

KAMU PERSONEL REJİMİNİ SENDİKALARLA BİRLİKTE YÖNETMEK: TARGEL PROJESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Yrd. Doç. Dr. Süha Oğuz ALBAYRAK
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)
salbayrak@todaie.edu.tr

ÖZ

1960'lı yıllarda fordist birikim rejimine uygun biçimde merkezîyetçi ve statüer bir anlayışla düzenlenen kamu personel rejimi 1980'li yıllardan itibaren değişim sürecindedir. Yaşanan değişim sürecinde sendikalar önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Özellikle 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında toplu sözleşme aracılığıyla sendikalar kamu personel rejiminin yönetiminde belirleyici konuma gelmişlerdir. Bu durum kamu personel rejiminin merkezîyetçi ve statüer niteliğini sona erdirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak, devletin vatandaşlarla ya da sivil toplum örgütleriyle birlikte yönetilmesi gerektiği savunusu Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası örgütler tarafından dile getirilmektedir. Bu çalışmanın temel amacı kamu personel rejiminin sendikalarla birlikte yönetilmeye başlandığı olgusunu analiz etmektir. Analiz, devlet tarafından tek taraflı olarak başlatılan fakat sendikalarla birlikte sonlandırılan bir istihdam projesi olan TARGEL projesi üzerinden gerçekleştirilecektir.

Anahtar Sözcükler: Yeni kamu yönetimi, kamu personel rejimi, yönetim, sendika, toplu sözleşme

Managing the Public Personnel Regime Together With the Public Employee Unions: An Evaluation over the TARGEL Project

Abstract

In the 1960s, public personnel regime which was regulated with centralized and statutory understanding accordance with Fordist accumulation regime, has been under the transformation since the 1980s. In the process of change trade unions has been playing an important role. In particular, after constitutional changes made in 2010, trade unions have become a kingmaker by means of collective bargaining in the management of public personnel regime. This situation cease to the centralized and statutory nature of the public personnel regime. As part of the new public management approach, the defense that the government should be managed in conjunction with the citizens or NGOs have been expressed by international organizations such as the World Bank and the OECD. The main purpose of this work is to analyse the phenomenon of the public personnel regime started to be carried out in conjunction with the trade unions.. Analysis, will be carried out over the TARGEL Project as an employment project launched unilaterally by the government, but which terminated together with the trade unions

Key Words: New public management, public personnel regime, governance, trade union, collective bargaining

1. GİRİŞ

Fordist birikim rejimine uygun refah devleti anlayışında kamu emek gücünün denetimi farklı ülkelerde farklı biçimlerde gerçekleşti. Kapitalizmin kendisini yeniden üretebilmek için geliştirdiği düzenleme biçimlerinden birisi olan kamu personel rejimi kamu emek gücünün denetimi işlevini görüyordu. Fordist birikim döneminde ABD'de emek gücü "ücret" mekanizması üzerinden yeniden üretilmişti. Güçlü sendikal hareket üzerinden yüksek özlük hakları (görece yüksek ücret, emeklilik ve sosyal güvenlik hakları vb) ile emek gücünün denetimi sağlanmıştı. (Albayrak, 2015: 15-16)

Fordist birikim rejiminin Türkiye'deki kamu emek gücünün denetiminde etkisi tekçi, statüer kamu personel rejimi kurulması biçiminde olmuştur. ABD ya da Avrupa'daki gibi bir emek gücü örgütlenmesine izin verilmemiş fakat bu farklılık statüer rejimle dengelenmeye çalışılmıştır. Kurulan kamu personel rejiminin en önemli özelliği iş güvencesinin sağlanmış olmasıdır. Bu güvenceyi sağlayan en önemli unsur da sistemin statüer olarak kurgulanmış olmasıdır. Memurlarla ilgili olarak konulacak kuralların yasa konusu olması sistemin özüdür. Devlet tek taraflı olarak kural koyar ve düzenleme yapar. Asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan memurlar da kendileri dışında belirlenen bu kurallar çerçevesinde görev yaparlar.

Türkiye’de kamu personel rejiminin temel karakteristiğini belirleyen bu anlayış ağırlıklı olarak 1980’li yılların başına kadar geçerli olmuştur. 1980’li yıllardan itibaren yeni kamu yönetimi anlayışının ağırlık kazanmasıyla birlikte kamu personel rejiminin yapısı ve işleyişinde de önemli değişiklikler kendisini göstermeye başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli kavramlarından birisi “yönetişim” (governance) kavramıdır. Yönetişim yaklaşımı özellikle kamu politikalarının oluşturulma ve uygulama anında konu ile ilgili tüm kesimlerin katılımıyla yönetsel etkinliklerin gerçekleştirilmesi ve sürdürülmesi gerektiği savını ileri sürmektedir. (Üstüner, 2000: 22) Tek taraflı idare etme yerine, tarafların birlikte yönetmesi ilkesi klasik yönetim anlayışındaki önemli değişikliğe işaret eder. Klasik yönetim kavramı süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken; işletme yönetimi, öncelik ve hedeflerin belirlenerek, geliştirilmiş performans ölçütlerine göre bunların gerçekleştirilmesini öngörmektedir. (Özer, 2005: 5) Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yeni paradigma klasik kamu yönetiminin “sınırlayıcı doğasına”, “kültürüne” ve “temel ilkelerine” meydan okuyarak; hiyerarşiden çok piyasalara önem vermek, süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak (Özer, 2005: 7) ve devleti taraflarla birlikte yönetmek gibi yeni öncelikler geliştirmiştir. Bu yeni anlayış içerisinde siyasi sorumluluğun çerçevesi yeniden çizilmekte, hiyerarşik yönetimin yerini desantralizasyon, kontrolün yerini etkileşim ve katılım almakta (Genç, 2010:148) ve hesap verilebilirlik, vatandaş odaklılık, yatay yapılanma, yetki devri ve adem-i merkezîyetçilik, minimal devlet, yetki paylaşımı, dar merkez-geniş çevre kavramlarına vurgu yapılmaktadır. (Lamba, 2015:129-131; Kurt ve Uğurlu, 2007: 84-87)

Yeni kamu yönetimi anlayışının biçimlendirmeye başladığı yeni kamu personel rejiminde, sendikalar ve sendikaların devletle birlikte yürüttükleri toplu sözleşme süreci çok önemli işlev görmeye başlamıştır. Toplu sözleşme metinleri kamu personel rejimi açısından düzenleyici metinler haline gelirken sendikalar da rejimi biçimlendiren taraflardan biri konumuna gelmiştir. Bu iki önemli gelişme kamu personel rejiminin statüer özelliğinin önemli ölçüde parçalanmasına yol açmıştır. Bu çalışmada, kamu görevlileri sendikaları ile toplu sözleşmenin kamu personel rejimi üzerindeki etkisi TARGEL projesi üzerinden analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışmada öncelikle Türkiye’de sendikal örgütlenme hakkının gelişme süreci, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını elde etmesi ve toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçiş süreci analiz edilecektir. Daha sonra toplu sözleşmenin hukuki niteliği tartışılacak ve yapılan toplu sözleşmelerin kamu personel rejimi üzerindeki etkisi incelenecektir. Bundan sonra, bir istihdam projesi olarak başlayan ve toplu sözleşme hükmüne dayanılarak, yetkili sendikayla yapılan protokol çerçevesinde sonlandırılan TARGEL projesi ele alınacak ve bu projenin sonlandırılma biçimi üzerinden yeni kamu yönetimi/yeni kamu personel rejimi anlayışının ipuçları yakalanmaya çalışılacaktır.

2. TÜRKİYE’DE SENDİKAL ÖRGÜTLENME HAKKI VE TOPLU SÖZLEŞMENİN KAPSAMI

657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan önce yürürlükte bulunan 788 sayılı Memur Kanunu memurların sendikal örgütlenmelerine ilişkin açık bir kurala yer vermemiş, hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir kural koymamıştır. (Gülmez, 1994: 3) Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmeleri konusunda yasa düzeyinde 1960’lı yıllara kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 1961 Anayasası sendika hakkı konusunda uygulama alanını geniş tutan bir anlayış sergileyerek, sendika hakkını ayırım yapmaksızın tüm “çalışanlar” a tanımış (Gülmez, 1994: 9) dolayısıyla sendikal haklar kamu görevlileri için ilk kez 1961 Anayasası ile tanınmıştır. (Devlet Personel Başkanlığı, 2015: 11) Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı Anayasa’da düzenlendikten sonra 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu yürürlüğe konularak sendikal örgütlenme yasal düzeyde tamamlanmıştır. Sendika hakların tanınmasından sonra ülke düzeyinde yüzlerce kamu görevlisi sendikaları kurulmuş ve faaliyet yürütmeye başlamıştır.

12 Mart muhtırasından sonra 1961 Anayasasında yapılan değişiklikle memurların sendikal örgütlenmesi yasaklanmıştır. 1971 yılında yapılan değişiklikle 1961 Anayasasının 46. maddesinin ilk fıkrasındaki “çalışanlar” ibaresi “işçiler” biçiminde değiştirilmiş ve “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” sendika kurma hakları geri alınmıştır. (Gülmez, 1994: 105-132; Mutlu, 2001: 28) Anayasanın geçici 16. Maddesiyle “kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyetleri sona erdirilmiştir.” (RG:22.09.1971) Daha sonra 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu da yürürlükten kaldırılarak memur sendikacılığı tamamen sonlandırılmıştır.

1982 Anayasası sendikal hakların uygulama alanını “işçiler” ile sınırlı tutmuş, “memurlar” için sendikal hakları tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme getirmemiştir (Gülmez, 1994: 145). Bir başka deyişle 1982 Anayasasında memurlar için toplu sözleşme, grev vb. sendikal haklar tanınmamış fakat bu alanda özel bir yasaklama da getirilmemiştir. Dolayısıyla yasal düzeyde sendikal haklar elde edilememiş olmakla birlikte özellikle öğretmenlerin fiilen (dernekleşme) gerçekleştirdikleri örgütlenme faaliyetleri 80’li yıllar boyunca sürmüş ve Eğit-Der adı altına örgütlenen öğretmenler 28.05.1990 tarihinde memur ve öğretmen sendikası “Eğitim-İş” i kurarak kamu emekçilerinin örgütlenmesi konusunda fiili durum yaratmışlardır. (Gülmez, 1994: 163-178) Yaratılan fiili durum siyasal otoriteyi yasal düzenleme yapma konusunda zorlamış ve nihayet 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu çalışanlarının sendika örgütlenme hakkı Anayasal güvence altına alınmış ve sendika hakların kullanılmasına ilişkin biçim, koşul ve yöntemlerin bilahare yasa ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır. (Devlet Personel Başkanlığı, 2015: 11)

2001 yılında yürürlüğe konulan “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu”¹ ile kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmeleri ve toplu sözleşme sürecinin çerçevesi çizilmiştir. Öncelikle Kanunda kamu görevlisi kavramının tanımı yapılmış (Md: 3/a) ve kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışanların tümü kamu görevlisi sayılmıştır.

Toplu sözleşmenin kapsamı mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulmuş ve toplu sözleşme kavramı, “kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme” biçiminde tanımlanmıştır. (Md: 3/h)

Toplu sözleşme sürecini yürütecek sendikalar hizmet kolları esasında örgütlenmektedir. 4688 sayılı Kanuna göre sendikaların örgütlenebileceği hizmet kolları aşağıdaki gibidir:

1. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri
2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri
3. Sağlık ve sosyal hizmetler
4. Yerel yönetim hizmetleri
5. Basın, yayım ve iletişim hizmetleri
6. Kültür ve sanat hizmetleri
7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri
8. Ulaştırma hizmetleri
9. Tarım ve ormancılık hizmetleri
10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri
11. Diyanet ve vakıf hizmetleri

Kamu görevlileri yukarıdaki hizmet kolları esasında örgütlenmekte ve kamu emekçisinin çalışma koşullarını düzenleme sürecine ortak olmaya çalışmaktadırlar. Toplu sözleşmenin kapsamı Kanunda saymak yoluyla gösterilmiştir. Buna göre toplu sözleşme; “kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve

¹ 25.06.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kanun, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” adı altında yürürlüğe konulmuş (RG:12.07.2001, 24460) olup toplu sözleşme ibaresi anılan Kanuna 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunla (RG: 11.04.2012, 28261) sonradan eklenmiştir.

ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları” (Md.28) kapsar. Dolayısıyla Kanunda sayılan başlıklara bakıldığında toplu sözleşmenin sadece kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenlemeye dönük bir pazarlık süreci olduğu düşünülebilir. Fakat toplu sözleşme aracılığıyla düzenleme sadece mali ve sosyal haklar alanıyla sınırlı kalmayıp, tüm emek sürecini kapsar hale gelmektedir.

3. 2010 ANAYASAL DEĞİŞİKLİĞİ VE TOPLU SÖZLEŞMENİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Türkiye’de kamu personel rejimi kural olarak, Fordist birikim rejimine uygun biçimde, tekçi ve statüter bir yapıda düzenlenmişti. Bu nitelik, Anayasa’da memurluk rejimine ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılmasının zorunlu kılınmasıyla perçinlenmişti. 1980’li yıllardan itibaren Post-Fordist birikim rejiminin etkisini göstermesiyle kamu personel rejiminin tekçi yapısı parçalanmaya ve statüter yapısı da esnekleşmeye başlamıştı. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği, statüter yapı yerine sözleşmecî/pazarlıkçı düzenin getirilmesinin en önemli işaretini verdi.

2010 yılına kadar Anayasanın 128. maddesinde, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilerek, memurların özlük işlerinin yasa ile düzenlenmesi kuralı benimsenmiştir. 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanunla (RG:13/05/2010, 27580) yapılan Anayasa değişikliği ile bu hükme “Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” ibaresi eklenmiş ve bu sayede “toplular sözleşme”, kamu personelinin mali ve sosyal haklarının düzenlenmesi konusunda “yasa” ile eşdeğer konuma getirilmiştir. Bir başka deyişle toplu sözleşme, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, mali ve sosyal haklarını düzenleyen kural koyucu (düzenleyici) nitelikte bir idari işlemdir. Dolayısıyla, toplu sözleşme yapma hakkı da mali ve sosyal haklar konusunda memur ve diğer kamu görevlilerinin, idare ile birlikte kullandığı kural koyma yetkisi olarak tanımlanabilir. (Atay, 2015: 35) Toplu sözleşme ile hangi konuların düzenlenebileceği ise 4688 sayılı Kanunla belirlenmiştir. Buna göre toplu sözleşme ile kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklar düzenlenebilmektedir.

4. TOPLU SÖZLEŞME İLE KAMU PERSONEL REJİMİNİN DÜZENLENMESİ

Toplu sözleşmeyle her ne kadar sadece mali ve sosyal haklarla ilgili olarak düzenleme yapılacağı hüküm altına alınmışsa da uygulamaya bakıldığında çok daha farklı başlıklarda kural getirildiği ve düzenleme yapıldığı görülmektedir. Yani toplu sözleşme kamu personel rejimi açısından ikincil bir mevzuat biçimini almış ve fiilen kamu personel rejimini düzenleme aracı biçimine dönüşmüştür. Bazı başlıklar altında bu düzenleme biçimlerine örnekler verilebilir.

- Toplu Sözleşme ile Doğrudan Sağlanan Haklar

2014-2015 Toplu Sözleşmesiyle, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki Cetvellerde yardımcı hizmetler (YH) sınıfında yer alan “İtfaiyeci” unvanlı kadroların hizmet sınıfının “Genel İdare Hizmetleri” (GİH) olarak uygulanacağı ayrıca kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında itfaiyeci ve ARFF memuru unvanlı personelin sosyal güvenlik işlemlerinin de buna göre yürütüleceği sözleşmeyle bağitlanmıştır. (Madde 18) Diğer taraftan aynı sözleşme ile hakkında disiplin soruşturması yürütülen kamu görevlisinin üyesi olduğu sendika temsilcisinin, yükseköğretim kurumları disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alması olanağı getirilmiştir. (Madde 19)

2014-2015 toplu sözleşmesinin doğrudan sağladığı bir diğer hak da programcı ve çözümleyicilerinin hizmet sınıflarının değiştirilmesi biçiminde olmuştur. Sözleşmede, “190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki Cetveller ile diğer ilgili kadro cetvellerinde genel idare hizmetler (GİH) sınıfında yer alan, ancak 24/6/2013 tarihli ve 2013/5002 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla unvanları Teknik Hizmetler Sınıfına alınan “Programcı”

ve “Çözümleyici” unvanlı kadroların hizmet sınıfı “TH” olarak uygulanır.” düzenlemesine yer verilmiştir. (Madde 24) Böylece boş kadrolarla birlikte dolu durumda olan memur kadrolarının hizmet sınıfları “fiilen” değiştirilmiştir. Oysa dolu memur kadrolarında ancak yasa ile değişiklik yapılabilir. Bu uygulama ile toplu sözleşme, kanunla verilebilecek bir hakkı “fiilen” vermiş olmaktadır.

- Toplu Sözleşme ile Doğrudan Yapılan Düzenlemeler

2014-2015 Toplu Sözleşmesiyle ilkököl öğretmenleri için İLKSAN üyeliği yasal bir zorunluluk olmaktan çıkarılarak ihtiyari hale getirilmiştir. (Madde 9)

2016-2017 Toplu Sözleşmesiyle daha önce çeşitli Kanunlarla verilen “memurlara ilave bir derece” hakkı, bu haktan yararlanmayan memurlara verilmiştir. (Madde 28) Bu uygulama ile toplu sözleşme memurlara daha önce yasal düzenleme ile verilmiş bir hakkı doğrudan sağlamış, bir bakıma yasal düzenleme yapmış olmaktadır.

- Toplu Sözleşme ile Daha Sonra Yapılacak Düzenlemeler İçin Talimat

Toplu sözleşmeler doğrudan düzenleme yaptığı gibi ileride yapılacak düzenlemeler için talimat verir nitelikte hükümler de içermektedir. 2016-2017 Toplu Sözleşmesindeki “657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası kapsamında tam zamanlı çalışan geçici personelin sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilebilmeleri konusunda çalışma yapılacaktır.” hükmü (madde 36) ile “Refakat izninin kullanılmasına yönelik sorunların giderilmesi, kadro dereceleri, sivil memurların hukuki durumları ile işçilikte geçen sürelerle ilişkin konularda çalışma yapılacaktır.” (madde 37) hükmü bu konuda örnek gösterilebilir.

- Toplu Sözleşme ile Yapılacak Düzenlemeler İçin Tavsiye/Temenni

2016-2017 Toplu Sözleşmesinde, “genel idare hizmetleri sınıfına dahil üniversite daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge rakamının, 1/1/2016 tarihinden geçerli olmak üzere üniversite genel sekreter yardımcılarının da yararlanması için düzenleme çalışması yapılacaktır.” hükmüne (madde 14) yer verilerek, üniversitelerdeki genel sekreter yardımcılarının ek göstergelerinin yükseltilmesi yönünde temennide bulunulmuştur.

5. TARGEL PROJESİ ÖRNEĞİ

Tarımsal Yayımı Geliştirme Projesi (TARGEL) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından tarımsal işletme sahiplerinin bilgi, teknik ve yöntemler konusundaki gereksinimlerinin karşılaması amacıyla 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Proje çerçevesinde Bakanlık tarafından önceden belirlenen çalışma bölgelerinde ziraat mühendisleri ve veteriner hekimler istihdam edilmiştir. Sayıları yaklaşık 10.000’i bulan söz konusu personel başlangıçta 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre istihdam edilirken 2011 yılında yürürlüğe konulan 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile (RG: 04/06/2011, 27954 m.) sözleşmeli personel memur kadrosuna geçirilmiş ve proje devam etmiştir.

Projenin temel felsefesi en ücra tarımsal alanlarda ziraat mühendisi ve veteriner hekim çalıştırılmasıdır. Başlangıçta Tarım Danışmanlığı olarak ifade edilen bu projenin en önemli niteliği Veteriner Hekimi, Ziraat Mühendisi gibi teknik personelin İl ve İlçe Tarım Müdürlüklerinin yönetimi altında belde, mahalle ve köylerde çiftçi ile iç içe hizmet veriyor olmasıdır. (Gökçen, 2015) Bu nedenle TARGEL personelinin istihdamı konusunda Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının il ve ilçe düzeyinde örgütlenmiş normal taşra örgütleri dışında özel hizmet birimleri (köy, mahalle, belde vb) belirlenerek söz konusu personel bu birimlerde istihdam edilmiştir. Zaman içerisinde TARGEL personelinin olağan Bakanlık örgütlenmesi dışındaki yerleşim birimlerinde istihdam edilmesinde zorluklar yaşandığı, personelin buralara gitmekte zorlandığı, projenin beklenen verimliliğe ulaşamadığı şikâyetleri dile getirilmiştir (Gökçen, 2015). Bu tür şikâyetlerin yoğunlaşması üzerine TARGEL projesine özel olarak işe alınmış veteriner hekim ve ziraat mühendislerinin il ve ilçe müdürlüklerine nakledilmesi gündeme gelmiştir.

Esas olarak TARGEL projesi belirli yörelerdeki tarım ve hayvancılığın desteklenmesi amacını taşıyan bir istihdam projesidir. Tarımsal ve kırsal kamu hizmetinin daha etkili biçimde yerine getirilebilmesi için önceden belirlenmiş yörelere özel geliştirilen istihdam projesiyle devlet tek taraflı olarak hareket stratejisi belirlemekte ve bu stratejiye uygun olarak eyleme geçmektedir. Daha sonra sendikalarla birlikte formu değiştirilecek kamusal istihdam stratejisi tek taraflı biçimde kararlaştırılmış ve tek taraflı olarak uygulamaya konulmuştur.

TARGEL projesinin hayata geçebilmesi için strateji ve görevlerin yürütüleceği hizmet alanları belirlendikten sonra bu alanlarda çalıştırılacak personelin istihdam edilmesi aşamasına geçilmiştir. Proje “geçici” bir nitelik taşıdığı gerekçesiyle oluşturulan hizmet bölgelerinde sözleşmeli personel çalıştırılması ilkesi benimsenmiştir. Bu amaçla Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığında önceden belirlenmiş birimler (mezra, belde, köy vb) esasında sözleşmeli personel pozisyonları talep edilmiştir. Anılan merkezi otorite birimlerinin pozisyon vizelerini yapmaları sonrasında ilan ve işe alım prosedürleri yerine getirilerek söz konusu pozisyonlara sözleşmeli olarak atamalar gerçekleştirilmiştir.

Projenin hayata geçirilmesinden itibaren yaklaşık sekiz yıl süresince tarımsal ve kırsal kalkınmayı desteklemek üzere ziraat mühendisleri ve veteriner hekimler bu proje esasında istihdam edilmişlerdir. 2011 yılında yürürlüğe konulan 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (RG: 04.06.2011,27954) ile söz konusu Projeye göre çalıştırılan sözleşmeli personelin tamamı memur kadrolarına geçirilmiştir. Böylece belirli bir projeye göre geçici statüde istihdam edilen sözleşmeli personelin geçiciliği sona erdirilmiş ve sürekli statüye dönüştürülmüşlerdir. Belirli bir amaca ve yöreye özgülümlenmiş istihdam biçiminden çıkmış olmak söz konusu personelin de Bakanlıkta çalışan diğer tüm memurlar gibi yer değişikliği talebinde bulunması talebini gündeme taşımıştır. Bu aşamada 2016-2017 yılı toplu sözleşmesi devreye girmiştir.

6. TOPLU SÖZLEŞMEYLE MEMUR KADROLARININ YER DEĞİŞTİRMESİ

2016-2017 Toplu Sözleşmesinin Tarım ve Ormanlık Hizmet Koluna ait sekizinci bölümünün “TARGEL projesinin yeniden değerlendirilmesi” başlıklı 17. Maddesinde “bu hizmet kolunda yetkili sendika ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında TARGEL projesinin yeniden değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar 2016 yılının sonuna kadar tamamlanacaktır.” hükmüne yer verilerek TARGEL projesinin “yeniden değerlendirilmesi” ve bu projeye göre çalıştırılan personelin yer değişikliği işlemlerinin yapılması karara bağlanmıştır.

Toplu sözleşme ile karara bağlanan konu Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının sürdürdüğü bir projenin sona erdirilmesi ve bu projeye göre çalışan memurların görev yerlerinin değiştirilmesidir. Yani Bakanlık, tek taraflı olarak yürürlüğe koyduğu istihdam projesini sendika ile birlikte yürürlükten kaldırmayı kabul etmektedir. Yer değiştirilmesi söz konusu olan personel devlet memurudur. Bakanlık memurlarının hangi koşullarda ve hangi yöntemle yer değiştireceği “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Taşra Teşkilatı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliği”nde (RG: 12.08.2009, 27317) ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır. Anılan Yönetmeliğin “Temel İlkeler” başlıklı beşinci maddesinde taşra personelinin yer değişikliğine ilişkin temel ilkeler şöyle belirlenmiştir:

“ Bu Yönetmelik kapsamındaki atama ve nakillerde aşağıda yer alan hususlar esas alınır:

- a) Kadro imkânları, norm kadro durumu ile hizmet ihtiyacının göz önünde bulundurulması,*
- b) Ekonomik, sosyal ve kültürel şartlar ile ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılmak suretiyle oluşturulan hizmet bölgelerine ve her unvan bazında illerin doluluk oranları doğrultusunda oluşturulacak hizmet gruplarına göre işlem yapılması,*
- c) Hizmet puanı, kura veya belirli bir süre çalışma gibi kriterlerin belirleyici olması,*

ç) *Personelin, hizmet bölgeleri ve grupları arasında, hizmet gerekleri de dikkate alınarak adil ve dengeli dağılımının sağlanması...*

Yukarıda sıralanan ilkelere bakıldığında, memurların yer değişikliği işlemlerinin kadro gereksinimleri, personelin hizmet puanları, belirli süre çalışma şartlarının yerine getirilmesi, hizmet bölgeleri arasında adil ve dengeli dağılım yapılması gibi objektif ilkelere bağlandığı görülmektedir. Ancak TARGEL projesine göre çalışan memurlar için bir istisna yapılmış ve bu memurların tamamı toplu sözleşme hükümleri gereği, yetkili sendika ile pazarlık yapılarak yer değişikliği işlemine tabi tutulmuştur. Bu durumda devlet memurunun yer değişikliği işlemini mevzuatın koşullarına uygun olarak ve kamu hizmeti gereği her bir memurun talebini değerlendirerek değil, sendika ile pazarlıkla ve sendika ile birlikte topluca gerçekleştirilmiştir.

7. SONUÇ

Klasik kamu yönetimi anlayışı süreçlere odaklıdır. “Kural”lar ve bu kuralları uygulayacak “kurumlar” önemlidir. Bu anlayışta kamu hizmeti önceden belirlenmiş kurallar esasında ve kamu erkini kullanma gücüne sahip kamu görevlileri eliyle yerine getirilir. Kamu hizmetinin yerine getirilme yönteminin belirlenmesi (hizmetin merkezde ya da taşrada sunulması, istihdam biçimi, sayısı vb.) ve bu yöntemin değiştirilmesi, kamu yararı esasında ve daha önceden belirlenmiş kurallara göre, tek taraflı olarak gerçekleştirilir. Kamu hizmetinden yararlananların hizmetin sunulması aşamasına müdahale etmesi yeni kamu yönetimi anlayışı ile gündeme gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı süreçten çok sonuca odaklıdır. Yeni anlayışta “kurallar” ya da “önceden belirlenmiş süreçler” her şey değildir. Kamu hizmetinden yararlananlar ya da onlar adına sivil toplum kurumları sadece kamu hizmeti yararlanıcısı konumuyla yetinmezler, kamu hizmetinin sunulma sürecine de dâhil olurlar. Türkiye’de de 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışında değişim kendisini hissettirmeye başlamıştır. Sivil toplum kurumları karar alma, kamu politikası oluşturma ve uygulama süreçlerine katılmaya başlamışlardır.

Bu etki kamu personel rejimi açısından kendisini özellikle toplu sözleşme sürecinde hissettirmiştir. Toplu sözleşme süreci aslında kural olarak yetkili sendika ve hükümet yetkilileri arasında gerçekleştirilir ve kamu emek sürecinin düzenlenmesini amaçlar. Tekçi ve statüer yapıya sahip kamu personel yönetimi sürecinin toplu sözleşmeyle düzenlenmesi yeni bir olgudur. Bu yeni durum yapının, tekçi olmaktan çıkıp parçalanmasına; statüer olmaktan uzaklaşıp sözleşmecisi (toplular sözleşmede bir sözleşmedir nihai anlamda) ya da esnek bir niteliğe dönüşmesine yol açmaktadır. Bu esnek yapı kamu görevlileri hakkındaki idari işlemlerin de tek taraflı olmasından uzaklaşıp, “yönetişim” anlayışına uygun biçimde “tarafaların” karşılıklı müzakeresi ile hayata geçirilmesine zemin oluşturmaktadır. TARGEL Projesinin sonlandırılması ve bu projeye göre istihdam edilen kamu görevlilerinin görev yerlerinin değiştirilmesi “birlikte yönetme” anlayışının uygulama örneklerinden birini oluşturmaktadır.

2016 yılında, toplu sözleşme hükmünden yola çıkılarak TARGEL projesi, yetkili sendika ile imzalanan bir protokolle sonlandırılmış ve yine aynı protokolle çalışanların görev yerleri değiştirilmiştir. İdare, “tek taraflı” olarak başlattığı bir kamu hizmetini sendika ile bağtıladığı sözleşmeye dayanarak “sendikayla birlikte” sonlandırmıştır. İdare, mevzuat gereği tek taraflı olarak yapması gereken “devlet memurunun görev yerini değiştirme işlemini” sendika ile birlikte gerçekleştirmiştir. Sonuç olarak, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun yeni kamu personel rejiminde emek süreçleri sendikalar ve toplu sözleşmelerle düzenlenmektedir.

KAYNAKÇA

Albayrak, Süha, Oğuz (2015), *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

- Atay, Yeliz, Şanlı, (2015), “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:48, S:3, Eylül, s.1-39.
- Aslan, Onur, Ender, (2005) *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Blanchard, David, K., (1994), The Impact of Collective Bargaining on the Civil Service Merit System in Oregon, Portland State University, PDXScholar, Dissertations and Theses,.
- Devlet Personel Başkanlığı, (2015), Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı, Ankara.
- Genç, Neval, (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, S:466, Mart, s.145-159.
- Gökçen, Hazım, (2015), “TARGEL nedir? Ne değildir?” <http://www.hazimgokcen.net/guncel/targel-nedir-ne-degildir/>, Erişim: 26.11.2016.
- Gülmez, Mesut, (1994), Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE yayını, Ankara.
- Gülmez, Mesut, (1996), Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE yayını, Ankara.
- Günay, Cevdet, İlhan, (2015), “Yeni Türkiye Hedefi ve Kamu Personel Sistemi”, *Kamu’da Sosyal Politika*, S:33, Ekim-Kasım-Aralık, s.24-36.
- Harvey, David, (2012), *Postmodernliğin Durumu*, (çev: Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul.
- Kurt, Mustafa, Uğurlu, Yaşar, Özlem, (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü : İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:IX, S:11, s.81-109.
- Lamba, Mustafa, (2015), “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:20, S:1, s.127-141.
- Mutlu, Levent (2001), “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklar”, *Sayıştay Dergisi*, C:42, Temmuz-Eylül, s. 20-36.
- Özcan, Kerim, Ağca, Veysel, (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 43, S:3, Eylül, s.1-32.
- Özer, M.Akif, (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, S:59, Ekim-Aralık, s.3-45.
- Polat, Enes, (2015), “Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Kamu Yönetiminde Değişim”, *Kamu’da Sosyal Politika*, S:31, Nisan-Mayıs-Haziran, s. 12-19.
- Sayan, İpek, Özkal, (2006), “Kamu Personel Rejimi Reform Süreci”, *Memleket Mevzuat*, S:12, Haziran, s.4-8.
- Sayan, İpek, Özkal, Albayrak, Süha, Oğuz, (2011), “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S.3, s.141-172.
- Üstüner, Yılmaz, (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:33, S:3, Eylül, s.15-31.

Zengin, Ozan, (2008), "Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme",
Amme İdaresi Dergisi, C:41, S:3, Eylül, s.1-39.