

TÜRK DEVLET TEŞKİLÂTINDA VERİMİ ARTTIRMAK MAKSADIYLA PERSONELE SAĞLANAN MADDÎ MENFAATLER

Dr. Cemal MIHÇIOĞLU

Türkiye'de kanun koyucu, devlet idaresinde verimi arttırmak maksadiyle personele maddî menfaatler sağlamayı düşünmüş ve bu maksatla çeşitli kanunlara hükümler koymuştur. Bununla beraber bu hükümlerin büyük bir kısmı daha sonra çıkarılan bazı kanunlarla yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

Burada, bahis konusu hükümleri gözden geçirdikten sonra, kaldırılmalarına yol açan şartları izah ederek bugünkü durum hakkında bilgi vermeye çalışacağız.

Devlet teşkilâtında vazife gören memurlara, Memurin Kanununa ek olarak çıkarılan 16 Haziran 1949 tarih ve 5439 sayılı kanunun üçüncü maddesiyle birtakım maddî avantajlar sağlanmıştı.

Sözü geçen madde ile (1) olağanüstü çalışmaları ile verimli iş sağlıyanlara aldıkları maaşın bir katına, (2) üstün bir bilgiye dayanan şahsî teşebbüsü sayesinde gerek dairesinin hizmet kadrosunda, gerek hizmet vasıtalarında tasarruf sağlıyanlara aldıkları maaşın üç katına, (3) umumî bir zararın önlenmesi veya bir faydanın sağlanması için sağlık ve hayatını tehlikeye koyarak çalışanlara maaşlarının üç katına kadar ikramiye verilmesi öngörülmüştü.

Bahis konusu madde, kanunun Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında münakaşasız kabul edilmişti. Tasarıya bağlı hükûmet gerekçesinde bu hükmün «âmme hizmeti gören değerli ve ehliyetli memurların, iktidar ve mesailerinden devleti âzami derecede faydalandırmaya teşvik» maksadiyle konmuş bulunduğu işaret edilmekteydi.

Maddenin son fıkrasında yer alan «bütçeye konacak ikramiye öde-

30 Ağustos - 3 Eylül 1959 tarihleri arasında Almanya'da Wiesbaden şehrinde toplanan Milletlerarası İdarî İlimler Kongresinde ele alınan meselelerden biri, muhtelif memleketlerde «devletin verimi arttırmak maksadiyle personele sağladığı menfaatler» konusu idi. Esas itibariyle sözü geçen Kongre için hazırladığımız bu etüdü biraz daha derinleştirerek Türkiye'deki okuyuculara da arz etmek istedik.

nekleri her dairenin aylık ödeneğinin binde birini geçemez» hükmü, kanun koyucunun ikramiye usulünün suiistimal edilmesine mâni tedbirleri de önceden almak ihtiyacını duyduğunu göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

Bundan başka, çeşitli teşkilât kanunlarında da teşvik ikramiyeleri ile ilgili hükümler yer almaktaydı. Bu hükümler şunlardı :

Devlet Denizyolları ve Devlet Limanları İşletme Umum Müdürlüklerinin teşkilât ve vazifelerine dair 7 Haziran 1939 tarih ve 3633 sayılı kanunun 21 inci maddesi, bu kanunla teşkil edilen umum müdürlüklerdeki memurlara ikramiye verilmesini derpiş ve bu ikramiyelerin bir tüzükle düzenleneceğini ifade ediyordu. Sözü geçen tüzük 28 Haziran 1941 tarih ve 2 - 16099 numara ile çıkarılmış ve ikramiye ile ilgili hususlar beşinci bölümdeki maddelerle düzenlenmiştir.

İnhisarlar Umum Müdürlüğünün teşkilât ve vazifeleri hakkındaki 21 Mayıs 1941 tarih ve 4036 sayılı kanunun 39 ncu maddesi, «İnhisarlar Umum Müdürlüğü kadrolarına dâhil memur ve müstahdemlerden emsallerine göre fevkalâde mesailerini görülenlere bütçedeki tahsisattan Gümrük ve İnhisarlar Vekâletince tesbit edilecek esaslar dairesinde bir aylıkları tutarını geçmemek üzere İnhisarlar Umum Müdürlüğünce ikramiye verilebilir. Fevkalâde bir hizmet veya gayreti görülen veya yaptığı işin hususî ve mümtaz bir kıymeti bulunanlara Gümrük ve İnhisarlar Vekilinin tensibiyle bu miktardan fazla ikramiye verilmesi de câizdir» yolunda bir hüküm ihtiva ediyordu.

Burada da kanun koyucunun ikramiye miktarını sınırlandırmak suretiyle muhtemel suiistimallerini önlemek istediği açıkça görülmektedir.

Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğünün görev ve kuruluşu hakkındaki 7 Haziran 1949 tarih ve 5433 sayılı kanunun 23 üncü maddesinde ise şöyle bir hüküm yer alıyordu : «Genel Müdürlük aylıklı memur ve daimî hizmetlilerinden emsallerine göre olağanüstü bir hizmet ve gayretleri görülen veya yaptıkları işin hususî ve mümtaz bir kıymeti bulunanlara Tarım Bakanlığı tarafından belirtilecek esaslar dairesinde ve yılda iki aylıkları tutarını geçmemek üzere Genel Müdürlükçe ikramiye verilebilir. Her yıl ikramiye verileceklerin sayısı kadro mevcudunun yarısını geçemez.»

Yasama organına hâkim olan, ikramiye usulünün suiistimalini önleme düşüncesi burada da sarahaten kendisini göstermektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğünün kuruluş ve görevleri hakkındaki 16 Şubat 1950 tarih ve 5539 sayılı kanunun 37 nci maddesi de, «teknik elemanlara, ehliyet ve gayret esasına ve çalıştıkları işin yer, ehemmiyet

ve nev'ine göre Genel Müdürlüğün teklifi ve Bayındırlık Bakanının tasvibi üzerine yılda bir defaya mahsus olmak ve almakta oldukları aylık maaş ve ücretler tutarının iki mislini geçmemek üzere ikramiye verilebilir. Bir yıl içinde bu ikramiyeleri alacakların sayısı o yılın fiilî kadro sayısının yarısını geçemez» hükmünü ihtiva etmekte idi.

Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü memur ve hizmetlilerinin ücretlerine dair olan 2847, 3173, 4620 ve 5000 sayılı kanunlarda değişiklik yapılmasına ve 2847 sayılı kanuna bazı maddeler eklenmesine dair 22 Mart 1950 tarih ve 5616 sayılı kanunun 11 inci maddesi, «Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü memurlarına ve işçilerine ehliyet ve gayret derecelerine ve tesbit edilecek diğer esaslara göre ikramiye verilebilir. İkramiyeler aylık ücretin yarısından aşağı olamaz» yolunda bir hüküm ihtiva ediyordu.

Bugün bütün bu hükümler 5716 ve 6211 sayılı kanunlarla yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır. Bu konuda vereceğimiz izahatı biraz ileriye bırakarak burada iktisadî devlet müesseselerindeki duruma temas edelim. İktisadî devlet müesseselerinde ve aynı hukukî statüye tabi diğer dairelerde çalışan personele sağlanan avantajlar ise şunlardır :

Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki 3659 sayılı kanunun (7 Temmuz 1944 tarih ve 4621 sayılı kanunla değiştirilen) 13 ncü maddesine göre, memurlara (1) temettü kaydiyle mukayyet olmak ve bir aylık istihkakı geçmemek şartıyla ikramiye; (2) fevkalâde faaliyet ve gayretleri görülenlere temettü kaydiyle mukayyet olmaksızın ayrıca bir aylık tutarına kadar idare meclisi kararıyla fevkalâde ikramiye; (3) maden arama ve işletme ve maden cevheri işleme yerlerinde çalışanlardan yaptıkları hizmetin ağırlığına ve diğer hususiyetlerine göre lüzum görülenlere idare meclislerinin ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsünde müdürler ve şefler encümeninin kararı ve ilgili bakanın tasvibi ile aylık tutarlarının % 20 sine kadar tazminat; (4) maden arama yerleri ve işletmeleriyle sınaî, ziraî, malî ve ticarî işletmelerin daha rasyonel çalışmalarını teminde hizmeti görülenlere, elde edilen neticelerle mütenasip olmak ve aylıklarının % 25 ini geçmemek üzere, Bakanlar Kurulunca tesbit edilecek esaslar dairesinde ilgili bakanın tasvibi ile prim; (5) maden işletmeleriyle sınaî ve ziraî işletmelerin işyerlerini fiilî surette sevk ve idare eden müdür, müdür muavini, teknik ve ticarî kısımlar şeflerine, bu işletmelerden herbirinin yıllık sâfi kârlarından % 1 e kadarı gayret ve ehliyetleriyle mütenasip olmak üzere ilgili bakanın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile kâr hissesi; (6) işletmelere, teknik ve işletme usulleri bakımından önemli faydalar sağ-

hyanlarla maden bulanlara ilgili bakanın tensibiyle münasip miktarda ikramiye verilebilir.

Yukarıda işaret edilen çeşitli prim, tazminat ve ikramiyeler, tatbikatta maksada uygun olarak kullanılmamış, hayat pahalılığı karşısında personele daha fazla para vermiş olmak için, binaların temizliği ile uğraşan personel de dâhil olmak üzere herkese seyyanen verilmek suretiyle kanunun gayesinden uzaklaşmıştır. Bundan başka, bahis konusu prim ve ikramiyeler, bazı hallerde çalışmalarını ile verimi arttıranlardan ziyade, masa başında oturan birtakım müdür ve şeflere verilmiş ve dolayısıyla bu hükümlerin tatbikatı zaman zaman haklı şikâyetlere yol açmıştır.

Bu durum karşısında kanun koyucu bu ikramiyelerin kaldırılması veya geniş ölçüde tahdidi cihetine gitmiştir.

9 Şubat 1951 tarih ve 5716 sayılı Çeşitli Kanunlarda Mevcut İkramiyelerin Kaldırılmasına Dair Kanunla, yukarıda sayılan 3633, 4036, 5433, 5439, 5539 ve 5616 sayılı kanunlardaki ikramiye ile ilgili hükümler kaldırılmıştır. Sözü geçen kanun hakkındaki hükümet gerekçesinde bu ikramiyelerin kaldırılması şu sebeplere istinat ettirilmiştir: «Emsalleri arasında üstün başarı ve çalışması görülen memurlar esasen terfi suretiyle taltif edildiklerinden bunlara aylıklarından başka ayrıca ikramiye adıyla bütçelerden bir para verilmesi uygun görülmediği gibi, mer'î hükümlere göre bu ikramiyelerin verilmesi ve kanunlarda gösterilen hadler dâhilinde miktarlarının tâyini tamamen takdire bırakılmış olduğundan tatbikatta birçok şikâyetleri mucip olduktan başka, memurlar arasında aylık bakımından teadülü de ihlâl ettiği neticesine varılarak bu mahiyetteki ikramiyelerin kaldırılması...» teklif olunmuştur.

1953 yılında yürürlüğe giren Devlet Memur ve Hizmetlilerine Tahsisat Verilmesi Hakkındaki 6211 sayılı kanunun 6 ncı maddesi de aynı mahiyette bir ilga hükmü ihtiva etmektedir. Sözü geçen madde «... umumî ve mülhak bütçeli idareler memurlarına ikramiye verilmesine dair olan hükümler kaldırılmıştır» demek suretiyle, kanun numara ve maddeleri tasrih eden 5716 sayılı kanuna nazaran daha şümüllü bir hüküm koymuştur.

Bu kanunun Meclisteki müzakeresi sırasında gerek muvafık, gerek muhalif bazı milletvekilleri yukardaki mucip sebepleri haklı olarak zayıf bulmuş ve bu ikramiyelerin kaldırılmasına muhalefet etmişlerdir. Tasarı lehinde konuşan iktidar milletvekilleri ise çok kere «vatan, millet» gibi daha ziyade duygulara hitabeden sözler kullanmış, memurun emeğini esasen fakir olan millete bağışlamak suretiyle memleket kalkınmasına yardım etmesi gerektiği, okullarda bile mükâfatın mahzurları üzerinde

münakaşalar yapıldığı, diğer taraftan tatbikatta suiistimal de edilmiş bulunan bu ikramiyelerin kaldırılması gerektiği yolunda fikirler ileri sürmüşlerdir. Bu münakaşalarda söylenenler bir tarafa, tasarının gerçek mucip sebebi, gerekçenin başında yer alan şu öümlede açıkça ifade edilmiştir: «Bütçenin birinci derecede ağır yükünü teşkil eden personel masraflarından yapılması mümkün olacak indirmenin incelenmesi sonunda (ikramiyelerle ilgili) aşağıdaki hükümlerin kaldırılması muvafık olacağı neticesine varılmıştır.» Buradan da açıkça anlaşılıyor ki ikramiyelerin kaldırılmasının gerçek sebebi bütçede tasarruf mülâhazalarıdır.

Yukarıda sözü geçen kanunların kaldırmadıkları, (bankalar ve iktisadî devlet teşekkülleri dışında) ikramiye ile ilgili yegâne hüküm, Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları teşkilâtı hakkındaki 5509 sayılı kanunun 6 ncı maddesinde yer almaktadır. Bahis konusu hüküm, TBMM çalışmalarında mütat olan saatler dışında fazla çalışmak mecburiyetinde bulunan vazifelilere bir aylık maaş ve ücret tutarını geçmemek şartıyla Başkanlık Divanı kararı ile yılda bir defa ikramiye verilebileceğini» derpiş etmektedir.

1959 Mart ayı başında yürürlüğe giren 7244 sayılı kanun, üçüncü maddesiyle, o zamana kadar iktisadî devlet teşekkülleriyle bankalarda personele cömert bir şekilde ödenmekte olan ikramiye ve primleri de, yılda iki maaş miktarıyla tahdit etmiştir. Gerekçede, bankalar ve iktisadî devlet teşebbüslerinde çalışan memurlara, 3659 sayılı kanunun (4621 sayılı kanunla muaddel) 13 üncü maddesi hükümlerine göre ikramiye, tazminat, prim gibi çeşitli namlarla senede altı aylık miktarında ve bazan bunun da fevkinde olmak üzere munzam tediyele yapılmakta olduğu ve bu tediyelelerin son senelerde âdeta ücretlere yapılan umumî bir zam mahiyetini aldığı ve hizmetlilere de teşmil edildiği belirtilmekte ve böylece aslında rasyonel çalışmayı teşvik gayesi güden bu usulün gayesinden uzaklaşmış bulunduğuna işaret edilmek istenmektedir.

Türkiye'deki âmme idare ve müesseselerinde, bazı Batı memleketlerinde, hususiyle Birleşik Amerika'da, kullanılan «teklif sistemleri» ne (suggestion system) rastlanamamıştır. Yukarıda sözü edilen prim ve ikramiyelerin verilmesinde oradakilere benzer sistematik usullerin kullanılması gerekirdi. Fakat bu hususta temas edilen müesseselerde bu kabul usullere tesadüf edilememiş, başka daire ve müesseselerde bu gibi tatbikatın bulunup bulunmadığı yolundaki sorulara müsbet bir cevap alınamamıştır. Yalnız Karayolları Genel Müdürlüğünde bu mahiyette bir teşebbüs bulunduğu öğrenilmiştir. Bu genel müdürlük, Birleşik Amerika Karayolları teşkilâtında tatbik edilen sistemi esas alarak bir «teklif sistemi» hazırlamış, fakat 1957 yılı başlarında genel müdürlük makamı-

na sunulan bu program, idarecilerin bu işe gereken zamanı ayıramamaları yüzünden henüz yürürlüğe konamamıştır. Esasen mevcut mevzuat da, yapacakları tekliflerle tasarruf sağlayacak personele nakdî mükâfatlar verilmesine müsait bulunmadığından, Karayolları teşkilât kanununda şöyle bir tâdil yapılması düşünülmektedir: «Karayolları Genel Müdürlüğü teşkilâtında çalışan aylıklı, aylık ücretli ve yevmiyeli memur, hizmetli ve işçilerin ehliyet ve gayret esasına ve çalıştıkları işin yer, ehemmiyet ve nev'ine göre mükâfatlandırılmaları genel müdürlükçe hazırlanacak bir talimatname hükümlerince icra olunur». Prim ve ikramiyeleri tamamen kaldırmak yolundaki son cereyanlar muvacehesinde böyle bir kanun değişikliğinin mümkün olacağı da çok şüphelidir.

Yukarıda sözü geçen 4621 sayılı kanunun ikinci maddesine (fıkra 2) göre, olağanüstü çalışmaları dolayısıyla bir terfi müddeti içinde üç defa takdirname alanların hizmetine bir seneye kadar zam yapılır. Üstün başarı gösteren personelin terfiini çabuklaştırmak suretiyle mânen olduğu kadar maddeten de mükâfatlandırılmaları gayesini güden bu hüküm dahi tatbikatta kötüye kullanılmış, personelin kısa zamanda terfiini sağlamak maksadiyle takdirname verilmesinde, bahis konusu kimselerin başarısına bakılmaksızın, aşırı derecede cömert davranılmıştır.

Gerek bakanlıklarda, gerek iktisadî devlet müesseselerinde tatbik yeri bulan bir diğer dolambaçlı maddî mükâfatlandırma şekli de işlerinde başarı gösteren memurlara kendi kadrolarına ilâveten ek görev verilmesidir.

NETİCE :

Yukarıda verilen izahattan memleketimizdeki tatbikatla ilgili olarak aşağıdaki neticeler çıkarılabilir :

1) Yapacakları telkin ve tavsiyelerle idarede tasarruf sağlayacak ve verimi arttıracak personele maddî avantajlar sağlanması hakkında çeşitli kanunlar çıkarılmış olmasına rağmen, ilgili müesseseler bu gibi telkin ve tavsiyelerin ortaya çıkarılmasını, teşkilâtın ilgili kademelerine ulaştırılmasını, gereği gibi tetkik edilmesini ve nihayet âdil bir şekilde mükâfatlandırılmasını mümkün kılacak bir mekanizma kurmaya muvaffak olamamışlardır. Biraz da «personel idaresi» sahasındaki bilgi ve tecrübe noksanlığından ileri gelen bu durum, systemsiz ve haksız tatbikata yol açmak suretiyle kanun koyucunun esas itibariyle isabetli hükümlerle kabul ettiği bir teşvik usulünü başarısızlığa uğratan âmillerden biri olmuştur.

2) Türkiye'deki tecrübe, devlet personeli maaş ve ücretlerinin yetersiz olduğu bir memlekette bu kabil teşvik prim ve ikramiyelerinin, üc-

ret sistemindeki kiyafetsizliği kısmen olsun telâfi etmek maksadiyle kötüye kullanılabilceğini açıkça göstermiştir.

3) Prim ve ikramiyelerin bazı hallerde istihkak sahiplerinden ziyade daha yüksek makam sahiplerine dağıtılması şikâyetlere meydan vermiş ve bu hal, ikramiye ve prim usulünün kaldırılma sebeplerinden birini teşkil etmiştir. Bu hal de bu kabil usullerin adalet ve hakkaniyetle uygulanması zaruretine işaret etmektedir.

4) Bütün bu faktörler yanında bütçede tasarruf yapma zarureti de hükûmeti ve kanun koyucuyu tatbikatta kötüye kullanılan bu usulü geniş ölçüde kaldırmaya sevk etmiştir.

Kanaatimizce ikramiye ve prim usulünden bu şekilde rücu edilmesi isabetli bir hareket olmamıştır. Tatbikattaki suiistimalleri önleyecek tedbirlerin alınması, bu usulün kullanıldığı yerlerde bilhassa çalışmalarda rasyonalizasyon sağlayacak telkin ve tavsiyelerin en iyi şekilde değerlendirilmesini mümkün kılacak bir mekanizmanın kurulması hem personeli teşvik etmiş olur, hem de dolayısıyla bütçede önemli tasarruflar yapılmasını mümkün kılabilirdi. Bazı yabancı memleketlerdeki tatbikat da bunu teyid etmektedir. Memleketimizde muhtelif daire ve müesseselere diğer hususlar arasında bu konuda da rehberlik edebilecek ve teknik yardımda bulunabilecek bir merkezî personel dairesi mevcut olsaydı belki meselenin müsbet bir hal tarzına bağlanması nisbeten daha kolaylıkla mümkün olabilirdi.