

Azerbaycan'da Kamu Personeli Ücret Yönetimi Ve Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme¹

An Evaluation on Public Staff Fee Management And Policies in Azerbaijan

Ayşe Yıldız Özsalmanlı² Aygül Aliyarova³

Öz

Kamu hizmetinin insan unsuru olması sebebiyle memur, her dönemde, önemli bir konuma sahip olmuştur. Memurlar, iş yaşamlarında kendilerini kamu hizmetlerine adayan, geçimlerini ve geleceklerini bu hizmetleri karşılığı almış oldukları maaşla (aylık sürdüren sosyal bir sınıftır. Kamu kesiminde çalışanların, verdikleri hizmetlerin karşılığı olarak aldıkları maaşın hesaplanmasının açık, tutarlı, doğru ve anlaşılır olması gerekir. Ücret politikalarında, kamu kesiminde ödenen ücretlerde sınıflar arasında ve işin niteliğine ve güçlüğüne göre denge unsuru gözetilmelidir. Özel kesim-kamu kesimi ücret politikaları arasında dengesizliklerin giderilmesi de beklenir. Çalışma şartlarındaki gelişmeler ile ülkenin ve çalışanların içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal durum ve imkânlar da bu değerlendirmede dikkate alınmalıdır. Bu çalışmada, Azerbaycan'da kamu personeli ücret yönetimi ve politikaları incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Azerbaycan'da, Türkiye'de kamu çalışanlarının tabi olduğu ücret sisteminin model olarak dikkate alınması önerilmiş ve Azerbaycan kamu personel sistemini düzenleyecek, tüm kamu personelini ve ücret sistemini kapsayacak yeni bir Devlet Personeli Kanununa ihtiyaç olduğu sonucuna varabilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, kamu personel yönetimi, ücretlendirme, Azerbaycan.

Abstract

The officer are the human element of public service. The officer have an important position in every period because of public service is a human element. Officials are a social class that devotes their lives to public services and connects their livelihoods and future with national. It is necessary to pay a certain amount of money to workers in the public sector as compensation for their services. Balance policy should be observed in wage policies and in public sector's wages. Working conditions and nonwage opportunities should also be considered in this assessment. In this study public personnel wage management and policies in Azerbaijan were examined and evaluated. In Azerbaijan, we can come to the conclusion that the wage system of the public workers is to be considered as a model in Turkey and there is a necessity for a new state Personnel Law that will regulate Azerbaijan public personnel system and cover all public staff and wage system.

Key Words: Public Administration, public staff, pricing, Azerbaijan

Gönderim Tarihi (Received): 28 Şubat 2019

Kabul Tarihi(Accepted): 22 Nisan 2019

¹ Bu çalışma tarafımızdan, ilgili tezden geliştirilerek ve derlenerek hazırlanmıştır: Aliyarova, Aygül (2018), Kamu personeli ücret yönetimi ve politikaları (Türkiye ve Azerbaycan karşılaştırması), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniv. SBE. Kamu Yönetimi ABD, Muğla

² Dr. Öğr. Üyesi, Muğla Sıtkı Koçman Üniv. İİBF.Kamu Yönetimi Bölümü Öğr. Üyesi, ayseyildiz@mu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9533-3478

³ Bilim Uzmanı, Muğla Sıtkı Koçman Üniv. SBE. Kamu Yönetimi ABD, aygul.aliyarova93@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1403-0262

Giriş

Kamu görevlisi kavramı, devletin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların tümünü kapsamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin en önemli ayrıcalığı toplu iş sözleşme, grev ve sendikal haklara sahip olmalarıdır. Memur statüsünde ve idare hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin işçilerden en önemli ayrıcalığı ise genelde kariyerinde uzun yıllar iş güvencelerinin olmasıdır. Kamu personel yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin, işe alınmasından, hizmet içi eğitime, çalışma hakları ve ilişkilerinden disiplin hükümlerine, görevden ayrılma, emeklilik gibi memuriyetin sona erme yollarına ve uzun kamu görevliliği yıllarını kapsayan ve kamu personel rejimi ile ilgili yasal ve yönetsel işlemleri konu edinmiştir.

Ayrıca kamu hizmetleri, devletin çoğalan görevlerine bağlı olarak sayı ve nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Kamu hizmetlerinin niceliği, niteliği ve karmaşıklığı arttıkça, kamu personel yönetimi için de birçok hizmet konusunda uzmanlığa sahip ve nitelikli personele ihtiyaç çoğalmıştır. Yeni yüzyılda kamusal hizmetleri açısından devletlerin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak, bu büyük örgütü işletecek kamu personelinin görevleri ve rolü de değişmiştir. Kamu personelinin görevi ile ilgili halka hesap verebilirliği ve etik davranış ve açıklık ilkelerinin önemi artmıştır.

Bu bağlamda kamu kesiminde çalışanlara, verdikleri hizmetlerin karşılığı olarak belirli bir para ödenmesi bir hak ve gerekliliktir. Memurlar, yaşamlarını kamu hizmetlerine adayan, geçimlerini ve geleceklerini bu gelire bağlayan sosyal bir sınıftır. Kamu görevlilerinin geçimlerini sağlamada en önemli araçları maaşları olduğu için, kamu kurumlarındaki başarı ve verimlilik artışı ve personelin motivasyonunu yüksek tutabilmek için çalışan personelin aldığı ücret açısından doyumu ve kamu kesiminin ücret sistemi önemsenir.

Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu çalışmada Azerbaycan'ın geçmiş dönemlerin etkileri ve mevcut dönemin kamu personel yönetimi ve ilgili personel rejimi ışığında, kamu personeli ücret yönetimi ve politikaları incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Çalışma tarafımızdan bu alandaki adı geçen lisansüstü tezin içinden derlenmiş ve güncellenerek geliştirilmiştir. Bu çalışmanın kardeş ve dost ülke Azerbaycan'da kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi ve özellikle kamu personelinin ücret yönetimi konularında mevcut durumu tanıtmak ve geleceğe ilişkin çıkarımlar ve öneriler getirmek adına önemli olacağı düşünülmektedir. Azerbaycan'ı bu açıdan tanıtmaya yönüyle bu konulardaki akademik yazına ve ilgili kişi ve kuruluşlara faydalar getireceği de beklenmektedir. Lakin bu çalışma iki ülkeden iki araştırmacı ve bilim insanının birlikte ortaya koyduğu bir bilimsel çaba anlamında geleceğe de bir birikimdir.

Yöntem

Araştırma Deseni

Araştırmada kullanılan yöntemler ve araştırma biçimi olarak nitel yöntem ve yasal düzenlemeler ve akademik anlamda literatür taramaları yapılarak bu çalışma hazırlanmıştır. Özellikle bu konuları araştırma konusu edinmiş lisansüstü tezler, tarihi ve siyasi gelişimi anlatan kitaplar, Azerbaycan Anayasası ve konu ile ilgili yasalar, Azerbaycan Cumhuriyeti kamu kurumlarının hazırlayıp basımını gerçekleştirdiği kurumsal bülten vb. yayınları, Türkiye-Azerbaycan İş Konseyinin bu konulardaki eserleri tarafımızdan incelenmiş ve bu çalışmada ilgili kaynaklarda doküman analizi yapılmıştır: Örn. Türkiye-Azerbaycan İş Konseyi Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (2013, Nisan), Azerbaycan ülke bülteni, <https://www.deik.org.tr/uploads/azerbaycan-nisan-2013.pdf>, E.T.25.5.2017)

2. Azerbaycan'ın Anayasal ve Siyasal Tarihi Işığında Kamu Yönetimi Yapılanması

Azerbaycan, Güney Kafkasya'da Avrupa ile Asya arasında, Hazar Denizi'nin batısında yer alan ve Rusya, Gürcistan, Ermenistan, İran ve Türkiye ile Hazar Denizi vasıtasıyla Kazakistan, Rusya, İran ve Türkmenistan'la sınır olup, resmi ismi Azerbaycan Cumhuriyeti'dir. 11 şehir, muhtar cumhuriyetlerin sınırları içinde 3 şehir ve şehirlerin 13 ilçesi, 132 kasaba ile 1314 köy ve 4242 mezra-yerleşim yeri vardır. 125 milletvekilinden oluşan Milli Meclisi olan bu devletin en yüksek kurumu Prezident (Cumhurbaşkanı) ve Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilmiş olan Bakanlar Kurulu'dur. 150'den fazla devlet Azerbaycan Cumhuriyeti Devletinin bağımsızlığını tanımış ve Bakü'de 40'tan fazla devlet uluslararası bir kuruluş ya da temsilcilik oluşturmuştur. Azerbaycan Cumhuriyeti, 30'a yakın uluslararası teşkilatın üyesi ve 50'ye yakın uluslararası kuruluşla ilişkiler kurmuştur. İnsan potansiyelinin değerlendirilmesinde dünyada 90.sıradadır ve 1999 yılı verileriyle nüfusun %98'i okur yazardır (Azerbaycan Cumhuriyeti, <https://turk-dunyasi.cokbilgi.com/azerbaycan-cumhuriyeti/>)

Tarihsel süreçte incelendiğinde ülkenin topraklarında önemli miktarda azalma olduğu görülür. 1828'de Türkmençay Antlaşması ile Azerbaycan toprakları Kuzey ve Güney Azerbaycan şeklinde ayrılmıştır. Kuzey Azerbaycan Çar Rusya'sına, Güney Azerbaycan ise İran'a ait olmuştur. Kuzey Azerbaycan'ın yüzölçümü 114.000 km² iken, 1920'de SSCB döneminde Ruslar tarafından Dilican, Gökçe Gölü bölgesi ve Zengezur-Kafan ilçelerinin Ermenilere verilmesi ve bazı yerlerin de komşu ülkelerin sınırları içerisinde bırakılması ile 28.000 km² toprak kaybına uğramıştır. Söz konusu değişiklikler sonrası Azerbaycan Cumhuriyetinin günümüzde nihai yüzölçümü ise 86.600 km²'dir (Demirelli, 2012, 27).

Resmi verilere göre 10 milyonluk bir nüfusa sahip olan Azerbaycan'ın 2.5 milyonluk nüfusu ile başkent Bakü, ülkenin en büyük şehri ve hem Azerbaycan, hem de tüm Kafkasların en büyük limanıdır. Sumgayıt, Gence, Lenkeran da büyük şehirlerindedir. Nüfusun % 54.1'i şehirlerde, % 45.9'u ise köylerde yaşamaktadır. Halkın etnik dağılımı, Azerbaycan İstatistik Kurumunun 2009 yılı rakamları ile şöyledir: Azeriler (% 91.6), Lezgiler (% 2.2), Ermeniler (işgal altındaki Dağlık Karabağ nüfusu dahil % 1.4), Ruslar (% 1.3), Talışlar (% 1.3), Avarlar (% 0.6), Türkler (% 0.4), Tatarlar (% 0.3), Tatlar (% 0.3), Ukraynalılar (% 0.2), Tsakhurlar (% 0.1), Gürcüler (% 0.1), Kürtler (% 0.1), Yahudiler (% 0.1) ve diğer (% 0.1). Azerbaycan nüfusunun % 95'i Müslümandır. Dünyada nüfusunun çoğunluğu Şii Müslüman olan 3 ülkeden biri olan Azerbaycan'da (diğerleri İran ve Irak) Müslüman nüfusun % 70'i Şii'dir. Ayrıca Anayasasına göre din özgürlüğü olan laik bir ülkedir (Türk-Azerbaycan İş Konseyi DEİK, 2013, 2-3).

Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti, 1918'de kurulmuştur. 26.04.1920'de Kızıl Ordu sınırı geçerek Azerbaycan'a girmiş, 28.04.1920'de Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti kurulmuş ve ardından Sovyetler Birliği topraklarına katılmıştır. Ülkenin tekrar bağımsızlığını kazanması, 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılması ile gerçekleşmiştir (Zengin, 2014, 17).

Sosyalist sistemlerin çözülmesinden sonra gerçekleştirilen demokratik yerel yönetim sisteminin oluşturulması çalışmaları “yukarıdan aşağıya” ve yönetici elitlerin etkinliği ile gerçekleşmiştir. Yapılan yerel seçimlerde halkın ilgisi çekilememiş, katılım düşük çıkmıştır. Yerel yönetim geleneği, deneyimi ve bilgisi olmamanın verdiği bu ilgisizliğin yanında, demokratik yoksunlukların varlığı da etkindir (Güner, 1998, 2).

Azerbaycan Cumhuriyetinde yönetim merkezietçi bir nitelik taşımakta, birçok kamu görevi merkezden veya merkezin taşra birimleri aracılığı ile sürdürülmekte ve yerel yönetimlere az yetki devredilmektedir (Zengin, 2014, 37).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Anayasa 12.11.1995'te kabul edilmiş ve sonra 24.08.2002 ve 18.03.2009'de değişiklikler yapılmıştır. Bir “Başlangıç” kısmı ile başlayan Anayasa 5 bölümden oluşur: “Genel İlkeler, Temel Haklar, Özgürlükler ve Görevler, Devlet Egemenliği, Yerel Yönetimler, Hukuk ve Yasa”. Anayasanın 7.maddesinde devletin demokratik, hukuki, laik, üniter bir cumhuriyet olduğu belirtilmiştir. Yasama yetkisi Milli Meclis tarafından, yürütme yetkisi Devlet Başkanı tarafından, yargı yetkisi mahkemeler tarafından kullanılır (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası,

<http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan.htm>, E.T. 17.10.2017). Azerbaycan Anayasası, güçlü başkanlık sistemi ve yasaların üstünlüğüne dayanmaktadır (<http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm>, E.T. 25.05.2017). Resmi web sitesi, <http://www.president.az/azerbaijan/constitution>'dir.

Çalışmanın bu bölümünde Azerbaycan kamu yönetimi tarihsel süreçte Demokratik Cumhuriyet Dönemi, Sovyetler Birliği Dönemi ve Azerbaycan Cumhuriyet Dönemi şeklinde incelenmiştir. Burada amaç; kamu personel yönetimi ve içinde ücret yönetimini ele alacağımız Azerbaycan'ın kurumsallaşması süreci ve yönetim tarihi ile anlatmak ve tanıtmaktır.

2.1. Hanlıklar Devri

1840'lerden itibaren Azerbaycan'da "hanlıklar" adı altında yerli feodal devletlerin meydana gelmesinin sosyal, iktisadi, siyasal nedenleri vardır. Sefevi hükümdarlığı devrinde (1501-1736), Azerbaycan ve İran'da muhtelif tayfaların idaresi için, nüfuslu feodaller görevlendirilmiştir. Feodaller, merkezi yönetime uyum sağlamıyor, hazineye vergi toplamıyor, şah kanunlarını gözetlemiyordu. Hazinesinin giderek boşalması, muhtelif vilayetlerde sert rejimle ilgili isyanların çıkması, devletin yavaş yavaş yıkılması, hanlıkların yaranmasına güçlü etken oluyordu. Azerbaycan hanlıklarının yanında divanhana vardı. Divanhana'da han kendine yakın bildiği kişilerle birlikte önemli görüşmeler yapar ve son karar da hana ait olurdu (Ağamalı, 2007: 13, 17). Rus işgali sırasında Azerbaycan'da Kuba, Karabağ, Gence, Şeki, Şirvan, Bakü, Derbent, Talış, Erivan, Nahçıvan, Maku, Hoy, Erdebil, Karadağ, Marağa, Urmiye, Soucbulak hanlıkları, Kazak, Şemşeddil, Borçalı, İlisu, Şoragil, Pembek sultanlıkları ve Car-balaken özgür toplulukları vardı (İsmailov, 2014, 14-15).

2.2. Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti Dönemi (1920 Öncesi)

12.09.1801'de Kartli-Kahet Çarlığı'nın Rusya tarafından ilhak edilmesine ilişkin Çar Manifestosu ilan edilmiş, Rus ordusunun başkomutanı ve sivil yöneticisi tarafından yönetilmesi öngörülen Tiflis Vilayeti kurulmuştur. Kartli-Kahet Çarlığı'nın egemenliğinde olan Azerbaycan'ın bir kısmı bu vilayete dahil edilmiştir. 1828'de Türkmençay Antlaşması ile Kuzey Azerbaycan topraklarında bulunan tüm hanlıklar, Rusya'nın yönetimine geçmiştir. Bu anlaşma ile Azerbaycan topraklarının Rusya tarafından işgali sona ermiş ve Türkmençay Antlaşması, Azerbaycan'ın ikiye bölünmesini ve Kuzey Azerbaycan'ın, Çarlık Rusya'sı tarafından işgalini sağlamıştır. Daha sonra her alan ve kamu yönetiminde Rus yönetiminin etkisi görülmüştür (İsmailov, 2014, 15).

14.02.1918'de Tiflis'te Zakafkasya'nın (Şimdiki Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan bölgesi) yüksek yönetim organı olan Zakafkasya Seymi (ZS) kurulmuş ve 22.04.1918'de Kafkasya'nın bağımsızlığı ilan edilmiş, yani Zakafkasya Demokratik Federatif Cumhuriyeti (ZDFC) kurulmuştur. Fakat 3 halk arasında (Azerbaycan, Gürcü ve Ermeni) gerek iç, gerekse dış politika alanında keskin ulusal çıkar çelişkilerinin olması ZS'nin ve ZDFC hükümetinin somut adımlar atmasını engellemiştir. 28.05.1918'de Mehmet Emin Resulzade Azerbaycan'ın bağımsızlığını ilan etmiş ve aynı gün yeni demokratik devletin kurulduğunu hukuki açıdan tespit eden "İstiklal Beyannamesi" kabul edilmiştir (Rehimli, 2006, 36-37). Bu dönemde kamu yönetimi ve kamu personel yönetiminde Fransa ve Türkiye tecrübesinden yararlanılmaya çalışılmıştır. Fransa ve Türkiye'de olduğu gibi, tüm kamu kurumlarında çalışanlar kamu personeli statüsüne sahipti. Kamu kurum ve kuruluşlarında devamlı çalışanlar devlet memuru, geçici çalışanlar ve yardımcı personel ise devlet görevlisi (gullugçusu) olarak adlandırılmıştı (Zengin, 2014, 115).

2.3. Sovyetler Birliği Döneminde (1920-1991) Azerbaycan

28.04.1920'de Sovyet Rusya'nın işgali, Azerbaycan'da 71 yıl sürecek Sovyet egemenliğinin başlangıç tarihidir. Sovyet Rusya, bölgedeki üç ülkeyi içine alan bir Federal Trans Kafkasya Cumhuriyeti oluşturmuştur. 1922'de Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın da dahil olduğu bu devlet, Trans Kafkasya Sovyet Federe Sosyalist Cumhuriyeti olarak Sovyetler Birliği'ne katılmıştır. 1936'da Sovyet Anayasası bu cumhuriyeti kaldırarak, her bir cumhuriyeti ayrı bir cumhuriyeti olarak yeniden

yapılandırmıştır. Buna karşılık, Rusya Komünist Partisi Kafkasya Bürosunun bölge ülkeleri üzerindeki etkisi sürmüştür (Alkan, 2010, 46).

Azerbaycan'da anayasal sistemin temeli topraklarında Sovyet hükümetinin kurulmasıyla atılmıştır. ASSC'de, dört kez Anayasa kabul edilmiştir. ASSC'nin 1921, 1925, 1937, 1978 Anayasaları benzer düşünce ve ilkelerin sürekliliğini korumuş, daha çok ideolojik nitelik taşıyarak, topluma egemenlik eden siyasi rejimi, hukuk kurallarını ve devlet organlarını tanımlama görevini üstlenmiştir.

Sovyetler Birliği Komünist Partisi Yönetim Kurulu'nun aldığı tüm kararların ve Moskova'da bulunan merkezi yönetim tarafından hazırlanan genel devlet yönetim planlarının federe devletler tarafından şartsız uygulama zorunluluğu vardı. Yani devlette tam bir merkezîyetçilik ve totalitarizm hâkim idi. Demokrasinin varlığı ise sadece yasalarda mevcuttu, uygulaması söz konusu değildi. Bu nedenle kendilerine özgü bir yönetim yapısına sahip olmayan federe devletlerde kamu personeli yönetim sisteminin geliştiğini söyleyemez (Rehimli, 2006, 53).

Ayrıca Sovyetler Birliği'nin kamu personel yönetiminde memur-işçi ayrımı yoktu. Özel sektör gelişmediği, tüm işletmeler devletin kontrolünde olduğu için, çalışanlar da, devletin işçileri idi. Sovyetler Birliği'nin idari teşkilatında memur statüsünde bulunan 3 kategoriden söz edilebilir. 1.kategoriye Sovyet Birliği'ni yöneten komite üyeleri ve federe devletlerin başlarında bulunan üst düzey yöneticiler, 2.kategoride ise alınan kararların icrası ile görevlendirilen memurlar, 3.kategoride bulunan memurlar ise günlük büro işleri ile görevlendirilmiş kişiler vardı (Hasanov, 2005, 95). Sovyetler Birliği'nde memurlar sözleşmeyle işe alınmaktaydı. İşe almada Komünist Parti üyesi olmak zorunlu idi. Bu yasal olarak mevcut olmasa da, uygulamada en önemli özellikti (Rehimli, 2011, 34).

2.4. Azerbaycan Cumhuriyeti Dönemi (1991 Sonrası)

18.10.1991'de Azerbaycan Yüksek Sovyeti, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bağımsızlığının Yeniden İhdas Edilmesine Dair Kanunu" kabul ederek, Azerbaycan'ın bağımsızlığını dünyaya ilan etmiştir (Pamuk, 1995, 57). Azerbaycan'ın bağımsızlığını elde ettiği günden günümüze kadar olan kamu yönetimi reformları 4 aşamaya ayrılabilir (Rehimli, 2006, 57-60):

- 1991-1993 Dönemi: Kargaşa ve devlet yönetiminde istikrarın kaybı dönemi
- 1994-1995 Dönemi: Siyasi istikrarın restorasyonu dönemi
- 1996-1998 Dönemi: Ekonomik atılımın ve kamu yönetimi reformlarının başlangıç dönemi
- 1999 Yılı Sonrası Dönem: Etkili kamu yönetimi sisteminin oluşturulması dönemi.

1991-1993 döneminde Azerbaycan Cumhuriyeti, bağımsızlığını elde ettiği ilk dönemlerde ülkede mevcut olan gergin sosyal-siyasi durum, iktidar mücadelesinin güçlenmesi, Ermenistan'ın Azerbaycan'a doğrudan saldırısı, 1 milyondan fazla mültecinin olması, ekonomik ilişkilerin kırılması, enflasyon, finans-bankacılık sisteminin iflası toplumu sarsmış, siyasi ve ekonomik krizi hızlandırmış, sosyal gerginliğin artmasına neden olmuştur. Bağımsızlığın ilk yıllarında üst düzey kamu görevlilerinin ve kamu memurlarının kamu yönetimi alanında deneyimlerinin olmaması, kamu yönetiminde ilişkilerin bozulmasına, devlet krizinin daha da derinleşmesine ve kritik düzeye ulaşmasına neden olmuş, devlette istikrarın kaybedilmesine, iç savaş ve bağımsızlığın kaybedilmesi tehlikesinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Ceferov, 2004, 51).

1994-1995 döneminde 12.04.1994'te imzalanan ateşkes sözleşmesiyle Azerbaycan ve Ermenistan arasındaki askeri operasyonlar bitmiştir. 20.09.1994'te Bakü'de, Azerbaycan'la dünyanın en büyük 11 petrol şirketi arasında, tarihe "Yüzyılın Anlaşması" olarak geçen bir sözleşme imzalanmıştır. Bağımsız Azerbaycan'ın ilk Anayasası bu dönemde, 1995'te kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (İsmayılov, 2006, 48).

1996-1998 döneminde, 1996'da Yasal Reform Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyon kamu yönetimi sisteminin gelişmesi, devlet hizmetinin örgütlenmesi ve iyileştirilmesi, kamu görevlilerinin sosyal haklarının korunmasına yönelik yeni normatif ve hukuki düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır. 29.12.1998'de "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Yönetim Sisteminde Reformların Yapılması İçin

Devlet Komisyonunun Kurulmasına İlişkin Kararname” imzalanmıştır. Kararnamede devlet yönetim sisteminde yapılması öngörülen reformlar dört başlıkta belirlenmiştir (Rehimli, 2006, 58):

- Kamu harcamalarının yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Denetim sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Devlet yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Hukuk ve yargı sisteminin yeniden yapılandırılması.

Bu dönemde üçüncü önemli gelişme olarak kamu yönetimi alanı için çağdaş koşullara uygun uzmanlar hazırlanması, memurların profesyonelliğinin artırılması, kamu yönetimi alanında bilimsel araştırmaların yapılması için 03.01.1999’da kararnameyle, Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Yönetimi Akademisi kurulmuştur.

1999 Yılı Sonrası döneminde Azerbaycan kamu yönetiminin kendine özgü sağlam bir yapısı için, 1999 yılı sonrası reform çalışmaları, kabul edilmiş kararlar, gerçekleştirilmiş projeler ayrı bir önemdedir. Eylül 2001’de yürürlüğe giren “Devlet Gulluğu Hakkında Kanun”da memurluk ve devlet görevlileri kavramları ile kamu görevlilerinin hak ve görevleri tespit edilmiştir. 2007’de yürürlüğe konulan “Devlet Memurlarının Etik Davranış Kaideleri Hakkında Kanun”da devlet memurlarının davranış kuralları belirtilmiştir.

3. Sovyetler Birliği Döneminden Bugüne Azerbaycan’da Kamu Personeli Ücret Yönetimi ve Politikaları

Demokratik bir hukuk devleti olan Azerbaycan Cumhuriyetinin modern devlet gulluğu ilişkileri, 20.yüzyılın başlarından itibaren gelişmiştir (Memmedov, 2013, 327). Sovyetler Birliği döneminde zaman zaman kamu personeline ilişkin çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler arasında 1922’de kabul edilen devlet kurumlarında hizmet kuralları ve 1932’de uygulamaya konulan ve hiyerarşik yapıda disiplin kurallarına ilişkin olan tüzük, Sovyetler Dönemi İş Kurumunun 1967’de onayladığı görevler listesi sayılabilir. Bu dönemde, profesyonel kadro olarak bütünsel bir kamu personeli olgusu bulunmadığı gibi, ortak bir personel yönetim sistemi de yoktur. Kayırmacılığın öne çıktığı ve belirleyici olduğu, ayrıca kamu personel yönetiminin siyasal hale getirildiği bir kültürde, sayıları 100’ü aşan bakanlıklar ve devlet kurumları, kendi içlerinde personel sistemleri geliştirmiştir. Kamu yönetimi gelişimi ve devlet politikalarının oluşturulmasında, bürokraside menfaat ilişkileri hâkim bir unsurdur (Mahmudov, 2005, 36-37).

Sovyetler Birliği döneminde kamu personeli yönetim sistemine bakıldığında memur ve işçi ayrımının olmadığı görülür. Özel sektör gelişmediği ve bütün işletmeler de devlet denetimi altında olduğundan, çalışanlar da devlete ait işçiler olarak kabul edilmiştir. Ancak yönetim örgütlenmesinde memur konumunda bulunan 3 kategoriden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, yönetici durumundaki komite üyeleri ile federe devletlerin başında bulunan tepe yöneticileridir. Bu kişiler, ülke yönetiminde alınan kararlarda söz sahibi olmuştur. Diğerleri ise alınmış olan kararların yerine getirilmesi için görevlendirilmiş memurlar olup, İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmiştir. Üçüncüsü ise, günlük büro işleriyle görevlendirilen memurlardır (Mehdiyev, 2008, 53).

Sovyetler Birliği döneminde memurlar sözleşmeyle istihdam edilmiştir. İşe alınırken özellikle komünist partili olma zorunluluğu vardır. Bu durum yasalarda yer almamakla birlikte, uygulamada öne çıkan bir özelliktir. O dönemde personel sınıflandırması ve kadrolaşma bulunsa da kariyer ve hizmet içi eğitim henüz gelişmemiştir. Daha ziyade ideolojik amaçlara yönelik eğitim verilmiştir. Ancak diploması mesleği bunun haricindedir ve bu meslekte kariyer ve hizmet içi eğitim önemlidir.

Memurların kontrolü ve eşgüdümünü her kurumda yer alan personel işleriyle görevli olan komisyon sağlamıştır. Bütün personel işleri, merkezde yer alan Devlet Personel Komisyonu tarafından yürütülmüştür. Zira her memurun istihdamı hususunda önce Maliye Bakanlığı’nın bir kadro ayırması gerekirdi. Bakanlık bu yöndeki bir atama ya da yeni istihdam yeri oluşturmanın kuralları dâhilinde olup olmadığını kontrol ederek izin verirdi.

Memurların yükümlülüklerini tespit eden bir takım broşür ve kitapçıklar bulunmasına karşın, memur haklarına yönelik olarak bir şey yoktur. Memur istihdamında herhangi bir sınav olmamakla birlikte, ücret sistemi de belirsizlik içindedir. İşçilerin çoğu devlet memurlarından daha çok ücret almaktaydı (Rehimli, 2011, 33-34).

Dolayısıyla Sovyetler Birliği ve birlik kapsamında federe devlet seviyesinde bulunan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde günümüzdeki anlamıyla bir kamu personel yönetim sisteminin yer almadığı görülmektedir. Nitekim 1980'lerin başında toplumun demokratikleşmesini öngören 'perestroyka ya da yeniden yapılanma ideolojisi' ortaya çıkarak, Sovyetler Birliği yönetim sisteminin 1990'ların sonunda tümüyle çökmesine yol açmıştır.

Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte 1991'de bağımsızlığını tekrar kazanan Azerbaycan, demokratikleşmek için hemen, hızlı ve önemli aşamalar kaydetmiştir. Öncelikle Azerbaycan Anayasası yürürlüğe konulmuştur. Zira herhangi bir ülkede demokratik bir sistemin kurulabilmesi ve bu kapsamda ilgili kurumların oluşturulması için en önemli adım Anayasasının hazırlanmasıdır. Başka bir ifadeyle, yeni bir anayasa, bir milletin geçmiş yönetimden kopup, yeni başlangıç yapmak durumunda kaldığında gereklidir (Akberov, 2009, 18).

Ülkede merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişle, kamu finansmanı ve maliyesinde oldukça radikal değişiklikler gerektirmiştir. Devletleştirilmiş bir ekonomi olan SSCB ekonomisinde, vergiler kaynaktan kesilmiş ve vatandaş resen vergi ödemiştir. Ayrıca söz konusu ekonomide kişilerin gelirleri devletin harcamalarına ve kişilerin harcamaları devletin gelirlerine denktir; bu nedenle de esas önemli olan devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının tespitidir (Rehimli, 2006, 51). Serbest piyasa temelli bir ekonomide ise, fiyatlar serbestleştirildiğinden, bağımsızlık sonrası piyasa ekonomisine geçiş süreci içerisine giren Azerbaycan'da devletin finansmanı konusunda da köklü değişikliklerin yapılması gereksinimi doğmuştur.

Azerbaycan'ın bağımsızlığı sonrasında ülkede yoksulluk oranında artış görülmesi, sosyal yardıma muhtaç olan nüfus sayısının aşırı artması vb., devleti, halkın yaşamını normal bir düzeye getirmek için bu doğrultuda önlemler almaya yönlendirmiştir. Bu nedenle ilk olarak yasal zeminin hazırlanması çalışmaları başlatılmış ve 1992'de ordu mensuplarının emekli maaşıyla temini, malullerin sosyal güvenliği ve vatandaşların emeklilik teminatı hakkında 20'ye yakın kanun kabul edilmiştir. Bir geçiş dönemi olarak bu yıllarda ekonomik değişiklikler, farklı kategorilerde bulunan kişilerin durumlarının açıklığa kavuşturulması, yasanın kendi içindeki çelişki, aynı zamanda diğer yasalarla ilişkileri aydınlatmak ve ilişkilendirmek için değişiklikler yapılmıştır. Sonuçta kanunun temel amaçlarından biri olan tek emeklilik sistemi düşüncesi hedefine ulaşamamıştır, zira bu konuda farklı kanunların olması, ayrı kişilere ayrıcalıklı koşullarla emeklilik hakkının tanınması uygulamaları maalesef bu yasanın amacına ters düşmekteydi. Bu süreçten sonra 1997'de Sosyal Sigorta Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun, vatandaşların emeklilik teminatı hakkındaki kanunun boşluklarını dolduracak özellikte yenilikler getirmiş ve farklı kategorilerde yer alan vatandaşlara (noter, vekil, serbest muhasebeciler gibi) sigorta hakkı tanınmasını temin etmiştir. Yapılan tüm bu çalışmalar, yeni Cumhuriyet'in başlangıç aşamasının sosyal güvenliğin geliştirilmesi, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet ilkelerinin daha önem kazanması yönünde başarılı adımlar olarak değerlendirilebilir (Hüseynov, 2010, 100-101).

Kamu yönetimi reformu, geçiş sürecini yaşayan ülkeler için oldukça elzem ve bir o kadar da zorunlu bir dönüştürme politikasıdır. Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş, ekonomik sistemle birlikte yönetsel yapının da aynı doğrultuda yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Azerbaycan da bağımsızlığına müteakip, söz konusu yönetsel reform uygulamalarını gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu dönem, yeni yapıların oluşturulmasıyla birlikte bu yapılara işlerlik kazandırıldığı yılları kapsamaktadır. Dönem içerisinde yeni yapıların oluşturulması tamamlanarak, bu yapıların görev ve faaliyet alanları özel ve ayrıntılı yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Nitekim ülke kamu personel sisteminin oluşturulması, yerel yönetimlerin oluşturulması gibi adımlar, reformların ikinci döneminde gerçekleştirilmiştir. Günümüzde Azerbaycan yönetsel yapısı içerisinde faaliyet gösteren birçok yönetsel

yapının teşkilat kanunları, bu dönemden kalma yasal metinlerdir (Alkan, 2010, 83). Söz konusu reformların oluşturularak hayata geçirilmesi amacıyla dönemin başkanı Haydar Aliyev tarafından 29.12.1998'de yürürlüğe konulan ferman ile "Kamu Yönetimi Reform Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon, bizzat başkanın riyasetinde toplanmış ve merkezi yönetsel yapının diğer tepe nokta yöneticilerinden oluşmuştur. Söz konusu yapılanmayı, Azerbaycan için yönetsel reformun önemini ortaya çıkaran bir veri olarak kabul etmek mümkündür (Rehimli, 2006, 58-59).

Esas olarak Azerbaycan'da yönetsel reform dönemi, yeni yapının bütünüyle oluşturulmasından sonra başlamıştır. Bu sürecin başlangıç yılları olarak yeni yönetsel yapının örgütlenme bağlamında oluşturulması ve temelini sağlamlaştırılmasına müteakip, yeni yapının işlevsel fonksiyonlarını ifa etmeye başladığı 2000'li yılların başlarını göstermek mümkündür. Bu dönemle birlikte esas amaç, yeni yönetsel yapıda ortaya çıkan yönetsel/işlevsel sorunların bertaraf edilmesi ve yeni yapının geliştirilmesiyle etkinlik ve verimliliği yükseltmektir.

Böylelikle Vergiler Bakanlığında gerçekleştirilmiş yapısal reformlar sonucu çalışanların sayısı %40 oranda azaltılmıştır. Emek ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, emeklilik konusunda tüm görevlerini Sosyal Güvenlik Fonuna devretmesi ile, 1500 memur ve işçisini de bu fona geçirmiştir. Özellikle çalışma alanındaki 150 kişilik işçi ve memuru ihtisara salmışlardır. Bu reformlar kamu yönetimi sisteminde çalışanların daha uygun sayıda belirlenmesi ve gelecekte devlet memurluğunda ücretlerin artırılması bakımından önemli olmuştur. Özellikle uluslararası mali kuruluşların önerileri ile merkezi kamu yönetimi kurumları ile özel sektör arasında verimli iletişim bağının teşkili için yapısal çerçeve geliştirilmiştir (Aslanov, 2007, 251).

3.1. Azerbaycan Emek Mecellesinde Ücret Yönetimi ile İlgili Politikalar

Azerbaycan Emek Mecellesinin (<http://www.e-qanun.az/code/7>, E.T. 17.10.2017) ya da iş kanununun bir özelliği, Türk Hukukundan farklı olarak memurları da içermesidir. Bu doğrultuda Türk hukukunda söz konusu olan memur ve işçi ayrımı burada yer almamakta, yasa, temelde her iki grubu da kapsamına almaktadır. Nitekim md.5/2'ye göre, devlet memurları ya da gullukçulara, savcı, polis ve diğer koruma organları memurlarına, onların hukuksal konumunu düzenleyen mevzuat hükümlerindeki özel düzenlemeler de göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Söz konusu düzenlemelerde, memurların iş, sosyal ve ekonomik hakları bir bütün olarak ele alınmamışsa da, ilgili kanunda öngörülen hükümler onlara da uygulanmaktadır.

Diğer taraftan yasa, bazı kişileri de uygulamadan ayrı tutmuştur. Buna göre askeri görevliler, mahkeme hakimleri, milletvekilleri ile belediye memurlarına, karşı devletin hükümleri ile kendi ülkesinde çalışma sözleşmesi imzalayarak Azerbaycan'da faaliyetlerini sürdüren kurumlar, şube ve temsilciliklerde yerine getiren yabancılara ve sözleşmeli iş alan müteahhit ve başka mülkiyeti ilgilendiren sözleşmelerle iş alanlara bu yasa uygulanmamaktadır (Uşan, 2005). Emek Mecellesinin 6.maddesinde sözü edilen kesim sivil kamu yönetimi olmakta ve askeri personel kapsam dışında tutulmaktadır. Bunun yanında tanım, kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler esnasında çalıştırılan kişileri de kapsamıştır. Zira bu kişiler, hizmete belirli bir süre ve iş için özel hukuk kurallarına uygun olarak özel hukuk tüzel kişisi üzerinden geçici olarak bağlanan şahıslardır. Dolayısıyla işe alımın sorumluluğu da kamu kesiminde değildir (Güler 2005, 107). "Devlet Gulluğu Hakkında Kanun"un 14/1 maddesinde devlet memuru, yasayla belirtilen esaslara göre, ücreti devlet tarafından ödenmek üzere, kamu hizmeti görevini sürdüren ve Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağlı kalacağına yemin eden ve Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı olduğunu belirtmektedir. Yönetsel görevlerde yer alan devlet memurları da, devletin yetkili kişileridir. Diğer kamu görevlileri ise sözleşmeli personel olarak görevlerini yerine getirmekte ve ilgili kanunun hükümleri ise onlara uygulanmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde ise sözleşme rejimi, statü sisteminin aksine, kariyerden ziyade iş tanımına dayanan ve personelin herhangi bir konum veya iş güvencesine sahip olmadığı bir çalışma türüdür. Personel sisteminde de bu tür bir işe alım geniş uygulama olarak kabul edilmiştir. Devlet memurları haricinde, sözleşmeli personel olarak istihdam edilen doktor, öğretmen, öğretim görevlileri, akademisyenler, polisler ve savcılar gibi görevlileri istihdam eden kuruluşları ve mekanizması kendi

kural ve yasalarıyla belirlenen hizmet alanlarını içermektedir. Bunların konumu veya iş güvencesine ilişkin hükümler, kurumların kendi yasalarıyla Emek Mecellesinde belirtilmiştir (Rehimli, 2009a, 384). Emek Mecellesinin 3.maddesine göre ise işçi, ilgili kurum başkanı ile yazılı sözleşme imzalamak suretiyle ücreti ödenen şahıstır. Kanununun 4. maddesinde ise sözleşmeli kamu personelini, ilgili kurum başkanıyla yazılı sözleşme imzalayan ve ücreti devlet bütçesinden ödenen kişi olarak belirtmiştir.

Emek Mecellesi 77.maddesinde ise iş sözleşmesine son verilen işçilerin tazminatları belirlenmiştir. 77/3 maddesinde ise bazı kısımlar iptal edilirken, işçilerin aldığı ücretlere ortalama bir rakamla işten çıkarma tazminatı ve işten çıkarıldığı günden itibaren yeni bir işte çalışmaya başlayana kadar ikinci ve üçüncü aylar için ortalama ücret ödeneceği eklenmiştir. İşe kabul eden 77/1 maddesi ile 56/2 maddesi ile belirlenmiş uyarı süreleri yerine çalışan kişiye, kendi onayı ile asgari iki aylık ücreti bir defada ödenerek iş sözleşmesi sona erdirilebilmektedir. Bu kural, işe alındığı zaman, işe alan taraf, çalışan kişiye bir başka uygun bir iş sunmamaktadır. İşe alanın inisiyatifinde olduğundan, iş sözleşmesinin iptal tarihini ilgili şahıs tespit etmektedir. Uyarı süreleri yerine asgari iki aylık ücret, son iş gününde ödenmektedir. Çalışan kişi işten çıkarıldığı günden itibaren yeni işe girene kadar, 2.ve 3. ayları için ortalama ücret, genel istihdam idaresi ve yerel organlarca kişiye verilen ilgili arayışlar esasında ödenmektedir. Aynı referans, işi bıraktığı günden başlayarak bir aylık süreçte, ilgili istihdam idaresi ve yerel organlarda kayıtlı olan şahıslara verilmektedir. Bu ödemeler, işe alan kurum iptal edildiğinde de mülkiyeti, işlemi gerçekleştiren tüzel kişi tarafından karşılanmaktadır (Muradova, 2014, 407).

3.2. Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'da Ücret Yönetimi ile İlgili Düzenlemeler

Yeni ekonomik ilişkilerin şekillenmesi, devlet yönetim sisteminde radikal reformların yapılmasını gerektirmiştir. 1998'de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kanunla, yönetim sisteminde reformların gerçekleştirilmesi için bir devlet komisyonu oluşturulmuştur. Buna göre, demokratikleşme ve pazar ekonomisi alanında yapılması düşünülen reformlar, devlet yönetimindeki etkinlik ve verimliliği arttırmalı, ekonominin gelişmesi için uluslararası standartlardaki hukuki yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Daha sonraki süreçte yapılan reformlarla çok sayıdaki devlet kurumları ve bakanlıkların görevlerine son verilmiş, yeni oluşturulan merkezi yönetim kurumlarının yetkileri saptanmış ve devlet memurlarını konu alan "Devlet Gulluğu Hakkında Kanun" yürürlüğe konulmuştur (Akberov, 2009, 49-50).

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, kamu kuruluşlarında belirli ücretle, belirlenmiş bir kadro ve konumda çalıştırılan kişilerin toplamıdır. Bu kişilerin hangi konumlarda istihdam edilebilecekleri de ilgili yasalarla tespit edilmektedir (Ayman Güler 2005, 107). Kısacası Azerbaycan'da istihdam "Devlet Gulluğu Hakkında Kanun"un 14. maddesi uyarınca devlet memuru, Emek Mecellesi'nin 3. ve 4. maddelerine göre sözleşmeli kamu personeli ve işçilerden ibaret olmaktadır.

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun; yasama, yürütme ve yargı kurumlarının yürütme organlarında kamu hizmeti sunan görevlileri içermektedir. Askeri alanda görevliler, polisler, hakim ve savcılar, devlete bağlı kurumlarda çalışanlar, öğretmenler, doktorlar ve akademisyenlerle bilim adamları bu yasanın kapsamına alınmamıştır. Azerbaycan'da askeriyede çalışan kamu görevlilerine silahlı kuvvetlerle ilgili yasalar uygulanmaktadır. Devlete bağlı kurumlarda çalışanlarla kamu görevlilerine ise, kendilerine ilişkin mevzuat ve Emek Mecellesi'nin ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Mecelle'nin 5/2 maddesinde de, kanun, kamu görevlilerinin yanı sıra, savcı ve diğer güvenlik görevlilerine, ilgili hukuksal kural ve kararlar göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Bu kararlarda personelin çalışma, sosyal ve iktisadi hakları tam anlamıyla ifade edilmemiş ise de, yasada belirtilen ilgili normlar aynı şekilde onlara da uygulanmaktadır. Kanununun 34.maddesinde ise, kamu görevlilerine ilişkin olarak yasada belirtilmeyen hususların, Emek Mecellesi ile düzenleneceği belirtilmektedir (Rehimli, 2009a, 385).

Devlet Gulluğu Hakkında Kanun'un ilk bölümü kamu hizmetinin anlamı, amacı ve temel esaslarını içermektedir. 2. ve 3. bölümlerde, devlet organlarının sınıflandırılması yapılmıştır. 4.bölüm ise, devlet memurunun tanımı, hak ve yükümlülükleri ile uyması gereken yasakları kapsamaktadır. 5.bölümde de kamu görevlerine alınma usul ve koşulları, hizmet koşulları ve biçimleri, görevde ilerleme ve terfi ile görevin sona ermesi ifade edilmiştir. Kanunun son bölümünde ise çeşitli hükümler yer almaktadır.

Yasanın genel amacı, devlet memurluğunu sağlıklı bir yapıya ve sağlam bir konuma ulaştırmak, kamu hizmetine girişte sınav yöntemini uygulamak, ücret sistemini iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil temellere dayandırmaktır. Buna ilişkin olarak yasanın ilk maddesinde, ülkede, devlet ile devlet memuru ilişkilerinin ve memurlarının hukuki konularının bu yasayla düzenleneceği belirtilmiştir. (<https://www.azadliq.org/a/1938264.html>)

Bunun yanı sıra, Azerbaycan kamu personel sistemindeki temel yasa olarak benimsenen Devlet Gulluğu Hakkında Kanun, bu sistemi bütünüyle kapsamamış, kamu personeli ile işçi ayrımları tam anlamıyla aydınlatılmamıştır. Başka bir anlatımla, yalnızca memurların görev başlangıcında yemin ettikleri, sözleşmeli personel ile yardımcı görevleri yerine getirenlerin ise bu zorunluluklarının olmadığı bir fark olarak belirtilmiştir. Ayrıca yasada, çözümlenmeyen birtakım konuların, diğer yasalar ya da yönetmeliklerle düzenleneceği ifade edilerek ayrıntıları üzerinde durulmamıştır (Rehimli, 2008, 55).

Kanunun 2/2 maddesi kanunun yasama, yürütme ve yargı organlarının yürütme mercilerinde görevlerini sürdüren ve ilgili mevzuatın uygulandığı memurlarla aynı hizmeti sunan kamu görevlilerini kapsam dışı bırakmıştır. Yasanın uygulanması gereken kurumlar da temelde farklı özelliklere sahiptir. Dolayısıyla bu kurum personeli aynı kapsama almak ya da bu kadar farklı mesleklere sahip olan personeli tek bir yasa bünyesine almak, gelecekte birtakım problemlerin ortaya çıkmasına da yol açabilecektir (Hasanov, 2009, 132).

Azerbaycan Devlet Memurları Kanunu'nda, memurların, koşulların oluşmasında talep üzerine ve yasal olarak, yaş haddinden dolayı, malulen ve yönetimin de istekleri doğrultusunda emekliye ayrılma durumu yer alır. Memur, emeklilik aylığına hak kazanabilmek için asgari 5 yıl, devleti için çalışmalıdır. Emekliye ayrılan memurun, görevindeki maaşının miktarının değişmesi durumunda emekli aylığı da buna göre yeniden hesaplanmaktadır (Rehimli, 2008, 76-77).

Azerbaycan'da emeklilik sisteminde üç çeşit emekli aylığı ödeme sistemi yer almaktadır. Bunlardan ilki, tüm devlet kurumlarında belirlenmiş olan, zorunlu olarak devlet sosyal sigorta primi ödenmesine bağlı olan emeklilik hakkı, diğeri ise yaşlı, malul ve aile reisinin kaybedilmesiyle ortaya çıkan sosyal güvence haklarının korunmasına yönelik olarak devletçe tespit edilen emeklilik hakkı, sonuncu ise özel sektörde çalışanlar için öngörülmüş olan emeklilik hakkıdır (Rehimli, 2011, 91-92).

Memurların liyakat hakkı ise, ilgili kanunun 4.maddesinde yer alan ilkelerden biri olarak kayırmacılığı engellemede getirilen bir ilkedir. Aynı maddeye göre devlet memurları, kamu hizmetine girişten itibaren, zamanla ilerleme ve terfi gibi tüm aşamaların liyakat sistemine dayandırılması ve sistemin adil ve eşit olanaklarla uygulanması güvencesine sahiptir. Günümüzde Azerbaycan kamu personeli sisteminde de söz konusu liyakat ilkesinin uygulanması için önemli çaba harcanmaktadır. Zira bu doğrultuda yolsuzluk ve rüşvet olaylarının önüne geçileceği düşünülmekte ve bu ilkenin uygulanması dahi memuru, sistemin esas üyesi yapacaktır (İsmayılov, 2013, 78).

Azerbaycan Devlet Memurları Kanunu'nun 16.maddesinde yardımcı ve idari görevlerin gruplandırılmasına uygun olarak bu görevlerde yer alan memurlara çeşitli uzmanlık dereceleri tahsis edilmektedir. Devlet memurunun derecesi ise onun uzmanlık seviyesini göstermekte, bulunacağı kamu hizmeti görevlerinin kategorisini belirtmekte, memura ilâve ücret ve sosyal güvenceler sağlamaktadır. Kanunun 19/3 maddesiyle devlet memurlarına tanınan aylık hakkı, genelde ilgili kanunun 22.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre aylık, memura hizmetleri karşılığında her ay peşin ödenen bir ödenek olmakta, miktarı ise yetki, sorumluluk derecesi, ihtisas seviyesi ve hizmet süresine bağlı olarak değişmektedir. Bunun yanı sıra bulunulan yer, işin zorluğu ve tehlike derecesine göre de ilave maaş alabilmektedir. Hâkimiyet yetkisini kullanan memurlara da maaş haricinde ilâve ödenek verilmektedir. Sözü edilen memurların listesi ise, Bakanlar Kurulunca düzenlenmektedir (İsmayılov, 2013, 81). Memurların, aylık çalışma saatleri haricinde 5 saatten daha fazla çalışmalarında, normal zamana göre saat başı ücretinin iki katı ek ödenek almaktadır. Aylığın dışında, görev yeri değişimi ya da bir başka yere geçici olarak tayin edildiklerinde de 'yolluk' adı verilen ilâve ödenekten yararlanmaktadırlar. Bu ödenek, memurun yol giderleri ve günlük gereksinimlerini sağlamayı amaçlamakta ve aylık derecesine göre de değişebilmektedir (Rehimli, 2008, 112).

Devlet Memurlarının Ödüllendirilmesi Kuralları Hakkındaki Tüzüğe göre, devlet memurlarını, görevlerini başarıyla yerine getirmeleri durumunda ve ulusal bayramlarda ilgili devlet kurumu, görevli başkanının onaylamasıyla kolektif ya da bireysel olarak mükafatlandırılma hakkı da bulunmaktadır. Devlet memurları gerek milli gerekse diğer önemli günlerde bir aylık ücret tutarında ödüllendirilmektedir. Kişisel olarak ise, görevinde başarı durumuna göre ilgili kurum başkanının onayıyla parasal olarak ödül almaya hak kazanmaktadır. Kanuna göre maddi yönden mükafatlandırmanın, memurlar açısından terfi vb. gelişmelerde önemi yoktur (Mehdiyev, 2008, 68).

3.3. Azerbaycan'da Devlet Memurluğu Sisteminde Reform Çalışmaları

Azerbaycan'da kamu yönetimin yapısında yürütülen reformlar sonucu önemli yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sovyet Rusya döneminde elit gruplarla, askeriyeğe mahsus olan devlet görevlisi olmanın esasları 1832'de yürürlüğe girmiş olan "Devlet Gulluğu Hakkında Nizamnameler" ile, daha sonra ise 1834 ve 1861 yılı reformlarıyla kamu görevlilerinin sivilleştirilmesi yönündeki çalışmalarla sürdürülmüştür. 1896'da Sovyet Rusya'da rasyonel ve ihtisaslaşmış kamu personel sisteminin belirli bir seviyede oluştuğu söylenebilir. Yeni kurulan Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nde devlet memurluğu ya da gulluğuna ilişkin çok önemli kararlar verilmiş, sistemin milli devletin temel dayanaklarından biri olarak kurulmasına çaba gösterilmiştir. Özellikle 1919'daki "Mebusluk ve Memurluk Hakkında Kanun" belirtilmelidir, çünkü bu yasayla kamu ve siyasi görevlerin birbirinden ayrılması sağlanmıştır (Aslanov, 2007, 283).

1920'de ise, devlet memurlarının tam olarak düzenlendiği bir liste yayınlanmıştır. Bu belgeyle, dönemin devlet memurlarına ilişkin somut sonuçlara varılabilir. Sovyetler Birliği Döneminde 1922'de, devlet idare ve işletmelerinde gulluk hakkında geçici kuralların yanı sıra, uzun bir süreçten sonra Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Devlet Emek Komitesi'nin 1967 tarihli kararıyla görev listeleri belirlenmiş, alınan bu kararlar da Sovyet Rusya Döneminde kamu yönetiminin devlet yönetimi ve personel sisteminin de en önemli görevleri listesi olan nomenklaturasının kurulmasına katkıda bulunmuştur (Aslanov, 2007, 284).

Bağımsızlığın kazanılmasından sonra Azerbaycan'da devlet yönetimi ve kamu personel sisteminde de önemli reform çalışmaları başlatılmış ve devlet memurluğuna ilişkin 23 yasa kabul edilmiştir. Bu kararlarla memurluk sisteminin yeniden yapılanması, devlet personel yönetim konseyinin kurulması, zorunlu memur sigortası, emeklilik hakkı, ücret politikaları, personel teşvikleri, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, personel istihdamı, görevlerin kategorize edilmesi ve devlet personel komisyonu gibi önemli konularda çalışmalar başlatılmıştır.

2000'de yürürlüğe giren Devlet Memurları Hakkında Kanun ise ülkede, kamu personeli yönetiminde önemli bir reform aşamasıdır. İlk defa bu dönemde devlet sektöründe görevli olanların faaliyetlerinin kanuni temelleri, ilke ve esasları ayrıntılı olarak belirlenmiştir. İlgili kanun, yürütme erkinin kurumları ile yasama ve yargı erkinin bürokratik organlarında çalışanları kapsamaktadır. Ancak Başsavcılık, adalet, milli istihbarat, gümrük, vergi, iç ve dış işleri ile ulusal bankada görevli olan devlet memurları, yasanın ilkelerine göre kabul gören özel kanunlarla faaliyet göstermektedirler (Yanq ve Şabanov, 2004, 125).

2002-2004 yılında gerçekleştirilen, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devlet Memurluğunun Ekonomik Stratejisi ve Ödeme Politikasının Uygulanması Projesi", ülkedeki kamu personel sisteminde reformun gerçekleştirilmesinde önemli aşamalar kaydetmiştir. Projenin temel amaçları, kamu yönetimi sisteminde çok yönlü reform sürecinin başlatılarak geliştirilmesi, Devlet sektöründe personelin yönetiminin tek düzenleyici ve kurucu yapısının oluşturulması hususunda önerilerin verilmesi, Devlet memurluğu ve kamu yönetim alanında reformların bilimsel altyapısının inşa edilmesidir (Aslanov, 2007, 286).

2006'da tamamlanmış olan projenin getirdiği önemli sonuçlardan biri ise, 2005'te kurulan Devlet Plan Komisyonudur. Bu komisyon, devlet memurluğuna ilişkin konularda tam yetkiye sahip olan bir devlet organıdır. Bu komisyon, 2006'da Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile onaylanan ve Birleşmiş Milletler

Kalkınma Programı ile yürütülen, devlet memurluğu sisteminde reformların yapılması için yönetişimin oluşturulması ve yürütülmesine ilişkin projenin uygulanmasına başlamıştır. Hükümetin iyi yönetişim ve devlet sektöründe reformların oluşturulmasında, 10 yıllık süreçte gerçekleştirilen bu strateji ve projenin önemli bir rolü vardır (Rehimli, 2011, 133).

Azerbaycan'da Devlet Memurluğu Alanında Reformlara Destek Projesi, Devlet Plan Komisyonu ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın birlikte yürüttükleri bir çalışmadır. Genelde ülkede kanunilik, şeffaflık, denetim ve verimlilik prensiplerine dayanan ve çok yönlü yönetim reformu stratejisinin uygulanarak geliştirilmesine yönelmiş ve proje sonucunda ülkede memurluğa ilişkin kanuni temel ve ilkelerin tam olarak oluşturulacağı ve personel yönetim sisteminin kurulması öngörülmüştür (Aslanov, 2007, 287). Azerbaycan devlet memurluk sistemi genel olarak rasyonel bürokrasi değerleri ile Avrupa ülkelerinin deneyimleri öngörülmekle, Sovyet nomenklaturası yerinde milli devlet bürokrasisi oluşturma gayreti içindedir. Bu süreç de iç ve dış aktörler (özellikle AB, BM, DB) aktif rol almıştır. Genel eğilim kamu personelinin sayısı ve devlet sektörünün harcamalarını azaltmaktır.

4. Azerbaycan'da Kamu Personeli Ücret Yönetiminde Türkiye Modeli ve Önemi

Azerbaycan'da Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun memurlara tanınan aylık hakkı ile ilgili 22.maddesine göre aylık, devlet memurlarına yaptıkları hizmetleri karşılığında her ayın başında yapılan parasal ödemedir. Miktarı ise yetki, sorumluluk derecesi, uzmanlık seviyesi ve hizmet süresine göre değişebilmektedir. Ayrıca bulunulan yer, yapılan işin zorluğu ve tehlikeli olma durumuna göre memurun aylık maaşına ilave ödenekler yapılmaktadır (Rehimli, 2011, 102).

Yan ödemeler konusu, Türkiye'deki ücret sisteminin ağırlık noktasını oluşturmaktadır. Her kamu görevlisinin yararlandığı yan ödemeler, iş gücü zammı, iş riski zammı, teminindeki günlük zammı, mali sorumluluk tazminatı, özel hizmet tazminatı, idari görev ödeneği, yabancı dil tazminatı, makam tazminatı gibi ek ödemeler ardıdır. Nitelik ve çalışma koşullarında günlük, hayat ve sağlık için taşıdığı tehlike, personelin sağlanmasında, görevde alıkonmasında, belli yerlerde kullanılmasında günlük bulunması, yan ödemeler için ölçüt olmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu tek ücret ilkesi üzerinden şekillenmiştir. Ancak, zamanla, memur maaşlarında uygulamaya sokulan ek ödeme kalemleriyle tek ücret ilkesi istisnalara sahip olmuştur. Bu uygulamalardan biri olan ek göstergenin, başlangıçta uygulama alanı dar tutulmuş ancak zamanla, uygulama alanı genişletilmiştir. Ek gösterge ile yapılacak ödemeye hak kazanacak kadro ve unvanları belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Ek gösterge ödemelerinden yararlanacakların unvan ve gösterge puanları, Kanunda II Sayılı Cetvelde belirtilmiştir (Akgüner, 2014, 78). Azerbaycan'da memurlara ise aylık maaşları dışında ek ücret ödenmektedir. Bu memurların listesi Bakanlar Kurulunca düzenlenmekte ve aylık ücretlerine %15 oranında bir ilâve yapılmaktadır. Hizmet sürelerine göre ek ücretin verilmesi, Cumhurbaşkanının onayladığı fermana göre Tablo 1 şeklindedir:

Tablo 1-Hizmet Sürelerine Göre Ek Ücret Oranları

Hizmet süresi	Ek ücret oranı
1-5 yıl	(%5)
5-10 yıl	(% 10)
10-15 yıl	(% 20)
15 yıl üzeri	(% 30)

(Rehimli, 2011, 103-104)

Devlet memuru aylık iş saati dışında 5 saatin üzerinde çalıştığında (ayda 17 saatten fazla olmamalı) her saat başına normal zamandaki saat başı ücretinin 2 katı oranında ek ücret almaktadır. Aylığın dışında, memurlara, görev yerleri değiştirildiği ya da başka bir yere geçici olarak görevlendirildiklerinde

“yolluk” adı altında ilâve ödeme yapılır. Bu ödeme, memurun yol giderleriyle gündelik ihtiyacını sağlamayı amaçlamakta ve memurun aylık derecesine göre değişebilmektedir (Rehimli, 2011, 103-104).

Genel olarak devletin vatandaşlarına kaliteli hizmet sunabilmesi için nitelikli elemanlara ihtiyacı vardır. Nitelikli eleman da ancak iyi bir aylık rejimi sayesinde devlet kurumlarına çekilebilir. İyi bir aylık rejimi oluşturmak için dış denge ve iç denge ilkelerine uyulması gerekmektedir. Bunlardan başka, iyi bir aylık rejiminin aşağıdaki özelliklere de sahip olması gerekmektedir. Aylıklar asgari geçim haddi gözetilerek belirlenmeli ve miktarca yeterli olmalıdır. Maaşlar, enflasyonda meydana gelen değişimleri izleyebilmelidir. Aylık sistemi, aylıklar dışında, görünmeyen çıkarlar sağlanmasına imkân vermemelidir. Aylık sistemi, basit ve anlaşılır olmalıdır. Maaşlar arasında bir iç denge bulunmalıdır. Eşdeğer görevleri yerine getirenler bakımından, kamu kesimi ile özel kesim arasında ücret düzeyi farkı fazla olmamalıdır. Ana rejimin dışında başka ücret sistemlerinin rejimi parçalama yönündeki etkisine izin verilmemelidir. En düşük aylıkla, en yüksek aylık arasında kabul edilebilir bir fark bulunmalıdır. Bölgesel farklılıklar göz önünde bulundurularak, aylık rejiminde birtakım teşvik edici öğelere yer verilmelidir. Aylık rejimi, çalışan kesim ile halk arasında gelir bakımından uçurum yaratmamalıdır. Nitelikli çalışma ödüllendirilmelidir (Ayman Güler, 2013, 116).

Azerbaycan’da Devlet Gulluğu Hakkında Kanununun 24. maddesine göre, memurun görevinde başarılı bulunması ve olağanüstü çaba ile çalışması halinde, atamaya yetkili amir tarafından siciline işlemek kaydıyla “takdirname” verilebilmektedir. Takdirnamenin parasal yönünün bulunmamasına rağmen memurun çalışma hayatındaki yükselme vb. gelişmelerde önemli etkisi vardır. Özellikle üst düzey yöneticiliğe yapılan atamalarda takdirnameye büyük önem verilmektedir.

Devlet Memurlarının Ödüllendirilmesi Kuralları Hakkında Tüzüğe göre, memurların, verilen görevleri başarıyla yerine getirmeleri durumunda ve ulusal bayramlarda, ilgili devlet kurumu başkanının onayıyla kolektif ya da bireysel olarak para ödülü almak hakları bulunmaktadır. Uygulamada devlet memurları ulusal bayramlarda ya da diğer önemli günlerde birer aylıkları oranında ödüllendirilmektedir. Bireysel olarak ise memuriyetlerinde başarılı olduklarında, ilgili kurum başkanının onayıyla para ödülü almaya hak kazanmaktadırlar. Yasalara göre maddi ödüllendirmenin memurlar için terfi, kariyer vb. gelişmelerde önemli rol oynamadığı da ifade edilmektedir (Rehimli, 2011, 105-106).

Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, memur, aldığı eğitime göre belli bir derece ve kademe ile göreve başlamakta yani memurun aldığı eğitime göre yükselebileceği kademe ve dereceler belirlenmektedir. Her derece ve kademe belli bir ücrete tekabül etmektedir. Memur, özellikle derece yükselmesi gerçekleştirdiğinde ücreti de artmaktadır. Ancak, başlangıçta gösterge ve katsayının çarpılmasıyla bulunan maaşın, ek ödemeler nedeniyle içeriği değişmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki düzenlemelerin büyük bir kısmı çerçeve şeklinde belirlenmiş olup, bu konudaki ayrıntılı düzenlemelerin sonradan hazırlanıp kabul edilen yönetmeliklerle yapılması öngörülmüştür. Ancak, yapılan düzenlemeler, bozulan düzene çözüm getirememiş, yasal düzenlemelerin sayısı arttıkça personel rejimi ve sistem giderek çok karmaşık bir hal almıştır (Centel, 2014, 84).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 sayılı Kanunla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair KHK ile getirilen maaş düzeni, 1982 yılına kadar ana hatlarıyla varlığını korumuştur. Rejimin asli unsuru, memurun alacağı temel maaştır. Temel maaşa, yasa ile belirlenen 15 derece ve 9 kademededen oluşan (üst derecelerde kademe sayısı dörde kadar düşer) gösterge tablosunda, memurun yer aldığı derece ve kademedeki gösterge ile belirli zaman dilimlerinde saptanan genel katsayının çarpılmasıyla ulaşılır. 1327 sayılı kanun ile tek bir katsayı esası kabul edilmiş olup, katsayı memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve devletin mali imkânları göz önünde bulundurularak genel bütçe yasası ile tespit edilecektir. Böylelikle, maaş artışının her yıl bütçe yasasıyla yapılması ve artış miktarının ekonomik durum ile doğrudan ilişkilendirilmesi ilkesi kabul edilmiştir (Akgüner, 2014, 55).

Türkiye’de düzenleyici kurumlarda ücret rejimi ise, genel rejimden ayrılmış ve esnekleşmiştir. Düzenleyici kurum personeline ve kurul üyelerine ayrıcalıklı ve yüksek mali haklar sağlanmaktadır. Düzenleyici kurumların ücret rejimi, örgüt yasalarına dayanılarak oluşturulmuştur. Bu çerçevede, her

birinde farklı ücret belirleme usulü ve farklı ücret düzeyi ortaya çıkmıştır. Ancak genel ilke olarak bütün kurullarda, genel ücret rejiminden yöntem ve miktar olarak kopma yaşanmış ve ademi merkezi ücret rejimleri ortaya çıkmıştır (Ayman Güler, 2013, 69). Kurul üye personelinin ücret belirlenmesi yöntemi, aynı olabileceği gibi, farklılaşabilmektedir. Ancak düzenleyici kurumlarda, genel ilke olarak kurul üyelerinin ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından, personelin ise kurul başkan ve üyeleri tarafından tespit edilmektedir. Düzenleyici kurumların ücret rejimlerine ilişkin bir diğer genel saptama, bütün personeline ödenen ücretlerin ve diğer mali hakların kamudaki genel maaş/ücret düzeyinin ve mali hakların çok üzerinde olduğudur. Kurullar, genel rejimden ücret dışı mali haklarda da son derece farklılaşmıştır. Diğer taraftan Türkiye’de ücretlendirme standart esaslara sahip olmakla birlikte, esnek performans değerlendirmesi, personelin bir aylık ücreti tutarında olan ve yılda en fazla 2 defa verilebilecek ödülle ücretin yan unsuru olarak ücretlendirme düzenine uyarlanmıştır. Ödüllendirmede personelin emsallerine göre başarılı görev yapması temel alınacak, ödülü belirleyecek performans ölçütleri ise, görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı ile sağlık hizmetlerinden yararlananların memnuniyeti olarak belirlenmiştir. Ücretlendirmede ilkeler standart iken, ödüllendirme ve performans değerlendirmesinde bütünüyle esnek ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır (Akgüner, 2014, 55-56).

Yine eğitim, Türkiye ve Azerbaycan maaş düzeninde temel belirleyici öğedir. Eğitimin yanında kıdem de maaşın belirlenmesinde etkilidir. Memurun eğitim düzeyi, işe girişteki derece ve kademesini belirler. Özelliği olan, kaymakamlık gibi, görevler söz konusu olduğunda ise, memurun işe başlayacağı derece ve kademesi yükselir. Eğitimin bir başka etkisi, işe başladıktan sonra eğitim düzeyinin yükselmesinde görülür. Kamu kesiminde görevli personele yapılan ödemelerde, eşit işe eşit ücret ödenmesine, yapılan iş ve çalışma farklılığına göre farklı ücret tespitine, özel sektörde aynı seviyedeki iş için yapılan ödeme ile kamuda yapılan ödeme arasında fark olmamasına, ücret seviyelerinin ücret sistemlerine uygun olmasına ve ücret sisteminin ücret hadlerine ilişkin kanunlara uygun olarak ayarlanmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bunların dışında liyakatin, başarılı ve verimli çalışmanın değerlendirilmesi ile memur atamalarının kayırmacılık ve keyfiliklere karşı korunmasının teminine yönelik hukuki önlemler alınmalıdır.

Genel olarak incelendiğinde Azerbaycan’da mevcut kamu personel rejiminin özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Rehimli, 2008, 50-52):

- Mevcut kamu personeli yönetim sisteminin faaliyeti Cumhurbaşkanının kontrolü ve gözetimi altında yürütülür. Kamu hizmetine giriş, yükselme, görevden alınma vs. tamamen devlet kurumlarında görevli üst düzey başkanların yetkisindedir.
- Devlet kurumlarındaki mevcut personel idareleri, profesyonellikten uzak ilkeler temelinde görevlerini sürdürmektedir. Kurumun ihtiyacı olan yetenekli elemanların liyakat ilkesi temel alınarak istihdam edilmelerine gereken özen gösterilmemekte, kurum başkanının talebine dayanarak personel seçimi yapılmaktadır. Göreve atamalar çoğunlukla kayırmacılık da dâhil olarak etik dışı davranışlar ve bazı yolsuzluklar yapılarak yürütülmektedir. Bu durum özellikle üst düzey göreve atamalarda daha yaygın olarak görülmektedir.
- Memur güvencesi bulunmamaktadır. Bakan ya da vali görevden alındığı takdirde, aynı kurumda görevli olan personelin çoğu da görevlerinden alınmaktadır. Söz konusu durum günümüzde oldukça yaygın olup, konuya ilişkin olarak yapılan yargı başvuruları da sonuçsuz kalmaktadır.
- Devlet kurumlarındaki boş kadrolara memur istihdamında çoğunlukla sınav ilanı gibi bir yayın/bildiri yapılmamakta, kurum başkanının talebine göre sınavsız biçimde yeni memur alınabilmektedir. Bunun yanı sıra, birtakım devlet kurumlarına memur alımında yazılı sınav yapılmasına karşın, mülakatlarda yolsuzlukların yapıldığı da görülmektedir.
- Çoğu kurumlarda memurların görevlerine ilişkin yönetmelikler mevcut değildir. Kurumdaki tüm işler bazı yetenekli memurlarca yürütülmekte, diğerleri ise liyakat göz önünde bulundurulmadan göreve getirildiklerinden görevlerini tam anlamıyla yerine getirememektedirler.

- Memurluk görevine genç yaşta atanarak, kariyer geliştirme fırsatına yönelik belirli bir politika uygulanmamaktadır. İktidar partisine bağımlılık yüksek seviyede olduğundan, parti içi saygınlık ve güven, memur terfiinde temel belirleyici unsur olmaktadır.
- Personel performans değerlendirmesi de amacına uygun gerçekleştirilmemekte, kayırmacılık ve yolsuzluk vb. olumsuzluklar, terfi için performans değerlendirme yapılmasının önemli olmadığı kanısını uyandırmaktadır. Bir başka ifadeyle iktidar partisine yakınlık Azerbaycan'da çok önemsenmektedir.
- Kurumlarda hizmet içi eğitime önem verilmemekte, yani memuru göreve hazırlayarak, görevinde yükselebilmesi için gereken bilgileri sağlayacak herhangi bir eğitim politikası bulunmamaktadır. Memurların değişen koşullara uyum sağlayabilmeleri için gereken hizmet-içi eğitim çalışmaları yapılmamaktadır.

Tartışma, Sonuç ve Öneriler

Kamuda insan kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamı ile mümkündür. Bunun için de öncelikle, iş analizleri ve iş tanımları ve norm kadro analizi çalışmaları ile birlikte, o işi yapacak personelin niteliği ve en uygun olacak sayısı ortaya konmalıdır. Bu gibi standartlar sayesinde, bir işin ne kadar sürede ve kaç kişi tarafından yapılacağı ortaya konarak performans değerlendirmesinde kolaylık sağlanacaktır.

Azerbaycan ve Türkiye’de kamu kesiminde maaşlar peşin olarak ödenmektedir. Bu uygulama, bireye yönelik kariyer sisteminin gereği ve bir insan hakkıdır. Birey devletin tek yanlı olarak saptadığı memurluk statüsüne girdiğinde, hizmete hazır olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle aylık ödemeleri kişiye bağlı olarak ve peşindir.

Türkiye’de 1923’ten itibaren kamu yönetiminin çağdaş nitelikleri taşıması için sürekli olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve değişim süreci görülmüştür. Bu yapısal ve işlevsel anlamda gerekli değişimin bir boyutu da kamu personel rejimiyle alakalıdır. Fakat ekonomik, sosyal ve hukuksal anlamda dış etkenler ve kamu/personel yönetim sisteminin işleyişi ve yönetimin fonksiyonlarının tatbikinde yaşanan bazı problemlerden dolayı, bu değişimlere sürekli gerek duyulduğu izlenmektedir. Örneğin 657 sayılı kanun hazırlanırken “eşit işe eşit ücret” ilkesinden hareket edilmiş, ancak gereğinden fazla basit ve yetersiz unsurlara dayandığından, sistem eşit olmayan işlere eşit ücret uygulamasına yol açmıştır. Gösterge ve ek gösterge unsurlarının yetersizliğini telafi etmek üzere, sisteme sürekli yeni unsurlar (yan ödemeler, zamlar, tazminatlar) ilave edilmiş, ek tablolar, ek göstergeler, maktu rakamlar üretilmiştir. Bunun sonucu olarak da sistemde karmaşaya yol açmıştır.

Türkiye’de kamu çalışanlarının tabi olduğu ücret sistemi geçmişte uzun dönem boyunca, ihtiyaçları karşılar ve gereği düzeyde ve yeterli özelliklerde olamamıştır. Kamu kesimi çalışanlarına ödenen ücretlerde büyük eşitsizlikler yaşanmıştır. DMK ve diğer personel kanunlarında en fazla değişikliklerin “ücretlendirme ve tazminatlar ve ek göstergeler” başlıklarında yapıldığı belirtilebilir. Eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulamada sıkıntılar oluşturduğu da ifade edilmelidir. Bu karmaşa çalışan kesimler arasında huzursuzluklara neden olmaktadır. Bu durum personelin verimi ve motivasyonu ile örgütsel bağlılığını önemli ölçüde azaltmaktadır. Türkiye’de kamu ile özel sektör arasında ücret dengesizliği olduğu kadar, özellikle bölgesel ve sektörel anlamda ücret dengesizlikleri bulunmuştur. Daha az tercih edilen bölgelerde, ek ödeme kalemleri ile cazip hale getirilen bir ücretlendirme sistemi kurularak, kamu personelinin işe giriş ve nakil başvuruları sırasında o kentleri tercih etmesi sağlanabilir. Kırsal ve küçük kentlerin tarım, sanayi, hizmetler kesiminden uygun olan her birinin iş arzı ve diğer kentsel hizmetler anlamında cazip-çekici merkezler haline getirilmesi ve tersine göç imkânlarının artırılması çabaları örnek gösterilebilir. Geçmişte bu çabalar tabi ki olmuştur. Ücretlerin sadeleştirilmesi yanında, hizmet sınıfları arasında iş yoğunluğuna göre ve işin önemine göre yenilikler yapılarak, adil ve eşit bir ücret sistemi belirlenebilir. Ekonominin iyileşme yaşadığı dönemlerde reel anlamda ücretler artarken, ekonominin daralmaya girdiği dönemlerde ücretlerin reel anlamda düştüğü gözlenmektedir. Ücret rejiminde önceden planlanmış politikalar yerine ekonominin gidişatına göre eşitlik ve adaleti sağlamaya

yönelik ücret politikalarına yön verilmelidir. Sorunu bütüncül olarak ele alıp çözümler üretmenin gereği vardır. Bu değerlendirmeler, Azerbaycan kamu personel yönetimi için de önerilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerin temel özelliği olan ekonomik durumlarındaki iniş çıkışlar, çalışanların ücret ve maaşları üzerinde de etkisini gösterir. Kalkınma planlarına bakıldığında her kalkınma planında düzenli artan ve adil bir ücret politikası hedeflendiği fakat bu etkinliğin sağlanamadığı görülmüştür. Azerbaycan için sosyal güvenlik primi kesintilerine dönük olarak yeni maaş sistemi ile emeklilik mevzuatındaki bağ kurularak sosyal güvenlik primlerinin ücret ve tazminattan oluşan yeni maaş unsurları üzerinden kesilmesi sağlanmalıdır. Zaman içinde kamu personel rejiminde ortaya çıkan ücret dengesizliklerini ortadan kaldırmaya yönelik olarak çeşitli düzenlemeler yapılmış ancak bu düzenlemeler tam anlamıyla çözüm üretme noktasında yetersiz kalmıştır. Bu bağlamda reform niteliğinde köklü düzenleme ihtiyacı 02.11.2011’de Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile karşılanmıştır. Bu düzenlemeyle aynı hizmet sınıfında aynı veya benzer unvana sahip olmasına rağmen farklı kurumlarda çalışması nedeniyle farklı ücretler ile çalışan personel arasındaki ücret farklılıkları büyük ölçüde giderilmiştir. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname esasında 2006’da başlayan eşit işe eşit ücret çalışmalarının sonucudur. Bu düzenleme ile ek ödeme sistemi yeniden ele alınmış, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmış, çeşitli kamu idarelerinde personelin mali ve sosyal haklarını belirlemeye ilişkin yetkiler, kamuda emsali olan personelden daha fazla mali ve sosyal hak belirlenmemesi şeklinde sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede 2011’de 58 adet ek ödemeler de dâhil ilave ödemeye ilişkin yasal düzenleme ile 30 adet kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenleme yürürlükten kaldırılmış ve kalkınma ajansları ile birlikte yaklaşık 40 adet kamu idaresinde mali hak tespitine ilişkin yetki veren yasal düzenlemelere sınır getirilmiştir.

Azerbaycan’da kamu personel sistemi çok parçalı bir yapı görünümündedir. Memurların unvan ve kıdemleri, çalıştıkları kamu kurumlarının sınıflandırılması temelinde yapılan kamu görevlerinin tasnifi esasına dayanmaktadır. Memurların yanı sıra bir “özel mevzuata tabi memuriyet” biçimi yaratılmıştır. Genel itibarıyla mesleklerin kendilerine has özellikleri sebebiyle, bu görevleri ifa eden kamu görevlilerinin statüleri kendi kanunları içerisinde düzenlenmektedir. Bunun dışında kalan ve kamu hizmetlerini yürüten personel ise İş Kanunu hükümlerine tabidir. Bu tür bir yapı beraberinde karmaşık ve çok parçalı bir personel sistemini getirmiştir. Bu nedenle de memur tanımının genişletilerek söz konusu hukuki düzenlemelerin en azından bir kısmının tek çatı altında toplanması gerekmektedir.

Genel olarak Azerbaycan’da tüm yönetim sistemi, Cumhurbaşkanı ve çevresinin denetimi altındadır. Ve bu durum devlet yönetim sisteminin bir alt sistemi olan kamu personel yönetimini doğrudan etkilemektedir. Çünkü ülkede kamu yönetiminde çalışacak yeni, genç ve eğitilmiş personelin yerine eş-dost akraba gibi dostluk ilişkileri ve kayırmacılık ön plana çıkmaktadır. Bir de Azerbaycan’da devlet gullugçuları/kamu personelinin ücretlerinin, düşük seviyede olması, onların başka ülkelere doğru gitmesine yani ülke dışına beyin göçüne neden olmaktadır.

Görüldüğü üzere, Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminde devlet memuru yerine devlet kurum başkanı, sistemin çok önemli bir unsuru durumundadır. Uygulamada bu tür sistemlerin zaman içinde kapalı sisteme dönüşerek değişimlere uyum sağlayamaması gözlenmiştir. İlgili alandaki ihtisas sahibi kişiler ve bilim adamları, bütün bu olumsuz durumların ortadan kaldırılması amacıyla, Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması gereğini ifade etmektedirler.

Devletin tüm alanlarında çalışan kamu personelinin dini, siyasi, hukuki, maddi ve manevi güvenceleri sağlanmalıdır. Özellikle işinde başarılı memurların siyasi ve hukuki baskıların altında kalmaması için, tarafsızlıkları teminat altına alınmalıdır. Memur ve vatandaşlar açısından etik bir kamu yönetiminin icrası için, kurumsallaşmayı öne çıkaran, hukuki ve objektif kurallara dayalı yeni yöntemler geliştirilmeli, devlet memurlarının görevi sırasında yolsuzluk yönlü rüşvet gibi arz ve talepler tamamen ortadan kaldırılmalıdır. Bu yönde memurları etik duruş açısından yasal olarak sorumlu kılan yasal düzenlemeler konulmalı ve uygulama süreci her aşamasında kararlılıkla denetlenmelidir. Yönetim sürecinin çıktıları da değerlendirilmeli ve yönetimde tarafsızlık ve eşitliği sağlayıcı yeni ve çağdaş uygulamaların yerleştirilmesi için yönetim süreci adım adım kontrol edilmelidir.

Amaç memur ve vatandaş ilişkisinin daha sıcak ve güvenilir olduğu, aynı zamanda halkın gözünde devlet memurluğunun daha iyi bir prestije sahip olduğu kamu yönetimi ve kamu personel yönetimine ulaşmak olmalıdır. Bu konuda Azerbaycan kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi için bir de elektronik devlet uygulamalarında gelişmiş ülke örnekleri ve Türkiye'nin kamu personel rejimini ve politikalarını örnek ve model edinen yapıları kurup işletmeleri önerilebilir. Azerbaycan'ın elektronik devlet yönetimi, dijital devlet yönetimi gereklilikleri ve siber güvenlik konularında alması gereken mesafeler olduğu bilinmektedir ve elektronik devlet uygulamalarının, hem kamu yönetiminin denetiminde e-merkezleşmeyi getirmesi, hem de bürokratik sorunların ve etik dışı uygulamaların tespitinin internet ortamında hızla tespitinin yapılabilir olması ve yolsuzlukların ortadan kaldırılması adına çok faydalar sağlayacağı ifade edilebilir.

Azerbaycan kamu personel sistemini düzenleyecek, tüm kamu personelini kapsayacak yeni bir Devlet Personeli Kanununa ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kanun tüm kamu görevlilerinin hukuki statüsünü düzenlemelidir. Kanunda kamu personeli yönetim sisteminin ilkeleri, yönetici atamaları dahil kamu personeli istihdamı açısından, özellikle liyakat, eşitlik, tarafsızlık ve eşit işe eşit ücret ilkelerine önem verilmelidir. Memur, sözleşmeli personel ve işçi tanımları anlaşılır şekilde yasada yer almalı, aradaki farklar çok açık şekilde belirtilmelidir. Lakin mevcut yasaların en karmaşık kısımlarından birisi bu ayırım ve hizmet sınıflarıdır. Tüm kamu personelini içine alan, ülkenin çağdaş kamu yönetimi gerekliliklerine uygun özelliklere sahip, yeni ve çağdaş bir kamu görevlileri ayırımı ile hizmetlerde sınıflandırma sistemi oluşturulmalıdır.

Azerbaycan'da kamu personel yönetiminde ücretlendirme konusunun işlendiği bu çalışmadan çıkan en önemli sonuç, bu ülkenin kamu yönetiminin planlama ve örgütlenmeden, denetimine kadar top yekün bir reorganizasyona/reforma ihtiyacı bulunduğu tezidir. 'Tek millet, iki devlet' denilen kardeş ülke Azerbaycan'ın, kamusal politikalarında çok daha başarıyı yüksek ve verimli bir kamu yönetimi sistemine ulaşabilmesi için, Türkiye'nin kamu personel yönetimi/kamu yönetimi/kamu hukuku konularındaki geçmiş yıllara ait deneyimlerinden faydalanması önerilmektedir.

Kaynakça

- Ağamalı, F. (2007). *XVIII yüzyılın II.yarısı - XIX yüzyılın başında Kuzey Azerbaycan Hanlıklarında sosyal iktisadi durumlar*, Bakü: Bakü Üniversitesi Yayınları.
- Akgüner, T. (2014). *Kamu personel yönetimi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Aleskerli, Alesker (tarihsiz). *Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası*. Erişim: <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm>. adresinden 21.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Alkan, H. (2010). *Azerbaycan paradoksu*, Ankara: USAK Yayınları.
- Aslanov, E. (2007). *Azerbaycan'da kamu yönetimi reformu*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara
- Ayman Güler, B. (2013). *Kamu personeli: sistem ve yönetim*, İstanbul: İmge Kitabevi
- Azerbaycan Anayasası*, Erişim: <http://www.president.az/azerbaijan/constitution>. adresinden 21.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Azerbaycan Cumhuriyeti*, Erişim: <https://turk-dunyasi.cokbilgi.com/azerbaycan-cumhuriyeti/> adresinden 21.01.2019 tarihinde erişilmiştir.
- Centel, T. (2014). *İş hukukunda genç yaklaşımlar*, Ankara: Legal Kitabevi.
- Demirelli, L.(2012). *Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Ankara
- Güner, A. (1998). *Orta ve doğu Avrupa ülkelerinde yönetimler arası mali ilişkiler*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- İsmailov, M. (2014). *Azerbaycan Tarihi: İlk Çağlardan XX. Yüzyıl Başlarına Kadar*, (Çev. V. Kurban), İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- Muradova, Sevda (2014). *Emek haklarının (ücretlerin) sözleşme yönetiminin önemi ve Azerbaycan Cumhuriyeti emek mecellesinde ücret üzere tazminat enstitüsünün tespit edilmesi perspektifleri*. Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 8, 403-409.Doi Number :<http://dx.doi.org/10.16992/ASOS.444>, Erişim:

- <http://www.asosjournal.com/OncekiSayilarDetay.aspx?Sayi=8> adresinden 21.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Pamuk, Mustafa (1995). *Kafkasya ve Azerbaycan'ın dünü-bugünü-yarını*, İstanbul: Harp Akademileri Basımevi.
- Rehimli, Recep (2006). *Azerbaycan Kamu Personeli*, Ankara: Natürel Yayıncılık.
- Rehimli, Recep (2008). *Azerbaycan'da memurlar: Haklar, yükümlülükler, denetim*. Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD., Ankara
- Rehimli, Recep (2009a). *Azerbaycan yönetim sistemi*. Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, ISSN: 1307-9581, 2(9), 377-386, Erişim: http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt2/sayi9pdf/rehimli_recep.pdf adresinden 21.02.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Rehimli, Recep (2009b). *Sovyetler zamanında Azerbaycan'da kamu personeli yönetim sistemi*. Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi, 1(3), 1-8 Erişim: <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/155453> adresinden 30.10.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Rehimli, R. (2011). *Azerbaycan Devlet Personel Yönetimi*, Ankara: Kültür Ajans Yayınları.
- Rehimov, R. (2002). *Azerbaycan kamu personeli yönetim sisteminin yapısı ve işleyişi: Sorunları ve çözüm önerileri*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Türkiye-Azerbaycan İş Konseyi Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (2013, Nisan), *Azerbaycan ülke bülteni*. 1-34, Erişim: <https://www.deik.org.tr/uploads/azerbaycan-nisan-2013.pdf> , adresinden 30.10.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Uşan, M. Fatih. (2005). *Azerbaycan hukukunda iş sözleşmesinin (Emek mukavelesinin) temel özellikleri: Türk hukukuyla karşılaştırmalı olarak*. Uluslararası Özel Hukuk Sempozyumu Bildirisi, Qafqaz Üniversitesi, Bakü, 29-30 Eylül 2005, 123-160, Kamu-İş Dergisi, 8(3), 17-51, Erişim: <http://www.kamu.is.org.tr/pdf/832.pdf> adresinden 30.10.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Yanq, R. ve Şabanov, R. (2004). *Azerbaycan'da Modern Devlet Gulluğu Modeli Arayışı*, Bakü
- Zengin, E. (2014). *Azerbaycan Belediye Sistemi*, İstanbul: Azerbaycan Araştırmaları