Fordizmden Post-Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni

Onur Ender Aslan[*]

Özet: *Çalışmada Türk kamu personel rejimi içerisindeki memur maaş düzeni iki tarihsel dönem içerisinde incelenmektedir. Bu iki dönem, Fordist ve Post-Fordist dönem olarak adlandırılmakta; bu iki dönemdeki memur maaş düzeninin maddi – somut gerçekliğinden hareketle, iki memur maaş düzeni soyutlamasına ulaşılmaktadır. Makalede, 1939 sonrası başlayan ve 1965 sonrası restorasyonla en gelişkin düzeyine ulaşan memur maaş düzeni Fordist, 1980 sonrası tedrici olarak ortaya çıkan maaş düzeni ise Post-Fordist olarak kavramlaştırılmaktadır. 1980 sonrası Post-Fordist maaş düzeni yıkım ve inşa sürecinin içerecek biçimde onar yıllık tarihsel dönemlerde incelenmiştir. Dönemlerin maaş düzenleri, özellikle her iki rejim arasındaki geçiş dönemi, somut düzenlemelerden hareketle ayrıntılı olarak çözümlenmektedir.*

Anahtar Sözcükler: *Fordizm, Post-Fordizm, Kamu Personel Rejimi, maaş, memur, ücret.*

Salary Systems for Civil Servants in Turkey from Fordism to Post-Fordism

Abstract: *The study aims to analyze salary systems for civil servants under the Turkish public personnel regime in two historical periods, Fordism and Post-Fordism. Taking physical, concrete reality of salary systems for civil servants as the starting point during these two periods, the study will attempt to reach the abstraction of the two civil servant salary systems. In the article, the civil servant salary system, which started in the post-1939 period and reached a peak by the post-1965 restoration, is conceptualized as Fordist and the salary system that gradually emerged in the post-1980 period as Post-Fordism. The Post-Fordist salary system has been examined in ten-year periods so as to include the destruction and construction period. The salary systems of the said periods, particularly the transition period between two regimes, have been analyzed in detail on the basis of concrete arrangements.*

Key Words: *Fordism, Post-Fordism, Public Personnel System, Civil Servant, Salary, Wage.*

Sermaye birikim rejimlerinin kuruluşundaki kilit taşı ücret ilişkisidir. Ücret ilişkisinin birikim rejiminin niteliği doğrultusunda değişmesi, rejim için olmazsa olmaz bir durumdur. Ücret ilişkisinin niteliği, aynı zamanda birikim rejiminin farklılaşmasındaki en önemli göstergedir (Aglietta, 2000; Arın, 1986). Ücret ilişkisi devlet içerisinde özgül nitelikli olarak maaş ilişkisinde kendini

[*] Doç. Dr., TODAİE.

Amme İdaresi Dergisi, Cilt 43 Sayı 1 Mart 2010, s. 81-122.

kurar. Maaş ilişkisi, ücret ilişkisinin memur-devlet arasında kurulan, özgül bir biçimidir. Benzerliği, birikim rejiminden soyutlanamazlığında; özgüllüğü devlet dediğimiz siyasal alandaki örgüt ile onun çalışanı olan memur arasında kurulmasında yatar.

1980 yılı Türk kamu personel rejiminin bütününde olduğu gibi maaş rejiminde de büyük bir tarihsel kırılma noktasıdır. 1980 ile birlikte Türkiye'deki bütün toplumsal kurum ve kategoriler büyük bir değişim yaşamışlardır. Bu değişim, "sıfatsız" bir değişim değil, neoliberal ya da Post-Fordist olarak nitelendirebileceğimiz bir sermaye birikimi rejimi yönündedir. Bu makalede, Türkiye'de, 1980 öncesinde var olan ve sonrasında ortaya çıkan memur maaş ilişkisi çözümlenecektir. Makalede, "maaş düzeni", düzenlemeci yorumla "maaş ilişkisi" anlamında kullanılacaktır. Makalede, memur maaş düzeni tarihsel ve toplumsal bir bakış açısıyla irdelenecek, maaş düzeninde ortaya çıkan kırılma noktaları saptanacaktır.

Çalışmada, kamu personel rejiminin en önemli unsuru olarak maaş düzeni irdelenecektir. Memur maaş düzeni Düzenleme Okulunun iki kavram ve tarihsel dönemi olan Fordizm ve Post-Fordizm[1] çerçevesinde incelenecektir. İki tarihsel dönemin iki ayrı maaş düzeni olduğu önermesinden hareketle, Fordist ve Post-Fordist maaş düzenleri kendi içerisinde soyutlanacaktır. Bu soyutlamaya varmak için, maaş rejimine ilişkin somut yapılar ayrıntılı olarak göz önüne serilecektir. Maaş düzeni, özne yönünden memurlar yanında, maaş alan diğer kamu görevlilerini de içerecektir. Ancak, kamuda ücret ile çalışan sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerin düzeni doğrudan incelememiz dışındadır. Çalışmadaki önemli bir sınırlama, maaş düzeninin somut maaşlar bağlamının inceleme dışı tutulmasıdır.

Makale, maaş düzeninin yasallık üzerinden yürümesine koşut olarak, maddi zeminini yasaların incelenmesine oturtmuştur. Bu doğrultuda, yasalar üzerinden kurulan maaş düzeninin, toplumsal düzenini çözümlemek makalenin temel yönelimidir. Ancak çalışma, anlığın peşinden koşan bir personel hukuku incelemesi değil; 1980 sonrası ortaya çıkan maaş düzenini tarihsel ve toplumsal konumuna yerleştirmeyi amaçlayan bir araştırmadır. Çalışma esas olarak, maaş düzenindeki yapısal kopuşu irdelemek iddiasındadır. Bu yapısal kopuş, iki tarihsel döneme işaret eden iki birbirini tamamlayan kavram olarak, Fordizm ve Post-Fordizme denk gelmekte; iki maaş dönemi bu iki kavram çerçevesinde soyutlanmaktadır. Makalede, her iki tarihsel dönemdeki somut maaş düzenlerinden hareketle, her iki dönemin maaş düzenini açıklayan iki ayrı tarihsel maaş düzeni soyutlamasına ulaşılmaktadır. Bu doğrultuda, makalenin temel sorunsalı, 1980 sonrası ortaya çıkan neoliberal / Post-Fordist memur maaş düzenine

[1] Çalışmada Fordizm ve Post-Fordizm kavramları tartışılmayacaktır, bu kavramlar için bk.: Palloix, 1976; Aglietta, 2000; Arın, 1986; Aslan, 2005.

ilişkin "nasıl" ve "neden" sorularını sormak, bu rejimin Fordizmden kopuşunu irdelemek, bu düzeni tarihsel ve toplumsal bir bağlama oturtmaktır.

DEVLET MEMURLARI YASASI'NIN İLK BİÇİMİNDE KURULAN FORDİST MAAŞ DÜZENİ (1965-1971)

Devlet Memurları Yasası ile kurulan maaş düzeni, 1960 sonrası yükselen birikim rejimine ve kamu personel rejimine koşut olarak Fordist niteliktedir. Türkiye'de Fordist maaş düzeni, 1965 tarihli Devlet Memurları Yasası ile kurulmamıştır. 1939 tarihli 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhîd ve Teâdülüne Dair Kanun'u Fordist maaş rejimine ilişkin olarak başlangıç yasası olarak kabul etmek gerekir. Ancak Fordist maaş rejiminin bütüncül kuruluşunu ve yerleşmesini Devlet Memurları Yasası'na tarihlendirmek gerekir. 3656 sayılı yasa ile Devlet Memurları Yasası arasındaki temel farklılaşma, 3656 sayılı yasada sosyal nitelikli hak ve yardımları son derece kısıtlı olması; diğer yandan genel fiyatlar düzeyi ile ilişkisinin sınırlı olması; eğitimin maaş üzerindeki etkisinin geride, kıdemin ileride olması; memur sendikalarının yokluğudur. Ancak, kısmen de olsa eğitimin göz önüne alınması, diğer yandan en azından başlangıçta rejimi bütüncül olarak kapsaması ve maaş yelpazesindeki açıklığın dar olmasından kaynaklanan kendi içerisindeki göreli eşitlikçiliği, Fordist öğeleri bünyesinde taşıdığının ip uçlarıdır.

Devlet Memurları Yasası, 1965 tarihinde kabul edilmekle birlikte, maaşlara ilişkin noktada ortaya çıkan "bürokrasinin direnişi" karşısında yaşama geçirilmesi 1970 tarihli 1327 sayılı yasa ile mümkün olmuştur. 1965-1971 yıllarına arasında bütçe yasaları eliyle, Devlet Memurları Yasası'nın, maaş düzenine ilişkin hükümleri askıya alınmıştır. Dolayısıyla bu tarihler arasında Barem Rejimi geçerlidir. 1966, 1967 ve 1968 Mali Yılı Bütçe Yasalarında,[2] Yasa'nın maaş düzeninin esasına ilişkin olan maddeleri askıda tutulmuştur. Buna göre, anılan bütçe yasalarında katsayının genel kadro yasası ile çıkarılacağı, dolayısıyla gösterge – katsayı sisteminin bu tarihte uygulanacağı, diğer yandan, Devlet Memurları Yasası ile getirilen maaş rejiminin unsurları ile sosyal hak ve yardımlardan olan, öğrenim bursları ve yurtlar, mahrumiyet yeri, aile yardımı, doğum ödenekleri askıya alınmıştır. Ancak, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi'nin 1968 Yılı Bütçe Yasasına ilişkin Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu üzerine, Yüksek Mahkeme (AYMK, 1969) bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm konamayacağına ilişkin anayasal ilkeye aykırılık görerek, bütçe yasaları ile 657 sayılı yasanın maaş düzeninin uygulamasının askıya alınmasına ilişkin hükmünü iptal etmiştir. Bu durum karşısında yasanın yürürlüğü, bir yasa[3] çıkartılarak askıya alınmıştır. Sonuçta, Devlet Memurları Yasası

[2] Bkz.: 1966 Mali Yılı Bütçe Kanunu, *RG,* 1.3.1966; 1967 Mali Yılı Bütçe Kanunu, *RG,* 1.3.1967; 1968 Mali Yılı Bütçe Kanunu, *RG,* 1.3.1968.

[3] *RG,* 26.02.1969,

ve 1327 sayılı yasa ile kurulan maaş düzeni, 1970 tarihli 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ve 1327 sayılı yasanın 93. maddesi gereği 1971 Mali Yılından itibaren fiilen uygulanmıştır.

Bu çerçevede, Devlet Memurları Yasası ile kurulan maaş düzenini 1327 sayılı yasa ile getirilen değişikliklerle birlikte değerlendirmek gerekir. Her iki yasa esas olarak, Fordist nitelikli bir maaş düzeni kurmuştur. Devlet Memurları Yasası ile Sınıf Tüzükleri aracılığıyla, kurumlararası ve kurumsal sınıflar ve her sınıfın gösterge tablosu tek tek oluşturulacak iken, 1327 sayılı yasa ile kurulan düzende ise, tek bir gösterge tablosu ve büyük ölçüde kurumlararası nitelikte sekiz geniş hizmet sınıfı oluşturulmuştur. Böylece, 1327 sayılı yasa ile kurulan maaş düzeni, 657 sayılı yasanınkine göre daha merkezidir.

Devlet Memurları Yasası temelinde kurulan memur maaş düzeninden üç "memur" kategorisi kopmuştur. Bu üç "memur" kategorisi, 1982 Anayasası tarafından "diğer kamu görevlileri" olarak kavramlaştırılacaktır. Bu üç kategorinin maaş düzeni özünde Fordisttir. Bu maaş düzenleri nitelik itibariyle Devlet Memurları Yasası ile kurulan maaş düzenine koşuttur. Bunlar; hakim-savcılar, askerler ve akademik personeldir. Üç "memur" kategorisinin maaş rejiminden kopuşları farklı dönem ve nedenlerle olmuştur. Öncelikle, hakim ve savcıların maaş düzeni 1934 tarihli 2556 sayılı Hâkimler Kanunu[4] ile Barem Rejimi çerçevesinde düzenlenmiştir. 2556 sayılı yasa ile kurulan maaş rejimi, 1965 sonrası değişmiştir. İkinci olarak, subay ve astsubayların maaş rejimi, 1967 tarihli 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu[5] ile düzenlenmiştir. 926 sayılı yasa ile getirilen maaş rejiminde, 657 sayılı yasadan ayrı gösterge tablosu kabul edilmekle birlikte aynı katsayı kabul edilmiştir. 926 sayılı yasa ile kurulan askeri personelin maaş düzeni, Devlet Memurları Yasasına koşuttur. Kurulan maaş rejiminde maaşın unsurları, tazminatlar ve sosyal hak ve yardımlar ana rejimle benzerdir. Son olarak akademik personelin maaş rejiminin, 1965 tarihli Devlet Memurları Yasasına tabi olması esası kabul edilmiştir. Ancak Ankara Üniversitesi'nin Anayasa Mahkemesinde açtığı dava sonucu Yüksek Mahkeme 1966 yılında aldığı karar ile (AYMK, 1966), üniversite personelinin memurlar ile aynı yasada maaş rejimlerinin düzenlenmesini "üniversite özerkliğine" aykırı bularak iptal kararı vermiş, akademik personel maaş rejiminin özel personel yasası ile düzenlenmesi gerektiğine işaret etmiştir. Yüksek Mahkemenin 1966 tarihli iptal kararının ardından, 1973 tarihinde 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu[6] kabul edilmiştir. Yasa, öğretim üye ve yardımcılarının maaş rejimlerini düzenlemiştir. Buna göre, gösterge tablosu 657 sayılı yasanınkidir, ayrıca unvanlara göre "gösterge üstü" ödenmesi hükme bağlanmıştır. Her üç "memur" kümesinin maaş rejiminin özünde Fordist nitelikli olduğu-

[4] Bk.: 2556 sayılı Hâkimler Kanunu, *RG,* 14.07.1934, 2751.
[5] Bk.: 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu, *RG,* 10.08.1967, 12670.
[6] Bk.: 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu, *RG,* 25.06.1973, 14588.

nu saptayabiliriz. Maaşlar gösterge – katsayı sistemine dayanmakta, hak ve yardımlar ise Devlet Memurları Yasasına koşuttur.

Şekil 1'de yapılan soyutlama, Fordist ve Post-Fordist maaş rejiminin genel kuramsal niteliklerini göstermektedir. Maaş rejiminin somut gerçekliğinden hareketle yaptığımız bu soyutlama, esas olarak çalışmamızın bütününün sonuçlarını içermekte, çalışma, bu şeklin somut içeriğidir.

Şekil 1. Fordist ve Post-Fordist Maaş Düzeni

FORDİST	**POST-FORDİST**
Üniter maaş rejimi	Ademi merkezi, parçalanmış maaş rejimi
Dayanışmacı	Rekabetçi
Göreli eşitlikçi	Mutlak eşitsiz
Tek biçimli	Memura göre farklılaşmış, bireysel
Eğitim ve kıdem temelli	Amirin performans değerlendirmesine göre
Yasa ile düzenlenme	İdari düzenleyici işlemler
Genel fiyatlar düzeyi ile ilintili	Doğrudan piyasa hareketlerine duyarlı
Memurun maaşı ile ürettiği arasında bağ yok	Memurun bireysel çıktısı ile maaşı arasında doğrudan bağ var

Öncelikle Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçimini incelememiz, bu yasa ile kurulan düzenin Fordist olup olmadığı sorusunu yanıtlayacaktır. 657 sayılı yasa öncesindeki maaş rejimi, kurumsal parçalanma ve kurumsal rekabet üzerinden ilerlemiştir. Kurumlar bir yandan barem cetvelleri dışında ikramiye, tazminat, tahsisat gibi ek ödemeler elde etmiş, diğer yandan da rejimin bütünüyle dışına çıkacak, yeni istihdam / maaş düzenlerine doğru kaçmaya başlamışlardır (Tozan - Cevan, 1977: 65).

Devlet Memurları Yasası ve 1327 sayılı yasa ile kurulan maaş rejimi, tek ve bütüncül, *üniter maaş rejimidir*. Kurulan üniter maaş rejimi, iki yönden güçlüdür. İlk olarak, statü olarak memurluğun esas istihdam biçimi olmasının bir sonucu olarak, kamu personel rejiminin ana kitlesi maaş ile istihdam edilmiştir. Memurluk dışındaki diğer istihdam biçimlerinin istisnai niteliği, maaş düzeninin genel kamu ödeme düzeninin esas parçasını oluşturmasını doğurmuştur.

Dolayısıyla tekçi istihdam, tekçi maaş rejimini kurmuştur. 1940 ve 1950'lerde Barem Rejiminin bozulmasıyla memur statüsünün nicel olarak gerilemesi ve memur dışı statülerin genişlemesinin tersine, Devlet Memurları Yasası ile kamu personel rejiminde tek statü esasının getirilmesi ve bütün kamu görevlilerinin memur olarak istihdam edilmesi, maaş rejiminin de tekçi olmasını güçlendiren bir etmen olmuştur. 1965 öncesinde, memurluğun nicel gerilemesinin bir sonucu olarak, memurluk dışı "müstahdemler" kategorisinin genişlemesi bu kesimlerin her birinin ayrı "ücret" rejimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuş, deyim yerindeyse her kamu kurum ve kuruluşunun kendi maaş rejimi ortaya çıkmıştır. Devlet Memurları Yasası ile, statü yanında maaş rejimi de *tevhîd ve teâdül* edilerek, üniter – tekçi bir maaş rejimi kurulmuştur.

TODAİE tarafından 1963 yılında hazırlanan, Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu'nda (MEHTAP) maaş rejiminin üniterliğine açık vurgu yapılmıştır. Rapor, Devlet Memurları Yasasını önceleyen biçimde, "kamu hizmetlerinde çalıştırılacak personelin sınıf ve derecelerini ve bunlara uygulanacak ücret cetvellerini ve başka hizmet şartlarını milli bir esasa" (TODAİE- MEHTAP, 1963: 71) bağlanması gerektiğinin altını çizmiştir.

İkinci olarak, özellikle 1327 sayılı yasa ile kurulan tek gösterge tablosu sistemi, maaş rejiminin üniterliğini pekiştirmiştir. Tek katsayı belirlenmesi de gösterge – katsayı sisteminin tekçi yapısını güçlendirmiştir. Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde kadro sınıflandırması esasına dayalı olarak küçük sınıfların ve bu sınıfların kendi gösterge sistemlerinin kurulması öngörülmüş iken, 1327 sayılı yasa ile üniterlik yönünde hareket edilerek, geniş sınıflar ve her sınıf için ayrı gösterge tablosu yerine tek gösterge tablosu oluşturulmuş ve üniter maaş rejimi inşa edilmiştir. Aynı zamanda, kurumlararası maaş farkları bütünüyle ortadan kaldırılmıştır. Diğer yandan, gösterge – katsayı ile hesaplanan maaşa ek olarak, sosyal hak ve yardımlar dışındaki, hepsi de 1327 sayılı yasa ile getirilen temininde güçlük zamları gibi ödemelerin sınırlılığı tekçi maaş rejimini güçlendiren etmenlerdir.

Maaş rejiminin üniterliğinin esneme noktalarından bir tanesi, 1980 sonrası "diğer kamu görevlileri" olarak anayasa tarafından tanımlanacak olan üç memur kategorisinin rejimlerinde ortaya çıkmıştır. Ancak memur maaş rejiminden kopan üç "memur" kitlesinin maaş düzenleri ana rejimin esasları ile dolaylı ve dolaysız olarak bağlanmıştır. Askerlerin maaş rejimi 1967 tarihli 926 sayılı yasa ile ayrı gösterge tablosu, ancak aynı katsayı esası ile; hakim ve savcıların maaş düzeni benzer esaslar ile; akademik personelin maaş düzeni ise yine aynı gösterge tablosu ve katsayı esası ile kurulmuştur. Memur maaş rejiminden kopan bu üç büyük unsur da özünde Fordist özellikleri barındırmıştır. Fordist maaş rejimini kırmaya başlayan zam ve tazminatlar yine bu maaş rejimleri üzerinde de etkili olmuştur. Her üç memur kitlesinin maaş rejimi, Devlet Memurları

Yasası ile kurulan rejim ile kurulan dolaylı ve doğrudan bağlar çerçevesinde, ana rejimin Fordist özünden farklı değildir.

Devlet Memurları Yasası ile daha önce Barem Rejiminde hiç olmayan bir ödeme türü maaşın ayrılmaz bir öğesi durumuna gelmiştir. Bu ödeme biçimi, maaşın doğrudan bir unsuru ya da maaş dışında aynî ve nakdî yapılan unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Bunlar, sosyal hak ve yardımlardır. Sosyal nitelikli hak ve yardımlar, Fordist maaş rejiminin *dayanışmacı* yönüne işaret eder. Bu hak ve yardımların en önemli özelliği, ki bu dayanışmacılığın özüdür, unvanına ve yer aldığı hizmet sınıfına bakılmaksızın bütün memurlar için eşit miktarda ödenmesidir. Dolayısıyla bu hak ve yardımlar en yüksek devlet memuru olan, Başbakanlık Müsteşarına da, yardımcı hizmetler sınıfındaki 15. derecede görev yapan bir hizmetliye de aynı miktarda ödenmektedir. Bu hak ve yardımlar, maaşın bir parçası olarak doğrudan ödendiğinden memurun ekonomik gücünü dolaylı olarak etkileyen etmenlerdendir. Bu hak ve yardımlar ileriki satırlarda çözümleyeceğimiz, Post-Fordist maaş düzeninde, 1980'ler boyunca ya ortadan kalkma ya da bütünüyle aşınma yoluna girmiştir.

Barem Rejiminde, 1939 tarihli 3656 sayılı yasa ile kurulan maaş düzeninde sosyal nitelikli hak ve yardımlar, son derece sınırlıdır. Barem rejimindeki sosyal nitelikli hak ve yardımlar, İkinci Dünya Savaşının hızlandırıcı etkisi ile Fordist birikim rejiminin başında ortaya çıkmış, ancak bu ödemelerin bütüncül ve kapsayıcı olarak ortaya çıkışı 1961 Anayasası ve Devlet Memurları Yasası ile mümkün olmuştur.

Barem Rejiminde, sosyal hak ve yardımlar özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında aynî ve nakdî nitelikli olmak üzere ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında, dört ve daha fazla çocuğu bulunan memurlar için çocuk zammı, 1500 rakımdan fazla yükseklikte görev yapan memurlar için yakacak yardımı, ölüm yardımı, doğum yardımı ve memur ile karısı için parasız giyim eşyası yardımı yapılması gibi sosyal nitelikteki ödemeler ortaya çıkmıştır (Tozan – Cevan, 1977: 8-15).

Barem Rejiminde 1960'lara gelindiğinde sosyal nitelikli yardım ve ödemeler, doğum, çocuk ve ölümden ibaret iken, Devlet Memurları Yasası ile getirilen sosyal hak ve yardımların geniş bir yelpazede olduğunu söylemek gerekir. Bir bölümü maaşın doğrudan bir unsurudur, mahrumiyet yeri ödeneği, aile yardımı ödeneği,, bir bölümü belirli durumlarda ödenir, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, memur ile eş ve bakmaya yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklara tedavi yardımı; bir bölümü sosyal sigorta niteliğindedir ve belirli riskleri güvenceye alır, hastalık ve analık sigortası, emeklilik hakkı, emeklilik ikramiyesi, yeniden işe alıştırma, isteğe bağlı sosyal sigorta; bir bölümü barınmaya ilişkindir, lojman tahsisi ve mülk konut için sosyal kredi; bir bölümü mahrumiyet yerlerinde görev yapan memurların çocuklarına yatılı okullardan

indirimli faydalanmasına ilişkindir; bir bölümü, görevin gerektirdiği durumlarda memurlara aynî ve nakdî nitelikte olan yardımlardır, giyecek, yiyecek ve yakacak yardımı; bir bölümü ise, memurun maaşını dolaylı olarak etkileyen, dinlenme kamplarıdır; son bir bölümü ise, Fordist dayanışmanın somut biçimi olarak, uygulamaya geçmiş ancak başarılı olamamış, Memur Yardımlaşma Kurumunun (MEYAK) oluşturulmasıdır.

Fordist maaş rejiminin ayırıcı niteliklerinden bir tanesi olan sosyal hak ve yardımların bütünüyle yaşama geçmesi belirli bir zaman almış, bu süreçte Fordist birikim rejiminin bunalımı bu hak ve yardımların kimilerinin kağıt üzerinde kalmasına neden olmuştur. 1973 yılı itibariyle (Tutum, 1973: 17), giyecek, doğum, çocuk, ölüm ve tedavi giderlerine ilişkin hak ve yardımlar uygulamaya geçmiş, geri kalan ileriki yıllarda uygulanmıştır.[7] Hatırlamak gerekir ki, uygulamaya geçen yardımlar, Barem Rejiminde yer alanlardır, dolayısıyla 657 Rejiminin getirdiği hak ve yardımların uygulanması hemen olmamıştır. Bu olgunun nedenselliğini, Fordist birikim rejiminin bunalımında aramak gerekir.

1965 sonrası kurulan maaş rejiminin Fordist niteliğini somutlaştıran bir başka etmen maaşın cari miktarından gelmektedir. Bu olgu, Fordizmin, emeğin işin en küçük parçasını yaparak üretim sürecine katılması ilkesinden doğar; emek, üretim sürecinin doğrudan örgütsel kontrolü ile iş yapar. Maaş oranlarının farklılaşması değil, göreli eşitliği söz konusudur (Dassbach, 1991: 34). Buna göre, en yüksek devlet memuru ile en düşük dereceli devlet memurunun ele geçen maaşları arasındaki oranı ifade eden maaş yelpazesi kavramı, bu dönemde *göreli eşitlikçi*dir. Bu göreli eşitlikçi durum, esas olarak 1939 sonrasında kurulmuş, 1965 sonrasında güçlenmiştir. Göreli eşitlikçi durum, 1939 sonrasında memurlar arasında sağlanmakla birlikte, memurluk karşısında genişleyen müstahdemler statüsü göreli eşitliği doğrudan ve dolaylı olarak bozan bir yapı olarak genişlemiştir.

Dönemin somut memur maaş verilerine göre, özellikle 1945-1980 arasında maaş yelpazesindeki açıklık oranı beşe yakındır, bu oran 1978'de üçün altına inmiştir. 1978-1980 yıllarında, maaş yelpazesindeki açıklığa göre, Türk kamu personel rejimindeki en eşitlikçi maaş rejiminin ortaya çıktığını görüyoruz. Bu yıllarda maaş düzenindeki göreli eşitlik, mutlak eşitliğe doğru gitme yolundadır.

Devlet Memurları Yasası ile kurulan Fordist maaş düzeninin bir diğer unsuru, *tek biçimli*liktir. Buna göre, Devlet Memurları Yasası ile kurulan maaş rejiminde, aynı ya da benzer görevi yapan aynı unvan ve derecedeki personelin aynı maaşı alması söz konusudur. Barem Rejiminde, memurun unvanı yanında, hangi kurumda yer aldığı da maaşını belirleyen bir etmendir. Benzer biçimde ileriki satırlarda saptayacağımız gibi, 1980 sonrasında geçiş aşamasında, unvan

[7] Bu hak ve yardımların miktarı için bk.: (Tozan – Cevan, 1977: 172-173).

değil, kurum, maaşı belirleyen en önemli unsur olarak öne çıkmıştır. Fordist maaşlandırmada, aynı derecelerdeki unvanlara aynı maaş ödenmesi esası, örnek olarak altıncı derecedeki iki daktilografın hangi kurumda istihdam ediliyorsa edilsin, sosyal ödemelerdeki farklılaşma dışında, herhangi bir farklı ödeme elde etmemesi esastır. Unvan, eğitim ve kıdem üzerine kurulu olduğu için, maaş düzeni eğitim ve kıdem üzerinden eşitliği kurmaktadır. *Eşit unvana eşit ödeme,* üniter maaş rejimini de destekler niteliktedir.

Maaş rejiminin tek biçimlilik niteliği, dönemin yazarlarından Doğan Canman tarafından, "ücretlerde denklik ilkesi" olarak ifade edilmiştir. Buna göre, "ücretlerde denklik ilkesi" "kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu hizmeti görevlilerine mali haklar açısından benzer ücret rejiminin uygulanması[dır]" (Canman, 1985a: 9). 657 sayılı yasa öncesinde maaş rejiminde üniterlik, buna bağlı olarak tek biçimlilik arayışı dönemin idareye ilişkin en önemli akademik tartışma konularındandır. Özellikle Taylorizm temelli Amerikan sınıflandırma yaklaşımı bu konunun temel çözümü olarak görülmektedir. Sırf farklı dairelerde görev yapıyor diye, farklı maaşlandırılan memur kesimlerinin ortadan kaldırılmasının sınıflandırma temelli rasyonelleşmenin en önemli sonucu olacağı, aynı görevi yapan memurların aynı ücreti almasının esas olması gerektiği "eşit işe eşit ücret" düsturu altında savunulmuştur (Soysal, 1956: 424-425).

Barem Rejiminde, üst düzey memurlara temsil ödeneği, veznedarlara kasa tazminatı ve 1960 sonrasında sağlıkta sosyalleşme politikasının bir sonucu olarak sağlık personeline ek ödeme verilmiştir. Bunlar dışında, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli İstihbarat Teşkilatı, Vakıflar Genel Müdürlüğü personeli ile Gümrük Muhafaza memurlarına, yargıda çalışan memurlara, Mülkî İdare Amirlerine ek ödeme yapılmıştır (Tozan – Cevan, 1977: 106-120). Ancak Barem Rejiminde asıl parçalanma, memur dışı statülerin 1945 sonrasında memurluğu nicel olarak geçmesi ile ortaya çıkmış, statüdeki bu parçalanma kamu ödeme düzeninde, parçalanmayı doğurmuş; her müstahdem kategorisinin ücret düzeni farklılaşmış bir yapı ortaya çıkarmıştır.

657 sayılı yasanın ilk biçiminde Fordist maaşlandırmanın tek biçimliliğinin iki istisnası fazla çalışma ve ek ders ücreti olarak yer almışken, bu kategoriye 1971 yılında 1327 sayılı yasanın 71. maddesi ile yeni ödeme biçimleri eklenmiştir.[8] 1327 sayılı yasa ile 657 sayılı yasadaki maaş düzeni bir başka yönden de köklü değişikliğe uğramıştır. 1327 sayılı yasa ile, maaş düzenine "zamlar"

[8] Dönemin bürokratlarından bir tanesi 1971 yılında "Bilimsel Personel İdaresinin" yan ödemeleri içermediğini, yan ödemelerdeki genişlemenin maaş rejimine zarar verdiğini savunmuş, ileriki yıllarda bu türden ödemelerin "barem rejimindeki gibi" genişleyeceğini öngörmüştür. Bürokratın belirttiği "Bilimsel Personel İdaresi" dönemin koşullarında Fordist maaşlandırmadan başka bir olgu değildir; "… daha şimdiden hem göstergelerde, hem de yan zamlarda bu derece ileri gidilmesi kabul edildiği takdirde, beş-on yıl içer[i]sinde kanuna yapılacak yeni ilâvelerle yan ödemeler konusu eski hale getirilmiş olacaktır." (Özdicle, 1971: 55).

unsuru eklenmiştir. 1327 sayılı yasa ile, işgüçlüğü, iş riski ve temininde güçlük zamları eklenmiş, daha sonra da mali sorumluluk zammı bir unsur olarak kabul edilmiştir.

1971 yılında kabul edilen zamları, Fordist maaşlandırmanın tek biçimliliğini yumuşatmak için oluşturulan sübap noktaları olarak da görmek gerekir (Tutum, 1974: 63), işi daha riskli, daha güç ya da zor temin edilen görevlere daha fazla ödeme yapılması hedeflenmiştir. MEHTAP Raporunda ise, bu konuya vurgu yapılarak özellikle bölgeler arasında farklılıkların maaş rejiminin bir unsuru olarak göze alınması önerilmiştir (TODAİE-MEHTAP, 1963: 73).

Bu türden ödemeler, Fordist maaşlandırmanın tek biçimliliğine istisna olarak karşımıza çıkmıştır. Bu tür ödemeler aynı zamanda Fordist ile Post-Fordist düzen arasında bir köprü işlevi görmüştür. Özünde Fordist niteliktedir, ancak Fordist yapıyı Post-Fordiste doğru sürükleyicidir.

1971 yılında kabul edilen ödeme türleri, işgüçlüğü, iş riski ve temininde güçlük zamlarıdır. Bu zamlara, 1974 yılında 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, işgüçlüğü zammının içerisinde yer alan "kasa tazminatı", malî sorumluluk tazminatı olarak ihdas edilmiştir. Bu tazminatların tanımları 1327 sayılı yasa ile getirilmiş, 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, "niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışanlara iş güçlüğü", "hayat ve sağlık için tehlike arzeden hizmetlerde çalışanlara iş riski", "Sayıştay'a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla vezne açığından sorumlu veznedarlara malî sorumluluk", "temininde, görevde tutulmasında veya belirli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan elemanlar için temininde güçlük" zamlarının ödenmesi kabul edilmiştir. Zamların 1971 yılındaki ilk biçiminde, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin tarafından bir yönetmelikle düzenleneceği, hangi görevler için bu zamların ödeneceği her yıl bütçe yasasında belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 1971 Mali Yılı Bütçe Yasası'ndan başlamak üzere her yıl bütçe yasalarında, bu zamların üst sınırları kabul edilmiş, kimi zaman da değişik sınıf ve görevler için özel hükümler getirilmiştir. Örnek olarak, 1971 ve sonrasındaki bütçe yasalarında Teknik Hizmetler ve Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıflarında görev yapan memurlar için işgüçlüğü ve iş riski zamlarının üst sınırı daha yüksek tutulmuş, daha sonra bu durum kaldırılmıştır.

Diğer yandan, 1327 sayılı yasa ile, ek gösterge sisteminin ilk nüvesi olarak betimleyebileceğimiz bazı memurlara ek ödeme yapılması hüküm altına alınmıştır. Maaş düzenindeki kurucu ilke olan tek biçimliliği kırıcı olarak nitelendirebileceğimiz, ek ödeme düzeninin ilk nüvesi, aynı zamanda Post-Fordist maaşlandırmaya geçişin de başlangıcıdır. Gösterge – katsayı düzeninden ilk kopuş ve ek gösterge sisteminin bu ilk nüvesi ile, gösterge – katsayı sistemine benzer biçimsel yapıda, bazı memurlar için belirli bir gösterge rakamı karşılı-

ğında ek ödeme yapılması kabul edilmiştir. Ek ödemede, yöntem olarak, belirli bir gösterge esas olmakla birlikte, Fordist maaş rejimini kökten değiştiren bir uygulama başlamıştır. Devlet Memurları Yasası'nın 43. maddesinde yapılan değişiklik ile, Genel İdare Hizmetleri Sınıfının 1, 2, 3, 4. derecelerinde görev yapan belirli kadrolara ek ödeme yapılması esası kabul edilmiştir. Değişiklik aynı zamanda, idarenin maaş rejimi üzerindeki etkisini artırmıştır. Düzenlemeye göre, hangi kadroların bu ek ödemeden yararlanacağı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşü alınarak, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir ve her yıl bütçe yasasında gösterilir. Düzenlemedeki önemli bir nokta da ek ödemenin "yapılabilir" yüklemi ile ifade edilmesidir. Burada, ödemenin gerektiğinde bütçe yasaları eliyle yapılmayabileceği sonucu çıkar. Gösterge – katsayı sistemine bir ek ve sistemin bir istisnası olarak ek ödeme, dereceler arasında 200/150/100/50 gösterge rakamı olarak ödenmiştir. Bu dönemde, aylık gösterge tablosuna göre, en düşük göstergenin 70, en yükseğinin ise 1000 olduğunu göz önüne aldığımızda, belirlenen 1. derecedeki personele verilecek ek ödemenin, en düşük düzeyde aylık alan personelin maaşının üzerinde olduğu söylenebilir.

1327 sayılı yasa ile anılan sınıfta hangi görevlerdekilere ek ödemenin yapılacağına ilişkin koşul konulmuştur. Buna göre, görevin "yönetim sorumluluğu" ve "devlet için taşıdığı önem" ek ödemeden yararlanacak kadroların belirlenmesinde idare tarafından yasal koşul olarak göz önüne alınacaktır. 1971 yılında kabul edilen Bakanlar Kurulu Kararı[9] ile genel ve katma bütçeli idarelerde, 1972 yılında kabul edilen Karar[10] ile de kamu iktisadi teşebbüslerinde, 1-4. derecelere giren kadrolara ödenecek olan ek göstergeler tespit edilmiştir. Kararlarda, her kurum ve kuruluştaki kadrolar dört derece üzerinden sınıflandırılmış ve kimi kurumlarda bu derecelerin kendi içerisinde de farklı gösterge rakamları tespit edilmiştir. Burada açık biçimde, dönemin yazarlarınca da işaret edilen, kurumsal rekabetin ve icranın maaş düzeni üzerindeki gücünün öne çıktığını görüyoruz.

1971 yılında yazılan aşağıdaki satırlar, bu nüvenin yürütmenin maaş düzeni içerisindeki gücü arttıracağını ve bu ödemenin istisna olmaktan çıkıp rejimi bütünüyle ele geçireceğini görmüştür; "Bu göstergeler 36. maddeye göre bazı memuriyetlerin 'yönetim sorumluluğu' ve 'devlet için taşıdıkları önem' dolayıs[ı]yl[a] verilecektir. Bu memuriyetler nasıl ve hangi ölçütlere göre ayırt edilecektir?... İş ve kadro analizleri yapılmadığına göre bu konudaki kararlar idarî ve siyasî tercihlere göre alınacak demektir. Diğer zamlar da öyledir. Bu zamların hangi görevler için ne miktarda ödeneceği bütçe kanunlarına bırakılmıştır… Bu konuda icra'ya tanınan yetkilerin meslek rekabetini büyük ölçüde

[9] Bk: Bakanlar Kurulu karar sayısı: 7/3434 Karar tarihi: 13.11.1971 *RG,* 19.11.1971, 14020.
[10] Bk: Bakanlar Kurulu karar sayısı: 7/3968 Karar tarihi: 17.02.1972 *RG,* 05.03.1972, 14119.

tahrik edeceği ve böylece devletin istihdam ve ücret politikasını ters bir şekilde etkilemesi ihtimali [vardır]" (Tutum, 1971: 61).[11]

Dönemin yazarlarının dikkat çektiği, yan ödemelerin maaş rejiminin yerini alma tehlikesi (Tutum, 1973: 15; Tutum, 1974: 63), Barem Rejimindeki maaş rejiminin "çeşitlenmesinden" farklıdır. Barem rejiminde memurluk dışındaki müstahdemler kategorisi statüsü üzerinden maaş rejimi "çeşitlenirken", 657 Rejiminde tek statü olmakla birlikte maaş rejimi kendi içerisinde memur kesimlerine göre yan ödemeler ve ek ödemeler üzerinden 1970'lerden itibaren farklılaşmaya başlamıştır.

Devlet Memurları Yasası'ndaki Fordist maaşlandırmada, *kıdem ve eğitim* maaşlandırmanın temelini oluşturmuştur. "Kanun, [maaşın] saptanmasında öğrenim düzeyi ve niteliğini esas almıştır. Başka bir değişle 'diploma' [maaşı] belirleyen [temel] ölçüt olmaktadır. Böylece kişinin taban ve tavan [maaşlarıyla] yan ödemeleri diplomaya göre belirlenmektedir" (Tutum, 1974: 70). Barem Rejiminde, kıdem maaşı belirlemede başat iken, Devlet Memurları Yasası ile, başat etmen eğitim olarak öne çıkmıştır. Ancak kıdem bütünüyle ortadan kalkmamış, yan etmen olarak varlığını korumuştur. Kıdem, Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde, derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi ile maaşta ortaya çıkan artış biçiminde maaş üzerinde etkili olurken, tazminatların ortaya çıkması ile belirli tazminatları elde etmede (örnek olarak makam tazminatı) kıdem belirleyici olmuştur. Derece yükselmelerinin maaş üzerindeki etkisinin sınırlanması, kıdemi geriye düşürücü bir etmen olmuştur. Eğitimi temel alan Fordist maaşlandırmanın objektif karaktere sahip olduğunu savunabiliriz. İleride tartışacağımız, Post-Fordist maaşlandırmada ise, kıdem bütünüyle devre dışı kalmış, eğitim ise dolaylı olarak göz önüne alınmaya başlanmış, esas etmen amirin sübjektif temelli performans değerlendirmesi olmuştur.

Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde, Fordist maaş düzeninin temel unsurlarından olan, memurun eğitimi ile maaşı arasında güçlü bir bağ kurulmuştur. Eğitim ile maaş arasındaki doğrudan bağ, sınıf tüzüklerine bırakılmakla birlikte, tüzüklere ilişkin maddenin gerekçesinde "yetişme niteliklerinin" en başta gelen kriter olduğu ifade edilmiştir. Diğer yandan bir "yönetici sınıfın" oluşturulma isteğinin Yasadaki ifadesi, yine eğitimi öne çıkarmaktadır. Sınıf Tüzükleri Sistemini ortadan kaldıran 1327 sayılı yasa ile getirilen düzende ise, ilk dört dereceye yalnızca üniversite mezunlarının yükselebileceği, ayrıca belirli mesleklerin bir derece yukarıdan başlayacağı ifade edilmiştir. Böylece, gösterge düzeninde, maaşın artışı esas olarak memurun bir üst dereceye yükselmesini gerekli kılmakta, derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi kıdeme işaret etse de, üst derecelere yükselme, öğrenim barajlarına bağlı kılınmıştır. Burada,

[11] İcranın maaş rejimi üzerindeki etkisinin yükselmesinin statü güvencesine zarar verdiğine ilişkin 1980 yılında aynı yazarın yorumu için ayrıca bkz.: (Tutum, 1980: 104).

gösterge ile kadro arasındaki ilişkide, eğitimin önde olduğunu ve kıdemin bir yan unsur olarak belirdiğini görüyoruz. Eğitimin, maaşı belirleyen en önemli unsur olarak öne çıktığını tespit edebiliyoruz.

Fordist maaşlandırmanın hukuki formu *yasa ile düzenlemedir*. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kapitalist üretim biçimine koşut olarak, Osmanlı – Türk Kamu Personel Rejiminin ortaya çıkışından başlamak üzere, maaş rejiminin hukuki esası, yasa ile düzenleme ilkesine denk gelir. Buna göre, maaşın miktarı yasa koyucu tarafından doğrudan tek taraflı olarak belirlenmektedir. Maaşın yasa ile belirlenmesi kuralı, 19. yüzyıldan 1965'e kadar, doğrudan yasa ile maaşın belirlenmesini içermiş; 1965 sonrasında ise, kadronun sahip olduğu göstergenin yasa ile belirlenmesi, bu göstergenin yıllık olarak yine bütçe yasaları ile belirlenen bir katsayı ile çarpılmasıyla maaşın bulunması esası kabul edilmiştir. Fordist maaşlandırmanın özü, yasa ile düzenlemedir. Objektif nitelikli bu öz, biçimsel değil, içeriğe de isabet etmektedir. 1980 sonrası neoliberal dönemde ise, maaşın yasa formunda belirlenmesi esasından, amirin takdirine (değerlendirmesine) göre belirlenmesine doğru bir eğilimi ortaya çıkmıştır.

Maaş rejiminin yasa ile düzenlemesi, 1876 Kanun-ı Esasîsi sonrası kabul edilen, 1880 Maâşat Kararnamesi ile ilk defa Batı tipi yasa formunda vücud bulmuştur. Ancak Osmanlı –Türk tarihinde kapitalist üretim biçimine geçilmesine koşut olarak, maaş ile istihdamın başlangıcını, II. Mahmud tarafından yayınlanan 1838 Maâşat Fermanı'na tarihlendirmek gerekir (Aslan, 2005: 220, 229). 1880 Maâşat Kararnamesi'nde sivil ve askeri memurların maaşları tek tek unvan ve dereceye bağlı olarak bir cetvel içerisinde belirlenmiştir. Kararname, bir anlamda kadro yasası kimliğindedir. Kararname ile devlet teşkilatı içerisindeki bütün memurların maaşları belirlenmiştir. Kararname ile maaşın yasa ile düzenlemesi genel kural olarak kabul edilmiştir. Buna göre Kararnamenin 66. maddesinde, "yeniden dâimi bir memûriyetin ihdâsı lüzûmunda maâşı bir kânun ile" belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Böylece maaşların yasa ile düzenlenmesi esastır. Yine aynı maddede devamla, "fevkalâde" ya da geçici memuriyetlerin ihdası durumunda, bu memurların maaşlarının ise Meclis-i Vükelâ tarafından belirlenmesi esası getirilmiştir.

Memurların maaşlarının yasa ile düzenlenmesi esası, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. 1924 Anayasasında, memurların "maaş ve muhassasatı"nın özel yasa ile düzenlenmesi kabul edilmiştir. 1924 Anayasası'nın bu hükmü, 1929 tarihli, 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhîd ve Teâdülüne Dair Kanun ile yaşam bulmuştur. Yalnızca sivil memurların maaşlarını belirleyen yasa, 1880 Kararnamesine benzer biçimde maaşları yasa ile düzenlemiş ve memurları 20 dereceye ayırmıştır. 1452 sayılı yasanın yerini alan, 1939 tarihli 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhîd ve Teâdülüne Dair Kanun, benzer teknik esasları içermiş, memurları 15 dereceye ayırmıştır. 1939 tarihli yasanın, 1929 tarihli yasaya göre, Fordist maaşlandırmaya daha da

yaklaşarak, eğitim ile maaş miktarı arasındaki bağı güçlü olarak kurduğunu, bütünüyle olmasa da kısmen kıdemi geriye ittiğini söyleyebiliriz.

1961 Anayasası, 1924 Anayasası gibi memurların "aylık ve ödenekleri"nin yasa ile düzenlenmesi esasını hüküm altına almış, buna dayalı olarak 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile maaşların yasa ile düzenlemesi kabul edilmiştir. Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde, maaşın Sınıf Tüzüklerinde belirlenecek gösterge ve bütçe yasalarıyla tespit edilecek katsayının çarpımı ile bulunması esası getirilmiştir. Devlet Memurları Yasası'nın Sınıf Tüzükleri doğrultusunda kurduğu maaş düzeni uygulamaya geçememiş, 1970 tarihli 1327 sayılı yasa ile, tek gösterge tablosu düzenine geçilmiştir. Böylece göstergenin sınıflara göre değişmesi ve idari düzenleyici işlem ile belirlenmesi yerine, yasa ile belirlenecek tek bir gösterge tablosu sistemi kabul görmüştür. Devlet Memurları Yasası ile memurlara tanınan sosyal hak ve yardımlar, yasa ile belirlenen belirli bir gösterge rakamı ile katsayının çarpımı ile bulunacaktır.

1971 sonrasında yasa ile düzenleme kuralı, kanun hükmünde kararname ile düzenleme kuralına dönüşmüştür. İdare alanında sıkça kullanılan kanun hükmünde kararnamelerin, en çok kullanılan yeri personel, özellikle de maaş rejiminin düzenlenmesi olmuştur. 1971 sonrası başlayan bu süreç, 1980 sonrasında maaş rejiminin bütünüyle kanun hükmünde kararnameler eliyle düzenlenmesine varmıştır. 1982 Anayasası 1961 Anayasasına benzer biçimde, memurların maaşlarının yasa ile düzenleneceğini anayasal ilke olarak kabul etmiştir. Maaşları yasa ile düzenlenecek bir başka küme olarak diğer kamu görevlileri sayılmıştır. Maaş düzeni, 1983-1990 arasında bütünüyle her yıl kabul edilen yetki yasalarına dayanan kanun hükmünde kararnameler eliyle düzenlenmiş, 1990 yılında Anayasa Mahkemesi'nin içtihad değişikliği rejimin kararnameler eliyle düzenlenmesinin önünü kesmiştir. 1971-1990 yılları arasında maaş rejiminin bütünüyle kanun hükmünde kararnamelerle düzenlendiğini, maaş rejiminin yasama yerine, yürütmenin doğrudan egemen olduğu bir alana dönüştüğünü görüyoruz. 1990 sonrasında Anayasa Mahkemesi'nin peş peşe gelen yetki yasalarını iptalleri ile, maaş rejimin kanun hükmünde kararnameler ile düzenleme süreci bitmemekle birlikte, daha sınırlı kullanılmaya başlanmıştır. Bu süreçte, kamu personel rejiminde memur yerine sözleşmeli personel ve taşeron personel istihdamının yaygınlaşması, bu istihdam alanlarında yasa ile düzenleme olgusunu bütünüyle ortadan kaldırmıştır. 2001 sonrasında ise, maaş rejiminin bütünüyle yasa ile düzenlendiğini görüyoruz (Aslan, 2007: 88-97).

Devlet Memurları Yasası ile oluşturulan maaş düzeninde, kadronun denk geldiği gösterge rakamı ile katsayının çarpılması ile maaş bulunacaktır. 154 ve 155. maddelerin gerekçesinde, "yeni rejimde her meslek sınıfına dâhil aylık derece ve kademelerine tekabül eden aylıklar, bugünkü gibi fiilî aylık tutarlarını gösteren mutlak rakam olarak değil, fakat derece ve kademe aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil eden göstergelerle ifade olunmaktadır", denilerek, 3656

sayılı yasada oluşturulan mutlak rakam düzeninden çıkılmıştır. Kurulan bu yeni rejimin gerekçesi ise, maaş düzeninin iktisadi yapıdaki *fiyat hareketlerine koşut* olarak kolayca uyarlanabilmesi olarak ifade edilmiştir; "derece ve kademelere tekabül eden aylıkların mutlak rakam olarak değil, fakat gösterge olarak ifade edilmesinden maksat, hem aylıkların tesbitinde memleketin ekonomik şartlarına ve bütçe durumuna göre hareket edebilme imkânını Hükümete vermek ve hem de zamanla fiyatlarla aylıklar arasında denge bozulduğu takdirde, aylıkların yeni fiyat şartlarına daha kolayca intibakını sağlamaktır." Devlet Memurları Yasasının öncesinde MEHTAP Raporunda da, maaş düzenine ilişkin birinci öneri, "maaş nispetleri[nin], memleketin genel ücret seviyesine aykırı olmama"sı yönündedir.

Bu değişimin nedenselliğini, personel tekniklerindeki bir rasyonelleşmeden öteye, Fordist birikim rejiminin kilit taşı konumundaki maaş düzeni ile birikim rejimi arasındaki koşutluğun sağlanmasında yatmıştır. Buna göre, Fordist birikim rejiminin yaşam kaynağı, ulusal sınırlar içerisinde üretimin *sine qua non* koşulu olan, tüketimin sürdürülmesi; tüketici bir kitle olarak memurların tüketim güçlerinin fiyat hareketlerine uyarlanmasından geçmiştir. Yurt içinde yaratılan bağımlı tüketim malları üretim sanayiinin üretimini sürdürmesi kuşkusuz ki, tüketim malları sanayiinin büyük alıcısı olan memurların tüketim güçlerinin fiyat hareketlerini takip etmesinde yatmıştır. Büyük ölçüde kentlerde yaşayan ve bütünüyle metalaşmış bir tüketim kültürüne sahip olan memur kitlesi, dönemin bağımlı Fordist üretim sanayii için eşsiz bir pazar görünümündedir. Bu pazarın, tüketimini sürdürmesi ise, bağımlı Fordist sanayi için yaşamsaldır. Kitlenin tüketimini sürdürmesi kuşkusuz ki, yaşam kaynağı olan maaşın, düzenlilik ve süreklilikten öteye, fiyat hareketlerini takip edebilmesinde yatmıştır. Bu takip ise, bütçe yasası ile olacaktır, dolayısıyla gelecek yılın tahminleri ve yaşanan yılın verileri üzerinden maaşın hareketi belirlenecektir. Burada, maaşların, birikim rejiminin kısa dönem hareketlerine, bu düzenin lehine, "gecikmeli koşutluğu" sağlanacaktır.

Devlet Memurları Yasası'nın 154. maddesinin ikinci fıkrasının ilk biçiminde, katsayının "memleketin ekonomik gelişmesi", "genel geçim şartları" ve "Devletin mâli imkânları" göz önünde bulundurulmak suretiyle belirleneceği hükmü, maaşların doğrudan birikim rejimi ve fiyat hareketleri ile olan bağını kurmaktadır. Dönemin yazarlarından Sıddık Sami Onar'ın, katsayı esasının "müphem" ve "takdire bağlı" (Onar, 1971: 112) olduğu yönündeki yorumu, katsayının devletin iktisadi yapıdan bağımsız olarak belirlediği bir rakam olduğu yorumunun bir sonucudur. Katsayının belirlenmesi siyasal alandan büyük ölçüde bağımsız olarak, iktisadi alandaki piyasa hareketlerine bağımlı olması Onar'ın gözündeki müphemliğin kaynağıdır. Ancak maaşın belirleyicisi olarak fiyat hareketleri ve birikim rejimi olarak gördüğümüzde bu müphemlik açıklama nedenselliği olarak kaybolur.

Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde katsayının tespitinde bu unsurların yıllık olarak belirleneceği esası kabul edilmişken, günümüzde, 486 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik hükümde, yukarıdaki unsurları göz önüne alarak yılın ikinci yarısı için katsayıda değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Böylece, 1980 sonrasında, maaşlar, birikim rejimine ve fiyat hareketlerine zaman bakımından daha duyarlı ve esnek kılınmıştır.

FORDİST MAAŞ REJİMİNİN POST-FORDİST YÖNDE İNŞASINDA İLK ADIMLAR: 1971-1980

1971 sonrasında, Fordist maaş rejiminin yıkımı, Post-Fordist maaş rejiminin inşasının ilk nüveleri ortaya çıkmıştır. 1971 sonrasında maaş rejiminde yapılan değişiklikleri, 1980 sonrası ortaya çıkacak olan Post-Fordist maaş rejiminin ilk adımları olarak görmek gerekir. 1980'e kadar olan dönemde, maaş rejimi öz ve biçim olarak Fordist rejiminden kopuşa doğru hareket etmiştir. Öncelikle, maaş rejimindeki değişiklikler, yasa yerine kanun hükmünde kararnameler eliyle yapılmış, diğer taraftan, gösterge – katsayı sistemi varlığını korumakla birlikte, kimi memur kümeleri için maaşın bir parçası olarak "ek" ödemeler verilmeye başlanmıştır.

1971 sonrasında Fordist birikim rejiminin bunalımı, iktisadi yapı yanında toplumsal ve siyasal yapıdaki bunalımı peşinden getirmiştir. Özellikle siyasal alandaki bunalım, siyasal alanın bir parçası olarak bürokrasiyi derinden etkilemiştir. Aynı zamanda, yüksek enflasyonist ortam gerçek maaşlardaki aşınmayı artırmıştır. Bu noktada ilginçtir ki, özellikle 1970'lerin ikinci yarısında maaş rejimi tarihteki en eşitlikçi konumuna kavuşmuş, yelpazedeki açıklık 3'ün altına inmiştir. Bu durum, özellikle bürokrasinin üst kesiminin şiddetli tepkisini çekmiştir. Bürokrasinin üst kesiminin bu tepkisi, bir süre sonra maaş rejiminde belirli kesimlere ek ödeme yapılması ile sonuçlanmıştır.

Gösterge – katsayı düzeninden ilk kopuş 1327 sayılı yasada istisnai olarak yalnızca Genel İdare Hizmetleri'ne tanınmış iken, uygulama 1974 tarihli 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile genişlemiş ve Devlet Memurları Yasası'nın 43. maddesinde yapılan bir değişiklik ile, Mülkî İdare Amirliği Hizmetleri Sınıflarının 1, 2, 3, 4. derecelerinde görev yapan belirli kadrolara da ek ödeme yapılması esası kabul edilmiştir.

1975 yılında, Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfının da ek ödeme alması kabul edilmiştir. 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkındaki 1897 sayılı yasa[12] ile, Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfında görev

[12] Bk.: 1897 sayılı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *RG,* 26.05.1975, 15247.

yapan memurlardan 1, 2, 3 ve 4. derecelerde görev yapanlar ek ödemeden yararlanmaya başlamıştır.

1974 ile 1975 düzenlemesi arasındaki önemli bir fark da gözden kaçmamalıdır. 1974'te Genel İdare Hizmetleri ve Mülkî İdare Amirliği Hizmetleri Sınıflarının 1-4 dereceleri ek ödemeden "yönetim sorumluluğu" ve "devlet için taşıdığı önem" koşullarına göre idarenin takdirine bağlı olarak yararlanacak iken, 1975 düzenlemesinde, Genel İdare Hizmetleri ve Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıflarının 1-4 dereceleri için bu koşul geçerli kılınmış, Mülkî İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfının ise bütününün, derecelere göre değişmek üzere, bu ek ödemeden yararlanması esası kabul edilmiştir. Yasa ile, Mülkî İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfının bütünü her iki koşula sahip olarak kabul edilmiştir. Bu sınıfın sayısal olarak azlığı da bu koşula uymasını kolaylaştırmıştır.

Bu değişiklik, aynı zamanda, dönemin teknik personel temelli Fordist bürokrasisine karşı mülki idare bürokrasinin öne çıkışının da bir göstergesidir. Fordist teknik personel ve refah devletinin simgesi sağlık personelinin işgüçlüğü ve iş riski zamlarının 1971-1974 yılları arasında diğer hizmet sınıflarına göre 50 gösterge fazla alması bu açığı kapatma yönünde yetersiz kalmıştır. Fordizmin bunalımının yaşandığı 1970'lerde Fordist bürokrasinin de, Fordizm liberal devlet işlevinin göstergesi olan mülki idare bürokrasisine karşı gelir düzeyi olarak geri düşmesi, 1980'lerde de devam edecektir.

Devlet Memurları Yasası'na bağlı olan memurların maaş rejiminde gösterge – katsayı sistemindeki ilk kırılmaya yakın bir tarihte, 1973 yılında kabul edilen Üniversite Personel Yasasında "ek gösterge" sistemine geçilmiştir. Yasaya bağlı olarak maaş alan yönetici ve öğretim üyelerine belirli oranlar çerçevesinde "gösterge üstü" ödenmiştir. Buna göre, tespit edilen göstergelerle katsayının çarpılması sonucu bulunacak rakam ödenecektir. Diğer yandan, üniversite personeline iş güçlüğü, iş riski, temininde güçlük zamları yerine maaşının belirli bir oranının ilave ödeme olarak verilmesi kararlaştırılmış, bu ödeme, 1980 sonrası bir tazminat niteliğindeki "üniversite ödeneği" adını alacaktır.

1979 yılında 2183 sayılı yasa ile[13] ek ödemeden yararlanan kesimler içerisine Emniyet Hizmetleri Sınıfında 1-4. derecede yer alan emniyet müdürü rütbesine sahip personel de katılmıştır. Aynı değişiklik ile Genel İdare Hizmetleri Sınıfı içerisinde yer alan üst düzey bürokrasiye yapılan ek ödeme göstergesi, 200'den 600'e yükseltilmiş ve bu göstergeden yararlanacak unvanlar sayılmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık Müsteşarı, bakanlık müsteşarları ve Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri 600 gösterge rakamı üzerinden ek ödeme alacaktır. 2183 sayılı yasa ile, Mülkî İdare Hizmetleri Sınıfında ek ödeme göstergesi tavanı 500'e yükseltilmiştir. 1979 yılında yapılan bu

[13] Bk.: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Değişik 43 üncü maddesinin (a) ve (b) Bentlerinin Değiştirilmesine İlişkin 2183 sayılı Kanun, *RG,* 28.02.1979, 16564.

değişiklik esas olarak, ek ödemeyi üst düzey bürokrasiye yaymış, diğer yandan yüksek bürokrasi ek ödemede kendi içerisindeki hiyerarşiyi daha da arttırmıştır. 1979 yılında 2228 sayılı yasa ile,[14] yüksek yargı mensupları, diğer hakim ve savcılar ile askeri yargı üyelerine 150/600 gösterge rakamı üzerinden ek ödeme yapılması kabul edilmiştir.

1971-1980 arasında katsayı artışı dışında maaşlarda yapılan bir temel artış biçimi, gösterge tablosundaki rakamların artırılması olmuştur. Bu uygulama 1970-1982 arasında beş defa olmuş, bu değişiklikler 1970, 1974, 1975, 1978, 1982 yıllarına denk gelir. Gösterge tablosundaki rakamların, kendi iç oranını koruyarak yapılan bu artışlar esas olarak, Fordist – eşitlikçi maaş artışı ile sonuçlanmıştır. 1971 sonrasında alt derecelerdeki memurların maaşlarının yasal asgari ücretten aşağıda kalması sonrasında, 8 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[15] ile 1973 yılında kabul edilen hükümle, yasal asgari ücretten aşağıda kalan miktarın tazminat olarak memura ödenmesi ilkesi kabul edilmiştir. Bu olgular, 1970'lerde Fordist göreli eşitlikçi yapının devam ettiğinin göstergesidir.

1970'lerde ek ödemenin gündeme gelmesine rağmen, maaş düzeninin Fordist niteliğini koruması, artışın gösterge tablosu ve katsayı üzerinden yürümesi sonucunu vermiştir. Diğer yandan, ek ödemenin üst düzey yöneticiler dışında, esas olarak güvenlik hizmetlerini yürüten personele verilmesi de dönemin toplumsal – siyasal koşullarını açıklayıcıdır. 1970'lerde Fordist birikim rejiminin bunalımının bir sonucu olarak yükselen toplumsal - siyasal gerginlik, devlet hizmetlerinin önemli görülen parçasının üst yönetim ve güvenlik olmasını doğurmuş ve bu kesimdeki personel diğer memur kümelerinden daha farklı ve yüksek bir gelir elde etmiştir. Buradan, devletin belirli bir tarihsel dönemde birikim rejiminin niteliğine bağlı olarak ileri çıkan işlevi ile memur kesimlerinin maaş düzeyi arasında koşutluk olduğu düşüncesini çıkarabiliriz. Fordizmin bunalımı, Fordist bürokrasinin maaş düzeyini düşürmüş, devletin düzeni koruyucu işlevini yürüten kesimlerin gelirini artırmıştır.

1980 SONRASI POST-FORDİST MAAŞ DÜZENİNİN KURULUŞU

1980 sonrası dönemde maaş rejimindeki değişimi üç ana çizgide incelemek mümkündür. Bu çizgilerde dönemin başat niteliği öne çıkmakta, süreç birikimli olarak Post-Fordist maaş rejimine doğru ilerlemektedir. 1980 sonrası sürecin temel mantığı, Fordist maaş düzeninin yerini, Post-Fordist maaş düzenine bırakmasıdır. Bu süreç, günümüzde hâlâ yeniden yapılanma içerisindedir. Ancak kurulan Post-Fordist maaş rejiminin öncülleri ve ip uçları bütünüyle görünmek-

[14] Bk.: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1897 sayılı Kanunla Değişik Ek Geçici 8 inci Maddesinin 3 ve 4 üncü Fıkraları ile 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 1323 sayılı Kanunla Değişik Ek 9 uncu Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında 2228 sayılı Kanun, *RG,* 25.04.1979, 16619.

[15] Bk.: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 sayılı Kanunla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 8 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG,* 18.10.1973, 14689.

tedir. Bu bölümde dönemi tarihsel olarak incelerken, Post-Fordist maaş rejimine ilişkin soyutlamalarımız ortaya konulacaktır. Post-Fordist maaş rejiminin 1980-2010 arasındaki 30 yıllık yıkım/inşa döneminin yavaş ancak yıkıcı adımlarla ilerlediği, Post-Fordist maaş rejiminin "kısık ateşte pişirildiğini" söylemek doğru olur.

1980-2010 arasındaki otuz yılı üç ana tarihsel dönemde incelemek mümkündür. Bu üç dönem birikimli olarak ilerlemiş, her on yılın başat rengi dönemi belirlemiştir. Bu çerçevede, 1980'li yılları esas olarak tazminat ve ek göstergeler üzerinden Fordist maaş rejiminin yıkılışı ve Post-Fordist rejimin kuruluşu olarak görmek gerekir. Bu dönemin önemli bir niteliği de, memur maaşlarının "sefalet maaşları" düzeyine düşmesidir. 1990'lı yıllarda, tazminatlar ve ek gösterge üzerinden kurulan sistemin bir sonucu olarak maaş rejiminin içsel eşitsizliğinin arttığı, özellikle düzenleyici kurumların ve küresel güçlerle yakın temas içerisinde olan mali bürokrasinin maaşlarının yükseldiği görülmektedir. Diğer yandan, ana maaş rejiminden kopuşlar bu dönemde artmıştır. 2000'ler ise, Post-Fordist maaş rejiminin gün yüzüne çıktığı, kurumsal ve özel uygulama adacıkları biçiminde yükseldiği yıllardır. 2000'li yıllarda bir yandan memurluğun mali haklarından dolayısıyla maaş düzeninden kaçış artarken, bu kaçışın ortaya çıktığı yerlerde diğer yandan da performansa dayalı "maaş" rejimi teşkilat kanunları eliyle kurulmaya başlanmıştır.

1980'ler: Tazminatlar ve Ek Gösterge Üzerinden Fordist Maaş Rejiminin Çöküşü

1980 sonrası Fordist maaş düzeninin çöküşü ve Post-Fordist maaş düzeninin başlangıcını 1982 tarihli 2595 sayılı yasaya tarihlendirmek gereklidir. 2595 sayılı yasa[16] ile ek gösterge ve tazminatlar istisna olmaktan çıkıp, maaş rejiminin aslî bir unsuru biçimine gelmiştir. Tazminat ve ek göstergenin aslîliği, bu kalemlerin memurun aldığı maaşın esas büyük parçasını oluşturmasından kaynaklanmıştır. Diğer yandan, bu sürecin bir parçası olarak, 1980 sonrasında, bir dizi özel yasa ile, değişik memur sınıf ve kümelerine ilişkin tazminatlar ihdas edilmiştir. Ortaya çıkan maaş düzeni, parçalı ve yasamanın etkisinden, idarenin etkisine kayar niteliktedir.

2595 sayılı yasa ile ilk olarak, ek gösterge, göstergenin yanında tanımlanmış, genel bir maaş kalemi biçimine gelmiş ve uygulama alanı genişlemiştir. Yasa ile ek göstergenin memurların "aylıkları, görevler ve yönetim sorumlulukları" dikkate alınarak belirlendiği kabul edilmiştir. 1982 öncesinde, Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı dışında bu ödeme yalnızca ilk dört derece ve üst düzey unvanlar için geçerli iken, 1982 sonrasında kimi sınıflarda 9. dereceye kadar

[16] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu ile 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması Hakkında 2595 sayılı Kanun, *RG,* 15.02.1982, 17606.

yaygınlaşmış, Yardımcı Hizmetler Sınıfı dışında bütün sınıflara verilmeye başlanmıştır. Ek göstergenin, kimi sınıflarda yer alan bütün memurlara, kimi sınıflarda derece, kimi sınıflarda da unvan üzerinden ödenmesi hüküm altına alınmıştır. 1982 yılı sonunda kabul edilen 2771 sayılı yasa ile de, 2595 sayılı yasa ile kurulan, ek gösterge uygulaması unvan ve sınıf olarak genişletilmiş; Yardımcı Hizmetler Sınıfı dışında bütün sınıflar farklı oranda yararlanmaya başlamış; ek gösterge oranları artırılmıştır.

1982 tarihli 2595 sayılı yasa ile, var olan Mali Sorumluluk Tazminatı yanında, yeni bir tazminat olarak Özel Hizmet Tazminatı uygulaması başlatılmıştır. Yasaya göre, Özel Hizmet Tazminatı, "görevlerin yetki, sorumluluk ve nitelikleri dikkate alınarak" ödenecektir. 1997 yılında 570 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, Tazminatın belirlenmesinde yer alan unsurlar, "görevin önem, sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi" olarak belirlenmiştir. Tazminat, ek gösterge dahil en yüksek devlet memuru aylığı olan Başbakanlık Müsteşarının aylığının unvanlara göre farklılaştırılmış belli bir oranında ödenecektir. Tazminatın unvanlara göre üst oranı yasa ile belirlenmekle birlikte, oranın miktarı ile ödeme esasları Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Böylece, idare, diğer tazminatlarda olduğu gibi maaşın bir unsurunda sürecin içerisinde yer almaktadır. Tazminatın ödenmesinde, Sağlık ve Teknik Hizmetler Sınıflarında eğitim düzeyi temel alınmış; Avukatlık Hizmetleri Sınıfında, sınıfta yer alan bütün memurlara ödeme yapılması kararlaştırılmış; bunlar dışında sınıf belirtilmeden unvanlar sayılan kurum ve kuruluşlardaki uzman ve müfettişlere; son olarak da, kurumların birinci, ikinci ve üçüncü derecelerinde görev yapan üst düzey yönetim kadrolarına ödeme yapılması hüküm altına alınmıştır. Belirlenen tazminat oranları ise, %10-15 ve 20'dir.

1980 sonrası Devlet Memurları Yasası dışında, kabul edilen özel yasalarla bazı memur sınıf ve kümelerine özel tazminat ödenmiştir. Hemen 12 Eylül sonrasında çıkarılan dört yasayı bunlara örnek olarak[17] gösterebiliriz. 1981 yılında, öğretmenlere, Mülki İdare Amirliği Sınıfındaki memurlara ve Milli İstihbarat Teşkilatı personeline, 1982 yılında ise, uçuş, paraşüt, denizaltı, dalgıç ve kurbağa adam görevi yapan askeri personele tazminat ödemesi kabul edilmiştir. Eğitim ve Öğretim Tazminatı ile, fiilen öğretmenlik yapan personele 1000 TL biçiminde maktu tazminatın ödenmesi kararlaştırılmıştır. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminatı, bu sınıfa dahil kadrolarda çalışanlara almakta oldukları aylığın %20'si tutarında, Milli İstihbarat Teşkilatı personeline ise, yine almakta

[17] Bk.: 2377 sayılı Öğretmenlere Eğitim ve Öğretim Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun, *RG,* 25.01.1981, 17231; 2424 sayılı Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanunu, *RG,* 14.03.1981, 17279; 644 sayılı Milli İstihbarat Teşkilat Kanununa Bir Ek Madde İle Bir Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında 2425 sayılı Kanun *RG,* 14.03.1981, 17279; 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Kanununda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun, *RG,* 28.02.1982, 17619.

oldukları aylığın %20'si tutarında tazminat ödenmesi hükme bağlanmıştır. Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminatı ise, bu görevleri yapan askeri personele, rütbe ve görevlerine göre değişmek üzere, subay ve astsubaylar için albay maaşının %100'ü ile %60'ı arasındaki bir oran belirlenmiştir. Bu görevleri yapan personele ayrıca, Yıpranma Tazminatı ile kanuni mirasçılarına Şehitlik ve Sakatlık Tazminatı ödenmesi de kararlaştırılmıştır. İhdas edilen bu tazminatlar, 1980 sonrasında Kanun Hükmünde Kararnamelerle birçok defa oran ve miktar olarak değişikliğe uğramıştır. Örnek olarak, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminatı, 241, 243, 306, 351, 375 sayılı Kararnameler ile, en yüksek devlet memuru aylığının unvanlara göre farklılaştırılmış biçimde ödenmesi kararlaştırılmış; bu sınıfta yer alan memurların almakta olduğu aylığın belirli bir oranına dayanan sistemden vazgeçilmiştir. Yine aynı düzenleme ile, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminatını alan memurların Özel Hizmet Tazminatı alamayacağı kararlaştırılmıştır. Aynı biçimde, 306 sayılı Kararname ile öğretmelere ödenen tazminat maktu miktardan, belirli gösterge rakamına dönüştürülmüştür.

1982 yılında 2595 sayılı yasa ile başlayan, 2771 sayılı yasa ile genişleyen ek gösterge ve tazminatlar üzerinden maaş düzeninin Post-Fordist yönde inşası, askeri rejim döneminin sona ermesi ile birlikte yeni hükümetle birlikte, kanun hükmünde kararnameler eliyle ilerlemiştir. Böylece, yasama büyük ölçüde maaş rejiminden dışlanmış, yürütme maaş rejiminin aslî belirleyici unsuru olarak öne çıkmıştır. 1990'ların ilk yarısına kadar olan süreçte maaş rejiminde, reel maaşlar, bir yandan özellikle alt ve orta derece ve unvanlardaki memurlar için sefalet maaşları düzeyine inerken; diğer yandan da belirli unvanlar için ek gösterge ve tazminatlar üzerinden reel artışlar ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, maaş rejimi bütünüyle kanun hükmünde kararnameler eliyle yönetilmiştir. Maaş rejiminde yapılan değişiklikler, ek gösterge, zam ve tazminat oranları ve hangi unvanların bunlardan yararlanacağı sorunu üzerine yoğunlaşmıştır. Maaş rejiminde, yüzeysel bir yorumla, bürokrasinin kendi içerisindeki ek gösterge, zam ve tazminat kapma yarışı olarak görülebilecek bu süreç, esas olarak Fordist maaş rejiminin yıkılışı, Post-Fordist maaş rejiminin inşası sürecidir. Maaş rejimi, biçim olarak kanun hükmünde kararnamelerle bütünüyle yürütme eliyle yönetilmiş, içerik olarak da, Fordist yapı, gösterge – katsayı sisteminden kopuş ile ortadan kalkma mecrasına girmiştir.

Kanun hükmünde kararnameler eliyle maaş düzeninin yıkım / inşa süreci ilk olarak 1984 yılında 241 sayılı Kararname ile başlamıştır. 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[18] ile, ek gösterge oranları değiştirilmiş; kabul edilen oranlardaki yelpaze açıklığı genişlemiştir. Başbakanlık Müsteşarı 1100 ek gös-

[18] Bk.: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG,* 29.06.1984, 18446. Kararnamenin geniş bir teknik incelemesi için bk.: (Canman, 1985b: 11-16).

tergeye sahip iken, 8. dereceden aylık alan bir devlet bütçe uzmanınınki 50 olmuştur. Dolayısıyla, ek gösterge sistemi kendi içerisinde de, daha da eşitsizleşmiştir. Ayrıca, Başbakanlık Müsteşarına ödenen 1100 ek gösterge rakamı, 1. derece 1. kademedeki bir memurun gösterge rakamına yakındır. Bu olgu, 1980'lerin başında Fordist gösterge – katsayı sisteminin çöktüğünün somut ifadesidir. Diğer yandan, 1984 yılında kabul edilen Kararname ile, daha sonraki yıllara yaygın olarak ek gösterge oranlarında artış yapılmıştır. Buna göre, 1984 yılı için 500 ek gösterge alan bir memurun, 1985'de 750, 1986'da 1000, 1987'de ise 1250 rakamına ulaşması kararlaştırılmıştır. Bu durum açıkça, yürütmenin keyfiliğine işaret etse de, bürokrasinin bir bölümünün, reel maaşları sürekli düşen memurlardan farklılaştığını ve maaş düzeninde gösterge – katsayı sisteminin ağırlığını kaybettiğini, ek gösterge sisteminin öne çıktığını göstermektedir. Kararname ile, aynı zamanda zam ve tazminatlar oran olarak artmış, kişi olarak da genişlemiştir.

241 sayılı Kararname ile Makam Tazminatı uygulaması da başlamıştır. Buna göre, ilk biçiminde, sivil (Başbakanlık Müsteşarı), askeri (Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanları, Jandarma Genel Komutanı ve orgeneraller) bürokrasi ve yargı bürokrasisinin (yüksek mahkemelerin başkanları ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı) en üstündeki kişilere ödenen bu tazminat, belirli gösterge rakamlarının katsayı ile çarpılması ile bulunacaktır. 1984 yılında kabul edilen 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[19] ile, Makam Tazminatı emekliliğe de yaygın bir uygulama biçimine getirilmiştir. Buna göre, 25 yıl hizmeti olan ve iki yıl boyunca makam tazminatı alan bir memurun emekliliğe ayrılması durumunda, aldığı makam tazminatının %60'ını her ay alır. Bu ödemenin karşılığı ise Hazine tarafından yüklenilir, dolayısıyla emeklilikte ödemenin kaynağı memur tarafından ödenen kesenek değildir. Makam Tazminatının memurun emeklilik dönemine de yansıması, tazminatların hizmet süresince verilmesi genel ilkesi ile çelişir gibi görünmekle birlikte, belirli makamlarda görev yapanların emekliliklerinde de, bu makamın gereği gibi hareket etmesi ödemenin emekliliğe yaygınlaştırılmasının ardında yatan düşüncedir. Ancak bu olgu aynı zamanda maaş yelpazesindeki açıklığın emeklilik düzenine de yansıması anlamına gelmektedir. Belirtmek gerekir ki, 25 yıl hizmet koşulu 1987 yılında 269 sayılı kararname ile kaldırılmıştır. Yine 1987 yılında 281 sayılı kararname ile, Makam Tazminatına müstahak görevlerde iki yıl çalışan personelin emeklilikte hayatta oldukları sürece bu tazminatın tamamından yararlanabilmesi kabul edilmiştir. 243 sayılı Kararname ile aynı zamanda, Makam Tazminatının uygulama alanı kişi yönünden de genişletilmiş, müsteşar, Diyanet İşleri Başkanı, bütün generaller, yüksek mahkemelerdeki başkan vekilleri ve daire başkanları bu

[19] Bk.: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG,* 12.12.1984, 18603. Kararnamenin geniş bir teknik incelemesi için bk.: (Canman, 1985b: 16-21).

tazminattan yararlanmaya başlamıştır. Kişi yönünden bu genişleme, 1980 ve 1990'lar boyunca her kararname ile sürmüştür, ayrıca tazminat gösterge oranı sürekli olarak artmıştır. Örnek olarak, 1986 yılında kabul edilen 265 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, il valileri ve Emniyet Genel Müdürü Makam Tazminatından yararlanmaya başlamışlardır.

Diğer yandan, 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, Başbakanlık merkez teşkilatındaki bazı unvanların 657 sayılı yasanın sözleşmeli personel çalıştırılma hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak istihdam edilmesi esası kabul edilmiştir. Bu istihdam biçimi esas olarak, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı olarak adlandırılmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam biçiminde personel hem bir memur kadrosu işgal etmekte, dolayısıyla güvencelidir, hem de idare ile sözleşme imzalamaktadır (Aslan, 2005; 341-349). İdare ile imzalanan sözleşme esas olarak mali haklara ilişkindir. Bu unvanlarda görev yapanlar, memurlardan bütünüyle farklı olarak "ücret"lendirilmektedir. Bu kesimin "ücret"lendirilmesinde, memurlar gibi gösterge – katsayı sistemi değil, Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu'nun doğrudan belirlediği bir "ücret"lendirme sistemi söz konusudur. Personel, hem memur güvencesine sahiptir, hem de diğer memurlardan farklı olarak yüksek "ücret" almaktadır Kısaca, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması bütünüyle, 1980 sonrası reel olarak gerileyen memur maaş düzeninden bir kaçış statüsü olarak ortaya çıkmıştır.

241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlık Merkez Teşkilatında başlayan bu uygulama, Başbakanlık Müsteşarı ile uzman yardımcısı arasındaki unvanları kapsamıştır. Düzenleme ile en yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının artık memurlar gibi maaşlandırılması ortadan kalkmıştır. Müsteşar artık sözleşmeli personel gibi ücretlendirilecektir. Böylece en yüksek devlet memurunun "memur statüsüne bağlı olduğu", en azından maaş rejimi açısından tartışmalı biçime gelmiştir. 1984 yılında, Başbakanlık Merkez Teşkilatında Fordist maaş rejiminden kaçış noktası olarak ortaya çıkan, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, önce 1980 ve 1990'larda Başbakanlık'a bağlı kuruluşlara yayılmış, daha sonra da 2000'li yıllarda, aşağıda irdeleyeceğimiz gibi, teşkilat kanunları aracılığıyla bütün kamuya yaygınlaşmıştır.

1980'lerde genel nitelikli tazminatlar yanında, yukarıda belirttiğimiz gibi belirli sınıflar için özel tazminatlar ihdas edilmiştir. 1980'lerde ortaya çıkan bir başka tazminat belirli bir coğrafi bölgede görev yapan personel için ödenmeğe başlanmıştır. 1987 yılında 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[20] ile, olağanüstü hal bölgesinde ve "İçişleri Bakanının belirleyeceği benzeri kritik yöreler-

[20] Bk.: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ve Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG,* 17.06.1987, 19490 (M).

de" özel harekât ya da özel operasyon timinde görev yapan Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve askeri personele fiilen görev yaptıkları sürece aylık ek tazminat ödenecektir. Tazminatın oranı 800-1500 gösterge rakamı olarak tespit edilmiştir. Tazminatın unvan / rütbelere göre dağılımı ise Kararnamede belirtilmemiş, sıkıyönetim bölgelerinde Genelkurmay Başkanının, diğer yerlerde ise İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Olağanüstü Hal Bölgesinde görev yapan güvenlik kuvvetleri için ödenecek tazminatın, bütünüyle idarenin takdirine bırakıldığı açıktır. İdare, üst ve alt sınırları içerisinde kalmak kaydıyla tazminat oranlarının dağıtım miktarını, ödenecek yöreleri belirleyebilir. 1988 yılında, 333 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tazminatın alt sınırı 800 gösterge rakamından, 200'e çekilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, 281 sayılı Kararname ile, Din Hizmetleri Sınıfında görev yapan memurlara, 350 ile 150 gösterge rakamı arasında aylık tazminat ödenmesi kabul edilmiştir.

Olağanüstü Hal Bölgesindeki operasyon birliklerine ödenecek tazminat dışında, aynı yıl kabul edilen 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname[21] ile bölgeye dahil iller ile mücavir illerde görevli "sürekli kamu görevlilerine" ek tazminat ödenmesi gündeme gelmiştir. "Olağanüstü Hal Tazminatı"nın, görevli personele en yüksek devlet memuru aylığının %10 ile %25'i arasındaki bir oranda ödeneceği belirtilmiştir. Ancak tazminat oranı illere göre, görev yeri, görevin önemi ve güçlüğü çerçevesinde tespit edilecektir. Tazminat oranını tespit edecek makam, Bakanlar Kurulunun belirleyeceği esaslar doğrultusunda, Olağanüstü Hal Bölge Valisidir. Dolayısıyla, doğrudan idare, tazminatı hangi memurlara, hangi oranlarda verileceğini belirleyecektir. Bu tazminatla birlikte, ödenen miktarın aynısı, idare tarafından nemalandırılarak memura ödenmek üzere, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonuna yatırılır.

Olağanüstü Hal Tazminatı, 1989 yılında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 1993 yılında 3920 sayılı yasa ile yeni esaslara bağlanmıştır. 1989 yılında yapılan düzenlemede, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde görev yapan memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici köy korucularına en yüksek devlet memuru aylığının %30'u tavan olmak üzere, idare tarafından belirlenecek oranlarda tazminat ödenmesi kararlaştırılmıştır. 1993 tarihli 3920 sayılı yasa, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde görev yapan personele ödenen tazminata ilişkin genel yasa niteliğindedir. Yasa, başta 657 sayılı yasa olmak üzere personel yasalarında yer alan Mahrumiyet Yeri Ödeneğini kaldırarak, bunun yerine Olağanüstü Hal Tazminatını getirmiştir. 3920 sayılı yasa ile, tazminat, miktar ve kişi yönünden sınırlandırılmıştır. Öncelikle, güvenlik kuvvetleri tazminattan esas yararlanacak kitle olarak belirlenmiş, bu personelin tazminat

[21] Bk.: Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *RG,* 14.07.1987, 19517.

oranları gösterge esasına ve buna ek olarak bütçe yasasında belirlenecek maktu miktara bağlanmış, dolayısıyla bu kesimin tazminatı iki parçadan oluşmuştur. İkinci olarak, bölgede görev yapan kamu görevlilerinin tazminattan yararlanması, miktar ve kişi olarak sınırlandırılmıştır. Buna göre, memur ve diğer kamu görevlileri dışındaki, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde görev yapan personel tazminat kapsamı dışına çıkarılmış, bölgedeki KİT'lerde görevli personele ödeme yapılıp yapılmaması ise bütünüyle teşebbüsün takdirine bırakılmıştır. Diğer yandan, yerel yönetimlerde istihdam edilen personel, statüsüne bakılmaksızın bütünüyle tazminat kapsamından çıkarılmıştır. 1993 tarihli yasa ile, güvenlik kuvvetleri dışında bölgede görev yapan personele ödenecek tazminatın miktarı, bütçe yasasında belirlenecek maktu miktara bırakılmıştır. Böylece, genel ekonomik koşullar, güvenlik kuvvetleri dışındaki personele ödenecek tazminatın miktarını belirlemede esas olacak, güvenlik kuvvetleri ise maktu miktara ek olarak gösterge esaslı tazminat alacaktır. Belirtmek gerekir ki, güvenlik kuvvetleri ve diğer kamu görevlilerine ödenecek tazminatın üst sınırları yasa ve bütçe yasaları ile belirlense de, personele dağıtım esasları bütünüyle idarenin takdirine bırakılmıştır. Bu olgu, 1980 sonrasında Post-Fordist maaş düzeninin bir unsuru olarak tazminatların dağıtımının kurucu ilkelerinden olmuştur. Yasa ile üst sınır konulmakta, idare ise, tazminatı yasanın kapsamındaki görevlilere göre dağıtmakta bütünüyle serbest olmaktadır.

1980'lerde maaş düzeninde ortaya çıkan bir başka farklı uygulama, 26 Mart 1989 yerel seçimlerinden hemen sonra ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası özellikle alt düzeydeki memur maaşlarından ortaya çıkan yüksek reel aşınma karşısında, iktidar partisinin yerel seçimlerde büyük ölçüde oy kaybetmesinin ardından, memur maaşlarında reel artışa yol açan Memuriyet Taban Aylığı Katsayısı uygulamasına geçilmiştir. Bu dönemde emek kesiminin yükselen eylemliliği de, bu kesimin özgül bir parçası olan memurların da maaş düzeninde reel iyileştirmeleri gündeme getirmiştir. Bu iyileştirmeler yerel seçimlerde iktidar partisinin büyük oy kaybının itkisi ile ortaya çıkmıştır. 30 Haziran 1989'da Resmi Gazetede yayımlanan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, memurlara belirli bir gösterge rakamına karşılık gelen Memuriyet Taban Aylığı uygulaması başlamıştır. Aynı kararname ile, memurun hizmet yılına göre artan oranda ödenen Kıdem Aylığı ile, yabancı dil bilen memurlara belirli gösterge rakamı karşılığı Yabancı Dil Tazminatı ödenmeye başlanmıştır. 1992 yılında, 476 sayılı Kararname ile, Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı tutarlarının emeklilik keseneği ve kurum karşılığına tabi tutulması esası kabul edilmiştir. Aynı kararname ile, tazminatların belirli bir oranının emeklilik keseneği ve kurum karşılığına tabi tutulması kabul edilmiş, Taban Aylığı ve Kıdem Aylığının tersine, memurlar arasında 1980 sonrası tazminatlar üzerinden yükselen maaş eşitsizliği emeklilik düzenine de sirayet etmiştir.

1989 yılında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, maaş rejiminde yeni bir uygulama kabul edilmiştir. Buna göre, toplu iyileştirme ve eğitim yapılan kapalı cezaevlerinde görevli savcı ve diğer personele, belirli oranlarda cezaevlerinde elde edilen kârdan pay verilecektir. Memurun üretilen mal – hizmet ve kârdan pay alması, doğrudan maaş rejiminin esasını değiştiren bir olgudur. Bu, Post-Fordist düzendeki memurun maaşı ile "ürettiği" arasında doğrudan bağ kurma olgusudur. Aşağıda göreceğimiz gibi, 2000'lerde sağlık hizmetlerinde bütünüyle bu olgu üzerine maaşlandırmaya geçilecektir.

1990'ların başına gelindiğinde maaş rejiminde iki önemli olgu ortaya çıkmıştır. Birincisi, birikim rejimindeki neoliberal yapının bir sonucu olarak 1980 sonrası, önce askeri rejim eliyle daha sonra da piyasa güçleri eliyle maaşları reel olarak geriye itme politikasının sonuna ulaşılmıştır. Önce 1989 yerel seçimleri daha sonra da 1991 iktidar değişikliği ile, maaşların reel olarak aşınması durmuştur. Bu dönemde, maaş düzeninde ortaya çıkan reel artışlar, 10 yılı aşkın süre devam eden geriye gidişi telafi etmekten uzak olmakla birlikte, geriye gidişi durdurmuştur. 1990'larda maaş rejiminde ortaya çıkan bir başka önemli olgu, ek gösterge ve tazminatlar üzerinden kurulan rejimin bir Kanun Hükmünde Kararname ile *tevhîd ve teâdül*üdür. 1990 yılında kabul edilen 418 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, 1970'lerde başlayan ve 1980'de genişleyen ek gösterge ve tazminat düzeni günümüze kadar uygulanacak olan son biçimini almış, bu kararnamelerle aynı zamanda değişik özel yasa ve kararnamelerle düzenlenen tazminatların bir bölümü Devlet Memurları Yasası'nın çatısı altında toplanmıştır.

Ancak 418 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 1992 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından dayandığı yetki yasasının iptali nedeni ile bütünüyle iptal edilmiştir (AYMK, 1992). 418 sayılı Kararname ile kabul edilen düzen, büyük ölçüde benzer içerikte, yeni tazminatlar eklenmiş olarak 1993 yılında 486 ve 1995 yılında kabul edilen ve daha sonra yetki yasası iptal edilen 527 ve sonra 547 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle yeniden kurulmuştur. Dört Kararname ile *tevhîd ve teâdül* edilen ek gösterge ve tazminat düzeni, tazminatları bütün memurlar için yaygın bir uygulama biçimine getirmiştir. Öyle ki, ek gösterge cetvelleri, gösterge cetveli gibi, I, II ve III sayılı cetveller olarak Devlet Memurları Yasası'nın ekinde yer almıştır. Kararnamelerle, Devlet Memurları Yasası çerçevesinde, 8 ayrı tazminat kabul edilmiştir. Bunlardan, Özel Hizmet Tazminatı, Genel İdare Hizmetleri dışında, Sağlık, Teknik Hizmetler, Avukatlık, Milli İstihbarat Hizmetleri sınıflarındaki kadrolara eğitim, unvan, derece koşulları çerçevesinde ödeme yapılmasını düzenlemiştir. Ayrıca, bu tazminat, farklı kurumlardaki uzman ve müfettişler için de özel bir tazminat niteliğindedir. Diğer tazminatlardan dördü hizmet sınıflarına; Eğitim-Öğretim, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri, Mülki İdare Amirliği Tazminatları, ikisi ise belirli görevlere denk gelmektedir; Denetim, Adalet Hizmetleri Tazminatları. Bu taz-

minatlardan başka, yasada belirtilen hizmet sınıflarına bağlı olarak çalışmakla birlikte, tazminatlardan yararlanamayan personel için de "adı konmamış" bir tazminat ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Böylece, Devlet Memurları Yasası'na bağlı olarak istihdam edilen bütün memurlar, kurulan hiyerarşi içerisinde, tazminata müstahak hale gelmiş, 1990'ların başından itibaren, bütün memurların tazminat - ek gösterge üzerinden maaşlandırılması ile, gösterge - katsayı sistemi fiili olarak etkisizleştirilmiştir. Maaş sistemi, Barem Rejiminin karmaşasını hatırlatmaktadır (Tutum, 1990: 38-39). Buna bağlı olarak memur maaşının esas büyük gövdesini ek gösterge ve tazminatlar oluşturmuş, katsayı – gösterge ile taban ve kıdem aylığı memur maaşının önemsiz bir oranına denk gelmiştir. Ortaya çıkan maaş düzeni, Fordist üniter niteliğinden sıyrılmış, Post-Fordist düzen niteliğini yansıtan *parçalı yapıya* bürünmüştür.

Dönemin beş yıllık kalkınma planlarına baktığımızda, her planda kamu maaş düzenine ilişkin yapılan ortak saptama, denk unvanlar arasında kurumsal farkların varlığı ve buna ek olarak Yedinci ve Sekizinci Planlarda yer alan asıl maaş ile ek ödemeler arasındaki dengede ek ödemelerin aslî konuma geçmesine yönelik eleştiridir (DPT, 1985: 173; DPT, 1989: 326; DPT, 1995: 117-121; DPT, 2000: 190-191). Diğer yandan, Dokuzuncu Planda (DPT, 2006: 52), "etkili bir ödüllendirme mekanizmasının bulunmaması" ve "ücret dengesizliği" maaş rejimine ilişkin saptamalardır. Ödüllendirme mekanizmasına yapılan vurgu, performans sistemi arayışlarının bir yansımasıdır.

1980 sonrasında Fordist maaş düzeninin çöküşünün bir başka yönü, dayanışmacı olarak nitelendirdiğimiz olgunun ortadan kalkma yoluna girmesidir. Fordist maaşlandırmanın dayanışmacı yönü sosyal nitelikli hak ve yardımlardan geçmiştir. Fordist dayanışmacılık ortadan kalktıkça, yerini Post-Fordist *rekabetçilik* memurlar arasında yayılmaya başlamıştır. Bu rekabetin en somut görünümü ise, 2000'lerde yükselecek olan performansa dayalı "maaş" uygulaması olacaktır. Sosyal nitelikli hak ve yardımlar 1980 sonrasında doğrudan ve dolaylı olarak ortadan kalkmıştır. Bu sürecin başlangıç noktalarından bir tanesi, 2771 sayılı yasa ile 1982 yılında Devlet Memurları Yasası'nda yapılan değişiklikle, ayakta tedavi yardımında ilaç bedelinin %20'sinin memurdan alınmasıdır. Diğer yandan, 1982 yılında kabul edilen 2595 sayılı yasa ile, 1327 sayılı yasa ile uygulaması başlayan, memurların karşılıklı dayanışmasının somut kurumsal görünümü olarak Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) uygulaması kaldırılmış, aynı yıl 2771 sayılı yasa ile de MEYAK keseneklerinin %60 fazlasıyla memurlara geri ödenmesi kararlaştırılmıştır. Bu değişiklikler yanında, 1980 sonrasında maaşın temel bir unsuru olan sosyal hak ve yardımların kağıt üzerinde kalmasıyla maaş rejimindeki Fordist dayanışmacılık ortadan kalkma yoluna girmiştir.

1980 sonrasında maaş düzeninde, *maaşların doğrudan piyasa hareketlerine duyarlı* olması yönünde, iki önemli değişiklik yapılmıştır. Devlet Memurları Yasası'nın ilk biçiminde ve 1327 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte, maaşların piyasaya duyarlılığı, katsayı esası ile kurulmuştur. Bu yapıda katsayı yıllık olarak genel bütçe yasası ile belirlenecektir. Oluşturulan bu Fordist yapıda, Barem Rejiminden daha farklı olarak maaşların genel fiyatlar düzeyi ile bağı yıllık olarak kurulmuştur. 1980 sonrasında ise, maaşların doğrudan piyasa hareketleri ile olan bağı kuvvetlendirilmiştir. Önce 1984 yılında 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile genel bütçe yasası ile yıllık olarak katsayının belirlenmesine ek olarak Bakanlar Kuruluna yılın ikinci yarısı için katsayıda değişiklik yapabilme yetkisi verilmiştir. Bu değişiklik, daha sonra 1993 yılında 486 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlar Kurulunun yılın ikinci yarısında katsayıda değişiklik yapma yetkisini, ikinci yarının tamamı ya da üçer aylık dilimler biçiminde kullanma esnekliği tanınmıştır. Böylelikle, maaş düzeninde birikim rejiminin hareketine duyarlı esnek-Post-Fordist yapı kurulmuş, maaşların piyasa hareketlerine duyarlılığı yükselmiştir.

1990'lar: Düzenleyici Kurumlarda Post-Fordist "Maaş" Düzeninin Kuruluşu

Post-Fordist devlet örgütlenmesinin yapısal görünümü olarak düzenleyici kurumlar, aynı zamanda Post-Fordist personel, dolayısıyla maaş düzeninin de ortaya çıktığı yerler olmuştur. Türkiye'de düzenleyici kurumlar, 1980 sonrası iki büyük ekonomik bunalımın ardından kurulmuştur. 1994 ve 2001 ekonomik bunalımlarının, piyasa güçlerine verdiği piyasa despotizmi gücü ile bu kuruluşlar Post-Fordist idari yapılar olarak ortaya çıkmıştır. Piyasa güçlerinin doğrudan iktidarı ele aldığı yapılar olarak düzenleyici kurumlar, aynı zamanda Post-Fordist maaş rejiminin bütüncül olarak inşa edildiği mekanlardır. Türkiye'de düzenleyici kurumlar, ilk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile yaşama geçmiş, ancak bu tekil örnekten sonra esas olarak 1994-2002 yılları arasında iki büyük dalga halinde ve genel devlet yapısını saracak biçimde genişlemiştir. 1990'larda maaş rejiminde ortaya çıkan Post-Fordist kırılmanın bu kuruluşlarda bütüncül olarak ortaya çıktığını iddia edebiliriz.

Düzenleyici kurumlarda kurulan Post-Fordist personel rejiminin en önemli göstergesi memurluk statüsünün büyük ölçüde, bütüncül olarak tasfiyesi olmuştur. Buna bağlı olarak düzenleyici kurumlar, memur maaş rejiminden kopmuşlardır. Düzenleyici kurumlarda memur statüsü tasfiye edilerek yerine, kadro karşılığı sözleşmeli personel ve sözleşmeli personel statüsü getirilmiştir. Bu konuda tek istisna, SPK olmuştur; bu kurulda görev yapan personel, memur statüsüne bağlı olarak istihdam edilir. Ancak, bu memurlar "maaş" ve diğer mali haklar açısından Devlet Memurları Yasası'na tabi değildir. İlginçtir ki, diğer düzenleyici kurumların teşkilat kanunlarında da tek tip olarak şu ifade yer

almaktadır; "Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir." Bu durumun iki istisnası Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur (BDDK). RTÜK Yasasında, personel rejiminin TRT personel rejimine bağlı olduğunu belirtilir, TRT personel rejimi ise, özünde KİT personel rejimini benimsemiştir. BDDK'da ise, kadro karşılığı sözleşmeli personel dışındakiler, mali ve sosyal haklar bakımından 657 sayılı yasaya tabi kılınmıştır. BDDK'da kadro karşılığı sözleşmeli personelin genel rejim açısından 657 sayılı yasaya bağlı olduğuna ilişkin bir hüküm yoktur. Burada Şeker Kurulu, bir diğer istisnai durumu oluşturur. Kurulda görev yapan personel İş Yasasına bağlıdır. Düzenleyici kurumlarda statülerde ortaya çıkan bu çok parçalı – Post-Fordist durum, "maaş" ve diğer mali haklar için de geçerlidir.

Düzenleyici kurumlar "maaş" rejiminde iki dönem kendi içerisinde tarihsel olarak ayırt edilebilmektedir; 2001 tarihli 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesi ve sonrası. 2001 öncesi dönemde, düzenleyici kurumlar "maaş" rejimi esas olarak kurumun kendisine bırakılmış ya da Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan esaslar çerçevesinde düzenlenmiştir. Böylece, kurumların yasalarında belirtilen 657 sayılı yasa kapsamı dışında olmanın dışında, "maaş" rejimi yasa ile düzenleme alanından çıkarılmış, bütünüyle idare tarafından düzenlenir kılınmıştır. 2001 sonrasında ise, 631 sayılı kararname ile temelde "maaş" miktarına ilişkin yasal üst sınır getirilmiştir. Bu çerçevede, 1990'larda yükselen düzenleyici kurumların "maaş" rejimine ilişkin üç temel olgu saptayabiliriz.

İlk olarak, düzenleyici kurumlarda yasa ile düzenleme temelinde kurulan katsayı – gösterge esaslı Fordist maaş düzeni bütünüyle ortadan kalkmıştır. Maaşlar, ya doğrudan idareler tarafından belirlenmekte ya da Bakanlar Kurulunun belirlediği esaslar çerçevesinde yine idarelerce belirlenmektedir. Kurumlarda, Anayasa tarafından amir ilke olarak belirlenmiş olan aslî ve sürekli görevlerin memurlar (ve diğer kamu görevlileri) eliyle yürütülmesi ilkesinin ortadan kaldırılması ve bu görevlerin, diğer kamu görevlileri arasında sayamadığımız sözleşmeli personel ve kadro karşılığı sözleşmeli personel eliyle görülmesi karşısında, maaşların yasa ile düzenlemesi ilkesininin varlığını aramak mümkün olamamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi'nin benimsediği içtihat farklıdır. Yüksek Mahkeme, düzenleyici kurumlarda (ve diğer kurumlarda) Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrasının ortadan kaldırılmasına karşı durmamakla birlikte, maaş düzeninin yasa ile düzenlenmesi yönünde içtihad etmektedir. Düzenleyici kurumlarda, maaşların Bakanlar Kurulunca çıkarılan esaslar ve buna dayalı olarak doğrudan idareler ile personel arasında yapılacak kurumsal tip sözleşmeye dayalı olarak düzenlendiğini saptayabiliyoruz. Memurluk statüsünün bu kurumlarda ortadan kaldırılması "maaş" düzenini Post-Fordist esaslara yaklaştırmış, bu kurumların "maaş" rejimi yasa yerine düzenleyici idari işlem ve sözleşme ilişkisiyle yönetilmiştir. Böylece düzenleyici

kurumlarda maaşların yasa ile düzenlenmesi yerine idare tarafından bizzat düzenlemesi ilkesi yasalar eliyle kurulmuştur.

İkinci olarak, kurulan "maaş" düzeninin esaslarına baktığımızda, bir bölüm kurumların "maaş" miktarının 2001 yılına kadar en yüksek devlet memuru aylığının iki katının kurul başkan ve üyeleri için üst sınır olmak üzere diğer personel için bu doğrultuda belirleneceği, bir diğer bölümünde ise yasal bir sınır olmadan Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği ilkeleri kabul edilmiştir. 2001 yılında ise, en yüksek devlet memuru aylığının her türlü ödeme dahil altı aylık ortalaması "kanuni ücret tavanı" olarak kabul edilmiştir. Böylece genel olarak bütün kamu kurum ve kuruluşları ancak özellikle de düzenleyici kurumlar personeli için "maaş tavanı" getirilmiştir. Düzenleyici kurumlar için "maaş" tavanı getirilmekle birlikte, kurumlar, Bakanlar Kurulunun kabul ettiği esaslar ve "kanuni ücret tavanı" sınırları içerisinde kendi personelini "maaş"landırmakta serbesttirler. Düzenleyici kurumlar, kamu maaş düzeninden bütünüyle farklı maaş rejimi uygulamak ve kendi içerisinde de değişik "maaş" düzeyleri uygulamak konusunda serbest kılınmıştır. Her kurum kendi daire başkanına, uzmanına farklı "maaş" ödemekte serbesttir. Böylece üst sınır konulmakla birlikte, her kurumun "maaş" rejimi hem genel rejimden, hem de birbirinden bütünüyle farklılaşmış, bütünüyle *ademi merkezi bir maaş düzeni* ortaya çıkmıştır.

1990'larda memur maaşları, özellikle ekonomik bunalım dönemlerinde reel olarak düşerken, düzenleyici kurumlarda genel maaş rejiminden kopuşun bir sonucu olarak aynı unvan bazında genel rejimden iki – üç kata varan farklılaşmalar ortaya çıkmıştır. Memur maaş rejiminden bütünüyle kopmuş olan düzenleyici kurumların "maaş" rejimi, bu kurumları bürokrasi içerisinde en çekici kurumlar biçimine sokmuştur. Bu kurumların özellikle ilk kuruluş dönemlerinde, teşkilat kanunlarına konulan geçici hükümlerle bürokrasi içerisinden naklen atama ile doldurulan kadrolar, bir yandan siyasal iktidara ve üst düzey bürokrasiye yakın, diğer yandan da batıcı-elit bürokrasinin yığıldığı yerler olmuştur.

Üçüncü olarak, düzenleyici kurumlarda, katsayı-gösterge düzeniyle doğrudan ilişki kesilmekle birlikte, emeklilik rejimi açısından özellikle tazminatlar ve ek göstergede eşitlik ve köprü kuracak mekanizmalar oluşturulmuştur. Kurulan mekanizma ile emeklilik rejimi açısından, kurumların sözleşmeli ve kadro karşılığı sözleşmeli çalışan personeli, memur statüsünde görev yapan personel ile denkleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak, bu denkleştirme benzer unvan temelinde değil, bütünüyle daha üst unvan temelinde yapılmıştır. Genellikle, kurul başkanı müsteşar, başkan yardımcıları müsteşar yardımcıları, daire başkanları genel müdür yardımcısına denk kabul edilmiştir. Böylece, maaş rejiminde memur maaş rejiminden bütünüyle kaçılan düzenleyici kurumlarda, işçi kesimine göre, kamunun doğrudan kaynak transferi dolayısıyla daha avantajlı olan memurların emeklilik rejimi benimsenmiştir. Düzenleyici kurumlardaki perso-

nel düzeninde, maaş rejimi açısından memurluktan kaçılırken, emeklilik rejimi açısından memurlaştırılmaktadır.

Bu noktada, yanıtlanması gereken soru şudur; düzenleyici kurumlar neden öncelikle memurluk statüsünden ve buna bağlı olarak maaş rejiminden bütünüyle kopmuşlardır. Buna bağlı olarak, düzenleyici kurumların personeli, neden hem unvan olarak benzeri olan memurlardan ve hem de aynı statüde olan sözleşmeli personelden yüksek "maaş" almışlardır. Bu noktada hizmetin niteliğine ve düzenleyici kurullarda ortaya çıkan yönetişim temelindeki iktidar yapısına bakmak gerekir.

1980 sonrası birikim rejimine bağlı olarak ortaya çıkan, Post-Fordist devlet yapısı ve Post-Fordist devlet yapısının görünen yüzü olarak düzenleyici kurumların niteliği, bu kurumların maaş rejimini belirlemiştir. Düzenleyici kurumlarda, piyasa güçlerinin kamu iktidarını doğrudan kullanması ve temsili parlamenter rejimi nitelik değiştirmesinin, aşınmasının bir sonucu ve unsuru olarak temsili parlamenter rejimin mekanizmalarından olan memurluk düzeni ve yasa ile düzenleme kurum / ilkeleri ortadan kalkmaktadır. Maaş rejiminin ve personel rejiminin diğer unsurları parlamentonun düzenlemesinden ve parlamentonun iktidar alanından çıkarılarak, yönetişim mekanizması ile piyasa güçlerinin doğrudan iktidarı altında olan kurumların inisiyatifi altına girmektedir. Düzenleyici kurumlarda yönetişimci iktidarın ikametgahı olarak kurullar, kurum personelinin rejimini idari düzenleyici işlemlerle düzenlemekte, maaş miktarına ve maaş hiyerarşisine karar vermektedir. Özellikle, bütünüyle güvencesiz istihdamın ve performansa dayalı "maaş" rejiminin bu kurumlarda yerleşmesi, bu kurumlarda yönetişim mekanizması ile doğrudan iktidarı ele geçiren piyasa güçlerinin iktidarını perçinleyecektir. Kamu çalışanının temel yaşam kaynağı olarak maaşın miktar ve artışının bütünüyle kurullardaki iktidar sahiplerine bırakılması, düzenleyici kurumlarda egemenliği ele geçiren iktisadi gücün, bu kurumlarda çalışan personeli doğrudan yönetme gücünü elde etmesini ortaya çıkaracaktır. Bu yönetme gücünün kurulma noktası da, personelin yaşam kaynağı olan "maaşı" üzerindendir.

Post-Fordist devlet biçiminin görünen yüzü olarak düzenleyici kurumlarda "maaş" miktarının Fordist devlet yapısının temeli olan kurum ve kuruluşlardaki memurlardan fazla olması, bu yapıların yıkıcı / kurucu niteliğinde aramak gerekir. Piyasa güçlerinin egemen olduğu ve piyasalara karışmadan "birlikte düzenleme" mekanizmasının aracı olarak düzenleyici kurumlardaki Post-Fordist bürokrasinin maaşlarının Fordist bürokrasiye göre yüksekliği piyasa için bu mekanizmaların "tarihsel olarak" öneminden kaynaklanmaktadır. Dönem içerisinde özellikle bunalım zamanlarında ortaya çıkan "hassas sektörler" söyleminin ardında bu olgu yatmaktadır.

Düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan Post-Fordist "maaş" rejiminin eksik öğesi, ödemelerin bütünüyle performansa dayalı olarak yapılmasıdır. Bu öğenin ortaya çıkışı için 2000'li yılları beklemek gerekir. 2000'li yıllarda maaş rejiminde ortaya çıkacak değişimin ayırt edici niteliği "maaş"ın performansa dayalı olarak ödenmesidir. Bu olgu 2000'li yıllarda yalnızca düzenleyici kurumlarda değil, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ortaya çıkmaya başlamıştır.

2000'ler: Amirin Takdirine Dayalı "Maaş" Düzeninin Kuruluşunda Yaygın - Parçalı Adımlar

Türkiye'de 2000'lerin başında, 2000/2001 yıllarda ortaya çıkan büyük iktisadi bunalım memur maaş rejiminde aynı zamanda yeni bir döneme işaret etmiştir. Bunalım ile birlikte, gerçek memur maaşları düşmüştür. Ancak aynı zamanda maaş rejiminde yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. 2000'lerde memur maaş düzeninde iki başat olgu yükselmiştir.

İlk olarak, 1980'lerde KİT'ler ile Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında, 1990'larda düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan memur statüsünün kurumsal olarak ortadan kaldırılması dolayısıyla memur maaş düzeninden kopuş yeni bir aşamaya ulaşmıştır. 2000'lerle birlikte bakanlıklarda adım adım ve belediye - il özel idarelerinde ise bütüncül olarak memur statüsü erimiştir. Öncelikle memurluk rejiminin yerleştiği sert çekirdek olarak betimleyebileceğimiz bakanlıklarda memurluk, adım adım erime yoluna girmiştir. Bu parçalı gidişin nedeni esas olarak, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun kadük olmasında yatmaktadır. Bu yasa ve ardından hazırlanan personel rejimine ilişkin kanunun taslak olarak kalması, memurluğu eritecek olan sürecin bakanlıklarda parçalı olarak ilerlemesi ile sonuçlanmış, bakanlıklarda memurluk parça parça ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Bu olguya örnek pek çoktur. Sağlık Bakanlığı'nda 4924 sayılı yasa ile 2003 yılında başlayan "aslî ve sürekli görevlerde" sözleşmeli personel ve taşeron personel çalıştırma uygulamaları, Milli Eğitim Bakanlığı'nda sözleşmeli, geçici personel ya da ders ücreti karşılığı öğretmenlik uygulamaları ya da Milli Savunma Bakanlığı'ndaki sözleşmeli subaylık uygulamalarını örnek olarak anmak mümkündür. Diğer yandan, 2004-2005 yıllarında kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarla belediye ve il özel idarelerinde "aslî ve sürekli görevlerin" sözleşmeli personel ve taşeron personel eliyle yürütülmesi esas olmuştur. Ayrıca hakim ve savcıların maaş düzeni memur maaş rejiminden bütünüyle kopmuştur. 2000'lerde aynı zamanda, 1980'lerdeki çizginin devamı niteliğinde yeni tazminatlar gündeme gelmiştir. Böylece, 2000/2001 Bunalımı sonrasında maaş düzeninin öznesi olan memurluk, dolayısıyla memur maaş düzeni bütünüyle tasfiye sürecine girmiştir.

İkinci olarak, performansa dayalı ödeme düzenleri maaş rejiminin bir parçası olarak farklı kurumlarda farklı maaş rejimleri içerisinde görünmeye başlanmıştır. 1980'lerden itibaren memur maaş düzeninden kaçış mekanizması olarak

kullanılan kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması hemen her çıkan bağlı ve ilgili kuruluş teşkilat kanununda "aslî statü" olarak yerleştirilmiş, bu statünün maaş rejimi ise, memur maaş rejiminden kopartılmış, aynı zamanda, ikramiyeler üzerinden bu statüde çalışanlar için performansa dayalı ikramiye sistemi kurulmuştur. Diğer yandan özellikle sağlık alanında döner sermaye sisteminde memurun performansı ile ödeme arasında doğrudan bağ kurulmuştur. Aşağıda bu iki olguyu ayrıntılı örneklerle inceleyeceğiz.

2000'lerde ortaya çıkan bu iki çizgiden birincisinde, memurluğun ortadan kaldırılarak maaş rejiminin yok olması sürecini saptamakla yetinip, ikinci olguya odaklanmamız çalışmanın sınırları içerisinde 2000'lerdeki maaş rejiminin içerisindeki değişimi çözümlememiz için daha anlamlı olacaktır.

2000'lerde bazı kamu kurumlarındaki kadro karşılığı sözleşmeli personelin maaş düzeninde performansa dayalı ödeme uygulamasına geçilmiştir. Performansa dayalı ödeme düzeninin kamuda 1980 sonrasındaki başlangıcı KİT'lerin personel rejimini düzenleyen 1990 tarihli 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile başlamıştır. Kararname ile, sözleşmeli personelin ücreti, üç parçadan oluşacaktır; temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücreti. Başarı ücreti, personelin sicil ve başarı değerlendirmesine göre temel ücretin %0, 2, 4 ve 8'idir. KİT'lerde süren bu uygulama, 2000'li yıllarda, kadro karşılığı sözleşmeli personelin maaş rejiminde ve 657/4-B kapsamı dışında kurumsal sözleşmeli personel statülerinde yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla geçiş döneminin niteliğine uygun olarak, Post-Fordist statülere, 2000'li yıllara kadar Fordist biçimli ücret-maaş ödemesi sürmüş, bu süreçte ödemelere Post-Fordist nitelikli performans sistemi tedricen dahil olmuştur. "Seçilmiş üst ve orta düzey memurlara" yüksek maaş ödemek için kurulan kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsünde, 2000'lere kadar memura yapılan ödeme ile memurun amiri tarafından değerlendirilecek çalışma başarısı arasında doğrudan bir ilişki kurulmamıştır. Üst ve orta düzey kadrolara yaygın bu istihdam biçiminde, memurun maaşı, kadrosunun niteliği, dolayısıyla eğitimi ve kıdemi ile harmanlanan bir yapının belirleyiciliği altında iken, performans sistemi ile, maaşı-ücreti belirleyen bu Fordist yapı kırılmaya başlamıştır. 2000'lerde çıkan teşkilat yasalarında kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasında, maaşın bir bölümünün performans değerlendirmesine göre ödenmesi kabul edilmiştir. Aynı biçimde, sözleşmeli personelin ücreti, kadrosu ile doğrudan ilintili iken, 2000'lerde çıkan teşkilat yasalarında sözleşmeli personel statüsünde, performans, ücreti belirleyen bir unsur olarak yerleşmiştir.

Teşkilat yasalarında performansa dayalı ödemenin ilk defa yer aldığı kurumlardan bir tanesi Türkiye İstatistik Kurumu'dur (TÜİK). 2005 tarihli 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu[22] ile kurumda kadro karşılığı sözleşmeli olarak

[22] Bk.: 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu, *RG,* 18.11.2005, 25997.

görev yapan personelin ücret miktarı ile her türlü ödemelerinin Bakanlar Kurulunca belirleneceği kabul edilmiştir. Ancak açılan iptal davası ile bu hüküm, Anayasanın 128. maddesindeki yasa ile düzenleme ilkesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir (AYMK, 2005). Yüksek Mahkemenin iptal kararı üzerine, Yasa Koyucu 2006 tarihinde 5503 sayılı yasa ile kurum personelinin maaş rejimini yeniden düzenlemiştir. Yeni yasa ile, personelin statüsü, kadro karşılığı olmaktan çıkartılarak sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiş, ancak uygulamada sözleşmeli personelin "kadro karşılığı" çalıştırılması sürmüş; yasaya dayanılarak çıkarılan 2006 tarihli Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Sözleşmeli Personelinin Performans Değerlendirmesine İlişkin Yönetmelik'te sözleşmeli personelin "kadro karşılığı" olduğu açıkça ifade edilmiştir. Yasa ile TÜİK'te görevli "kadro karşılığı" çalışan personelin ücret rejimi bütünüyle Post-Fordist esaslara dayandırılmıştır. Bu çerçevede TÜİK'in yeni ücret düzeni ayrıntılı olarak değerlendirmeyi hak etmektedir.

Yasa ile personelin ücretinin unvan bazında taban ve tavan miktarı ekli cetvelde belirlenmiştir. Bu, Yüksek Mahkeme'nin iptal kararına verilen bir yanıt olmuştur. Personelin ücreti, yasa ile saptanan taban ve tavan ücret arasında kalmak kaydıyla TÜİK Başkanı tarafından belirlenecektir. 2006 tarihli yukarıda andığımız yönetmelikte ise, yasada sübjektif karakterli olarak Başkan tarafından belirlenecek olan ücrete, objektif kılıf giydirilmeye çalışılmış; ücretin performans değerlendirmesi sonucunda taban ve tavan ücret arasında belirlenmesi esası getirilmiş, ancak düzenlemenin özündeki sübjektiflik korunmuştur. Yasada personele, yılda dört defa ikramiye ve ayrıca iki aylık ücret tutarı kadar teşvik ikramiyesi ödenmesi kabul edilmiştir. Ancak teşvik ikramiyesinin, "üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Başkanın teklifi, ilgili Bakanın uygun görüşü üzerine Başbakan onayı ile" verilmesi hükme bağlanmıştır. Böylece, teşvik ikramiyesi ile personelin performansı arasında bağ kurulmuştur.

TÜİK'in yeni ücret düzeni, bütünüyle kadro karşılığı sözleşmeli personelin performans değerlendirmesine bağlanmıştır. Yasada belirlenen tavan ve tabana, Başbakanlık merkez teşkilatındaki emsal personelin aldığı ücret eklenir, böylece aylık taban ve tavan sözleşme ücreti bulunur. Bu yöntem, yıllık artışların ücrete yansımasına kaynaklık etmekte, piyasa ile ücret arasındaki bağı kurmaktadır. Personelin performans değerlendirmesi, beş düzey üzerinden yapılacaktır. Bu düzeyler, 100-90 "çok başarılı"; 89-80 "başarılı"; 79-70 "yeterli"; 69-60 "gayret göstermesi gerekli"; 59-1 "başarısız" olarak saptanmıştır. Her personeli değerlendiren iki "performans değerlendirme amiri", yılda iki defa personelin performans değerlendirmesini yapar, bu değerlendirmenin yıllık ortalamasına göre personelin aylık ücreti bulunur. Aylık sözleşme ücreti, var olan beş düzeye göre; "çok başarılı"lar tavandan, diğerlerine her düzeyde %5 azaltılmak üzere ve başarısız olanlara tabandan ödenir. Performans ölçütlerine baktığımızda,

değerlendirme sürecinin doğasında var olan sübjektifliğin, getirilen normatif - sübjektif ölçütlerle daha da güçlendirildiğini görüyoruz. *Performansa dayalı ödeme sistemiyle, personelin yaşam kaynağı olan ücreti, bütünüyle amirlerin sübjektif değerlendirme dünyasına hapsedilmiştir.* Ölçütlerden bazıları şöyledir; "öğrenme kabiliyeti ve yeniliğe açık olma"; "sorumluluk alanını temsil edebilme"; "düzenli çalışma alışkanlığı"; "mesleği ile ilgili sır saklama ve güvenilirlik"; "doğru algılama ve görüş bildirme". Teşvik ikramiyesi ise, belirtilen düzeylerden yalnızca "çok başarılı" ve "başarılı" bulunan personele ödenecektir. Ayrıca uyarma ve kınama gibi cezaları alan personele teşvik ikramiyesi ödenmeyecektir.

Bu konudaki bir diğer örnek Sosyal Sosyal Güvenlik Kurumu uygulamasıdır. 2006 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu[23] ile, kurumda görev yapan personelin 657 sayılı yasaya bağlı çalışması, ancak mali haklarının 5502 sayılı yasada düzenlenmesi kabul edilmiştir. Buna göre, personele en yüksek devlet memuru aylığının %200'ünü geçmemek üzere "ek ödeme" yapılır. Bu oran, Sağlık Hizmetleri Sınıfında %700 olarak uygulanır. Ayrıca personele kendi aylıklarının tutarında yıllık iki ikramiye verilecektir. Bu iki ikramiyenin ödenmesinde "personelin performansı ve disiplin cezası alıp almadığı kriterleri dikkate alınır" hükmü kabul edilmiştir. Yine aynı biçimde 2008 tarihli 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'na göre[24] kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelden, "üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Genel Müdürün teklifi, ilgili Bakanın uygun görüşü üzerine Başbakan onayı ile Haziran ve Aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi ödenebilir." 2008 tarihli 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu[25] ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda (BTİK) kadro karşılığı personele, "Kurul tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde … performansa dayalı ödül veril"eceği hükme bağlanmıştır. Böylece, ikramiye ödemelerinde performans sisteminin yerleştiğini söyleyebiliriz. Ayrıca eklemek gerekir ki, ikramiye ödenen diğer kamu kurumlarında, ikramiyeler üzerinden performans sistemini yaygınlaştırma eğilimi yükselerek devam etmektedir.

Bu dönem içerisinde performansa dayalı ödeme düzeninin genişlediği bir alan da sağlık hizmetleri olmuştur. Bu alandaki maaş dışı ödemelerin geçmişi 1980 öncesine dayanmaktadır. 1961 tarihli 209 sayılı Döner Sermaye Yasası bu uygulamaların kökeninde yatmaktadır. Ancak 1980 sonrası küresel aktörlerce bizzat yönetilen sağlık alanında piyasaya açılma ve özellikle 2000 sonrası yaşama geçen hastaneleri bağımsız birer işletme yaparak özelleştirme stratejisinin

[23] Bk.: 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, *RG,* 20.05.2006, 26173.
[24] Bk.: 5737 sayılı Vakıflar Kanunu, *RG,* 27.02.2008, 26800.
[25] Bk.: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, *RG,* 10.11.2008, *RG,* 27050 (M).

en önemli ayağı da bu kurumlardaki ilişkilerin, ki en başta maaş ilişkisi gelmekte, piyasa sürecine dahil edilmesini zorunlu kılmıştır.

2006 yılında 209 sayılı yasada yapılan değişiklik ve sonrasındaki yargı kararlarıyla Sağlık Bakanlığı'nda görev yapan 657/4-C statüsündeki geçici personel dışındaki bütün statülere döner sermaye gelirlerine dayalı olarak ek ödeme yapılması usulleri düzenlenmiş ve bu değişikliğe dayalı olarak kabul edilen Yönetmelik[26] ile döner sermayeden yapılacak ek ödeme için performans sisteminin esasları belirlenmiştir. Sağlık hizmetlerinde personelin maaş sürecinde performansın temel aşama olarak ortaya çıkması bu sektördeki her istihdam biçiminde geçerlidir. Buna göre, 2003 tarihli 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sağlık sektöründe sözleşmeli personel çalıştırma ve hizmetlerin taşeronlaşması başlamıştır. 4924 sayılı yasa ile sağlık alanında aslî ve sürekli hizmetlerin piyasa ilişkisine konu olması ve sözleşmeli personelin ödeme düzenin performansa göre yapılması kabul edilmiştir. Döner sermaye yönetmeliğindeki esaslar bu personel için de geçerlidir. Diğer yandan, Sağlık Bakanlığı'nda görevli memurlar için ek ödeme yapılması yöntemi 209 sayılı yasaya ve ilgili yönetmeliğe dayanılarak yürütülmektedir.

Bu düzenlemelerle, Devlet Memurları Yasası'na bağlı olarak Sağlık Bakanlığı ve bağlı döner sermayeli kurum ve kuruluşlardaki görevli memurlara performansa dayalı ek ödeme yapılmaktadır. Ek ödeme, hastanelerin döner sermayeleri gelirlerine dayalı olarak yapılmaktadır. Ek ödemenin ölçütlerini ise, personelin unvanı, görevi, çalışma koşulları, hizmet süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması ve yapılan işlemler olarak saptamak mümkündür. İlgili yönetmelikte süreç ve personelin katkısının esasları son derece ayrıntılı düzenlenmiştir. Sağlık Bakanlığı'ndaki bu uygulamaya ilişkin olarak, bu ödemenin "ek" olmaktan çıkarak, özellikle doktorlar açısından maaşın çok üzerine çıktığını, esas maaşın "ek" olduğunu saptayabiliriz. Diğer yandan, döner sermayeli kuruluşlardaki Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı personeli dışında diğer sınıflardaki personelin de saptanan oranlar içerisinde döner sermayeden pay alması sağlık hizmetlerinde piyasa ilişkilerinin bütün personelin maaş rejimini sardığını göstermektedir. Öyle ki, Bakanlık merkez teşkilatı, döner sermayeli kuruluşlarından alacağı %2-4'lük "merkez payını" kendi personeli arasında üleştirmektedir. Bu olgu, memur maaş düzenin sağlık hizmetleri alanında bütünüyle Post-Fordist esaslara geçtiği ve memurun "ürettiği kadar" kazandığını göstermektedir.

---

[26] Bk.: Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik, *RG,* 12.05.2006, 26166; ayrıca bk.: Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinden Merkeze Aktarılan Tutarın Dağılım ve Sarfı ile Bu Tutardan Bakanlık Merkez Teşkilatında Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge.

Sağlık Bakanlığı'ndaki bu uygulama esas olarak performansa dayalı ödeme sistemini aşmaktadır. Performansa dayalı ödemede Batı örneklerini inceleyen bir OECD araştırmasına göre kamuda bireysel performansının öne çıkarılması hizmetin niteliğini aşağıya çekmektedir. Buna göre, "[k]amu personelinin genel olarak bireysel eylemden çok ortak başarıya yatkın; gördüğü işin içeriğinden doyum sağlayan; herhangi bir kazançtan çok içinde yer aldığı sistemin açık, liyakate, güvene dayalı işleyişinden ve mesleğin geleceğinden güdülenen; ilgisi asıl olarak temel maaşa yoğunlaşmış bir doğaya sahip olduğu görülmüştür" (Güler, 2005: 328).

2006 yılında 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Yasası'nda yapılan değişiklikle, hakim ve savcıların maaş düzeni bütünüyle gösterge – katsayı sisteminden kopmuştur. Değişiklik ile, hakim ve savcıların maaşları, "kıstas aylık" olarak tanımlanan, en yüksek devlet memuruna fiilen yapılan her türlü ödemenin toplamının unvan ve dereceye göre değişen oranlarda ödenmesi esası getirilmiştir. Hakim ve savcıların maaş düzeninde katsayı ve gösterge sisteminde kopuş, maaşlarda artışı beraberinde getirmiştir. Bu olgu, Post-Fordist maaş düzeninin özünde yatan kutuplara doğru yönelmenin (Pinch, 1994: 214-217) bir görünümüdür. Post-Fordist devletin öncelikli genişlediği alanlardaki görevlerin maaşları yükselmekte, ki yargı böyle bir alan niteliğindedir, rutin nitelikli işler ise hem maaş olarak düşmekte, hem de taşeronlaşmaktadır.

2000'lerde maaş düzeninde ortaya çıkan iki olguyu da burada anmak gerekir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerde, memur sendikalarının Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmelere dayanarak, fiili olarak idare ile "sosyal denge sözleşmesi" adı altında toplu sözleşme yaparak memurlar için kimi ek ödemeler elde etmesidir. Bu durum karşısında Sayıştay, toplu sözleşmeye dayalı olarak ek ödemede bulunan belediye başkanına zimmet çıkarsa da, fiili durum devam etmektedir. İkinci olarak, 2006 yılında yürürlüğe konulan Denge Tazminatı uygulaması, gibi uygulamalarla özellikle 2003 sonrasında alt düzey memur maaşları reel olarak yükselmiştir. Bu olgu esas olarak, 2001 tarihli 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile başlayan süreçte memurların sendikal hareketinin güçlenmesinin bir sonucudur. İdare ile memur sendikaları arasında kurulan toplu görüşme düzeni, mutedil de olsa reel maaşlarda ve kimi sosyal haklarda iyileştirmeler getirmiştir.

1980 sonrasında gösterge – katsayı sisteminin maaş içerisindeki belirleyiciliğinin ortadan kalkması ile, derece yükselmesi ve kademe ilerlemesinin maaşın artışındaki etkisini ortadan kaldırmış, maaşın esas artışı unvan temelinde yükselmeye denk gelmiştir. Yükselmelerde, 1999 yılına kadar olan idarenin takdir mekanizmasının varlığı ise, bu alanda takdiri öne çıkarmış; 1999 sonrasında ise, hizmetiçi eğitim temelli yükselme mekanizmasının eğitim ve başarıyı öne çıkarmasına rağmen, idarelerin bu sistemi devre dışı bırakma yollarını bulmakta gecikmemiştir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, 2000'li yılların başında iki yeni tazminat ortaya çıkmıştır; Görev ve Temsil Tazminatları. Bu iki tazminat Makam Tazminatından ve Yüksek Hakimlik Tazminatından yararlanan memur ve diğer kamu görevlilerine ödenmektedir. Dolayısıyla, her ikisi de üst ve orta düzey kadrolara münhasır iki tazminattır. Her iki tazminatın diğer ortak niteliği ise; üst sınır yasa ile belirlenmekle birlikte, kadro ve unvan temelinde tazminatın "dağıtımının" Bakanlar Kuruluna bırakılması ve her iki tazminatın emeklilikte de memura ödenmesidir. Temsil Tazminatı, 2000 yılında 4505 sayılı yasa ile kabul edilmiştir. Buna göre, Makam ve Yüksek Hakimlik Tazminatından yararlanan personele belirli bir gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımıyla bulunacak miktar aylık olarak ödenir. Üst sınır 30.000 gösterge rakamı olarak belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu 10.03.2000 tarih ve 2000/457 sayılı Karar ile bu tazminatın uygulamasını düzenlemiş, makam göstergesi ile temsil göstergesi arasında bağ kurarak hiyerarşik olarak tazminatı "dağıtmıştır". Görev Tazminatı ise, 2001 yılında 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye yapılan ek ile (md. 1/C) hüküm altına alınmıştır. Kararname ile, 7000'den daha düşük gösterge üzerinden Makam ve Yüksek Hakimlik Tazminatından yararlanan, ancak Temsil Tazminatı alamayan memur ve diğer kamu görevlileri Görev Tazminatından yararlanacak kitle olarak belirlenmiştir. Tazminat için, yasa ile 15000 gösterge rakamı üst sınır olarak belirlenmiştir. Görev Tazminatı, önce 2002 yılında 2002/3546 sayılı ve daha sonra da 2008 yılında 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenmiştir.

2005 yılında Danıştay İdari Davalar Genel Kurulu, Temsil Tazminatını düzenleyen 4505 sayılı yasayı itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne götürmüştür. Anayasa Mahkemesi, 2009 yılında verdiği kararda (AYMK, 2005b), 4505 sayılı yasa ile düzenlenen Temsil Tazminatı uygulamasını oy çokluğu ile Anayasaya aykırı bulmamıştır. İtirazda, Tazminatın düzenlenmesinin yürütmeye verilmesinin aylık ve ödeneklerin yasa ile düzenlenmesi anayasal ilkesine aykırılığı savı öne çıkmıştır. Buna göre, Bakanlar Kuruluna Tazminatın dağıtımı yetkisinin verilmesinin özellikle 128 ve hakim ve savcılar yönünden de 140. maddelere aykırı olduğu yönündeki itiraz, Mahkeme tarafından yerinde bulunmamıştır. Yüksek Mahkeme, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin "sınırsız" olmadığı, kişi ve miktar olarak yasada sınırlama yapıldığı ve bu sınırın yasa koyucu tarafından belirlendiği görüşündedir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihadı esas olarak 128. maddenin ikinci fıkrasında açık olarak düzenlenen anayasal ilkeye aykırılık taşımaktadır. Anayasa, aylık ve ödeneklerin düzenlemesini bütünüyle yasamanın düzenleme alanı olarak görür, yürütme bu alanda yasamanın koyduğu ayrıntılı kuralları icra ile yetkilidir. Üst sınırı belirlenmiş olsa dahi, bu sınır içerisinde tazminatın unvanlara göre düzenleme yetkisinin yürütmeye devri, açıkça 128. maddenin ikinci fıkra-

sına aykırılık taşır. Ayrıca altını çizmek gerekir ki, benzer nitelikte olan Makam Tazminatı unvanlar bazında yasa ile belirlenmiştir. Makam Tazminatında, yürütmenin düzenleme yetkisi yoktur.

SONUÇ

Memurların maaş düzeni esas olarak siyasal ve iktisadi alanın doğrudan belirleyiciliği altındadır. Maaş düzeni üzerindeki iktisadi etki, maaşların kaynağının vergi gelirleri olmasından doğmaktadır. Siyasal etki ise, memurluğun siyasal alanın temel kurumu olan devletin tözünü oluşturmasında, dolayısıyla siyasal alana ilişkin bir kurum olmasında yatmaktadır. Memurun biricik yaşam kaynağı olan maaşının düzeni bu iki etkinin bütünleşik belirleyiciliği altında tarihsel düzlemde değişmektedir.

Türkiye'de memurların maaş düzeni, 1980 sonrası ile öncesi arasında birbiriyle ayırt edilebilir biçimde iki farklı döneme ayrılmaktadır. 1980 öncesi dönemde, memur maaş düzeni Fordist yapısal niteliğe sahiptir. Fordist memur maaş düzeni tarihsel olarak, 1939'da kurulmuş, kurulan düzen 1965 yılında Fordist nitelikli geniş ve bütüncül bir restorasyona uğramıştır. Ortaya çıkan maaş düzeni 1980'e kadar büyük ölçüde varlığını korumuştur. Bu dönemdeki maaş düzeni esas itibariye kendi içerisinde tutarlı bir modeldir. Fordist maaş düzeninin özünde, üniter bir yapı oluşturduğunu, tek biçimli olduğunu, memurlar arasında dayanışmacılığı öne çıkardığını, göreli eşitlikçi olduğunu saptayabiliriz. Diğer yandan rejimin bütün unsurlarının yasa ile doğrudan belirlendiğini, aynı zamanda memurun eğitim ve kıdeminin maaşın oluşumunda belirleyici olduğunu söyleyebiliriz. Bu rejim, Barem Rejiminden farklı olarak genel fiyatlar düzeyi ile doğrudan ilintilidir. Maaşlar ekonominin kısa dönemli hareketlerine duyarlıdır.

Fordist maaş rejimi, 1980 ile başlayan birikim rejiminin Post-Fordist yönde hareketi ile değişmeye başlamıştır. Post-Fordist memur maaş düzeni 1980'den itibaren geçen 30 yıl içerisinde önce tazminat ve ek gösterge sistemi ile Fordist rejimin yıkımı, daha sonra da yeni rejimin kuruluşu yönünde hareket etmiştir. Ortaya çıkan / çıkmakta olan maaş rejiminin, özünde, üniter yerine ademi merkezi olduğunu, neredeyse her kurumda çalışan benzer / aynı unvana sahip memurun ayrı bir maaşı olduğunu söylemek mümkündür. Neredeyse memur sayısı kadar, ayrı maaş vardır. Bu olgu, üniter yapının ortadan kalktığının göstergesidir. Bu dönemde, parçalanmış – ademi merkezi bir maaş rejimi yükselmektedir. Diğer yandan yeni rejim, memurların dayanışması değil, rekabeti üzerine kurulmuştur. Performans düzeni, memurların kendi içerisinde yıkıcı bir rekabetini doğurmaktadır.

Post-Fordist maaş rejimi aynı zamanda mutlak eşitsiz bir düzen getirmektedir. Maaş yelpazesi içerisinde, göreli eşitlik yerini, mutlak eşitsizliğe bırakmıştır. Maaş rejiminde unvan temelindeki eşitlik bütünüyle ortadan kalkmış, birey-

sel maaş rejimleri kurulmuştur. Post-Fordist dönemde, her memurun maaşı ayrıdır.

Fordist rejim eğitim-kıdem üzerine kurulu iken, Post-Fordist rejimde kıdem bütünüyle ortadan kalkmış, eğitim ve amirin takdiri maaşı belirleyen temel etmenler olmuştur. Takdir unsuru, performans değerlendirmesi sistemi ile vücut bulmaktadır. Post-Fordist maaş rejiminin temel niteliği, maaşın bütünüyle amirin takdiri alanına hapsedilmesidir. Performans sisteminin kurulmasıyla, amir, memurun yaşam kaynağı olan maaşını takdir etmektedir. Bu durum, güvencesiz sözleşmelilik temelinde esnek istihdam olgusu ile birleştiğinde, memurun yaşam kaynağı bütünüyle amirin sübjektif nitelikli takdiri altında belirlenmektedir. Değerlendirilen memurun "başarısı" değil, memurun amirine "uyumu"dur. Memurun amire uyumunun ölçütleri, bireyselden siyasal-toplumsala değin çok farklı yelpazeden kaynaklanabilir. Değerlendirme ölçütlerinde rasyonellik aramak ya da rasyonelliğin peşinde koşmak, esas olarak hizmet üreten memur için anlamlı olmayacaktır. Özellikle Türkiye'nin birincil toplumsal ilişkileri öne alan toplumsal ve yönetsel gerçekliği karşısında bu olgu, memuru amire kişisel sadakate itecektir. *Memurun yaşam kaynağı olan maaşının miktarını belirleme gücünü elde eden amir, memuru emir komutadan daha güçlü biçimde "kişisel bağlılık" esası ile yönetmeye başlayacaktır*. Bu olguyu güçlendiren bir başka yapısal bağ, özellikle 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Yasası ile başlayan kurumsal performans düzenidir. Kurumsal performans ile bireysel memur performansını birleştiren bu düzen ile, memur üzerinde yönetsel iktidar kolayca kurulacaktır.

1980 sonrası maaş düzeninde ortaya çıkan bir başka temel olgu, özellikle sağlık hizmetlerinde memurun ürettiği ile maaşı arasında doğrudan bağ kurulmasıdır. Bir yanı performans sistemine açılan bu olguda görünen, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir aşama olduğudur. Memurun ürettiği hizmetin miktarına göre para kazanması, maaş kavramını toptan ortadan kaldırıcı bir hareket olmaya adaydır.

Post-Fordist maaş düzeniyle aynı zamanda yasa ile düzenleme ilkesi ortadan kaldırılmaktadır. Yeni düzenin bel kemiği olan performansa ve memurun ürettiğine dayalı maaş, özünde yasa ile düzenleme ilkesi ile taban tabana zıt bir yapı kurmaktadır. Bu düzen aynı zamanda, idari rejimin ayırt edici niteliği olan, idari yargının da altını oyucu, nesnesini ortadan kaldırıcı bir etkiye sahiptir. Maaş, objektif karakterli yasa yerine, sübjektif karakterli bir nitelik taşıyan amirin takdirine göre belirlenmektedir. Post-Fordist maaşlandırmada amirin düsturu açıktır; *c'est legal parce que je le veux*.[*]

[*] Yasal çünkü ben öyle istiyorum.

KAYNAKÇA

Aglietta, Michel (2000), *A Theory of Capitalist Regulation – The US Experience*, Translated by: D. Fernbach, New Editon, Verso, NY.

Anayasa Mahkemesi Kararı (1966), E. 1965/32, K. 1966/3, Karar Tarihi 04.02.1966, *RG,* 08.06.1966, 12317.

Anayasa Mahkemesi Kararı (1969), E. 1968/24, K. 1969/4, Karar Tarihi 07.01.1969, *RG,* 21.02.1969, 13133.

Anayasa Mahkemesi Kararı (1992), E. 1990/22, K. 1992/6, Karar Tarihi 05.02.1992, *RG,* 27.11.1993, 21771.

Anayasa Mahkemesi Kararı (2005), E. 2005/143, K. 2005/99, Karar Tarihi 19.12.2005, *RG,* 21.02.2006, 26087.

Anayasa Mahkemesi Kararı (2005b), E. 2005/29, K. 2009/138, Karar Tarihi 08.10.2009, *RG,* 08.01.2010, 27456.

Arın, Tülay (1986), "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm", *11. Tez*, s. 104-138.

Aslan, Onur Ender (2005), *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara.

Aslan, Onur Ender (2007), *1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Canman, Doğan (1985a), "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, Mart 1985, s. 3-23.

Canman, Doğan (1985b), "Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Genel Bir Değerlendirme ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, Haziran, s. 3-26.

Dassbach, Carl H. A. (2006), "The Origins of Fordism: The Introduction of Mass Production and the Five-Dollar Wage", *The Fordism of Ford: Modern Management: Fordism and Post-Fordism*, Huw Beynon – Theo Nichols (Eds.), Edward Elgar,Vol. 1, s. 25-36.

Devlet Planlama Teşkilatı (1985), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1989), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006), Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), DPT, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.

Onar, Sıdık Sami (1971), "Yeni Personel Kanunu ve Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Mart, s. 110-114.

Özdicle, Celâl (1971), "Yeni Personel Kanunu ve Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, Haziran, s. 52-63.

Palloix, Christian (2006), "The Labour Process: Form Fordism to Neo-Fordism", Translated by: John Mepham – Mike Sonenscher, *The Fordism of Ford: Modern Management: Fordism and Post-Fordism*, Huw Beynon – Theo Nichols, Edward Elgar (Eds.), Vol. 1, s. 3-24.

Pinch, Steven (1994), "Labour Flexibility and the Changing Welfare State: Is There A Post-Fordist Model?", *Towards A Post-Fordist Welfare State?*, Roger Burrows – Brian Loader (Eds.), Routledge, NY.

Sosyal, Mümtaz (1956), "Devlet Memurlarının Sınıflandırılması", *SBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3, s. 423-437.

TODAİE (1963), *Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP)*, TODAİE Yayını, Ankara.

Tozan, Salih – Feriha Cevan (1977), *Kamu Personeline Sağlanan Malî ve Sosyal Haklar* (1939 – 1976), Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara.

Tutum, Cahit (1971) "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarda Getirilen Sistemin Nitelikleri ve Yan Ödemeler ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Mart, s. 56-62.

Tutum, Cahit (1973), "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, Eylül, s. 3-26.

Tutum, Cahit (1974), "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, Aralık, s. 52-72.

Tutum, Cahit (1980), "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül, s. 95-107.

Tutum, Cahit (1990), "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 3, Eylül, s. 31-45.