saat),
- X₄: Tohum masrafı (TL),
- X₅: Çiftlik gübresi masrafı (TL),
- X₆: Kimyasal gübre masrafı (TL),
- X₇: Mücadele ilacı masrafı (TL),
- X₈: Hormon masrafı (TL),
- X₉: Sulama sayısıdır (Adet).

Yapılan analizde sonbahar döneminde cam seralarda domates üretimi yapan 81 işletmenin verileri kullanılmıştır.

Ele alınan bağımlı değişkenle bağımsız değişkenler arasında;

$$Y = -8.913 X_1^{0,076} X_2^{-0,034} X_3^{0,106} X_4^{0,746} X_5^{0,132} X_6^{0,090} X_7^{-0,034} X_8^{-0,43} X_9^{-0,008}$$

fonksiyonu elde edilmiştir. Fonksiyona ait çoklu belirtme katsayısı $R^2 = 0.9170$ (F: 86.98) olup, % 1 ihtimal düzeyinde önemli bulunmuştur. Yani domates üretim miktarındaki değişmelerin % 92'si ele alınan bağımsız değişkenlerle açıklanabilmektedir.

Denklemden, X₂, X₇, X₈, X₉ girdilerine ait üretim elastiklikleri negatif işaretli olduğu için ekonomik optimumu denkleme dayanarak hesaplamak mümkün değildir. Bu girdiler aşırı olarak kullanılmakta ya da tekniğine uygun kullanılmamaktadırlar. Pozitif işaretli üretim elastikliğine sahip olan girdilerin miktarında yapılacak artış, domates üretimini pozitif yönde etkileyecektir.

Üretim girdilerine ait üretim elastiklikleri toplamı $b_1 = 1.031$ olup, ölçeğe artan getiriyi ifade etmektedir. Yani tüm girdilerde yapılacak % 100'lük bir artış, domates üretiminde % 103'lük bir artış sağlayabilecektir.

Herbir bağımsız değişken ve domates üretimine ait geometrik ortalamalar ve bunlara dayanarak hesaplanan marjinal ürün miktarları (Tablo 1), bu girdilerde kendi birimleri cinsinden bir birim artışın, domates üretimini ne kadar değiştireceğini ifade etmektedir. Mesela, arazi genişliği bir dekar artırıldığında domates üretim miktarında 0.473 ton artış olacaktır.

Tabloda yer alan etkinlik katsayıları X₁ ve X₃ girdilerinin ekonomik optimu-

Tablo : 1 Cam Seralardaki Domates Üretiminde Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar, Üretim Elastikiyetleri, Marjinal Verimler ve Marjinal Etkinlik Katsayıları

	Ekim Alanı	İnsan İşgücü	Hayvan Çekigücü	Tohum Masrafı	Çiftlik Gübresi Masrafı	Kimyasal Gübre Masrafı	İlaç Masrafı	Hormon Masrafı	Sulama Sayısı	Üretim Miktarı
	(da)	(İgs)	(Hgs)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(Adet)	(Ton)
	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	
Üretim miktarı ve Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar	1,31	783,13	6,69	199586	282377	124367,9	461852	2336,2	19,2	8,15
Üretim Elastikiyeti	0,0760	-0,0344	0,1060	0,7460	0,1320	0,0904	-0,0344	-0,0427	-0,0081	
Girdideki bir birim artışın getireceği ürün artışı Marjinal ürün (ton)	0,4730	-0,00036	0,1290	0,00003	0,000029	0,0000059	-0,0000006	-0,00015	-0,0034	
Marjinal ürün kıymeti (TL)	502912,52	-382,76	137157,96	31,89	30,83	6,27	-0,64	-159,49	-3615	
Faktör fiyatları (TL)	146311,50	-	10571,07	14125	22916	247,10	-	-	-	
Marjinal Etkinlik katsayısı	3,437	-	12,975	0,0023	0,0013	0,0254	-	-	-	

mun altında; X_4 , X_5 ve X_6 girdilerinin ise ekonomik optimumun üzerinde kullanıldıklarını göstermektedir.

6.2. Hıyar Üretiminin Ekonometrik Analizi

Analizde ilkbahar döneminde hıyar üretimi yapan 38 işletmeye ait veriler kullanılmış ve bağımlı değişken olarak üretim miktarı (Y) alınarak ton birimiyle ifade edilmiştir. Cam seralarda hıyar üretimiyle ilgili modelde ele alınan bağımsız değişkenler ise şunlardır:

- X_1 : Hıyar ekim alanı (da),
- X_2 : Kullanılan insan işgücü (saat),
- X_3 : Kullanılan hayvan çekigücü (saat),
- X_4 : Tohum masrafı (TL),
- X_5 : Gübre masrafı (TL),
- X_6 : Mücadele ilacı masrafı (TL).

Bağımlı değişken ve bağımsız değişkenler arasında aşağıdaki fonksiyonel ilişki elde edilmiştir:

$$Y = 1,10 X_1^{1,011} X_2^{0,059} X_3^{0,029} X_4^{0,002} X_5^{0,058} X_6^{-0,094}$$

Fonksiyona ait çoklu belirtme katsayısı $R^2 = 0.995$ ve F değeri 1081.34 olup, çoklu belirtme katsayısı % 1 ihtimal düzeyinde önemlidir. Ele alınan bağımsız değişkenler, bağımlı değişkendeki varyasyonun % 99.5'ini açıklayabilmektedir.

Tüm girdiler değişken olarak kabul edildiğinde, üretim elastikiyetleri toplamı $b_i = 1.0653$ olduğundan, ölçeğe artan getiri söz konusudur. Yani tüm girdiler % 100 artırıldığında elde edilecek ürün miktarı % 106.53 oranında artacaktır.

Ekim alanında yapılacak bir dekar artış 3.06 ton, insan işgücündeki bir saatlik artış 0.0125 ton, hayvan çekigücündeki bir saatlik artış 0.0386 ton, tohum masrafında yapılacak 1 TL'lik artış 0.00002 ton, gübre masrafında yapılacak 1 TL'lik artış ise 0.0007 ton ürün artışı sağlayacaktır. Mücadele ilacı masrafındaki 1 TL'lik artış ise üretimi 0.0013 ton azaltacaktır (Tablo 2).

Tablodaki etkinlik katsayılarına göre X_1 , X_2 , X_3 ve X_5 girdilerinin ekonomik optimum altında, X_4 girdisinin ise ekonomik optimum üzerinde kullanıldığı anlaşılmaktadır.

6.3. Biber Üretiminin Ekonometrik Analizi

26 işletmeye ait tek mahsul dönemi itibariyle temin edilen verilerin kullanıldığı analizde biber üretimi (ton) bağımlı değişken (Y) olarak alınırken, bağımsız değişkenler ise şunlardır:

Tablo : 2 Cam Seralardaki Hıyar Üretiminde Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar, Üretim Elastikiyetleri, Marjinal Verimler ve Marjinal Etkinlik Katsayıları

	Ekim Alanı (da) X ₁	İnsan İşgücü (İgs) X ₂	Hayvan Çekigücü (Hgs) X ₃	Tohum Masrafı (TL) X ₄	Gübre Masrafı (TL) X ₅	Zirai İlaç Masrafı (TL) X ₆	Üretim Miktarı (TL) Y
Üretim miktarı ve faktörlere ait geometrik ortalamalar	1,23	17,70	2,82	367,34	299,26	311,444	3,73
Üretim elastikiyeti	1,0111	0,0594	0,0292	0,0022	0,0580	-0,0946	-
Marjinal ürün (ton)	3,0628	0,0125	0,0386	0,00002	0,0007	-0,0013	-
Marjinal ürün kıymeti (TL)	3527625,9	14396,8	44458	23,035	806,225	-1497,275	-
Faktör Fiyatları (TL)	146311,5	1035,75	10428,75	170,000	245,65	-	-
Marjinal Etkinlik Katsayıları	24,11	13,90	4.263	0,136	3,282	-	-

- X_1 : Biber ekim alanı (da),
 X_2 : Kullanılan insan işgücü (saat),
 X_3 : Kullanılan hayvan çekigücü (saat),
 X_4 : Gübre masrafı (TL),
 X_5 : Zirai mücadele ilacı masrafı (TL).

Bağımlı değişkenle, bağımsız değişkenler arasında;

$$Y = 0,3872 X_1^{0,8933} X_2^{-0,0843} X_3^{0,0883} X_4^{-0,0662} X_5^{0,0064}$$

fonksiyonu elde edilmiştir. Fonksiyonun çoklu belirtme katsayısı $R^2 = 0.983$ ve F değeri 233.08 olup, R^2 , % 1 ihtimal düzeyinde önemli bulunmuştur. Buna göre ele alınan bağımsız değişkenler, biber üretimindeki varyasyonun % 98.3'ünü izah edebilmektedir.

X_1 , X_3 , X_4 ve X_5 girdilerindeki artış biber üretiminde artışa, X_2 girdisindeki artış ise biber üretimindeki azalmaya yol açacaktır. İşgücü biber üretiminde aşırı kullanılmaktadır.

Üretim elastikyetleri toplamı $b_1 = 0.9699$ olup, ölçeğe azalan getiriye ifade etmektedir. Tüm girdilerde yapılacak % 100'lük artış, üretimi % 96.99 oranında artıracaktır.

Hesaplanan marjinal ürün miktarına göre ekim alanının 1 dekar artırılması 1.65 ton, hayvan çekigücününün 1 saat artırılması 0.076 ton, gübre masrafının 1 TL artırılması 0.0005 ton, zirai mücadele ilacı masrafının 1 TL artırılması 0.00004 ton ürün artışına, insan işgücü girdisinin 1 saat artırılması ise 0.0092 ton ürün azalmasına yol açacaktır (Tablo 3).

Ekonomik optimum için X_1 , X_3 ve X_4 girdilerinin artırılması X_5 girdisinin ise azaltılması gerekmektedir.

6.4. Patlıcan Üretiminin Ekonometrik Analizi

İlkbahar döneminde yetiştirilen patlıcana ait 20 işletmeden toplanan bilgilerin kullanıldığı analizde patlıcan üretimi (ton) bağımlı değişken (Y) alınmıştır. Patlıcan üretimi üzerine etkileri araştırılan bağımsız değişkenler ise şunlardır:

- X_1 : Patlıcan ekim alanı (da),
 X_2 : Kullanılan insan işgücü (saat),
 X_3 : Gübre masrafı (TL),
 X_4 : Mücadele ilacı masrafı (TL).

Yukarıda açıklanan bağımlı değişken ve bağımsız değişkenler arasında şu fonksiyonel ilişki bulunmuştur:

$$Y = 0,646 X_1^{1,0079} X_2^{-0,0692} X_3^{0,0027} X_4^{-0,0282}$$

Fonksiyona ait çoklu belirtme katsayısı $R^2 = 0.992$, $F = 447,32$ olup R^2 , % 1 ihtimal düzeyinde önemlidir. Buna göre ele alınan dört bağımsız değişken, patlıcan üretimindeki varyasyonun % 99.20'sini açıklayabilmektedir.

Denklemden X_1 , X_3 ve X_4 girdilerine ait üretim elastikiyeti pozitif işaretli olup, bunlardaki artış patlıcan üretimini olumlu yönde etkileyecektir. X_2 girdisinin üretim elastikiyeti ise negatif olup insan işgücü kullanımının artırılması üretimi azaltacaktır.

Tüm girdiler değişken kabul edildiğinde ölçeğe azalan getirinin sözkonusu olduğu görülmektedir. Yani tüm girdiler % 100 artırıldığında, elde edilecek ürün ancak % 96.95 oranında artabilecektir.

Marjinal ürün miktarlarına göre ekim alanındaki 1 dekarlık artış patlıcan üretimini 1.7821 ton, gübre masrafındaki 1 TL'lik artış üretimi 0.0027 ton, zirai mücadele masrafındaki 1 TL'lik artış ise patlıcan üretimini 0.0282 ton artıracaktır (Tablo 4).

Marjinal etkinlik katsayıları, X_1 girdisinin ekonomik optimumun altında, X_3 ve X_4 girdilerinin ise ekonomik optimum üzerinde kullanıldıklarını göstermektedir (Tablo 4). Ekonomik optimuma yaklaşabilmek için ekim alanını artırmak, gübre ve zirai mücadele ilacı miktarını azaltmak gerekmektedir.

6. SONUÇ

Bu çalışmada kullanılan veriler, Antalya ili Merkez İlçesinde tesadüfi örnekleme ile seçilen 122 tarım işletmesinden elde edilmiştir.

İncelenen işletmelerin ortalama işletme arazisi genişliği 14.89 dekadır. Örtü altı alan ise bunun % 14.31'ini teşkil etmektedir. İşletmelerde örtü altı alanın büyük kısmını cam seralar oluştururken, cam seralarda en fazla domates, hıyar, biber ve patlıcan yetiştirilmektedir.

İşletmelerde, dekara, domates üretim faaliyeti için sonbahar yetiştiriciliğinde 543.17 saat insan işgücü, 4.99 saat at çeki gücüne, hıyar üretim faaliyetinde, ilkbahar yetiştiriciliğinde 409.68 saat insan işgücü, 6.70 saat at çekigücüne, biber üretiminde, tek mahsul yetiştiriciliğinde 656.51 saat insan işgücü; 5.92 saat at çekigücüne, patlıcan üretiminde, ilkbahar yetiştiriciliğinde 732.89 saat insan işgücü, 6.63 saat at çekigücüne ihtiyaç duyulmaktadır.

İncelenen işletmelerde, dekara, domates için 329.58 kg kimyasal gübre, 8.36 kg mücadele ilacı, hıyar için 260 kg kimyasal gübre 7.42 kg mücadele ilacı, biber için 500.80 kg kimyasal gübre; 9.03 kg mücadele ilacı, patlıcan için 311.80 kg kimyasal gübre; 7.12 kg zirai mücadele ilacı kullanılmaktadır. Cam seralarda, dekara, domateste 10 gr, hıyarda 2993 adet, biberde 24.08 gr patlıcanda 12.3 gr tohum sarfedilmektedir.

Cobb - Douglas üretim fonksiyonu kullanılarak yapılan ekonometrik analizler sonucunda cam seralardaki sebze üretim faaliyetlerinde en önemli girdinin arazi ol-

Tablo : 3 - Cam Seralardaki Biber Üretiminde Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar Üretim Elastikiyetleri, Marjinal Verimler ve Marjinal Etkinlik Katsayıları

	Ekim Alanı (da) X₁	İnsan İşgücü (İgs) X₂	Hayvan Çekigücü (Hgs) X₃	Gübre Masrafı (TL) X₄	Zirai İlaç Masrafı (TL) X₅	Üretim Miktarı (Ton) Y
Üretim Miktarı ve Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar	0,9450	16,05	2,0325	253,7882	252,6992	1,75
Üretim Elastikiyeti	0,8930	-0,0843	0,0883	0,0662	0,0064	-
Marjinal Ürün (ton)	1,6537	-0,0092	0,0760	0,0005	0,00004	-
Marjinal Ürün Kıymeti (TL)	2717194,4	-15116,52	124875,6	821,55	65,724	-
Faktör Fiyatları (TL)	146311,5	-	10571,5	261,44	42638,36	-
Marjinal Etkinlik Katsayıları	18,57	-	11,81	3,14	0,0015	-

Tablo : 4 - Cam Seralardaki Patlıcan Üretiminde Faktörlere Ait Geometrik Ortalamalar, Üretim Elastikiyetleri, Marjinal Verimler ve Marjinal Etkinlik Katsayıları

	Ekim Alanı (da) X_1	İnsan İşgücü (TL) X_2	Gübre Masrafı (TL) X_3	Zirai İlaç Masrafı (TL) X_4	Üretim Miktarı (TL) Y
Ürün ve Üretim Faktörlerine Ait Geometrik Ortalamalar	1,0214	18,5970	270,7510	228,4690	1,8060
Üretim Elastikiyetleri b_i	1,0079	-0,0692	0,0027	0,02875	-
Marjinal Ürün Miktarları (ton)	1,7821	-0,0067	0,00002	0,00022	-
Marjinal Ürün Kıymeti (TL)	4501941,02	-16925,54	50,524	555,764	-
Faktör Fiyatları (TL)	146311,5	-	267,756	31375,708	-
Marjinal Etkinlik Katsayısı	30,769	-	0,188	0,018	-

duğu ve ekonomik optimumun altında işletmelerde yer aldığı anlaşılmıştır.

Domates üretiminde ilaç ve hormon masrafının, hıyar üretiminde zirai mücadele ilacı masrafının, biber üretiminde insan işgücünün, patlıcan üretiminde ise yine insan işgücünün aşırı kullanıldığı belirlenmiştir.

Analizler, cam seralarda domates, hıyar, biber ve patlıcan üretim faaliyetlerinde, ekim alanlarının artırılması, gübre ve zirai mücadele ilacı kullanımının azaltılması ile üretimin ekonomik optimuma uygun seviyeye ulaşabileceği, dolayısıyla üretimin daha prodüktif hale gelebileceği sonucunu ortaya çıkarmıştır.

LİTERATÜR

AÇIL, A. F. ve REHBER, E., *Nevşehir İlinde Üzüm Üretiminin Ekonometrik Analizi*, A. Ü. Ziraat Fakültesi Yıllığı 1979, Ankara 1979.

ANONYMOUS, *Köy Envanter Etüdü 1981 - 07 Antalya, Köy İşleri ve Kooperatifleri Bakanlığı Toprak - İskan Gn. Md. lüğü Yayını*, Ankara, 1984.

ANONYMOUS, *Tarımsal Yapı ve Üretim Cep Brifingi*, T.O.K.B. Antalya İl Md. lüğü, Antalya 1988.

ANONYMOUS, *Antalya İli Örtü Altı Yetiştiriciliği Cep Brifingi* T.O.K.B. Antalya İl Tarım Md. lüğü, Proje ve İstatistik Şb. Md. lüğü, Antalya 1989.

ANONYMOUS, *T.O.K.B. Antalya İl Tarım Md. lüğü Dosyaları* Antalya 1989.

ERTEK, T., *Ekonometriye Giriş*, ODTÜ İdari Bilimler Fak. Yay. No. 22, Ankara 1978.

GÜNAY, A., *Özel Sebze Yetiştiriciliği "Serler"*, Cilt II, Çağ Matbaası, Ankara 1983.

HEADY, O. E. ve DILLION, J. L., *Agricultural Production Functions*, Iowa State University Press, USA 1966.

ÖZÇELİK, A., *Ankara Şeker Fabrikası Civarındaki Şeker Pancarı Yetiştiren Tarım İşletmelerinde Şeker Pancarı ile Buğday için Fiziki Üretim Girdileri ve Üretim Fonksiyonel Analizi*. A. Ü. Zir. Fak. Yay. No. 1113, Ankara 1989.

PİRİNÇCIOĞLU, N., *Antalya ve İzmir Bölgesi Sera İşletmelerinin İşletmecilik Sorunları ve Verimlilik Düzeyleri*, MPM Yay. No. 239, Ankara 1981.

ZORAL, K. Y., *Coob - Douglas Üretim Fonksiyonunun Yukarı Pasınler Ovasındaki Patates Üretimine Uygulanması*, Atatürk Üniversitesi Yay. No. 303, Ankara 1973.

TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN YAPISI, GELİŞİMİ VE AKSAYAN YÖNLERİ

Yard. Doç. Dr. Burban AYKAC()*

GİRİŞ

Modern devlet anlayışına göre, devletin görev ve faaliyet alanları giderek artmaktadır. Artık, Devlet sadece iç ve dış güvenliği sağlayan, adalet dağıtan bir kurumdan ibaret değildir. Devletin şekli ne olursa olsun, artık devlet kendisini, toplumun refahından, topluma daha iyi hizmet sunmaktan görevli, sorumlu ve yükümlü saymaktadır⁽¹⁾.

Devlet bu hizmetleri etkin, adil, akılcı ve ekonomik bir şekilde sunabilmek için bazı kişileri görevlendirmekte, bu hizmetlerin üretilmesinden onları sorumlu tutmaktadır. İşte, devletin üretilmesini istediği bu hizmetlere kamu hizmeti, bu hizmetlerin üretilmesinden sorumlu olan kimselere de kamu personeli denilmektedir. Başka bir ifadeyle "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların nezaret ve murakabeleri, kontrolleri altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir"⁽²⁾.

Dünyadaki bütün devletler, bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla teşkilatlar kurmuşlar ve bu hizmetleri yerine getiren kamu personeli için çeşitli personel sistemleri benimsemişlerdir. Daima değişen ve gelişen dünyamızda, kamu personeli için yapılan düzenlemelerde de gelişmeler ve değişimler görülmekte, hizmetlerin en adil, en çabuk, en akılcı, en ucuz ve en demokratik bir şekilde sunulması için çaba gösterilmektedir.

(*) Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

(1) ADAL, Hasan Şükri: Kamu Personeli İdaresi, İstanbul, 1968, s. 12

(2) ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 1, İstanbul, 1975, s. 13

Durum böyle olunca, ülkeler diğer tüm konularda olduğu gibi, personel sistemleri konusunda da birbirlerinden etkilenmekte, birbirlerinin deneyim ve yöntemlerinden yararlanmaktadırlar.

Ülkemizde de bu alanda gösterilen çabalar, Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri süregelmekte, hatta daha öncelerine kadar uzanmaktadır. Özellikle son elli yıl içerisinde, iyi işleyen bir personel rejiminin ülke kalkınmasında önemli rol oynadığının anlaşılması, iyi bir personel sistemi kurma çabasının gündeme gelmesine neden olmuştur. Ancak, bütün çabalara rağmen bunda başarılı olunduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu kadar zaman zarfında, pek çok şey gerçekleştirilmiş olmasına karşılık, Cumhuriyetin 70. Yılı kutlamaya hazırlandığımız şu güne kadar niçin iyi işleyen bir personel sistemi kurulamamıştır? Sorusu akla gelmektedir.

Bu alanda, yerli ve yabancı uzmanlara araştırmalar yaptırılmış, raporlar hazırlanmış, bu işin çözümlenmesi gereği en yetkili kişilerce dile getirilmiş, hükümet programlarında ve kalkınma planlarında konuya yer verilmiş olmasına rağmen niçin uygun bir çıkış yolu bulunamamıştır?

İşte biz bu incelememizde, bu alanda gösterilen çabaları, bu çabalar sonucu benimsenen personel sistemi ve bu personel sisteminin yapısını, aksayan yönlerini, iyileştirme çabalarını ve çözüm yollarını belirlemeye çalışacağız.

KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN YAPISI

A- 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNUNDAN ÖNCEKİ DURUM

Osmanlı İmparatorluğunun son 10 yılı içerisinde yapılan 4 büyük savaş^(*), ülkeyi maddi ve manevi bakımdan son derece zayıflattığı gibi, yetişmiş insan sayısında da büyük bir azalmaya yol açmıştır.

Bu savaşlardan sonra kurulan, yeni devletin hemen bir personel sistemi benimseyip uygulaması mümkün değildi. Zira devletin elinde okur yazar olan personel sayısı sınırlıydı⁽³⁾.

Bütün bunlara rağmen, 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. 1927'de ise Maaş Kanunu, 1929 yılında 1452 sayılı Maaşların Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun kabul edildi. Aynı yıl 1453 sayılı Askeri Barem Kanunu, 1930 yılında ise Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu çıkarılmıştır.

Bu kanunlar bir bütün olarak ele alındığında, şu sonuçlara varmak mümkündür⁽⁴⁾.

- Kariyer ilkesi benimsenmektedir,
- Tenkifat ve azil kaldırılmıştır,

(*) 1912 Balkan Savaşı, 1914 I. Dünya Savaşı, 1915 Çanakkale Savaşı ve 1920 Kurtuluş Savaşı.

(3) AKGÜNER, Tayfun: Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 1988, s. 5

(4) ADAL, Hasun Şükri: a.g.e., s. 43-44.

- Kariyer ilkesi kabul edilmiş olmasına rağmen sınıflandırmaya yer verilmemiştir,

- Kurumlar arasında birliği sağlayacak hükümler yoktur,
- Ücret konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir,
- Yeterlik İlkesi sınırlı bir biçimde kabul edilmiş sayılabilir,
- Hizmetiçi eğitime yer verilmemiştir,
- Memurların hakları ve yükümlülükleri açık olarak tesbit edilmemiştir,
- Emeklilik sistemi bir esasa bağlanmıştır,
- Memurlara sendika kurma ve grev hakkı tanınmamıştır,
- Memurluk itibarlı bir meslek haline getirilmiştir,
- Memurlara ödenen ücret yeterlidir.

1939 yılında çıkarılan 3656 ve 3659 sayılı kanunlar ve 1453 sayılı kanuna ek olarak çıkarılan 3661 sayılı kanun, çeşitli kesimlerde çalışan, memur maaşlarında meydana gelmiş olan farklılıkları gidermek amacı gütmektedir. Ancak, daha sonra bu kanunlarda yapılan değişiklikler, sistemin daha da karmaşık hale gelmesine yol açmış ve şikayetlerin artmasına neden olmuştur⁽⁵⁾.

Bütün bu adaletsizlikleri ve şikayetleri gidermek amacıyla çeşitli komisyonlar kurulmuş, raporlar hazırlanmış ancak olumlu sonuç alınmamıştır. Nihayet 1956 yılına gelinmiş, bu tarihte kurulan bir komisyon çalışmalarını bir rapor halinde Bakanlar Kuruluna sunmuştur. Bu komisyonun hazırladığı rapor Bakanlar Kurulunca 4.4.1956 tarihinde benimsenerek, "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Tasarısı" adıyla TBMM'ine sunulmuştur. Ancak, bu tasarı çeşitli çevrelerce yetersiz bulunduğundan kanunlaşmamıştır.

1960 Askeri müdahalesinden hemen sonra 13.12.1960 tarih ve 160 sayılı kanunla Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuş ve iyi bir personel sistemi oluşturulması amacıyla bu daire görevlendirilmiştir. Daha sonra 8.6.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Dairesi yeniden düzenlenmiş ve adı Devlet Personel Başkanlığı (DPB) şeklinde değiştirilmiştir.

160 sayılı DPD ile ilgili kanunun 1. maddesi aynen şu şekildedir: "Bu kanunun şumulüne dahil kurumların personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek, bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek maksadıyla Başbakanlığa bağlı bir DPD kurulmuştur⁽⁶⁾. Bu kanunla kurulan DPD çalışmalarına hemen başlamış ve kanunla kendisine verilen yeni bir personel sistemi kurulması konusunda yoğun bir faaliyete girişmiştir. DPD, 1960'tan önceki personel sisteminin bir kaç değişiklikle ıslahı cihetine gitmemiştir. Zira, 1960'tan önceki personel rejiminin ıslahı amacıyla 100'ü aşkın değişiklik yapılmış olmasına rağmen, durumu düzeltmek mümkün olamamıştır⁽⁷⁾.

(5) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1962, s. 18.*

(6) *Personel Rejimi, M.O. Prodüktivite Kurumu III. Semineri, İstanbul, 1967, s. 233.*

(7) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, a. g. e., s. 18*

Bu itibarla DPD, eski sistemi göz önünde bulundurarak, yeni araştırmalara dahil, diğer ülkelerdeki gelişmeleri de izleyerek, yabancı uzmanlardan yararlanarak yeni bir personel sistemi kurulması yönünde çalışmalarını sürdürmüştür.

Buna neden olarak, DPD tarafından hazırlanan, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor'da şu görüşlere yer verilmektedir:

- Aylık ve ücretler pek kifayetsiz bir hale gelmiş, 1939'dan 1963'ye kadar altın ve döviz fiyatları ile geçim endeksleri ve toptan eşya fiyatları endeksleri 10 mislinden fazla bir artış kaydettiği halde, evvelce 600 olan en üst kademe maaşı bugün (1962'de) 6000 yerine, 2400'de kalmıştır.
- Alt ve üst kademe aylık ve ücretleri arasındaki fark muhtelif kanun tadilleri ve satınalma gücünde vukua gelen azalmalar neticesinde 1939'da 19 misilden fazla iken 1962'de 5.5 misle düşmüştür.
- Farklı avantajlar dolayısıyla birinci safhada, Bakanlık ve Devlet Dairelerinden, Bakanlarla, İktisadi Devlet Teşebbüslerine; daha sonraki safhada ise, Bankalardan ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinden özel sektöre doğru bir memur akımı başlamıştır.
- Bütün bu şartların yarattığı menfi tesirleri kısmen olsun azaltabilmek amacıyla, bugün tenkit konusu yapılan ek görev, fazla mesai ücreti, makam ve temsil tahsisatı, çeşitli ödenek müesseseleri genişletilmiş, istisnai memuriyetlerle, ihtisas mevkileri daha geniş bir tatbik sahası bulmuştur. Böylece geçici ve kifayetsiz tedbirlerle memurların geçim durumu biraz olsun düzeltilmek ve kendileri idarede tutulmak istenmiştir"⁽⁸⁾

657 sayılı DMK'undan önce memurluğa girişte, yeterlik şartını arayan ilk hükmü, 1924 Anayasasında yer almıştır. Daha sonra, 30.6.1939 tarih ve 3656 sayılı kanunla, bu durum daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir⁽⁹⁾.

657 sayılı DMK'unun hazırlandığı dönemde, çeşitli nedenlerle, Türk Personel Sistemi olumsuz etkenlerle iç içe bir durumda idi. Kamu personelinin sayısı plansız bir şekilde artmış, devlet teşkilatı karmaşık bir duruma gelmiş, yeni düzenlemeler ihtiyaçdan ziyade, günlük mülahazalardan kaynaklanmakta, kurumlar arasında bir koordinasyon bulunmuyordu. Bazı yerlerde aşırı personel yığılmaşına karşılık, bazı yerlerde de personel yokluğundan şikayet ediliyordu⁽¹⁰⁾.

Durum böyle olunca, kamu hizmetlerinin görölmesinde önemli aksamalar meydana gelmekte ve sunulan hizmetler oldukça yavaş yerine getirilmekte idi. Diğer ülkelerde meydana gelen gelişmeler karşısında, Türk Kooperatif İdaresinin de bu gelişme ve düzenlemelere ayak uydurması bir zaruret halini almıştı. İşte bu nedenle

(8) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, a.g.e., s. 18

(9) SÖNMEZ, *Fikret: Kamu Personeli Yönetimi*, İzmir, 1977, s. 173

(10) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Tektifler*, T. C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963, s. 119

Sistemi incelettirilerek, düzeltilmesi konusundaki görüşlerini yansıtan raporlar istenmiştir. Bu söz konusu raporlar DPD tarafından yayınlanmıştır⁽¹¹⁾.

Bu raporlar Türk Personel Sistemi konusunda önemli bir kaynak teşkil etmektedirler⁽¹²⁾.

Söz konusu raporlar, bir yabancı gözüyle, dünyadaki personel sistemleri de dikkate alınarak, personel sisteminin aksayan yönlerini ve çözüm yollarını dile getirmektedirler. Raporları, bazı yazarlar, ülkemizin gerçeklerine uymadığı gerekçesiyle "Yabancı Uzman Reçeteleri" diye nitelendirmektedirler. Ancak, yeni personel sisteminin kurulmasında bu raporların etkilerinin görüldüğünü kabul etmek gerekmektedir.

İşte burada anlatmaya çalıştığımız gelişmeler, Cumhuriyetten, 1971 yılına kadar, yarım asırlık bir dönemi kapsamaktadır. Bu yarım asra yakın dönem zarfında, Türk Personel Sistemi bazı denemeler ve tecrübeler geçirmiştir. Eğer bu dönemde, dünya ölçüleri çerçevesinde, iyi işleyen, adil, dünyadaki gelişme ve değişimleri izleyebilen bir yapıda bir personel sistemi kurulabilmiş olsaydı, günümüzde bu alanda görülen şikayetler azaltılmış olacağı gibi ülkemiz gelişmişlik düzeyinin daha yüksek bir noktaya ulaşmış olacağı söylenebilir bir hale gelebilirdi. Bu dönemi Türk Personel Sistemi bakımından, sadece personel sisteminin iyi işlemediği konusunda görüş birliğine varılan bir dönem olarak kabul edebiliriz.

657 sayılı DMK'unun hazırlanmasında, kurumların görüşleri de etkili olmuştur. DPD kurumlara bu konudaki görüşlerini bildirmelerini istemiş, bazı kurumlar, özellikle bazı üniversiteler konuyu ayrıntılı bir şekilde incelemişler ve görüşlerini bildirmişlerdir. Kurumların görüşleri, DPD tarafından bir kitap haline getirilerek yayınlanmıştır⁽¹³⁾.

657 sayılı DMK'unun aksayan yönlerini ve bunun nedenlerini daha açık olarak görebilmek bakımından, bu kanundan hemen önceki personel rejiminin özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- 1- Bu dönemde, personel rejiminin esaslarının düzenlenmesinin kanunlarla yapılması gelenek haline gelmiştir,
- 2- Kamu personelinin tabi olduğu sistem kurumdan kuruma farklılıklar göstermektedir,
- 3- Personel rejiminden sorumlu merkezi bir teşkilat yoktur,
- 4- Farklı kurumlarda, aynı iş için, farklı ücret ödenmektedir,
- 5- Personel alma işi kurumlara bırakılmıştır,
- 6- Hizmetiçi eğitime yer verilmemiştir,
- 7- Sınıflandırma, kariyer, liyakat ve eşit işe eşit ücret gibi kavramlar uygulama alanı bulamamışlardır,
- 8- Personel alımı ve dağılımı bir plana dayanmamaktadır⁽¹⁴⁾

(11) *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 yılları Arasında) Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963*

(12) *ADAL, Hasan Şükrü: a.g.e., s. 78.*

(13) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.*

(14) *TUTUM, Cahit: Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s. 16-17*

İşte bu özellikleri taşıyan bir personel sisteminin değiştirilmesi, artık bir zorunluluk haline almıştı. Bu yüzden, yeni personel sistemi hazırlıklarından "Personel Reformu" olarak söz edilmiştir. Bu kavram köklü bir değişikliği ima etmektedir.

B- 657 SAYILI DMK'UNUN ÇIKARILMASINI GEREKTİREN NEDENLER

Daha önceden de belirttiğimiz gibi, Türk Personel Sistemi kısmi düzenleme girişimleri ile çok dağınık bir duruma getirilen bir sistem haline almıştı. Bu durum ise, pek çok bakımdan önemli sorunlar doğurmaktadır.

Yarım asra yakın bir dönemde, ülkemizde ekonomik, sosyal ve kültürel büyük değişimler meydana gelmiştir. Türk Personel Sistemini incelemekle görevli yabancı uzmanlardan BARKER Türkiye'nin başka alanlarda gerçekleştirdiği reformları belirterek, "Başka hiçbir millet yoktur ki kısa zaman içinde, bu kadar çok esaslı reformu muvaffakiyetle başarmış olsun"⁽¹⁵⁾ diyor. Ancak personel sistemi konusunda aynı şeyleri söylemenin mümkün olmadığını ilave ediyor.

Bazı bilim adamları, 657 sayılı DMK'nun çıkarılmasının üç nedeni olduğunu belirterek, bu nedenleri şu şekilde sıralamaktadırlar⁽¹⁶⁾:

- 1- Mevcut düzen içindeki tutarsızlıklar, gelişmeler, yetersizlikler gibi bu düzenin değişen şartlara uyamamasından doğmuş olan aksaklıklar,
- 2- Son 15 - 20 yılda özellikle memleketimizde değerler alanında, bilhassa sosyal, ekonomik, siyasal değerler alanında meydana gelmiş olan değişiklikler,
- 3- Çeşitli meslek gruplarının, zümrelerin ve kurumların kendileri bakımından daha fazla imkan ve avantaj sağlama çabaları, bu gibi imkan ve avantajlara sahip bulunuyorlarsa veya o kanatta iseler, bu imkan ve avantajları kaybetmeme gayretleridir⁽¹⁶⁾.

657 sayılı DMK'unun genel gerekçesinde: "Planlı bir iktisadi ve sosyal kalkınma devresine girdikten sonra, devlet personelinde reform düşüncesi, yalnız idarenin ve memurların malı olmaktan çıkmış, Türkiye'nin hızlı kalkınmasını, istikrarlı, huzurlu bir toplum hayatı sürmesini isteyen kamuoyunun malı olmuştur"⁽¹⁷⁾ denilmektedir.

Aynı konuda, DPD tarafından hükümete sunulan "TEKLİFLER" de şöyle denilmektedir: "İşte sosyal, ekonomik ve kültürel sahada kalkınma ve gelişme planları ve programları uygulamak isteyen devletler, bu hamlelerin gerçekleşmesinin ancak ve ancak umumi idarede ve personel idaresinde gerekli reformların yardımı ile başarılabileceğine inanmışlar ve fedakarlığı göze alarak politikalarını bu hedef üzerine teksif etmişlerdir"⁽¹⁸⁾.

(15) *Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., s. 40-68*

(16) *PAYASLIOĞLU, Arif: Personel Rejimi III. Semineri, M.O. Prodüktivite Kurumu Yayını, İstanbul, 1967, s. 233.*

(17) *DMK'u Tasarısı ve Gerekçesi, T.C. Başbakanlık DPD Başkanlığı Yayını, Ankara, 1964, s. 6*

(18) *Devlet Personel Rejimi Hakkında Tebliğler, a.g.e., s. 17*

Gerçekten burada da ifade edildiği gibi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanda hızlı gelişme gösteren ülkelerde kamu personel sisteminin iyi işleyen bir sistem olduğu görülmüştür. Aynı amaçları gerçekleştirme çabası içinde olan bir ülke olduğumuzdan dolayı, 657 sayılı DMK'u bu anlayış içinde hazırlanması gerektiği söylenebilir.

Böylece, Türkiye'de kamu hizmetlerinin diğer alanlarda meydana gelen gelişmelere paralel olarak, dağınık ve gelişigüzel olmaktan kurtarılarak, modern devletin sunması gereken hizmetleri makul ölçülere vardırarak, gelişimde katalizör görevi görmese bile, gelişmeyi engelleyici bir unsur olmaktan kurtarılması amaçlanmıştır.

Bu amaca ulaşıldığını söylemek, harcanan büyük çabalara rağmen, mümkün gözükmemektedir.

C- 657 SAYILI DMK'UNUN KAPSAMI, AMACI VE İLKELERİ

1- Kapsamı

657 sayılı DMK Tasarısında bu kanunun 1961 Anayasasının 17. Maddesinin 2. fıkrasına göre hazırlandığı ve genel veya katma bütçeli kurumlarla, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kefalet sandıklarının asli ve sürekli kadrolarında devamlı çalışanları kapsamı içine aldığı ifade edilmektedir.⁽¹⁹⁾

Dokuzlar Komisyonu kadro şubesi ise, 657 sayılı DMK'unun kapsamının şu şekilde değiştirilerek kabulünü istemiştir: "Genel ve katma bütçeli kurumlarla, bunlara bağlı kuruluşların asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışan personelinin, hizmet koşulları, nitelikleri, atama ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak, yüküm ve sorumlulukları, aylık ve ödenekleri ile özlük işleri bu kanunla düzenlenir.

Üniversiteler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerle, İktisadi Devlet Teşebbüslerinin personeli genel hükümler bakımından temel kanun olan bu kanuna, kendi kuruluşu ve görev nitelikleri itibarıyla özellik taşıyan hallerde kendi özel kanunlarına tabidirler.

Hakim ve Savcı sınıfından olanlarla, Subay ve Astsubaylar bu kanun hükümlerine tabi değildirler"⁽²⁰⁾

Kanunda yapılan değişikliklerde, kanunun kapsamında da değişiklikler yapılmıştır. Bugün halen yürürlükte olan kanunda kapsam 1. maddede düzenlenmiş olup, en son 15.5.1971 gün ve 1987 sayılı kanunla yapılan düzenleme muhafaza edilmiştir.

Bugün yürürlükte olan DMK'unun, kapsam başlığını taşıyan 1. Maddesinde şöyle denilmektedir: "Bu kanun, Genel ve katma bütçeli kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.

(19) DMK'u tasarısı ve Gerekçesi, a.g.e., s. 9

(20) DMK'unun Uygulanması İçin Gerekli Çözüm Yollarının Araştırılması Amacıyla Devlet Bakanlığınca Kurulan Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları, DPD Yanını, C. 1., Ankara, 1967, s. 138.

Sözleşmeli ve geçici personel hakkında bu kanunda belirtilen özel hükümler uygulanır"⁽²¹⁾.

Bu maddenin üçüncü bendinde, bu kanun hükümlerine tabi olmayan meslekler tek tek sayılmıştır. Burada sayılan meslek mensupları kendi özel kanunları özel hükümlerine tabidir.

2- Amacı

657 sayılı DMK'unun 2. maddesinin başlığı "Amaç"tır. Bu madde metninin 2. bendi, 23.12.1972 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi ile değiştirilerek, bugün yürürlükte olan şeklini almıştır. Son düzenlenmiş şekliyle maddede kanunun amacı şu şekilde belirtilmektedir: "Bu kanun, devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.

Bu Kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere tüzükler çıkarılır. Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulur"⁽²²⁾.

Madde metninde de belirtildiği üzere, kanunun amacı, kamu personelini ilgilendiren bütün konuları, işe almadan, emekliliğe kadar her safhada ele almak, bunları bir bütün olarak belirli esaslara bağlamaktadır. Kanunun amaçladığı bütün hususlar, iyi işleyen bir personel rejiminin düzenlemek zorunda olduğu hususlardır. Kanun yürürlüğe girmeden önceki sistemde, bu konular hem dağınık bir şekilde ele alınmıştı, hem de bazı konulara yer verilmemişti. Yer verilmeyen konular arasında, hizmetiçi eğitim gibi çok önemli bir konuda yer almakta idi. Bu ise, bir personel rejimi için büyük bir sakınca idi.

3- Temel İlkeler

657 sayılı DMK'unun 3. maddesi "Temel İlkeler" başlığını taşımakta olup, bu ilkeleri, Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat olarak belirtilmektedir.

Kanun bu kavramların tanımını yaparak bu ilkelere ne anlaşılması gerektiğini belirtmiştir. Kanunda verilen tanımları anlamsız, yetersiz hatta gereksiz bulan bilim adamları vardır. Ancak, kanunun bu kavramları tanımlaması, bu kavramlardan ne anladığını ortaya koyması bakımından faydalı olmuştur.

31.7.1970 gün ve 1327 sayılı kanunun 2. maddesi ile yapılan değişiklikle madde bugünkü şekilde düzenlenmiştir. Kanuna göre:

- **Sınıflandırma:** Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır.

(21) ERSAN, Aysel ve YETİŞEN, Metin: DMK'u ve İlgili Yönetmelikler, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 1982, s. 1-2.

(22) ERSAN, Aysel ve YETİŞEN, Metin: a.g.e., s. 2

- **Kariyer:** Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktadır.

- **Liyakat:** Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır⁽²³⁾.

Bu ilkeler, modern bir personel rejiminin dayandırılması gereken ilkelerdir. O halde, bu temel ilkelere dayandığını açıkça ifade eden 657 sayılı DMK'ü, modern bir personel rejimi kurmayı amaçladığını ortaya koymaktadır.

Ancak, kanunun tamamına bakıldığında, bu temel ilkelerle çelişen, bu temel ilkelerin uygulanmasını imkansız kılan bazı maddeler ihtiva ettiği görülmektedir. Kanunun en çok eleştirilen yönleri de, işte bu temel ilkelerle çelişen hükümleridir. Uygulama sonuçlarına göre bir değerlendirme yapacak olursak, bu temel ilkelerin geniş bir uygulama alanı bulunduğunu söylememiz, bir hayli güçleşir.

4- 657 Sayılı DMK'unun Düzenleniş Biçimi

657 sayılı DMK'ü, ilk şekliyle 9 kısımdan meydana gelmekte idi. Her kısım kapsamına göre bölümlere ayrılarak, toplam 15 bölümden oluşmuştu. Kanun ilk çıktığı zaman 239 esas ve 24 geçici madde ihtiva ediyordu.

Daha sonra, kanunun bazı maddeleri kaldırılmış, bazı yeni ek maddeler eklenmiş ve bazı maddeleri de değişikliğe uğramıştır.

Bu yüzden de bu kanunu "Yamalı Bohça" diye nitelendiren bilim adamları olmuştur⁽²⁴⁾.

DMK'ü yerini aldığı, 3656 sayılı kanunun 25 yılda 100 den fazla değişikliğe uğrayarak kırdığı rekoru, 5 yılda geçerek görülmemiş bir rekor kırmıştır⁽²⁵⁾.

Kanunun bu kadar çok değişikliğe uğramış olması bile, tek başına bu alanda bir huzursuzluğun ve aksaklığın olduğunu ortaya koymaktadır. İstikrar unsuru bir personel rejimi için önemli bir unsurdur. Türk Personel Rejimini düzenleyen böyle bir kanunun, bu unsurdan yoksun olması büyük bir talihsizliktir.

Çünkü, getirilen her düzenlemenin, yakın bir gelecekte değişeceği fikri yaygın bir kanaat halini almıştır. Bundan daha da kötüsü, siyasi partiler yapılan değişiklikleri kendileri iktidara geldiklerinde, tekrar değiştireceklerini ifade ederek, kanunun belirli bir partinin kanunuymuş gibi bir hüviyet kazanmasına yol açtılar.

Bunca değişikliğe rağmen, kanunun düzenleniş biçimi muhafaza edilmiştir. Değişiklikler genellikle madde metinlerinde yapılmış, ya tam aksine hükümler getirilmiş, ya da kanun maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Bu da yapılan değişikliklerin, personel rejiminin ıslahında başka faktörlerin rol oynadığı izlenimini vermektedir.

(23) ERSAN, Aysel ve YETİŞEN, Metin: a.g.e., s. 2-3

(24) ONAR, Sıddık Sami: "Yeni Kanun Gerçek Bir Reform Kanunu Nütelğinde Sayılabilir mi? Niçin?", AİD, C. 4, S. 1, Ankara, 1971, s. 110.

(25) GÜRAN, Sait: Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İÜHF Yayını, İstanbul, 1980, s. 69

Haliyle, bu tür değişiklikler, sorunları ortadan kaldıracığı yerde, yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır⁽²⁶⁾.

Kanunu yapılışının, kanun yapma tekniğine uymadığını, bazı kavramların karıştırılarak, birbirinin yerine kullanıldığını, bu yüzden yanlış anlaşılmalara sebep olduğunu öne sürenler de vardır⁽²⁷⁾.

D- 657 SAYILI DMK'UNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE NEDENLERİ

657 sayılı DMK'u 14.7.1965 tarihinde kabul edilmiş ve 23.7.1965 tarihinde, 12056 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanunun yürürlüğe girmesini düzenleyen, 238. maddesi, hangi maddelerin kanun yayınlandığı tarihte, hangi maddelerin bu maddelerle ilgili kanunların yürürlüğe girdiği tarihte, hangi maddelerin ilgili tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılmasından sonra, hangi maddelerin bu kanun tüzük ve yönetmeliklerin çıkarıldığı tarihte, hangi maddelerin izleyen mali yılbaşından sonra yürürlüğe gireceğini göstermiştir.

Kanun çıkarıldıktan sonra büyük yankılar uyandırmıştır. Çeşitli kesimler tarafından eleştiriler yapılmış, karşılaştığı büyük tepkiler üzerine yürürlüğe girişi ertelenmiştir⁽²⁸⁾.

Bir bilim adamı bu devreyi: "Kurumlar DPD'nin karşısına çetin pazarlıklarla çıkmışlardır. Reform uygulamasına hakim olması gereken DPD'nin bu konuda insiyatifi bütünü ile kaybettiği açıkça görülmektedir. Öyle ki, bir ara, daire, koordinasyon merkezi olmaktan çok, içinde pazarlıkların yapıldığı, fiatların biçildiği, tavizlemelerin cereyan ettiği bir nevi borsa merkezi haline gelmiştir"⁽²⁹⁾ diyerek anlatmaktadır.

Kanun benzeri nedenlerle 5 yıl askıda kalmıştır. Artık, devreye Maliye Bakanlığı girmiş ve kanunun değiştirilerek yürürlüğe girmesi için çalışmalara başlanmıştır.

Sonunda, Maliye Bakanlığının hazırladığı tasarı, TBMM de kabul edilerek 31.7.1971 tarihinde 1327 sayılı kanun yayınlanmış ve kanunun tamamının 1.3.1971 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. 1327 sayılı kanun, 657 sayılı kanunun % 55'ini değiştirmiştir⁽³⁰⁾.

657 sayılı DMK'unun yürürlüğe girmeden değiştirilmesinin nedenleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Bazı meslek mensuplarının gösterdiği tepkiler,
- 657 sayılı kanundan önceki rejimin avantajlarından yararlanan güçlü bir kesimin direnmesi,
- Reforma yeterince fikri hazırlık yapılmadan başlanması,

(26) TUTUM, Cahit: "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", AİD, C. 6, S. 3, Ankara, 1973, s. 10-11.

(27) TUTUM, Cahit: DMK'unun Genel Bir Eleştirisi, AİD, C. 7, S. 4, Ankara, 1974, s. 64.

(28) GÜRAN, Sait: a.g.e., s. 60

(29) TUTUM, Cahit: Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler, AİD, C. 1, S. 1, Ankara, 1968, s. 33

(30) GÜRAN, Sait: a.g.e., s. 66

- DPD'nin konuya yeterince sahip çıkmaması,
- DPD'nin personel reformunun bir pazarlık konusu yapması,
- Bu dönemde, DPD'nin büyük ölçüde yetki erozyonuna uğraması ve bunun doğal karşılanması,
- Hükümetin 657 sayılı kanunu benimsememiş olması,
- Kamu personelinin kanunu tatmin edici bulmaması sonucu yeni yapılacak değişikliklerin, belki eskisinden daha iyi olabileceği kanaatiyle değişikliğe taraftar olması gibi nedenler, kanunun değiştirilmesi hususunda yetkilileri harekete geçirmiştir⁽³¹⁾.

Nitekim kanun hakkında: "Bu kanun Türkiye'nin tarihi sosyal ve idari bünyesini bilmeden, bu noktaları tetkik etmeden, edemeden bir takım fikirler telkin eden yabancı uzmanların düşüncelerine göre hazırlanmıştır"⁽³²⁾ diyenlerin yanında, "Bizde reform çalışmaları, günlük yaşantımızda karşılaştığımız sıkıntıları hafifletmek amacıyla girişilen ve çoğu kez bir mevzuat düzenlemesi olarak ortaya çıkan ve genellikle hayal kırıklığı ile sonuçlanan girişimler olmuştur. Başarılı olmayan bu tür girişimlere en iyi örnek personel reformudur"⁽³³⁾ diyenler olmuştur.

Gerçekten personel reformu girişimi, yeterli bir hazırlık devresi geçirmeden, aceleyle getirilmiştir⁽³⁴⁾.

Konuyla ilgili olarak, bir kaynakta şöyle denilmektedir: "DMK'u 1965 Temmuzunda çıkarılmış, gerek siyasal iktidardan, gerek bürokrasiden gelen direnmeler, isteksizlik, hazırlık gibi nedenlerle, beş yıl uygulanmamıştır"⁽³⁵⁾.

4. Beş Yıllık Kalkınma Planında da konuya şu şekilde değinilmektedir:

"657 sayılı Devlet Memurları Yasası yürürlüğe konmuş, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapılan pek çok değişikliklerle, yasa bütütünü sistemsiz bir görünüm kazanmıştır"⁽³⁶⁾.

Sonuç olarak, kanun uygulama imkanı bulmadan değişikliğe uğramak zorunda kalan nadir kanunlardan biridir. Bu özelliğiyle bile, kanunun bazı olumsuz yönlerinin olduğunu söylemek mümkündür. Oysa, büyük bir kesimi ilgilendiren, devletin esas fonksiyonlarından biri olan kamu hizmetlerinin görülmesini bir esasa bağlaması gereken bir kanunun daha büyük bir titizlikle, enine boyuna düşünerek ve inceliyerek çıkarılması gerekir.

Bu yapılmamıştır. Yapılmadığından, bugün hâlâ sıkıntısı çekilmektedir. Böyle yapılmış olmasının memurluk mesleğinin yara almasına, memurların göreve ve devlete sahip çıkma duygusunun önemli ölçüde azalmasına yol açtığı ve hizmet duygusunu yok ettiği, isteksizlik, gevşeklik gibi sakıncalar doğurduğu öne sürülmüştür⁽³⁷⁾.

Bütün bu eleştirilerin tam doğru olduğu kabul edilmese bile, önemli ölçüde gerçek paylarının olduğu da inkar edilemez.

(31) GÜRAN, Sait: a.g.e., s. 64

(32) ONAR, Sıddık Sami: a.g.e., s. 110

(33) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform, a.g.m., s. 3

(34) TORTOP, Nuri: Personel Yönetimi, Ankara, 1982, s. 57

(35) GİRİTLİ, İsmet: Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul, 1979, 6. Bastı, s. 285.

(36) 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1978

(37) GİRİTLİ, İsmet: a.g.e., s. 287

II- 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNUNA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

657 sayılı DMK'una yöneltilen eleştiriler çeşitli kesimlere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Bu kanundan, hemen hemen bütün kesimler, en azından bazı yönlerinin kendilerini tatmin etmediği gerekçesiyle şikayet etmektedirler. Diğer taraftan, bu eleştiriler mesleklere göre, alt ve üst düzey yönetici olma durumuna göre, cinsiyet, bölge, aile durumu, emeklilik gibi unsurlara göre bazı değişiklikler göstermektedir.

Bu bakımdan, biz 657 sayılı DMK'ununa yapılan eleştirileri ele alırken, herhangi bir meslek mensubu açısından değil, bir personel sistemi ile bağdaşmayan, dünyadaki ve ülkemizdeki değişimleri ve gelişmeleri olumsuz yönde etkileyen yönlerini genel bir bakış açısından ve önemli gördüğümüz başlıklar altında, ele alacağız. Böyle bir sınırlama yapmak hem incelememizin amacı bakımından, hem de konuyu daha net ve daha somut değerlendirmemiz bakımından daha olumlu sonuç verebilecektir.

657 sayılı DMK'unu eleştirenler, bizim ele alacağımız eleştiriler yanında, genel olarak, kanunun aceleyle getirildiği ve gerekli ön hazırlıklar yapılmadan çıkarıldığı⁽³⁸⁾ yabancı uzmanların etkisinde kalınarak hazırlandığı⁽³⁹⁾, personel reformunun tek başına ele alınarak gerçekleştirilebilecek bir reform olmadığı, idari reform olmadan personel reformunun sonuçsuz kalacağı⁽⁴⁰⁾, kanunun tamamen bir kargaşa ortamı yarattığını öne sürerek⁽⁴¹⁾ eleştirmektedirler.

Bu eleştirilere karşılık, kanunun çıkarılmasında rol oynayanlar; bu kanunun bir reform kanunu olduğunu, ufak tefek bazı aksaklıklarının olmasının doğal olduğunu, bunların zaman içinde giderilebilecek nitelikte olduğunu öne sürmektedirler⁽⁴²⁾.

Ayrıca bu kanunun sadece maaşları artıran bir zam kanunu olduğunu bunun dışında kamu personeline hiçbir şey sağlamadığını öne sürenler de olmuştur⁽⁴³⁾.

Bu genel anlamdaki eleştirilere, çeşitli meslek gruplarından gelen ve mesleki nitelik arzeden eleştirileri de eklemek mümkündür.

Fakat, biz daha önceden de belirttiğimiz üzere, 657 sayılı DMK'una personel sistemini işlemez hale getiren ve gelişmiş, demokratik ülkelerde denenmiş olumlu sonuçlar alınmış, modern bir personel sisteminin taşınması gereken ilkelerle çelişen yönlerini ele alacağız.

(38) PAYASLIOĞLU, Arif: *Personel Rejimi, Yeni Bir Personel Rejimine İhtiyaç Yaratan Şartlar*, a. g. e., s. 236.

(39) ONAR, Sıddık Sami: *AİD, C. 1, S. 1, Ankara, 1968, s. 110*

(40) ONAR, Sıddık Sami: a. g. e., s. 110

(41) PAYASLIOĞLU, Arif: a. g. e., s. 239

(42) AKIN, Necmeddin: *AİD, C. 4, S. 1, Ankara, 1971, s. 114*

(43) GÜRAN, Sait: a.g.e., s. 61

Ancak iyi işleyen bir personel sistemi kurmak kolay bir iş değildir. Uzun araştırma ve inceleme gerektirmesi yanında, bu alanda yetişmiş uzmanların, dünyadaki gelişmeleri de dikkate alarak koşullarını iyi bilmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu genel eleştirileri ortaya koyduktan sonra, uygulamada görülen ve konuyla ilgili bilim adamlarının ve uzmanların üzerinde görüş birliğine vardıkları eleştirileri şu şekilde belirtebiliriz.

A- KANUN BÜTÜN PERSONEL REJİMİNİ TEK BAŞINA DÜZENLEMeye KALKMIŞTIR

657 sayılı DMK'unun 1. maddesinde, kanun kapsamına giren kurumlar sayılarak belirtilmiştir⁽⁴⁴⁾. Bu maddede sözü geçen kurum ve kuruluşlar esas itibariyle, birbirinden farklı özellikleri olan kuruluşlardır. Bu bakımdan, farklı nitelikte olan kuruluşların personelini aynı kanun kapsamına almak, bazı aksaklıkları peşinen kabul etmek anlamına gelir.

Nitekim, kanun kapsamının bu kadar geniş tutulması, yani "her derde deva" olarak görülmesi bilim adamlarının ve uzmanların eleştirilerine yol açmıştır.

Bu açıdan konuya yaklaşan bazı bilim adamları, "Sayıları yüzbinlerle ifade edilen kamu personelinin mesleki statüsünü doğrudan, ya da atıf yoluyla uygulanan tek bir yasa ile düzenlemek yanlıştır. Farklı bünyeli kurumlarda çalışan personeli ayırdetmek ve farklı hükümlere tabi tutmak gerekir. Çıkarılmayan özel kanunlar, örneğin, İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel Kanunu, bir an önce hazırlanmalıdır"⁽⁴⁵⁾.

Aynı şekilde, yerel yönetimlerde çalışanlar ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanlar veya herhangi bir Bakanlık bünyesinde çalışanlar arasında, gerek işin niteliği, gerekse, çalışma koşulları bakımından, farklılıkların olduğu bilinmektedir. Bu farklı özellikler hiç dikkate alınmaksızın, bütün kamu kurumu niteliğinde olan kuruluşlarda çalışanları aynı statü içerisinde değerlendirmek ve hepsine aynı hükümleri uygulamak bazı sakıncaları beraberinde getirmektedir⁽⁴⁶⁾.

Başka bir bilim adamı da, "İl Özel İdareleri ile Belediye Görevlilerinin ve hatta Gece Bekçilerinin kapsam içinde alınmış olması Kanunun bütünlük ve tutarlılığını büyük ölçüde azaltmıştır"⁽⁴⁷⁾ demektedir ve bunun bir zorlama olduğunu öne sürerek, "Bir yasa, birbiriyle yakından ilişkili olsun olmasın, bir alanı tek başına düzenlemeğe kalkarsa, gerçekçilikten ayrılmış olur"⁽⁴⁸⁾ diyerek, kanunun kapsamının bu kadar geniş tutulmasını eleştirmektedir.

Ancak, personel sisteminin devlet hizmetinde çalışan bütün personeli kapsamı gerektiğini savunanlar da vardır⁽⁴⁹⁾. Bu görüşü ileri sürenler, böyle bir düzenleme yapılmasının, devlet hizmetinde çalışanların bir bütün olarak değerlendirilebileceğini ve kurumlar arasında gereksiz çatışmaların doğmasının engellemiş olacağını öne sürmektedirler.

(44) DMK'nın Kapsamı Bölümüne Bak. s. 11

(45) GİRİTLİ, İsmet: a. g. e., s. 286

(46) DURAN, Lütfü: Personel Rejimi III. Semineri, İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Durumu, a.g.e., s. 79

(47) TUTUM, Cahit: DMK'unun Genel Bir Eleştirisi, a. g. m., s. 53

(48) TUTUM, Cahit: DMK'unun Genel Bir Eleştirisi, a. g. m., s. 53

(49) PAYASLIOĞLU, Arif: a. g. m., s. 237.

İlk bakışta, doğru gibi gözükse bile, dünyanın hiçbir yerinde bu kadar farklı mesleğin bir kanun kapsamında toplandığını görmek mümkün değildir. Ayrıca, 20 yıllık uygulama da bu görüşümüzü doğrular mahiyettedir.

Nitekim, 657 sayılı DMK kapsamına alınan Üniversite Personelinden Öğretim Üyeleri, ilgili maddenin Anayasaya aykırı olduğunu öne sürmüşler ve Anayasa Mahkemesi bu iddiayı haklı bularak 1. maddenin 3. fıkrasını, üniversite özerkliğini zedelediği gerekçesiyle iptal etmiştir⁽⁵⁰⁾.

Bu iptal kararı da, kanun kapsamının iyi düşünülerek, gerekli ön incelemeler yapılmadan hazırlandığını göstermektedir.

Gerçi, DMK'ü Tasarısı, Belediye Personeli Kanunu Tasarısı, İl Özel İdareleri Personeli Kanunu Tasarısı, KİT Personeli Kanunu Tasarısı şeklinde ayrı ayrı hazırlanmıştır⁽⁵¹⁾. Ancak, daha sonradan bütün kamu personelinin bir kanun tasarısı kapsamına alınması uygun bulunmuştur.

Daha sonra, kanunun ıslahı konusunu ele alan Dokuzlar Komisyonuna, DPD'sinin 21.9.1966 tarihinde gönderdiği yazıda, Mahalli İdareler personelinin de DMK'ü kapsamına alınması hususunun incelenmesini istediğini görüyoruz. Bunun üzerine konuyu inceleyen Dokuzlar Komisyonu, Mahalli İdareler personelinin ayrı bir kanuna tabi olması yerine, DMK'una tabi olmasının uygun olacağını belirten bir raporu DPD'sine vermiştir⁽⁵²⁾.

Uygulamalardan edinilen izlenimlere göre, bütün kamu kuruluşlarını kapsamına alan, genel nitelikte bir "Çerçeve Kanunu" çıkarılmalı ve Kurumların gösterdiği özellikler dikkate alınarak, aynı özellikleri taşıyan kurum personelinin tabi olacağı ayrı personel kanunları çıkarılmalıdır.

Ancak, bu yapılırken kurumlar arası bir rekabetin doğması önlenmelidir. Zaten, uygulamada, kanun boşluklarından yararlanılarak özellikle parasal konularda benzeri bir yol izlenmektedir.

Kurumlar sözleşmeli personelle ilgili düzenlemeler yapılmadan önce, sözleşmeli personel adı altında, diğer memurların yaptığı işin aynısını yapan, fakat onlardan daha yüksek ücret alan, kanundaki amacının dışında bir istihdam şekli ihdas etmiş ve bunu yaygın bir biçimde uygulamaktaydılar. Sözleşmeli personel ile ilgili düzenlemelerin eleştirilebilecek pek çok yönünün bulunmasına karşılık, bu tür yasaların zorlanmasıyla yapılan uygulamalara yasal bir zemin hazırlaması açısından olumlu bir düzenleme olduğu söylenebilir.

B- YAPILAN SINIFLANDIRMA HATALIDIR

DMK'ü hazırlanırken, çeşitli kurumlar tarafından teklif edilen 98 sınıf, DPD'si tarafından uygun görülmemiştir⁽⁵³⁾. Fakat, DPD'si tarafından yapılan çalışmalar sonunda 231 sınıfın tesisi uygun görülerek hükümete sunulmuştur⁽⁵⁴⁾. Başlangıçta bu

(50) 4.2.1966 tarih ve 8.6.1966 da Resmi Gazete'de Yayınlanmıştır

(51) ADAL, Hasan Şükri: a. g. e., s. 93

(52) Dokuzlar Komisyonunun Çalışmaları, a. g. e., s. 197

(53) Dokuzlar Komisyonunun Çalışmaları, a. g. e., s. 216

(54) Dokuzlar Komisyonunun Çalışmaları, a. g. e., s. 228

sınıfların sayısı 400 civarında idi⁽⁵⁵⁾.

Genel olarak, bütün ülkelerde sınıflandırmaya esas olarak, kadro sınıflandırması veya personel sınıflandırması alınmaktadır. DMK'una göre yapılan sınıflandırmada, her iki sınıflandırma türünün fayda ve sakıncalarına dikkat çekilerek, ülkemizdeki geleneksel memur mesleğinin özellikleri gözönüne alınarak personel sınıflandırmasının esas alındığı belirtilmiştir⁽⁵⁶⁾.

Kanun 3. maddesinde, kabul ettiği üç temel ilkedен birinin sınıflandırma olduğu belirtilmiştir. Kanunun 3. maddesine göre sınıflandırma: "Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklerle ve "Devlet için taşıdığı değere" göre sınıflara ayırmaktadır"⁽⁵⁷⁾. Bu tanımda geçen "Devlet için taşıdığı değer" ibaresi tartışmalara yol açtığından ve sınıflandırmada amacı zedeleyici bir mahiyet taşıdığından, 31.7.1970 gün ve 1327 sayılı kanunla, madde metinden çıkarılmıştır.

Bugün yürürlükte olan madde metni 1327 sayılı kanunla kabul edildiği gibi sınıflandırmayı tanımlamaktadır.

Dikkat çekici diğer bir konu, DPD'sinin hükümete sunduğu teklifler raporunda: "Sınıflandırma işi, bir hazırlık devresini zaruri kılmaktadır. Bu devre en az 4 ay olacaktır"⁽⁵⁸⁾ denilmektedir. Burada öngörülen süre, sınıflandırmanın hafife alındığına öne sürenleri haklı çıkaracak bir mahiyettedir⁽⁵⁹⁾.

Öte yandan, ülkemizdeki, personel istatistiklerinin yetersizliği, kamu personelinin gerçek envanterinin tesbit edilemediği ve bu konuda verilen bilgilerin birbirinden oldukça farklı olduğunu ortaya koymaktadır⁽⁶⁰⁾. Böyle bir durumda, elimizde kamu personeli hakkında gerekli bilgiler olmadan, kamu personeli nasıl sınıflandıracağız? Gerekli ön bilgilere sahip olunmadan yapılan bir sınıflandırma, matematiksel bir "Bölme İşleminde" başka bir anlam taşımaz. Personel reformuna böyle kötü bir başlangıç yapılmış olması, sonucu da olumsuz yönde etkileyen önemli bir unsur olmuştur.

Başka bir kaynaktaki, sınıflandırma konusunda şöyle denilmektedir: "Sınıflandırma yapmak aslında güç ve zor bir iştir. Uzmanlık gerektirir. Çok zaman alır. İş ölçme ve iş değerlendirilmesi yapılması gerekir"⁽⁶¹⁾ denilmektedir. DPD'si bunlardan hangisini yapmıştır? İş ölçme ve iş değerlendirilmesi yapmak bir yana, DMK'u hazırlanırken, kamu personelinin gerçek sayısı dahi bilinmiyordu. Üstelik diğer ülkelerin yıllarca uğraşarak yaptıkları sınıflandırmayı, elindeki sınırlı bütçe ve uzmanla 4 ay gibi çok kısa bir zaman zarfında yapmaya kalkışmıştır. Nitekim, 4 ay içerisinde 657 sayılı DMK'unun dayandığı, temel ilke olarak kabul ettiği sınıflandırmayı yapmıştır ve "Olmuştur".

(55) ERKİN, Vedat: a. g. m., s. 46

(56) Hükümete Sunulan Teklifler, a. g. e., s. 23

(57) Personel Kanunu, Taylan Yayınevi, Ankara, 1965, s. 18

(58) Hükümete Sunulan Teklifler, a. g. e., s. 24

(59) ERKİN, Vedat: a. g. m., s. 44

(60) GÜRAN, Sait: a. g. e., s. 3

(61) TORTOP, Nuri: a. g. e., s. 52

Yine aynı konuda, "Kanun çok süratli olarak meclislerden geçmiş, uzun boylu inceleme ve tartışma yapılmamıştır. Kanunun bu şekilde acele ile, olgunlaşmadan çıkmış olması, sınıf tüzükleri ve intibak hükümlerinin hazırlanışı sırasında uyumsuzluklara ve çeşitli dedikodulara neden olmuş ve kanunun ertelenmesi zorunluluğu duyulmuştur"⁽⁶²⁾ denilerek, kanunun kısa zamanda çok şeyler yapma eğiliminin, uygulanmadan ertelenmesine ve değiştirilmesine bir etken olduğu belirtilmektedir.

Sınıflandırma yapılmadan, adil ve makul bir personel sistemi kurulamaz. Sınıflandırmanın önemi şu şekilde belirtilmektedir, "Sınıflandırma Personel Yönetiminin altyapı hizmetidir. Sınıflandırma yapılmadan reform yapılamaz"⁽⁶³⁾.

657 sayılı DMK'u ile iyi bir sınıflandırma yapılmadan personel reformu yapılmaya kalkışılmıştır. Reformun temeli sağlam olmadığı için, yıkılma tehlikesi geçirilmiş, 1327 sayılı kanunla büyük bir onarım görmüş, bu onarım yeterli görülmediğinden sık sık, değişikliğe uğramıştır.

Kanunda yapılan sınıflandırma tanımının iyi yapılmadığını, öne süren bilim adamları⁽⁶⁴⁾ olduğu gibi, böyle bir tanımlamanın gereksiz olduğunu öne sürenler de vardır⁽⁶⁵⁾.

Öte yandan, kanunda yapılan tanımlamayı yeterli buldukları halde, yapılan sınıflandırmanın kanunda yapılan tanıma uymadığını öne süren bilim adamları da vardır. Nitekim, bu bilim adamları "sınıflandırma, kanunun tanımına, bilimsel ve uluslararası standartlara uygun değildir"⁽⁶⁶⁾ demektedirler.

Sınıflandırma konusu da bir personel reformu için çok önemlidir. İyi bir sınıflandırma yapılmadan, iyi işleyen bir personel sistemi kurulamaz. Son günlerin en ilgi çeken konularından olan, "Eşit İşe Eşit Ücret", "Eşit İşe Eşit Geçim" ancak iyi bir sınıflandırma sayesinde sağlanabilir.

Ülkemizde, kamu personelinin sınıflandırması yapılmadan önce Devlet Personel Başkanlığının yetkili kılınması, personel İstatistiklerinin sağlıklı olarak yapılması ve değerlendirilmesi, konuyla ilgili bilim adamlarının bu çalışmalara katılmalarının sağlanması gerekir.

Böyle bir çalışma ortamı yaratıldıktan sonra iş ölçme ve değerlendirilmesi yapılarak sınıflandırma bilimsel esaslara uygun olarak ele alınmalıdır.

Bugün 657 sayılı DMK'una göre, sonradan ihdas edilen iki sınıfla birlikte, 10 sınıf vardır. Böyle katı bir çerçeve içinde görülen bir sınıflandırmada, sınıflandırmadan beklenen yararların sağlanmasının mümkün olmadığı söylenebilir.

Sınıfların kapsamı kesin olarak belirtilmelidir. Hangi okul mezunlarının hangi sınıfa girecekleri, yaptıkları işin niteliği de belirtilerek açık bir şekilde ifade edilmeli, "Vesair", "Ve Benzeri" gibi yanlış yorumlara yol açacak kelimeler kullanılmadan, "Sayma İlkesi" benimsenerek sınıfların kapsamı açık, seçik bir biçimde belirlenmelidir.

(62) TORTOP, Nuri: a. g. e., s. 57

(63) TORTOP, Nuri: Memurların Değerlendirilmesi ve İntibaklar, AİTİA Dergisi, C. 3, S. 1, Ankara, 1971, s. 248

(64) TUTUM, Cahit: Personel Rejimi Üzerine Düşünceler, a. gm. m., s. 36

(65) ERKİN, Vedat: a. g. m., s. 13

(66) TORTOP, Nuri: a. g. m., s. 258

Aynı süreli eğitim kurumlarından mezun olanların, aynı derecede ve kademen başlamaları sağlanmalı, yapılan işin niteliğine göre farklı bir ücret uygulamasına gidilmelidir. Aksi takdirde, "Eşit İşe Eşit Ücret" yerine, "Farklı İşe Eşit Ücret" sonucunun kaçınılmaz olduğu bilinmelidir.

Bütün kamu görevlilerini 10 sınıf içinde toplamak mümkün olmadığından, sınıf sayısı artırılmalı, sınıflar arasında somut kriterlere dayanan iyi bir denge kurulmalıdır.

C- İŞÇİ VE MEMURLAR ARASINDA DENGESİZLİK VARDIR

657 sayılı DMK'unun 4. maddesinin başlığı "İstihdam şekilleri"dir. Madde de 12.2.1982 gün ve 2995 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucu, "Kamu hizmetleri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle sürdürülür"⁽⁶⁷⁾ şeklindedir. Ancak, madde metninde, işçiler hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

İşçi statüsünde olanlara, memurlara nazaran, sendika kurma, toplu sözleşme yapma ve grev haklarının tanınmış olması işçilerin memurlara göre daha avantajlı duruma gelmelerine yol açmıştır. Böyle bir sonucun ortaya çıkması, işçi - memur ayrımının çok önemli bir konu haline gelmesine neden olmuştur⁽⁶⁸⁾.

Bu alanda pek çok tartışma çıkmış, 657 sayılı DMK'yu yoğun eleştirilere uğramıştır. Ancak bütün çabalara rağmen konu kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır.

657 sayılı DMK'yu çıkmadan önce, memurluğun gerek maddi, gerekse prestij yönünden işçiliğe nazaran daha üstün olduğunu, bu dönemde herkesin memur statüsünde çalışma isteğinde olduğunu görmekteyiz.

657 sayılı DMK'ü işçilerin ne olduklarını değil, ne olmadıklarını tanımlamıştır⁽⁶⁹⁾. Aynı işi yapanlardan bazıları işçi, bazıları da memur sayılmıştır. Bu bakımdan farklı ücret almaları söz konusu olmuştur. Bu da büyük bir huzursuzluğa yol açmıştır. Öte yandan böyle bir ayrımın sağlam hukuki dayanağı da yoktur.

Düzenlenen bir seminerde, işçi temsilcileri konu hakkında şöyle demektedirler: "Örneğin, Bakanlığın emrinde çalışan şoförü memur sayıp, aynı işi yine devlete ait karayollarında ifa edeni işçi saymanın Anayasa'da dayanağını bulmak imkansızdır. Kamu hizmeti gören iki şoförden birisi memur, diğeri işçi sayılmaz"⁽⁷⁰⁾. Gerçekten, kanun 20 yıldan beri bu şekilde uygulanmaktadır. Bu durum, sadece kanuna olan güveni değil, devlete olan güveni de zedelemiştir.

Aynı seminerde, Maliye Bakanlığı adına konuşan sözcü ise, "Memur kaloriferci vardır, işçi kaloriferci vardır, işçi şoför vardır. Meselenin bu yönü biraz karanlık-

(67) ERSAN, Aysel ve YETİŞEN, Metin: a. g. e., s. 3

(68) GİRİTLİ, İsmet: a. g. e., s. 289

(69) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform, a. g. m., s. 55

(70) BAŞOĞLU, Mustafa: Yeni Kanun Açısından İşçi - Memur Ayrımı, Personel Reformu Sorunu Semineri, a. g. e., s. 330

tır, bunu fazla polemige girmeden kabul etmek gerekir"⁽⁷¹⁾ demektedir. Kalorifercinin memur veya işçi olması, ona ödenen ücrette, sağlanan haklarda bir değişiklik yapmıyorsa, sözcü haklıdır. Ancak, aralarında astronomik ölçüde fark varsa, o zaman böyle bir izah tarzı anlamsızdır.

657 sayılı DMK' u, memur ücretlerini statik kurallara bağladığından, işçi - memur ayrımını adeta körüklemiştir. Zaten işçi - memur ayrımının temelinde yatan gerçek, hukuki olmaktan ziyade ekonomiktir. Ekonomik yönden avantajlı olan yönde bir akım olmaktadır. Diğer işçi - memur arasında makul bir ekonomik denge kurulmuş olsa, bu konu, bu kadar tartışma konusu yapılmazdı.

Günümüzde, işçi ücretleri ile memur ücretleri arasında bir denge yoktur. 12 Eylül 1980'den önce, grevler, işgaller ve işi yavaşlatma girişimleri gibi yöntemlerle, işçiler astronomik miktarlara varan ücret artışları elde etmekte idiler. Oysa, memur maaşları tamamen takdir esasına göre artırılmakta ve bu artış oranı, enflasyon oranının altında seyrettiğinden, gerçekte reel gelirlerde azalma olmaktadır. İşçi ücretlerindeki artış daha fazla olduğundan, işçilerin gelirlerinde az da olsa bir artış görülmektedir. Daha başka bir deyişle, memurların alım gücü yıldan yıla bir azalma gösterirken, işçilerin alım gücünde bu azalma memurlara nazaran daha makul bir düzeyde bulunmaktadır. Burada vurgulamak istediğimiz nokta "Yoklukta Eşitlik" değil "Varlıkta Eşitlik"tir. Varlıkta eşitlik ise, toplumun bütün kesimlerini kapsamlı ve insanca yaşayabilmek için gerekli bütün unsurları taşımalıdır.

Bu konuda çeşitli öneriler yapılmaktadır. Bunlardan en dikkat çekici olanı, kuruluşlarda çalışan işçilere, Milli Ekonomiye katkıları oranında ücret verilmesidir. Böyle bir sistemin kabul edilmesi halinde, ücret artışlarının bir kıstası olacak ve ücret artışları enflasyonu körükleyici bir unsur olmayacaktır. Gerçi, 12 Eylül'den sonra, işçi ücretlerinin artırılmasında bazı kıstaslar getirilmiştir. Ancak, tekrar toplu pazarlık sistemine geçilmesiyle birlikte, konunun işçiler bakımından, yeterli düzeyde olmasa bile, memurlara nazaran daha avantajlı bir konumda oldukları açıktır. Belirtmek istediğimiz nokta, ya toplumun bütün kesimlerine dengeli bir kaynak aktarımı sağlanmalı veya en uygun olanı memurlara da diğer ülkelerde olduğu gibi sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmasıdır. Hem bu hakkın tanınmaması hem de dengeli kaynak dağılımının yapılması arasında kabul edilemez bir çelişkinin bulunması, hissedilir derecede aksaklıklara yol açmaktadır.

Bütçenin % 45'inin personel giderlerine ayrılmış olduğunun açıklanmasının pratik bir yararı olmadığı gibi; sorunun çok daha karmaşık olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilse bile, sorunun çözümsüz olduğu anlamına da gelmez.

(71) KURTULUŞ, Erciş: Yeni Personel Kanununda İşçi - Memur Ayrımı, Personel Reformu Semineri, a.g.e., s. 367

D- İSTİSNAİ MEMURLUĞUN KAPSAMI ÇOK GENİŞ TUTULMUŞTUR

İstisnai memurluk, kariyer sistemiyle bağdaştırılması zor olan bir husustur. Ancak, sınırları farklı da olsa, bütün personel sistemlerinde istisnai devlet memurluğuna raslamak mümkündür. Fakat kariyer sisteminin benimsenmesi sonucu, istisnai memurluğun sınırı oldukça daraltılmış olması gerekir.

657 sayılı DMK'unun 59. maddesinin başlığı "İstisnai Memurluklar"dır. Bu madde en son, 20.8.1981 gün ve 2509 sayılı kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir. Madde kapsamının daraltılması yerine, DMK'unun ilk şekline nazaran oldukça genişletildiğini görmekteyiz.

Kanunun 61. maddesi: "İstisnai memurluklara atananlar hakkında, bu kanunun "Atanma", "Sınavlar", "Kademe İlerlemesi" ve "Derece Yükselmesi" dışında kalan bütün hükümleri uygulanır" şeklinde düzenlenmiştir.

İstisnai memurluk ihdas edilmesinin amacı, bazı hizmetlerin, özel bilgi, uzmanlık, devlet için büyük öneme sahip olması sonucu, bu hizmetlerin istenen nitelikte personel tarafından görülmesini sağlamaktır.

Madde gerekçesinde de, istisnai memurluğun kariyer ilkesi ile bağdaşmadığı kabul edilmekte ve "Ancak bu kanunda bu kadro çok sınırlı tutulmuştur" denilmektedir. İster istemez, sınırlı tutulmuş hali böyle olduğuna göre, sınırlı tutulmamış halinin, nasıl olacağı sorusu akla gelmektedir.

TBMM'nin bütün personelinin, Başbakanlık Müşavirliklerinin, Bakanlıklar Özel Kalem Müdürlüklerinin ve benzeri bütün memurluklarının, istisnai memurluk statüsünde sayılmalarının açıklanması kolay değildir.

Mecliste çalışan bir daktilonun, bir kalorifercinin, bir büro memurunun, bir bahçıvanın diğer kamu kuruluşlarında çalışan meslektaşından ne farkı vardır?⁽⁷²⁾

Bu hizmetler, özel bilgi, uzmanlık ve devlet için büyük öneme sahip hizmetlerden midir?⁽⁷³⁾

Böylece 657 sayılı DMK'u kendisinin temel dayanak olarak kabul ettiğini açıkça ifade ettiği kariyer ilkesini, yine kendisinin koyduğu hükümlerle yıkmaktadır.

"Devlet Personel Sistemi Hakkında Ön Rapor" da şu ifadelere raslamaktayız: "İstisnai memuriyetlerin hudut ve şumulünün bugüne nazaran çok daha dar tutulması ve pek zaruri hallere inhisar ettirilmesi lazımdır"⁽⁷⁴⁾. Burada ifade edilenler ya gözden kaçmış olmalı veya önemi anlaşılammış olması gerekir.

Yine, "Devlet Personel Sistemi Hakkında Teklifler" de, aynı konu ele alınmakta ve istisnai memuriyet kadrolarının daraltılması, makul kriterlere bağlanması teklif edilmektedir⁽⁷⁵⁾.

(72) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform., a. g. m., s. 64

(73) GÜRAN, Sait: a. g. e., s. 242

(74) Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, a. g. e., s. 29

(75) Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler, a. g. e., s. 52

Eğer, 657 sayılı kanun kariyer ilkesini benimsiyorsa, istisnai memuriyetle ilgili hükümleri ihtiva etmemeliydi. Ülkemizde iyi işleyen adil bir personel sistemi kurulmak isteniyorsa, öncelikle istisnai memuriyetler kaldırılmalı, ancak, elçilik, tanımı iyi yapılmış üst düzeyde danışman ve valilik gibi memurluklarla sınırlı tutulmalıdır.

Ülkemizde uygulama alanı bulan istisnai memurluk statüsüne "Ayrıcalıklı Memurluk Statüsü" demek, durumu daha iyi ifade etmesi bakımından daha yerinde olacaktır. Oysa, Anayasa'da hiçbir zümreye ayrıcalık tanınamayacağı açıkça belirtilmiştir⁽⁷⁶⁾.

E- KANUNUN KENDİ İÇERİSİNDE ÇELİŞKİ VARDIR

Kanun sınıflandırma, kariyer ve liyakati temel ilke olarak almıştır. Ancak, bu ilkelerin işlerliğini engelleyecek hükümleri de ihtiva etmektedir.

Tesis edilen 10 sınıf ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte değildir⁽⁷⁷⁾. Yeni sınıfların ihdas edilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Diğer yandan, kanunda kullanılan sınıf deyiimi, meslek karşılığı kullanılmış izlenimi verecek şekilde uygulama yapılmaktadır. Öyleki farklı mesleki nitelikte olan personel aynı sınıf içerisinde yer almaktadır. Bu bakımdan farklı iş yaptıkları halde aynı sınıfta yer alan personel arasında bir fark olmamaktadır.

Kanun sınıflandırmayı temel ilke olarak benimsemiş olmasına rağmen, sınıflandırmanın gereğini uygulamaya aksettirememiştir. Bu ise, kanunun amacı ile, uygulanması arasında doğmuş bir çelişki gibi görünse de, aslında kanunun içindeki çelişkinin uygulamaya yansımından başka bir şey değildir.

657 sayılı DMK'u ile 1961 Anayasasında yer alan ve 1982 Anayasasında da aynen muhafaza edilen, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir"⁽⁷⁸⁾ hükmü arasında bir çelişki varmış izlenimi uyandıracak uygulamalar görülmektedir⁽⁷⁹⁾.

Bazı kamu kuruluşlarında tazminat adı altında % 20, bazılarında % 25, bazılarında % 40 veya daha fazla miktarlarda personele ödemeler yapılırken, bazılarında böyle bir uygulamaya raslanmamaktadır. Yine bazı Bakanlıklarda kamu personeline servis aracı sağlanması, kurumun hizmetlerinden ücretsiz, indirimli ve öncelikli yararlanma gibi kolaylıklar sağlanırken, diğerlerinde böyle kolaylıkların sağlanmamış olması, aynı statüde olan kurumların "Bir Bütünlük İçinde Olma" yerine, farklılaşma yoluna girmektedirler.

657 sayılı DMK'u bu farklılaşmayı önleyecek bir mekanizma öngörmemiştir. Türk Kamu Bürokrasisinde sık sık görülen, aynı okuldan mezun olma, aynı meslekten gelme ve aynı kuruma mensup olma gibi unsurlar sonucu ortaya çıkan "Klikleşme Eğilimi" sonucu, yetkili bir mevkide bulunan klik mensubu, o klikin çoğunlukta olduğu kuruluşa avantajlar sağlamaktadır⁽⁸⁰⁾.

(76) 1982 Anayasası, Md. 10

(77) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform., a. g. m., s. 69

(78) 1961 Anayasası Md. 112, 1982 Anayasası Md. 123.

(79) BENLİKOL, Sabahattin: Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunlar ve Karşılaştırmalı Çözüm Yolları, Maliye Bülteni, s. 673, Ankara 1972, s. 54

(80) BİLGET, Tunç: Türk Kamu Bürokrasisi İle İlgili Bazı Düşünceler, Maliye Bülteni, s. 672, Ankara 1972, s. 80-81.

Kanunun bu tür uygulamaları önleyecek hükümler içermemesi aksine, istisnai memurluklar, yükselmeye somut ölçüler öngörmemiş olması bakımından, bu tür uygulamaları, teşvik edici bir mahiyet taşıdığı söylenebilir.

Kariyer ilkesi için de aynı şeyleri söylemek mümkündür. Daha önceden de belirttiğimiz gibi, kariyer ilkesinin işlenmesini engelleyen istisnai memuriyetler yanında "Politize Olma" da önemli bir engel olarak belirtilebilir. Bu engel sonucu kariyer ilkesi, sadece dilek ve temenniden ibaret kalmaktadır, denilmesi yanlış olmayacaktır.

Bir yazar, 657 sayılı DMK'unun kariyer sistemi için: "Kamu personeli için noksanlıklarla dolu bir kariyer sistemi vardır"⁽⁸¹⁾ demektedir.

Yeterlik ilkesi de tam işlerlik kazanamamıştır. Öyleki, 657 sayılı Kanunda, yetenekli memurun üst makamlara yükseleceğine dair hiçbir teminat bulunamamaktadır⁽⁸²⁾.

Diğer yandan, yeterlik ilkesinin teminatı güvenilir ve geçerli sınavların yapılmasına bağlı olduğu oysa, sınavlar hakkında kamuoyunun izlenimi hiçte iyimser değildir. Sınavların güvenilir ve geçerli bir şekilde yapılmaması, kamu kuruluşlarını yetenekli personelden yoksun kılması yanında, eşitlik ilkesinin, daha da önemlisi kamu vicdanının zedelenmesine yol açmakta, devlete olan güvenin yok olmasına neden olmaktadır.

Yükselmeye de yeterlik ilkesinin tam olarak uygulanabildiğini söylemek mümkün değildir. Ayrıca, ilk dört derecelere yapılan atamaların da amacına uygun olarak yapıldığı söylenemez⁽⁸³⁾.

Kamu kuruluşlarında çalışan işçi statüsündeki personele grev hakkı tanındığından, bu kesimin ücret artışları toplu sözleşme ile gerçekleştirilirken, Kanunun 154. maddesinde belirtildiği üzere, memurların ücret artışı, "Memleketin ekonomik gelişmesi, genel seçim şartları ve devletin mali imkanları" kriterlerine bağlanmıştır. Bu da memurları mali yönden teminatsız bırakmıştır. Kariyer sistemini uygulayan diğer ülkelerde, memurların hukuki, sosyal ve mali yönden daha avantajlı bir durumda olmalarına rağmen, ülkemizde bunun aksi bir durum söz konusudur. Devlet memurlarına, en azından "Eşel Mobil" gibi bir mali teminat verilmezken, diğer kamu kuruluşlarında çalışanlara böyle bir teminatın verilmiş olması bir çelişki teşkil etmektedir⁽⁸⁴⁾.

Diğer yandan uygulamada görülen şekliyle, sözleşmeli personel uygulaması, 1. ve 4. derecelere yapılan atamalar, kanunun gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği amaçlarla çelişki teşkil etmektedir.

Uygulamada görülen aksaklıkların pek çoğunun temelinde kanunun bünyesindeki çelişkilerin önemli bir rol oynadığı inkar edilemez bir gerçektir.

(81) BENLİKOL, Sabahattin: a. g. m., s. 56

(82) TORTOP, Nuri: a. g. e., s. 35

(83) AKGÜNER, Tayfun: Kamu Personel Yönetimi, Der. Yayınları, İstanbul, 1988, s. 78

(84) BENLİKOL, Sabahattin: a. g. m., s. 57

F- İSTİHDAM ŞEKİLLERİ AÇIK VE NET DEĞİLDİR

657 sayılı DMK'unun 4. maddesinin başlığı "İstihdam Şekilleri"dir. Bu istihdam şekilleri, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçileri'dir.

5. madde ise: "Bu kanuna tabi kurumlar, 4. maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar" hükmünü getirmiştir.

Ancak, bu istihdam şekillerinin yapacakları işler ve bunların hangi hallerde istihdam edilecekleri kesin, açık ve net olarak belirtilmediğinden, uygulamada aynı işleri gören farklı statüde ve farklı ücret alan personel istihdam edilmektedir.

Kanunun da bu istihdam şekilleriyle ilgili olarak getirdiği hükümlerin noksanlığından, uygulamada sözleşmeli personel statüsü, personele daha fazla ücret ödeme formülü olarak kullanılmaktadır. Bunun sonucu olarak, aynı işi yapan bir memur daha az ücret alırken, yine aynı işi yapan sözleşmeli personel statüsünde çalışan daha yüksek ücret almaktadır.

DPT, TRT ve diğer bazı kuruluşlarda bir memurun yapacağı iş, daha fazla ücret ödemek için sözleşmeli personele yaptırılmaktadır⁽⁸⁵⁾. Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması, aynı konumda olan bütün personele uygulanmadığından, farklı kuruluşlarda farklı uygulamalar tam anlamıyla bir "Karmaşa" olarak nitelendirilebilecek bir uygulama biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması, ücret sistemini tamamen içinden çıkılmaz, eşitlik ve hakkaniyete uygun düşmeyen bir uygulamadır.

Sözleşmeli personel çalıştırmanın amacı, hem belirli bir iş için, uzman bir personeli yüksek ücretle istihdam edebilmek, hem de bu personele duyulan ihtiyaç sona erdikten sonra bu personelin devlet bütçesinden daimi ücret almasını önlemektir⁽⁸⁷⁾. Yoksa, uygulamada görüldüğü üzere, sıradan bir görev için, hiçbir niteliği olmayan sıradan personele, daima yüksek ücret ödeyerek kamu personeli arasında farklılık yaratmak ve devlet bütçesine ek külfet getirmek değildir⁽⁸⁸⁾. Ancak, sözleşmeli personel ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerin, bu boyutu çok fazlasıyla aştığı söylenebilir.

Devlet Personel Sistemi Hakkında Teklifler'de sözleşmeli personelle ilgili olarak: "Hangi hal ve mevzularda sözleşmeli eleman istihdam edileceği, kimlerin mukaveleli eleman olarak çalıştırılabileceği, bunların çalışma şartlarının ne şekilde tesbit edileceği hususlarında personel kanununa sarih hükümler konulması lazımdır"⁽⁸⁹⁾ denilmektedir.

Aynı konuda, bir başka kaynakta, "Gerçekten son yıllarda, sözleşme ile istihdam şekli çok genişletilmiş ve amacından ayrılarak bir nevi kayırma ve bol aylık verme şeklinde uygulamalara doğru kaymış bulunuyor"⁽⁹⁰⁾ denilmektedir.

(85) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform., a. g. m., s. 56

(86) TUTUM, Cahit: Gerçekleştirilemeyen Reform., a. g. m., s. 56

(87) Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, a. g. e., s. 27

(88) Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler, a. g. e., s. 51

(89) TUTUM, Cahit: DMK'unun Genel Bir Eleştirisi, a. g. m., s. 56

(90) ADAL, Hasan Şükrü: a. g. e., s. 185

Geçici personel istihdamında da, kanunun amacı ile uygulama arasında farklılıklar ortaya çıkmıştır. Geçici personel istihdamı, geçici olarak işsizliğe çare, politik yatırım ve merhamet duygularının tatmin aracı olarak uygulanmaktadır.

Bu istihdam şekillerinin yeniden ele alınarak, amaçlarının gerçekleşmesini sağlayacak hükümler yanında, istihdam şekillerinin açık, net ve kesin bir dille tanımlanmaları gereklidir.

G- MEMURLARA KONAN YASAKLARA AÇIKLIK GETİRİLMEMİŞTİR

657 sayılı DMK'unun 4. bölümünde, nelerin memurlar tarafından yapılmasının yasak olduğu düzenlenmiştir.

Bu bölümde en son değişiklik 16.5.1982 tarihinde yapılarak, kanun bugün yürürlükteki şeklini almıştır. Ancak, söz konusu değişiklikte, memurlara konan yasaklara bir açıklık getirmemiştir.

Kanunun 28. maddesinin başlığı "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı"dır. Burada söz konusu edilen yasak ruhsat alınarak, resmen yapılan ticareti kapsamaktadır. Çünkü uygulamada, memurların pek çoğu, bir başkası adına alınmış ruhsatla veya hiç ruhsat almadan ticaret yapmaktadırlar. Diğer yandan, bir memur ev alıp satsa, otomobil alıp satsa bunun ticaret yasağı kapsamına girip girmediği kanun metninden açık olarak anlaşılammamaktadır.

Öte yandan, memurların pek çoğu, değil başka yerde, bizzat çalıştıkları kurumlarda bu işleri yapmaktadırlar. Öyleki, kimi çorap, kimi gömlek, kimi halı, kimi de saat, kalem, zeytin, bal vb. satmakta yetkili amirler bunu doğal bir davranış olarak karşılamakta ve hatta bizzat kendileri de ya bu tür işlerle uğraşmakta veya bunlardan alış veriş yapmaktadırlar. Uygulamada ancak ruhsat alınarak ticaret yapılması yasakmış izlenimi uyandıran bu madde diğer yandan vergi kaçakçılığına zemin hazırlamaktadır. Kanunun 87. maddesinde ise ikinci görev yasağı getirilmiştir. Bu madde bazı kurumlar sayıldıktan sonra "... İkinci görev verilemez, bu kurumlardan her ne ad ile olursa olsun para ödenemez ve yarar sağlanamaz" denilmiştir. Bu madde adı geçmeyen kurumlar için bu madde uygulanacak mıdır? Uygulanmıyacak mıdır? Madde metninden bu anlaşılammamaktadır. Oysa konulan bir yasağın kesin ve açık bir dille ifade edilmesi gerekirdi.

88. maddede ise "İkinci Görev Verilecek Memurlar ve Görevler" sayılmaktadır. Bu iki madde birbiriyle çelişkilidir.

89. maddede ise ek ders görevi verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu maddelerin gerekçelerinde, ek görev konusunda meydana gelen suistimalleri önlemenin amaçlandığı, ancak bazı meslekler için ek görevin zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Kanun maddeleri sayma yolunu tercih ettiklerine göre, madde metninde yer almayan görevler için, bu madde hükümlerinin uygulanmaması gerekir. Böyle bir uygulama ise, maddelerin hazırlanış amacına aykırıdır.

657 sayılı DMK'unda memurların tarımsal faaliyetleri konusunda bir hüküm yoktur. Bir memur kendisine ait bağ veya bahçede çalışabilir mi? Buradan elde etti-

ği ürünü satarak kazanç elde edebilir mi? Bu konularda kanun metninde bir hüküm olmadığına göre bu faaliyetleri dar bir yorumla 28. madde kapsamında değerlendirmek mümkün müdür?

Cumhuriyetten bu yana memurlara, kendi bağ ve bahçelerinde çalışma, onları ekip biçme hakkı tanınmıştır⁽⁹¹⁾.

Memurlara konan yasaklardan biri de, sendika kurma yasağıdır. 657 sayılı kanunun ilk şeklinde ve 1327 sayılı kanunla değiştirilen şeklinde, memurlara sendika kurma hakkı tanınmıştı. Kanunun 22. maddesi "Devlet memurları, özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilir" şeklinde idi. Bu madde 23.12.1972 gün ve 2 sayılı KHK'nin 5. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yine DMK'unun 27. maddesinde: "Devlet memurlarının greve karar vermele-ri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları herhangi bir grev veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler" denilmektedir.

8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarıldıktan sonra, kamu personelinin kısa zamanda çok sayıda sendika kurduğunu görüyoruz.

Bu kanunun 1. maddesinde: "İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak, mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları sendikalar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır. Bu sendikalar "Sendika" veya "Meslek Birliği" adı altında kurulur"⁽⁹²⁾ denilmektedir.

Bu kanuna göre kurulan sendika sayısı 533 olarak belirtilmektedir⁽⁹³⁾. Böyle çok sayıda sendika kurulmasının nedeni oldukça düşündürücüdür.

624 sayılı kanun kamu personeline sendika kurma hakkı vermiş, ancak toplu sözleşme ve grev hakkı vermemiştir. Oysa bu üç hak birlikte verilmedikçe bir anlam ifade etmemektedir.

Kamu personeline sendika kurma hakkı, 1971'de Anayasada yapılan değişikliklerle ortadan kaldırılmıştır.

Memurlara sendika kurma hakkı tanınmasının faydalı ve sakıncalı yönleri vardır⁽⁹⁴⁾. Ancak, sendikaları, sadece ücret artışı sağlamak için grev yapan, devleti zafaya düşürecek faaliyetlerde bulunan kuruluşlar olarak görmemek gerekir. Ülkemizde görülen tecrübeler, böyle bir kanaatin hakim olmasına yol açmıştır. Sendikaların faaliyetlerinden sadece birisi, mensuplarının statü, çalışma koşulları ve mali durumlarının iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır⁽⁹⁵⁾.

(91) TUTUM, Cahit: DMK'unun Genel Bir Eleştirisi, a. g. m., s. 59

(92) MIHÇIOĞLU, Cemal: Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara, 1968, s. 89

(93) MIHÇIOĞLU, Cemal: a. g. e., s. 135

(94) TORTOP, Nuri: a. g. e., s. 127

(95) TORTOP, Nuri: a. g. e., s. 128

Bazı bilim adamları, grevin kamu hizmetlerinin sürekliliği ile bağdaşmadığını fakat bunun bütün kamu personeli için geçerli olmadığını, emniyet mensupları, genel yargı, sağlık, mülki idare amirleri, hariciye mensupları gibi görevliler dışında kalan personel için geçerli olmadığını belirttiikten sonra: "Grev, bir neden, ya da bir amaç değil genellikle bir sonuç, ya da araçtır. Greve engel olmak için, grevin özüne değil, greve yol açan faktörün oluşumuna olanak bırakmamak gerekir"⁽⁹⁶⁾ demektedir.

Türkiye, dünyada, kamu personeline sendika kurma hakkının tanınmadığı 8 ülkeden biridir⁽⁹⁷⁾. Yine bazı bilim adamları: "Çağımızda memurlara tanınmış hakların tamamı, memurlarımızdan esirgenmiştir"⁽⁹⁸⁾ diyerek bu hakkın verilmesini vurgulamaktadırlar.

Yine aynı şekilde, Brian CHAPMAN: "Bir çok ülkelerde memur sendikaları devlet yapısının bir parçası haline gelmiştir. Hiçbir ülkede daha fazla ihmal edilemezler"⁽⁹⁹⁾ demektedir.

Memurlara sendika kurma hakkının verilmesi, en çok, bu hakkın kötüye kullanılacağı gerekçesiyle reddedilmektedir. Oysa verilmemiş bir hakkın kötüye kullanılacağını öne sürmek fazla gerçekçi bir tutum sayılmaz⁽¹⁰⁰⁾. Kaldı ki, diğer ülkelerde bu hak, kötüye kullanılmamakta, bilakis memurlara prestij, mesleki dayanışma açısından faydalı olmaktadır⁽¹⁰¹⁾.

Nitekim, Devlet Personel Sistemi Hakkında Ön Raporda, memurlara sendika kurma hakkının tanınmaması anti demokratik olarak nitelendirilmekte ve bu hakkın tanınması için gerekli yasal düzenlemenin yapılması istenmektedir⁽¹⁰²⁾.

Başka bir yazar da sendikaların ilgi alanlarının sadece ekonomik hak aramakla sınırlı olmadığını belirtmektedir⁽¹⁰³⁾.

7.10.1983 tarih ve 2098 sayılı yeni çıkarılan dernekler kanununun 39. maddesine göre, kamu hizmeti görevlilerinden dernek kurmalarına izin verilenler, belli bir mesleğe mensup olanlar ancak üyelerinin ortak sosyal, ekonomik, dinlenme, kültürel ve mesleki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ve sadece il ve ilçe merkezlerinde dernek kurabilirler⁽¹⁰⁴⁾.

(96) SÖNMEZ, Fikret: a. g. e., s. 226

(97) TALAS, Cahit: Devlet Memur İlişkileri, AÜSBF Basın Yayın Yüksek Okulu Yıllığı 1974 - 1976, Ankara, 1977, s. 12

(98) TALAS, Cahit: a. g. e., s. 27

(99) CHAPMAN, Brian: (ÇEV. Cahit TUTUM) İdare Mesleği, TODAİE Yayını, Ankara, 1970, s. 27

(100) TUTUM, Cahit: Türkiye'de Memur Sendikaları, AİD, C. 1, S. 2, Ankara, 1968, s. 32

(101) CHAPMAN, Brian: a. g. e., s. 298

(102) Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, a. g. e., s. 60-61

(103) ADAL, Hasan Şükrü: a. g. e., s. 275

(104) 6.10.1983 gün ve 2098 sayılı Dernekler Kanunu Md. 39

Adı geçen, dernekler kanununda orta dereceli okullarda çalışan öğretmenlere dernek kurma hakkını yasaklamıştır. Diğer kamu görevlileri ise, bağlı oldukları bakanlıkça tesbit ve ilan edilen derneklere üye olabileceklerdir⁽¹⁰⁵⁾.

Böylece dernek kurma ve derneklere üye olma yeni esaslara bağlanmış ve çerçevesi daraltılmıştır.

III- 657 SAYILI DMK'UNUN İYİLEŞTİRME ÇABALARI

657 sayılı DMK'ü çok kısa bir sürede çıkarılmıştır. Bu bakımdan pek çok hataları ihtiva etmekte idi. Kanun 23.7.1965 tarihinde yayınlanmış ve maddelerinin bir kısmı bu tarihte, bir kısmı da 1.3.1966 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştü.

Ancak, kanun öngörülen tarihte, gerekli tüzük ve yönetmelikler çıkarılmadığı için yürürlüğe girememiş ve yürürlüğe giriş tarihi sürekli ertelenmiştir. Bunun üzerine 1966'da Dokuzlar Komisyonu adını alan, 9 kişilik bir komisyon kurulmuş ve bu komisyon, 657 sayılı kanunun yürürlüğe girebilmesi için bazı çalışmalar yapmıştır. Dokuzlar Komisyonunun çalışmaları ile ilgili raporlar kitap haline getirilerek, DPD tarafından yayınlanmıştır. Uyumlu olmayan bu komisyon daha sonra bir sonuca ulaşmadan dağılmıştır⁽¹⁰⁶⁾.

657 sayılı DMK'unun öngörülen tarihte yürürlüğe girememesinin çeşitli nedenleri vardır⁽¹⁰⁷⁾. Bu nedenlerin başında, o zamanki hükümetin bu kanunu benimsemiş olması gelmektedir.

Dokuzlar Komisyonu da dağıldıktan sonra, insiyatif Maliye Bakanlığı'nın eline geçmiştir. Maliye Bakanlığı, 657 sayılı kanun yürürlüğe girmeden, bu kanunun pek çok maddesini değiştiren, ek geçici maddeler getiren 1327 sayılı kanunu hazırlamıştır. 1327 sayılı kanun 31.7.1970 tarihinde yayınlanmış ve 1.3.1971 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1327 sayılı kanun, 657 sayılı DMK'unun ıslahıyla ilgili değişiklik yapan ilk hareketi başlatmıştır. 1327 sayılı kanunun her aşaması Maliye Bakanlığı'nın damgasını taşımaktadır. Maliye Bakanlığı yetkililerince hazırlanmıştır⁽¹⁰⁸⁾.

1327 sayılı kanunun gerekçesinde konuyla ilgili çalışmaların amacı hakkında şöyle denilmektedir:

- A- 657 sayılı kanunun kabulünden bu yana, ortaya çıkan yeni durumlar değerlendirilmek suretiyle gerekli görülen değişiklikleri yapmak,
- B- Personel Reformu kavramını günümüzün ekonomik ve sosyal koşullarına göre yeniden ele almak,
- C- Gerek 657 sayılı kanun kapsamı içinde, gerekse kapsam dışındaki kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamak ve ücret denkliliğini kurmak.

(105) 6.10.1983 gün ve 2098 sayılı Dernekler Kanunu Md. 16

(106) GÜRAN, Sait: a. g. e., s. 61

(107) TUTUM, Cahit: Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler, a. g. m., s. 36

(108) GÜRAN, Sait: a. g. e., s. 65

1327 sayılı kanun, 657 sayılı DMK'unun 70 esas ve geçici maddesini değiştirmiş; 24 maddesini kaldırmış; 4 yeni esas madde, 5 yeni ek madde, 6 ilave fıkra, 37 geçici madde eklenmiştir⁽¹⁰⁹⁾.

1327 sayılı kanun da, sanıldığına aksine, kamu personelini tatmin etmemiştir⁽¹¹⁰⁾.

Bundan sonra, 657 sayılı DMK'unun "Restorasyon Dönemi" başlamıştır.

1971 yılında, Anayasada yapılan değişikliklerle, Hükümete Kanun Hükümünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, ilk defa 657 sayılı DMK'unun ıslahı için kullanılmış ve bundan sonra KHK'ler dönemi başlamıştır.

KHK'ler dışında da, 657 sayılı "Değiştirilme Rekoru Kıran" DMK'unda değişiklik yapan kanunlar çıkarılmıştır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- 1- 15.05.1975 gün ve 1897 sayılı kanun
- 2- 05.06.1975 gün ve 1905 sayılı kanun
- 3- 22.06.1978 gün ve 2156 sayılı kanun
- 4- 18.04.1979 gün ve 2228 sayılı kanun
- 5- 05.11.1980 gün ve 2333 sayılı kanun
- 6- 22.10.1980 gün ve 2543 sayılı kanun
- 7- 12.02.1982 gün ve 2595 sayılı kanun
- 8- 16.05.1982 gün ve 2670 sayılı kanun

Böylece yapılan değişikliklerle tam bir kargaşa ortamı yaratılmış, değişiklikleri izleyebilmek, hangi hükümlerin yürürlükte olduğunu, hangi hükümlerin kaldırıldığını veya değiştirildiğini bilmek, ayrı bir uzmanlık haline gelmiştir.

Kanunda yapılan değişikliklerin en ilginç yanı, değiştirilen maddenin tam aksi hükümlerini getirmek şeklinde olmuştur. Bu değişikliklerin görünürde amacı, hep kanunu iyileştirme ve aksallıkları gidermektir.

Bu "Restorasyon" faaliyetlerinde başarı sağlandığını her değişiklik için söylemek mümkün değildir. Bunların başarısızlık nedenlerinin başında, personel sistemi bir bütün olarak düşünülmeden, bazı kesimlere kısmi avantaj sağlama amacının tanınmış olmasıdır. Böylece, bir kesimi ilgilendiren bir hüküm değiştirilince hassas dengeler üzerine kurulmuş olan veya en azından öyle olması gereken personel sisteminin diğer kesimlerinde aksaklıkların doğmasına yol açmıştır.

Personel sisteminde, kısmi statüde yapılan değişiklikler sistemin bünyesi tarafından reddedilen bir doku niteliği taşıması, bu tür değişikliklerde özellikle dikkate alınması gereken bir husustur.

(109) GÜRAN, Sait: a. g. e., s. 64

(110) ERKİN, Vedat: a. g. e., s. 15

IV- YAPILAN ELEŞTİRİLERİN DAYANDIĞI ESASLAR

657 sayılı DMK' u ilk çıkarıldığında, 36 yerde sınıf tüzüklerine değinilmiş, 5 tüzük, 21 yönetmelik, ayrıca her sınıf için ayrı bir tüzük ve bir genel eğitim planı hazırlanması öngörülmekte idi⁽¹¹¹⁾.

1327 sayılı kanunla, 657 sayılı kanunda yapılan değişikliklerden sonra ise, 9 tüzük ve 20 yönetmeliğin çıkarılması gerekiyordu⁽¹¹²⁾.

Bu tüzük ve yönetmelikler çıkarılmadan kanun yürürlüğe girmiştir. O bakımdan, aksaklıkların çoğunun buradan kaynaklandığı, kanunda yer alan ana ilkelerin ayakta durmalarının bu yönetmelik ve tüzüklere dayandığı ifade edilmiştir⁽¹¹³⁾.

Kanunun dayandığı ilkeler, dünyada iyi işleyen personel sisteminin dayandığı ilkelerdir. Ancak bu ilkeleri etkisiz kılan, hatta uygulamalarını engelleyen hükümlerin kanunda yer alması izahı kolay olmayan bir vakıdır. Bu haliyle kanunda yer alan ilkeler "Dilek ve Temenni" den öteye gidememiştir.

Kanunun dayandığı temel ilkelerden biri sınıflandırmadır. Ancak, değil iyi bir sınıflandırmanın yapılmış olması, iyi bir sınıflandırma için gerekli bilgiler toplanamamıştır. Bir kere, her şeyden önce, sınıflandırma için ayrılan zaman, sınıflandırma yapılmasını engelleyen önemli bir unsur olmuştur. Bu yüzden, sınıflandırma ilkesi, kağıt üzerinde kalmaya mahkum edilmiştir.

Kanunun dayandığı diğer temel ilke kariyerdir. Kariyer de, istisnai memurlukların geniş alanı yüzünden, dar bir alana sıkışıp kalmıştır. Kanun sanki, kariyer değil de, istisnai memurluğu temel ilke almış izlenimi verecek bir hale gelmiştir.

Diğer bir temel ilke de yeterlik olup, bu ilkeyi de sözleşmeli personel ve 1 - 4, derecelere "Asansörle Yükselme"ler zedelemiştir. Bu sayede "Teşkilat Piramidi" yerine "Teşkilat Silindiri" deyiminin kullanılması gerçeği daha iyi ifade edecek bir duruma gelmiştir.

İşte kanuna yöneltilen eleştiriler, kanun tarafından vaadedilen, hatta taahhüt edilen yeniliklerin, yine kanunla ortadan kaldırılmasından kaynaklanmaktadır. Yoksa, menfaati zedelenenler tarafından yapılan eleştiriler değildir. Zaten, bizim de üzerinde durduğumuz eleştiriler, birinci tür eleştiriler olup, bu eleştirilerin dayandığı esaslar yine kanunun kendisine dayanmaktadır.

Personel reformunun, başarısızlığa uğramış olması bu eleştirilerin haklılığını ortaya koymuştur. Bu haklılık, günümüzde de geçerliliğini korumaktadır.

Kanunun, başarısızlık nedenlerini, TUTUM şu şekilde sıralamaktadır:

- A- Reforma yeterli fikri hazırlıklar yapılmadan başlanmıştır.
- B- Uygulamada işbirliği sağlanamamıştır.
- C- Reform pazarlıkla yürütülmeğe çalışılmıştır.
- D- Reform yeteri derecede benimsenmemiştir⁽¹¹⁴⁾.

(111) GÜBAN, Sait: a. g. e., s. 5

(112) GÜBAN, Sait: a. g. e., s. 64

(113) ERKİN, Vedat: a. g. m., s. 8

(114) TUTUM, Cahit: Personel Reformu Üzerine Düşünceler, a. g. m., s. 39

Diğer yandan, genellikle yenilikler tepkiyle karşılanır. Kanunda, kendilerine küçümsemeyecek avantajlar sağlanan bazı kesimler bile kanunu eleştirme yoluna gitmişlerdir. Bunların eleştirilerinin haklı bir dayanakları yoktur. Eleştirilerden, kendilerine sağlanan avantajları korumayı amaçladıkları sezilmektedir. Zaten, biz de bu tür eleştirilere, bu incelememizde yer vermiyoruz.

A- ÇÖZÜM YOLLARI

Personel sisteminin aksayan yönlerinin düzeltilmesi konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür⁽¹¹⁵⁾.

Bu görüşleri şu şekilde belirtmek mümkündür:

- 1) Toplumcu bir yaklaşımı içeren görüşler,
- 2) İdari reforma öncelik veren görüşler,
- 3) Personel sistemini aşamalı olarak düzeltmeyi içeren görüşler.

Bu görüşleri kısaca özetlemek gerekirse, şunları söylememiz mümkündür.

TUTUM'un toplumcu görüş diye nitelendirdiği, görüşe göre, personel sistemi, ülkenin benimsediği siyasi rejimin bir parçasıdır. Devletin benimsediği düzenin bozuk olması nedeniyle bunun bir parçası olan, personel sisteminin de bozuk olması doğal bir sonuçtur. Ancak, bu görüşü ileri sürenler, personel sisteminin tek çaresini "Düzen Değişikliğinde" görürlerken, klasik demokrasi ile yönetilen ülkelerde, iyi işleyen personel sistemlerinin olduğunu bilmemezlikten gelmektedirler. Sonra, ülkenin benimsediği siyasi rejim ne olursa olsun, personel sisteminin aksamasının önlenmesinde tek çare olmadığını, dünyamızda görmekteyiz. Personel sisteminin aksayan yönlerinin, rejim değişikliği ile giderileceğini söylemek, ideolojik gerekçeler bulmaya çalışmaktan başka bir anlam taşımaz. Eğer böyle olmuş olsaydı, Doğu Blokuna mensup ülkelerde, personel sisteminde bir aksaklık söz konusu olmazdı. Kaldı ki, son yıllardaki gelişmeler, konunun sadece siyasal rejim sorunu olmaktan öte, bir yönetim anlayışı sorunu olduğunu ortaya koymaktadır.

Personel sisteminin bütün aksaklıklarının, iyi bir idari yapı kurulmasından kaynaklandığını öne sürenler, iyi bir personel sistemi kurulmasının ön şartının, iyi işleyen bir idare olduğunu kabul etmektedirler. O halde, önce idari reform yapılması gerekmektedir. Ancak bu görüşü ileri sürenler de, iyi bir idarenin yine insanlar tarafından kurulduğunu unutmaktadırlar. İyi bir idari yapının kurulabilmesi için, idarenin beşeri unsuru ihmal edilemez. Bunun ihmal edilmesi, gösterilecek olan diğer bütün olumlu çabaları etkisiz kılacak bir özellik taşımaktadır. Bu yüzden, iyi bir personel sistemine sahip olmadan, iyi işleyen bir idareye sahip olmayı istemek, mümkün olmayacağı önceden kesin olarak belli olan bir şeyi istemekten farksızdır. Çünkü, iyi bir idare ancak iyi bir personel sistemi ile kurulabilir.

(115) TUTUM, Cahit: Personel Reformu Üzerine Düşünceler, a. g. m., s. 41

Personel sisteminin aksayan yönlerinin aşamalı olarak düzeltilmesini öne sürenler ise, personel sisteminin hassas dengelere dayandığını, bu dengelerin zamanla kurulabildiğini belirterek, zaman içindeki değişimler ve gelişmeler bu hassas dengeyi olumlu bir yönde etkilediği gibi olumsuz yönde de etkileyebilmektedir. İşte bu zaman içindeki değişimler ve gelişmeler, personel sisteminde de değişimler ve gelişmeler gerektirir. Bunlar ise, aşamalı olarak yapılabilir.

O halde, personel sisteminin aksayan yönlerinin düzeltilmesi işlemine başlamadan önce bazı tercihlerin benimsenmesi gerekmektedir. Bizim bugünkü personel sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi için de bu yaklaşım tarzlarından birini benimseyip, ondan sonra, bu yaklaşım tarzının gerektirdiği faaliyetler gerçekleştirilmelidir.

Bizim personel sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi için, en uygun yaklaşım biçimi, aksaklıkların aşamalı olarak giderilmesidir. Böyle bir yaklaşım biçiminin benimsenmesi halinde, şu anda işlemekte olan personel sistemine göre çalışan personelin fazla rahatsız edilmeden, personel sisteminin ıslahı söz konusu olabilecektir. 1970 yılında, ülkemizde meydana gelen personel sistemini protesto amacıyla girişilen boykot ve mitingler böyle bir hatanın sonucudur. Burada öne sürülen gerekçeler ve geniş bir tabana yayılma, aşamalı bir yol izlenmesinin sonucudur.

Personel sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi için her şeyden önce, aksaklıkların neler olduğu ve çarelerinin neler olabileceğini ortaya koyacak uzman bir kuruluşun bulunması ve bu kuruluşun yetkili olarak çalışması gerekir.

Ülkemizde böyle bir kuruluş vardır. Ancak, bugüne kadar varlığı ile yokluğu arasında bir fark olmamıştır. Bu kuruluşumuz, Devlet Personel Başkanlığıdır. Bu kuruluş, yeterince yetkilerle donatılmadığından bir faaliyet ortaya koyamamıştır. Personel sistemi ile ilgili çalışmaları, sonunda paraya ihtiyaç duyulacağı gerekçesi ile Maliye Bakanlığı yürütmektedir. Bu haliyle, hem DPB varlığını sürdürmekte, hem de kuruluşun yapması gereken işler Maliye Bakanlığı personel işlerini tali bir iş olarak düşünmekte, konuya mali imkanlar açısından bakmaktadır. Diğer ülkelere baktığımızda, personel işleriyle görevli kuruluşların yetkili ve etkili olduğunu görmekteyiz. DPB'ni kurarken örnek aldığımız ülkelerden, DPB'na tanıdıkları yetkileri de örnek almamız gerekirdi. Oysa, yetkisiz bir kuruluşun, personel sistemi açısından varlığı ile yokluğu arasında bir fark yoktur. Üstelik böyle bir davranış, personel sisteminin devlet hayatı içindeki önemini bilmemek veya küçümsemek anlamına gelebilecektir. Bu ise yıllardan beri yapılan çalışmaların boşuna olduğuna veya en azından, dünyadaki gelişmelerden habersiz olduğu anlamına gelir.

O halde, her şeyden önce, DPB'na gerekli yetki, personel ve mali kaynak sağlanmalıdır. Ondan sonra, DPB'nın çalışmaları değerlendirilmelidir. Ancak, böyle bir yola girildikten sonra, personel sisteminde aşamalı olarak aksayan yönlerin giderilmesi için bir çalışma ortamı doğabilir.

B- ÖNERİLER

İngiliz personel sisteminin ıslahı için, 1966 yılında bir komisyon kurulmuş ve bu komisyon hazırladığı raporu 19.6.1968 tarihinde yayınlamıştır. Komisyon başkanı-

nın adını taşıyan rapor "Fulton Raporu" diye anılmaktadır. Bu raporda yetkililere, personel sisteminin ıslahı konusunda 158 öneride bulunmaktadır⁽¹¹⁶⁾.

Bu raporda yer alan önerilerden pek çoğu, aradan 15 yıl geçmiş olmasına rağmen, Türk Personel Sistemi için halen aktüel bir nitelik taşımaktadır⁽¹¹⁷⁾.

Türk Personel Sistemi konusunda da bu tür çalışmaların yapılmasının gerekli olduğu muhakkaktır. Ancak, bu sayede personel sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi söz konusu olabilir.

Türk Personel Sisteminin aksayan yönlerinin düzeltilmesi konusunda şu öneriler yapılabilir:

1- DPB personel sisteminin geliştirilmesi konusunda yetkili kılınmalı ve bu alanda yapılacak araştırmalardan sorumlu tutulmalıdır. İyi bir personel sisteminin kurulabilmesi, yapılacak araştırma ve incelemelerin isabet derecesiyle doğru orantılıdır.

2- Personel sistemi bir bütün olarak düşünülerek ve bu bütünlük bozulmaksızın, aksayan yönlere çare aranmalıdır. Aksi halde bir aksaklık giderilirken, başka bir aksaklığın doğmasına neden olunacaktır.

3- Sınıflandırma, yeterlik, kariyer ve yansızlık gibi, modern bir personel sisteminin dayanması gereken temel ilkelerin kağıt üzerinde kalmalarını önleyecek tedbirler alınmalı, bu ilkelerin gerçekleştirilmesi konusunda taviz verilmemelidir.

4- 657 sayılı DMK'unun bütün maddeleri teker teker, yeniden gözden geçirilmeli, çelişkili durumlar giderilmeli, değişmesi gereken maddeler değiştirilmeli, kaldırılması gereken maddeler kaldırılmalı ve 20 yıllık uygulamaların ışığında, eklenmesi gereken hususlar eklenmelidir. Bu yapılırken, ülkemizdeki kamu personeli arasında bulunan klikleşmenin etkisinde kalınmamalı ve özellikle "İfrat ile Tefrit" arasındaki bocalamaya son verilmelidir.

5- 657 sayılı DMK'u gözden geçirilirken, memur haklarına ve memurlara konan yasaklara açıklık getirilmeli, bunların sınırları dünyadaki gelişmeler dikkate alınarak yeniden belirlenmelidir.

6- Memurların ücretlerini konjoktüre uydurma konusunda takdir esasından vazgeçilerek, eşel mobil sistemi getirilmeli ve bu sistem tavizsiz olarak uygulanmalıdır.

7- Kamu personelinin dağılımı gözden geçirilerek, suni ihtiyaçlara dayanılarak meydana getirilmiş yığılmalar, memur yokluğundan ciddi şikayeti olan yerlere gönderilmesi sağlanmalıdır. Uzun vadede ise, iş etüdü ve iş değerlendirilmesi sonucu yeni ihtiyaçlar belirlenmeli, kamu personeli arasında sayısı bir hayli kabarık olduğu öne sürülen gizli işsizlik mutlaka önlenmelidir.

(116) TUTUM, Cahit: Fulton Raporu, AİD, C. 2, S. 1, Ankara, 1969, s. 65

(117) TUTUM, Cahit: Fulton Raporu, a. g. m., s. 67

8- Memuriyete girişte uygulanan, farklı derecelerden başlama, aynı süreli okullardan mezunlar için aynı hale getirilmeli, fazla ihtiyaç duyulan personelin temini için, fazla bir avantaj sağlanması söz konusu ise, bu temininde güçlük zammı adı altında ödenen miktarın artırılması yoluyla sağlanmalıdır.

9- Yüksek kademe yöneticilikler için, Yüksek İdarecilik Okulu kurulmalı, bu kademelerde görevlendirilecek personelin bu okul mezunları arasından seçilmesi sağlanmalıdır. Bu okula giriş ciddi bir sınavla yapılmalı, okulun programı, personelin ihtiyacına göre düzenlenerek, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik artırılmaktadır.

10- Bütün görev ve sorumluluklar net ve açık bir şekilde ortaya konmalı, işlerin hızlı yürütülmesi için, iş akımında gereksiz olan safhalar çıkarılmalı, gereksiz bilgi ve belge istemeye son verilerek, Türk Kamu Bürokrasisi için fıkralara konu olan "Yok", "Yarın" ve "Yavaş Yavaş" gibi deyimlerin kullanılması istisna olmalıdır.

11- Denetim faaliyetleri amacına uygun olarak, yapılmalı, görülen aksaklıklar sadece cezalandırmaya yol açmakla kalmamalı, aksaklıkların nedenleri araştırılarak, bunların giderilme çareleri bulunmalıdır. Denetim de, diğer ülkelerde uygulanan sistemlerin ve bu konuda basit, hızlı ve ekonomik yöntemler geliştirilmelidir.

12- Kamu kuruluşlarının Halkla İlişkiler Birimleri kurmaları sağlanmalı ve bu birimlerde, işi bilen, amaca uygun personel istihdam edilerek, kuruluşların faaliyetleri hakkında vatandaşlara doğru bilgi verilmeli ve basit bir iş için vatandaşın, daire dolaşması önlenmeli, vatandaşa yeterince bilgi verilmemesinden kaynaklanan gecikmeler giderilmelidir.

13- Hizmetiçi Eğitime ağırlık verilerek, kamu personeline sürekli bilgi verilmeli, vatandaşa hizmet bilinci aşılanmalıdır. Kamu görevlisinin asıl fonksiyonu, görevini kusursuz yerine getirmek olduğu, her kamu görevlisine aşılanmalı, görev esnasında bu bilincin varlığı kendisini gösterilmelidir.

14- Yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelerin turistik geziler olmadığı bilinci yerleştirilmeli, bu tür görevlerde kuruluşun veya devletin temsil edildiği unutulmaksızın, hiçbir etkide kalınmaksızın, görevin niteliğine uygun personel seçimi sağlanmalıdır.

15- Devlet Teşkilatı yeniden düzenlenmeli ve kalıcı bir özellik arzemesi sağlanmalıdır. Bu alanda da "İfrat ile Tefrit" arasındaki bocalamalara son verilmelidir. Bunun sağlanması için değişiklikleri kısıtlayıcı esaslar getirilmelidir.

SONUÇ

657 sayılı DMK' u, kamu hizmetlerinin görülmesinde en önemli faktör olan, insan faktörünün haklarını, görevlerini, yükümlülüklerini, yükselme esaslarını, göreve giriş, disiplin, sicil ve emeklilik gibi kamu personelini doğrudan doğruya ilgilendiren konuları düzenleyen ve bunları belirli esaslara bağlayan bir kanundur. Cumhuriyet'in kuruluşundan yaklaşık yarım asır sonra yürürlüğe girmiş olan bu kanunun çıkarılmasında çok geç kalınmıştır.

İster istemez, akla şöyle bir soru gelmektedir: Eğer personel sistemini düzenleyen kanun, Cumhuriyet'in ilk 10 yılında çıkarılmış olsaydı, ülkemizin, bugünkü gelişmişlik düzeyi, kişi başına düşen milli gelir, kalkınma hızı, ihracatın milli gelirdeki payı ve kamu hizmetleri standardı, acaba yine şimdiki düzeyde mi olurdu? Eğer, bu soruya olumlu cevap verirse kehanette bulunmuş olmayız. Çünkü yukarıda sözü edilen kavramlarla, iyi işleyen bir personel sistemi arasında çok yakın ilişkiler vardır.

Diğer yandan, kurulmuş olan bir personel sisteminin iyi veya kötü olduğuna, belirli bir süre uygulandıktan sonra karar vermek mümkündür. Zira, çoğunlukla, çok olumlu sonuçlar doğuracağı beklenen ve büyük ümitler bağlanan bazı hususlar, çeşitli faktörlerin etkisiyle, uygulamada bekleneni verememektedir. Bunun nedenleri, öngörülen konulara, ülkeden ülkeye ve uygulayıcıdan uygulayıcıya farklılık göstermektedir. Ancak, insanları ilgilendiren, konularda, gelecek için yapılan her tahminde, mutlaka bir yanılma payının bulunması zorunludur. Zaten, sosyal bilimlerin, her zaman kesin sonuçlar ortaya koyamaması da bundan ileri gelmektedir.

İyi bir personel sisteminin kurulması için, zamana ihtiyaç vardır. Belirli bir zaman zarfında, gerekli araştırma ve incelemeler yapılacak, elde edilen bulgular, usulüne uygun olarak uygulamaya geçirilecektir. İyi bir personel sisteminin kurulması kısmi bir "Sinama - Yanılma" metodunu içerdiğinden, uygulamada görülen aksaklıklar, aşamalı olarak giderilecektir. Ancak, burada kullanılan "Sinama - Yanılma" metodunun dozu ne kadar az olursa, başarı şansı da o derece büyük olacaktır.

657 sayılı DMK'unun yarım asırlık bir bekleyiştikten sonra, bu gecikmeyi telafi etmek istercesine, çok hızlı hazırlanıp çıkarılması, kanunun, "Prematüre" doğmasına yol açmış, bunun zararını da, kamu hizmetlerinden yararlananlar kadar, kamu personeli çekmiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri de, 1970 - 1980 yılları arasında, ülkemizin içinde bulunduğu, kamu kuruluşlarının, Cumhuriyet tarihinde en çok politize oldukları bir dönemin yaşanmış olmasıdır. Bu aşırı politize olmanın olumsuz sonuçlarından, Türk Personel Sistemi de payına düşeni, fazlasıyla almıştır.

Personel sistemleri dinamik bir karakter gösterirler. Burada söz konusu olan "Dinamizm", "İstikrarsızlık" anlamına gelebilecek bir dinamizm değildir. İstikrar unsuru ağır basan, personel sistemini değişen ve gelişen şartlara uydurmayı amaçlayan bir dinamizmdir. O halde iyi işleyen bir personel sistemi, durağan bir personel sistemi olmaktan ziyade, devamlı gelişen bir personel sistemidir.

Türk Personel Sisteminin aksaklıkları konusunda, en yetkili mevkide bulunanlar bile, aynı şeyleri söylemektedirler. Ancak gereğinin yapılması konusunda, nedense hareketsiz kalmaktadır. Şikayet ve aksaklıklara hak vermek, sorunları çözmek için yeterli değildir. Gereğini yapmak, en geçerli yoldur.

Zira, aksaklıkları gidermek için, yeniden bir yarım asır daha beklemeye, kamu personelinin sabrı yetmeyebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ADAL, Hasan Şükrü: *Kamu Personeli İdaresi*, İstanbul, 1968.
- AKGÜNER, Tayfun: *Kamu Personeli Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1988.
- AKIN, Necmeddin: "Personel Rejimi Hakkında Eleştiriler", *AİD*, C. 4, S. 1, Ankara, 1971.
- BENLİKOL, Sabahattin: "Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunlar ve Karşılaştırmalı Çözüm Yolları", *Maliye Bülteni*, S. 673, Ankara, 1972.
- BİLGET, Tunç: "Türk Kamu Bürokrasisi İle İlgili Bazı Düşünceler", *Maliye Bülteni*, S. 672, Ankara, 1972.
- CHAPMAN, Brian: (Çev. Cahit TUTUM) *İdare Mesleği*, TODAİE Yayını, Ankara, 1970.
- Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, T. C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1962.
- Devlet Personel Rejimi Hakkında Devlet Personel Heyetince Hükümete Sunulan Teklifler*, T. C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.
- DMK'u Tasarısı ve Gereği*, T. C. Başbakanlık DPD Başkanlığı Yayını, Ankara, 1964.
- DMK'unun Uygulanması İçin Gerekli Çözüm Yollarının Araştırılması Amacıyla Devlet Bakanlığınca Kurulan Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları*, DPD Yayını, C. 1., Ankara, 1967.
- Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Raporla Dair Kurumların Görüşleri*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.
4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1978.
- ERSAN, Aysel ve YETİŞEN, Metin: *DMK'u ve İlgili Yönetmelikler*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 1982.
- GİRİTLİ, İsmet: *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, 6. Baskı, İstanbul, 1979.
- GÜRAN, Sait: *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İÜHF Yayını, İstanbul, 1980.
- Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)* Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.
- MIHÇIOĞLU, Cemal: *Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları*, Ankara, 1968.
- ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, 1975.
- ONAR, Sıddık Sami: "Yeni Kanun Gerçek Bir Reform Kanunu Niteliğinde Sayılabilir mi? Niçin?", *AİD*, C. 4, S. 1, Ankara, 1971.
- Personel Rejimi*, M. O. Produktivite Kurumu III. Semineri, İstanbul, 1967.
- SÖNMEZ, Fikret: *Kamu Personeli Yönetimi*, İzmir, 1977.
- TALAS, Cahit: "Devlet Memur İlişkileri", *AÜSBF Basın Yayın Yüksek Okulu Yıllığı 1974-1976*, Ankara, 1977.
- TORTOP, Nuri: "Memurların Değerlendirilmesi ve İtibaklar", *AİTİA Dergisi*, C. 3, S. 1, Ankara, 1971, S. 248.
- TORTOP, Nuri: *Personel Yönetimi*, Ankara, 1990.
- TORTOP, Nuri: *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1979.
- TUTUM, Cahit: "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", *AİD*, C. 6, S. 3, Ankara, 1973.
- TUTUM, Cahit: "DMK'unun Genel Bir Eleştirisi", *AİD*, C. 7, S. 4, Ankara, 1974.
- TUTUM, Cahit: "Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler" *AİD*, C. 1, Ankara, 1968.
- TUTUM, Cahit: "Türkiye'de Memur Sendikaları" *AİD*, C. 1, S. 2, Ankara, 1968.
- TUTUM, Cahit: "Fulion Raporu", *AİD*, C. 2, S. 1, Ankara, 1969.

Türk Kooperatifçilik Kurumu Organları

YÖNETİM KURULU

- Başkan :** **Hüsnü POYRAZ**
Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşarı
- Başkan Yardımcısı :** **Dr. Şenol ERDOĞAN**
Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı
- Muhasip Üye :** **Turan TEKELİ**
Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Başmühendisi
- Üye :** **Yrd. Doç. Dr. Kadir ARICI**
Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi
- Üye :** **Yrd. Doç. Dr. Burhan AYKAÇ**
Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi
- Üye :** **İrfan BAYIR**
Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdür Yardımcısı
- Üye :** **Halil BİLİCİ**
Türkiye Ziraat Mühendisleri Birliği Vakfı Genel Müdürü
- Üye :** **Prof. Dr. Rasih DEMİRCİ**
G.Ü. Fen - Edebiyat Fakültesi Dekanı
- Üye :** **Erol DOK**
Ziraat Yüksek Mühendisi, İşadamı
- Üye :** **Prof. Dr. Celâl ER**
TOKB Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürü
- Üye :** **Ünal GÖKALP**
A. Ü. Ziraat Fakültesi Öğretim Üyesi
- Üye :** **T. C. Ziraat Bankası Gen. Müd. Proje ve Değerlendirme Müdürü**
- Üye :** **Doç. Dr. Ahmet ÖZÇELİK**
A. Ü. Ziraat Fakültesi Öğretim Üyesi
- Üye :** **Kâmil ÖZDEMİR**
Pankobirlik Genel Müdür Yardımcısı
- Üye :** **Kaplan YILDIZ**
T. C. Ziraat Bankası Hamamönü Şubesi Müdürü
- Üye :** **Niyazi YÜKSEL**
TOKB Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürü

DENETLEME KURULU

- Başkan :** **Nail TAN**
Kültür Bakanlığı Türk Halk Müziği Korosu Uzmanı
- Üye :** **Yalçın DOĞAN**
T. C. Ziraat Bankası Kızılay Şubesi Müdürü
- Üye :** **Dr. Mustafa DOYUK**
Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Araştırma ve İstatistik Dairesi Başkanı

HAYSİYET DİVANI

- Başkan :** **Celâl UZEL**
Yüksek Mühendis, KOOP-KUR Eski Genel Müdürü
- Üye :** **Ahyan İNAL**
Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. Dış Pazarlama Eski Müdürü
- Üye :** **Dr. Yusuf EKİNCİ**
Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı

Yönetim Kurulu Herhangi Bir Maaş, Ücret ve Hakkı Huzur Almamaktadır.

Kurum organlarının üyelerinin isimleri soyadı sırasıyla yazılmıştır.

KAYNAĞINDAN...

Yanmaz - Eksilmez - Sağlıklı...

BİR YAĞ


TRAKYA BİRLİK
ÜRÜNÜDÜR



"Yemeklerinize bereket, sağlık."