

DEVLET TEŞEBBÜSLERİNDE
ÜCRET ve MAAŞ YÖNETİMİ

- Doçentlik Tezi -

Dr. GÜVEN ALPAY

Boğaziçi Üniversitesi
İdarî Bilimler Fakültesi
İşletme Bölümü

Bogazici University Library



39001100541864

14

İstanbul, 1977

Ü N S Ö Z

Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında, devlet teşebbüslerinin önemli bir yeri olduğu bilinmektedir. Bu yolda devlet, plânlı kalkınmanın dinamik ve vazgeçilmez bir ögesi olarak çaba göstermekte ve endüstrileşme sürecinde etkin bir rol oynamaktadır. Böylece ülkemizde son yarım yüzyıldır faaliyet gösteren devlet teşebbüsleri, değişik girişim biçimlerinde ekonominin düzenlenmesine yardımcı olmuşlardır. Özellikle 1963 yılından itibaren, ülke kalkınmasında plânlı döneme geçilmesiyle, bu kuruluşlara önem verilmiş ve kalkınmanın dinamik faktörleri olabilmeleri için teşebbüslere geniş kaynaklar aktarılmıştır. Devlet teşebbüslerinin, Cumhuriyet Tarihimizin değişik aşamalarında ve plânlı dönemde, işgücü yaratma, üretimi geliştirme ve fiyatları dengede tutma konularındaki yararları tartışılmaz. Ancak yatırımların, genellikle sosyal yarara öncelik vermesi ve ticari kârlılıklarının düşük olması bu kuruluşları, kuruluş amacı ve işletmecilik ilkelerine ters düşen bir duruma sokmuştur. Böylece zamanla etkinliklerini yitirmeye başlayan devlet teşebbüslerinin, örgütsel ve yönetsel sorunlar doğurduğu görülmüştür. Yasaların öngördüğü özerklik içinde çalışamamalarının bir sonucu olarak, verimlilik ve kârlılıkları örgüt yapılarına paralel olarak azalmış ve bu nedenle ülke ekonomisine önemli ölçüde yük olmaya başlamışlardır. Son yıllarda ise devlet teşebbüslerine yeni örgütsel



ve yönetsel düzenlemeler getirme yolundaki çabaların yoğunlaşmasına tanık olmaktadır.

Çalışmamız üretim faktörleri içinde en önemlisi olan insan gücünün, devlet teşebbüslerinde verimli bir biçimde kullanılmasını sağlayacak personel yönetiminin ücret ve maaş uygulamaları ile ilgilidir.

Bu amaçla incelemenin teorik çerçevesini oluşturan açık sistem yaklaşımı yolu ile teşebbüslerin ücret ve maaş uygulamaları ele alınmıştır. Böylece ücret sistemlerinin yasal sınırlar içinde genel fiyat artışları ve ücret verimliliğine bağlı olarak nasıl geliştirileceği belirlenmeye çalışılmıştır. Bu nedenle, teşebbüslerin içinde buldukları ücret ve maaş sorunları amprik yöntemlerle ortaya konularak mevcut durum saptanmak istenmiştir. Deneysel bulgulardan yararlanılarak, ücret ve maaşların üretim ve satış kapasiteleri ile işletme faaliyet hacımları içinde tutarlı olmasına çaba gösterilmiştir.

Girişte çalışmadaki kavramsal yapı ve konuya yaklaşım esasları örgüt açısından ortaya konmuş, birinci bölümde ücret ve maaş yönetimi ve örgütsel yapı arasındaki ilişki değişik tarih kesitlerinde saptanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde ücret ve maaş yönetiminin nasıl olması gerektiği bir model olarak sunulmuş, üçüncü bölümde ise devlet teşebbüslerinde ücret ve maaş farklılıkları ve uygulamalar üzerinde 1974-1976 yıllarını kapsayan amprik bir çalışma ile bulguların bugünkü politikalar çerçevesinde anlamı tartışılmıştır. Dördüncü bölümde, elde edilen amprik sonuçlar ve teorik esaslar dikkate alınarak teşebbüslerde ücret ve maaş sorunlarının çözümlenebileceği örgütsel değişiklikler ve bunlara ilişkin öneriler ele alınarak bu konuda ana ilişkiler saptanmaya çalışılmıştır.

İncelememiz sonucunda elde edilen ücret ve maaş yönetimiyle ilgili bulguların, Türk ekonomik ve sosyal yaşantısında önemli bir yer tutan devlet teşebbüslerine yararlı olması dileğimizdir.

Araştırmamızın veri toplama, kodlama ve bilgisayarda değerlendirilmesi aşamasında, maddi desteğini gördüğümüz Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Merkezi yöneticilerine değerli katkılarından ötürü teşekkür ederiz.

Bu arada çalışmamızın her aşamasında görüşlerini aldığımız ve veri toplama işlemlerinde yardımlarını gördüğümüz; Devlet Planlama Teşkilatı Hazine Genel Müdürlüğü ve Yüksek Denetleme Kurulu'na şükranlarımızı sunarız.

Öte yandan ikinci ampirik çalışmamızda ve işletme düzeyinde veri toplamamıza yardım eden; Devlet Deniz Yolları, Denizcilik Bankası, Denizcilik Nakliyat, P.T.T, T.H.Y. yetkililerinin çalışmaya kolaylaştırıcı tutumlarından ötürü kendilerine teşekkür ederiz.

Nihayet tezin başından beri ve uzun süren çalışma döneminde desteklerini gördüğüm eşim ve kızıma teşekkürü borç bilirim.

İstanbul
Eylül 1977

- İ Ç İ N D E K İ L E R -

Sayfa

ÖNSÖZ
İÇİNDEKİLER
TABLOLAR

G İ R İ Ş

I. Çalışmadaki Kavramsal Yapı ve Konuya
Yaklaşım..... 1
II. Çalışmanın Amacı ve Kapsamı..... 7

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

Ücret ve Maaş Yönetimi ile
Örgütsel Yapı Arasındaki İlişki

I. Devlet Teşebbüslerinde Ücret ve Maaş Yönetimi
Uygulamalarına Genel Bakış..... 16
II. Konunun Personel ve Örgüt Yönetimi Açısından ve
Tarihsel Gelişimi Yönünden İncelenişi..... 21
1- Birinci Tarih Kesitinde (1938-1964) Ücret
ve Maaş Uygulamalarının değerlendirilişi..... 22
2- İkinci Tarih Kesitinde (1964-1972) Devlet
Teşebbüslerinde çalışanların Personel ve
Ücret Statülerindeki Gelişim..... 36
3- Üçüncü Tarih Kesitinde (1972-1976) Devlet
Teşebbüslerinde Ücret ve Maaş Uygulaması..... 50

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

Ücret ve Maaş Yönetim Teorisinin
İşletme Düzeyinde Uygulanışı

I. İşletme Örgütlerinde Ücret ve Maaş Yönetiminin
Esasları..... 57

	<u>Sayfa</u>
II. İşletme ve Çalışanlar Açısından Ücretler.....	58
III. Örgütün Ücret ve Maaş Yapısını Oluşturan İlkeler.....	59
IV. Ücret ve Maaş Yönetimi Politikaları Nasıl Olmalıdır?.....	62
1- Örgütün İç Yapısına İlişkin Esaslar.....	63
2- Örgütün Dış Çevresine İlişkin Esaslar.....	74
V. Sağlıklı bir Ücret ve Maaş Yönetim Programının Ögeleri.....	82
VI. Ücret Programlarında dışsal ve içsel denge.....	83
VII. Ücret ve Maaş Yönetiminin Örgütsel Yapı ve Süreçler İçindeki Yeri.....	88

Ö Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

Devlet Teşebbüslerinde Ücret ve Maaş Farklılıkları Üzerine Ampirik bir Uygulama (1974-1976 Yıllarındaki Ücret ve Maaş Yönetimini Kapsayan İki Araştırma).....	101
I. Birinci Ampirik Araştırmanın Metodolojisi.....	102
1- Çalışmanın Kapsamı.....	102
2- Çalışmanın Örneklem Türü.....	103
3- Hipotezlerin Belirlenmesi.....	104
4- Veri toplama işlemi ve Değişkenler.....	106
5- Test İstatistiği Modeli ve Hesaplanması.....	107
II. İkinci Ampirik Araştırma.....	122
1- Çalışmanın Kapsamı ve Niteliği.....	122
2- Bilgi Toplama İşlemi ve İstatistik Yöntemi.....	125
3- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyon Önerisi ve Değerlendirmeleri.....	150

III. İktisadi Devlet Teşekküllerinde Ücret ve Maaş Yönetimi Açısından Değişim Nasıl Olmalıdır.....	154
SONUÇ.....	157
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	160

T A B L O L A R

<u>Tablo</u> <u>No:</u>		<u>Sayfa</u>
I	i.D.T. ve İştiraklerde Çalışanların Sayıca Gelişimi.....	17
II	i.D.T. ve İştiraklerde İşçi ve Memurlar İçin Yapılan Harcamalar.....	19
III	i.D.T.'leri Ücret Karşılaştırması (1967-1968) Yıllarında Geçerli.....	42
IV	29 Temel i.D.T.'lerinde Memur Yıllık Ortalama Sayısının Endeksinin, Memur Harcamaları İndeksi ile Karşılaştırılması.....	51
V	İşçi Sayısı ve Harcamaları Endekslerinin Karşılaştırılması.....	54
VI	Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri.....	70
VII	Kamu ve Özel Kesimde Sigortalı İşçi Ücretleri.....	79
VIII	Fiyat ve Ortalama Ücretler Endeksi Karşılaştırılması.....	81

G İ R İ Ş

I- ÇALIŞMADAKİ KAVRAMSAL YAPI VE KONUYA YAKLAŞIM

Ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişimini önemli ölçüde etkileyen devlet teşebbüslerinin ücret ve maaş yönetimine ilişkin bir çalışma, öncelikle örgütsel teori çerçevesini belirlemeli ve konunun bu çerçeve içindeki yerini ortaya koymalıdır. Böylece, çok boyutlu sorunları içeren ücret ve maaş uygulamaları örgüt işleyişinden soyutlanmadan ele alınabilecek ve somut gözlem ve öneriler daha anlam kazanacaktır.

Araştırma, disiplinlerarası çalışmalara öncelik veren personel yönetiminde son yılların yaygın yaklaşımı olan açık sistem teorisini hareket noktası almaktadır. Genel olarak bu teori, sosyal bilimlerde, biyolojik sistemlere benzer bir yapı kurmak sureti ile geliştirilmiştir. Gerçekten bütünlük, büyüme, farklılaşma, hiyerarşik düzen ve denetim gibi yönleri ile biyolojik organizmalar örgüt karakterine yaklaşırlar(1).

-
- (1) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Robert K.Merton, Social Theory and Social Structure (The Free Press of Glencoe: New York; 1962) s.20-25.
Joseph A.Litterer, The Analysis of Organization (John Wiley and Sons, Inc., New York, 1973), s.49.
Ludwig Von Bertalanffy, General Systems Theory (George Braziller, Inc.: New York, 1968), s.30-46.

Sosyal örgütler açık-Doğal sistemlere özgü olarak çevre ile devamlı ilişkili ve ancak çevre içinde yaşayabilen bir nitelik taşırlar. Başka bir deyimle örgütler çevreden soyutlanmış kapalı-mekanik sistemler olarak düşünülemezler. Çünkü temelde örgüt bir sistem olarak kendine yeterli değildir. Oysa geleneksel yönetim yaklaşımları daha çok örgütlerin içsel yapılarına ve işleyişlerine yönelmişler ve fiziksel sistemlerin katı, Akılcı tutumunu benimsemişlerdir. Bir anlamda örgüt yeterli ölçüde bağımsız olarak düşünülmüş; iç ilişkiler düzeni, görev ve yetki dağılımı, yapısı ve süreçsel özellikleri yönünden çevreden soyutlanmıştır. Böylesine bir düşünce sistemi içinde örgütlerin statik bir yapıya sahip bir iç denge ile yetinmek zorunda kalacağı açıktır. Çünkü dışarıdan enerji alamayan bir sistemde yapılan düzenlemeler sistemi fazla yaşatmayacak, bu konuda yapılan araştırmalar ve bulgular diğer sistemlerle ilişkileri ortaya koyamayacağı için çoğunlukla gerçeği yansıtamıyacaktır.

Oysa sosyal sistemler içinde buldukları makro sistemin ayrılmaz bir parçasıdır; Onunla devamlı ve dinamik ilişkiler içindedir. Bu makro sistem, örneğin Devlet teşebbüslerinde, toplumun ilişkide bulunduğu diğer örgütler ve teşebbüsleri etkileyen tüm toplum öğelerinden oluşur. Ancak bu yoldadır ki Devlet teşebbüsleri kendi yaşantılarını, çevreden aldıkları girdilerin oluşturduğu enerji, madde ve bilgileri yapılarında belirli bir süreçten geçirmek suretiyle çıktıya dönüştürürler ve canlılıklarını sürdürebilirler.

Öte yandan sistemin açıklığı yalnızca çevre ile olan ilişkilerde değil, iç yapı öğelerinin bağıntısında da kendini gösterir. Bu bağıntıdaki açıklık ve etkileşim yoluyla sağlanan değişim, çevreye iletilir ve çevrenin de değişikliğe uygun oluşumu sağlanır. İşte böyle dinamik bir denge, sosyal sistemi yaşatabilir ve sorunlarını kendi başına çözümlenebilecek

bir özelliğe kavuşturur(2).

Yukarıdaki açıklamadan anlaşılacağı üzere, diğer örgütler gibi Devlet teşebbüslerinde de dıssal ilişkiler yolu ile sağlanan insan gücü, madde, para ve bilgi iç yapıda mal ve hizmetlere dönüştürülür.

Üretilenin pazarlanması yolu ve yeniden çevreden girdi temini yolu ile sistemin sürekli sosyal işleyişi sağlanmış olur. Doğaldır ki, sistemlerin açık ya da kapalı oluşlarının derecesi vardır. Devlet teşebbüslerinin, daha sonra açıklayacağımız yasal amaçlarından, en üst düzeyde bir açıklık içinde oldukları anlaşılmaktadır. Kuskusuz devlet girişimciliğinin özel girişimcilikle bağdaştırılmak istendiği, onun kurallarına göre çalışan bir sistemin dış çevre ile olan ilişkileri pek fazladır. Bu nedenle yapıdaki araştırmalar ve önerilecek işlevsel değişiklikler (Finansman, pazarlama, personel gibi) çevre gerçeğini dikkate almak zorundadır. Bu anlamda örgütler açık sistem özelliğini taşırlar.

Öte yandan örgüt yapısı kendi içinde de alt sistemlere bölünmüştür. Ancak alt sistemlerin birbirleri ve sistemin bütünü ile olan ilişkilerindeki etkinlik sisteme işlerlik kazandıracaktır. Alt sistemler insan gücü ve teknolojik yapıya kurmak ve düzenli çalıştırmak zorundadırlar. Düzenli çalışma ise çevreden alınan enerjinin (girdinin) sistemin amacına uygun olarak çıktıya dönüştürülmesi için gerekli tüm işlemlerdir.

(2) Robert Chin, "The Utility of System Models and Developmental Models for Practicioners", Warren G.Bennis, Kenneth D.Benne ve Robert Chin (eds) The Planning of Change: (Holt, Rinehart ve Winston Inc: New York, 1969), s.299. Kast Fremont, James Rosenzweig, Organization and Management: A Systems Approach, (McGraw Hill Co. New York, 1974), s.107-110.

Bu işlemlerin dayandığı başlıca alt sistemler arasında şunlar sayılabilir:

a) Bir sosyal örgütün başta gelen alt sistemi, o sistemin oluşumunu sağlayan amaçlar ve değerlerin bütünüdür. Çünkü sosyo-kültürel çevre, belirli değerleri oluşturduğu gibi, içinde bulunan mikro sistemin toplum için yerini ve öz görevini de belirler. Ancak toplum içindeki yerine uygun amaçlar ve değerler taşıması suretiyle sosyal istek ve beklentilere mikro sistemin karşılık verebilmesi ve uyabilmesi mümkün olabilir(3).

b) İkinci olarak teknik alt yapı tüm görevlerin yerine getirilmesi için gerekli bilgi ve teknik çabaları kapsar. Bu bilgi ve çabalar üretim veya hizmetin niteliğine göre şekillenir ve üretimi sağlayan her türlü araç ve gereç, beceri, uzmanlık ile desteklenir ve amaca yönlendirilir.

c) Diğer bir alt yapı da işgücünün ve gruplarının çalışma düzenini sağlayan psiko-sosyal öğelerden oluşur. İnsan davranışları ve işin gerektirdiği ilişkilerin tümünü, çalışanların özendirilmesi ve grup içi ilişkilerini kapsamına alır. Eğer üretimi yapacak ve hizmeti sağlayacak insan etmeni ise, kişisel değer yargıları, beklentileri ve özlemleri için onların tatminine yönelik insan ilişkileri önem taşır. Ancak bu yollardır ki kişilerin kendi amaçları ve örgütün amaçları arasında bir uyum sağlanabilir ve insanlara etkin çalışma ortamı yaratılabilir. Bu alt yapı, örgüt psikolojisi ve personel yönetiminin bulguları ile beslenen ve belki de ülkemizde en ihmal edilmiş bir alt yapıdır. Ayrıca, diğer alt yapıları

(3) Katz ve Kahn (a.g.e.) s.84-110.
Walter Buckley, (ed). Modern Systems Research for the Behavioral Scientist (Aldine Publishing Company: Chicago, 1968), s.490 vd.

da en çok etkileyen bağımsız değişken niteliğine de sahiptir.

d) Açık sistemin alt yapılarından bir başkası örgütsel yapı ve süreçlerdir. Bununla, görev dağılımının yarattığı iş farklılığı ve bu farklılığın türlü yöntemlerle esgüdümünü sağlamak sureti ile ana amaç gerçekleştirilmek istenir(4). Örgüt şemasında görülen tüm görev ve pozisyonlar, yetki, haberleşme ve iş akışlarının etkinliği, diğer alt yapılarla olan teknik ve psiko-sosyal ilişkileri sağlayacak kan damarlarını oluştururlar. Ve bu alt yapı üzerinde yapılacak değişimler tüm ilişkiler bütününe dikkate almak zorundadır. Şu anlamda ki, bütünün parçalarını oluşturan öğelerin yapısında yapılacak değişiklik kaçınılmaz olarak diğerlerini de etkileyecektir. Açık sistemin biyolojik organizmalara en yakın benzerliği burada kendini gösterir. Bundan ötürü, daha sonra göreceğimiz K.I.T.'lerindeki, reorganizasyon çalışmaları, bu gerçekten hareket etmek zorundadırlar.

e) Başka bir alt sistem, örgütü çevreye ve amaçlarına bağlayan stratejik ve uygulama plânlarını oluşturan karar ve kontrol sürecidir. Ve tüm alt sistemlerin beyni niteliğini taşıyan, onları yöneten, etkinliklerini sağlayan ve başarılı sonuçlar yaratan bir alt yapıdır. Bu yapı aracılığı ile sistem kendi üniteleri arasındaki esgüdümü oluşturacağı gibi, örgütün dikey ve yatay ilişki düzeninde doğabilecek çatismaları da çözümler. Öte yandan çevrenin değişen koşulları ile örgütün amaçları ve çalışması arasında doğabilecek yeni gereksinmelerde de esgüdümü sağlar. Böylece tüm örgütün ve-

(4) J.Arlyn Hecher, Structure and Process of Organizations: A Systems Approach (Prentice Hall, Inc.: Englewood Cliffs New Jersey, 1970, s.20 vd.

R.Breinholt, R.Robbitt, Doktor R.McNaul J. Organizational Behavior (Prentice Hall, Inc.: Englewood Cliffs, NJ.), 1970, (s.234-235).

rimlilik ve tutarlık içinde çalışmasını mümkün kılar ve gerekli olan değişiklikleri yaptırır. Yaptırımdan sonra doğan sonuçları da yeniden düzenleme görevi yine bu alt sistemin- dir. Böylece çevreden ayrı yaşantıları olmayan ve işleyişleri ile ona bağlı olan örgütler:

- 1) Çevreden enerji alırlar,
- 2) Enerjiyi üretim ve hizmete dönüştürme sürecine sahiptirler (Process).
- 3) Enerjiyi üretime dönüştürdükten sonra dış çevreye verirler,
- 4) Dış çevreden yeniden beslenmek yolu ile işleyişleri, bir olaylar dizisi (döngüsü) halindedir (cyclic events),
- 5) Sistemi yaşatacak bilgi akışı ve girdileri ile çevreden alınan geri uyarı ve karar sürecine sahiptirler,
- 6) Bu yolla statik değil fakat dinamik bir iç ve dış denge sağlayabilirler (homeostasis),
- 7) Bu dinamik denge açık sistemi sürekli bir farklılaşma ve gelişme içinde tutar. Böylece toplum içindeki yeri sağlıklı kalabilir. Başka bir deyimle bu yolla örgütü sona erdirecek dışsal ve içsel güçlere karşı yapının direnişi vardır (Negative Entropy)(5).

İşte, modern bir örgüt teorisi olarak sistem yaklaşımı yukarıda açıklanan özellikleri ile devlet teşebbüslerinin de yapısını soyut biçimde anlatabilmektedir. Ücret ve maaş uygulamaları ise, insan gücü ve grupların çalışma düzenini sağlayan psiko-sosyal alt yapıya dahildir. Onun ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak, ücret ve maaş uygulamalarının, örgütün dinamik yönü olan yönetimden ayrılmaz bir niteliği de vardır. Bu ikinci özellikleri ile personel yönetiminin bir parçasıdır.

(5) Walter Buckley (ed). Modern System, Research for the Behavioral Scientist. Chicago: Aldine Publishing Co., 1968.

Ondan soyutlanamaz. Böylece, örgüt-personel yönetimi-ücret ve maaş uygulamaları bir bütünün (sistem) ayrılmaz ögeleridir. Bu nedenle de ücret ve maaş üzerine yapılacak çalışma:

- a) Örgüt (Devlet Teşebbüsleri) ilke ve amaçları,
- b) Bu amaçların elde edilmesini sağlayacak politikalar,
- c) Politikalara uygun biçimde geliştirilmiş uygulama programları,
- d) Programların uygulanışını sağlayacak yönetim süreçlerini dikkate almak durumundadır.

Çünkü yukarıdaki aşamalar sistem teorisini, yönetimde uygulama alanı bulmasını sağlar. Böylece, sağlıklı bir ücret ve maaş yönetimine olanak kazandırır. Teorik çerçeve ve örgüt anlayışımızı belirledikten sonra artık bu aşamada çalışmanın sınırlarını saptayabiliriz.

II- ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI

Bu çalışma örgüt işlevlerinin en önemlilerinden biri olduğuna değindiğimiz ve personel yönetimi içinde yer alan ücret ve maaş yönetiminin Devlet teşebbüslerindeki durumunu karşılaştırmalı bir yöntem ile incelemek ve örgüt düzeni ile olan ilişkisini saptamak amacını taşır.

Örgütün etkin bir biçimde çalışması kişilerin beceri, bilgi ve çabalarının değişik yönetim kademelerindeki eşgüdümü ile sağlanacağına göre çalışanların tatmini örgütün tüm işlevlerini etkiler. Başka bir deyimle ücret ve maaş yönetimi ne derece başarılı olursa örgütün alt fonksiyonları, politikaları, yapısı ve işleyişi etkinlik kazanır.

Bu perspektif içinde ücret ve maaş yönetimi ile ilgili yaklaşım, aşağıdaki ögeleri kapsamına alacaktır.

a) Devlet teşebbüslerinde ücret ve maaş politikasını oluşturan örgütsel düzenlemeler ve yapının temel taşları belirlenecektir.

b) Belirlenen yapısal özellikler içinde ve değişik tarih kesitlerinde personel politikalarına paralel ücret ve maaş uygulamalarının değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

c) Aynı işkolunda ve değişik işkollarında çalışanların ücret, maaş ve sosyal yardım farklılıkları ele alınarak, mevcut uygulamanın sağlıklı olup olmadığı ampirik yöntemlerle saptanmaya çalışılacaktır. Bütün bunlar olması gereken bir örgüt, ücret ve maaş yönetimi açısından değerlendirilecek ve bunun için gerekli örgütsel düzenlemelere değinilecektir.

Ancak bu noktada Devlet teşebbüsleri kavramının tanımını yapmak ve bu araştırma için ne anlam ifade ettiğini belirlemek gerekecektir. Bu da ancak bir seri kanunlar ve tüzüklerle düzenlenen, Devlet teşebbüslerinin niteliğini belirlemekle mümkün olabilir(6).

Bilindiği üzere 468 Sayılı kanunun 4. maddesinde K.İ.T. nin tanımı yapılmış bulunmaktadır. Buna göre "Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış o-

-
- (6) K.İ.T. ve daha özel bir kuruluşu olan iktisadi Devlet Teşekküllerini düzenleyen kanun ve tüzükler!
- 1938-1964 yılları arasındaki uygulamalarda esas teşkil eden 3460 sayılı kanun (sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi teşekküllerin teşkilâtı ile idare ve murakabeleri hakkındaki kanun).
 - 440 Sayılı İ.D.T. ile müesseselerinin ve iştirakleri hakkındaki kanun,
 - İ.D.T. ile müesseseleri ve iştirakleri hakkındaki tüzük
 - Devlet Yatırım Bankası hakkındaki 441 sayılı kanun,
 - K.İ.T. nin T.B.M.M.'de denetlenmesinin düzenlenmesine ilişkin 468 Sayılı kanun.

lan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası" şeklinde çok geniş bir tanım kullanılmıştır.

Bu tanım pek açık olmamakla beraber 440 Sayılı kanunun birinci maddesinde belirlenen İktisadi Devlet Teşekküllerini de içermektedir. İ.D.T. 440 Sayılı kanun; (Mad.1): Sermayelerinin yarısından fazlası tek başına devlete ve İ.D.T.'ne ait olup, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kurulmuş kanunları olan teşekküller olarak nitelemiştir.

Buna göre İ.D.T. özel anlamda bir kamu İktisadi teşebbüsüdür. Kamu İktisadi teşebbüsü ise tanımdan da anlaşıldığı üzere daha geniş kapsamlıdır. Bu konudaki bir açıklık bulunmadığını belirten Aysan'ın aşağıdaki görüşlerine katılmamak mümkün değildir:(7).

"Terim olarak İ.D.T.'nin neyi kapsamına aldığı pek belirli değildir. Meseleyi iyice karıştırmak için son zamanlarda bir de "KIT" (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) terimi yaratılmış ve devletin bütün ekonomik faaliyetlerini de kapsamına alacak tarzda kullanılmaya başlanmıştır. Yüksek Denetleme Kurulu "Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1971 Yılı Genel Raporu"nun girişinde yer alan aşağıdaki tanımlamalar bu açıdan ilgi çekicidir:

(7) Mustafa Aysan, Türkiye'de Devlet İşletmeciliği, (İst.Üniversitesi Yayınları, No.1917, Yalkın Ofset Matbaası, İstanbul, 1970), s.118.

"Türkiye'de KIT deyiminden 468 Sayılı Kanuna göre denetlenen kuruluşlar anlaşılmaktadır. Ancak bu kanuna tabi olmadığı halde KIT niteliğinde çok sayıda kuruluş bulunduğu gibi (Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları, Tekel Fabrikaları, Orman işletmeleri, Devlet Üretim Çiftlikleri, Mahalli idarelerin işletmeleri vb), gerçek bir iktisadi faaliyeti olmadığı halde KIT sayılan kuruluşlar da (Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Milli Prodüktivite Merkezi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi vb) mevcuttur."

KIT'ın en büyük ve önemli kısmını IDT teşkil etmektedir.

IDT'leri sermayesinin yarısından fazlası devlete (genel ve katma bütçelere), bir veya birden fazla IDT'ye veya IDT ile birlikte Devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kanunlarında 440 Sayılı kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir."

Açıklamadan da anlaşılacağı üzere KIT'lerin içinde en önemli yeri IDT'leri oluşturmaktadır. Bu nedenle Devlet Teşebbüsü (DT) çalışmamız kapsamı içinde IDT perspektifi ile ele alacak ve onları araştırmanın temel hedefi ve konusu olarak göreceğiz. Gerçekten devletin en büyük Ticari ve Sınai girişimleri bu gruba girmektedir ve IDT'lerin ücret ve maaş sorunlarına getirilecek çözümler ana amacımızın gerçekleşmesine yetecektir.

Çalışma kapsamını böylece belirledikten sonra IDT'lerin ülkemiz ekonomisi açısından amaçlarını da bu bölümde saptamamız gerekecektir. Bu yolla ücret ve maaş yönetimine ilişkin yaklaşım ve değerlendirme daha gerçekçi biçimde yapılabilir olacaktır.

1. I.D.T.'nin Ekonomik Amaçları

I.D.T.'lerinin genel amaçları 440 Sayılı kanunun 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, I.D.T.'i müesseseleri ve iştirakleri ulusal ekonomimize faydalı olabilmek için:

- a) Özel bir tarzda karma ekonomi kurallarına ve ekonomik gerçeklere uygun olarak yönetilmelerini sağlamak,
- b) kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etme surti ile daha fazla yatırım kaynağı yaratmayı amaç edinmişlerdir.

Şu halde, I.D.T.'lerinin en önemli amacı ekonomik amaç olarak belirlenmiştir. Bu ekonomik amacı yukarıda belirtildiği biçimde yerine getirmek için de kalkınma planlarının doğrultusunda amaçlarının şekillenmesi gereklidir. Çünkü madde (2) de belirtilen - Ulusal Ekonomiye faydalı olabilmek - cümleciğinde bu anlam gizlidir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânımızın 1975 programında da belirtildiği üzere I.D.T.'lerinin birincil ve ikincil ekonomik amaçları vardır. Bu amaçlar: a) Bölgesel ve sektörel yatırım dengesini sağlamak (Ulusal Ekonominin dengeli geliştirilmesi ve kalkınmadaki bütünlük ilkesine dayanmaktadır). b) Ülkenin istihdam sorununa yardımcı olmak, c) Ekonomik sektörlerde gerekli görülen yatırımların plân hedeflerine varmasını sağlamak, d) Ülke fiat istikrarını gerçekleştirmeye yardımcı olmak, (I.D.T.'i kaynaklarının dağılımının plânda öngörülen yapıdan saptırılmaması ve refah dağılımını olumsuz yönde etkilememesi için 1975 programı bu amaca pek önem vermiş görünmektedir), e) Piyasayı düzenleme faaliyetinde bulunmak, f) Teknolojik gelişme ve teknolojik birikimi sağlayacak girişimlerde bulunmak, (Teknolojik gelişmenin üretim, insan gücü istihdam, eğitim ve gelir dağılımı üzerinde yaptığı etki ve sosyal yapıdaki değişmeyi belirleyen etken olması nedeniyle

1975 programı İ.D.T.'lerinin bu amacına geniş bir yer ayırmış bulunmaktadır(8).

Ekonomik amaçlar dizisinde birincil nitelikte olanları saydıktan sonra ikincil olarak belirlenmiş amaçları şöyle sıralayabiliriz:

a) Yatırım kaynağı yaratmak (bu amaç kanunda birincil nitelikte belirlenmiş olmasına rağmen gerçekleştirmediği için amaç niteliğini kaybetmemiş ancak ikincil niteliğe bürünmüştür). Örneğin 1971 yılında İ.D.T.'i 990 milyon kaynak açığı verirken 1975 yılında bu açığın 5 milyar 250 milyon lira civarında olduğu hesaplanmıştır(9). 1977 yılında ise bu açığın 20 milyar civarında olacağı tahmin edilmektedir(10).

b) ikincil amaçlardan bir diğeri de kârlılık ve verimlilik (bu amaç da tam anlamı ile gerçekleştirmediği ve İ.D.T.'nin büyük bir çoğunluğunun zarar etmesi nedeni ile ikincil nitelikte görülmektedir)().

Yukarıdaki amaçlar sıralamasından anlaşılacağı üzere ekonomik amaçları oluşturan ögeler arasında çelişkiler bulunmaktadır. Örneğin, gerice bölgelerimizde yatırımlar yapmak ve bu yolla bölgesel yatırım dengesini oluşturmayı amaçlayan

(8) Kalkınma Planı, 3.Bes Yıl. 1975 Programı (Devlet Plânlama Teşkilatı Yayını, 1397 - Ankara 1975), s.117 vd.

(9) Toplam yatırımın % 24'ünü oluşturan K.İ.T.'lerinin 1975 yılı içinde kamu yatırımlarının % 45-% 50'sini oluşturduğu görülmektedir. Yaklaşık olarak 500 bin kişinin istihdam edildiği K.İ.T.'lerin de kaynak kullanımı 165 milyar TL. civarında bulunmaktadır.

(10) CİLLOV HALÛK "Kamu İktisadi Teşebbüsleri" Milliyet Gazetesi, 3 Haziran 1977.

(11) CİLLOV HALÛK, a.g.e.

T.D.T.'lerinin aynı zamanda kârlı ve verimli çalışması zor olmaktadır. Bu nedenle kârlılık tanımının İ.D.T.'lerinin kuruluş niteliğine uygun olarak yapılmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Burada belirtilen kârın, işletme kârlılığı mı; yoksa ekonomik(12) kârlılık ve sosyal fayda olarak mı ele alınması gerektiği tartışma konusudur. Bizce, 440 Sayılı Kanunca çözümlenmiştir. İ.D.T.'lerinin kâr etmemeleri halinde hukuki hüviyetlerinin devam edemeyeceği belirtildiğine göre burada işletme kârlılığı ön plandadır.

2. Politik Amaçlar

İ.D.T.'lerinin politik amaçları ülkenin politik ideolojisi ve hedeflerine paralel olarak şekillenir. Örneğin genellikle sosyalist ülkelerde İ.D.T.'leri ana sistemin felsefi ve ideolojik görüşlerini uygulamak için kurulmuşlardır.

Kapitalist sistemin hakim olduğu gelişmiş ülkelerde ise İ.D.T.'leri, özel teşebbüsü desteklemek ve kamu hizmetinin özel teşebbüsün yanında daha iyi görülebilmesini sağlamak amacını taşırlar.

Örneğin A.B.D.'deki kuruluşlar bu tip(13) kuruluşlar olarak nitelenebilir.

(12) Bu konuda yapılan değişik seminerlerde ileri sürülen görüşler için bkz: İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin Başlıca Problemleri, 1966 Yılı Seminerleri Konuşmaları (Ankara Univ.Siyasal Bilgiler Fak.Yayımları, No.238, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968), s.33-70 vd.
(Planning and Growth Under a Mixed Economy, The Economic and Social Studies Conference Board, IV Conference, İstanbul 1965, s.144-163-179.

(13) Yeniden Umar-Finans Kurumu, Mesken Kredi Kurumu, Tennessee Vadi Otoritesi, Federal tasarruflarıyla Sigorta Kurumu Tasarruf ve Kredi Kurumu, Federal Cezaevleri, Sanayi Kurumu, Federal Tarım Kredi Kurumu, Federal Tarım İpotek Kurumu, Federal Mesken Kredi Bankası.
Pflifner-Presthus Public Administration (New York the ronald press Co., Bölüm 9, s.154-179).

Gelişmekte olan ülkelerde ise, İ.D.T.'leri ülkenin politik özgürlüğüne paralel olarak ekonomik özgürlüğünü gerçekleştirmek, yabancı sermaye kuruluşları yerine yerli sermayeyi kurmak ve geliştirmek amacını taşır. Bu arada Milli Savunmaya ilişkin hedeflerin gerçekleşmesinde de büyük yararı olduğu söylenebilir.

Ancak, politik hedeflerin her ülkenin kendi öz koşullarına göre de şekilleneceği muhakkaktır. Çünkü bu hedefler, o ülkenin ekonomik ve sosyal koşullarından ve özelliklerinden kolayca ayrılamazlar. Bizde İ.D.T.'leri 1920'lerin Türkiye'sinde ekonominin millileştirilmesi, özel sektörün özendirilmesi, önemli sanayi projelerinin gerçekleştirilmesi amacı ile kurulmuşlar ve genellikle bugüne kadar bu niteliklerini sürdürmüşlerdir(14).

3. Mali Amaçlar

Ülkemizde İ.D.T.'lerinin mali amaçları, genel olarak kamu girişimlerinin özel hukuk kuralları ile çalışabilmesini sağlamak için mali konularda esneklik ve özerkliğinin gerçekleştirilmesine ilişkindir. Bu yolla kendi gelir kaynakları ile masrafları karşılamak, yatırım ve kaynak yaratmak sureti ile de bütçe yükünün azaltılması sağlanmak istenmiştir(15).

4. Sosyal Amaçlar

Sosyal amaçlar, İ.D.T.'lerinin kamu hizmeti ve yararına çalışan kuruluşlar olmaları nedeni ile sosyal gelişmeyi

(14) Korkut Boratav, Türkiye Devletçilik (Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974), s.17 vd.
Afet İnan, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin I.Sanayi Plânı - (Türk Tarih Kurumu Yayınları), s.14, Ankara, 1972, s.15.

(15) Yeni Strateji ve Kalkınma Plânı, DPT Yayınları, No.1272: Karaa Ekonomide Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeri, s.920-921.

desteklemeye yöneliktir. İ.D.T.'leri bu açıdan hizmet ettiği toplumun ve çalışanların hayat düzeylerinin yükseltilmesi ve topluma refah sağlanmasını hedef almıştır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki İ.D.T.'lerinin her biri kendi kuruluş amacı ve niteliğine uygun olarak ülkeye belirli konularda sosyal katkıda bulunmayı ilke olarak benimsemiştir. Bu sosyal fayda özel teşebbüs için kârlı bulunmayan ve riskli görülen gerice bölgelerde daha çok kendini gösterir. Sanayileşme olanağından yoksun kalmış bölgelerde ve İ.D.T.'lerinin öncülük yaptığı yörelerde sosyal katkı çok daha belirgin olarak görülmektedir.

Yukarıda belirtilen ana amaçların örgütün tüm işlevlerini (Pazarlama, Finansman, Üretim, Personel) kapsadığı açıktır. Ancak çalışmamızın amacı ve sınırları içinde İ.D.T.'lerin ücret ve maaş uygulamalarının ele alınmasıyla yetinilecektir. Ve bu açıdan amaçların karşılaştırmalı olarak ücret ve maaş yönetimine nasıl yansıtıldığı saptanmaya çalışılacaktır.

B İ R İ N C İ B Ü L Ü M

ÜCRET VE MAAS YÖNETİMİ İLE ÖRGÜTSEL YAPI ARASINDAKİ İLİŞKİ

I- DEVLET TEŞEBBÜSLERİNDE ÜCRET VE MAAS YÖNETİMİ UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ

Sektörel politikaları genel hatlarıyla saptayan 1976 Kalkınma Programında istihdama ve İ.D.T.'lerinin bu konudaki durumuna ilişkin pek geniş bilgi verilmemektedir. Ancak genel politikanın, önümüzdeki yıllarda hızlı bir kalkınma ve sanayileşmeye bağlı olarak işgücü verimliliğinde önemli artışlar sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Nüfus artışının doğurduğu işgücü fazlasının yeni istihdam olanaklarına kavuşturulmasında önemli bir rol oynayan İ.D.T.'leri için de yukarıda belirtilen politikanın geçerli olacağı açıktır. 1975 yılı göstergelerine göre ülkemizdeki işgücü fazlası oranı olan % 11.7'nin (1.760.000 dolaylarında) nasıl içerileceğine dair fazla bir bilgi verilmemekle beraber, bu sorunun genel politikayla çelişeceği söylenebilir(16).

(16) 1975-76 Programı, s.281 ve eleştirisi için bkz. Şaylan, Gençay, "3.üncü 5 Yıllık Plân ve İdari Reform" Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1973, s.21, cilt 6.

D.T.'lerinde 1970-76 yıllarında çalışanların toplamı Tablo I'de görülmektedir:

Tablo I'den anlaşılacağı üzere, kuruluşların gelişmeleri oranı hayli artmıştır. 1970 yılında 362.300 olan Memur-Teknik Personel-işçi sayısı, istiraklerle beraber 603.573'e çıkmıştır. Altı yıl içindeki bu artış % 90'a yaklaşmaktadır. Bu toplam işgücünü tarım dışı işgücü içinde % 25'e yakın bir kısmını çalıştırmaktadır ki bu da istihdam yönünden ne ölçüde önemli olduğunu göstermeye yeter.

TABLO I

İ.D.T. ve İstiraklerde Çalışanların
Sayıca Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>Memur-Teknik</u> <u>Personel</u>	<u>İ ş ç i</u> <u>(Daimi Kadroda)</u>	<u>Toplam</u> <u>(Adet)</u>
1970	165.738	196.562	362.300
1971	170.601	204.020	374.621
1972	179.921	212.462	392.383
1973	192.360	233.502	425.862
1974	179.291	324.543	503.834
1975	195.979	348.399	544.378
1976(program)	230.310	373.263	603.573

Kaynak: Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İstirakleri Yıllığı
(Güneş Matbaacılık T.A.Ş. - Ankara - 1976), s.20

Eğer, yıllardır uygulandığı üzere, işgücü verimliliği yerine İ.D.T.'leri ile işgücü fazlasının içerilmesine devam edilirse, 1976 programında saptanan ana politikanın bugünkü durumu fazlaca değiştirmeyeceği açıktır. Daha önce de belirtildiği gibi İ.D.T.'leri çalışabilir nüfusun daima önemli bir yüzdesini içermiştir. Yukarıdaki Tablodan (I) anlaşılacağı gibi çalışanların sayısı 1970'lerden itibaren özellikle işçi

kesiminde hızlı bir artış göstermektedir. Bugün Türkiye'deki faal nüfustan ücretlilerin % 17'sinin D.T.'lerinde görev aldığı görülmektedir. Son yıllarda, bu oranda çok küçük bir azalma varsa da D.T.'lerinin Tablo (I) çalışan memur ve işçi sayısının 600.000 civarında bulunduğu söylenebilir(17).

Bu durumda D.T.'lerinde memur ve işçi kadrolarının giderek şişkinliğini sürdüreceği anlaşılmaktadır. Durum böyle olunca, ana politika olarak saptanan iş verimliliğinin nasıl gerçekleştirileceği şüphelidir.

D.T.'lerinde memur ve işçilere yapılan harcamaların devamlı ve önemli artışlar göstermesi de, bu şüpheyi destekler niteliktedir. D.T.'lerinin personel harcamaları 1969-1973 yılları arasında % 120 civarında bir artış göstermiştir. Özellikle son yıllarda, artan memur ve işçi sayısına paralel olarak yardım niteliğindeki harcamalar da eklenmiş bulunmaktadır. 1973-1974 yılı göstergelerine göre, personel harcamalarının % 79.7'si esas ücret ve ek ödeme şeklindeki harcamalar, % 20.3'ü ise değişik biçimlerde yapılan sosyal yardımları kapsamaktadır(18).

(17) Memur ve işçi sayısındaki artış D.T.'lerindeki sektörlere göre değişiklik göstermektedir. Ticaret sektörü hariç tüm sektörlerde bir artış sözkonusudur. Madencilik sektöründe artışın % 92'sini işçiler, % 8'ini memurlar, imalât sektöründe artışın % 94.7'sini işçiler, % 5.3'ünü memurlar, Enerji sektöründeki artışın % 70,4'ünü işçiler, % 29.6'sını memurlar, Banka ve Sigorta sektöründe artışın tamamını memurlar, Haberleşme ve Ulaştırma Sektöründeki artışın % 43,2'sini işçiler, % 56,8'ini memurlar meydana getirmektedir.

(18) 1969 yılında 6.258,4 milyon liralık harcamanın % 55'i işçilere, % 44'ü memurlara verilirken, bu oran 1973 yılında, % 59 (işçilere) % 41'i (memurlara) yapılmaktaydı. Bunun yanında personel için kişi başına yapılan ortalama harcama 1969 yılında 17.390 TL. iken 1973 yılında 32.802 TL'ye yükselmiş bulunmaktadır. Her ne kadar bu artış reel (gerçek) bir artışı ifade etmemekte ise de özel teşebbüste ödenen, özellikle ücretler açısından önemli bir fazlalık ifade etmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu (Ege Matbaası, 1975, Ankara), s.52-53.

Bu durum 1974-1976 yılları arasında giderek artmış, TABLO (II)'den de anlaşılacağı üzere 1974 yılının memur ve teknik personel harcaması 7 milyar 117 milyon TL. düzeyinden, % 87,2 oranında artarak 1976 yılında 13 milyar 321 milyon TL. ulaşmış, işçi-personel giderleri ise 1974 yılındaki 11 milyar 860 milyon TL'dan % 97,9 oranında artarak 1976 yılında 23 milyar 469 milyon TL'sini bulmuştur.

Gerçekten, sosyal yardımların her geçen gün giderek artan bir seyir izlemesi İ.D.T.'lerinin finansman dengesi açısından ciddi aksaklıklar yaratmaktadır. 1976 bütçe kanununda İ.D.T.'lerinin sürekli olarak işletme açıklıkları vermesinde bu durum temel öğelerden biri olarak nitelendirilmiştir. Çalışmamızda daha sonra ele alınacak bu sorun tüm İ.D.T. ler için toplu pazarlık sistemlerinde ekonomik ve sosyal kurallara uygun müzakere yöntemlerinin saptanamamış olmasına bağlanmaktadır(19). Durumun İ.D.T.'lerin toplu sözleşmelerinde, kuruluşlar itibariyle farklı yükler meydana getirdiği ve kamu finansman dengesi içinde önemli bir sorun olduğu ortaya çıkmıştır.

TABLO II

İ.D.T. ve İştiraklerde İşçi ve Memurlar İçin Yapılan Harcamalar

(Milyon TL)

<u>Yıllar</u>	<u>Memur</u>	<u>İşçi</u>	<u>Toplam</u>
1974	7.117	11.860	18.977
1975	11.070	17.278	28.348
1976	13.321	23.469	36.790

Kaynak: Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakler Yıllığı
(Güneş Matbaacılık T.A.Ş. Ankara-1976), s.21.

(19) Türkiye'de Toplu Pazarlık Sisteminde Yol Gösterici Faktörler, (21-23 Ekim 1975 semineri Milli Produktivite Merkezi Yayınları, 198, Ankara 1976), s.112 vd.

Ana politikayı bir dilek olarak belirttiği anlaşılan 1976 Kalkınma Programında, personel programlarından ve alınacak tedbirlerden fazlaca bahsedilmemektedir. Bu durum İ.D.T.'lerinin içinde buldukları koşulların ve personel statülerinin süreceği anlamına gelebilir. Eğer durum böyle ise, İ.D.T.'nede ki dağınık personel programlarına göre, istihdam edilen işgücü, memur, teknik personel, sözleşmeli personel, daimi kadrolu işçi ve geçici kadrolu işçi olarak hizmete devam edecektir. Yıllardır, çalışma statülerinin farklılığı ve sağlanan çıkarların değişik olması nedeniyle kuruluşların çalışma düzenini olumsuz biçimde etkileyen, mevcut durumu değiştirecek, gelişme görülmemektedir. Başka bir deyimle İ.D.T.'lerinde politikalar ve programlar arasında bir boşluk vardır. İstihdama ilişkin politikaların bir türlü programlandırılması olanağının bulunamayışı açık sistem kuramında belirtildiği üzere tüm sistemin işlevlerini, verimliliğini ve bütünlüğünü bozmuştur. Çünkü daha önce de söylendiği gibi, bir örgütün psiko-sosyal (personel) altyapısı bağımsız değişken niteliğindedir ve bu bağımsız değişkenin işlerliği saptanamadığı sürece diğer politikalar ve onlara bağlı programlar da çalışamaz duruma düşecektir.

Sistemin alt yapılarının iç etkileşim yoluyla, bütünü oluşturmasının bir sonucu olarak örgütün başarısızlığı da zincirleme etkileşim ile kaçınılmaz olacaktır. Çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde kanıtlamağa çalışacağımız ücret ve yönetim sorunları, toplu sözleşme düzenindeki bozukluklar ve bunun yarattığı mali sorunlar, işgücü dağılımındaki dengesizlik, personel programlarının yokluğunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu durumun tüm personel süreçlerini ve örgüt yapısını etkiliyeceği açıktır(20). Öte yandan alt sis-

(20) Özellikle işe alma, ödeme, örgüt içi gelişim ve işgücü dağılımı, işin değerlendirilmesi, kontrolü ve tüm örgüt yapısını etkiler.

temlere bağlı, finans, pazarlama, üretim, işlevleri de dolaylı olarak ve olumsuz yönde değişime uğrayacaklardır. Böylece amaçların gerçekleşmesi açık sistem kuramına göre bir çıkmaza girecektir.

II- KONUNUN PERSONEL VE ÖRGÜT YÖNETİMİ AÇISINDAN ve TARİHSEL GELİŞİMİ YÖNÜNDEN İNCELENİŞİ

İ.D.T.'lerinin personel programı ve uygulamaları üzerindeki bir çalışmanın bu tür örgütlerin idari yapı ve işleyişiyle çok yakından ilgili olduğu belirtilmiştir. İnsan gücünün en rasyonel ve verimli bir tarzda çalışmasını sağlamaya yönelik personel yönetimi örgütlerin yapıları içinde gerçekleşebilir. Örgütler amaçların gerçekleşmesinde kullanılan araç niteliğinde sosyal gruplar olduğuna göre bu grupları oluşturacak personel sisteminin onunla bir olarak ele alınması doğaldır. Aşağıda açıklamaya çalışacağımız personel sorunları ise İ.D.T.'lerinin personel yönetiminde ancak personel statüleri ve bunlara bağlı olarak ücret ve maaş sistemlerindeki gelişmeyi açıklamak amacındadır(21). Bu gelişmenin açıklanması sırasında 1938-1964; 1964-1972 ve 1972-1976 aralıkları esas olarak alınacak bu süreler içindeki değişiklikler belirtmeye çalışılacaktır.

(21) Bilindiği üzere personel yönetimi bir işlev olarak işe alma ve seçme işgücü plânlaması, işgücünün değerlendirilmesi, terfi, transfer, eğitim yönetiminin çeşitli kademelerde geliştirilmesi, çalışanların özendirilmesi, grup ilişkileri, liderlik, nezaret, toplu pazarlık ve başka birçok konuları kapsamaktadır. Personel statüleri ve bunlara ilişkin ücret ve maaş yönetimine ilişkin konular personel sisteminin ancak bir bölümünü oluşturmaktadır.

1) Birinci Tarih Kesitinde (1938-1964) Ücret ve Maaş Uygulamalarının Değerlendirilişi

1938 yılında, tüm i.D.T.'lerinin yapı, yönetim ve denetimlerini ilgilendiren bütünüleyicinitelikteki 3460 Sayılı kanunla personel statüleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kanuna göre teşekküllerin yetkili üst yönetim ve denetim organları, a) Genel Kurul, b) Genel Denetleme Kurulu, c) Yönetim Kurulu, d) Genel Müdürlük olarak saptanmıştır. Bu organların niteliğinden anlaşılacağı üzere üst yönetim bir anonim ortaklık hüviyetine bürünmüş görünmektedir.

a) Genel Kurul Merkezi Hükümet tarafından başbakanın başkanlığı altında Maliye, İktisat ve Ziraat Bakanları ile T.B.M.M. Bütçe, Adliye, Sayıştay, Maliye, İktisat ve Ziraat Komisyonları tarafından seçilecek beşer üye ile Sayıştay 1. Başkanı ve Milli Bankaların yönetim kurulları ve müdürlerinden oluşmaktaydı. Bu niteliği ve üyeleri ile genel kurul oldukça merkeziyetçi yönetimin bir uygulamasından ibaret karar ve denetim mekanizmasını oluşturmaktadır(22).

b) 3460 Sayılı yasanın oluşturduğu diğer bir örgütsel organ olan yüksek veya genel denetleme kurulu da Başbakanlığa bağlı olarak i.D.T.'leri ile bunlara bağlı olarak kurulacak müesseseleri idari, mali ve teknik bakımdan denetlenmesinden sorumludur. Burada yine merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmiş ve Anonim Ortaklıktaki denetickiye benzetilen bir organ oluşturulmuştur. Öte yandan genel müdür ve yönetim kurulu da Bakanlar Kurulu tarafından atanan organlar olarak belirlenmiştir. Özel konularda belirtilen günlük yönetim ve genel politikaların uygulamalarından sorumludurlar. Bu kurullara atanacak üst yöneticiler niteliğindeki per-

(22) Sicilli Kavanini 1938. 17 Haziran 1938. 3460 Sayılı Kanun. Madde 5-6-7-8-9-10-11.

sonelin aylık ücretlerinin miktarının Bakanlar Kurulunca saptandığı, kadro ve bütçesinin yine Bakanlar Kurulunca düzenlendiği görülmektedir. Ayrıca bu aylıkların iktisat Bakanlığınca saptanacak ve Maliye Bakanlığı emrine verilecek paradan ödeneceği belirtilmiştir. Başka bir deyimle tayin kararnamelelerinde kendilerine verilecek aylık ücret miktarı bir ölçüde serbestçe saptanabilecektir. Böylece merkezi hükümet tarafından oluşturulan üst kademe yöneticilerinin personel statüleri ve ona ilişkin maaş sistemlerinde merkezi hükümetin tasdiği sözkonusu olup buna dair herhangi bir temel konmuş değildir. Teşekküllere bağlı olarak kurulacak ve sermayesi devlete ait olan müesseselerdeki müdür (müessesenin tüm yönetim işlemlerinden sorumlu) ve idare Komitesi üyelerinin i.D.T.'lerinin yönetim kurulları tarafından atandığı ve memur statüsünde bulunduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan müesseselerdeki memur ve işçilerin atanmasından i.D.T. Genel Müdürlüğüne bilgi vermek kaydı ile müessese müdürünün yetkili olduğu görülmektedir(23). Doğaldır ki, bu sistemde merkezi hükümetin yarattığı özel çalışma statülerine sahip yüksek yöneticiler yanında diğer memur ve işçiler de yer almaktadır. Ayrıca, 3460 Sayılı kanunun getirdiği (madde 42) diğer bir hüküm de teşekkül ve müesseselerin safi kârlarından ihtiyat sermayeleri ayrıldıktan sonra geri kalan % 5'inin üst yöneticilere, memur ve işçilere maaş ve ücretleri oranında bir aylığı geçmemek kaydı ile bir ikramiyenin verilebileceğidir. Bu ikramiyenin olağanüstü hizmet karşılığı olarak bir maaş miktarına kadar çıkarılabileceği de kabul edilmiştir. Ancak burada üst yöneticilere ikramiyenin verile-

(23) 1- 3659 Sayılı Kanunun (Bankalar ve devlet müesseseleri, memurları aylıklarının tevhid ve teadülü hakkındaki kanun (3 Temmuz 1939). 2- 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı kanunu (17.6.1949). 3- 7244 sayılı çeşitli tedül ve teşkilât kanunları ile diğer kanunlarda mevcut aylık ücret tutarlarının değiştirilmesi hakkındaki kanun.

bilmesi için İktisat Bakanının onayı şarttır. Yukarıda belirtilen yasanın oluşturduğu örgütsel yapı ve personel statülerinden anlaşılacağı üzere ücret ve maaş yönetiminde büyük bir karışıklık söz konusudur. Ücret ve maaş yönetimi uygulamalarındaki iç politikalar ve yöntemler açık değildir. Ücretlerin iş değerlendirilmesine, çalışanların gelişimine, ücret yapılarına, özendirmelemlere, ücret ve maaş değişimlerine, ek ücretler ve ücret maliyetlerinin kontrollerine ilişkin esasların bu kanunda ve tüzüklerde yer almadığı görülmektedir. Bu dönemde geçerli olan 3659, 5434, 7244 Sayılı kanunlarda ücret ve maaş programlarının ana amaçlarını gerçekleştirecek ve İ.D.T.'lerine ilişkin hükümlere kesin esaslar getirmemişlerdir(24). Oysa iyi bir ücret ve maaş yönetiminin ana amaçları işletmeye yetenekli,

- 1) İnsan gücünü cezbedecek esasların olması,
- 2) Bordro maliyetlerini kontrol edecek bir mekanizmanın sağlanması,
- 3) Çalışanların tatmin edilmesi yolu ile ücret üzerindeki sürtüşmelerin azaltılması,
- 4) Çalışanların en iyi ve verimli bir biçimde işgörmelerini sağlayacak özendirme (Motivasyon) sistemini getirmek olmalıdır.

(24) İlginç olan şu ki, İ.D.T.'lerine diğer kamu kuruluşları ve dışarıdan rağbet edildiği yıllar 1939 lara rastlar. Bu yılda, aksaklıklarına rağmen, gösterge, katsayı ve sınırlandırma sistemini getiren ve 1452 sayılı kanunu kaldıran 3659 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Ancak daha sonra, harp yıllarının etkisi ile hayat pahalılığını karşılayamayan ödemeler sonucu barem dışı kadrolar kurulmaya başlayacak ve tüm personelin barem dışı olduğu işletmeler görülecektir. Böylece düzene sokulmaya çalışılan sistem 1942-43 den itibaren bozulacaktır. Öyle ki, bu yıllarda 5 aylık prim, olağanüstü ikramiyeler ve sey-yaben yapılan ücret artışları söz konusu olacaktır. Personel Reformu Sorunu (Sevinç Matbaası 1971, Ankara), s.161 vd. M.O.Üretkenlik Kurumu Yayını.

Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için de,

- a) Ücret kademelerinin işgücü pazarı, işletmenin mali gücü, yönetim politikaları ve endüstri-iş kolundaki gelişmelere uygun olarak belirlenmesi,
- b) İç ücret ve maaş yapısının, hiyerarşinin iş değerlendirmelerine uygun olarak hazırlanması,
- c) Çalışanların iş tanımları ve yaptıkları işe göre belirli kademelere yerleştirilmeleri,
- d) Ücret ve maaş arttırmalarının üretim ve hizmetteki çalışma esas alınarak yapılması,
- e) Yan ödemelerin ve sosyal yardımların dengeli ve adil bir sisteme oturtulması ve eşit dağılımının sağlanması,
- f) Ücret ve maaşların bordro maliyetlerini denetlemek yolu ile belirli bir seviyede tutulması esası gibi ücret ve maaş kriterleri yukarıda belirtilen mevzuat ve İ.D.T.'lerinin özel kanunlarından çıkarılmamaktadır. Bu durum personel statü farklılıkları yanında personel yönetimi ilkelerine uygun olmayan bir iç düzensizlik yaratmıştır(25). Ayrıca yukarıda

(25) 1947 yılından itibaren personel rejim ve maaş düzeni daha da karmaşık hale gelmiştir. Önce 4988 sayılı kanunla maaşlara % 35 zam yapılmış, daha sonra 6211 sayılı kanunla 3 aylık tutarında tahsisat verilmesi kabul edilmiş ve 6675 sayılı kanunla tahsisatın 4-5 aylık tutarında olabileceği esası getirilmiştir. Bu yıllardan itibaren yeni bir personel reformunun tartışılmaya başlandığı görülmektedir. Bkz. Personel Reformu Sorunu a.g.e., s.160.

Öte yandan, 3460 sayılı kanun uygulamasından doğan örgütsel sorunlarda personel rejimini olumsuz biçimde etkilemiştir. Ana sorunlar Prof.Hanson'a göre: a) Hukuksal statünün ön plânda olmasından, b) Siyasi müdahalelerden, c) Düşük ücretlerden, d) Bürokratik karmaşıklıktan, e) Kuruluşların örgüt düzensizliklerinden doğmakta idi. Bkz. Hanson, AH. İktisadi Devlet Teşekkülleriyle İlgili Bazı Meseleler, (Türkiye ve Orta Doğu Arma İdaresi Enstitüsü, 1959) 5-8 vd. Ayrıca, Torun Osman Nuri, "Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu" Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti. Karma Ekonomi- de Planlama ve Gelişme, (a.g.e.), İstanbul 1968, s.305 vd.

sayılan kanunların saptadığı aylık ve ücretlerin konjonktürünü izleyememiş bulunması, ikramiye, prim ve tazminat gibi aylık ücret ödemelerinin sınırlanmış olması sonucunu doğurmuştur. Böylece İ.D.T.'lerinde özellikle memurların 1950-1964 yılları arasında önemli ölçüde barem dışına kayarak özel sektöre ait işyerlerine geçtiği görülmüştür. Öte yandan yine personel ilkelerine uygun olan bir sistemin geliştirilmemiş olması nedeniyle aynı işletmeler içinde düzensiz gelir farklılıkları oluşmuş ve personel piramidi alabildiğine bozulmuştur. Bu yıllara ait yapılan sayıları az çalışmalara göz atarsak yukarıda belirttiğimiz sorunların hemen hemen bütün İ.D.T.'ni kapsadığını görürüz(26). Ancak, birkaç örnekle yetineceğiz.

Şeker Fabrikalarındaki Uygulama:

A. Örneğin şeker fabrikaları üzerinde 1960'dan sonra yapılan çalışmalar ile üst, orta ve alt kademe görevlilerinin, zirai olduğu kadar, şeker imalini ve teknik bilgilerinin bu konuda yeterli olmadığı saptanmıştır. Özellikle işletmelerin istihdam uygulamalarında aşırı merkeziyetçi ve gereksiz kontrol üst kademedeki yöneticiyi etkisiz kılmıştır(27). Bu arada, 5 fabrikadaki personel dışında tüm memurlar maaşlarını barem kanununa göre almaktadırlar. Bu nedenle maaş artıqları memurları tatmin etmekten uzaktır. Ayrı-

(26) 1964 yılına kadar İ.D.T.'lerin müesseseler ile beraber 130 civarında olduğu saptanmıştır. Bunların teşekkül olarak görev görenlerinin başlıcaları: Sümerbank, T.C.D.D. P.T.T., Zirai Donatım Kurumu, T.C.Ziraat Bankası, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Kurumu, T.Sellüloz ve Kağıt Fabrikası, T.Kömür İşletmeleri, Etibank, Toprak Mahsulleri, Şeker Fabrikalarıdır.

(27) Devlet Teşebbüsleri İşletmeleri (Şeker Fabrikaları grubuna ait rapor) 25 Mayıs 1961, Maliye Bakanlığı, Cilt I, 1961, s.21 vd.

ca üst derecede maaş alan ve fakat yaptığı iş ve niteliği bakımından almaması gerekli kişiler sözkonusudur. Bu durum ödeme ve işkoşullarında eşitsizlik yaratmıştır. Ayrıca barem kanununa göre çalışan memurların tümüne iki aylık maaş karşılığı ikramiye verildiği görülmektedir. Değerli hizmeti ya da olağanüstü başarısı dolayısıyla hiç kimse ödüllendirilmemekte, herhangi bir şekilde tazminat alamamaktadır. Böylece memurlar için özendirici ve yapılan işe ilişkin bir ödeme yoktur. Öte yandan şeker endüstrisinde devamlı ve geçici olmak üzere iki kategori işçinin bulunduğu görülmektedir. Devamlı işçiler tüm yıl fabrikalarda çalışan işçilerdir. Genellikle, bu kişiler fabrikaya yakın civar köylerden gelip önce geçici kadrolara yerleştirilmektedir. Geçici personel ise yalnızca kampanya veya imalat devresinde çalıştırılanlardır ve işleri bittikten sonra da tarımsal çalışma amacıyla köylerine dönerler. Ancak bu iki tür işçinin düzenli bir çalışma içinde bulunduğu görülmemektedir. Geçici ve sürekli kadrolarda bulunanların aldıkları ücretler arasında devamlı bir farklılık sözkonusudur. Ücretler çoğunlukla bir esasa göre değil, takdire göre saptanmaktadır. Barem dışı çalışmakta olan personelin ücretleri günlük ve saat başına olmak üzere fabrika direktörü veya idarecisi tarafından saptanmaktadır. Bu durum fabrikalar arasında ücret seviyelerinin anlamsız farklılıklarına yol açmıştır. Bareme bağlı olan personel ise ilgili kadrolarında istihdam edilmekte ve iki maaş nispetinde ikramiye almaktadırlar. Sosyal hakların büyük bir kısmı kadro içinde, çalışan işçilere sağlanmaktadır. Örneğin, çocuk zammı, ölüm yardımı, tedavi masrafları yardımı, hastalık ücretleri, yemek, süt, giydirmeye yardımı (muvakkat işçilere de yapılır) şeker ikramiyesi, senelik ücretli izin gibi. Daha önce belirttiğimiz gibi Türkiye Şeker Fabrikaları bu dönemde barem kanunu ile denetlenmektedir. Ancak, A.S. niteliğinde olan Şeker Fabrikalarında ücretler daha serbest bir biçimde saptanabilmekte olup, bu da ücretlerin yapılan işe göre belirlenmesinde önemli bir ayrıcalık ortaya getirmektedir. Bu durum, ileride açıklanacağı üzere

657 sayılı yasadan sonra, başka sorunlar ve boyutlarda sürecektir.

Azot Sanayiindeki Uygulamaya Genel Bakış

B. Bu tarih kesitinde Azot Sanayi T.A.Ş.'indeki personel statüleri ve bunlara bağlı aylıklı ve ücretli personele ödenen miktarlarda 3659 sayılı kanundaki hükümler geçerlidir(28). İşletme faaliyetleri, personel seçimi gibi konularda da daha önce belirttiğimiz 3460 Sayılı kanun geçerlidir. Özel bir kanun olan 23 Sayılı kanun gereğince üç kişiden oluşan müdürler kurulu tarafından yönetilir. Müdürler Kurulu Başkanı Sanayi Bakanı tarafından atanır. Aynı zamanda genel müdürdür. Genel müdürün ve müdürlerin maaşları 3460 Sayılı kanunda daha önce belirtilen esaslara bağlıdır. Memurlar genellikle personel, teknik, muhasebe, alım, satış, sevkiyat, mühendislik ve büro hizmetleri görenlerden oluşur. Şeker fabrikaları için söylenen aksaklıklar, Azot Sanayi için de geçerlidir. Ancak Azot Sanayiinde aylıklı memur bulmak ücretli personel bulmaktan çok daha zor olmuştur. Çünkü seviyeleri özellikle Ankara ve Kütahya'daki teknik kollardaki önemli pozisyonlara teknik eleman bulunmasını güçleştirmektedir. Mevcut aylıklarla ilgili kanunların katılığı nedeniyle azot sanayii için bir pazarlık olanağı yoktur(29). Bu nedenle memurları düzenli çalıştıracak bir sistem kurulamamıştır. Aylık artış için memurun iki amirinden üç senelik çalışma devresi için iyi sicil alması ve terfi edilecek maaşta boş kadro olması şarttır. Bunun dışında ancak işletme kâr ediyorsa, kârın belirli bir yüzdesi memurlara dağıtılabilir. Ayrıca, mevcut statü hem aylığa hem de saat başına ücrete olanak tanımıştır.

(28) Devlet Teşebbüsü olarak Azot Sanayii (Aralık 1960 Tarih ve 154 Sayılı Kanununun 17.Mad.gereğince hazırlanan genel rapor), s.145 vd.

(29) 3460 Sayılı kanun (Müteferrik Hükümler) Madde 41-42-43-44-45, Üzendirici tedbirlerden yoksundur.

Örneğin, Kütahya'da inşaat yapıldığı sürece memurların çoğuna kanunun geniş bir yorumu yoluyla yüksek bir ücret verilmesi sağlanmıştır. Ancak memurların inşaat biter bitmez tekrar baa-rem aylıklarına dönmeleri icap edecektir. Bu çok düşük aylık demektir. 1958-64 yılları arasında Azot Sanayii memurlarından önemli bir kısmı, bu nedenle işlerinden ayrılmışlar ve özel teşebbüsün yolunu tutmuşlardır. Öte yandan çeşitli sosyal yardımlar çalışanlar arasında huzursuzluk yaratacak bir düzensizlik göstermektedir. Örneğin, saat esasına göre çalışanlar bedava yemek, elbise, vasıta, hastalık yardımları alırken, aylıklı çalışanlar hastalık yardımı, yıllık tatil, emeklilik geliri, çok ucuz ev ve yemek almakta, genel sosyal yardımların nitelikleri çok farklılık göstermektedir. Bu arada saat başına çalışanlarla, gündelik alan işçiler arasında aynı fabrikada ve çeşitli yörelerde farklılıklar olduğu saptanmıştır(30).

Çimento - Endüstri İşkolundaki Uygulamadan Örnekler

C. Çimento Sanayii üzerinde yapılan personel araştırmaları bu dönem için yeterli olmaktan uzaktırlar(31). Daha önce belirttiğimiz gibi üst yönetim, Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş.'nin genel müdürünün de bulunduğu 3 kişilik müdürler heyetinden ibarettir. Bu yıllar arasında pek sık değişiklikler olmuş, her gelen üst yöneticinin orta ve alt kademelerde değişiklik yapma arzusu nedeniyle çalışma düzeni önemli ölçüde bozulmuştur. Atamaların üst kademe yöneticilerinde iş ehliyeti ve tecrübeye dayandırılmaması ve politik baskıların bulunması yöneticilerin bu dönemde yararlı olamamalarına yol açmıştır. Ayrıca, baa-rem kanunu, örneğin fabrika müdürleri gibi özel bir envanter kolunda tecrübeli ve yetenekli mühendisler için cazip olmaktan uzaktır. Diğer yandan memurlar ve iş-

(30) Azot Sanayii Raporu, a.g.e., s.150.

(31) Devlet Teşebbüslerinin İşletmeleri Hakkında Çimento Sanayii Grubu Raporu. Maliye Bakanlığı 1960, s.87 vd.

çiler de maas ve ücret dışında bu süre içinde hiçbir ikramiye alamamışlardır. İş değerlendirilmesine dayalı bir ücret yönetimi bulunmadığından genel müdür ve fabrika müdürünün ücret arttırılmalarında keyfi ve takdiri davranışları görülmüştür. Sosyal yardımlar ise diğer sanayi kollarında olduğu gibi memur ve işçiler arasında değişik olduğu kadar çeşitli fabrikalarda da büyük farklılık göstermektedir.

Et ve Balık Kurumunda Ücret ve Maaşlar

D. Et ve Balık Kurumu: Bu kurum milli korunma kanununun 6. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan müesseselerdendir(32). Et ve Balık Kurumu bir kamu kuruluşu olarak diğer İ.D.T.'leri gibi bir gelir kaynağı olmak ve piyasada istikrar sağlamak amacıyla kurulmuştur. Piyasadaki istikrarı sağlamakta bu dönemde başarılı olduğu söylenebilir. Ancak, devamlı zarar eden bu kamu kuruluşu niteliğini korumuştur. Üst kademe yöneticileri, memurları maaş ve ücretler açısından 7244 sayılı (Devlet memur ve hizmetlileri) kanununa bağlı olarak çalışmışlardır. Bu kanuna göre çalışanlara verilecek maaş ve ücret arttırmaları halen işgal ettikleri kadroda geçen sürelerle göre ayarlanmıştır(33). Yani terfi ve ücret için tek ölçü kıdemdir. Maaş ve mevki açısından terfi sınıfında ancak 3 sene çalıştıktan sonra hak edilebilir. Ücretteki terfiin yapılan işe bağlı olmaması esaslı çalışanlarda özendirici bir işlev görmemiştir. Yüksek ücrete terfi ettirildiği halde daha az sorumlu pozisyona indirilen kişiler bu dönemde gün geçtikçe artmıştır. Değerli hizmet, müdürün emriyle bir ikramiye veya pirim şeklinde ödenir. Ancak müdürlerin bu yet-

(32) Guldama Aynur, Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekkülleri, (Balkanoglu Matbaacılık Ltd.Şti. 1966, Ankara) s.21.

(33) 1959 yılından itibaren daha önceki tahsisatlar kaldırılmış ve 7244 sayılı kanunla maaş iki misline çıkarılmış bulunmakta idi. Ancak bu arada devlet memurları aylıkları da % 40 oranında zam görmüş bulunmakta idi.

kilerini çoğunlukla kullanmadıkları görülmüştür. Ücretler de yine 7244 Sayılı Kanuna göre saptanmıştır. Saat ücretleri E.B.K.İdaresi tarafından kanuna uygun olarak saptanmış ancak eşit işçilik için piyasada cari ücretler fazlaca dikkate alınmamıştır(34).

Sümerbank'ın Uygulamalardan Örnekler

E. Sümerbank-Sümerbank Mensucat Sanayi ile ilgili personel statüleri ve bunlara ilişkin ücret ve maaş yönetimi kuruluş kanunu hükümlerine göre saptanmıştır. Sümerbank'ın tüm faaliyetini üst düzeyde yürütecek olan yöneticileri bakan tayin eder. Öte yandan orta kademe yöneticileri de bu sanayi sektöründe son derece önemlidir. Çünkü mensucat işletmeciliğini her dönemde orta kademe personeli sürdürmüştür. Ancak maaş ve diğer özendirilmelerden tatmin olmayan, politik baskılardan dolayı düş kırıklığına uğrayan orta kademe yöneticilerinin özellikle teknik öğretim görmüş olanları özel sektöre geçmişlerdir. Büyük bir çoğunlukla, Sümerbank kuruluşlarında bu dönemde yapılan atamalar keyfi olmuştur. Memurlar arasında maliyet ve satış problemlerine ilgi gösterenler çok azdır. Üst seviye yöneticileri tarafından teşvik görmemişlerdir(35). Diğer sanayi sektörlerinde, İ.D.T.'lerinde görüldüğü üzere barem kanununda saptanan maaşlar düşük seviyededir(36). Barem kanununda yalnızca zamana bağlı olması Üst, Orta, ve alt kademelerdeki bir çok kimseye aynı ücretin ödenmesi sonucunu

(34) Et Balık Kurumu Hakkında Rapor (Maliye Bakanlığı, 1960), s.121.

(35) Sümerbank Grubu Faaliyet Raporu. (Maliye Bakanlığı, 1960) s.307.

(36) 1961 yılında İ.D.T.'leri personeline % 15-20 oranında zam yapılmış ise de, uygulanamamıştır. Bu arada 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun da mali hükümleri ertelenmiş bulunmaktadır. 440 Sayılı kanunla getirilen tazminatlar yalnızca üst kademe İ.D.T. Teşebbüsü Personelini ilgilendirmekte idi. Personel Reformu Sorunu, a.g.e., s.162.

doğurmıştır. Öte yandan yapılan kârlardan ödenen ikramiye ise, kişisel verim ve başarı ile ilgisi olmayan otomatik bir ödeme şeklinde görünmektedir. Ayrıca, işçiler arasındaki sayıca şişkinliğin her geçen gün arttığı da görülmüştür. Uygulamada ise, işe almada herhangi bir yöntem bulunmamaktadır. İşçinin daha önce bir işte çalışmış olması yeter bir koşuldur. Bu arada bir çok nüfuzlükselerin talebi üzerine elemanlar işe alınmıştır. Fazla işçiler gereği gibi yetiştirilememiş gün geçtikçe verim düşmüş ve maliyetler artmıştır. Sümerbank Tekstil fabrikalarının bir çok ünitelerinde yüzde yüz veya daha fazla oranda işçi çalışmaktadır. İşçilerin değerlendirilmesi de bu durumda yeterli bir biçimde yapılamadığından ücret ödemelerinde ve arttırmalarında bir objektif esas yoktur. Bu dönem içinde işçilerin ücret konusundaki anlaşmazlıkları siyasi makamlar tarafından halledilmiş ve muhtemel olumsuz gelişmeler önlenmiştir. İşçilere tanınan sosyal yardımlar diğer sektörlerle nazaran çok fazladır. İşçilik masraflarının ücretin ortalama olarak üç buçuk misline kadar çıktığı görülmüştür. Sosyal haklar ise her fabrikada farklılık göstermektedir. Tüm Sümerbank tekstil fabrikalarında sosyal masraflarla beraber işçinin yıllık maliyetinin az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinden fazla olduğu ve hatta Avrupa ülkelerine yakın olduğu saptanmıştır(37).

Türkiye Demir-Çelik İşletmelerindeki Durum

Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri grubundaki personel statülerine ilişkin sorunlar hemen hemen diğer işkollarına benzemektedir. Ülkemizde 1930'lerden beri geliştirilmeye çalışılan demir, pik ve inşaat çeliği üretimini sağlamak üzere kurulan işletmelerde düzenli bir maaş ve ücret yönetimi bu dönemde sağlanamamıştır(38). Ehil olmayan ve gereksiz perso-

(37) Adı geçen rapor: (Sümerbank) s.307-308.

(38) Karabük Grubuna Ait Rapor, (Maliye Bakanlığı, 1960), s.400 vd.

nelin işe alınması genellikle dış baskıların sonucunda meydana gelmiştir. Yüksek imalât masrafları yanında olumsuz bilânço ve personel fazlalığı hemen hemen tüm demir-çelik işletmelerinin sorunu olmuştur. Endüstri işletmeciliği ilkelerine uyulmadan ve bir işgücü plânlaması yapılmadan rastgele eleman istihdam edilmiştir. Bunun yanında hizmet personeli ile üretim yapan işçiler arasında dengeli olmayan bir oran mevcuttur. Ayrıca, kişi başına yıllık çelik üretimi son derece düşüktür. Personelin sık sık değiştirilmesi de işletmelerin verimli çalışma olanaklarını azaltmıştır. Bu süre içinde demir-çelik işletmelerinde yapılan araştırmaların hemen hepsinde işletmede çalışması gerekli bulunan işçilerin aylık ve ücretlerinin arttırılması, sosyal yardımların gözden geçirilmesi ve yalnızca hizmet süresine dayanan terfi sistemine son verilmesi gibi hususlar önerilmiştir; ancak, bu önerilerden herhangi birine uygun bir çalışma bu dönemde yapılamamıştır. Barem sisteminin doğurduğu güçlükler ve I.D.T.'lerinin yapılarına uymayan katı hükümler, bu konudaki girişimleri daima engelleyici bir rol oynamış görünmektedir. Durum böyle olunca piyasa koşullarının zorlamaları sonucu mevcut personel rejiminde ayrıcalıklar ve istisnalar gün geçtikçe artmış; bazı teşekküllerde istisnalar genel uygulama düzeyine ve boyutlara varmıştır. 1950-60 yılları arasındaki düzenleyici nitelikte "statü değişikimi" çalışmaları da başarılı olabilmis ve uygulamaya geçirilmiş değildir(39). Bu dağınık durumun çalışmalarla saptan-

(39) I.D.T.'lerine ait yerli ve yabancı danışma kurullarının hazırladıkları raporlar arasında 1950 yılında J.M.Barker ile 1953 yılında ve daha sonraları A.O.Hanson'un çalışmaları zikredilebilir. Barker aşırı merkeziyetçi nitelikte bulunan I.D.T.'lerin yetki durumunu inceliyerek yerinden yönetime daha fazla önem verilmesi ve gereksiz bürokrasinin kaldırılarak işletmelerin ticari varlıklar haline getirilmesini önermiştir. Hanson ise, personel atamalarının ilgili konularda yetenekli kişiler arasından yapılmasının gereğine değinmiş ve politik baskıların ortadan kaldırılmasını önermiştir. Ayrıca verimlilik ölçmekte kârın yeterli olmadığını daha objektif ölçülere ihtiyaç bulunduğunu belirtmiştir. Bu arada I.D.T.'lerin is-

nabilmesi için 1960 yılına gelinmesi gerekmiştir. Gerçekten, 27 Mayıs 1960 devrimi sonrası İ.D.T.'leri ile ilgili önemli girişimler olmuştur. 20 Haziranda ilk reorganizasyon çabası olarak niteleyebileceğimiz, 23 Sayılı Kanun bazı değişiklikler getirmiş, ancak reorganizasyon amacına ulaşamamıştır. 3460 Sayılı Kanundaki "Genel Kurul" kaldırılmış, genel denetleme kurulunun meclise sorumlu olması esası konulmuştur. Bu arada idare meclisleri yerine de 3 kişiden oluşan müdürler kurulu gibi yeni bir organ oluşturulduğu görülmektedir(40). Bu tür değişiklikler yapıdaki ana sorunları çözümlenemeyen, üstelik, yolsuzlukları önlemek amacıyla İ.D.T.'leri daha da merkezîyetçi yapan girişimler olarak nitelenebilir. Çünkü, böylece bağımsızlık özerklik anlayışlarına ters düşen bir yaklaşımla İ.D.T.'leri işletme ilkelerinden biraz daha uzaklaştırılmıştır. Bu arada 13 Aralık 1960 tarihli ve 154 Sayılı Kanuna uygun olarak kurulan "İktisadi Devlet Teşekkülleri Çalışma Komisyonu"(41)

(..) tihdam bağımsızlığına sahip olmasının gerekli olduğunu söylemiş ve işletmeler için maaş ve ücret yönetiminin dengeli ve adil olması gerektiğini savunmuştur. Bkz.: Türkiye Ekonomisi Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler (Barker Raporu)-(M. Arası İmar ve Kalkınma Bankası, Washington D.C., 1951, s.69 ve A.H. Hanson, a.g.e., 46-78.

(40) 23 Sayılı Kanun, 27 Mayıs 1960 Devrimi Sonrası İ.D.T.'lerine yenilik ve canlılık getirmeyi amaçlıyordu. En önemli özelliği 3460 sayılı Kanunla veya özel bir Kanunla verilen yetkiye göre kurulmuş İ.D.T.'lerinin yüksek denetleme kurulunun denetimine bağlanmasıdır. Bu arada 3460 Sayılı Kanuna göre kurulmuş yönetim kurulları yerine üçer kişiden oluşan müdürler kurulunun öngörülmesi de atamadaki yolsuzlukları önlemek ve daha kolay çalışır üst yönetici grubunu oluşturmak amacını taşıyordu. Ancak, bu amacın tam olarak gerçekleşmediği ve anlamsızlığı daha sonra yürürlüğe girecek 440 Sayılı Kanunla (1964) kabul edilecektir.

(41) Bu komisyon 16 Amerikalı uzman (AID kanalıyla seçilen) 9 uzman Avrupa Prodüktivite Merkezi ve Ekonomik İşbirliği aracılığıyla atanan ve Türkiye'den de 7 uzmandan (üst kademe bürokratlarından ve üniversiteden) oluşmakta idi. Çalışmalara özellikle Amerika'dan yabancı danışman firmalar da katılmıştır.

İşletme sorunlarının çözümlenebilmesi için bazı öneriler ve kanun tasarıları hazırlamıştır. Genel hatları ile idarî ve hukukî öneriler olarak nitelenebilecek konular arasında yoğun hükümet kontrolünün kaldırılması, hükümetle ilişkilerde bakan ve genel müdürün sorumluluklarına ve ilişkilerine dayalı esnek bir sistem komisyonca tavsiye edilmiştir. Ayrıca, yapısal sorunlar üzerinde de durularak müdürler kurulu yerine tek bir genel yöneticinin yetki ve sorumluluğu esası benimsenmiştir. Personel statüleri ve buna bağlı olarak ücret ve maaş yönetimi konusunda ise aşağıdaki genel öneriler yapılmıştır(42).

A. İ.D.T.'leri için mevcut kanunların düzenlediği maaş ve ücret rejimi dışında özel bir sistem getirilmelidir. Bu sistemi yürütmek amacıyla da Devlet Personel Dairesinden ayrı bir bölüm oluşturulmalıdır.

B. İ.D.T.'lerinde çalışan personelin iş sınıflandırılmasına tabi tutulması gerekir. Çalışanlara ödenecek maaşlar ve ücretler benzeri özel kuruluşlardaki ödemeleri dikkate alan araştırmalarla saptanmalıdır. Maaş ve ücret artırımları yapılan işe ve başarıya uygun olarak arttırılmalıdır (merit rating). Görüldüğü üzere, 1938-64 yılları arasında İ.D.T.'lerde istihdam edilen işgücü ve istihdam statüleri bir hayli farklılık göstermektedir. Kuruluşlardaki bu farklılık büyük sorunlara yol açmış ve her statüye sağlanan çıkarların

(..) 1960 yılında İ.D.T.'lerinin sorunlarının ayrıntılı açıklaması için bkz.: Torun, Osman Nuri, "Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu", s.308. ve Ertan İsmail, "İktisadi Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu Problemleri", İktisadi Devlet Teşekkülleri (Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1968, Ertan İsmail, "440 Sayılı Kanunun çıkarılması nedenleri", İktisadi Devlet Teşekküllerinin Başlıca Problemleri, Ankara, S.B.F.Yayın No.238, 1968, s.127-137.

(42) Adı geçen rapor için Bkz.: Study On The Operation of State Economic Enterprises in Turkey, A Policy Report Dated May 8, 1961.

değişik oluşu sorunu daha da arttırmıştır. Bu konuda yapılan tüm çalışmalar ise işletme esasına göre çalışmak amacıyla olan kuruluşların istihdam özerkliklerinin bulunmaması nedeniyle personel sisteminde zorluklar ve dar boğazlar meydana getirmiştir.

2) İkinci Tarih Kesitinde (1964-1972) Devlet Teşebbüslerinde Çalışanların Personel ve Ücret Statülerindeki Gelişim

1960 Devriminden sonra İ.D.T.'lerinin reorganizasyonu için kurulan yerli ve yabancı uzmanların daha önce belirttiğimiz çalışmalarının en önemli sonucu 12.3.1964 tarihinde yayınlanan ve bugün yürürlükte olan Kanunun getirilmesi olmuştur. Hatırlanacağı üzere, 3460 Sayılı Kanunda "İktisadi Devlet Teşekküllerinin verimli ve akılcı bir biçimde çalışmaları ve Ticari esaslara göre basiretli bir tüccar gibi iş görmeleri istenmekteydi." 440 Sayılı kanun ise kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmayı ve sermaye birikimini sağlamayı İ.D.T.'leri için en önde gelen amaç olarak görmüştür(43). Kanunda kârlılık ve verimliliğin vurgulanması 1964 yılına kadar basiretli bir tacir gibi hareket edip zarar eden teşekküllerin çoğunlukta olmasının da bir ifadesiydi. Personel statüleri ve bu arada ücret ve maaş yönetimini önemli ölçüde etkileyen İ.D.T.'lerinin örgüt yapılarında bu kanunla tekrar bir değişiklik yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Yönetim Kurulunun yeniden kurulması 1960'larda yaygın olan kaniya ters düşmektedir.

Gerçekten en yüksek karar organı olan yönetim kurulunun tekrar oluşturulması 23 sayılı kanunda sakıncalı olarak nite-

(43) İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında 440 Sayılı Kanun, Madde 1 ve 2, (İ.D.T. Mevzuatı), Akın M.Erdem, Dinçer G., (Mars Matbaası, 1966 Ankara,) s.8-15.

lenen bir kuruluştur. Kanunun gerekçesinden anladığımızı göre, yönetim kurulu ile önemli ölçüde özerk işletme hüviyeti kazandırılmak istenirken siyasal etkilere bir anlamda arttırılmış oluyordu. Çünkü yönetim kurulu üyelerinin atanmasında siyasal baskı tekrar sözkonusu olacaktır.

440 Sayılı kanun ile bu kurulun oluşturulmasıyla i.D.T.'lerinin en yüksek karar ve yönetim sorumluluğu (karma) nitelikteki yönetim kuruluna tekrar verilmiştir(44). Yetki ve sorumlulukları şöyle özetlenebilir:

(44) 440 Sayılı kanuna göre yönetim kurulunun oluşumu kuruluş bünyesinden ve dışarıdan seçilen üyelerle sağlanır. Kuruluş bünyesinden yönetim kuruluna seçilecek olanlar genel müdür dahil üç kişidir. İlgili bakanın önerisi ile bakanlar kurulu tarafından atanırlar. Öte yandan ilgili bakanlığın önerisi ile bakanlar kurulunca atanacak bir üye ile Maliye Bakanlığının teklifiyle yine Bakanlar Kurulunun onayıyla atanacak diğer bir üye de katılır. Bunun dışında sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan ve geniş ölçüde işçi çalıştıran kuruluşların yönetim kurullarında bir işçi üye de bulunacaktır.

İşçi üyenin seçilişi ayrı bir yönetmelikte gösterilecektir. Bunun dışında özel sermayenin, teşekküllerdeki hissesi % 15'i aştığı takdirde Yönetim Kurullarında bir üye bulundurulabilir.

Kısaca, 1) Atama yoluyla yönetim kuruluna getirilen üyeler, a) Teşekkül bünyesinden getirilen üyeler, b) Teşekkül bünyesi dışından getirilen üyeler olmak üzere 2 kısımdan meydana gelmiştir. 2) Seçim yoluyla yönetim kuruluna getirilenler a) İşçiler tarafından seçilen üyeler, b) Özel sermaye pay sahiplerince seçilen üyeler olarak ayırılma tabii tutulabilirler.

Böylece bir ölçüde değişik grupların yönetim kurullarında temsil olunması sağlanmıştır. Ancak birbirine yabancı kişilerin kurulları oluşturmasının, işlevin görülmesindeki sakıncası açıktır.

a) Yönetim Kurulu genel müdür ve yardımcılarını dışındaki tüm çalışanların atanmaları konusunda yetkilidir.

b) Kalkınma planı İ.D.T.'nin özel kanunu ve hükümet kuralları ve programı içinde kuruluşla ilgili tüm kararları alır ve uygulamaya koyar.

c) Kurulan yatırım uygulamalarını ilgilendiren kararları almak ve projelendirmekte bu kurulun görevleri arasındadır. Ancak, yatırım projelerinin Devlet Plânlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Yatırım Bankası tarafından değerlendirilmesi ve onayı gerekir.

Diğer önemli organı genel müdürdür. Genel Müdür yeter sayıda genel müdür yardımcılarını ile beraber bakanlar kurulunca atanır. Aynı zamanda yönetim kurulu başkanı olan genel müdürün teşekkülü idare ve karar organlarını karşısında temsil etme yetkisi vardır. Gerektiği zamanlarda, temsil yetkisini belirli kişilere devredebilir. Ancak tüzükte belirtilen sınırlar içinde temsil yetkisini devretmesi gerekir.

Üst yöneticilerin personel statüleri 440 Sayılı kanun ile buna bağlı olarak çıkarılan tüzükte belirtilmiş bulunmaktadır(45). 440 sayılı kanunun bu konuda getirdiği en önemli değişiklik üst kademe yöneticileri-teşekkül genel müdürleri, genel müdür yardımcılarını, yönetim kurulu ve müessese müdürlerinin sözleşme ile çalıştırılabileceği ilkesidir. Öte yandan kârlılık ve verimlilikte etkili olan görevlerde üst yöneticiler,

(45) 440 Sayılı kanunun 8,29,30 sayılı maddeleriyle, tüzüğün 25,98,100,103.ncü maddeleri üst yöneticilerin özlük haklarını düzenler.

i) Yüksek denetleme kurulu
ii) Başbakanlık personel dairesi .
iii) Maliye Bakanlığının olumlu görüşleri alınmak koşulu ile Bakanlar Kurulu tarafından sözleşmeli olarak saptanabilir. Bu şekilde çalıştırılan kimseler memurluktan gelirse sözleşmeli hizmet süreleri terfilerine sayılır ve emeklilik hakları devam eder. Eğer üst kademe yöneticilerinin sözleşme ile çalıştırılması olanağı yoksa 7244 Sayılı kanun hükümlerine tâbi olmaksızın Bakanlar Kurulu tarafından saptanan oranda tazminat alırlar. Bu kararların kârlı ve verimli çalışma yeteneğinde ve sorumluluğunda olanların özel teşebbüs koşullarına ulaştırılmalarını sağlamak için getirildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, 440 Sayılı kanunda bu tür personelin başka iş ve hizmet kabul edemeyeceği yasağının da uygulanması sağlanmak istenmiştir. Bunların dışında teşekküllerin yönetim kurulu ve üyeleri dahil olmak üzere her çeşit personeline (işçiler dahil) Bakanlar Kurulunca saptanan teşekküllerde kârın % 10'u ikramiye olarak verilir. Bakanlar Kurulunun saptadığı İ.D.T.'leri dışında kalan işletmelerde de kârın % 5'i bu amaçla ayrılabilir. Kârlı olmayan kuruluşlarda ise (özellikle fiyatları Bakanlar Kurulunca saptanan mal ve hizmetlerin üretimi ve satışı ile uğraşan teşekküller) personelin ne şekilde ikramiye alacağı hususu ayrı bir tüzükle saptanır. Ancak kâr edemeyen kuruluşlarda ikramiye bir maaş ya da ücret karşılığını geçemez. Kârlılık ve verimlilik konusunda 440 Sayılı Kanunun 30.ncu maddesinin son fıkrası bir başka özendirici önlem olarak ta olağanüstü çaba göstermek suretiyle kârlılığını arttıranlara yönetim kurulunun önerisiyle 3 aylık ikramiye, bu sınırı aşanlara ise 6 aylık ikramiye verileceğini kabul etmiştir. Öte yandan orta ve alt kademe personelinin atanmaları yönetim kurullarının yetkilerindedir. Her teşekkül kendi kadro ve sınıflandırmasını bir yönetmelik halinde hazırlamak suretiyle ilgili Bakanlığın onayına sunar. Teşekküllerin Bakanlığa bağlı kuruluşlar olmadığı, aralarında sınırlı ilişki ve bağlar bulunduğu halde böyle bir yönetmelik hazırlama gere-

ği duyulmuştur. Teşekküller ve onlara bağlı müesseseler içinde kadro sınıflandırması ile personel yönetmeliğinin düzenlenmesi yine yönetim kuruluna aittir(46). Burada son yıllarda uygulamada çok görülen bir sakıncaya değinmek gerekir. Teşekküllerin çeşitli iş kollarında personel yönetmelikleri pek büyük değişiklikler göstermektedir. Bu durum personel uygulamalarının tüm işlevlerinde ve giderek ücret ve maaş yönetiminde büyük farklılıklar oluşması sonucunu doğurmuştur. Kuşkusuz teşekül ve müesseselerin özelliklerine göre değişiklikler olacaktır. Ancak özlük haklarının daha sonra göreceğimiz biçimde büyük farklılık göstermesi İ.D.T.'lerinin gözetim ve denetimleri açısından sakıncalı durumlar yaratmıştır.

Bu karışıklık, 1965 tarihinde yürürlüğe giren 657 Sayılı devlet memurları kanunu ve onu değiştiren 1327 sayılı kanunla daha da yoğunlaşmış görünmektedir. Çünkü, yalnızca kat-sayı esasını getirmiş olan 657 sayılı kanun İ.D.T.'lerinin özel durumuna uygun esnekliği sağlayamamıştır.

Gerçekten 1327 sayılı kanunun 90. maddesi ve 657 sayılı kanun ek maddeleri ile İ.D.T.'leri personeline ödemeler yönünden devlet memurlarına tanınmış haklardan fazla bir hak tanınmayacaktır. Oysa iktisadi teşekküllerin üretim ve yatırım güçlerinin önemi düşünülecek olursa, onların da özel sektörün personel rekabetine karşı teçhiz edilmeleri gerekir. Kaldı ki 657 ve 1327 sayılı kanunlardaki sınıf sistemi İ.D.T. si bünyelerine uygun düşmez.

(46) Bilindiği üzere, müesseselerin üst kademe yöneticileri de teşekülün yönetim kurulu tarafından atanan bir müdür ile yönetim komitesinden oluşur. Ve müesseseler ile teşekküller arasındaki ilgi pek fazladır. Müesseseler finansmanı sağlayan teşekküle, bağlı idare ve teknik ünitelerdir. Bu bakımdan personel yönetmeliklerinin teşek-külü yönetim kurulunca hazırlanması bir anlam ifade eder.

1964-71 arası yapılan personel çalışmalarının büyük bir çoğunluğu daha çok üst kademe yöneticilerinin sahip oldukları nitelikleri ortaya koyan çalışmalardır (fact finding). Bu çalışmalar idarecilerin kişisel durumu, eğitim durumu ve görev durumunu tüm ayrıntıları ile inceleyen çalışmalar olmuştur(47). İktisadi devlet teşekküllerini yeniden düzenleme komisyonunun bu yıllar arasında ücret ve maaş yönetimine ilişkin önemli bir çalışması yoktur. Ancak yüksek kademe, yüksek, orta ve alt kademe yöneticilerinin ücretlerine ilişkin muhtelif İ.D.T.'lerde dağınık incelemeler vardır. Böylece, çeşitli İ.D.T.'lerinde ücret kademeleri ve değişik pozisyonlardaki yöneticiler arasında bağıntı saptanmaya çalışılmıştır.

Arkadaki III no.lu tabloda da anlaşılacağı üzere muhtelif İ.D.T.'lerinde yöneticilerin aldığı ücret ve maaşlar, bir ölçüde farklı görünmektedir. Bu farklılığın 1970 yılına doğru arttığı ve özellikle üst kademe yöneticilerinin ulaştırma grubu sektöründe çok yüksek ücret alma olanağının doğduğu görülmektedir. Deneyebilir ki 1969-70 lardan itibaren ücret ve sosyal yardım farklılıkları çalışanlarda huzursuzluk yaratacak ölçülere varmıştır. Örneğin, ulaştırma sektöründe teşekkülün yönetim kurulu üyesi olan şahsa, teşekkülle bağlı işletmelerde bir çok görevler verilmekte ve bu görevler karşılığında da ücret ödenebilmektedir. Bu durumdaki düzensizlik ve adaletsizlik ortadadır.

(47) İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel Anketi (İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu, Ankara) 1967. Bu konudaki en önemli çalışmadır. Ayrıca, İktisadi Devlet Teşekkülleri Yüksek Kademe İdarecileri Araştırması. (İ.D.T. Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1966, Ankara) zikredilebilir.

TABLO III

D.T.'leri ÜCRET KARŞILAŞTIRMASI
(1967 - 1968) Yıllarında Geçerli

Devlet Teşebbüsleri	Yüksek Kademe (TL)	Yüksek-Orta Kademe (TL)	Orta Kademe (TL)	Alt Kademe (TL)
T.C.Ziraat Bankası	% 50 1701-2200	% 35 1000-1200	% 50 700-1000	% 50 700-1000
T.C.D.D.Y.	% 55 (Mühendisler dahil) 1500-2500	% 50 1200-2000	% 52 750-1500	% 60 500-900
Sümerbank	% 64 1500-2000 Mühendisler 1800-2500	% 50 1500-2200	% 44 1000-1500	% 46 700-1200
Etibank	% 56 2500-3500 Mühendisler 2000-3000	% 50 1000-2000	-	% 70 600-1000
Türkiye Kömür İşletmeleri	% 47 Mühendisler 1200-2000	% 55 1200-2000	% 50 1200-1800	% 60 700-1300
P.T.T.	% 70 1700-2000 Mühendisler % 40 1200-1700	% 40 1200-1700	% 19 1000-1200	% 70 700-1000
Türkiye Şeker Fabrikaları	% 60 1700-2000 Mühendisler % 60 1600-2500	% 57 1500-2000 %25-30'u Üst kademe	% 56 1000-1700	% 50'den fazla 700-1500
Denizcilik Bankası	% 50 2500-3000	Yöneticilerden fazla almakta- dır. %50 den fazla 1700-2200	% 50 1200-1700	% 60 700-1200

İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel Anketinden çıkarılmıştır. a.g.e., s.38-191.

Yüksek Kademeye Girenler: Genel Müdür ve genel müdür yardımcıları, Yönetim kurul başkanı ve üyeleri Genel sekreter, Savunma Sekreteri.

Yüksek Orta kademeye girenler: Her çeşit müdür (şube müdürü-Banka müdürü, muhasebe müdürü, satınalma müdürü) müfettiş, başhekim, hukuk müşaviri, daire başkanı.

Orta kademeye girenler: Müdür muavinleri, (her çeşit) hukuk müşavir muavinini, başhekim muavinini, kontrolör, müfettiş muavinini, uzman, emir.

Alt kademeye alınan görevler: Memur (her çeşit), raportör, şef, çevirmen, muhasebe, kalkülator.

Diğer meslek gruplarına giren elemanlar: Tıp doktorları, veterinerler, dekaratörler, avukatlar, pilotlar, gemi kaptanları.

Hazine Genel Müdürlüğünün bütün çabalarına rağmen, yöneticilerin farklı seviyelerde ve dengesiz ücret statülerine sahip olmaları bir türlü önlenememiştir(48). Bu durum giderek çalışanlar arasındaki huzursuzluğu arttırmış, ücret ve maaş politikaları yasalara göre ücret verme olanağını ortadan kaldırmıştır. Öte yandan İ.D.T.'lerinde hizmete dayalı ödeme şekilleri de çeşitlilik göstermektedir. Ödeme şekilleri:

- a) 3659 sayılı kanuna göre maaş olarak,
- b) 3659 sayılı kanun Madde 10'a göre ücretli aylık,
- c) 5616 sayılı kanuna göre aylık olarak,
- d) 5616 sayılı kanuna göre ücret,
- e) 10195 sayılı kararnameye göre yevmiye,
- f) Geçici kadro olarak ödeme,
- g) Sözleşmeli olarak,
- h) Özel ödeme şekli olarak,
- i) Bilinmeyen olarak(49)

büyük değişiklikler gösterir. Bu durumda ücret ve maaş politikalarında bir karmaşıklık göze çarpmaktadır. Bu karmaşıklık ücret ve maaş seçimindeki yapısal etkenlerden geldiği gibi, kuralların fazlalığı ve çelişkili durumundan da ortaya çıkmaktadır.

Bu yıllar arasında (1964-1972) İ.D.T.'lerinde çalışan işçilerin hemen hepsinin kollektif haklar sağlamak üzere sendikalaştıkları da görülmektedir. Daha sonra göreceğimiz üzere toplu pazarlık düzeninde büyük bir güç olacak işçilerin 1967 yılında yapılan ve 5 İ.D.T.'yi kapsayan çalışmada hemen hemen % 98-100'ünün sendikalaştığı dikkati çekmektedir. Örneğin,

(48) İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu Genel Rapor (Güneş Matbaacılık T.A.Ş. Ankara-1968) s.108-109.

(49) Devlet İstatistik Enstitüsü Devlet Personel Sayımı: 3 K.İ.T. Temmuz 1965 s.55.

Sümerbank'ta 29.353'inin sendika bünyesinde toplandığı, Türkiye Kömür İşletmeleri işçilerinin 55.000'inin % 100'ünün 25 sendikada örgütlendiği TCDD-TMO-MKEK yaklaşık 60.000 işçinin 20 sendikada toplandıkları görülmektedir.

Ülkemizde 274-275 Sayılı kanunlar (Toplu sözleşme-grev ve lokavT. sendikalar) yürürlüğe giriş tarihlerinin 1963 olduğu düşünülürse işçilerin kısa sürede örgütlendikleri ortadadır(50). Bu örgütlenme 1967 yılında henüz sayıları çok az olan toplu sözleşmeleri sonraki yıllarda arttıracak ücretlerin belirlenmesinde en önemli yöntem olarak karşımıza çıkacaktır.

Yukarıdaki açıklamadan anlaşılacağı üzere, 1964-1972 yılları arasındaki barem sisteminin yol açtığı sorunlar, ücret ve maaş yönetimindeki problemlerin temelini oluşturmaktadır.

Sistem eşit ise, eşit ücret ilkesini dikkate almayan, objektif esaslara dayanmayan bir personel uygulamasına yol açmıştır. Bu durum önemli ölçüdeki yetenekli İ.D.T.'lerindeki personelin özel teşebbüse geçmesi sonucunu doğurmuştur(51). Öte yandan ücret ve maaş seviyesinin özellikle bazı meslek dallarında özel piyasa koşullarının çok altında olması nedeniyle İ.D.T.'lerini kurallardan sapmalara zorlamıştır. Bu durum pek ayrıcalıklı yeni sapmalar doğurmuş, bu da sistemi büsbütün anlaşılmaz bir şekle sokmuştur. Öyle ki, aslında, farklı iş yapan ve ayrı yetenek, yetki ve sorumlulukları gerektiren durumlarda çalışanlara kademelerine de bakılmaksızın ayrı ücret verilmiştir.

(50) İ.D.T. Yeniden Düzenleme Komisyonu bazı İ.D.T.'lerin haberleşme konusunda bir inceleme. Ocak 1976, Ankara, s.52.

(51) Personel Reformu Sorunu, M.O.Prodükktivite Kurumu (Sevinç Matbaası-Ankara-1971), s.178.

Öte yandan aynı işi gören kişiler farklı personel statülerine sahip oldukları için farklı ücrete hak kazanmışlar, bu durumda personelin verimliliğini etkinliğini azaltan bir faktör olmuştur. Bir türlü önü alınamayan politik nedenlerle ücret ve maaş yönetimi uygulamalarında da doğru yoldan sapmalar görülmüştür. Bütün bunlara işletme kurallarına ve işgücü planlamasına göre işe alınmayan personel fazlalığı da eklenirse, durumun ne derece ciddi olduğu ortaya çıkar. Gerçekten çalışma disiplini ve iş ahlakının bozulması yanında personel giderlerinin fazlalığı i.D.T.'lerinin maliyetini yükselten en büyük faktör olmuştur.

Bu sorunun 1970'lerde de giderek büyüdüğü görülecektir. 1968 yılından itibaren çalışmalarına hız veren, ancak tavsiyelerinin uygulamaya konulamadığını gördüğümüz İktisadi Devlet Teşekkülü Yeniden Düzenleme Komisyonu genel raporunda personel statülerine ilişkin çalışmalar dikkati çekmektedir. Daha çok genel nitelikte olan incelemede 1968 yılından itibaren i.D.T.'lerinin işçi ücretleri konusundaki problemlerinin arttığı belirtilmektedir(52). Tüm i.D.T.'lerinde sendikaların ücret taleplerini ödeme olanakları, kârlılık ve işgücü pazarındaki rayiç dikkate alınmaksızın ve yeterince araştırmadan kabul etmeleri eleştirilmektedir. Bu durumun devam etmesi halinde, kısa dönemde i.D.T.'lerinin büyük finansman açıkları verecekleri ve kârlılık amaçlarını gerçekleştirmeyecekleri öne sürülmüş, önlem alınması önerilmiştir. Doğaldır ki, personel statüleri ve buna bağlı ücret ve maaş yönetimi diğer personel işlevlerinden soyutlanamaz.

Daha önceleri de belirttiğimiz gibi açık sistem kuramına göre personel işlevini oluşturan öğeler, birbirleriyle devamlı etkileşim halindedirler. Birindeki olumsuz gelişmeler, diğerlerini kaçınılmaz olarak etkileyecektir. Örneğin,

(52) i.D.T. yeniden düzenleme komisyonu Genel Rapor, s.110-114.

bu dönemde tüm İ.D.T.'lerinde personelin işe alınması objektif kurallara bağlanamamıştır(53). Özellikle, kalifiye personelin işe alınması ve yerleştirilmesinde elemanların nitelikleri ve yeteneklerine bağlı olarak seçim yapılamamaktadır. Öte yandan orta ve üst kademe yöneticilerinin atanmaları konusunda (440 sayılı kanundaki açıklığa rağmen) uygulamada büyük aksaklıklar olmuştur(54). Bu durum önce hizmetin kalitesini düşürmüş daha sonra da yetenekli olana az, yeteneksiz birçok kişiye ise çok ücret ve maaş verilmesine yol açmıştır. Böylece doğan fiili durumu hukuksallaştırmak için sık sık mevzuat değişikliği gereği doğmuştur.

İ.D.T.'leri ücret ve maaş yönetimindeki düzensizlik ve adaletsizliklerin hükümet politikasını ilgilendirdiğini düşünerek, durumu düzeltecek girişimlerde bulunmamışlardır. Gerçekten, İ.D.T.'lerine bu konuda hak vermek gerekir. 440 Sayılı Kanuna göre örneğin günlük işçiler dışında personelin ücret düzeni ancak hükümet tarafından sağlanabilir. Ancak, İ.D.T.'leri, kanunların kendilerine bu konuda yüklediği sorumlulukları da yerine getirebilmiş değillerdir. Özellikle, teşekküllerdeki personel sistemleri, örgütlenmeler ve gerekli yönetmelikler konularında işletme ilkelerine uygun çalışmalar yapılmamıştır. Böylece, 440 Sayılı kanunun öngördüğü temel personel fonksiyonlarının geliştirilmesine yardımcı olacak girişimler hemen hemen yok denecek kadar azdır. 1968 yılında 20 D.T.'lerinde bu konuda yapılan çalışmalar ve bu teşekküllerin katıldıkları seminerlerde uygulamaların pek yetersiz

(53) TİP Personel Yönetmeliği
Yayın No.: DPT: 1068-KD: 196, 1971.

(54) 29.5.1971 gün ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile atanan İdari Reform Danışma Kurulunun (İdarenin yeniden düzenlenmesi, ilkeler ve öneriler Raporu, s.115).

olduğu ortaya konmuştur(55). Bu çalışmalardaki bulgulara göre i.D.T.'lerinin hemen tümünde personel işlevini yerine getirmek üzere birer personel yönetim birimi kurulmuştur. Ayrıca, büyük i.D.T.'lerinde personel yönetimini ilgilendiren daire ve örgütlenmeler dağınıktır: Örneğin işçilerle ilgili ve sorumlu olan ünite memurlara ilişkin personel çalışmalarını yapan üniteden ayrıdır. Birincisine, Sosyal İşler Şubesi, ikincisine, Personel Şubesi denilmektedir. Bu iki ünite yanında, personel eğitimi de ayrı bir şube olarak oluşturulmuştur(56).

Bu arada personel işlerine girdiği halde, örneğin (iş değerlendirmesinin plânlama dairesi tarafından yürütülmesi gibi) personel dairesi dışındaki üniteler tarafından yönetilen işlerde sözkonusudur. Ayrıca çalışma emniyeti ve iş kazalarını önlemek üzere kurulan ünitelerde başka dairelerin sorumluluğu altında bulunmaktadır(57).

-
- (55) Bu çalışmanın kapsamına giren D.T.'leri şunlardır:
1) Denizcilik Bankası A.Ş., 2) Emlâk Kredi Bankası,
3) Et ve Balık Kurumu, 4) D.B.Deniz Nakliyat T.A.Ş.,
5) Etibank, 6) Toprak Mahsulleri Ofisi, 7) PTT, 8) TC Ziraat Bankası, 9) Devlet Malzeme Ofisi, 10) Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, 11) Türkiye Ziraî Donatım Kurumu, 12) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., 13) Azot Sanayi A.Ş., 14) Türkiye Çimento Sanayi A.Ş., 15) Türkiye Halk Bankası A.Ş., 16) Yapağı ve Tiftik T.A.Ş., 17) Yem Sanayii T.A.Ş., 18) T.Süt Endüstrisi Kurumu, 19) TC Turizm Bankası, 20) Güven T.A. Sigorta Şirketi.
- (56) Reşat Taykut ve Akın İzmirlioğlu, Plânlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları, (D.P.T. 1452, kd: 302) Eylül 1975, Ankara, s.42 vd.
- (57) Karabük Demir Çelik İşletmesinde İş Emniyeti için ayrı bir birim kurulmuştur ve personel dairesi dışında düşünülmüştür. İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu Genel Rapor (Güneş Matbaacılık, 1968, Ankara), s.121 vd.

1964 den bu yana süregelen toplu pazarlık düzeni nedeniyle personel yönetimi örgütünde yeni birimler meydana getirilmiştir. Özellikle çok sayıda, işyeri olan İ.D.T.'lerinde teşekkül içinde işveren sendikası biçiminde örgütlenmeye gidilmiştir. Bu şekilde personel müdürleri işveren sendikası sözcü ve temsilcisi olarak hareket etmişler ve toplu görüşmeleri Genel Müdür direktifinde yürütmüşlerdir.

İ.D.T.'lerinin personel konusunda kendilerine düşen görevleri yerine getirememelerinin başka bir nedeni de personel yönetiminin bu dönem içinde yalnızca statik olarak işlevini sürdürmesidir. Personel üniteleri, dosyalama, tayin, nakil, terfi gibi günlük işler dışında dinamik nitelikte hiçbir iş görmemektedir. Böylece alışılmış işler dışında, personele ilişkin dinamik bir programlama ve yürütme çabasına rastlanmamaktadır. Ayrıca, büyük nitelikteki İ.D.T.'lerinin hemen hepsinde personel komisyonu adı altında istişâri bir kurul görülmektedir. Bu kurullar personel statülerine ilişkin tüm konularda danışman olarak karar vermektedir. Durum böyle olunca, personel dairesinin görevi yalnızca belgeleri hazırlamaktan ibaret kalmaktadır. Komisyonlar üst yöneticiler tarafından, genellikle onaylanmaktadır. Bu nedenle, danışman niteliğindeki komisyon uygulamada bir karar organı olarak ortaya çıkmaktadır(58).

İ.D.T.'lerine ilişkin tüm çalışmaların 12 Mart 1971'den sonra da devam ettiği görülmektedir. 2 Mayıs 1971 tarihinde uzmanlar İ.D.T.'leri üzerinde yeniden düzenleme çalışmalarını ile görevlendirilmişler ve kısa zamanda çalışmalarını alt

(58) Personel ünitelerinde, bir veya iki müdür yardımcısı ile emeklilik servisi, sicil servisi, muamelât servisi, sağlık servisi, tahakkuk servisi, kadro ve personel hareketleri servisi yer almaktadır.

komiteler şeklinde yürüterek tamamlamışlardır(59). Ancak, bu çabalar personel statüleri ve ücret ve maaş yönetimine ilişkin olmaktan çok, yapısal ve mali niteliktedirler. Şu nedenle araştırmamızı doğrudan ilgilendirmekte: Çalışmamızın daha sonraki bölümlerinde kısaca sözü edilecek bu raporlardaki en önemli konu İ.D.T.'lerinin -Holding tipi- ve İtalya'daki İRİ tipi -(ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE) örgütlenmesinin ana politika olarak benimsenmesidir. Bilindiği üzere, Erim hükümeti zamanında hazırlanan bu çalışmalar daha sonra İ.D.T.'lerine çözüm getirmeyi amaçlayan Melen Hükümeti tarafından Reform Stratejisi halinde bir kararname ile yürürlüğe konulmak istenecek, ancak uygulamaya geçme fırsatı bulunamadan hükümet çekilecektir(60).

Böylece, 1964-1972 döneminde de personel sorunları ağırlığını arttırarak sürdürmüş, bu konuda herhangi bir çözüm getirilememiştir. Çözüm getirilememesinin ana nedeni 1938-1964 yılları arasında olduğu gibi barem sisteminin statik kalıplarından kurtularak İ.D.T.'lerindeki hizmet ve üretimin gereklere uygun yeni bir personel rejimi kurulamamış olmasıdır. Başka bir deyimle işletmedeki uygulamalar yönünden, çalışanların başarılarına ilişkin ve yeteneklerini dikkate alan modern anlamdaki ücret ve maaş yönetimi bu dönemde gerçekleştirilememiştir. Durum böyle olunca, ülkedeki enflasyonun yarattığı fiyat artışlarına ilişkin olarak toplu pazarlık olanağına sahip işçiler kolektif haklarını kullanarak ücret ve sosyal

(59) Reform Komisyonu Ön Raporu (Ankara, Haziran, 1971) ve İ.D.T.'lerinin Bünyeleri ile Ortak Sorunlar ve Yeniden Düzenlemede Uygulanacak Genel Esaslar, (Ankara, Güneş Matbaası, T.A.Ş., Ağustos, 1975)

(60) İ.D.T.'leri Reform Stratejisi (Resmî Gazete, 11 Aralık 1972). Daha sonra açıklanacak olan strateji Anonim Ortaklıklara yaklaşması açısından ilginç görünmesine rağmen oldukça karmaşık bir yapı önermekte idi.

yardımlarını arttırma yoluna gitmişler, bunun dışında kalan memurlar ve diğer personel ise ekonomik baskıların yarattığı zorluklarla yaşamaya çalışmışlardır. Bu dönemde İ.D.T.'lerinden özel teşebbüse geçen yetenekli personel sayısının çok yüksek sayılara ulaştığı söylenebilir. Personel statülerinin farklılığı yanında ücret ve maaş yönetimindeki düzensizliğin bu dönemde büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir.

3) Üçüncü Tarih Kesitinde (1972-1976) Devlet Teşebbüslerinde Ücret ve Maaş Uygulaması

Bundan önceki bölümlerde açıklamaya çalıştığımız İ.D.T.'lerinde personel statüleri ücret ve maaş yönetimi açısından karşılaşılan sorunlar bir ölçüde açıklık kazanmıştır.

Üçüncü beş yıllık kalkınma plânının başlangıcı olan 1973 yılından itibaren örgütsel sorunlar, bu arada personel yönetimine ilişkin problemleri çözümlenmek amacıyla bir takım girişimlerde bulunulmuştur. Uygulama plânınının 479 sayılı önlem gereğince K.İ.T.'lerinde reform stratejisi olarak adlandırılan ve devlet holdingleri halinde örgütlenmelerini sağlayan bir kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Ancak, 1974 yılı uygulama plânında bu tasarının kanunlaşması öngörülmüş ise de, tasarı kanunlaşmamıştır(61). 1975 yılı uygulama plânında 314 Sayılı önlemlerle bu kanunlaşma isteği tekrarlandığına göre hükümetlerin İ.D.T.'lerinin genel problemlerine, bu arada personel ve ücret konularına çözüm getirmekte kararlı olduğu anlaşılmaktadır.

(61) Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisi, 11 Aralık, 1972, Tarih-14988 Sayılı Resmî Gazete. Stratejinin değişik yönlerden değerlendirilmesi için bkz.: Aysan, Mustafa, Türkiye'de Devlet İşletmeciliği, (İşletme Fakültesi Yayınları, No.26, İstanbul, 1973, III.Bildiri).

Ancak bir uygulamaya girişilmiş değildir. Başka bir deyimle daha önce belirttiğimiz insan gücü sorunları ve işletmelerdeki uygulamalar yönünden bu konudaki aksaklıklar süregelmektedir.

Memur ve işçilere yapılan ödemelerdeki artış i.D.T.'lerinde işe alınan personel sayısı ve buna ilişkin ücret, maaş niteliğindeki giderler bu dönemde hızla artan bir seyir izlemiştir. Örneğin, memur giderleri 29 temel iktisadi Devlet Teşekkülünde 1973 yılında 5.756-6.000 Milyon TL'a yükselmiştir. Bunun % 81,5 civarındaki harcamaları aylık ve diğer ek ödemeler şeklinde kalanı ise sosyal yardım niteliğinde yapılmıştır. Bu yılda memur giderlerinin en büyük kısmının Ulaştırma ve Haberleşme Sektöründe olduğu görülmüştür. Memur giderlerinin tümü içinde Ulaştırma sektörünün yeri % 52'si kadardır. Bunu % 19 oran ile banka ve sigorta, % 13,4 oran ile imalât sanayii, % 6,4 oran ile ticaret, % 1,8 oranıyla Enerji % 2,3 oranıyla diğer sektörler izlemektedir. Aşağıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere i.D.T.'lerinde çalışan memur sayısı ile personel giderleri arasında büyük bir nisbetsizlik vardır(62).

TABLO IV

29 Temel i.D.T.'de Memur Yıllık Ortalama Sayısının İndeksinin Memur Harcamaları İndeksi İle Karşılaştırılması

<u>YILLAR</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Memur yıllık ortalama sayısı indeksi	100	104	107	109	114
Tüm memur harcamaları indeksi(cari fiyatla)	100	145	174	181	206

Kaynak: Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Raporu, s.48.

(62) Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu a.g.e., s.48-50. 1961-70 arası personeldeki sayısal artış için Bkz.: Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi" Amme İdaresi Dergisi, Eylül 1973, s.33, Cilt 6, Sayı 3.

Giderlerdeki artış, temel nedeni, memurların terfileri kanunu ve kararnamelerin getirdiği yeni haklar ve menfaatler olmuştur. Her ne kadar bu dönemde işçilerle karşılaştırıldığında memurlar aynı oranda yüksek ücret alamamışlarsa da, daha önceki yıllara oranla bir memur için yapılan harcama önemli ölçüde artmıştır. Öte yandan, işçilere toplu sözleşmeler yoluyla sağlanan haklar her iki senede bir seyyanen yapılan ücret ve sosyal yardım artışları şeklinde kendini göstermiştir.

Ülkemizde 1963 yılında uygulamaya giren 274-275 Sayılı kanunlarla sendikalaşma ve toplu sözleşme düzeninin kamu sektöründe kısa bir zamanda geliştiğini belirtmiştik. Ülkemizde daha çok işyeri esasına dayanan toplu sözleşmeler nedeniyle aynı teşekküle bağlı işyerlerinde birçok sendikalar kurulmuş ve bu sendikaların kendi aralarındaki rekabetleri nedeniyle toplu görüşme ve sözleşme sistemi bozulmuştur.

Örneğin değişik işyerlerindeki toplu sözleşmelerle aynı yörede eşit işe farklı olanaklar sağlanmış, böylece toplu sözleşmeler çalışanlar arasındaki huzursuzluğa, verimlilikle bağlantısı olmayan ve giderek artan yeni taleplere yol açmıştır. Bu arada, işçilere sağlanan hakların memurlara tanınan haklardan fazla olması, işçi ve memur ayırımının kesin hatlarla belirlenememesi çalışanlar arasında ayrıcalıklı personel statülerinin ücret ve ödeme sistemlerinin bozulmasına yol açmıştır(63). Toplu işsözleşmelerinin işçilerin verimliliği

(63) İşçi memur konusundaki ayırımda ilk sorun Anayasadan doğmaktadır. 46. maddede işçilerin işverenlerin sendikalar ve sendika birlikleri kurma özgürlüğünü düzenleyen Anayasanın 47. maddesinde işçi ve işveren ilişkilerinde ekonomik ve sosyal durumu korumak amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkını sağlamıştır. 117. maddesinde ise memur kavramı yer almakta ve Genel İdare esaslarına göre istihdam edilen veya devletin kamu hizmetlerini gören kişiler memur sayılmaktadır. Ancak, 657 sayılı devlet memurları yasasının getirdiği tanım anayasadan farklı niteliktedir. Devlet memuru tanımı ile Devlet kamu hiz-

(efficiency) ve etkinliğine (effectiveness) dayandırılması gerektiği yolundaki görüşler uygulama olanağı bulamamıştır. Bunda bazı hizmet ve üretim dallarındaki işin değerlendirilmesindeki güçlük yanında örgütsel yetersizlikler de rol oynamıştır. 1973-1974-1975 uygulama plânlarında "Başbakanlığa bağlı ve toplu sözleşmelerini kamu iktisadi teşebbüslerinde yürütmeye yetkili olacak "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkileri Birimi" kurulacağı belirtilmişse de henüz gerçekleştirilememiştir. 1973 yılında 7.969,9 milyon liraya yükselen işçi giderlerinin % 78,5 kadarı ücretler ve ek ödemelere, % 21,5 kadarı ise sosyal yardımlara harcanmıştır. İlişikteki tablodan(V) anlaşılacağı üzere işçi ücret ve sosyal yardımlarında önceki yıllara oranla büyük bir artış olduğu görülmektedir. Özellikle sosyal yardımlardaki artışların ücret ve ek ödemelere göre dahayüksek oluşu toplu sözleşme düzenindeki son gelişmeleri ve eğilimleri yansıtmaktadır (1973 yılında ücretlerdeki artış % 25, sosyal yardımlardaki artış ise % 30 dolaylarındadır).

(..) metlerinin geliştirildiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan, genel veya katma bütçelerden- veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veya kefalet sandıklarından - aylık alan kişiler kapsamıştır. Bu arada sendikalar yasasının 2.maddesini değiştiren 1317 Sayılı kanunda işçi tanımında bedeni çalışma şartlarını getirmiş, böylece işi iyice çıkmaza sokmuştur. 275 Sayılı yasanın hizmet akdini esas alan, işçi tanımını da önemini yitirmiştir. Bu yasa değişikliği ile işçi ve memur tanımı tekrar karıştırılmıştır. Bu değişiklikten sonra 657 Sayılı yasada yapılan bu defa 1323 sayılı yasaya göre - iş kanunları ile 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununa göre işçi sayılan kişilerden bahsedilmiştir. Bu yasa 274 Sayılı yasada yapılan değişikliğin uygulanmasını önlemiştir. İşler karışınca hükümet 1589 sayılı yetki yasasına dayanarak 2-7-12 sayılı kararnamelerle çözmeye çalışmıştır. Ancak bu kararnamelerinde uygulamaya konur konmaz ihtilâflara yol açtığı görülmektedir. Kıbaca işçi-memur ayrımını çağdaş birdüşünce ile bir temele oturtulabilmiş değildir.

Öte yandan işçi sayısındaki artış ile tüm işçi harcamaları arasında da nisbetsizlik göze çarpmaktadır. Tablo V'den anlaşılacağı üzere memurlar için daha önce sözünü ettiğimiz husus işçiler içinde geçerlidir.

TABLO V
İŞÇİ SAYISI VE HARCAMALAR İNDEKSLERİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI

<u>Y I L L A R</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
İşçi sayısındaki artış	100	105	107	109	117
Tüm işçi harcamaları	100	126	142	182	230

Kaynak: Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu s.52.

1975 yılında 28 İ.D.T.'de 465 bin personeline çalışanların % 70'nin işçi statüsünde % 30'unun memur ve teknik personelden olduğu anlaşılmaktadır.

28 İ.D.T.'de, bu kuruluşlarda personel giderlerinin toplamı satış hasılatı içindeki payı % 26,3 dür. Fakat personel gideri satış hasılatının üzerine çıkan İ.D.T.'lerde mevcuttur. Örneğin T.Kömür işletmelerinde personel giderleri satış hasılatına göre % 133.8 giderdir(64).

Bu yıllar arasında da daha önce gördüğümüz farklı statülerde istihdam edilen işgücü durumunu korumuştur. Memur, sözleşmeli personel, daimi kadrolu işçi, geçici kadrolu işçi, Teknik personel statüleri devam etmiş ve statülere bağlı çıkarlardaki farklılık artmıştır. Memurlar kuruluşlarda genel

(64) Görüş. Türk Sanayicileri ve İşadamları derneği (Cilt 5, s.2, Şubat 1977), s.9

idare, yardımcı hizmetler, sağlık hizmetleri, teknik personel ise teknik hizmetleri görenler olarak ayrılmaktadır. Bunların yanında sözleşmeli personel ile iş kanunu kapsamına giren daimi ve geçici kadrolu ya da kadrosu işçilerin bağlı oldukları personel rejimleri ise daha değişiktir. Kısaca İ.D.T.'de çalışanlar,

- a) Statü hukukuna bağlı olanlar,
- b) Yevmiye ile çalıştırılanlar,
- c) Sözleşme ile çalıştırılanlar olmak üzere

üçe ayrılabilir.

1. Personel hukuku yeniden düzenlenirken 1965 yılında İ.D.T.'lerde çalışanlar için ayrıca bir yasa çıkarılmadığından 657 sayılı Devlet memurları yasasının ek 9-11. maddeler uyarınca memurların işleri yürütülmektedir. Ancak 3659 sayılı eski yasanın hangi hükümlerinin yürürlükte olduğu saptanamamıştır. Bu durum statü hukukuna bağlı olanların personel hakları konusunda karışıklık yaratmaktadır. Danıştay uyuşmazlık mahkemesinin birçok kararlarında 3659, 5334, 7244 sayılı yasaların halen uygulandığı görülmektedir.

2. Öte yandan, bu durumda olanlar özel hukuk hükümlerine tabidir. Her ne kadar İ.D.T.'de çalışanlarından hangilerinin kamu hizmeti yaptığı kesinliğe kavuşmuş değilse de, 28.11.1976 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 7/10-968 sayılı kararname memur ve işçi ayırımı getiren iki ayrı liste hazırlamış ve birbirine çok benzeyen kurumları yaptıkları hizmet bakımından ayırmıştır. Örneğin Çay Kurumu ile, T.Şeker Fabrikaları A.Ş. ayrı listelerde yer almıştır. Fakat daha önce belirtildiği üzere işçi memur ayırımı konusunda karmaşıklık bugün hala 1977 yılında da sürmektedir.

Her ne kadar 28.Kasım 1976 sayılı Resmi Gazete'de 1897 sayılı kanunun 5. maddesine göre kurulan komisyon işçi-memur

ayırımını sonuçlandırmışsa da işçi görev ve kadro uzmanları, memur görev kadro uzmanları olarak yayınlanan listelerin uygulanması gerçekleşmemiş ve sorun süregelmiştir.

3. Sözleşme ile çalıştırılanların da İ.D.T. ile ilişkileri eskiden olduğu gibi süregelmektedir.

Bütün bunlara ek olarak İ.D.T.'lerde çalışan ve işin niteliği gereği memur olması gereken birçok kişi de halen 657-1327 sayılı kanunlar dışında kalabilmiş ve bu kanunların öngördüğü aylık harcamaların çok üstünde ücret alabilmektedir. Örneğin Petrol ve ulaşım sektörlerinde bu durum çok barizdir(65). İ.D.T.'lerdeki farklılıklar daha sonra belirteceğimiz personel yönetim ilişkilerine aykırı düştüğü gibi çalışanların da huzurunu bozmuş görünmektedir. Ayrıca dengesiz ücret ve maaşlar yapısal sorunlar doğurmuş, örgüt hiyerarşisi ve yetki-sorumluluk ilişkilerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Ancak bu durumu davranış bilimlerinin deneysel yöntemleri ile kanıtlamak gerekecektir. O zaman ücret ve maaş yönetiminin sistemin diğer öğelerini, bu arada örgütsel yapıyı da olumsuz bir biçimde etkilediği söylenebilecektir.

(65) Necdettin Akın ve Mustafa Yuluğ, 657 ve 1327 sayılı kanunlarla getirilen sistemin işletmeciliğin gerektirdiği yan ödemelerden yoksun olduğu gerekçesi ile İ.D.T.'lerini uymadığı düşüncesindedirler. Onlara göre 657-1327 sayılı kanunlardaki sınıflandırma İ.D.T.'lerinin amacına ters düşer. Personel Reformu Sorunu, a.g.e., s.163.

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

ÜCRET VE MAAŞ YÖNETİM TEORİSİNİN İŞLETME DOZEYİNDE UYGULANIŞI

I- İŞLETME ÖRGÜTLERİNDE ÜCRET ve MAAŞ YÖNETİMİNİN ESASLARI

Daha önceki bölümlerde açıklamaya çalıştığımız İ.D.T.'lerindeki ücret ve maaş uygulamaları bir temel çerçeve içinde değerlendirilmelidir. Ancak bu değerlendirme yapılmadan önce işletme ve yönetim konularında önemli ölçüde özerk olması istenen İ.D.T.'lerinde (440 Sayılı Kanun, Madde 2), Teorik esasları saptamak gerekir. Bilindiği üzere işletmelerde sağlam bir ücret politikası için etkin bir ücret plânı geliştirmek şarttır. İ.D.T.'leri gibi hem kamu hem de özel niteliği olan örgütler için ücret ve maaş yönetimi hakkında literatürde boşluk vardır. Az sayıdaki çalışmalar genellikle özel teşebbusteki ücret problemlerine ilişkindir.

Ancak ücret ve maaş yönetimi konusundaki genel ilkeler İ.D.T.'leri içinde geçerlidir. Ücretler bilindiği üzere bir personel yönetimi konusu olarak çalışanlara gelir sağlayıcı ve müesseseye bir maliyet unsuru olarak görünen bir konudur. Aynı zamanda, çalışanların etkin bir biçimde çalışmasını sağlayacak bir özendirme unsurudur.

Batı toplumlarında 1920'lere kadar hemen hemen tüm örgütlerde ücret ve maaş yönetimi bir düzensizlik göstermekte idi. Yapılan işin koşullarına, işler arasındaki yatay ve dikey farklılıklara ve diğer kurumlardaki ödeme durumlarına bakılmaksızın ücretler gelişi güzel saptanmakta idi. Özellikle endüstrilerin gelişme dönemlerinde hemen tüm batı ülkelerinde bu düzensizlik göze çarpmıştır. Ancak, 1930'lardan itibaren gelişmeye paralel olarak sağlam ilke ve uygulamalara girildiğini görmekteyiz. İ.D.T.'leri üzerinde yapılan inceleme göstermiştir ki, ülkemizdeki ücret ve maaş koşulları endüstrileşmenin ilk aşamalarındaki dağınıklığı yansıtmaktadır(66).

II- İŞLETME VE ÇALIŞANLAR AÇISINDAN ÜCRETLER

İşletme açısından bakıldığında ücretler yapılan işin ve üretimin maliyeti olarak görünür. Bu bakımdan işletmeciler, üretilen hizmet veya mal olarak ünite başına işçi maliyeti ile yakından ilgilidirler. Ücret ve maaşlar hemen tüm işletmeler ve bu arada İ.D.T.'leri için en büyük maliyet unsurlarından biri olarak görülmektedir.

Her ne kadar ham madde için ödenen gider bir çok işletmede toplam maliyetin yarısından çoğunu oluşturursa da, işletme açısından ücretler biraz da psikolojik nedenlerle daima büyük görülmüştür ve işletmelerde ücretlerde yapılacak herhangi bir değişikliğin kârlılığı doğrudan etkileyeceği düşünülmüş, sermaye birikimini engelleyici bir unsur olarak ilerleri sürülmüştür. Ancak madalyonun diğer yüzüne bakıldığında işletmeciler işlerinin gereği gibi görülmesi ve verimliliği arttırmak için tatmin edici ücreti vermek, işletme içinde çalı-

(66) Herbert, Zellitsch, Langsner Adolp, Wage And Salary Administration, (South Western Publishing Co: Chicago, 1970), s.31 vd.

şan diğer elemanlarla düzenli ücret ilişkileri kurmak gerektiğinin bilincindedir(67).

Çalışanlar ise kendi istek ve gereksinmelerini karşılamak ve belirli seviyede yaşamak amacını güderler ve aynı zamanda aynı tip işi yapan ve aynı örgütte çalışanlar kadar ücret almak, bu ücretin aynı işkolundaki ve yöredeki diğer işletmelerde ödenenden aşağı olmamasını sağlamak amacını taşırlar.

Aldıkları ücretin yeterliliğini kendileri ve ailelerinin hayat düzeyini aynı koşullarda olan diğerleri ile karşılaştırarak yaparlar. Ayrıca yaptıkları işlere göre daha az beceri, tecrübe ve eğitim isteyen işler karşılığı ödenen ücretten farklı ve yüksek olması gerektiğini düşünürler. Böyle bir çelişkinin uzlaştırılabilmesi ve adil bir ücret ve maaş sistemi kurulabilmesi için personel yönetimi, bazı ana ilkeler, bu ilkelere bağlı politikalar ve süreçler saptamıştır. Ayrıca bu esasların kuramsal temelleri ve uygulama yöntemleri belirlenmiştir. Çalışmamızın kavramsal yapısı içinde yukarıda belirttiğimiz çalışanlar ve işletme arasındaki çıkar uzlaştırmasının ilkeleri şöylece sıralanabilir:

III- ÖRGÜTÜN ÜCRET VE MAAS YAPISINI OLUŞTURAN İLKELER

1) İşletmedeki iş dağılımı ve işin niteliklerine göre değişiklik gösteren beceri, çaba, sorumluluk, iş koşulları ve eğitim gibi öğelere dayalı kesin bir ücret ve maaş planı geliştirilmesi gereklidir.

(67) P.Pigors, C.Meyers, Personnel Administration (McGraw Hill Co: New York, 1965), s.469-70. Bkz. G.Taylor and Pierson (eds.) New Concepts in Wage Determination, (Mc Graw Hill Co. New York, 1967) Özellikle 4. Bölüm.

2) Ücret ve maaşlar, belirlenen plân çerçevesinde iş pazarında ve aynı işkolundaki işlere ödenen ücret ve maaş seviyesine paralel olmalıdır.

3) Ücret ve maaş plânı, çalışanlar ve yapılan işlerin niteliklerini ayırmalıdır. İşin özellikleri ücret ve maaş seviyesini saptayan asıl öğedir. Kişi belirli bir sistem içinde işi, saptanan ücret sınırları içinde dolduran olarak, ücret plânında bağımlı değişkendir. Hernekadar kişinin nitelikleri, beceri ve katkısı, özellikle orta ve üst kademelerde ücreti etkileyen önemli ve aktif değişkenler ise de, ana ilke, ücretin işe bağlılığıdır(68).

4) Eşit işe eşit ücret ilkesi: Bu ilkeye göre iki iş aynı çalışma koşulları, beceri ve çabayı gerektiriyorsa, iş yapanın kimliğine bakılmaksızın eşit ücret ödenir. Belirli sınırlar içinde kalmak kaydı ile (taban-tavan) iki ayrı kişiye farklı ücret ödenmesi bu ilke ile çelişmez(69).

5) Eşit ücret ilkesi: Kişilerin işi görmeleri sırasındaki katkı ve üretkenlikleri ölçüsünde yan ödemelerle başarıya bağlı olarak değiştirilebilir. Bazı ücret ödeme plânlarında işletmeler, belirli dereceler ve kademeler içinde başarıyı ödüllendirmeyi yeğlerler. Bazılarında ise özendirme yöntemleri ile aynı sonuç gerçekleştirilir. Terfi esaslarınının saptanması sırasında başarıya bağlı olarak belirli politikalar ve uygulama biçimleri kabul edilebilir.

(68) John Moynahan, "Maintaining a Wage and Salary Program", J.Famulare, Joseph, (ed.) Handbook of Modern Personnel Administration, (McGraw Hill Book Co: New York, 1975), s.34-2, 34-3.

(69) W.Scott, R.Clothier and W.Spiegel, Personnel Management McGraw Hill Book Co. Inc.: New York 1961, s.378-379.

6) Ücret ve maaş uygulamaları nedeni ile doğabilecek anlaşmazlıkların çözümlenmesi belirli bir sürece bağlanmalıdır. Genel örgüt uygulamaları için bu tür bir süreç daha önce saptanmışsa ücret ve maaş konularındaki uygulamaya ilişkin aksaklıklar ona bağlı olabileceği gibi ayrı da belirlenebilir.

7) Ücret ve maaş yönetiminin, Personel Yönetim sisteminin ve Örgütün tüm işlevlerinin ancak bir bölümünü oluşturması nedeni ile bütün içindeki yeri, diğer alt sistemlerle ilişkilerinin ve amaca uygunluğunun saptanması gereklidir.

8) Çalışanların sürekli üretimi ve tatminini sağlayacak adil bir ücret sisteminin asgari yaşam koşulları ve fiyat indeksleri ile paralel yürümesini sağlayacak önlemler alınmalıdır(70).

9) Doğrudan ve dolaylı işçi maliyetlerini denetleyecek iş görme standartlarını saptamak ve standart ünite maliyetine bağlı olarak ücretlerin genel maliyet içindeki yerini periyodik bir sistemle belirlemek modern işletme ilkelere rindendir.

10) Tüm çalışanlar ve ilgili sendikalara ücret ve maaş yönetiminin uygulanması ve süreçler hakkında bilgi vermek, ücretlerin belirlenmesine ilişkin süreçlerin açık olması örgütte çalışanlar için uzun dönemde verimlilik ve etkenlik açısından kazanç sağlar. Bu ana ilkeler modern işletmelerdeki ücret ve maaş yönetimi alt sisteminde yer alması gerekli koşullardır. Ve ancak bu ilkelere uygun bir ücret politika ve uygulaması geliştirilirse işletmenin iç tutarlılık ve ilişki-

(70) Robert Sibson Wages and Salaries, (American Management Association : New York, 1960), s.121.

ler düzeni oluşturulabilir. Bu düzen giderek tüm personel yönetimini ve yönetime bağlı tekniklerin sağlıklı bir biçimde uygulanmasını sağlar. Böylece personel yönetimi kavramsal taslakta belirtildiği üzere diğer ana işlevlerin etkili çalışmasını mümkün kılar.

IV- ÜCRET VE MAAŞ YÖNETİM POLİTİKALARI NASIL OLMALIDIR?

Şu halde, ana ilkelere sonra, ücret ve maaş politikalarının ne olduğunu saptamak gerekecektir. Bu politikalar, i.D.T.'leri için de geçerli olacak ve daha önceki bölümdaki bilgilerin ne ölçüde ilkelere aykırı olduğunu saptamaya yarayacaktır.

Politikaları oluşturan girdiler örgüt içi ve dışı öğelerden oluşur.

1- Örgütün iç yapısına ilişkin esaslar(71):

- a) İşletmenin finans durumu ve ödeme kabiliyeti,
- b) Üretim,
- c) İşletmedeki sendikanın pazarlık gücü ve yöneticilerle olan sendikal ilişkileri
- d) İş koşulları ve dağılımı

2- Örgütün dış çevresine ilişkin esaslar(72):

- a) Çalışanların yasama koşullarını belirleyen faktörler,

(71) J.Stacy Adams, "Wage Inequities, Productivity, and Work Quality," Industrial Relations c.3, No.1 (Ekim, 1963), s.6-9.

Glen Bassett and Nelson A.Harlow "Keys to Better Salary Administration" Personnel c.44, No.2 (Mart-Nisan 1967) s.23-30.

(72) Kinding, Fred "Wage and Salary Administration-A Philosophy of Management", Personnel Administrator c.12, No.4 (Haziran-Temmuz 1967), s.10-14.

W.A.Groenekamp, "How Reliable are Wage Surveys?" Personnel, c.44, No.1., (Ocak-Şubat, 1967), s.32-37.

- b) Hükümetin ücret ve maaşlar konusundaki kuralları ve getirdiği sınırlamalar,
- c) Endüstride geçerli ücret ve maaşların genel seviyesi

1- Örgütün İç Yapısına İlişkin Esaslar

1(a) İşletmenin Finans Durumu ve Ödeme Kabiliyeti:

Ücret seviyelerine göre endüstri ve işgücü pazarındaki ücreti verebilmek, işletmenin ödeme kabiliyeti ile yakından ilgilidir. Çünkü işletmenin üretim ve kârlılık durumu onun, çalışanlara endüstride geçerli olan ücretlerden daha fazlasını verebilmesini sağlayacak böylece daha iyi nitelikte elemanların biraraya toplanması mümkün olacaktır.

Öte yandan orta seviyede üretim ve kârlılık durumu benzer işletmelerdeki oranı ancak sağlayıp onların paralelinde bir ücret düzeni kurma şansını verecektir. Düşük üretim ve kârlılık ise, ya çalışanların seviyelerini olumsuz yönde etkileyecek, ya da başka yöntemlerle nitelikli elemanların işe alınmaları ve işte tutulmaları sağlanmaya çalışılacaktır. Eğer işletme devamlı zarar ediyor, ya da beklediği kârı gerçekleştiremiyorsa, doğal olarak yönetim başka işletmeler tarafından sağlanan ücretleri vermekten kaçınacaktır(73). Daha önce belirttiğimiz üzere ücretler maliyet ögesi olarak yönetim için daima önemlidir. Çalışanlar ve sendikalar ise ücretleri yalnızca bir gelir olarak düşünürler. Bu nedenle, ödeme kabiliyeti toplu pazarlık görüşmelerinde sendika taleplerinin yerine getirilememesi için bir gerekçe olarak ileri sürülür. Aynı şekilde işletmede kârlılık ve verimlilik sözkonusu ise, bu defa sendika temsilcileri tarafından, işçi taleplerinin yerine getirilmesi için bir kanıt olarak kullanılır.

(73) Douglas Fleuter, "A Program for Controlling Wage and Salary Costs", Personnel, c.42, No.1 (Ocak-Şubat, 1965) s.60-65.

İşletmenin ödeme durumunu etkileyen mali koşullar, kişinin üretkenliği ile etkilenen bir ögedir. Ancak, üretkenlik ülkemizde geçerli yöntemlerle ölçülebilmekten uzaktır. Bu nedenle, toplu sözleşmelerde geçerli bir faktör olarak işçiler ve işverenler tarafından kullanılmamaktadır. Buna rağmen makro düzeyde kişi üretkenliğinin ekonomi içinde olumlu yeri ve gerçek ücretlerle maaşların artışında temel faktör olduğu açıktır(76). Bunun yanında daha düşük ünite maliyeti sağlayamayan ve nominal ücret artışlarını içeremeyen düşük üretimin hayat pahalılığını ve mamul fiyatını arttırdığı bilinmektedir. Ülkemizdeki enflasyon tipinde, bu tür fiyat artışları gerçek ücret artışlarını engelleyen bir faktör olarak kârsımıza çıkmaktadır. Bu arada bir konuyu daha açıklığa kavuşturmak gerekir: Çalışanların üretkenliği endüstri işkollarına ve işletmelere göre değişiklik gösterir. Bu değişiklik, devamlı bir teknoloji değişimi içinde olan işkolları ve işletmelerde fazladır. Ayrıca eşit işe, eşit ücret ilkesini gereği gibi uygulamayan, ücret farklılıklarının uzun süredir devam ettiği işkollarında daha da belirgindir. Üretimin fazla olduğu, kârlılığın arttığı işkolları ve işletmelerde çalışanların kazanç-tantalep edecekleri pay daha fazla olacaktır. Genellikle, bu yolla kazanç ve üretimin olduğu işletmelerde, çalışanlarca sağlanan ücret ve sosyal yardım artışları diğer işletmeler, işkolları için emsal olmakta, ve toplu pazarlık düzeninde sağlanan silâhlarla da (grev), fazla ücret artışı sağlamanın gerekçesi yapılmaktadır. Bu durum, giderek, fiyatlara yansı-

(76) Robert E.Livernash "Wage Administration and Production Standards", A.Kernhauser, Robert Dubin and Arthur M.Ross (eds.) Industrial Conflict, (McGraw Hill Book Co., New York, 1954) s.330-334 Üretim Faktörleri ve Ücret İlişkileri konusunda bkz. Alper Topçuoğlu "Ücret Prodüktivite İlişkileri", Amme İdaresi Dergisi, c.8, s.2(Haziran 1975) s.127-129.

makta, böylece ücret artışları enflasyonu arttırıcı bir bağımsız değişken niteliği kazanmaktadır(74).

Özellikle, kamu hizmetini kârlılıkla bir arada yürütme durumunda olan İ.D.T.'lerinde bu tür uygulamalar büyük finansman açıklarının ana nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Örneğin, fiyatların kolayca değiştirilemediği ana mal ve hizmet üreten sektörlerdeki İ.D.T.'lerinin toplu sözleşmelerden bu yolla pek olumsuz olarak etkilendiği söylenebilir. Ücret ve maaş sisteminin bu tür artışlar yoluyla bozulduğu ve ücretlerde iç dengesizliğin meydana geldiğini söylemek mümkündür.

İşletmelerin mali gücü ve ödeme kabiliyeti aynı zamanda işletme yönetimindeki etkinliğin bir fonksiyonudur. Başarılı ve etkin bir işletme yönetimi üretim maliyetini azaltıcı girişimler yoluyla, işletmenin mali gücünü arttırıcı rol oynar. Gelişmiş ülkelerde ücret artışlarının etkin yönetimle aynı paralelde olduğunu saptayan çalışmalar yapılmıştır(75). Ancak etkin yönetimin çalışanları daha disiplinli bir düzene sokması beklenir. Bu düzene girmek eğiliminde olmayan az gelişmiş ülkelerde etkin yönetimin sendikalarca da isteneceği şüphelidir.

(74) P.Pigors and Myers a.g.c., s.471, Sabahattin Zaim, Çalışma Ekonomisi, (Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1972), s.321-322. Fiyatların ücretlerle orantılı olarak artması haline Zaim, "Statik Enflasyon" demektedir.

(75) Felix, M.Lopez, Evaluating Employee Performance, (Chicago: Public Personnel Association, 1963)- Değişik metod ve süreçlerin ücret artışlarını nasıl etkilediğini ve işçinin verimliliğinin ücretler üzerinde nasıl yansıdığını açıklamaktadır.

Bu nedenle, sendikalar, işletmelerin ödeme kabiliyeti olduğu hususunu kârlılık sözkonusu iken toplu görüşmelerde öne sürmekte, işletmeler kâr etmediği zaman (özellikle İ.D.T.'lerinde) ücret artışı taleplerini bu konuya hiç değinmeksizin yapmaktadırlar(77). Oysa, mali güç ve ödeme kabiliyeti her iki durumda da dikkate alınması gereken bir husustur. Doğaldır ki, bunun yapılabilmesi İ.D.T.'lerinde özel teşebbüslerden daha kolaydır. Çünkü maliyetlere, fiyatlara ve kârlılığa ilişkin bilgilerin İ.D.T.'lerinde açıkça ortaya konması ve ücretin daha gerçekçi bir biçimde saptanması mümkündür(78). Ancak İ.D.T.'in gerekli girişimlerden uzak bulunduğu söylenebilir.

- (77) Özellikle Ulaştırma Sektöründe yaptığımız çalışma bize ücret artış taleplerinin pek yüzeysel verilere dayanarak yapıldığı inancını vermiş bulunmaktadır (Deniz Yolları Deniz Nakliyat, T.H.Y. gibi kuruluşlardaki Toplu Sözleşmeler bunun güzel örnekleridir).
- (78) İşletmelerin kârlılık ölçülerine göre ücretleri belirlemesi ve sözleşmeleri sonuca bağlaması son yıllarda tartışma konusudur. İşletme kârı kendi girişimciliği sonucu elde edilmiş bir hak olarak görmekte çalışanlar ise emekleri ile ortaya koydukları değerden elde edilen kârdan daha büyük pay istemektedirler.

$$p = \frac{\text{satılan malın maliyeti}}{\text{gayrisafi satış kârı}} \times \frac{\text{yatırımlar toplamı}}{\text{satılan malın toplam maliyeti}} = \text{kârlılık}$$

Ancak, bu formüle uygun olarak kârlılık durumunu saptayan ne özel teşebbüs ne de İ.D.T. görülmektedir. Böylece toplu sözleşme sırasında işçilerin mümkün olduğu kadar fazla elde etmek, işletmenin ise mümkün olduğu kadar az vermek konusunda anlamsız bir pazarlığa girdikleri görülmür. Ülkemizde kârlılık durumunun işçiler tarafından öğrenilmesine hemen hemen olanak yoktur. Bu mevzuda bağlayıcı yasa da yoktur. Ancak İ.D.T.'leri için yıllık bilânço ve raporların elde edilmesi mümkündür. Bunlardan mali bilgilerin tümünün öğrenilmesi olanağı yoksa da özel teşebbüse oranla önemli bilgiler elde edilmesi mümkündür. Örneğin İ.D.T.'lerinde ne miktar mal üretildiği ve üretim maliyetinin elde edilmesi mümkündür. Özellikle tek ürün üreten İ.D.T.'lerinde bu maliyet kolayca hesaplanabilir. Çünkü tüm harcamalar o ürünün maliyeti olarak ortaya çıkacaktır. Ürünlerin maliyetinin hesaplanması yalnızca ücretlerin daha adil bir ücret politikasının saptanmasında kullanılmaz. Özellikle işletmenin pazarlama

1(b) Üretim: Ücret ve maaş politikalarının oluşmasında en önemli öğelerden bir tanesi kuşkusuz üretim ve verimliliğidir. Sermaye, yönetim, yöntemler, makine ve araçlar ve materyalin insan gücü ile bir çıktıya dönüştürülmesi sürecine üretim denildiği bilinmektedir. Üretim ve verimliliğe bağlı olarak ücretlerin belirlenmesinin; işçi ve işverene olduğu kadar, yaşam seviyesini etkileyeceği için topluma da büyük katkıları vardır(79).

- Üretime bağlı olarak ücret ve maaşların saptanması işletmenin büyüme ve gelişmesine ve çevreye uyum sağlanmasına yardım eder.
- Üretimin artması işletmeye mali güç ve diğer işletmeler arasında yaşama (survival) olanağı kazandırır.
- Üretime bağlı bir ücret politikası makina ve araçların daha düzgün kullanılmasını ve uygulamalarda daha gelişkin yöntemlerden yararlanmayı sağlar.

(..) politikasını ve geleceğini programlamak için de önemlidir. Elde edilecek maliyet türleri şunlar olacaktır:

1. İşgücü maliyeti
 - a) Dolaysız işgücü maliyeti (ücretler ve maaşlar)
 - b) Dolaylı işgücü maliyeti (işçi eğitimi, ikramiyeler vs).
2. Malzeme Maliyeti:
 - a) Dolaysız malzeme maliyeti (ürüne harcanan malzemenin değeri ve tüm vergiler ve nakliye)
 - b) Dolaylı malzeme maliyeti (genel masraflar, temizlik malzemeleri, ev aletleri, kırtasiye)
3. Genel Nitelikte Giderler:

(Kira, yönetim, yer ve makina kullanımı vb) i.D.T.'lerinde kârlılık ve maliyet konusunda yapılmış çalışmalar sağlıklı olmadığı için işletmelerin mali gücü ve ödeme kabiliyeti kolayca saptanamamaktadır.

Gülay, Kaya, Özdamar Serpil, Akköy Ayşe, Türkiye'de Toplu Pazarlık Sisteminde Yol Gösterici Faktörler, M.P.M. Yayını 196 Ankara (1975) 90 vd.

- Üretim yöntemlerinin bu yolla gelişmesi sayesinde endüstrileşme sürecinin kısalması ve kurulu sistemden daha geniş yararlanma olanağı doğar(80).
- Hepsinden önemli olarak işçiyi daha fazla üretime nelteceği için onun verimliliğini arttıran bir özendirme yoludur.

Bütün bunlara bağlı olarak da maksimum üretim, kişilerin gereksinmelerini karşılayacağı ve yaşam standardını yükselteceği için üretkenlik ve verimlilik ile ücret artışı arasında bağlantı kurulması, sorunları çözümlenmede önemli ölçüde yardımcı olacaktır. Ancak bu üretkenliğin kişileri işlerine ve kendine yabancılaştırma düzeyine getirmemesinde yarar vardır. Çalışanların psikolojik ve sosyal tatmini sağlanmazsa uzun dönemde üretim kişi ve toplum aleyhine çalışan bir süreç haline gelebilir. Ülkemizde üretimin çok düşük olduğu ve büyük bir işsiz kitlesinin varlığı düşünülürse bu sakıncanın hiç değilse şimdilik olmadığı söylenebilir. Üretkenliğin ücret artmasında rol oynayabilmesi için onu kriter olarak saptamak şarttır. Ancak işletme seviyesinde belirlenen kriterin ülke düzeyindeki ekonomik etkilerini de gözden uzak tutmamak gerekir. İ.D.T.'lerinde özellikle genel hizmetler alanında gereğinden fazla işgücü bulunduğu ve üretimin düşüklüğü dikkate alınacak olursa, bu kriterin değeri daha da belirginleşir. Bugüne kadar yapılamayan ancak kurulmasında yarar olan ücret-üretkenlik ilişkisinde ana faktörler şöyle sıralanabilir:

- Ücret ve maaş artışları, işletme, işkolu ve yöredeki üretim artışına paralel olarak saptanmalıdır.
- Eğer ülke ekonomisindeki üretim ve verimlilik sağlıklı bir biçimde saptanabiliyorsa, ücret artışlarının, saptanan düzeyi dikkate alması gerekecektir. Temel mal ve

(80) Scott Clothier, Spriegel, a.g.e., s.402.

hizmetlerin üretiminde İ.D.T.'lerinin çeşitli sektörlerdeki faaliyetleri düşünülürse, bu ilişkinin anlamı daha da açıktır. Sunu da belirtmekte yarar vardır ki verimliliğin ve üretkenliğin her kesimi için sağlıklı olarak saptanması mümkün değildir. Ayrıca hangi seviyede üretim ve verimliliğin esas alınacağı sorunu da ortada durmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde verimliliğin her sektörde, bölgede ve işletmede farklı olduğu düşünülürse, temel üretkenliğin ve verimliliğin ne büyüklükte olduğu hemen hemen saptanamayacaktır. Bu nedenle fiyatlar genel düzeyi olumsuz olarak etkilenecektir. Fiyatlar artınca da, ona bağlı olarak ücret ve maaş artışları talebi sözkonusu olacaktır. Bu durum giderek üretim ile ücret bağıntısını da etkileyecek, bir taraftan genel fiyat seviyesi artarken diğer taraftan ücret düzeyinde bir artış kaçınılmaz olacaktır. Ülkemizde işçi sendikalarının ileri sürdüğü görüşe göre fiyat artışlarına yol açan husus ücret ve sosyal yardımların sürekli artması değildir. Fiyatlar ücretlere bağlı olmaksızın, toplu sözleşme düzeninin gelişmediği zamanlarda da artış göstermiştir(81). Ücret artışları, fiyat artışlarının sonucu dolayısıyla gereklidir. Bizce burada bir kısır döngü sözkonusudur. Çünkü ücret artışları da üretim ve verimliliğe dayanmadığı sürece fiyatları etkileyen bağımsız bir değişken olacaktır(82). Nitekim, İ.D.T.'lerinin genellikle kamu hizmetine yönelik olması nedeniyle ve işletme ilkelerine göre yönetilmemelerinden ötürü kârlılık ve verimliliğin çok düşük olduğu bilinmektedir. Ücret artışlarının hiçbir şekilde verimlilik ve üretkenliği dikkate almaması sonucu yapılan seyyanen zamlar ücret dengesi-

(81) Devlet İstatistik Enstitüsü, Aylık Fiyat İndeksleri Bülteni, Şubat 1973.

(82) 1976 bütçesine göre 25 milyar civarında açık veren İ.D.T.'lerinin 5,5 milyarı ücret, maaş ve sosyal yardım artışlarından oluşmaktadır.

ni daha da bozmuş ve ücret düzenini tam bir kaos içine sokmuştur(83).

1(c) İşletmedeki Sendikanın Pazarlık Gücü ve Sendikal İlişkiler:

Pazarlık gücü (işçilerin ve çalışanların) kolektif hakları uğrunda yaptıkları mücadelelerle ücret politikalarını etkileyen bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle 1963 yılından bu yana işçiler ve işverenler arasındaki toplu ilişkiler ücret politikasının işçiler lehine oluşmasını sağlamıştır. Ülkemizde son yıllarda toplu sözleşme sayısındaki artış bu yolla hak elde edileceği inancını(84) kuvvetlendirmiştir (Tablo VI).

TABLO VI

KAMU KESİMİ TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ

(1000 kişi)

YILLAR	Tüm Toplu Sözleşmelerle Kapsanan		(1)
	<u>Kamuda Kapsanan İşçi Sayısı</u>	<u>Toplam İşçi Sayısı</u>	(2)
	(1)	(2)	(3)
1967	267	512	% 52
1968	297	650	% 45
1969	347	850	% 40
1972	278	427	% 65
1973	250	443	% 56
1974	382	558	% 68

Kaynak: Çalışma Bakanlığı

(83) Hazine Genel Müdürlüğünde bir yetkilinin belirttiği üzere I.D.T.'lerindeki deşgesiz ücret ve maaş sistemi kamu maliyesi yönünden bir saatli bomba niteliğini taşımaktadır. Patladığında ülkenin mali yapısını tamiri olanaksız bir biçimde etkileyecektir.

(84) Alpaslan Isıklı, "Sınai ilişkiler ve Toplu Sözleşme Düzeninin Ekonomik Yaşamdaki Yeri", Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeyinde Yol Gösterici Faktörler, s.g.e., s.16-17.

Sürekli olarak ücret ve fiyat yarışının sözkonusu olduğu bir ekonomide toplu sözleşmenin bir silah olarak kullanılması doğaldır. Özellikle gelir dağılımının daha adil bölüşümünü sağladığı belirtilen toplu sözleşmelerin bu olanağa sahip olmayan memurlara nazaran işçilere güç kazandırdığı ortadadır. İ.D.T.'lerinde ücret artışlarının özel kesimden farklı ve yüksek bir görünüm taşımasının önemli bir nedeni toplu pazarlık düzeninin kamu kuruluşlarındaki yeri ve gücü olsa gerktir. Devletin çalışanların haklarına gösterdiği saygı ve titizlikten öte toplu pazarlık süresi içinde kamu hizmetinin grev yolu ile kesintiye uğratılması korkusu, devletin gerçek ücret ve sosyal yardımlar üzerindeki tutumunu ve bugünkü durumunu ortaya koymuştur. Bu durum kamu hizmetinin kesintiye uğratılmasının olanaksız olduğu sektörlerde belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 1976 yılı başlarında Beykoz Sümerbank Deri ve Kösele fabrikasındaki grev uzun süre devam etmiş, yöneticiler bir uzlaşmaya yanaşmak istememişlerdir. Çünkü ürettiği mal (ayakkabı) özel sektör tarafından daha ucuz ve daha iyi kalitede sağlanabilmektedir. Öte yandan Ulaştırma sektöründe ücretlerin pek yüksek olmasının nedeni kamu hizmetinin kesintiye uğraması halinde başkası tarafından yerine getirilmesindeki güçlüktür. Bu nedenle çalışanların toplu görüşme sırasındaki istekleri ne kadar yüksek olursa olsun kabul edilmektedir.

Bu yolla kabul edilen ücret ve sosyal yardım talepleri başka işletmeler için emsal olarak gösterilmekte ve böylece o işletmelerde de ücret artışı sağlanmaktadır. (Bunun en güzel örneklerinden biri ulaşım sektöründe T.M.Y.'da sağlanan ücret zamlarının diğer ulaşım işletmelerinde de emsal olarak gösterilerek toplu pazarlık yolu ile işçiler lehine oluşturulmasıdır).

Ücret politikalarının saptanmasına toplu iş sözleşmeleri şu konularda katkıda bulunmaktadır:

- Uzun zaman aralıklarında sağlanmış olan ekonomik ve sosyal hakların çalışanlar lehine değişen koşullara ve dalgalanmalara uyularak yeniden gözden geçirilmesini ve belirli zaman aralıklarında hayat koşullarına uydurulmasını sağlar.
- Toplu pazarlık yöntemi çalışanların karar mekanizmasında söz sahibi olmasını mümkün kılar, bu yolla örgütler içi ve arası barış ve düzenin gerçekleşmesi olarak kazanır. Karar mekanizmasına katılma, yönetimi kolaylaştıracağı gibi işçi kesiminin hayat düzeyinin gelişmesine yardımcı olur.
- Daha önce düşünülmemiş fakat dünyadaki ve ülkedeki gelişmelere uygun olarak verilmesi gerekli yeni sosyal ve ekonomik hakların sağlanması olarak kazanır.

Ancak bu üç ögenin ücret politikasına yardımcı olabilmesi için daha önce belirttiğimiz verimlilik kârlılık, ekonomik gelişme, gelir dağılımı ve fiyat endekslerine bağlı bir biçimde yürütülmesi gereklidir.

Bunlardan başka, toplu pazarlık görüşmeleri sırasında dikkate alınacak diğer hususlar endüstrideki genel emsal ücretler ve o iş kolundaki istihdam yapısıdır. Oysa bu faktörlerin i.D.T.'lerinde dikkate alınmadığı saptanmış bulunmaktadır.

Bu durumda ücret politikalarında eşitlik ve adalet ilkesine uyulması ve düşük ücret düzeylerinden yüksek ücret dü-

zeylerine olan hücumu azaltmak mümkün olamamaktadır(85).

1(d) İş Koşulları ve Dağılımı: Ücret politikalarının belirlenmesinde ve düzenli bir ücret yapısının oluşturulmasında işlerin örgüt içindeki yeri ve seviyeleri dikkate alınarak saptanması gerekir. Bunun saptanması iş değerlendirme plânları yolu ile batı ülkelerinde uzun süredir uygulanmaktadır(86).

İşler, aşağıdaki ögeler açısından değerlendirilerek ücret oluşumu sağlanır:

- Beceri
- Eğitim, tecrübe, öğrenim durumu, yargı, analiz, uyum kabiliyeti
- Çaba, (işin görülmesindeki fiziki çaba, görsel çaba, zihinsel ve bedeni çaba ve dikkat),
- Sorumluluk (parasal sorumluluk, başkalarının denetimi, makine araç ve gereçlerin denetimi, başkalarının emniyetinden sorumluluk,

(85) Bu konuda sendikaların ileri sürdüğü görüşler şöylece özetlenebilir: Az gelişmiş ülkelerde fiyatlar piyasanın değil fakat işletme karar merkezlerinin arzusu olarak ortaya çıkarlar. Malların arzı ve talebi genel ekonomi politikasına ilişkin kararları etkilemek suretiyle işletmeler tarafından sağlanır. Bu yolla ücret artışları olmasa da fiyatlar yine artmaya devam edecektir. Sorun toplu sözleşmelerin çözümleneceği bir sorun değildir. Toplu sözleşmeler olmadığı zaman da ücret artışları ve fiyatlar düzensiz bir şekilde gelişmiştir ve toplu sözleşmelere bağlanamaz.

(86) John Gehni, "Job Descriptions- A New Handle On An Old Tool," Personnel Journal, (Aralık 1970), s.983-985.

Richard Henderson, Compensation Management. (Reston Publishing Co. Inc. A Prentice-Hall Co., Virginia: 1976) s.160 vd.

İş dağılımının ücret saptanmasındaki yerini geleneksel ve modern yöntemlerle açıklamaktadır.

- Çalışma koşulları atmosferin ve işin görülmesine ilişkin tehlikeler.

Öte yandan çalışma yerinde insan ilişkileri çalışanların ekonomik sosyal ve psikolojik gereksinmelerini tatmin edecek bir biçimde geliştirilirse üretim ve ücret politikası da buna paralel olarak artacaktır. Böylece çalışma yerinde takım ruhu (esprit de corps) gerçekleştirilmiş olur. İnsan ilişkilerinin amacı da bunun sağlanmasından başka birşey değildir.

2) Örgütün Dış Çevresine İlişkin Esaslar

a) Çalışanların Yaşama Koşullarını Belirleyen Faktörler:

1961 Anayasamızın 46-47. maddelerinde sağlanan sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkının sosyal ve ekonomik koşulların iyileştirilmesi amacı ile verildiği anlaşılmaktadır. Bunun anlamı toplu sözleşmenin belirli kriterlere dayanarak yapılması, ekonomik koşulların bu yolla yeniden saptanmasıdır. Örgüt dışındaki olguların oluşturduğu bu kriterlerin en önemlilerinden biri geçinme endeksleridir.

Daha önce belirttiğimiz üzere işletme verimliliği ve kârlılığının saptanmasından çok daha kolay bir kriterdir. Ülkemizde fiyat ve geçinme endeksleri(87);

- Toptan esya fiyatları endeksi
- Geçinme endeksleri

olarak iki biçimde düzenlenmektedir.

(87) Haluk Cillov, Teorik ve Pratik İstatistik, (İst.Ü.Yayınlardan No.1186, Mayıs 1966), s.303.

- Toptan esya fiyatları endeksi; İstanbul Ticaret Odası ve Ticaret Bakanlığı Konjonktür dairesi tarafından yayınlanmaktadır. Bu endekslerde 1958 yılı temel devre alınarak çeşitli maddelerin toptan fiyatları şöylece saptanmaktadır(88).

Önce her maddeye ilişkin fiyatların aritmetik ortalamaları alınır (mean). Daha sonra aynı maddelerin 1958 yılına göre nisbî sayıları elde edilir. Daha sonra da bu nisbî sayıların logaritması alınarak ayrı grüplara göre toplanır. Bu toplamaların kendi seri sayılarına bölünmesi ile de fasıl ve grup endeksleri saptanır. İstanbul Ticaret Odası 94 maddelik endeksleri hesaplamakta ve bunları 7 grup altında toplamaktadır (Gıda maddeleri, ham maddeler, madenler, mensucat, inşaat malzemesi, yakacak ve enerji maddeleri, kimyasal maddeler).

- Geçinme endeksleri; hayat pahalılığını daha iyi yansıttığı gerekçesi ile toplu sözleşmelerde en çok kullanılan endeksler olarak görülmektedir. Bu endeksler belli bir hayat seviyesi sağlamak için harcanması gerekli para miktarındaki değişikliği göstermektedir. Asgari geçim için şart görülen maddelerin düzenlenmesindeki amaç, fiyat değişmelerinin hayat standardına nasıl etkilediğini gösterecek biçimde yansıtmaktadır. Ancak geçinme endekslerinin sosyal ve ekonomik tabakalar ve coğrafi ayrılıklar nedeni ile geçinme durumunu tam aksettirmeyeceği de açıktır. Çünkü aile ve fertlerin ödeme ve eğilimleri farklı maddeler üzerinde toplanmış olabilir.

Ülkemizde İstanbul Ticaret Odası endeksi, Ticaret Bakanlığı Konjonktür Dairesi Endeksi ve Devlet İstatistik Enstitüsü endeksi olarak üç ayrı geçinme endeksi düzenlenmektedir.

Yukarıda belirtilen endeksler özellikle en az ücretin (asgari) saptanmasında önem kazanır(89).

Özellikle Toplu Sözleşmelerin ilk aşamasında sendikaların isteklerinin oluşmasında bu tür endekslerin rolü büyüktür. Bir veya iki yıllık süreler içindeki fiyat artışları ortalaması esas alınarak işverenden istenecek ücret zammının bu yolla belirlenmesi beklenir.

Oysa bugünkü toplu sözleşmelerde istekler bu tür bir hazırlıkla saptanmamaktadır. İşverenler de işçilere teklif edecekleri koşulları, hayat pahalılığını ve endeksleri dikkate alarak yapmamaktadırlar. Bunun nedenlerinden biri geçmişteki geçinme endekslerinin ve fiyat artışlarının gelecek için bir gösterge olmadığı düşüncesidir. Çünkü enflasyonist baskılar yıllar arasında büyük fiyat değişiklikleri göstermektedir. Öte yandan işverenler genel ekonomik politikanın, fiyatları normalin çok üzerinde arttırdığı, böylece artan fiyatlarla kârların sınırlandırıldığı gerekçesi ile prensip olarak kabul ettikleri geçinme endekslerini Toplu Sözleşme uygulamasında tereddütle karşılanmaktadır.

Ülkemizde bugüne dek fiyat istikrarını sağlamak ve enflasyonist etkileri azaltmak amacı ile önerilen milli ücret politikası istekleri de özellikle sendikalar tarafından kabul edilmemektedir(90). Bu nedenle Kalkınma Plânlarında sözü edi-

(89) 1475 Sayılı İş Kanununun 33. maddesi ve asgari ücret yönetmeliği hükümlerine göre Çalışma Bakanlığı asgari ücret tesbit komisyonu belirli zamanlarda en geç iki yılda bir saptanır. Üyeler Çalışma Bakanlığı Devlet İstatistik Enstitüsü Ticaret Bakanlığı Konjonktür ve Yayın Dairesi Müdürlüğü, Devlet Plânlama Teşkilâtı, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşur.

(90) Toker Dereli, "Toplu Pazarlık ve Ulusal Ekonomi Politikası", Türkiye'de Toplu Pazarlık Sisteminde Yol Gösterici Faktörler, c.g.e., s.121 vd.

len ücret ve gelirler konseyi çalışmalarını uygulamaya koyamamıştır. Bu durumda toplu sözleşmelerin adil, dengeli bir ücret politikasını oluşturmakta pek olumlu bir rol oynamadığı söylenebilir. Aksine toplu pazarlık görüşmelerinin artması ile grev ve lokavtların son yıllarda fazlalastığı dikkati çekmiştir. Bu artışta mevzuatta ve uygulamadaki ara bulma ve uzlaştırma kurumunun gereği gibi çalışmadığı gerekçe olarak verilebilir. Ayrıca toplu görüşmeler yolu ile sendikal katılma henüz sağlanabilmiş değildir. Toplu pazarlık sisteminin ülke ekonomisinin ve kalkınma hedeflerinin doğrultusundan zaman zaman uzaklaştığı da bilinmektedir. Bir anlamda hem çalışanlar kesiminin hem de işletmelerin endüstriyel ilişkiler düzeninde "gelişi güzel" hareket ettiğini belirtmek gerekir. Öyle görünmektedir ki, özellikle İ.D.T.'lerinde toplu pazarlığın, kamu-çalışanlar- ile işletme çıkarlarını bağdaştırması ve ekonomik kalkınmaya paralel olabilmesi için bir sürenin geçmesi gerekecektir.

2(b) Hükümetin Ücret ve Maaşlar Konusundaki Kuralları ve Getirdiği Sınırlamalar:

Ülkemizde ücret politikasını saptayan önemli yasaların başında Anayasamızın "45. maddesi" gelir. Devlet çalışanların yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli, adil bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alar demek surti ile çalışanların hukuki statüleri ne olursa olsun korunacağı ilkesini getirmiştir. Bu ilkeyi uygulamaya koyan ana program niteliğindeki kalkınma plânında ise(91) sanayi ve hizmetler sektörü ile kamu kesiminde çalışanların ekonomik ve sosyal haklar yönünden korunması amaç olarak saptanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmekte toplu sözleşme ve grevin önemli nitelikte araç

(91) Bkz. I. ve II. 5 Yıllık Kalkınma Plânları (1963-1967) (1968-1972).

olduğu belirtilmektedir. İş kanununda özellikle sanayi ve hizmet sektörlerinde örgütlenemeyen işçileri kapsayan en az ücretlerin anayasaya göre saptanacağı da belirtilmiştir.

Kamu kesiminde çalışanların ücretleri, çalışma sigortaları ve sosyal haklarını düzenleyen Devlet Memurları kanununda ekonomik gelişmelere ve koşullara uydurulması sözkonusudur.

Bu arada değişik yasalarla düzenlenen maaş ve ücretlilerin tüm ücretlilere oranı % 50-55 kadardır. Yasalarla kapsanmayan çalışanların büyük bir kısmı tarım işçileri ve diğer sanayi işçileridir. Yasal güvenceden yoksun bulunan çalışanların çalışma koşulları ve ücretler konusunda biran önce gerekli düzenlemelere kavuşturulması üçüncü beş yıllık plânda yer almaktadır(92). Yasalarla korunmuş çalışanların ise özel ve kamukesimlerindeki ücret farklılığı da henüz giderilmiş değildir. Kamu kesiminde gereğinden çok eleman çalışmasına ve verimliliğin nisbeten düşük olmasına karşın ücretlerin özel kesime oranla daha yüksek bulunması istihdam - ücret artışları - fiyatlar kısır döngüsünün sürmesine yardımcı olmaktadır(93). Bu tür farklılıkların iş değerlendirilmesindeki gecikmelere ve devletin istihdam politikasına bağlandığı üçüncü beş yıllık plânda, Devlet işçi ve işveren temsilcilerinden kurulu (ücret ve fiyatlar konseyinin sorunlara çözüm getirmeye çalışacağı belirtilmiştir(94). Üçüncü Beş Yıllık plândan anlaşılan husus, ücret ve maaş yönetiminin ilkeleri olarak saptadığımız konularda devletin müdahalesinin sınırlı olduğudur. Asgari ücret, eşit işe eşit ücret gibi ana ilkeler, iş yasa-

(92) 3. 5 Yıllık Kalkınma Plânı, s.108 vd.

(93) Nusret Ekin, The Development of Industrial Relations in the Mixed Economic System of Turkey, (Tebliğ Ekim, 13-17 1975, Antalya)

(94) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, DİT (1973-1977, s.665 vd.

51, 274-275 (Sendikalar, Toplu Sözleşme ve Grev Yasaları), en az ücret yönetmeliği gibi kurallarla saptanacaktır (Tablo VII).

TABLO VII

KAMU VE ÖZEL KESİMDE SİGORTALI İŞÇİ ÜCRETLERİ

Yıllar	Kamu	Endeks	Özel	Endeks	Özel Kesime Göre Kamu Ücret Farkı %
	1	2	3	4	5
1961	14.62	100	16.39	100	-11
1963	17.40	119	18.32	111	-05
1965	22.11	151	21.22	129	+05
1967	27.97	191	24.45	149	+14
1969	34.46	235	30.77	187	+11
1971	44.12	301	36.32	221	+21
1973	61.59	421	50.96	311	+20
1974	76.88	526	63.52	388	+21

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu

Bu durumda devletin ücret ve maaş yönetimine ilişkin ilkeler konusundaki tutumu düzenleyici niteliktedir. 1961 anayasası, Türk Çalışanlar hukuku, Kollektif haklar, borç ve yetkilerin çağdaş bir biçimde düzenlenmesine olanak verecek hükümler getirmiştir. Böylece çalışanlar hukukunun uzun süre boş bırakılmış alanı da yasalarla doldurulmuş ve geçen 14 yıl içinde mahkeme ve bilim içtihatları ile önemli bir aşama sağlanmıştır(95).

(95) Gülay Kaya, Serpil Özdamar, Ayşe Akkök, a.g.e., s.6 vd.

2(c) Endüstride Geçerli Ücret ve Maaşların Genel Seviyesi:

1963 yılında başlayan kollektif pazarlık yolu ile ücretlerin saptanması esasından bu yana on yılı aşkın bir süre geçmiş bulunmasına karşın ücretlerin gerçek seviyeleri konusundaki çalışmalar dağınıklık göstermektedir. Bunda işyeri düzeyinde yapılan toplu sözleşmelerin sayılarının çokluğu kadar çeşitli endüstri iş kollarındaki ücret ve sosyal yardım farklılıklarının saptanmasındaki güçlük de rol oynamıştır. Kamu ve özel sektördeki ücret artışları ile ilgili olarak yapılan çalışmalar dışında bölgeler arası ve endüstri iş kollarına ilişkin çalışmalar henüz yeterli değildir. Tablo VIII'de görüldüğü üzere kamu sektöründeki günlük ücretler özel sektöre oranla daimi daha yüksek olmuştur. 1950 lerde bu trend bir oranda özel sektör lehine değişmişse de 1963 den sonra kamu sektöründeki artış hızlanmıştır. Bu fark 1974 yılında % 20-25 e kadar kamu sektörü lehine çıkmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yapılan araştırmaya göre genel günlük ücretlerin 1965-1974 arası % 216 oranında arttığı, kamu sektöründeki artışın bu süre içinde % 248 olduğu oysa özel sektördeki ücret artışının % 198 civarında olduğu dikkati çekmektedir. 1969 dan itibaren artışın daha da belirgin olduğu söylenebilir. Öte yandan çıplak ücretler yanında sosyal yardımların da kamu sektöründe özel sektöre nazaran % 50 civarında daha fazla olduğu görülmektedir.

Ücret artışları, geçim endeksleri dikkate alınırrsa kamu sektöründeki ücret endekslerinin özel sektördeki artıştan farklılığı ilişikteki (Tablo VIII) de görülmektedir.

TABLO VIII

FİYAT VE ORTALAMA ÜCRETLER ENDEKSİ KARŞILAŞTIRILMASI

<u>Yıllar</u>	<u>Tüketici Fiyat Endeksi</u>	<u>Günlük Ortalama Ücretler Endeksi</u>		
		<u>Kamu</u>	<u>Özel</u>	<u>Genel</u>
1968	100	100	100	100
1969	107	110	117	113
1970	115	124	125	125
1971	133	142	138	139
1972	150	156	157	155
1973	174	197	194	142
1974	204	246	242	241

Kaynak: Sosyal Sigortalar Kurumu, Faaliyet Raporu 1974.
Ankara 1975, s.31.

İ.D.T.'lerinde ise, personel statüsüne ilişkin (Memur-Teknik Personel-Sözleşmeli Personel-daimi kadrolu işçi ve geçici kadrolu işçi statüleri) genel ücret ve maaş dengesinde büyük bir sorun olma düzeyine ulaşmıştır. Her statüye bağlı menfaatlerin farklı oluşu nedeni ile ücretler ve maaş farklılıkları İ.D.T.'lerini normal çalışamaz duruma getirmek üzere dir. Bu sorun tüm İ.D.T.'lerini ilgilendiren bir toplu pazarlık sistemi ve politikası yokluğu yanında kimlerin sözleşme kapsamına gireceği sorunu ile de ilgilidir(96).

Bugüne dek farklılığı ortadan kaldıracak kalıcı bir çözüm önerilebilmiş değildir. Kanımızca bu sorunun çözümü, daha sonra açıklayacağımız üzere İ.D.T.'lerinin örgüt yapısı-

(96) Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu,
a.g.e., s.45 vd.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı,
a.g.e., s.35 vd.

nı yakından ilgilendirmektedir.

İstihdam politikaları, dengeli ücret ve maaş sistemi, ancak yapısal sorunlar çözümlenemediği takdirde sağlam temellere oturtulabilecektir.

Bütün bu açıklamalardan şu sonuç çıkarılabilir: İ.D.T. lerinde ücret politikalarını oluşturan koşullar ve sağlam bir ücret sistemi yukarıda belirtilen ögeleri içermek zorundadır.

Bu sağlanabildiği takdirde:

- a) Ücret ve maaş yönetiminin çalışanlar için, işletme için ve kamu tarafından kabul edilebilirliği sağlanır,
- b) Gerçek bulgulara dayanan sistematik süreçlerle ücretlerin dengeli ve adil bir biçimde saptanması olanak kazanır,
- c) Değişen teknoloji ve ekonomik koşullara uygun olacak bir esnekliği taşıyabilir.
- d) Çalışanlar arasında dayanışma ve refah sağlayıcı olumlu bir araç niteliğine kavuşur.

V- SAĞLIKLI ÜCRET VE MAAS YÖNETİM PROGRAMININ ÖGELERİ

Açık sistem yöntemine göre ücret ve maaş politikalarının saptanmasından sonra bu politikalarla gelişmeyecek program ve süreci belirlemek gereklidir. Programı oluşturan öğeler,

- a) Ücret yönetiminin dışsal denge ve eşitlik ögesi
- b) Ücret yönetiminin içsel denge ya da eşitlik ögesi

olmak üzere iki grupta incelenebilir(97).

Yukarıdaki ögeler program ve süreçlerin:

- 1) İşletmenin genel politikasına uygun ücret ve maaş seviyeleri ve ödemelerinin yapılmasını gerçekleştirir.
- 2) İşletmenin ödeme seviyelerindeki dengesizlik ve eşitsizlik nedeni ile çalışanların sık sık iş değiştirmelerini önlemeye yardım eder.
- 3) Genel ücretlerin çalışanların özendirilmeye yardımcı olmasını sağlar.
- 4) Değişen çevresel koşullara örneğin işgücü pazarındaki duruma, endüstrideki işgücü arzına, yöredeki değişikliklere ücret ve maaş programının uygunluğunu gerçekleştirir.
- 5) Ücret ve maaş programının işletmenin örgütsel yapı ve işleyişine devamlı surette uyumunu sağlayarak işletme ünitelerinin koordineli çalışmalarına yardımcı olur.

VI- ÜCRET PROGRAMLARINDA DISSAL VE İÇSEL DENGE

Ücret ve maaş programlarının en önemli amacı aynı iş kolunda ve farklı işletmelerdeki ödemelere paralel ve onlarla rekabet edebilecek bir ücret yapısı oluşturmaktır. Bu rekabet özellikle işgücü arzının sınırlı olduğu iş kollarındaki meslekler için geçerlidir. Alt ve orta kademelerde beceri iste-

(97) Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bka. David Belcher "Ominous Trends in Wage and Salary Administration" Personnel c.41, No.5, (Eylül-Ekim, 1964), s.42-50.

Joseph Pamulano, Handbook of Modern Personnel Administration c.g.e., s.32-1, Bölüm 32.

yen ve üretici durumunda olan teknisyenlerin sıkıntısı duyulan konulardaki i.D.T.'lerinin bu durumu özellikle önemlidir. Son yıllarda hizmet sektöründe çalışanların sayıca kabardığı ve üretici nitelikteki elemanın azaldığı ülkemizde işletmeye gerekli elemanın temini için işgücü pazarındaki duruma göre ücretlerin saptanması kaçınılmaz olmuştur.

Buna göre farklı kademelerde çalışanlar için coğrafi özellikleri de dikkate alarak çevre koşullarına göre değiştirilebilecek esneklikte bir program hazırlanmalıdır.

Bu programda çalışanların farklı gruplarına göre ödeme uydurulabilir (Şekil I). İşletme içindeki önem derecesi ve seviyesine göre yatay ve dikey olarak en alt ve en üst ödeme sınırları ve ortalamaları belirlenir. Ancak bu yapılırken iş değerlendirme süreci ile ücret derece ve kademelerinin saptanması gereklidir. Şekilde de görüleceği üzere işletmenin en az olarak saptadığı miktar dikkate alınarak önce işin özelliklerine göre seviye ve yeri belirlenir, daha sonra iş ve liyakat değerlendirilmesi yolu ile kişinin ücret oranı hesaplanır. Bu işlem Şekil I'de gösterildiği gibi 3 aşamada gerçekleştirilir(98).

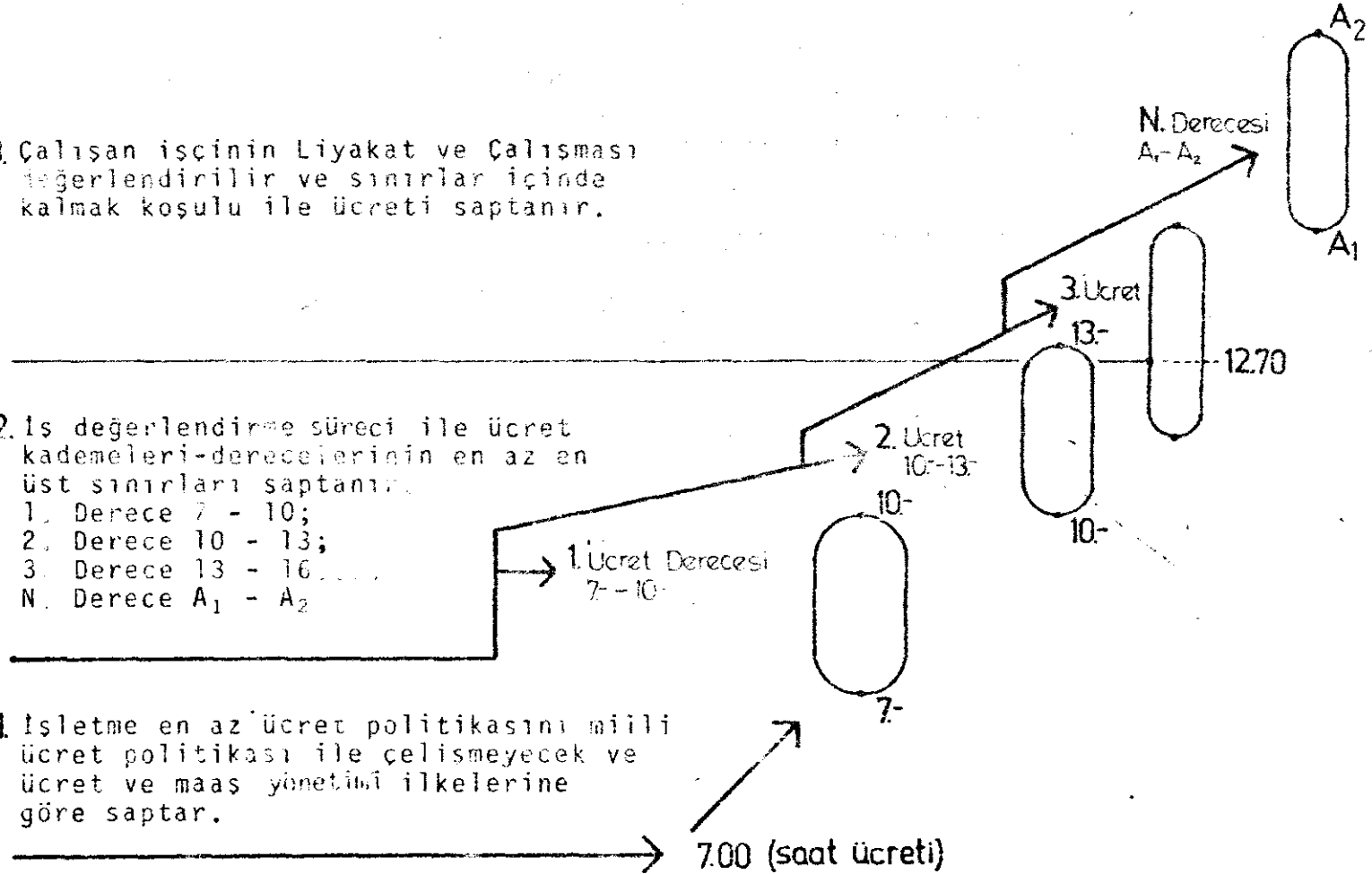
(98) Dale Beach bkz. a.g.e., s.660 vd.
Richard Henderson, a.g.e., s.85 vd.

3. Çalışan işçinin Liyakat ve Çalışması değerlendirilir ve sınırlar içinde kalmak koşulu ile ücreti saptanır.

2. İş değerlendirme süreci ile ücret kademeleri-derecelerin en az en üst sınırları saptanır.

- 1. Derece 7 - 10;
- 2. Derece 10 - 13;
- 3. Derece 13 - 16;
- N. Derece $A_1 - A_2$

1. İşletme en az ücret politikasını milli ücret politikası ile çalışmayacak ve ücret ve maaş yönetimi ilkelerine göre saptar.



ŞEKİL I

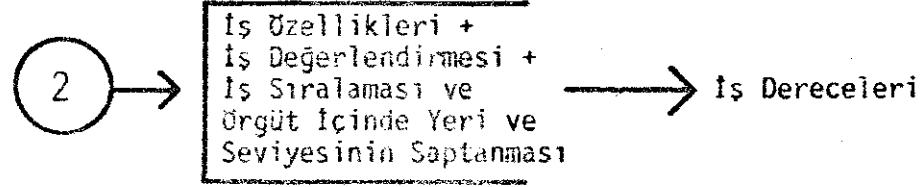
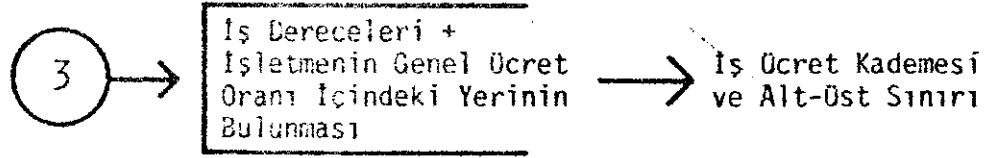
SÜREC

ÇIKTI

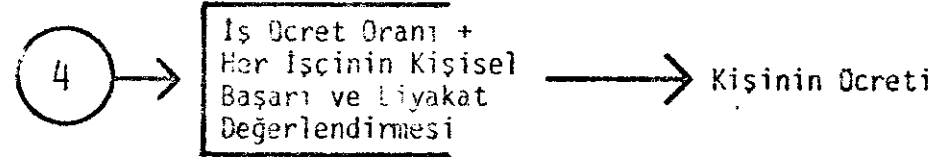
1. AŞAMA - İŞ ANALİZİ



2. AŞAMA - DERECELEME

3. AŞAMA - FİYATLANDIRMA
(Parasal değeri)
SAPTAMA

4. AŞAMA - ÜCRET YÖNETİMİ



SEKİL II

Dikkat edilecek olursa iş analizleri, iş değerlendirme-leri ücret yapısını saptayan önemli teknikler olarak görünmektedir. Bu tekniklerin uygulanması, zaman içinde değerlendirilmesi yolu ile iç denge sağlanmış olur. Burada önemli olan nokta işletmedeki tüm işlerin ve iş bölümünün bir bütün olarak ele alınması gereğidir. Eğer yeniden bir değerlendirme yapılması sözkonusu ise işgücündeki yatay ve dikey tüm dağılma bir bütün olarak gözden geçirilmelidir. Aksi halde bir pozisyonda yapılacak değişiklik ücret sistemindeki iç tutarlılığı zedeleyecek ve dengeyi bozacaktır(99).

i.D.T.'lerinde özellikle alt ve orta kademelerdeki ücret uygulamalarının 1938'lerden bu yana devamlı olarak bu dengeyi bozucu nitelikte olduğunu saptamış bulunuyoruz. Son yıllarda ise ücret artışlarının belirli sınırlar içinde tutulamamış olması nedeni ile yapının önemli ölçüde bozulduğu söylenebilir.

Toplu sözleşmeler yolu ile sağlanan artışlar seyyanen (across - the board - increases) olmasına rağmen tüm çalışanları kapsamadığı ve farklı personel statülerine tabi kişiler olması nedeni ile sistemde düzeltilmesi güç aksaklıklar yaratmıştır.

Örneğin memurların (kollektif haklar yolu ile maaş artışı sağlayamamaları nedeni ile) mağdur olmaları sonucunu doğurmuş ve çalışanlar arasında iç huzuru önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır.

Diğer yandan ücret sisteminin çalışanların üretkenliğine ve başarı durumuna göre ayarlanmamış olması ücretin niteliğini ortadan kaldırarak işletmelerin verimsiz çalışmalara

(99) G.Strauss, Leonard Sayles. Personnel, (Prentice Hall, Inc, New Jersey, 1967), s.604 vd.

rında etken olmuştur.

Öyle ki, İ.D.T.'lerinde özellikle hizmetliler arasında çalışmadığı gerekçesi ile işten çıkarılmaları gereken kişiler bile ücret zammı almışlardır. Bu durum kârlılık ve verimliliği amaç edinmiş (440 Sayılı kanun) İ.D.T.'leri için önemli ölçüde geriletici bir faktör görülmektedir. Teknoloji ve verimlilik açısından genel bir bunalım içinde bulunan ekonomimizde kamu teşebbüsleri bir ölçüde personel sistemindeki yapısal bozukluk nedeni ile özel teşebbüsten kötü duruma düşmüştür. Özellikle özel sektörle yarışma durumunda olan İ.D.T.'leri için (Doküma Endüstrisi) istihdam politikaları ve ücret uygulamalarının yanlış olması nedeni ile rekabet giderek önemli ölçüde azalmıştır.

440 Sayılı kanununun 3/4 maddesinde esas "kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmayan ve sermaye birikimine yardım etmeyen teşebbüsler İktisadi Devlet Teşekkülü olarak kurulamazlar" olarak saptandığına göre İ.D.T.'lerinin uzun dönemde kârlılığı ve verimliliği sağlayacak önlemleri almaları gerekmektedir. Eğer yalnızca kamu hizmeti görme amacı varsa, hizmetin İ.D.T. şeklinde kurulması bu amaca göre doğru olmaz. Onun genel ve katma bütçe içinde normal bir kamu kuruluşu olarak görülmesi yerinde olur.

VII- ÜCRET VE MAAS YÖNETİMİNİN ÖRGÜTSEL YAPI VE SÜREÇLERİ İÇİNDEKİ YERİ

Ücret ve maaş programlarının başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için, bu işlemin önce personel yönetimi ile bütünleştirilmesi gerekir. Bu da "örgüt içinde çalışanların örgüt amaçlarına en etkin bir biçimde gerçekleştirebilmek için onlardan maksimum düzeyde yararlanmak suretiyle kişiyi işinde

mutlu edecek özendirici önlemlerle sağlanabilir"(100). Personel yönetimi ile bütünleşen ücret program ve uygulamaları aynı zamanda, örgüt amaçları, yönetim üniteleri, çalışanlar ve kamu yararı faktörlerine de ters düşmemelidir. Şu halde açık sistem kuramının ücretler ve maaşlar düzeyinde uygulanması sırasında bütünü gözden uzak tutamayız. Bu bütün aşağıdaki biçimde olmalıdır (Şekil III).

Böylece ücret ve maaş uygulamaları önce personel yönetiminin diğer işlevlerine uydurulacaktır. Bu işlevler üç ana grupta toplanabilir:

A. İşletme amaçlarını gerçekleştirecek yeterli ve vasıflı işgücünün sağlanması için gerekenler(101).

1. İş koşullarını saptayan iş analizleri,
2. İşgücü ihtiyacının saptanması ve plânlama
3. İşgücü kaynaklarının belirlenmesi,
4. Elemanların seçimi,
5. İşe yerleştirme,
6. İşgücü eğitimi'dir.

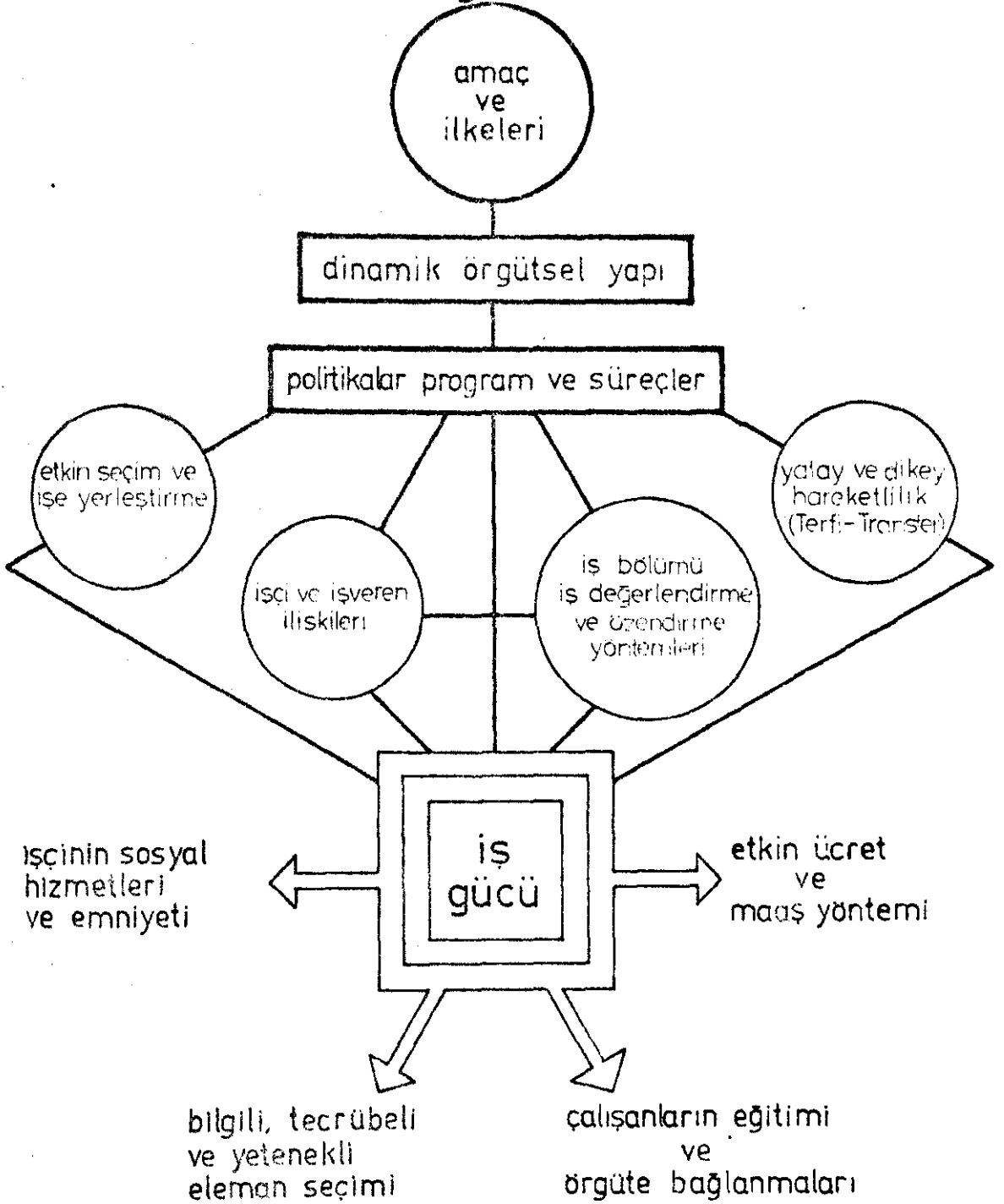
(100) Personel uygulamalarının örgüt yapısından soyutlanamayacağına ilişkin Bkz.: Leon Megginson, Personnel, (A Behavioral Approach to Administration) (Richard D. Irwin Inc., Illinois, 1967), s.193.

Mason Haire, Psychology in Management (2nd ed, New York: McGraw Hill Book Co. 1960), s.34.

(101) Bu konuda ayrıntılı bilgi ve ilgili teknikler için Bkz.: Dale Beach a.g.e., s.196 vd.

Llewellyn Wiley "Does Industry Need Task Qualification Analysis?" Personnel Administration, c.24, No.2. (Mart 1961), s.23-30. Elizabeth Lantham Administration of Wages and Salaries (Harper and Row Publishers, 1963, New York), s.125-154.

örgütün



ŞEKİL III

B. İşletmede yeterli işgücünün üretken bir biçimde devamını gerçekleştirmek için(102):

1. Çalışanların uygulamalarının değerlendirilmesi,
2. Transfer ve terfi sisteminin geliştirilmesi ve adil esaslara bağlanması,
3. Haberleşme sisteminin etkinliğinin sağlanması,
4. Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal haklarının tanınması,
5. Morol geliştirmek ve çalışanın işine bağlanması,
6. Çalışanların özendirilmesi,
7. Sağlık ve emniyet koşullarının yeterli olması, gereklidir.

C. Personel yönetiminin geliştirilmesinde de katkıları sağlamak için:

1. Mevcut koşulları değerlendirmek ve ölçmek,
2. Gelecek koşulları ve olayları olasılık sınırları içinde tahmin etmek ve önlemler almak,
3. Geçerli politikalar, programlar ve faaliyetlerin etkilerini ortaya koymak şarttır.

D. Örgüt işlevlerinin kontrollerinin yapılabilmesi için de personel yönetiminin yardımı beklenir(103).

(102) İş Değerlendirmesi, Transfer ve Terfi ve İşe Bağlanma konularında bkz.: Dale Yoder Personnel Management and Industrial Relations (Prentice Hall Inc. N.J.) 1965, s.357-526.

Rating Employee and Supervisory Performance, (American Management) Association N.Y. 1955).

Her üç konuyu bir bütün olarak ele alması yönünden bkz: Wendell French, The Personnel Management Process, (Houghton Mifflin, Co.Boston, 1971), s.173 vd.

(103) Henry Albers, Principles of Organization and Management (John Wiley and Sons, New York: 1965), s.81 vd.

1. Çeşitli faaliyetlerin tek tip süreçlere bağlanması,
2. Tüm programlar için özel amaçları sağlanmasına yardımcı olmak,
3. Çalışanların işlerinin değerlendirilmesine yardımcı olacak kriterler geliştirmek,
4. Kayıt ve rapor sisteminin kurulması,
5. Amaçlar doğrultusunda kayıt ve raporların analizi bu amaca hizmet eder.

Bütün bu özevler yanında personel yönetiminin sağlıklı işçi-işveren ilişkileri örgütsel plânlama ve üniteler arası eşgüdümün sağlayabilmesi için örgüt yapısı ile sürekli etkileşim içinde bulunması zorunludur. Diğer bir deyişle etkileşim yolu ile personel yönetiminin etkinliği sağlanır ve örgüt amaçlarına olan katkısı arttırılır. Bu nedenle personel yönetiminin ve onun bir alt-işlevi olan ücret ve maaş yönetiminin örgüt yapısından soyutlanmasına olanak yoktur. Ücret ve maaş uygulamaları kaçınılmaz olarak örgütün teknik ve psiko-sosyal yapı ve süreçleriyle beraber geliştirilebilir. Bunun dışındaki uygulamalar sorunlara çözüm getirmeyeceği gibi zaman içinde çözümlerin kendileri büyük sorunlar yaratırlar.

Nitekim 1938 yılından bu yana çıkarılan kanunlarla sağlam bir örgüt yapısının kurulamaması ücret ve maaş uygulamalarındaki bozukluğun ana nedeni olmuştur.

3460 Sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana (1938) belirli sürelerdeki yasa değişiklikleri ile (23,154, 440,460,468) üst yönetim ve denetim sistemi değiştirilmiş ancak hükümet ve parlamento ilişkileri bir türlü sağlam esaslara oturtulamamıştır. Bu nedenle bundan böyle önerilecek değişimlerin yapısal ve süreçsel etkinliğini sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir. Özellikle İ.B.T.'leri gibi büyük bürokratik yapılara sahip ve iş akışının ve dağılımının pek kapsamlı olduğu örgütlerde ücret ve maaş yönetimi bağımsız

bir değişken olarak düşünülmemelidir. Aksi halde bugüne kadar olduğu gibi tüm örgüt işlevlerinde (haberleşme-plânlama esgüdüm gibi) yapısal sorunlar, süreçleri de etkileyecek ve genel verimliliği az olan ekonomiye yararsız kuruluşlar haline dönüştürülecektir.

Bilindiği üzere İ.D.T.'lerinin örgütsel sorunlarının başında örgütlerin büyüklüğü ve ilişkilerin çeşitliliği nedeni ile doğan bir esgüdüm sorunu vardır. Sorun ancak, sorunların sayısı arttıkça ve örgüt büyüdükçe biraz daha çözümü zor bir hal almaktadır. İş dağılımının düzensizliğinden ve yetki ilişkilerinin belirsizliğinden doğan esgüdüm sorunu en alt katlardan başlamak sureti ile orta ve üst kat kademelerindeki dikey ve yatay ilişkileri olumsuz bir biçimde etkilemiştir(104). Durum amaçlara uygun politika ve uygulamaların gerçekleştirilememesi ve çalışanlara iletilmemesi sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle doğan üniteler arasındaki çalışma düzensizliği merkeziyetçi bir denetim kurulması sonucunu doğurmuş, böylece 440 Sayılı kanunda belirtilen ana ilke ve amaçlardan saptırılmış olan İ.D.T.'lerini herhangi bir kamu kuruluşu niteliğine büründürmüştür.

Esgüdüm sorununun diğer bir nedeni olarak da İ.D.T.'lerinin bünyesi içinde daha fazla ihtisaslaşması gösterilebilir. İhtisaslaşan bölümler birbirinden bağımsız gibi hareket etmeye başlamışlar ve bu dağınıklığı gidererek dengeli ilişkiler sistemini geliştirememişlerdir. Bu durumda hükümet ve yasama organı yolsuzluklarının yapılabileceği düşüncesi ile merkezi denetimi arttırmış ancak bu denetim etkin bir biçimde gerçekleştirilememiştir(105).

(104) Emin Bozoğlu, İktisadi Devlet Teşekkülleri, (Türkiye Elektrik Kurumu Genel Md. 1971, Ankara), s.3-21.

(105) Denetim Konusunda 3460-23-440-468 sayılı kanunlardaki değişimler bu konuda yasama ve yürütme organının rolünün tam saptanamamış olmasından doğmaktadır.

İ.D.T.'lerinin tipine göre değişik şekillerde uygulanmaktadır. Bilindiği üzere İ.D.T.'lerinin yapılarında ortak bir merkezi ünite yoktur. Örgütler özel kanunlarında belirtilen ilgili bakanlığın, eğer özel kanunları yoksa konuya en yakın bir bakanlığın ilgi ve gözetimi altında çalışmaktadırlar.

Ayrıca, 440 Sayılı kanunun gereği olarak bu bakanlığın kararlarında belirtilen konulara ilişkin denetimine de bağlıdırlar. Bakanlık müfettişleri İ.D.T.'lerinin sınırlı da olsa ilgili hesap ve işlemlerini denetleyebilirler.

Öte yandan, Bakanlar Kurulunca atanan elemanlardan oluşan yönetim kurulu üyelerinin daima yenilenmesi ve değiştirilmesi sözkonusudur. Bu da siyasi bir denetleme aracı olarak kullanılmaktadır. Bakanlar kurulunun denetimi fiyatların saptanması ve kararname yolu ile İ.D.T.'lerine yeni görevler yüklenmesi şeklinde de yapılmaktadır.

Ayrıca, tüm yatırım kararlarının devlet plânlama dairesi ve hükümet tarafından ortak olarak verilmesi yolu ile İ.D.T.'lerinin bu konudaki özerkliği de önemli olarak sınırlandırılmaktadır. Bu tür kararların uygulama biçimleri ise kalkınma plânında gösterilmekte ve İ.D.T.'leri bu kararların sınırları içinde hareket etmek zorunda kalmaktadır.

Maliye Bakanlığı İ.D.T.'lerindeki Yönetim Kurullarına dışarıdan atanacak üyeleri Bakanlar Kuruluna önermekle kalmakta, İ.D.T.'lerinin ilgili Bakanlığı dışında tüm mâli programları ve işlemleri denetlemek yetkisini de elinde bulundurmaktadır. 440 Sayılı kanunla tekrar başbakanlığa bağlanan Yüksek Denetleme Kurulu İ.D.T.'lerinin üretimdeki verimliliği ve malî hesaplarını denetlemekte, parlamentodaki İ.D.T.'leri karma komisyonuna vardığı sonuçları rapor halinde sunmaktadır. Nihayet İ.D.T.'lerinin faaliyetlerinden dolayı ibra edilme yetkisi de parlamentoya aittir.

Bu durum göstermektedir ki i.D.T.'lerinin hükümetle ve yasama organı ile olan ilişkileri büyük bir karmaşıklık göstermektedir, esgüdünden yoksundur.

Uygulamadaki esgüdüm ve denetim aksaklıklarınının doğuşunun hukuksal nedeni de i.D.T.'lerinin denetimine ilişkin kuralların iç içe geçmiş (agglomeration) ve ayırdedilmeleri gün geçtikçe imkânsız hale gelen düzensiz durumdur.

Bilindiği üzere 3460 Sayılı kanunun iktisadi Devlet Teşekkülleri denetimine ilişkin olan hükümleri halen geçerlidir. 440 Sayılı kanunda i.D.T.'lerinin denetiminin Yüksek Denetleme Kurulunun özel kanunundaki esaslar içinde yürütüleceği vurgulanmışsa da Yüksek Denetim Kurulunun özel kanununun henüz çıkartılmaması nedeni ile, denetim, yukarıda belirtildiği üzere 3460 Sayılı kanunda belirtilen prosedür içerisinde yapılmaktadır. 1938 yılında yürürlüğe giren 3460 Sayılı kanundaki prosedürün bugünkü koşullarda etkili olabileceği şüphelidir. Kaldı ki, denetim dışındaki tüm maddelerde yürürlükten kalkmıştır. Kurumlardaki karmaşıklık denetimde kalmayıp i.D.T.'lerinin tüm yönetimini de ilgilendirmektedir. 440 Sayılı kanunun yönetim açısından dışarıda kalan i.D.T.'lerinin bir kısmı ise 23 Sayılı kanunun kapsamında bulunmaktadır.

Gerçekten 468 Sayılı (KİT'lerinin TBMM'ce denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında) kanunun dışında kalan teşebbüs niteliğinde olmayan i.D.T.'leri 23 Sayılı kanuna tâbi bulunmaktadır(106).

(106) i.D.T.'lerinin merkezi denetimini sağlayacak Yüksek Denetleme Kurulunun yasama organına mı yoksa yürütme organına mı bağlanması gerektiği uzun süredir tartışma konusu olmuştur. Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca parlamentonun i.D.T.'leri bizzat denetleyeceği görüşünü savunanlar yasama meclisine bağlanması konusunda ısrar etmektedirler. Oysa niteliği itibarı ile bir yürütme işlevi olan örgütsel denetlemenin sürekli uzman kadrolardan oluşması gereği parlamentonun bu tür denetimini zorlaştırmaktadır. Ancak hemen belirtelim ki başba-

Diğer yandan sermayelerinin % 50 veya daha fazlası kamuya ait olan ortaklıklarda Türk Ticaret Kanunu hükümlerine bağlıdırlar. Bunların dışında döner sermaye şeklinde yönetilen Devlet Üretim Çiftlikleri ve Tekel işletmelerinin varlığı da bilinmektedir. Yabancı sermaye kuruluşları niteliğindeki ortaklıklar uyarınca yönetilen D.T.'leri de aynı hukuki statülere sahiptirler.

Yukarıdaki hükümlere tabi olan fakat kendi özel kanunu bulunan kuruluşlardaki denetim ve yönetim bakımından büyük bir belirsizlik içinde bulunmaktadır. Bu durum uygulamada tereddütler ve farklılıklar yaratmakta, genel politikaya ve kalkınma programlarında belirtilen amaca aykırı koordinasyon imkânsızlıkları yaratmaktadır.

Başka bir deyimle tek tip ve merkezi bir denetim ve koordinasyon bugünkü uygulamada olanak dışıdır. Durum böyle olunca politika ve programların işletmeler düzeyinde amaca uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi rastlantılara kalmaktadır.

Örgütsel denetim, yorumda (karar verme) işlevinde de olumsuz gelişmeler görülmektedir. I.D.T.'lerinin en üst organı niteliğindeki yönetim kurullarının 440 sayılı kanuna rağmen halen farklı kanunlara göre oluşması üst organın karar verme etkinliğinin yitirilmesine neden olmuştur. Daha önce belirtildiği üzere 440 Sayılı yasaya göre, yönetim kurulları teşebbüs içinden ve teşebbüs dışından atanan (5-7) üyeden oluşmaktadır. Her ne kadar teşebbüs içinden atanan üyelerin sayısı fazla ise de atamanın biçimi nedeni ile yetenekli ki-

(...) kanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kuruluda siyasi etkenler nedeni ile bağımsız, verimli ve zamanında çalışmamaktadır. Denetimin her ikisi dışında, bir üst kuruluş tarafından yapılmasında yarar vardır. Bu konudaki tartışma için bkz.: Verimlilik Açısından K.İ.T.'lerinin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri, a.g.e., s.92-93.

silerin yönetim kurullarına girmeleri sağlanamamıştır. Herşeyden önce, teşebbüs dışından ve içinden atanan üyeler ile işçi-özel sermaye temsilcisi olan üye arasında bir dayanışma ve çalışma disiplini ve özerk bir organ niteliği de gerçekleştirilememiştir. Dışarıdan atanan üyelerin büyük bir çoğunluğu partilerin seçim stratejileri ve siyasi amaçlarına bağlı olarak yapılmakta ya da sivil ve askeri bürokratların emeklilik sonrası pozisyonları olarak görülmektedir.

440 Sayılı Kanuna göre kârlılık, verimliliği ve yatırımlarda mâli sorunlarda etkinliği sağlayacak bir kurulun oluşmasında daha ciddi davranılması gerekmektedir. Ancak bu amaç yukarıda sayılan sebeplerden ötürü gerçekleştirilememiştir. 23 Sayılı Kanun uyarınca çalışan teşekküllerde ise Yönetim Kurulu yerine iş gören müdürler kurulu için de aynı gerekçelerle karar mekanizması işi çalışmamaktadır. Bilindiği üzere Müdürler Kurulu genel müdür ya da müdür sıfatını taşıyan bir başkanla 1-2 üye ve kurulda çalışanlarca seçilen bir ve iştirak niteliğindeki teşebbüslerde ise ortakların özel statüye göre seçecekleri üyeler ve mesleki kuruluş temsilcisinden oluşur. Böyle bir yapıda genel müdür kendisine tanınan veto hakkı nedeni ile de hemen hemen her isteğini müdürler kuruluna kabul ettirebilmekte karara zaman zaman tek başına alabilecek güce sahip olmaktadır. Bir tek kişinin böylesine etkin olduğu bir karar mekanizmasında da dış faktörlerin olumsuz etkileri söz konusudur.

440 Sayılı Kanuna göre kurulan müesseseler Yönetim Komitesi ve müdürün kendilerini atayan teşekkül ile olan bağlantılarının derecesi ve özerkliğinin ne olduğu da belirsizdir. Bu durumda müesseselerin organlarının devamlı gözetime bağlı olması uygulamada sakıncalar doğurmaktadır. İşte böyle bir kurallar ve uygulama karşılığı içinde İ.D.T.'lerinin üst yöneticileri, Kurmay personeli, orta ve alt kademe yöneticileri-

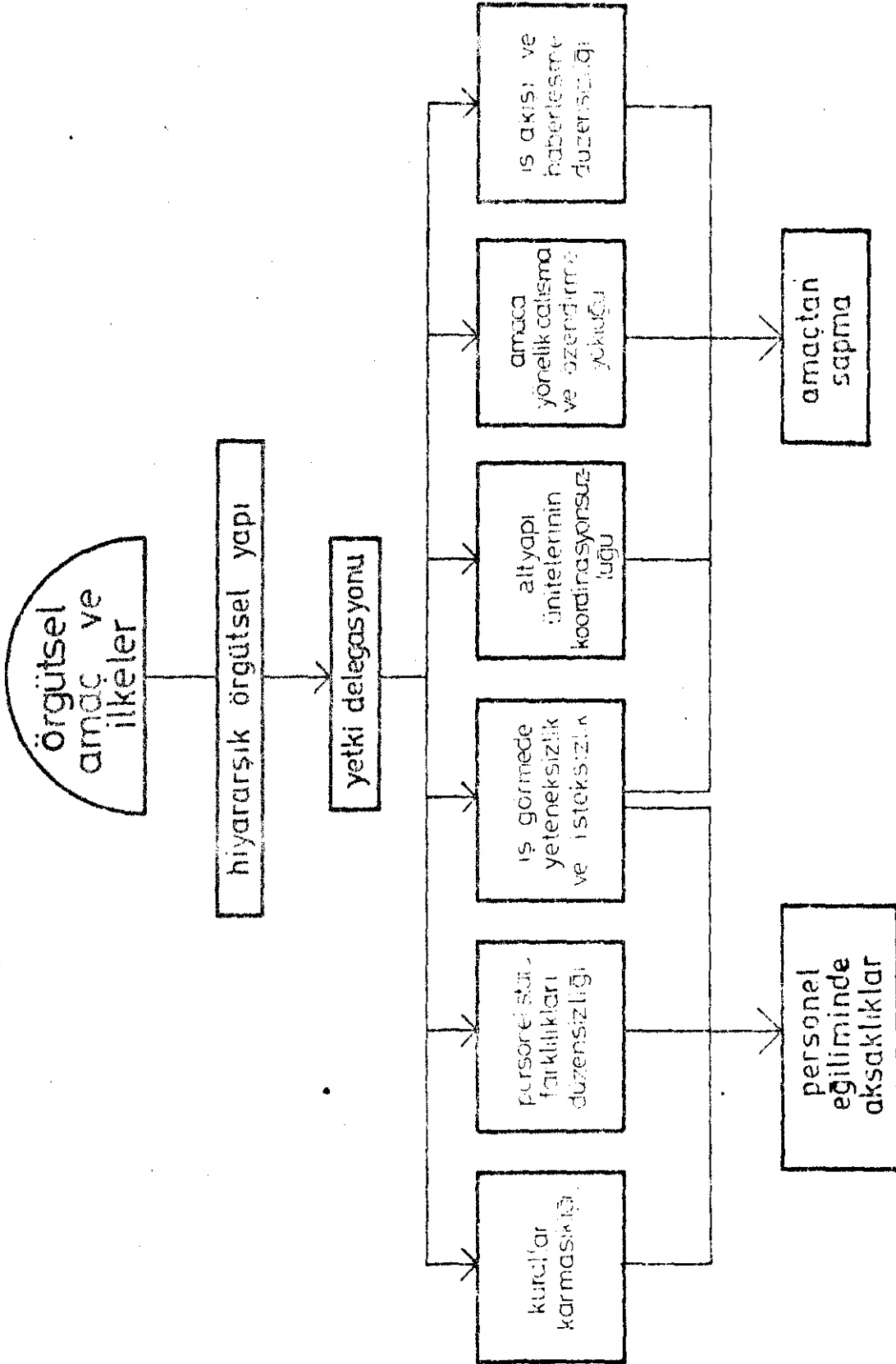
nin kararları genel politikalarca belirlenen parametreler içinde gerçekleşmemektedir. Etkin olmayan bir karar mekanizmasında kanunlar kadar haberleşme süreci-bilgi akışı düzensizliğinin de kuskusuz rolü vardır. Biçimsel kanunların tıkanıklığı ve haberleşmeyi aksatan bürokratik engeller, kararların doğruluğunu etkilediği gibi uygulamadaki sürati de engelleyen faktörler olarak görülmektedir(107).

Böylece İ.D.T.'leri olarak çalışan ve sayıları 135'e varan kuruluşların amaç ve ilkelerinin yönetiminde; örgütsel yapı ve çalışma koşulları açısından büyük çelişkiler bulunmaktadır. Devlet girişimciliğinin esas çalışma koşullarıyla başarılı olmasına amaç edinmiş 440 Sayılı kanunun gereği gibi uygulanması bu durumda olaneksiz görünmektedir. Eğer sistem kuramına göre İ.D.T.'lerinin kârlı ve verimli çalışmaları isteniyorsa, teknik uygulamaların belirli ilkeler açısından düzeltilmesi gerekecektir. Sık sık kanun değiştirmekle sorunlara çözüm bulunamadığı görülmüştür. Çünkü sahip olduğumuz uygarlık düzeyinde yalnızca kanunların çıkarılması işlerin çözümlenmesi için yetmemektedir. Bunların uygulanmasını da içeren önlemleri ve örgütsel değişiklikleri getirmek şarttır. Aksi takdirde uygulama ve kuramlar arasındaki ikilem sürüp gidecektir (formalizm). Kuskusuz örgüt işlevlerinden yatırım finansman yapılarında istihdamla ilişkin birçok sorunlar var-

(107) İ.D.T.'lerinin haberleşme sisteminin bozukluğu bugüne kadar yapılmış birçok araştırma ile ortaya çıkarılmış olmasına rağmen uygulamada herhangi bir şey gerçekleştirilememiştir. Bulgular göstermektedir ki İ.D.T.'lerinin % 90'ında formal haberleşme kanalları inanılır bir biçimde çalışmamaktadır. Haberleşme kanallarının çokluğu ve mesajları ileten merkezli bir lüzumsuz fazlalığı dikey ve yatay haberleşmeyi hemden bemen imkânsız kılacak bozukluktur. Bölümler arası haberleşme de yok gibidir. D.P.T. bünyesinde İ.D.T.'lerinin reorganizasyonu amacı ile kurulmuş ve Reşat Taykut tarafından gerçekleştirilmiş birçok rapor hazırlanmış bulunmaktadır. Ayrıca: İ.D.T.'lerinin Haberleşmesi Konusunda bir inceleme: a.g.e., s.35.

dır. Ancak bu sorunların tümünün temelinde örgüt yapı ve süreçlerinde kanun ve uygulamalardan doğan ve modern işletme ilkelerine uymayan sorunlar yatmaktadır.

Örgütsel yapıya personel yönetimi açısından bakıldığında Şekil IV'de görülen ve işletmelerin yönetiminden doğan güçlükler sözkonusudur. Bu güçlüklerin giderilmesi ise tüm işlevlerin yerine getirilmesini geciktirmeyeceği gibi i.D.T.'lerinin ücret ve maaş yönetimlerinde daha önce saptadığımız sorunların çözümüne de yardımcı olacaktır. Bu anlamda yapılması gerekli husus i.D.T.'lerindeki ücret ve maaş sorunlarını ortaya koyacak ve farklılıkları belirleyecek ampirik bir çalışmayı gerçekleştirmek olmalıdır.



SEKIL IV

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET TEŞEBBÜSLERİNDE ÜCRET VE MAĞ FARKLILIKLARI ÜZERİNE AMPİRİK BİR UYGULAMA

(1974 - 76 Yıllarındaki Ücret ve Mağ Yönetimini Kapsayan İki Araştırma)

İ.D.T.'lerinde personel uygulamalarındaki eksaklıkları tarihi gelişim içinde ücret ve mağ yönetimi açısından incelemeye çalıştık. Ancak bu incelemenin son yılları kapsayan bir kesit alınmak suretiyle davranış bilimlerinin araştırma yöntemleri uygulanarak ampirik yönden tamamlanması gerekmektedir. Bu yolla bilimsel tutarlılık içinde ücret ve sosyal yardımları oluşturan öğelerin karşılaştırmalı olarak ele alınması ve böylece bugünkü durumun deneysel analizinin yapılması olanak kazanacaktır. Bu amaçla, davranışsal bilim araştırma yöntemlerinden "Alan Deneyi" seçilmiştir. Burada belirtmek istenen İ.D.T.'lerindeki ücret ve mağ ortamının ve olguların durumudur. Bunun için de İ.D.T.'lerinin yapısında yer alan ve ücret sistemini oluşturan öğelerin birbiriyle ilişkileri ortaya konmaya çalışılacak (Fact Finding) ya da bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiler hipotezler olarak ve belirli istatistikî yöntemlerle denenecektir. Böylece, mikro düzeyde ilişkilerin nedensel bağlarının açıklığa kavuşması sağlanmış olacak ve çalışmamızın ex post facto niteliği deneysel yollarla elde edilen bulgularla daha anlam kazanacaktır.

I- AMPRİK ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

1) 1.Çalışmanın Kapsamı:

Çalışmamız İ.D.T.'lerinin 440 Sayılı kanunda belirtilen ve daha önce açıkladığımız tanımı ile ele alınmıştır.

Bu tanıma giren İ.D.T.'lerini önce kümelere ayırdık ve bu kümelere yer alan işletmelerden olanaklarımız ölçüsünde temas kurabildiğimiz işletmeleri kapsama dahil ettik. Bu dağılım aşağıdaki biçimde gerçekleşti (EK I).

- a) Ağaç İş kolu (2 işletme)
- b) Enerji İş kolu (7 işletme)
- c) Gıda İş kolu (6 işletme)
- d) Harp İş kolu (3 işletme)
- e) Hizmet İş kolu (6 işletme)
- f) Kağıt İş kolu (1 işletme)
- g) Maden-Madeni Eşya İşkolu (8 işletme)
- h) Petrol-Kimya İş kolu (3 işletme)
- i) Sağlık İş kolu (4 işletme)
- j) Tarım İş kolu (4 işletme)
- k) Taşıma İş kolu (2 işletme)
- l) Yapı İş kolu (3 işletme)
- m) Yol-Su ve elektrik İş kolu (4 işletme)
- n) Çimento-Seramik İş kolu (5 işletme)
- o) Basın İş kolu (3 işletme)

olmak üzere 61 işletmenin kapsandığı 15 iş kolu çalışma konusu edilmiştir. •

Bu inceleme ile Türkiye çapında faaliyet gösteren, yukarıda belirtilen iş kollarına bağlı, işletmeler ele alınmak suretiyle, 1974-76 yılları arasında toplu sözleşmeye konu teşkil eden değişkenlerin birbirleriyle karşılaştırılmaları sağlanmak istenmiştir. 1974-76 kesitinin alınması çalışmamız

açısından hem geçmişteki uygulamaların ne ölçüde devam ettiğini belirleyecek hem de son yılların tartışma konusu olan toplu sözleşme düzeninin i.D.T.'lerindeki uygulamasına ışık tutacaktır. Örneklememiz bu açıdan evren (universe) i.D.T.'lerindeki ücret ve maaş uygulamalarını önemli ölçüde yansıtabilecektir.

2) Çalışmanın Örnekleme Türü

Çalışma evreni incelediğimiz konu ve bu konuyu etkileyecek değişkenler açısından homojen olduğundan ana kütle zümrelere bölünerek örneklem seçilmiştir. Böyle bir çalışmada basit tesadüfi örnekleme yöntemi uygulanmazdı. Zira, bu örnekte kütle bir bütün olarak görünmemekte ve önce seçilmemiş olan her birinin seçilme olasılığı aynı bulunmamaktadır. Bu nedenle, ilerde açıklanacak değişkenlerin kontrol edilen koşullar altında, incelenebilmesini sağlamak üzere i.D.T.'lerin belirli kümelerinden örnekler alınma yoluna gidilmiştir. Bunu yaparken işletmelerin o kümeyi temsil yeteneği, olasılık ve hata payı dikkate alınmıştır. İş kollarına göre oluşturulan kümelere yer alan birimler (işletmeler) tümü oluşturan listelerden sağlanmıştır. Olanaklar ölçüsünde evrenin gereği gibi temsil edilmesine çalışılmıştır.

Bu amaçla da kümelere göre örneklemede, küme aritmetik ortalamaları yanında küme içi ve arası varyanslar dikkate alınmıştır. Kümelerin hacimleri belirlenirken küme aritmetik ortalamaları ve küme içi ve arası varyanslar farklı kabul edilmiştir. Böylece kümeleri oluşturan örneklemede "oransal olmayan" tür ile geçoğe daha yaklaşılmış ve istatistiki hata payı azaltılmış olmaktadır.

Kısaca örneklem aşağıdaki biçimde gerçekleşmiştir:

<u>Kümeler</u>	<u>Ağırlıklar</u>	<u>Örnek Hacim</u>	<u>Küme aritmetik Ortalaması</u>	<u>Küme İçi Varyans</u>
1	W_1	M_1	\bar{X}_1	V_1
2
.
.
.
.
.
k	W_k	M_k	\bar{X}_k	V_k

Burada değişik iş kollarında yer alan değişik işletmeler söz konusu olduğundan yukarıda belirtilen simgelere göre seçilmiş ve gruplandırılmış bulunmaktadır.

3) Hipotezlerin Belirlenmesi

Bu ana kadar geliştirilen bilgi ve kuramsal oluşum içinde İ.D.T.'lerinin ücret ve maaş yönetimine ilişkin bazı hipotezleri saptayabiliriz. Böylece ampirik olarak İ.D.T.'leri ana kütesinin bazı parametrelerini ortaya koyabileceğiz. Bu amaçla hem H_0 = sıfır hipotezi hem de H_1 = Alternatif hipotez oluşturulacaktır. Alan deneyinin 1. aşamasında önce İ.D.T.'lerinin ücret ve maaş uygulamalarının iş kolları arasında (aynı değişkenler açısından ve Toplu Sözleşmeler içinde farklı olup olmadıkları saptanacaktır, daha sonra aynı işlem aynı iş kolu içinde yer alan işletmeler için tekrarlanmıştır. Son olarak ta sendikaların bağlı oldukları konfederasyonlara göre farklılık derecesi saptanmaya çalışılmıştır.

Hipotezler:

H_1 = İ.D.T.'lerinde farklı iş kollarındaki asgari ücret ve sosyal yardımlar (ilerde belirtilen 28 değişken yönünden) istatistikî bakımdan anlamlı bir farklılık arzeder.

H₂: İ.D.T.'lerinde aynı iş kolunda bulunan işletmeler arasında asgari ücret ve sosyal yardım farklılıkları (aynı değişkenler açısından) istatistikî anlam taşır.

H₃: İşletmeler düzeyinde toplu sözleşme yapan işçi sendikalarının bağlı oldukları konfederasyonlar (Bağımsız Değişken) İ.D.T.'lerindeki ücret ve sosyal yardım farklılıklarını (Bağımlı değişken) oluşturur.

Her üç Hipotezin boş hipotezi (H₀) bu farklılıkların anlamlı olmadığı ve (H₃) de ise değişik konfederasyonlara bağlı olmanın bir anlam ifade etmediğidir.

Birinci hipotez bu araştırmanın kuramsal yapısından ve ikinci bölümdeki çözümlenmelerden doğmaktadır. Ex post facto nitelikte bir yaklaşımla ve analitik olarak ortaya çıkan bir bulgunun bugünkü koşullarda ampirik olarak saptanması daha önceki görüşleri vurgulayacaktır.

İkinci hipotezde, ücret ve sosyal yardım farklılıklarının aynı iş kolunda dahi anlamlı olduğu varsayımını denemek istedik. Bu husus ikinci alan araştırmasında (bir iş kolu) alınmak suretiyle daha açık bir düzeyde ve bordrolar üzerinden saptanmaya çalışılacaktır.

Üçüncü hipotezimiz bir bakıma aynı sorunun değişik bir boyutu olarak ortaya çıkmıştır. Ülkemizde değişik konfederasyonlara bağlı sendikaların pazarlık yolu ile sağladıkları ne ölçüde farklıdır? Bu konunun yalnız kamu sektörü için değil özel sektör için de saptanmasında yarar vardır. Ancak İ.D.T.'leri çerçevesinde yapılacak bir inceleme bu soruna bir ölçüde ışık tutabilecektir.

Hipoteselerimizi ortaya koyduktan sonra α ve β tipi hatalar ve anlamlılık (güvenirlilik) düzeylerimizi de saptamamız

gerekmektedir. Bilindiği üzere testdülü sebeplerle ana kitle örnek ortalamaları çoğu zaman ana kitle ortalamasından farklıdır. Hipotezlerin testi sırasında bu farklılıkların en az düzeyde tutulabilmesi için α tipi hata (doğru olmasına karşın bu hipotezi reddetme) ya da β tipi hata (yanlış olmasına karşın doğru olarak kabul etme) olasılıklarını düşünerek, % 1, % 5, % 10 anlamlılık düzeylerini seçmiş bulunuyoruz.

4) Veri Toplama İşlemi ve Değişkenler

Yukarıdaki hipotezlerin denenmesi için çalışmanın tarih kesiti içinde geçerli olan toplu sözleşmeler esas alınmıştır. Sözleşmelerden çıkarılan veriler aşağıdaki değişkenlere ilişkindir.

- Asgari saat ücreti,
- Haftalık çalışma süresi,
- Fazla ödeme nisbeti,
- Evlenme ve doğum izni,
- Ölüm izni,
- Diğer izinler (doğal afet, askeri yoklama, sünnet, mahkeme gibi),
- Bayram ve tatil günleri ödenen ücret,
- Saptanan ücret zamları,
- Kıdem ve vardiya zamları,
- İkramiye,
- Primler,
- İhbar önelleri,
- Kıdem tazminatı,
- Yemek bedeli,
- Evlenme yardımı,
- Doğum yardımı,
- Ölüm yardımı,
- Çocuk yardımı,
- Öğretim yardımı,

- İşgörmözlük ve sağlık yardımı,
- Kaza halinde tazminat,
- Yakacak yardımı,
- Askerlik yardımı,
- Tahsil yardımı,
- Diğer yardımlar (Tabii afet, özel tazminat, kumaş, dikis, yiyecek gibi),
- Yıllık ücretli izin,
- Sendikal izinler.

Bu değişkenler dikkate alınmak suretiyle 61 işyerindeki uygulamadan çıkarılan veriler kodlanmış ve istatistiki teknikler uygulanabilecek biçime sokulmuştur.

Her birinde aynı değişkenlerin eşit aralıklarla (interval data) ifade olunabilen verilerden (para ve gün) oluşması ölçmenin geçerlilik ve güvenilirliğini sağlamaya yetmiştir. Bilindiği gibi, bu tür bir araştırmada, ölçme sırasında ki muhteva geçerliliği, deneysel geçerlilik ve ölçü aracının iç tutarlılığından doğmaktadır. Ölçme'deki güvenilirlik ise format'ta yapılan sınırlamalarla sağlanmış, şans hataları en az düzeye indirilmeye çalışılmıştır. Böylece ayrıca ölçek geliştirmeye gerek kalmadan istatistiki testlere konu teşkil edecek veriler doğrudan toplu sözleşmelerden elde edilmiş ve her işkolu içinde yer alan işletmeler için ayrı ayrı kodlanmıştır.

5) Test İstatistiği Modeli ve Hesaplanması

5(a) Birinci hipotezin denemesinde "varyans analizi" yönteminden yararlanılmıştır. Uygulama aşağıdaki biçimde olmuştur:

Model: Her bir değişkene göre ortalamaların birbirine eşit olduğunu (denenen konularda iş kolları arasında farklılıklar olmadığını) ifade eden boş hipotez (null hypothesis) denenmiştir. Bu boş hipotezin alternatifî ise ortalamaların birbirine eşit olmadığı diğer bir deyimle iş kollarında konular (değişkenler açısından) farklılık bulunduğudur. Kısaca:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_k$$

$$H_1: \mu_1 = \mu_2 = \dots \neq \mu_k$$

Analiz: Bilindiği üzere varyans analizinin esası değişiklik kaynakları toplamının anlamlı ve belirli kısımlara bölünmesinden ibarettir. Eldaki veriler aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi düzenlenmiştir.

Gözlemler	<u>Örnek (Gruplar)</u>			<u>Toplam</u>
	<u>A₁</u>	<u>A₂</u>	<u>A_k</u>	
1	A ₁₁	X ₂₁X _{k1}		
2	X ₁₂	X ₂₂X _{k2}		
.	.	.		
.	.	.		
.	.	.		
.	.	.		
.	.	.		
.	.	.		
n	X _{1n}	X _{2n}X _{kn}		
Toplam:	$\Sigma X_{.1}$	$\Sigma X_{.2}$ $\Sigma X_{.n}$		N
Ortalama:	\bar{X}_1	\bar{X}_2	\bar{X}_n	$\bar{X} = \frac{\Sigma X_{.j}}{n}$

Varyans Analizi Tablosu ise aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

Değişkenlerin kaynağı	Kareler toplamı	Serbestlik derecesi	Kareler ortalaması	F
Gruplar arası	$S_A = \sum_i \sum_j (\bar{X}_{1j} - \bar{X})^2$	K-1	$MSA = S_A / (K-1)$	$F = \frac{MSA}{MSE}$
Gruplar içi (Hata)	$S_E = \sum_i \sum_j (X_{ij} - \bar{X}_{1j})^2$	N-k	$MSE = S_E / (N-K)$	
Toplam	$S_T = \sum_i \sum_j (X_{ij} - \bar{X})^2$	F-1		

Burada kullanılan deneme istatistiği gruplar arasındaki değişkenliğin gruplar içindeki değişkenliğe oranla olan (F) istatistiğidir. Bu hipotezde gruplar i.D.T.'lerindeki iş kollarıdır.

Bu yöntemin uygulanış gerekçesi ise açıktır. Bilindiği üzere, ana kitle ile ilgili testlerin uygulanmasında (t ve Z testleri) çok şaklı ve tek değişkenli yada çok şaklı ve çok değişkenli verilere elverişli değildir. Çünkü her grubun diğer bir grupla ikili olarak karşılaştırılması zordur. Bu nedenle, yukarıdaki örnekte görüldüğü üzere bir değişkene göre gözlemlerin kategorilere ayrıldığı ve kategorilerin ana kitle ortalamalarının birbirine eşitliğinin test edildiği varyans analizinden yararlanılmıştır.

Her ana kitleden (n) sayıda gözlem seçilmiş, daha sonra her örneğin ortalaması $\bar{X}_1, \bar{X}_2, \bar{X}_3, \dots, \bar{X}_K$ hesaplanmış ve k sayıda örneğin varyansı olan ortalama varyans saptanmıştır. Standart hatanın karesinin örnek mevcudu ile çarpılması ile elde edilen varyans ile ortalama varyans karşılaştırılarak farkın anlamlı olup olmadığı saptanmıştır. Farkın istatistik bakımından anlamlı olup olmadığını anlamak için de (F) testi-

den yararlanılmıştır. Bu hipotezde gruplar İ.D.T.'lerindeki iş kollarıdır.

Araştırmada yer alan işkollarına göre ücret ve sosyal yardım farklılıklarının dökümü EK I'de çizelgeler halinde gösterilmiştir. Bu sonuçlar yukarıda belirtilen istatistiki yöntemle ve eldeki verilerin kullanılması ile bilgisayardan elde edilen çıktılardır. Dikkat edilecek olursa o hatası için risk ettiğimiz en yüksek olasılıklar (anlamlılık düzeyleri % 1 - % 10) olarak saptanmıştır. Bu sınırlar içinde doğru karara vardığımızdan (% 90 - 99 arasında) emin olabiliriz.

Çizelgelerden anlaşıldığına göre, değişkenlerin hemen hepsinde iş kollarında ödenen asgari ücret ve sosyal yardımlar farklılık arz etmektedir. Toplu sözleşmelerin hemen her konuda farklılık göstermesi, en standart olması gereken izinlerin dahi değişik bulunması ülkemizde bugün erişilen noktayı belirlemektedir. Bunun nedeni daha sonra açıklamaya çalışacağımız toplu sözleşme süreci ve düzenine bağlanmalıdır.

5(b) İkinci Hipotezin (H_2) yani aynı işkolu içinde yer alan işletmeler arasında ücret ve sosyal yardım farklılıklarının istatistiki anlam taşıdıkları varsayımı da denenmiştir. Burada izlenen yöntem ile iş kolu içinde yer alan işletmelerde yukarıda belirtilen ücret ve sosyal yardım değişkenlerindeki standart sapmanın aritmetik ortalamaya göre büyüklüğü ve bunun anlamlı olup olmadığı saptanmıştır. Bilgisayardan yararlanılarak sapma değeri üzerinde, gözlemin kapsamına giren işletmeler arasında her grup (iş kolu) içinde farklılık araştırılmış ve aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

Çimento Seramik İş kolu: Bu iş kolundaki işletmelerde standart sapmanın, grup ortalamasına göre anlamlı bir biçimde büyük olduğu değişkenler şunlardır: Asgari saat ücreti, fazla çalışma ücreti, evlenme izni, diğer izinler, tatil günü ödenen

ücret, Birinci ve ikinci yıl ücret zammı, Kıdem zammı, Yıllık ücretli izin, Sendikal izin, prim miktarı, evlenme yardımı, eş, çocuk, baba ölüm yardımı, çocuk yardımı, ilk orta, yüksek öğretim yardımı, yakacak yardımı ve diğer yardımlar ve ihbar önellidir.

Enerji iş kolunda; ise, fazla çalışma ücreti, tatil ücreti, birinci yıl ücret zammı, ikinci yıl ücret zammı, diğer yardımlar, sendikal izinler, prim miktarı, evlenme yardımı, doğum yardımı, iş kazasında ölüm yardımı, ilk öğretim, orta yardımı, yakacak yardımı, askerlik yardımı, diğer yardımlar farklılık göstermektedir.

Gıda iş kolunda; tatil günleri fazla çalışma ücreti, diğer izinler, birinci, ikinci yıl ücret zamları, kıdem zammı, diğer yardımlar, sendikal izinler, ihbar önelleri, eş, çocuk, ana, baba ölüm yardımı, yakacak yardımı, askerlik yardımı ve diğer yardımlarda farklılık vardır.

Harp iş kolu'nda asgari ücret, evlenme izni, diğer izinler, ikinci ve üçüncü yıl ücret zamları, diğer yardımlar, sendikal izinler, prim miktarı, ihbar önelleri, yemek bedeli, iş kazasında ölüm yardımı, ilk, orta, yüksek öğretim yardımı, yakacak yardımı, askerlik yardımı, diğer yardımlar anlamlı derecede farklı görünmektedir.

Hizmet iş kolu'nda asgari ücret, doğum izni, çocuğun evlenme izni, diğer izinler, 1.yıl ücret zammı, ikinci ve özellikle üçüncü yıl ücret zammı, diğer yardımlar, yıllık ücretli izin, sendikal izinler, evlenme yardımı, doğum yardımı, işçinin normal ölümünde yardım, kaza halinde tazminat, yakacak yardımı, diğer yardımlar da farklılıklar göstermektedir.

Maden-Madeni Eşya İş kolu'nda ise, asgari ücret, 1.yıl 2. yıl, 3. yıl ücret zamları, diğer yardımlar, evlenme yardımı, yakacak yardımı, evlenme izni, yıllık ücretli izinde farklılık görülmektedir.

Sağlık İş kolu: Asgari ücret, 1.yıl ücret zammı, 2. ve 3. yıl ücret zammı, vardiya zammı, diğer yardımlar, yıllık ücretli izin, sendikal izin, prim miktarı, evlenme yardımı, eş, çocuk, ana, baba ölüm yardımı, işçinin normal ölümünde yardım, iş kazasında ölüm yardımı, çocuk yardımı, ilk, orta, ve yüksek öğretim yardımları, kaza halinde tazminat, askerlik yardımı konularında değişiklik istatistikî anlamdadır.

Tarım İş kolu'nda asgari ücret, doğum izni, evlenme izni, diğer izinler, ikinci yıl ücret zammı, yıllık ücretli izin, sendikal izin, evlenme yardımı, yemek bedeli, eş, çocuk, ana ve baba ölümünde yardım, ilk, orta, yüksek öğretim yardımları, yakacak yardımı değişiktir.

Yol-Su-Elektrik İş kolunda: Asgari ücret, diğer izinler, birinci, ikinci, yıl zamları, sendikal izinler, yemek bedeli, orta ve yüksek öğretim yardımları, kaza halinde tazminat, değişkenlerinde işletmeler farklıdır.

Vardığımız sonuçlar işyeri düzeyinde hakim olan toplu sözleşmelerin içerik bakımından farklı olduğunu ve aynı iş kolundaki işletmelerin asgari ücret ve sosyal yardımlarında farklılık olduğunu kanıtlar niteliktedir. Ancak, gözlemlerin sayısı dikkate alınırca "istatistikî" açıdan bir genellemeye gitmekte dikkatli olmanın gereği de söylenebilir. Her şeyden önce, aynı iş kolundaki farklılık İ.D.T.'leri için anlam taşımaktadır.

5(c) 1.alan araştırmanın hipotezlerinden üçüncüsüne ve denenmesi ile elde ettiğimiz bulgulara geçebiliriz. Burada değişik konfederasyonlara bağlı sendikaların işletmelerde asgari ücret ve sosyal yardımı nasıl etkilediği ortaya konmaya çalışılmıştır. Başka bir deyişle konfederasyon bağımsız değişkeninin ücret ve sosyal yardımlarda farklılık oluşturup oluşturmadığı araştırma konusudur. Boş hipotez (Null Hypothesis- H_0) değişik konfederasyonlara bağlı işyerlerinin asgari ücret ve sosyal yardım politikalarında farklılık olmadığı, alternatif hipotez (H_3) ise farklılık bulunduğudur. Kullanılan istatistik yöntemi ki-kare (chi-square χ^2) seçilmiştir. Bunun gerekçesi de açıktır. Sonuçları ikiden fazla sıklıkta gerçekleşen fazla sayımlı deneylerle ilgili problemlerde binom yerine (X^2) bölünmesi kullanılmaktadır. Ki-kare analizinde izlenen yol ise basittir. Bilindiği üzere test istatistik, $\chi^2 = \frac{\sum(O_i - e_i)^2}{e_i}$ dir.

Bu süre için hesaplanmasında gözlem değerlerini O_i , teorik ya da beklenen değerleri (e_i) göstermektedir. Bu formül yardımı ile O_i ve e_i arasındaki fark ölçülebilmekte ve farkın anlamlı olup olmadığı hakkında bir sonuca varılabilmektedir. Paydada bulunan (e) farkların göreceli olarak belirlenmesine yardımcı olmaktadır. Doğaldır ki ki-kare bölünmesinin şekli tanımlanan serbestlik derecesi deney sonuçlarının kaç hane olarak gösterildiğine bağlıdır. K (hane sayısı) ise, $d =$ serbestlik derecesi $d = k - 1$ olarak belirlenebilir.

Bu açıklanmaya uyan uygulama ise (SPSS) (Statistical Package for Social Sciences) programı yardımı (Anova) ve bilgisayar aracılığı ile aşağıdaki formda gerçekleşmiştir.

Konfederasyon/ Bağımlı Değişken	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X	Toplam Sıra
Türk iş	Y_1 Y_2 Y_3 Y_4						
D i s k							
Bağımsız							

Toplam
Sütun

X^2

serbestlik derecesi

_____	Y_1	Gözlem sayısı
_____	Y_2	Sıra toplamına göre gözlem yüzdesi
_____	Y_3	Sütun toplamına göre gözlem yüzdesi
_____	Y_4	Gözlemin genel toplama göre yüzdesi

Tablolarda sıralar değişik sendikaların bağlı olduğu konfederasyonları, sütunlar ise hipotezle ilgili değişkenleri göstermektedir. Her kutunun içindeki rakam gözlem sayısını, ikinci rakam bu gözlem sayısının sıra toplamına olan oranını (yüzde olarak) üçüncü rakam sütun toplamına oranını (yüzde olarak), dördüncü rakamda toplam gözlem sayısına olan oranını (yüzde olarak) göstermektedir. Tablonun altında χ^2 değeri, serbestlik derecesi ve güvenilirlik derecesi görülmektedir. Başka bir deyimle değişik konfederasyonlara bağlı sendikaların ücret ve sosyal yardım açısından değişik toplu sözleşmeler imzaladığını ve bu farklılığın istatistikî anlam taşıdığını gösterir.

Bu genel bilgidен sonra hipotezin denenmesine ilişkin bulguları sunabiliriz.

	(df) Serbestlik Derecesi	χ^2 (ki-kare)
1) Asgari ücret	93	133.64527 *
2) Haftalık çalışma süresi	6	11.38160 *
3) Gündüzleri fazla çalışma ücreti	9	11.18612
4) Geceleri fazla çalışma ücreti	12	14.78408
5) Tatilleri fazla çalışma ücreti	9	5.59517
6) Evlenme izni	18	21.40037
7) Doğum izni	21	26.02582
8) Çocuğun evlenme izni	12	14.94136
9) Ölüm izni	3	10.18519 *
10) Diğer izinler	12	10.05051
11) Tatil günleri ödenen ücret	12	18.02279 *
12) Birinci yıl ücret zammı	78	70.23597 *
13) İkinci yıl ücret zammı	72	59.44327 *
14) Üçüncü yıl ücret zammı	12	2.25641
15) Kıdem zammı	21	8.80769 *
16) Vardiya zammı	21	22.90408

	(df) Serbestlik Derecesi	χ^2 (ki-kare)
17) Alınan ikramiye	6	19.00622 *
18) Prim miktarı	12	9.03301
19) İhbar Önelleri	27	45.30982 *
20) Kıdem tazminatı	6	32.16981
21) Yemek bedeli	33	22.96173
22) Evlenme yardımı	39	45.31884
23) Doğum yardımı olarak	30	29.01322
24) Eş, çocuk, ana, baba ölüm yardımı	51	60.93897 *
25) İşçinin normal ölümünde yardım	18	8.46253
26) İş kazasında ölüm yardımı	24	14.81788
27) Çocuk yardımı	27	30.57861
28) İlk öğretim yardımı	30	48.60344 *
29) Orta öğretim yardımı	36	48.91933 *
30) Yüksek öğretim yardımı	33	23.80893
31) Sağlık yardımı	3	4.10137
32) Kaza halinde tazminat	6	2.58355
33) Yakacak yardımı	27	16.66196
34) Askerlik yardımı	42	31.79708
35) Diğer yardımlar	54	83.44240 *
36) Yıllık ücretli izin	39	35.29252
37) Sendikal izinler	72	74.73313

(*) .05 güvenilirlilik derecesinde anlamlı farklılık.

Gözlem kapsamına giren toplu sözleşmelerin % 70,9 Türk İş, % 16,4 Disk, % 12,7 bağımsız sendikaları tarafından imzalandığı saptanmıştır. Bu durum kamu kesiminde Türk İş'in diğerlerine oranladaha yaygın oluşunun belirtisidir. Toplu sözleşmelerin kapsadığı dönem (1974-76) dikkate alınacak olursa asgari ücretin henüz 60 TL olarak saptanmadığı, başlangıç döneminde saat başına asgari ücretin Türk İş için 7.00-10.00 TL arasında değiştiği, oysa Disk'in 5.00-7.50 TL; bağımsız sendikaların ise 5,50-6,50 arasında yoğunlaştığı görülmüştür. Asgari ücretlerdeki bu farklılık kuskusuz daha sonraki yasal karar ve asgari ücretin 60 TL'ya çıkarılması ile ortadan kaldırılmış olacaktır. Ancak 28.6.74 tarih ve 6 no.lu asgari ücret net tesbit komisyonu kararına rağmen (Her bölge için 40 TL olarak saptanmıştı), toplu sözleşmelerin farklılık göstermesi 1976 ve 1977 de imzalanan sözleşmeler içinde bir göstere olacaktır. Çünkü, ikili ücret belirlemede karşılıklı irade çatışmaları asgari ücret düzeyini geçebilecek ve farklılık kısa dönemde tekrar doğacaktır.

Haftalık çalışma süresinde ise Türk-İş'e bağlı sendikaların çalışma süreleri 42 (% 7,7) ve 48 saat (% 92,3) arasında değişmektedir. Disk'te bu süre 48 (% 100), Bağımsız sendikalarda ise bu süre 48 saat (% 80) ve daha az olmak üzere değişmektedir.

Gündüzleri ve geceleri çalışma ücretinde sendikalar (Konfederasyon) arası farklılık anlamlı olmayıp değişkenlerin % 75- % 100 zam arasında olduğu gözlemlenmiştir. Öte yandan, tatlilleri fazla çalışma ücreti evlenme izni, doğum izni ve çocuğun evlenme izni açısından konfederasyonlararası farklılık istatistiki güvenilirlik düzeylerinde anlamlılık göstermemektedir.

Ölüm izni konusunda durum ise değişiktir. Türk iş ve Disk'e bağlı sendikaların hemen hepsinde ölüm izni varken, bağımsız sendikaların ancak % 70'inde bu iznin mevcudiyeti gözlenmiştir.

Tatil günleri ödenen ücretler ise (Bayram vs) Türk iş ve Disk'te % 100'ün üzerinde iken bağımsız sendikalarda % 100 civarında kalmaktadır.

Birinci ve üçüncü yıl ücret zamlarında ise günlük 75 TL dan 600 TL'na kadar değişen miktarlar sözkonusudur. Bu dağılımda seyyanen yapılan bu tür zamların neye dayandığını ve farklılığın nedenlerini anlayabilmek zordur.

Kıdem ve vardiya zammında farklılık anlamlı değildir.

Alınan ikramiye miktarında ise 2-6 arasında değişen önemli bir farklılık sözkonusudur. Disk'e bağlı sendikalarda ikramiye miktarının üst seviyesi diğerlerine nazaran daha yüksek görünmüştür.

İhbar önelleri ve kıdem tazminatı miktarı da önemli farklılık göstermektedir. Kıdem tazminatının yılda 30 güne çıkarıldığı zamandan itibaren de bu trendin devam ettiğini varsayabiliriz.

Değişkenlerden yemek bedeli, evlenme yardımı ve doğum yardımında sendikalara (konfederasyonlar) göre dağılımın anlamlı bir farklılık göstermediği anlaşılmıştır. Oysa, eş, çocuk, ana, baba ölüm yardımında farklılık, apaçıktır. 250 TL' dan 4000 TL'a kadar değişen meblağlar sözkonusudur.

İşçilerde normal ölümü, iş kazasında ölüm ve çocuk yardımında değişkenlerinde konfederasyonlar arası farklılık istatistikî önem taşımamaktadır.

Öte yandan ilk ve orta öğretim yardımı sözleşmelerde sendikalara göre anlamlı biçimde değişik meblağlar olarak saptanmış görünüyor. Sağlık yardımı, kaza halinde tazminat, yakacak yardımı, askerlik yardımı farklılıkları önem taşımadığı halde, diğer yardımlar olarak verilen miktarlar önemli değişiklikler göstermektedir.

Yıllık ücretli izin yasal sınırlamalar içinde tutulurken, sendikal izinlerde ise konfederasyonlara göre anlamlı bir farklılık gözlenmemiştir.

Bulguların ortaya çıkardığı bir gerçek şudur; Kamu sektöründe hakim konfederasyon Türk İş olduğu halde yine de değişkenlerde farklılık vardır. Gözlemlerden anlaşılacağı üzere hipotezimiz (H₃) değişkenlerin bazıları için doğrulanmıştır. Oysa, özellikle sosyal yardımlar açısından böylesine farklılıklar beklenmezdi. Ayrıca aynı konfederasyona bağlı (Türk İş) sendikaların uygulamaları arasındaki farklılıkta bilgisayar çıktılarından izlenebilmektedir. Böylece aynı konfederasyonda da bir genel politika ve bütünlük olmadığı saptanmıştır.

5(d) Ücret ve Sosyal Yardım Farklılıkları Nasıl Açıklanabilir?

Çalışma kapsamına giren İ.D.T.'lerinde toplu iş görüşme ve sözleşmelerinin sosyal işler müdürlüğü tarafından iş kolu ve daha çok işyeri düzeyinde yapıldığı görülmüştür. Görüşmelere sosyal işler müdürlüğü yetkilileri yanında İ.D.T.'lerinin niteliğine göre bazen işveren sendikası mensupları, genel müdür ve işçi sendikaları (108) katılmaktadır. Toplu pa-

(108) Toplu sözleşme düzenimizde Toplu Sözleşmenin asıl olarak işyeri düzeyinde yapılması Devlet Teşebbüslerinin karşısında yer alan sendikaların sayısını arttırmaktadır. Örneğin, Denizcilik Bankası T.İ.O.'nun toplu görüşmeler sırasında karşısına 15-20 sendika çıkmaktadır. Bunların bazıları Türkiye Liman Dok ve Gemi Sanayii İşçileri Sendikası, Denizcilik Matbaası İşçileri İşyeri Sendikası,

zarlık öncesi çalışmalarını işveren ve işçi kesimi için yeterli olmaktan uzaktır. Her ne kadar işverenlerin çoğu işyeri sözleşmesi için 2-3 ay arası, iş kolu sözleşmesi için en az 3 ay hazırlık çalışması yaptıklarını iddia ederlerse de, bu çalışmanın görüşmelerde sunulacak teklifin hazırlanmasının yalnızca genel hatlarını kapsadığı anlaşılmaktadır. Yoksa İ.D.T.'leri arasında sosyal işler müdürlüğü tarafından tüm toplu iş sözleşmesi döneminde sözleşmenin uygulanamayan ve olumsuz sonuç veren bölümleri araştırılıp saptanmamaktadır. Ön çalışma, yalnızca basit taslak hazırlamaktan ibaret kalmaktadır. İşçi kesiminin ön çalışmalarını da pek sağlıklı denemez. İşveren karşısına oturan sendikalar çoğu zaman farklı konfederasyonlara mensup ve birbiri ile ilişkili olmayan ve değişik tekliflerle masa başına gelen sendika temsilcilerinden oluşmaktadır. Her iki kesimin verimlilik, kârlılık, fiyatlar, Milli ücret politikası, emsal ücretler, istihdam düzeyi konusunda yeterli hazırlık yapmadıkları çalışmamız sırasında görülmüştür. İ.D.T.'lerinde işveren bakanlık bütçesinden daha önce ayrılmış belirli bir parasal miktar ile sınırlı olduğundan, yukarıda belirtilen öğeler yönünden fazla bir çalışma yapmaz. İşçilerin temsilcilerinin tutumu da farklı değildir. Kendilerine göre uygun gördükleri ücret ve sosyal yardım isteklerini bazen 90-100 maddelik listeler olarak sunarlar ve isteklerini destekleyici verileri çoğu zaman hazırlanamamıştır. Fiyat artışları ve geçiminde endekslerinin gözönünde tutulduğu söyleni-

(..) Türk Büro İş Sendikası, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası, Türkiye Liman ve Kara Taahhüt İşçileri Sendikası, Türkiye Otel, Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası, Türkiye Deniz Taşımacılığı İşçi Sendikaları Federasyonu (Ulaş-İş), Denizyolları İşletmesi Sendikası, Marmara Bölgesi Deniz Taşımacılığı İşçileri Sendikası, İstanbul Liman İşletmesi Deniz Taşımacılığı İşçileri Sendikası, Ege Bölgesi Deniz Taşımacılığı İşçileri Sendikası, Van Gölü İşletmesi Deniz Taşımacılığı İşçileri Sendikası, İstanbul Şehir Hatları Deniz Sendikası, Karadeniz Bölgesi Deniz Taşımacılığı İşçileri Sendikası, bunlardan bazılarıdır.

yorsa da, bu konuda tutarlılık olmadığı tarafımdan saptanmıştır. Bu durumda, İstihdam düzeyi, Ekonomik büyüme ve gelir dağılımının ücret ve sosyal yardım artışlarında dikkate alındığını söylemekte mümkün değildir. Toplu pazarlıkta tek önemli faktörün işçi-İşverenler karşılıklı güç dengeleri olduğunu söylemek gerekir. Toplu pazarlık çalışmaları çoğu zaman bilgil eksikliği ve kurallar dışı uygulamalara sahne olmaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığı, kamu kesiminde ödenecek ücretlerin 25.000 TL'dan fazla olmasını yasaklamıştır. Deniz Makliyatı T.A.O. toplu görüşmeleri sırasında kararınmeden haberi olmayan işçi sendikası 28.000 TL'yi bulan talepler getirmiştir. Görüşmelerin bir süre devam ettiği, çoğunda bakanın son anda devreye girerek uzlaştırıcı gibi hareket edip genellikle istenen ücret ve sosyal yardım artışına kuruma kabul ettirdiği görülmektedir. Ücret ve sosyal yardım farklılıklarını oluşturan en önemli nedenlerden birinin, toplu pazarlık düzeninin sağlam esaslara oturtulmamış olmasından doğduğu söylenebilir. Toplu sözleşmelerin bütçeye yüklediği ve milyarlarla ifade edilen yük bu uygulamanın bir sonucu olan geraktır. Bu arada toplu sözleşmeler yolu ile D.T. 'lerinden sağlanan sosyal yardımlar özel sektör kuruluşlarının pek ötesinde görünmektedir. Sosyal yardımlar kamu, iktisadî teşebbüslerinde % 50-60 civarındadır. Bu bir anlamda ikinci bir ücret niteliğine kavuşmuştur. Toplu sözleşme düzeninin D.T. 'lerinde sağlıklı bir görünümde olmadığı kamu ve işçi çıkarlarının eldeki verilere göre bağdaştırılamadığı söylenebilir.

II- İKİNCİ ALAN ARAŞTIRMASI

Ulaştırma ve Haberleşme Sektöründeki Devlet Teşebbüsleri Üzerinde Memur, İşçi ve Sözleşmeli Personelin Ücret Farklılıkları Alan Araştırması:

Devlet teşebbüslerinde ücret ve maaş yönetimine ilişkin sorunların başında istihdam edilen işgücünün statü farklılığı olduğunu belirtmiştik. Gerçekten D.T.'lerinde balen memur, teknik personel, sözleşmeli personel, daimi kadrolu işçi ve geçici kadrolu işçi statüleri içinde çalışan elemanlar vardır. Bunların bağlı oldukları personel rejimleri ve hukuki durumları farklı olduğundan genellikle işlerine ve işgal ettikleri pozisyona bağlı olmaksızın farklı çıkarlar elde etmektedirler. Bu durumun D.T.'lerinde giderek artan huzursuzluğun temel nedenlerinden biri olduğu aşktır. Ancak durum gerçekten yukarıda belirtildiği gibi midir? İst: böyle bir sorunun cevabını sağlamak üzere ikinci alan çalışmasına gerek vardır. Mevcut durumu saptamak (fact-finding) için sınırlı olanaklarla bir sektördeki durum incelenmiş, mikro düzeyde memur-işçi-sözleşmeli personelden değişik kademelerde çalışanların brüt kazançları karşılaştırılmalı olarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

1) Çalışmanın Kapsamı ve Niteliği

Yukarıda açıklanan amacı gerçekleştirme üzere Ulaştırma ve Haberleşme sektörünü oluşturan D.T.'lerinden (T.H.Y. T.C.D.B.Y; Denizcilik Bankası A.O; Deniz Hukliyatı A.O; PTT) inceleme konusu yapılmıştır. Son yıllarda D.T.'lerinde ücret ve maaş yönetimi konusunda kamu oyunu yankılar yapan Ulaştırma ve Haberleşme sektörü araştırmanın ana hedefi açısından önem taşımaktadır. Çünkü statü farklılıklarını en iyi biçimde yansıtmaktadır. Ancak bir sektördeki bulgulardan herhangisi bir genellemeye gidilemeyeceği de aşktır. Bu nedenle mikro düzeyde ve bordro üzerinde yapılan çalışma sonundaki bul-

guların yalnızca bu sektör için geçmeli olduğunu saptamakta yarar vardır.

Çalışma, ilk çalışma gibi bir olan çalışması niteliğindedir. Expost facto'dur ve mevcut durumu belirli değişkenler açısından açıklamak amacındadır.

Bilindiği üzere Teşebbüslerden T.D.Y.; Denizcilik Bankası A.O. ve Deniz Nakliyatı A.O. sözleşmeli personel dayalı işgücünü oluşturmaktadır.

Öte yandan, T.C.D.D.Y'ni oluşturan personel yapısında memur ve işçi (daimi, geçici kadrolu) hakim görülmektedir.

P.T.T. de ise, memurlar ana personel sistemi ve statüsünü oluşturmaktadır.

Ancak bu üç ayrı personel statüsüne mensup ve değişik teşebbüslerde çalışanların örgütleniş yapısında gördükleri işlere ve seviyelerine göre sınıflandırılmaları gerekir. Bu yolla araştırmanın yöntem açısından tutarlılığı ve aynı seviyede fakat farklı statüde çalışan (işçi-memur-Sözleşmeli Personel) elemanların brüt kazançları (T1 olarak) karşılaştırılabilecek ve farklılığın istatistikî olarak anlamlı olup olmadığının saptanacaktır.

Böylece çalışanlar örgüt içindeki yerlerine göre Üst-Orta-alt kademe mensupları olarak sınıflandırılmışlardır. Böylece, aşağıdaki durumda bir araştırma yapısı doğmuş olmaktadır.

	Alt	Orta	Üst
İşçi (X_1)			
Memur (X_2)			
Sözleşmeli Personel (X_3)			

-y-
Brüt Kazanç
(Bağımlı Değişken)

Üç ayrı personel statüsünün aktif değişkenleri diyebileceğimiz Üst-Orta ve Alt seviye mensuplarının tanımı ise şöyledir:

Üst Kademe Elemanları: Örgüt şeması içinde genel nitelikte karar ve direktif veren ve sonuçlarını denetleyen elemanlar üst kademe personeli olarak alınmışlardır (Bu kategoriye işçi statüsü dışındakiler girebilmektedirler).

Orta Kademe Elemanları: Örgüt şemasında yürütmeye ilişkin kararları alıp uygulamaya nezaret eden elemanlardır (Her üç tip personel bu kategoriye girebilmektedir).

Alt Kademe Elemanları: Örgüt şemasında alt katlarda yer alan ve başkalarının nezaret ve direktifi ile işi bizzat yapan personeldir (Her üç personel statüsünü kapsar).

Burada iç tutarlılığı sağlamak için yalnızca aynı kademedeki ve fakat farklı statülerdeki elemanların brüt kazancı karşılaştırılmaktadır. İşçi ve sözleşmeli personelin toplu sözleşme yolu ile sağladıkları sosyal yardımlar brüt kazanca dahil edilmemiştir. % 30-40 oranında ek gelir sağlayan sosyal yardımlar olmaksızın statüler arasında kazanç farklılığı ortaya çıkarsa sonucun daha ilginç olacağı düşünülmüştür.

2) Bilgi Toplama İşlemi ve İstatistik Yöntemi

Yukarıda açıklanan yöntem içinde Üst-Orta ve Alt kademe personelini oluşturan gruplardan gözlemler bordro üzerinden yapılmıştır. Veri toplama şans hatasını en az düzeyde tutmak için gruplar içinde veriler 1-5-10-15 olmak üzere 5 ve katları olarak (Randomly) toplanmıştır. Tesadüfi sistematik yöntemle, her üç kademe örgüt personelinden örnekler almak sureti ile her birine olasılık koşullarına uygun biçimde seçilme şansı sağlanmış olmaktadır. Yalnızca bu işlem araştırmanın iç tutarlılığının sistematik varyansın büyütülmesi, dışsal değişkenlerin kontrol edilmesi ve şans hatasının en az düzeyde tutulmasına (109) yetecek niteliktedir. Gerçekten bu tür bir tesadüfi seçim ile kıdem, evli-bekâr çocuklu-çocuksuz gibi değişkenlerde, ihmal edilecek ve araştırmanın sağlığını bozmayacak düzeyde tutulmuştur.

Bilgilerin toplanması ve kodlanmasından sonra 1. alan araştırmasında yararlandığımız chi square (χ^2) yöntemi uygulanmış ve eldeki verilerin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır.

Böylece birincil kaynaklardan araştırmanın amacına uygun bilgiler doğrudan toplanmış ve kodlanmıştır. Burada eldeki problemin değişkenleri arasındaki ilişkileri tanımlamak amaç olduğuna göre kullanılacak istatistik yöntemi yine ki-kare (χ^2) olmak gerekir. (χ^2) ile ilişkinin değişik boyutlarda derecesi saptanacak ve mikro düzeydeki gözlem daha önceki çalışmaya destek olabilecektir.

(109) Araştırma yönteminde (Max-Min-Con) olarak isimlendirilen, deneysel grupların sistematik olarak birbirinden ayrılması (Max); şans hatasının en az düzeyde tutulması (Min) ve dışsal değişkenlerin kontrolü gerekmektedir. Kerlinger Fred Foundations and Behavioral Research, (Holt, Rineholt, Winston Inc New York, 1957, s.338).

Veriler İstatistik Tabloları bilgisayar tarafından üç ayrı biçimde değerlendirilmiştir.

a)

	P.T.T	Deniz Nakliyat	Denizcilik Bankası	D.D.Y	T.H.Y	Toplam
$X_1 = 1800$ TL.						
$X_2 = 2000$ TL.						
X_3						
X_4						
.						
.						
.						
.						
X_7						

Toplam

df = 85.

$\chi^2 = 344.49029$

(.05 güvenilirlik derecesi)

b)

	Memur	i ş ç i	Sözleşmeli Personel	Toplam
X_1				
X_2				
X_3				
X_4				
.				
.				
.				
X_7				

Toplam

df = serbestlik derecesi: 34

$\chi^2 = 245.79360$

(.05 güvenilirlik derecesi)

c)

	Üst	O r t a	Alt	Toplam
X ₁				
X ₂				
X ₃				
X ₄				
X ₅				
⋮				
X ₇				
Toplam				

$$df = 34$$

Toplam

$$\chi^2 = 176.78118$$

(.05) güvenilirlilik derecesi

Y₁ _____ Gözlem

Y₂ _____ Sıra toplamına oran

Y₃ _____ Sütun toplamına oran

Y₄ _____

Tablolarda daha önceki araştırmada olduğu gibi sıralar gelir gruplarına sütunlar hipotezle ilgili değişkenleri göstermektedir. Her kutunun içindeki ilk rakam gözlem sayısını, ikinci rakam bu gözlem sayısının sıra toplamına olan oranını (yüzde olarak), üçüncü rakam sütun toplamına olan oranını (yüzde olarak) dördüncü rakam da toplam gözlem sayısına olan oranını yüzde olarak göstermektedir. Tablonun altında (χ^2) değeri, serbestlik derecesi görünmektedir.

Bulgular göstermiştir ki değişik gelir kademelerinde D.D.Y.; Deniz Yolları A.O.; T.H.Y.; D.D. Deniz Nakliyatı ve P.T.T. teşebbüslerinde çalışanlar arasında (Üst-Orta-alt) ka-

deme gruplarının dağılımı pek büyük farklılık göstermektedir. Bu farklılık, T.H.Y., Deniz Nakliyatı, Deniz Yolları A.O., lehine; P.T.T. ve D.D.Y.'lerinin aleyhine olmuştur. Sözleşmeli personelin çıplak ücret dışında sağladıkları sosyal yardımların araştırma konusuna katmamış olmamıza rağmen böylesine büyük bir farkın doğmuş olması ilginçtir. Sözleşmeli personelden "alt kademelerde çalışanların" en az gelir düzeyinin 4000 TL'dan başlamasına karşın P.T.T. ve D.D.Y.'da bunun 1850-2000 TL civarında bulunması personel statü farklılıklarının doğurduğu açıklanması zor bir olgudur. Orta ve üst kademelerde bu farklılık devam etmektedir. Gözlemlerimizde bir çimacının, P.T.T. Müdürü kadar çıplak ücret alması, (deniz adamı olarak çalışmanın güçlüğü kabul etmemize rağmen) izahı imkânsızdır. Ayrıca, aynı personel statüsü ile çalışan ve aynı işi yapan ve fakat farklı teşebbüslerde çalışanların aldıkları ücretlerde gözlemlerimize göre pek değişiktir. Örneğin, Deniz Yollarına bağlı olarak çalışan ve gemiden yük indiren bir işçi ile yine aynı işi yapan fakat D.D.Y.'da çalışan bir işçi arasında 1500-2000 TL. brüt'e yaklaşan bir fark vardır. Aynı gemi İstanbul-Salıpazarına yansarsa birinci işçi-eğer Haydarpaşa Limanına yansarsa ikinci işçi tarafından boşaltılmaktadır.

Aynı teşebbüste görev almış ve fakat farklı istihdam statülerinde çalışanların aynı işi yapmaları halinde dahi ayrı brüt kazançlar sağladıklarına saptamış bulunmaktayız. Örneğin D.D.Y.'da ilkokul mezunu bir eleman (odacı) işçi, ya da memur statüsü ile istihdam edilebilmektedir. Eğer, memur olarak işe alınmışsa, 1440 (son zamlardan sonra, 1800 TL) ile işe başlamaktadır. İşçi statüsünde işe alınırca, saat ücreti 11.10'dan 2664 TL almaktadır. Ayrıca işçinin sosyal yardım olarak elde ettiği olanaklardan memur yararlanamamaktadır(110).

(110) İşçiye sağlanan (D.D.Y.) sosyal yardımlar. Fevkalâde ikramiye ve tazminat, ilâve tediye, iki senede bir toplu sözleşme, üç senede bir tefii, gece çalışma ek tazminatı, posta basına tazminat, - kw/saat tazminatı, iş

Daha üst kademelerde çalışanlar içinde de memurların önemli ölçüde mağdur olduklarını söylemek gerekir. Memurlara sağlanan yan ödemelerinde bu farkı uzun dönemde çözümlenebileceği şüphelidir. Çünkü ikili görüşmeler yolu ile ücretin saptanması halinde ve bugünkü uygulamada işçilerin daima gelir dağılımında ön planda olmaları açıktır. Alan araştırmamızdan çıkan sonuçlar ilginçtir. P.T.T., Deniz Nakliyatı, Denizcilik Bankası, D.D.Y. ve T.H.Y'dan elde edilen bulguların (x^2) chi square analizi, değişik örgüt kademelerinde brüt ücretin tüm güvenilirlik seviyelerinde pek anlamlı olarak farklılığını ortaya koymaktadır. 85 özgürlük derecesinde sonuç (344.49029) dir. İşçi, memur ve sözleşmeli personelin muhtelif gelir kademelerindeki dağılımı da pek farklıdır. 34 özgürlük derecesinde (76.78118) dir. Tablolardan sözleşmeli ve işçilerin, memurlara nazaran pek avantajlı olduğu açıkça görülebilir. Öte yandan yine 34 özgürlük derecesinde üst-orta-alt kademe personelinin, değişik ücretler dikkate alındığında kazançlarındaki farklılık belirgindir. K.i.T.'lerinde aynı iş kolunda böylesine bir ayrıcalığı açıklamak herhalde kolay olmasa gerektir. Hiçbir ücret ve maaş yönetimi ilke ve uygulaması bu durumu haklı gösteremez. O zaman bu uygulamanın tersliğinden, kuramsal esaslar ve olması gereken II. bölümde açıklandığı biçimde gerçekleştirilmelidir denebilir.

(..) kademeleri tazminatı, yatak tazminatı, rampa tazminatı, manevra tazminatı, ağır ve yıpratıcı işler ve müsait olmayan şartlar, teşvik tazminatı, içme suyu, Analık yardımı, evlenme ölümlüğü, cenaze masrafı, seyahat, okul ve banliyo kartı elbise, kamp, süt yardımı, lojman, işe gibi konularda yapılmaktadır. Sendika sayısı D.Deniz Yollarında olduğu kadar çok sayılmaz. Turizm İş (Disk) D.Y. (Türkiye Demir Yolları İşçi Sendikası), Türk İş D.D.Y. (Kuzey Batı Bölgesi D.Y., İşçi Sendikası-Harmara Bölgesi), Demiryolları İşçileri Sendikası (Eskişehir, Bilecik, Balıkesir, İst. Demir Yolları Sendikası) gibi.

D Ü R D Ö N C Ü B Ü L Ü M

DEVLET TEŞEBBÜSLERİNDE ÖRGÜT DEĞİŞİM ÖNERİLERİ AÇISINDAN KONUNUN DEĞERLENDİRİLİŞİ

Çalışmamızın kavramsal taslağındaki esaslar içinde örgüt yapısına ve sürecine ilişkin bir değişim yöntemi, yine sistem kuramının özelliklerine uygun olmalıdır. Bu nedenle izlenecek süreç daha önceki esaslara dayanacaktır.

1. Değişimde İ.D.T.'lerinin yasalarca saptanan amaçlarının gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi ilk aşama olacaktır.
2. Bu amaçlara ulaşmak için yönetim ilkelerinin saptanması ve örgüt uygulamalarının biçiminin ortaya konması gerekecektir (Yapı, süreç, kaynaklar, esgüdüm, haberleşme, özendirme, uygulama ilkeleri belirlenecektir).
3. Yönetimde amaçlara uygunluğun değerlendirilmesi ve denetim ilkeleri açıklığa kavuşturulacaktır (Denetim sistemi, denetimin biçimi ve özü dikkate alınacaktır).

1. Değişim Esasları ve Sistem Yaklaşımı

1- İ.D.T.'lerinin amaçları daha önce belirtildiği gibi (440 Madde, 2) devlet girişimciliğinin kalkınma plân ve programlarını başarılı kılmak için getirilmiştir ve karma nitelikteki ekonominin gelişiminin öğeleri olarak görünmektedir(111).

Bu anlayışla:

- a. İ.D.T.'leri özel bir biçimde ve ekonomik gerçeklere bağlı olarak yürütülmeleri gereken işletmeler niteliğindedirler. Başka birdeyimle özerk çalışma özellikleri ön plânda tutulmuştur.
- b. Özerklik ilkesinin gereği olarak, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmaları ve bu yolla varlıklarını sürdürebilecekleri söylenebilir. Çünkü, işletmeler olarak sermaye birikimi ve fazla yatırım kaynağı yaratılması başka türlü mümkün olamaz.
- c. Kamu girişimciliği olması nedeni ile bölgesel ve sektörel ekonomik dengeyi sağlamak amacını dikkate almak durumundadır.
- d. Yukarıdaki amaçların gerçekleşmesi halinde teknolojik gelişmeye paralel olarak üretimde etkinlik artacak, insan gücü daha verimli çalışarak topluma katkıda bulunabilecektir.
- e. Bir ölçüde piyasa düzenini ve fiyat istikrarını sağlamak amaç olarak saptanabilir.

(111) Bu konuda bkz.: Osman Okyar, "The Concept of Etatism" The Economic Journal Vol.LXXV, No.297, s.98-110, Haldun Derin, Türkiye'de Devletçilik (Cituri Biraderler, İstanbul, 1940)

Robert Kerwin, Etatism and Industrialization of Turkey A study of Turkish National Economic Policies and Attitudes (1933-1950, John Hopkins University, 1956).

f. Olanaklar ölçüsünde devletin istihdam politikasına yardımcı olması amaçlardan sayılmalıdır.

Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi İ.D.T.'lerine kârlılık ve verimlilik ana ilkesi ile zaman zaman çelişen kamu hizmeti işlevi verilme istenmiştir. Ancak kamu hizmetinin yararlı bir biçimde görülebilmesi ve topluma katkıda bulunabilmesi için uzun dönemde işletmelerin kârlılık ve verimlilik içinde çalışmalarını şarttır. Aksi halde açık sistem kuramına göre bulduklarını çevre içinde varlıklarını sürdüremeyen örgütler olarak bir dönem sonra yok olma tehlikesi ile karşılaşır.

Bu tehlike yalnızca onların örgütsel yasantılarını ortadan kaldırmakla kalmaz, onların mâli varlığına sahip destekleme durumunda olan devlet için de sakıncalı koşullar yaratır.

Bu görüşten hareketle İ.D.T.'lerinin kâr ve verimlilik amaçlarını ön plâna getirecek bir örgüt yapısının kurulması kaçınılmaz görülmektedir. Kısaca bu konu, işletmenin ayrılmaz bir ögesidir. Bu öge ön plâna alınırca İ.D.T.'lerinin işletme için gerekli özerkliğe ve bu özerkliği belirli sınırlar içinde sağlayacak yapısal özelliklere de kavuşması olanak kazanır.

İşletmenin özerkliğe sahip olması beklenen örgütlerin ana işlevlerinde özerk olmaları örgütün bütününe işlerlik kazandırır. Çünkü örgüt kurallarına göre sistemi bir bütün halinde ele almak ve sistemin alt yapı öğelerinin belirlibir ilke içinde ve tutarlı bir biçimde işlemlerini sağlamak şarttır. Bu anlayışla işlevlerdeki özerklik:

- finansman özerkliği,
- fiyat ve pazarlama özerkliği,

- üretim süreçlerinin etkinliğini sağlamak üzere gerekli örgüt içi uygulamalarının bağımsızca ve uygun bir biçimde saptanması özerkliği,
- istihdam özerkliği

olarak anlaşılmalı gerekir.

Böylece ana ilkelerin doğal sonucu olarak İ.D.T.'lerini mevcut durumdaki katılık ve bürokratik yapılarının etkisinde kalmaksızın bir işletme olarak görmek zorundayız. Ancak bu yoldadır ki, en az düzeyde tutulacak sınırlamalar içinde İ.D.T.'lerinin yeterli çalışabilmeleri olanak taşır. Kalkınma Plânının uygulanması için gerekli yapısal öğeler sağlanabilir. Ve plânlanmış bulunan amaçları yerine getirmek üzere süreçler saptanabilir. Böylece, İ.D.T.'lerinin sahip olduğu kaynaklar organize edilebilir. Kısaca amaca ulaşmada İ.D.T.'lerine, çalışanların da desteği ile işlerlik kazandırılır.

Daha sonra göreceğimiz gibi, son yıllarda İ.D.T.'leri için önerilen yapılarda kullanılan deyimler (devlet holding'i, devlet teşebbüsleri holdingleri) bu özerkliğin ve özel hukuk kurallarının kaçınılmaz olduğunu bir yerde kanıtlamaktadır. Bunların Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak çalışan şirketler olarak görülme istenmesi malların üretimi, değişim, dağıtım ve tüketim sorunları açısından özel hukuk kurallarına yakınlaşmanın gerektiği görüşünü vurgulamaktadır.

Bu anlamda teşebbüslerin yönetimi, işletme yönetimi prensiplerine yaklaşmak zorundadır.

Böyle bir gerekçe ile ve yukarıda belirtilen özerklik ilkelerine uygun olarak İ.D.T.'lerindeki örgütsel değişim için aşağıdaki kurallar saptanabilir:

2. Yönetim Yapı ve Süreçlerde Değişim Stratejisi:

a. Teşebbüsler, kendine yetecek örgütsel yapıda ve devletin mal varlığına sahip olmasından doğan ilişkilerinin gerektirdiği yasal sınırlamaları en az düzeyde tutarak yeni bir sisteme kavuşturulmalıdır. Eğer sınırlamalar örgüt bağımsızlığını olanak dışı bırakırsa yeni yasal değişikliklere gidilmek sureti ile ana ilkelere uzaklaşmamalıdır. Bu yapılabildiği zaman örgütün yapısı Holding niteliğine (Karma Holding) kendiliğinden kavuşacak, böylece gerçekten bürokratik olmalarına rağmen devlet holding'i olarak isimlendirilmek istenen yapısal zorlamalardan kurtulmak mümkün olacaktır.

b. Ana işlevlerden biri olan karar mekanizmasına İ.D.T.'lerinde malvarlığı sahibi kamu kuruluşlarının, çalışanlarla beraber katılmalarını sağlamak suretiyle kararların gerçeklere uygun ve uygulanabilir niteliği sağlanmış olacaktır.

c. Çalışanlar ve malî varlığa sahip olanların oluşturdukları kararın uygulanmasında ve işlerin yürütülmesinde profesyonel yöneticilerin seçilmesi ve yetki ve sorumlulukların onların eli ile sağlanması diğer bir ilkedir.

d. Kâr ilkesini ön plana alan teşebbüslerin fiyat ve pazarlama politikalarının saptanması piyasa koşullarına uygun olarak işletme yetkili organlarınca hizmetin özelliği de gözönünde tutularak yapılmalıdır(112).

(112) Bu konudaki Tartışma için Bkz.: Cevat Çağlarsu "KİT'lerinin Milli Gelire Katkıları ve Satış. (Fiyat) Politikaları", Verimlilik Açısından KİT'lerinin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri, a.g.e., s.103.

e. İstihdam politikaları ve uygulamalarının belirlenmesinde, örgütün bağımsız hareket etmesi, tüm personel işlevlerine bu arada ücret ve maaş yönetimine ilişkin esaslar, kârlılık ve üretkenlik ilkesi dikkate alınarak yürütülmelidir(113). Bu konuda daha önceki bölümlerde açıklamaya çalıştığımız esaslar geçerli olmalıdır.

f. 1938 yılından beri İ.D.T.'lerinde uygulanmaya çalışılan fakat başarısız merkezi denetim ve yarıdenetimden yönetim ilkesini işletme düzenine aykırı olmayacak bir biçimde saptamak ve işlerliğini sağlamak için gerekli önlemleri almak diğer bir örgüt ilkesi olarak düşünülmelidir.

g. Biçimsel örgütsel yapının kurulmasından sonra örgütün yaşaması ve gelişmesi için gerekli üretim sisteminin kurulmasında bağımsızlık-mamül politikası, üretim ve uzun vâdeli plânlama işletme ilkelerine uygun olarak yapılmalıdır. Böylece üretim ve yatırım hesapları merkezi hükümetin sık sık değişen politik kararları ve tutumlarından soyutlandırılmalı ve ancak genel kalkınma plâni hedeflerine uygunluğu sağlanmalıdır. Bu anlayışla ekonomik girdilerin ve çıktıların teknik ve ekonomik gereklere uygun, kârlılık olanağı sağlayacak biçimde belirlenmesi şarttır. Bu amaçla işletme maliyet sistemlerinin bir yönetim aracı olarak kullanılması ve maliyetlerin devamlı bir biçimde kontrolü gerekmektedir. Böylece yeterli bir maliyet sistemi içinde işletme içi bakım ve operasyonlarındaki verimlilik ve üretkenlik değişikliklerinin saptanması olanak kazanacaktır. Bu yolla üretim ayarlan-

(113) Bu ilkenin yönetim bilimi açısından açıklaması için bkz: Kurthan Fişek, Yönetim, (S.B.F. Yayını, No.382, 1975) Ankara, s.49. Uyulmaması halinde yaratacağı sorunlar Yönetim Psikolojisinin de kapsamına girer ve iç ilişkileri olumsuz yönde etkiler.

ması, makinaların kullanımı ve mamul spesifikasyonunda işletmeye daha objektif ölçüler içinde hareket şansı tanınmalıdır.

h. Kamu maliyesi için bugünkü durumu itibarı ile büyük bir yük teşkil eden, istihsal maliyetleri yüksek, düşük kapasitelerle çalışan, az kâr ya da zarar eden, yatırım olanaksızlıkları içinde bulunan, teknoloji seçiminde büyük hatalar yapan, istihsal oranları düşük bulunan i.D.T.'lerinin yönetiminde icra organının müdahalesini en az düzeyde tutmak diğer bir ilkedir.

i. Yatırım planlarında belirtilen hedefler içinde i.D.T.'lerinin en üst organlarına kuruluşun amaçları, yönetimi, yatırımları, fiyat politikaları, örgütsel gelişim, konularında bağımsız karar verme ve uygulama olanağı sağlamak gerekir(114).

j. i.D.T.'lerinin yapacağı yatırımların teknik ve ekonomik fizibilite analizleri ve ticari kârlılık olanakları araştırılmadan proje yatırımına bağlanılmaması, bu konudaki baskıları önleyici yasal tedbirlerin alınması bir diğer örgütsel değişim ilkesi olarak saptanmalıdır.

İşte bu ilkeler ışığı altında biçimsel örgütün:

a) Üretim süreçleri (enerji transferi görevin işbölümü ve spesifikasyonlarına göre yerine getirilmesi, çıktıya dönüştürülmesi olanak kazanacaktır).

b) Yapının çalışma sürekliliği görevler ve insan ihtiyaçlarının birleştirilmesi yolu ile çalışmanın başarısı sağlanmış olacaktır.

(114) Doğaldır ki, bu tür bağımsız kararlar alabilecek nitelikteki üst organların kurulması; bugünkü boşluğun doldurulması da gerekecektir.

c) İşletmenin iç ve dış ilişkiler düzeni içinde topluma katkıda bulunma ve kârlılık düzeyini koruyan bir sisteme kavuşturulması gerçekleştirilecektir.

d) Üretim ve yatırım politika ve uygulamalarının başarılı olması sonucu kendisini devamlı olarak yenileyebilen, çevre ile uyum sağlayan bir düzene kavuşacaktır.

e) Yönetimsel özerkliği, yetki ve sorumluluk dağılımının kontrollü ve düzenli bir biçimde yürütmesini sağlayacak işlevsel alt yapıların ve dış taleplerin örgüt kaynakları ve ihtiyaçlarına uydurulması sağlanacaktır.

3. Yönetimde Amaçlara Uygunluğun Değerlendirilmesi ve Denetimde Değişim İlkeleri

İ.D.T.'lerinde denetimi gerçekleştirmeyi amaçlayan her girişim iki konuyu dikkate almak durumundadır.

- a. İ.D.T.'lerinin teşebbüsler olarak yatırım ve üretimlerinin ülke plân hedeflerine uygunluğunun ve verimliliğinin sağlanmasına ilişkin denetim,
- b. İ.D.T.'lerinin mali denetimi, hesapların kontrolü ve ibrası.

a) Birinci tipte bir denetim icra organının İ.D.T.'lerine müdahalesinin ana gerekçesi olarak gösterilemiştir. Kalkınma hedefleri ve programlarının önemli bir kısmının İ.D.T.'leri eli ile yapılmasındaki zorunluk ile yürütme organının idari-ekonomik ve politik denetiminin gerekli olduğu savı kabul edilmiştir. Her hükümet değişimindeki politik eğilimlere uygun baskı ve denetimlerin değiştiği ülkemizde, İ.D.T.'lerinin ana amaçları bu nedenle bir tarafa itilmiştir. Zaman zaman çok partili koalisyonlarda politik amaçları için çekişme konusu haline getirilen İ.D.T.'lerinin ne

gerekçe ile olursa olsun yürütmeyi elde bulunduran siyasi örgütlerden bağımsız çalıştırılmalarının yolu bulunmalıdır. Aksi halde önerilen tüm örgütsel değişimler mevcut yapıya yama niteliğini taşıyacak, soruna herhangi bir çözüm getiremeyecektir. Bu düşünce ile ilke; yatırım plân ve programları ve üretime ilişkin denetimin hükümetten nisbeten bağımsız teknik ihtisas organları eliyle yürütülmesidir.

b) Hesapların denetimi ve İ.D.T.'lerinin ibrası sözkonusu olduğu zaman Anayasanın 127./3 maddesinde belirtilen esastan hareket edilecektir. Buna göre İ.D.T.'lerinin yasama organınca (bizzat) denetlenmesi gerektiği açıktır. Anayasanın İ.D.T.'lerinin denetimi konusunda genel ve katma bütçeli idarelerin denetimini gerçekleştiren ve onun adına çalışan sayıstandan da öte, denetim işlevini doğrudan doğruya yürütmesi asıldır. Böylece Yürütme Organının olumsuz etkilerinden ve müdahalesinden kurtulamayan İ.D.T.'lerinin korunmak istendiği açıktır. Bu nedenle, denetimin yasama organına doğrudan bağlı olması ve İ.D.T.'lerinin özerkliğinin politik girişimlerden korunması ilkesi değişim stratejisinde hakim olmalıdır.

II- ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM ÖNERİLERİ VE ELEŞTİRİLERİ

Özellikle 1970 yıllarından sonra olumsuz yatırımlar; kaynak israfı ve finansman açıkları nedeni ile büyük bir sorun olan İ.D.T.'lerine ilişkin örgütsel reform girişimlerinde bulunulmuştur.

1) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Reformu Stratejisi ve Değerlendirilmesi

11 Aralık 1972 tarihinde yayınlanan bir kararname ile üstün verimlilik ve etkinlik sağlamak, kaynak artışı yaratmak amaçları ile kendini yenileyeceği iddia edilen bir yapı önerilmiş, ancak daha önce belirttiğimiz gibi hükümetin istifası ile bu kararname uygulamaya konulamamıştır(115). Reform stratejisine göre İ.D.T.'lerinin tümünü yönetecek merkezi organlara ihtiyaç sözkonusudur. Bu amaçla başbakanlığa bağlı olarak oluşturulacak ve çalışacak "Devlet Teşebbüsleri Yüksek Kurulu" ve "Devlet Genel İdaresi" adları altında iki organın kurulması önerilmiştir.

Genel İdare, Genel Muhasebe Kanunu sınırları içinde katma bütçeli bir birim olarak çalışacak, koşulların gerektirmesi halinde idareye bir döner sermaye de tahsis olunabilecektir(116). Bu kuruluşun ana işlevi finansman ve teknik konularda genel gözetim ve K.İ.T.'leri arasındaki eşgüdümü sağlamaktır.

Devlet teşebbüsleri Genel İdaresi kendisine bırakılan kamu mal varlığını ve malî imkânlarını ve gelirlerini idareye bağlı olarak kurulacak ve çalışacak devlet holdingleri vasıtası ile işletecek ve işlevlerini bunlar yolu ile gerçekleştirecektir. Devletin K.İ.T.'leri yolu ile yapacağı üretim, ya-

(115) Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu Stratejisi 11 Aralık 1972 Tarih, 14388 Sayılı Resmî Gazete. Bu reform stratejisi K.İ.T.'lerinin büyük bir bölümünü oluşturan İ.D.T.'leri düzene sokmak amacına taşıyordu.

(116) Aysan, Genel İdarenin Başbakanlığa Bağlanması ve Katma Bütçe ile Muhasebe-i Umumiye Kanunu Hükümlerine Tabi Tutulmasını Stratejinin en olumsuz yönü olarak görmektir. Yazar'a göre, bu idareye bağlı bulunacak sektör holdinglerinde bağımsız ve hızlı karar isteyen işletmecilik problemlerini, muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerinin etkisinde yavaş işleyecektir. Aysan, Mustafa a.g.e., s.134.

tırım, piyasa düzenleme ve bu amaca ayırdığı tüm mallar ve bütçe, genel idare hesaplarında görülecektir.

Genel idareye bağlı olarak ve onlar eli ile işletilecek devlet holdingleri ise tüm K.İ.T.'lerini kapsayacak ve bu holdingler Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak kurulacak sermaye şirketleri aracılığı ile işletmeler olarak çalışması sağlanacaktır.

Bu şirketlerin kuruluşuna ilişkin (özel ya da karma nitelikte) bir açıklık stratejide yer almamıştır.

Öte yandan sektörlere bağlı olarak faaliyet gösterecek ve ilgili bakanlıklara ilişkin sektör holdingleri yolu ile bakanlıklarla işletme faaliyetlerinin birbirinden ayrılması sağlanacaktır(117).

Sektör holdinglerinin ilgili bakanları başbakanın başkanlığında bir kurul oluşturacaklar ve "Devlet Teşebbüsleri Yüksek Kurulu" adını taşıyacak bir organ tüm K.İ.T.'leri arasında ve üst kademede eşgüdümü sağlayacak fiyat yatırım politikaları ve genel tarifelerin hükümet politikasına uyumunu sağlayacak önlemler alacaktır. Bu yolla kurulan bir hiyerarşik düzeni başbakan devlet teşebbüsleri yüksek kurulu genel idaresi sektör holdingleri ve işletmeler oluşturmaktadır. Sektör holdinglerinin bağlı olduğu bakanlar, holdinglerin ilişki ve eşgüdümünü devlet teşebbüsleri yüksek kurul aracılığı ile

(117) Sektör Holdinglerini ilgili bakanlıkla ilişkisi ve bunun derecesi tartışma konusu olmuştur. Bu konudaki belirsizlik nedeni ile strateji eleştirilmiş ilgili bakanlar yerine sistemin bir ucundan hükümete bağlanmak isteniyorsa (Devlet İştirakleri Bakanlığı) kurularak holdinglerin ona bağlanması ve Devlet Teşebbüsleri genel idaresinin görevlerinin bu bakanlığın merkez teşkilatına verilmesi önerilmiştir.

ve kanunla belirtilecek biçimde gerçekleştireceklerdir. Böylece yeni sistemde her seviye bir alt seviyeyi denetleyecek ve yönetecektir.

Bu düzende devlet holdinglerine bırakılan işlevler ise, personel eğitimi, araştırma ve plânlama, metod geliştirme-örgütlenme, personel dayanışması ve işbirliği, yatırım işleri, projelendirme, ihale ve mühendisliktir.

Bu arada holdinglere bağlı işletmecî sermaye şirketlerinin hedefleri de, üretim girdi ve çıktılarını kullanmak ve üretimi verimli bir biçimde gerçekleştirmektir. Ancak bunları yaparken devlet holdingleri 440 sayılı kanunda belirtilen kalite ve verimlilik kriteri açısından sorumlu tutulacaktır(118).

Konumuz açısından, personel statüleri, ücret ve maaş yönetimi hususunda önerilen yapının üst kademesi devlet tescübüsleri genel idaresinin devlet memurları kapsamı içinde düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Buna göre personelin işe alınma, atama ve değiştirilmesinde 657 sayılı Devlet memurları kanunu geçerli olacaktır.

Devlet Holdingleri seviyesinde ise reform stratejisi ayrı bir personel rejiminden söz etmiş ancak bunun ne olacağını açık hatları ile ortaya koymamıştır.

Sermaye şirketleri seviyesinde ise çalışanların özel hak kurallarına göre çalıştırılacakları esas benimsenmiş görünmektedir.

(118) Holdingler bu durumda mal ve hizmet üretimini hisseleri kendilerine ait işletmecî sermaye şirketlerine bırakmaktadır. Özel ve yabancı sermaye bakanlar kurulu kararı ile holdinglere ortak olabilecektir. Sermaye şirketlerinin faaliyetlerinden Holdingleri sorumlu tutmak örgüt ilkeleri ile gelişmektedir. Denetimin daha iyi yapılabilmesini sağlamak için başka bir yol bulunabilirdi.

IRI (İtalyan İDT Holding'i Endüstriyel Kalkınma Enstitüsü)nün bir örneği(119) örnek alındığı anlaşılan reform stratejisi İ.D.T.'lerinin bürokratik yapısına esneklik getirmek çabasıdır. Denetim konusunda da personeldeki üçlü ayırma uygun bir biçimde Genel İdare Denetimi Sayıştayca; Devlet holdingleri denetimi 468 Sayılı yasaya benzer biçimde yasa organı adına Yüksek Denetleme Kurulu tarafından; sermaye şirketlerinin ise özel denetçiler yolu ile yapılması esas kabul edilmiş gibidir. Değişik aşamalarda değişik örgütsel yapı ve süreçlerden oluşan stratejinin saptadığımız ilkeler ışığında değerlendirilmesi gerekir(120).

Reform Stratejisinin Değerlendirilmesi

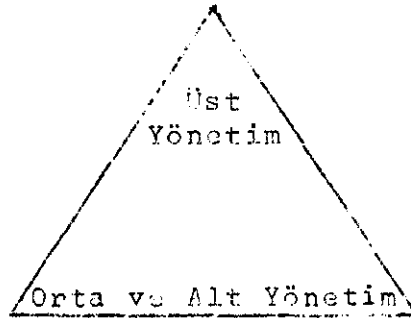
1972 Aralık Reform Stratejisi ilk defa holdingleşme gereği üzerinde durarak İ.D.T.'lerine özerk nitelik kazandırmak isteyen bir girişim olarak görünmektedir. Ancak bu yapı merkezi, bürokratik sistemin kademelendirilmesinden başka bir şey getirmiş sayılmaz. Çünkü stratejinin ikinci aşamasında İ.D.T.'leri bağlı oldukları bakanlıklar içinde "sektör sınıflandırılması" yolu ile bürokratik yapı, özel hukuktan alınan

(119) Gerçekten IRI modelinde de ilgili Bakanlıkların tüm görevleri ve yetkileri devletin iştiraki olan tüm teşebbüsler İktisadi Devlet Teşekkülleri Bakanlığına devredilmiştir. Öte yandan kamu iştirakleri, ekonomik faaliyet gösteren özerk yönetimli kuruluşlar özel hukuka bağlı holdingler olarak iş görürler. Bu iki örgüt dışında Bakanlıklardan denetlenen sektörlerle ilgili genel kararların saptanmasında ve Devlet teşekkülleri Bakanlığının faaliyetlerinin eggedümünü sağlamak üzere, bütçe, hazine, endüstri, ticaret, çalışma ve sosyal sigorta bakanlıklarından oluşan bir devamlı komite vardır. IRI, Istituto o Per la Ricostruzione Industriale 1973 Faaliyet Raporu, "The Origins and Evolution of the Mixed Economy in Italy", The IRI Experience by Carlo Meriano Antalya, 14 Ekim Semineri.

(120) Eleştiri için Bkz.: Mustafa Aysan, "Türkiye'de Devlet İşletmeciliği", İşletme Fakültesi Yayınları, No.26, İstanbul, 1973 III. Bildiri.

holdinge uydurulmaktadır. Her sektörel holdingin başında bir yönetim kurulu bulunacaktır. Devlet holdinglerinin özerk ve verimli çalışması, bakanlığa bağlı olmaları nedeni ile pek zordur. Holdingler üzerindeki baskılar bugünkü düzeyde sürüp gidecektir. Bu durum onlara bağlı sermaye şirketlerinin bağımsızlığını ve etkinliğini de kaçınılmaz olarak etkileyecektir. Bakanlık seviyesinden başlayarak holdingler ve işletme seviyesine kadar bürokratik ve siyasi tercihler yansiyacaktır. Ayrıca holdinglere nihai sorumluluğu yüklemek ve uygulamadaki yetkiyi sermaye şirketlerine bırakmak örgüt ilkelerine uymaz (Scalar principle). İşletmelerin girdi, üretim süreci ve çıktıdan sorumlu olduğu bir yapıda, yatırım, karar, planlama, mal geliştirme ve ihale gibi konularda Holdingi yetkili kılmak, işletmenin çalışma koşullarını olumsuzlaştıracaktır. Oysa özerk bir işletmede esas olan aynı örgüt içinde bu işlevleri yerine getirmek olmalıdır.

Politikalar ve Stratejiler



Uygulama
ve
taktik

Farklı iki örgütte toplanan karar verme ve uygulama işlevleri örgütlerin yerinden yönetimine olanak vermeyecek ve merkezi idarenin denetimi ve korkusunu kaldırmayacaktır.

Melen hükümeti Reform Stratejisinin en ilginç yönü, İRI modeline benzer biçimde sektörel holdingler üstünde eşgüdümü sağlaması istenen "Devlet Teşebbüsleri Yüksek Kurulu"nun getirilmiş olmasıdır. Başbakanın başkanlığında ilgili bakanlardan oluşan bu kurulun fiyat, yatırım ve tarife konularında

genel politikaya uygunluğu sağlaması alt kuruluşları önemli ölçüde sınırlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Çünkü bu tür bir kuruluş hükümetin Anayasaca istenmemiş denetleme gücünü arttırıcı bir özelliktedir. Esgüdüm sağlayacağı da pek şüphelidir.

Benzer gerekçelerle "Devlet Teşebbüsleri Genel Kurulu" da gereksiz bir bürokratik kuruluş gibi görünmektedir. Genel Muhasebe kanunu esaslarına göre katma bütçeli bir kamu kuruluşunun kamu varlıklarını ve fonları devlet holdingleri eli ile kullanıp, işlevlerini bu yolla yerine getirip getiremeyeceği düşünölmelidir... Holdinglerin faaliyetlerinden gözetim ve izleme sonunda Genel İdarenin katma bütçe ilkeleri içinde sorumlu tutulması ise uygulamada bir anlam ifade etmeyecektir. Bir yanda özel hukuk hükümlerine uygun faaliyet gösterecek holdingler, diğer yanda ise onları gözetecek bir bürokratik yapı ne ölçüde etkin olabilir? Örgütsel yapıları ve çalışanların personel statüleri açısından birbirine benzemeyen içiçe geçmiş kuruluşlarla yönetilmeleri "değişim ilkeleri" olarak saptadığımız hususlara aykırı düşmektedir. Ayrıca öneri, hükümetin bugün sakıncalı görölen siyasi ve idari müdahalesini arttıracak, yasama organının denetim görevini yürütmesini engelleyecektir.

Strateji, çalışmamızın konusu olan ücret ve maaş yönetimine de herhangi bir çözüm getirmekten uzaktır. Herne kadar işletme personeline üretkenlikleri ve kârlılık durumuna göre değişen esnek ve olumlu personel rejimi uygulanacak ise de aynı anda yürütme organının etkisini arttıracak girişimler de sözkonusudur. Bu tür bağımlılık işletmelerin bugün İ.D.T.'lerinde olduğu gibi "bürokratik patoloji"yi de getirebilir. Ücret ve maaş yönetiminin esaslarında açıkladığımız öze ilişkin konular rahatlıkla arka plânda bırakılabilir. Nitekim bugün yaptığımız değişik personel statülerine sahip İ.D.T.'lerin sü-

rüp gideceği anlaşılmaktadır. Oysa esneklik üretim ve kârlılığı sağlayacak ve daha önce esaslarını açıkladığımız personel sistemine ücret ve maaş yönetimine de teşmil edilmelidir.

2. Tarım Bakanlığının Önerisi ve Değerlendirme:

Bugünkü Devlet Teşebbüslerini daha etkin bir duruma getirmek üzere(121), Tarım Bakanlığı teşebbüsleri, sektör holdingleri altında toplamayı ve ilgili bakanlıklara bağlamayı önermiştir. Nödele göre sektör holdingleri, "Maden ve Enerji; Ulaştırma ve Haberleşme, Banka ve Sigortacılık, İmalat, İnşaat, Tarım, Orman" olmak üzere gruplandırılacaklar, Bakanlar Kuruluna bağlı bir koordinasyon kurulu aracılığı ile eşgüdümü sağlanacaktır. Holdinglerin sektörler içindeki eşgüdümü de holding yöneticileri ve ilgili bakanın zaman zaman bir araya gelerek görüşmeleri ve ortak çözüm getirmeleri yolu ile gerçekleşecektir. Bu arada sektör holdingleri üzerinde Bakanın siyasi baskısının kanun yolu ile sınırlandırılması gerektiği de ileri sürülmüştür. Görüldüğü gibi önerilen değişim mevcut sistemden fazla ayrılmadan ekonomik koşullara nispeten uygun olarak gerçekleştirilebilecek bir öneri olarak görünmektedir. Ancak, İ.D.T.'lerinin içinde buldukları sorunları çözmekten uzaktır. Daha önce saptadığımız ilkeler açısından sakıncaları şöylece sıralanabilir:

(121) Erim Hükümeti programında Kamu İktisadi teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak genel ve ortak ilkeleri saptamak için 2.5.1971 gün ve 7/2361 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Sadık Baklacioğlu'nun Başkanlığında "K.İ.T. Reform" komisyonu kurulmuştur. Daha sonra bu komisyona bağlı olan alt kurullar Merkezi idaredeki görüşleri saptamaya yönelmiş ve ilişikteki "sektörel holding" görüşü Tarım Bakanlığı tarafından K.İ.T. Reforma Komisyonu raporunda verilen cevap nedeni ile ortaya çıkmıştır (İlgili Rapor, 1972). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonunun Sektör Holdingleri hakkında hazırladığı Rapor.

a) Bakanlıklara bağılı Sektör Holdinglerindeki yürütme organına bugün eleştirilen siyasi ve idarî müdahalelerde yasal sınırlamalar getirilse bile önlenemeyecektir.

b) İlgili Bakanlığa bağılı olarak çalışacak sektör holdinglerinin yatay ve dikey farklılaşmaları (Horizontal-vertical differentiation) eşgüdümü zaman zaman zorlaştıracak, sektörler arası eşgüdüm ise bakanlıklar arası bir örgüt tarafından sağlanamayacaktır; bugünkü düzensizlik sürecidir. Gerçekten eşgüdüm ve reorganizasyon tipinde, bakanlıklararası nitelikteki kuruluşların bugüne kadar etkin bir biçimde çalışmadığı, kuruluşlara organik bir biçimde bağlanmadığı düzenlemeler başarılı olamamıştır(122).

c) Bütün reform stratejisinde sektörel holdingler iç ve dış denetimlerinin nasıl yapılacağına ilişkin açıklık yoktur.

Anlaşıldığına göre sektör holdinglerinin, tüm müessese ve işletmelerinin bugünkü sistemde olduğu gibi Başbakanlığa bağılı yüksek denetleme kurulu aracılığı ile yapılması sözkonusudur. Bu durumda bürokratik yapı, sektörel holdingler ve işletmeler gibi üç ayrı tipte örgütün aynı biçimde denetlenmesi gerçekleştirilmek istenecektir. Bu tür bir denetleme, verimlilik ve kârlılık denetiminden uzak, bugün yapıldığı gibi yalnızca kanuna uygunluk ve yolsuzluk denetiminden başka bir şey olmayacaktır. Kalda ki haberleşme sisteminin ve rapor akışının sağlanamadığı İ.D.T.'lerinde yüksek denetleme kurulunun üç ayrı kademede denetim yapmaya elverişli olmadığı açıktır.

(122) Bu konuda eşgüdüm ilkeleri ve yöntemlerine ilişkin düşünceler için Bkz.: Joseph Litterer, The Analysis of Organization (John Wiley and Sons Inc., New York, 1973, s.448 vd). Eylemlerin bağlanması ve eşgüdümün bu yolla sağlanması yatay ve dikey ilişkilerde açıklanmaktadır.

d) Denetleme ötesinde İ.D.T.'lerinin sektörel holdinglerce ibra edilmesi de düşünülmemiştir.

Bu durumda en alt kademelerin hesaplarının tetkiki ve ibra edilmesi belki de kaçınılmaz olacak (Anayasa Madde 127) ve bu işlem Parlamento Karma Komisyonunca yapılacaktır. Ancak bugünküne nazaran daha karmaşık yapıda olacak holdingler, teşebbüsler ve müesseselerin, başbakanlığa bağlı yüksek denetleme kurulunun raporuna dayanılarak ibra edilmesi sistemi daha kompleks ve uzun bir süreç haline sokacaktır.

e) Her ne kadar sözcük olarak holding deyimi seçilmişse de bunun gerçekte İ.D.T.'lerine özerklik kazandıramıyacağı tersine, sektör holdinglerinde İ.D.T.'lerinin sayılarının nispeten az olması nedeniyle yetkilerin daha merkezileşeceği ve bürokratik yapının daha hakim olacağı söylenebilir.

f) Merkezi idare - sektörel holdingler - teşebbüsler kademelerinde yeni örgütsel birimler kurulacağı için bugün bir sorun olan personel sayısındaki fazlalık (aynı hizmetin pek çok sayıda insan tarafından görülmesi sorunu) büyüyecek ve iş dağılımı ile personel dağılımı arasındaki denge giderek daha da bozulacaktır. Bu arada Bakanlıklara bağlı Sektör holdinglerindeki teşebbüslerin bazı bakanlıklarda az, bazı bakanlıklarda fazla olması - bakanlıklar arası eşgüdüm ve personel sayısını da etkileyecektir. Ayrıca koalisyon hükümetlerinin hakim olduğu zamanlarda siyasi partiler sahip oldukları bakanlıklara bağlı holdinglerin genişliği ölçüsünde nüfuz sahibi olabileceklerdir.

Böylece doğabilecek personel sayısındaki kabarma teşebbüslerin câri giderlerini arttıracak, yetenekli personele gerektiği ücret verilemeyeceği için personelin etkin çalışması sağlanamayacaktır. Öyle anlaşılmaktadır ki, bugünkü perso-

nel statü farklılıkları ve ücret ve maaş yönetimine ilişkin sorunlara da çözüm getiremeyecektir.

g) Önerilen stratejide her ne kadar yedi ana sektör holding'i düşünülmüş ve bunların konularında ihtis-
aslaşmış bakanlıklara bağlanmaları istenmişse de bazı holding-
lerde bu durum pek kolay olmayacaktır. Çünkü holdinglerin
karışık yapıları nedeniyle bir değil birden fazla bakanlığa
bağlanmaları sözkonusu olabilir. Bu durumda ilgili bakanlık-
ların sektör holdinglerine müdahalesi siyasi, idari çatışma-
lara ve personelin güvenlik içinde etkin çalışabilmelerine
engel olabilir. Sorunun çözümlenmesi için gereksiz örgütler
ve yapay yeni sektörler kurulması yoluna gidilirse sonuç hiç
de başarılı olmaz.

h) Bugün karşılaşılan en büyük zorluklardan biri olan
İ.Ö.T.'lerinin yatırımlarının yararlılığını sağla-
mak ve ekonomik kalkınmaya katkı konusunda ne yapılacağı öne-
ride açık değildir. Sektör holdingleri içinde yatırımların
dengeli ve bugünkünden daha düzenli olacağı söylenebilir. An-
cak sektörler arası yatırım sorunlarıyla karşılaşıldığında
yine politik tercihler ve baskılar, yatırımların seçiminde de
rol oynayacaktır. Merkezi yürütme organının daha etkin kılın-
masının doğal sonucu olarak politik baskıların artması beklen-
melidir.

Finansman bakımından güçlü olan sektör holdingleri ile
güçsüz durumda olacak sektör holdingleri arasında eşgüdümün
nasıl sağlanabileceği konusuna da açıklık getirilmemiştir.
Öyle anlaşılmaktadır ki sektörler arası, eşgüdüm yine bakan-
lar kurulunca yapılacaktır. Ve bugünkü koşullarda bir değişik-
lik mümkün olamayacaktır.

i) Personel yönetimi uygulamaları ve daha özel olarak

konumuz ücret ve maaş yönetimi açısından getirilen

çözümün ne olduğu pek belirgin değildir. İnsangücü planlaması, işe alma, yetiştirme ve diğer personel yönetimi öğeleri açısından sorunların her sektör düzeyinde çözümlenmeye çalışılacağı anlaşılmaktadır. Bu durum daha önce gördüğümüz ücret ve maaş yönetimi ilkelerine uygun görünüyorsa da uygulamada bu tür bağımsızlığın sağlanabileceği şüphelidir. Çünkü merkezi hükümetin bu denli yetkili olduğu örgüt sisteminde ücret ve maaş yönetiminin holding ilkelerine uygun olarak - yalnızca bir sektörle sınırlandırılabilceğini söylemek zordur. Bürokratik yapı için içinde olduğundan farklı statü ve uygulamalara ortak bir çözüm getirilmesi zamanla istenecektir. Bu ise gerçekleştirebilecek mekanizmada ve Reform Stratejisinde görülmektedir.

Görüldüğü üzere bu anlamda sektör holdinglerini esas

alan bir reform stratejisi, gerçekte İktisadi Devlet Teşek-

külleriyle, müessese ve iştiraklerin ülke ekonomisine yararlı

olabilmesi için özerk bir biçimde gereklere uygun olarak yöne-

tilmelerini mümkün kılan bir örgütsel değişimi önermemektedir.

Bu tür bir değişim kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde ça-

lışmaya ve sermaye birikimine yardım etmeye yetmeyecektir.

Ana değişim ilkelerinde saptadığımız özelliklerden yalnız

Devlet holdinglerindeki esnek yönetim dışında, herşey daha

merkezi bir yönetimi davet eder niteliktedir. Durum böyle o-

lunca, İ.D.T.'lerinin çalışma düzeni ve amaçlara uygunluğu

iktidardaki politik görüşlere paralel olmak zorunda bırakıla-

caktır. Sık sık iktidar değişikliği olan ülkemizde bu tür mü-

dahaleler sonucu verimlilik ve kârlılık amacının gerçekleştirile-

ceği şüphelidir.

3) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Reform Komisyonu
Önerisi ve Değerlendirme:

(Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tek Holding Altında,
Bütünleştirilmesi Modeli)

Bu model sektördeki holdinglerin bağlı oldukları bakanlıklar aracılığıyla yürütülmesi ve esgüdülerinin sağlanması yerine kamu teşebbüslerinin tek bir holding'e toplanması ve daha merkezi bir organ altında birleştirilerek tek elden gözetim ve denetimlerinin yapılması gerektiği fikrine dayanmaktadır(123). Sektörel holdinglerdeki birden fazla kademele- rin dikey farklılaşma ve bürokratik sorunlar yaratacağı gerekçesiyle holdingleri ayrıca sektör bazında toplamayı gereksiz görmüş, aslında her birini holding niteliğinde kabul ettiği müessese ve iştirakleri, bir tek kuruluşa bağlamak istemiştir. Bu kuruluş finansman, denetim, yatırım sıralaması ve öncelikleribakımından, merkezi bir organa bağlanmaktadır. Bunu yapmak suretiyle de K.i.T.'lerinin Reform Komisyonu, Bakanlıkların politik etkilerini en az düzeye indirme amacını gütmüştür. Kamu teşebbüslerinin en üst organı Devlet Teşebbüsleri birliği adını almaktadır. Kendi özel kanununda gösterilen sınırlamalar dışında, özerk, tüzel kişilik sahibi ve tamamen özel hukuka bağlı olarak çalışacak, mal varlığı ile sorumluluğu sınırlanmış olacaktır. Burada dikkat edilirse birinci öncelinin genel idaresine benzer bir durum sözkonusudur. Ancak, önemli farklılık genel idarenin katma bütçeli ve genel muha-

(123) Model, 1971 de kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonunun raporunda önerilmiştir. Bu görüş Sadık Baklacioğlu tarafından muhtelif vesilelerle (seminerler) savunulmuş bulunmaktadır.

Sadık Baklacioğlu, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Verimlilik Açısından Hukuki Yapıları," a.g.e., s.30 vd.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu Devlet Planlama Teskilatı Müsteşarlığı, Ankara 1972.

sebe esaslarına uygun olarak çalışan bir kuruluş olmasına karşın D.T.B'nin daha özel hukuka yakın bir nitelik taşımasıdır. Bu modelde, merkezi en yüksek karar organı Devlet Teşebbüsleri Birliği Yüksek Kurulu adına taşır. Devlet Bakanının başkanlığında kurulan bu kurul, DTB yönetim kurulu ve yüksek seviyedeki devlet memurları ve işçi üyeden oluşmaktadır. Görevi, üst işletme politikalarını saptamak yatırım kararları ve yönetim kurullarını ibra etmektir. Bu kurula bağlı olarak çalışan DTB yönetim kurulu da bakanlar kurulunca atanacak üyelerin oluşturduğu kalkınma plânlarının hükümet ve yüksek kurulca saptanan esaslar dahilinde yürütülüp yürütülmediğini denetleyip gözetecektir. Bu organın da uygulayıcısı durumunda olan kişi DTB başkanıdır. Profesyonel yöneticiler arasından seçilecek bu eleman kendisine bağlı yürütme kurulu aracılığıyla ve kurmay birimlerini vasıtasıyla teşebbüsleri fonksiyonel kuruluşlar olarak yürütmeye çalışır. Bu sistemde teşebbüslerin TÜZEL kişilikleri olduğu ve daha geniş özerklikle çalışabilecekleri 3. ve 4. kademede üniteler olarak görev görecekları belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Bakanlar Kurulu ile DTB nin alt kademeleriyle ilişkiyi sağlayacak, kişi bir devlet bakanıdır.

Böylece, bakanlar kurulunun denetim ve gözetimi biraz daha ileriye götürülmüştür. Devlet Bakanlığına bağlı olarak görev yapacak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, bir alt kademe olan DTB'ni denetleyecek DTB'de daha alt kademelerin denetim ve gözetiminden sorumlu olacaktır. Ayrıca, her ilgili Bakanlık gerekli gördüğü zamanlarda konularına giren hususlarda İ.D.T.'lerini denetleyebilecekler, görüş ve isteklerini ana politik kararlarını almak durumunda bulunan DTB yüksek kuruluna götürebileceklerdir. Bu öneride getirilen bir yenilikte yasama organının denetiminin en çok DTB yöneticilerini ibra etmekten ibaret olduğudur. Teşebbüs ve alt kademeler DTB tarafından denetleneceğine göre yasama organının daha alt kademelere inmesinin gereksiz olduğu düşünülmüştür.

Reform stratejisinin değerlendirilmesine geçmeden önce bir konuyu saptamakta yarar vardır. O da az gelişmiş ülkelerdeki bürokratik yapıdaki organların bir sistematikten uzak, yalnızca boşluklar doldurma amacına yönelik olduğudur(124). Merkezi sistemde aksaklıklar doğunca, onun çözümünü az gelişmiş ülkelerin çoğu daha çok merkeziyetçi bir sisteme yönelmekte aramışlardır. Bu durumda sisteme getirilen, her değişikimin yeni gereksinimleri aranmış ve kendi içinde tutarlı imiş gibi gösterilmeye çalışılmıştır. Böylece bir kısır döngü içinde kuruluşların kendilerinden beklenen amaçlardan, gün geçtikçe uzaklaşmaları kolaylaştırılmıştır.

Değerlendirilmesi:

a) Görüldüğü üzere reform önerisi İ.D.T.'lerinin hükümetle olan ilişkilerini düzenleyici kuruluşlar getirmiştir. Oysa, ana ilkelerde belirtildiği üzere İ.D.T.'lerinin sorunları herşeyden önce işletme seviyesinde kuruluş, çalışma ve amacı elde etmeği sağlayacak bir organizma gerçekleştirmekle mümkündür. Bu organizmanın açık sistem kuramında belirtildiği üzere rastgele düzenlenmiş usul ve sistemlerle çalışan yapıyla elde edilmesi olanaksızdır. Teşebbüslerin hükümetle olan ilişkilerini düzenlemek için kuruluşların sayısını ve görevlerini arttırmak yetmez. Çünkü bürokratik yapıda politik gücü azaltıcı tamponlar devlet mekanizmasının etkisini azaltmaz, ancak bürokrasinin yetki ve sorumluluk dağılımını arttırır. Bu yolla da ilgililerin yetkilerini kullanmada ürkekliklerine yol açar ve süratli kararların alınmasına engel olur.

(124) Fred Riggs, Administration in Developing Countries, (Houghton Mifflin Co. Boston: 1964), s.260 vd. Olması gereken ve örgütsel yenilenme ve değişimin nasıl kurumlaştırılacağı konusunda bkz.: Erkan Ali Eke, "Bir Kavramsal Çerçeve ve Yönetim Tekniği Olarak Örgütsel Değişim", Anma İdaresi Dergisi, (Haziran 1976), Cilt 9, s.2.

b) Kamu teşebbüslerinin devlet bakanının gözetiminde olması herne kadar bakanlıkların siyasi etkilerini azaltacak nitelikte ise de ve teşebbüs üst yöneticilerinin atanmasında DTB'nin rol oynamaması nedeniyle tarafsızlık varsa da, başbakana bağlı bir devlet bakanının siyasi müdahaleden uzak işgörmesini beklemek fazla iyimserlik olur.

DTB yüksek kurulunun tüm işlevlerini bu arada personel politikasına saptaması ilginç bir çözüm olmakla beraber bazı sorunlar doğuracak niteliktedir. Her şeyden önce konuların çeşitliliği, gözetim ve denetim alanının genişliği nedeniyle tüm kuruluşların eş güdümünün sağlanması bir yerde olmak dışıdır(125). Bu tür bir eşgüdüm ileri teknoloji ve bilgi işleri tekniklerinden yararlanan gelişmiş ülkelerde bile henüz gerçekleştirilmiş olmadığı gibi değişik sektörlerde konularda büyük farklılık ta gösterirler.

c) Denetime getirdiği en önemli özellik; Teşebbüsler denetiminin holdingler seviyesinde tutulmasıdır. Ancak, holdinglerin denetimi bugün olduğu gibi iki başlı (yürütme ve yasama) organı olan yüksek denetleme kurulu aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Sonuçta bir değişiklik olacağı şüphelidir. Yüksek denetleme kurulu holdingleri, holdingler teşebbüsleri, teşebbüsler ise müesseseleri denetleyecekler, denetimin dikey kapsamı dar olacak ancak denetleme kademeleri artacaktır.

d) Konumuz olan ücret ve personel statüleri, ücret ve maaş yönetimi açısından tek holdingin bugünkü durumu göre daha olumlu olduğu söylenebilir. Çünkü daha önce sapt

(125) Bu konuda bakınız: J.Gibson, Ivanovich J.Donnelly; J.Organizations (Structure, Processes, Behavior) (Business, Publications.Ic.Dallas, 1973), s.141 vd.

tadığımız ücret ve maaş yönetimlerinde gördüğümüz aşırı farklılıklar tek tip ve birbiri ile gelişmeyen personel politikaları ile ortadan kaldırılabilir. Ancak, bu politikaların teşebbüsler düzeyinde ve büyük düzensizlik gösteren toplu sözleşmelerde ne ölçüde başarılı olacağı şüphe götürür.

Buna rağmen bugünkü sisteme göre, daha adil ve çalışanların yararına bir düzen getireceği ve birçok sakıncaları ortadan kaldıracağını söylemek gerekir.

III- İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİNDE ÜCRET VE MAAS YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞİŞİM NASIL OLMALIDIR?

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ücret ve maaş yönetimine ilişkin sorunların örgütsel ve yönetsel uygulamaların bütünü içinde değerlendirilebileceğini ve çözümleneceğini belirtmeye çalıştık. Bu konuda son yıllarda önerilen modelleri genel ilkeler açısından eleştirmiş bulunuyoruz. Ancak İ.D.T.'lerinin daha etkin çalışmasını ve amaçlarına uygunluğunu sağlayacak bir model önermek bu çalışmanın kapsamını aşar. Çünkü, açık sistem kuramına göre herhangi bir model, yalnızca bir alt yapının değil tüm alt yapıların ve işlevlerin (Finans, pazarlama, üretim, personel gibi) derinlemesine araştırılmasından sonra gerçekleştirilebilir. Başka bir deyimle bir örgüt modelinin geliştirilmesi ayrı bir çalışma konusudur.

Bu aşamada yapılabilecek olan, bütünün parçalarından birinde ücret ve maaş yönetimi elde edilen bulgulardan ve ilkelerden, İ.D.T.'lerinin amaçları ile bağdaşanları saptamaktır. Böylece örgütsel model ve genel çözüme etki yapacak faktörler ortaya konabilecektir. Bu faktörler ise yeni bir çalışma yönteminin oluşmasında katkı sağlarlar.

1) Bulgular göstermiştir ki 440 sayılı yasanın amaçlarına uygun olarak ticari ve sınıai hayatın esnekliğine uyabilen kârlı ve verimli çalışmalar beklenen İ.D.T.'lerin ücret ve maaş siyasetinde tamamen özgür bırakılmaları gerekmektedir.

2) Bu nedenle kâr amacı güdenler ve yalnızca kamu hizmeti gören İ.D.T.'ler birbirinden ayrılmalı, bu ikinciler kamu kurumları olarak kârlı çalışmaları sosyal hedeflerine nazaran ikincil amaç olması nedeni ile personel statüleri ayrıca düzenlenmelidir. Çünkü bunların sosyal hedefleri ağır basmakta, ticari-kârlılık hedefleri özerk bir personel rejimi kurulmasını engellemektedir.

3) Ticari amaç ve özellikleri ağır basan İ.D.T.'ler ise (Etibank, Sümerbank, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Kurumu, Türkiye Petrolleri A.Ö. gibi) daha önce açıklamaya çalıştığımız örgüt, işletme, ücret ve maaş sistemine uygun olarak yürütülmelidir. Başka bir deyimle kârlılık ve verimliliğe bağlı olarak saptanacak ve liyakat esasına göre belirlenecek bir yönetim biçimi bu kuruluşlarda hakim olmalıdır.

4) Bu amaçla gerçekleştirilecek bir örgüt değişim sistemi içinde İ.D.T.'ler için merkezi bir toplu pazarlık kurumu kurulmalı, merkezde saptanacak ekonomik verilere göre toplu sözleşme görüşmeleri uzman kadrolarca yürütülmelidir. Böylece ampirik araştırmamızda saptadığımız rejim ve statü farklılıklarından doğan çıkar çatışmaları ortadan kaldırılabilir, verimliliği ve üretkenliği esas alan bir yönetim biçimi gerçekleştirilebilir.

5) Yöneticilerin girişimciliğini sağlamak ve işletmelerin üretimliliğini arttırmak amacı ile kârdan prim ve diğer özendirici önlemler getirilmelidir.

6) Toplu sözleşmelerin sürelerinin yeniden düzenlenmesi, bitiş ve başlangıç tarihlerinin birbirine uygun olmasının sağlanması yanında siyasi organların ücret ve maaş yönetimine müdahaleleri önlenmelidir.

7) İ.D.T.'lerdeki işgücü sayısı ve kademeler arası dengesizlik, işe göre niteliksiz personel, yüksek devir, özerk işletmeler yönetimince ortadan kaldırılmalı ve böylece düşük ücretin yarattığı verimsizlik engellenmelidir.

S O N U Ç

Araştırmamız Türk ekonomik kalkınmasında ve sosyal refahın yükselmesinde önemli bir yer işgal eden i.D.T.'lerinin ücret ve maaş yönetimi açısından sorunlarını ortaya koymuş bulunmaktadır. Kamu ve özel girişimcilerin beraber çalışacakları bir düzende, i.D.T.'lerinin işletme düzeyinde örgüt ve yönetim süreçleri saptanırken şu gözlemler yapılmıştır:

Öncelikle açık bir sistem olarak ele alınan i.D.T.'leri örgütlerinin dış çevre ile sürekli ilişkilerinin varlığı ve 440 Sayılı yasa da belirlenen amaçları (kârlılık, verimlilik ve fon yaratma gücü) onları özerk olmaya zorlamaktadır. Bu özerklik örgütlerin sürekli değişim ve gelişimini sağlayacak ve tüm işlevlerin bir bütünlük içinde sürmesini mümkün kılacaktır. İşte sistemde ayrılmaz bir alt yapısı olan ücret ve maaş yönetimi de böyle bir anlayışla incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Çalışmamız göstermiştir ki ücret ve maaş uygulamaları büyük bir karmaşaklık ve düzensizlik arz etmektedir. Değişik personel statülerine bağlı ücret ve maaş rejimlerinin varlığı amaçlarla çelişkili bir durum yaratmış, yapılan işe ve liyakate değil statüye bağlı ve işletme ilkeleri ile bağdaşmayan bir uygulamalar zinciri doğurmuştur.

Bu tür bir yönetimin denetimden uzak, siyasi ve idari etkiden korunmamış olması nedeni ile de İ.D.T.'ler eleman, kaynak ve işgücü israfına yol açmaktadırlar. Başka bir deyimle personel uygulamaları ana amaçlardan soyutlanmış bir gelişmiş güzel sistem içine oturtulmuş bulunmaktadır. Bu nedenle de sistemin üniteleri arasında kopukluk ve çelişki doğmuş, bunları ortadan kaldırmak için getirilen yasal değişikliklerde işi büsbütün karıştırmıştır.

Bu yargımızı destekleyecek ampirik araştırmamız açıkça göstermiştir ki:

a) İ.D.T.'lerinin değişik iş kollarında imzalanan toplu sözleşmelerde ücret ve sosyal yardım farklılıkları çok büyük boyutlara ulaşmakta ve işletmelerin kârlılığı ile bağdaşmayacak düzeye erişmektedir.

b) Aynı iş kolu içinde çalışan işletmeler de dahi ücret ve sosyal yardım farklılıkları istatistikî bakımdan anlamlıdır ve açıklanmaları işletme ücret ve maaş sistemleri açısından olanak dışıdır.

c) Aynı iş kolunda ve benzer işleri gören çalışanların ellerine geçen ücret ve sosyal yardım farklılıkları da çok yüksektir.

Böylece çalışma alanları, yatırımı ve üretimleri açısından ekonomimizin vazgeçilmez unsurları olan, İ.D.T.'ler bir ücret ve maaş yönetimi bunalımı içine düşmüş bulunmaktadır. Bu bunalımın ortadan kaldırılması ise yeni bir ücret ve maaş sisteminin amaçlar bütünlüğü içinde gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Bu sistemin iş kolunda ve iş piyasasında benzer işler için ödenen ücretler, işletmenin mali durumu, fiyatlar genel seviyesi, kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiş ücretlere ilişkin hükümler açısından tutarlı olması gerekmektedir. Ve sistemin temelinde işletmede çalışanların çalışmalarını karşılayan ve değerlendiren bir öz olmalıdır. Bu öz'le bağlı olarak geliştirilen ücret ve maaş yapısı ve yönetimi dengeli ve düzenli bir gelişimin garantisini teşkil eder. Böylece yöneticiler belirli ilkelere bağlanmış bir ücret ve maaş uygulamasında etkin ve çalışanlar arasında adil olma başarısını gösterirler. Ancak hemen belirtelim ki işletme ve çalışanlar açısından tatminkâr bulunacak dengeli bir ücret ve maaş yönetimi örgütün ana işlevleri olan finans, üretim ve pazarlamadan soyutlanamaz ve onlarla çalışmaması gerekir.

Bu temel düşünce altında ve ampirik bulguların ışığında İ.D.T.'lerin örgüt düzenlemelerine ilişkin önerileri değerlendirmeye çalıştık. Ücret ve maaş yönetimine getirilecek bir değişimin, genel örgütsel değişimin bir parçası olarak düşündüğümüzden öneriler çalışmamızın perspektifi içinde ele alındı ve eleştirildi. Böylece genel bir ücret ve maaş yönetiminin yaklaşımı biçimi ortaya konmaya çalışıldı. Ancak yeni bir örgütsel modeli önermek, inceleme kapsamı dışında bulunduğundan bu tür bir girişimde bulunulmadı. Böyle bir model bütün işlevleri içeren ve değişik örgüt kademelerindeki sorunları açıklığa kavuşturan ampirik bulgulardan yararlanan ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturur.

Araştırmamızın, bulguları, değerlendirmeleri ve önerileri açısından Devlet Teşebbüsleri üzerinde çalışan uzmanlara ve Akademik çevreye yararlı olmasını dileriz.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Abraham, Henry, J.: Government as Entrepreneur and Social Servant, Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1969.
- Adams, J. Satcy: "Wage Inequities, Productivity, and Work Quality", Industrial Relations, C.3, No. 1 (Ekim 1963), s.9-60.
- Akın, Mecdettin; Erdem, Kaya; Dinçer, Güven.: İktisadi Devlet Teşekkülleri Mevzuatı, Gerekçeli Açıklamalı. Ankara: Mars Matbaası, 1969.
- Albers, Henry.: Principles of Management. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1974.
- _____: Principles of Organization and Management. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965.
- Aray, Suat.: "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluşu, Gelişimi ve Düzenlenmesi Çabaları," Verimlilik Açısından Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri, Ankara, 1973.

- Ardant, Gabriel.: "The Measurement of Productivity in State Undertakings and Public Services", International Labor Review, Washington, D.C., (May 1958), s.434-452.
- Ashby, W. Ross, and Mesarovic, Mihajilo de' (ed). Views on General Systems Theory. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964.
- Aysan, Mustafa.: Türkiyede Devlet İşletmeciliği. İstanbul: İşletme Fakültesi Yayınları No. 26, 1973.
- Ball, R.E.: "Government Corporations and Bigness", Journal of Economics, 17 (April, 1955), s. 249-60.
- Balog, Nikola. Administrative Management of Public Enterprises. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1966.
- Bassett, Glen, and Harlow, Nelson, A.: "Keys to Better Salary Administration", Personnel C.44, No.2 (Mart-Nisan 1967) s. 23-30.
- Başar, Ahmet Hamdi.: "Devletçiliğin Tarihi Tekâmülü", Türkiye İktisat Mecmuası, (Şubat, 1948), Sayı.2.
- Beach, S. Dale.: Personnel (The Management of People at Work). London: The Macmillan Co., 1971.
- Belcher, David.: "Ominous Trends in Wage and Salary Administration", Personnel, C.41, No. 5 (ekim 1964).
- Bertalanffy, Ludwig von. General System Theory. New York: George Braziller, Inc., 1968.-

- Bobbitt, R.; Breinholt, R.; Doktor, R.; McNaul, J. Organizational Behavior. Englewood Cliffs; Prentice Hall, Inc., 1970.
- Bolay, Ayhan.: Kamü Tesisleri, İmalât Sanayi Alt Sektörleri
Ankara: DPT Yayınları, 1447-KD 300, 1975.
- Boratav, Korkut: Türkiye'de Devletçilik. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1974.
- Bozoğlu, Emin: İktisadi Devlet Teşekkülleri. Ankara: Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü, 1971.
- Buckley, Walter (ed). Modern Systems Research for the Behavioral Scientist. Chicago: Aldine Publishing Co., 1968.
- Carey, Jane P.C., and Carey, Andrew Galbraith. "Turkish Industry and the Five Year Plans," The Middle East Journal, (Summer, 1971), s.337-354.
- Chester, D.N. "Public Corporations and the Classification of Administrative Bodies," Political Studies, (February, 1953), s.34-52.
- Chin, Robert. "The Utility of System Models and Developmental Models for Practitioners," The Planning of Change. Edited by: Bennis, Warren G., Benne, Kenneth D., and Chin, Robert. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969.
- Chou, Yalun. Probability and Statistics for Decision Making
New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1972.

- Cillov, Haluk. Teorik ve Pratik İstatistik. İstanbul: İst. H.Yayınlarından No. 1186, Mayıs 1966.
- Citrine, Lord. "Problems of Nationalised Industries," Public Administration, No.4, (1951), s.317-332.
- Cohn, Edwin J. Turkish Economic, Social and Political Change. New York: Praeger Publishing Co., 1970.
- Dale, Ernest. Management Theory and Practice. New York: McGraw-Hill, 1965.
- Davis, C.Ralph. The Fundamentals of Top Management. New York: Harper Brothers, 1952.
- Derin, Haldun. Türkiye'de Devletçilik. İstanbul: Cituri Biraderler Basımevi, 1940.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. Aylık Fiyat İndeksleri Bülteni, Şubat 1973.
- Devlet Personel Sayımı, Temmuz 1965.
- D.P.T., Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları, 1975.
- Devlet Teşebbüslerinin İşletmeleri Hakkında Çimento Sanayii Grubu Raporu. Maliye Bakanlığı, 1960.
- Devlet Teşebbüslerinin İşletmeleri Seker Fabrikaları Grubuna Ait Rapor. 25 Mayıs 1961, Maliye Bakanlığı, Cilt I, 1961.
- Devlet Teşebbüsü olarak Azot Sanayii Aralık 1960 Tarih ve 154 Sayılı Kanununun 17 Mad. Gereğince Hazırlanan Genel Rapor.

Dicle, A. ve Dicle, Ü. "Sistem Kuramı ve Toplumsal Örgütlere Uygulanışı," Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 4 (Aralık 1969), s.89.

Dodd, C.H. Politics and Government in Turkey, Berkely, California: University of California Press, 1969.

Durdağ, Mete. Planlama Açısından Kamu Kesiminin Dengesi, İlkeler ve Uygulama. Ankara: DPT Yayınları 1286, 1973.

Economic Accounts of Government in Turkey, 1938, 1948, 1950, 1953, 1963, Ankara: DİE Yayınları 566-17, 1969.

Economic Accounts of Non-Financial Public Enterprises in Turkey, 1939-1963, Ankara: DİE Yayınları 570-18, 1969.

Ekin, Nusret. The Development of Industrial Relations in the Mixed Economic System of Turkey. Antalya: Tebliğ Ekim 13-17, 1975.

Ekonomik ve Sosyal Etüdlere Konferans Heyeti, Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme, (Uluslararası Konferans) İstanbul, 1966.

Et Balık Kurumu Hakkında Rapor. Maliye Bakanlığı, 1960.

Evliyaoğlu, İlhan. İktisadî Devlet Teşebbüsleri. Ankara: DPT Yayınları 1238. MGS 4, 1972.

Fişek, Kurthan. Yönetim. Ankara: S.B.F., Yayın No. 387, 1975.

- Fleuter, Douglas. "A Program for Controlling Wage and Salary Costs," Personnel, C. 42 No.1 (Ocak-Şubat 1965), s.60-65.
- French, Wendell. The Personnel Management Process. Boston: Houghton Mifflin Co., 1970.
- Friedman, W.G., and Garner, J.F. (eds). Government Enterprise --A Comparative Study. New York: Columbia University Press, 1970.
- Gehni, John. "Job Descriptions--A New Handle on an Old Tool," Personnel Journal, (Aralık 1970), s.983-985.
- Genel Rapor. İktisadî Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, Ankara: Güneş Matbaacılık T.A.Ş., 1968.
- Gibson, J.; Ivancevich, J.; Donnelly, J.Jr. Organizations: Structure, Processes, Behavior. Dallas: Business Publications Inc., 1973.
- Groenekamp, W.A. "How Reliable are Wage Surveys?" Personnel, C. 44, No.1 (Ocak-Şubat 1967), s.32-37.
- Güldamla, Aynur. Türkiye'de İktisadî Devlet Teşekkülleri. Ankara: Ekonomi Dünyası Yayınları, 1966.
- Gülmez, Mesut. "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi," Amme İdaresi Dergisi, (Eylül 1973) Cilt 6, Sayı 3, s.33.
- Haiman, Theo; Scott, William. Management in the Modern Organization. Boston: Houghton Mifflin Co., 1974.

Haine, Mason. Psychology in Management. 2nd ed., New York: McGraw-Hill Book Co., 1960.

Hall, I. Roger. "A System Pathology of an Organization: the Rise and Fall of the Old Saturday Evening Post," Administrative Science Quarterly, C.21, (Haziran 1976), s.185.

Hanson, A.H. İktisadi Devlet Teşekkülleriyle İlgili Bazı Meseleler. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1959.

_____ "The System of State Banks and Their Role in Development of Public Enterprise in Turkey," Public Enterprise. Edited by: Hanson, A.H. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1954.

_____, and Sosyal, Mümtaz. The Structure and Control of State Enterprises in Turkey. Ankara: Public Administration Institute for Turkey and the Middle East, 1954.

_____ Some Problems Concerning State Enterprises in Turkey. Ankara: Public Administration Institute for Turkey and the Middle East, 1959.

_____ Managerial Problems in Public Enterprise. New York: Asia Publishing House, 1962.

_____ Public Enterprise and Economic Development, Second Edition. London: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1965.

The Management of Public Utilities by Local Authorities. The Hague: Martinuss Nijhoff for the International Union of Local Authorities, 1966.

(ed). Public Enterprise--A Study of Its Organisation and Management in Various Countries. Brussels International Institute of Administrative Sciences, 1954.

(ed). Nationalization--A Book of Reading. London: George Allen and Unwin Ltd., 1963.

Haynes, W.; Massie, J.; Wallace, M. Management Analysis, Concept and Cases. London: Prentice Hall, Inc., 1975.

Henderson, Richard. Compensation Management. Virginia: Reston Publishing Co., Inc., 1976.

Herslag, Z.Y. Turkey the Challenge of Growth, Second and completely revised edition of Turkey and Economy in Transition. Leiden: E.J.Brill, 1968.

İktisadi Devlet Teşekkülleri. (Uluslararası Konferans). İstanbul: 1968.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin Başlıca Problemleri. 1966 Yılı Seminerleri Konuşmaları. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No.238, Sevinç Matbaası, 1968.

İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel Anketi. Ankara: İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1967.

İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu Bazı İDT'lerin Haberleşme Konusunda bir İnceleme. Ankara: İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu, Ocak 1976.

İnan, Afet. Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları XVI Seri, Sa. 14, 1972.

Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl 1963-1967. Ankara: DPT Yayınları, 1963.

Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl 1968-1972. Ankara: DPT Yayınları, 1968.

Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl 1975 Programı. Ankara: DPT Yayınları 1397, 1975.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1975. Ankara: T.C.Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadî İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreterliği, 1975.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1976. Ankara: T.C.Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadî İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreterliği, 1976.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonunun Sektör Holdingleri Hakkında Hazırladığı Rapor, 1972.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Sorunları Milli Prodük-tivite Merkezi Yayınları: 206 Ankara 1976.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonu Ön Raporu. Ankara: Haziran, 1971.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu, DPT, Ankara 1972.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisi. Ankara: Resmi Gazete, 11 Aralık 1972.

Kamu İktisadi Teşebbüslerini Yeniden Düzenleme Komisyonu.
Personel Çalışmaları. Ankara: Ziraat Bankası Matbaası, 1968.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllık Genel Raporları Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1971, 1972.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu. Ankara: Ege Matbaası, 1975.

Karabük Grubuna Ait Rapor. Ankara: Maliye Bakanlığı, 1960.

Karar Ekonomik Planlama ve Gelişme. Ekonomik ve Sosyal Etüd-ler Konferans Heyeti, İstanbul, 1966.

Kast, Fremont; Rosensweig, James. Organization and Management: A Systems Approach. New York: McGraw Hill Book Co., 1974.

Katz, Daniel; ve Kahn, Robert L. The Social Psychology of Organization. New York: John Wiley and Sons, 1966.

Kazgan, Haydar. İşletmeci İktisadî Devlet Kurumları Hakkında bir Deneme. Türkiye'nin İktisadî Gelişme Meseleleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları 1862, 1971.

Kerlinger, Fred. Foundations of Behavioral Research. New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1967.

Kerwin, Robert W. Etatism and Industrialization of Turkey--A Study of Turkish National Economic Policies and Attitudes (1933-1950). Dissertation for Ph.D. Degree in the School of Advanced Inter-tation for Ph.D. Degree in the School of Advanced International Studies, Johns Hop-kings University, 1956. manuscript unpub-lished.

Key, V.O., Jr. "Government Corporation," Elements of Public Administration, Second Edition. Edited by Morstein, Fritz. Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1959.

Keyes, L.S. "Some Controversial Aspects of the Public Corpo-ration," Political Science Quarterly, 70 (March 1955), s.28-56.

Kindig, Fred. "Wage and Salary Administration-A Philosophy of Management," Personnel Administrator, C.12, No.4 (Haziran-Temmuz 1967).

- Köksal, Ülker. "Iktisadi Devlet Teşekkülleri," Anne idaresi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1 (Haziran 1968), s.57-71.
- Land, James W. Government and Economic Accounts of Non-Financial Public Enterprises in Turkey 1939-1963. Ankara: State Institute of Statistics, 1969.
- Lantram, Elizabeth. Administration of Wages and Salaries. New York: Harper and Row, Publishers, 1963.
- Litterer, Joseph. The Analysis of Organization. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1973.
- Livernash, Robert E. "Wage Administration and Production Standards," Industrial Conflict. Edited by Kornhauser, A., Dubin, Robert ve Ross, Arthur M. New York: McGraw-Hill Book Co., 1954.
- Lockwood, W.W. The State and Economic Enterprise in Japan. Princeton: Princeton University Press, 1965.
- Lopez, Felix. Evaluating Employee Performance. Chicago: Public Personnel Association, 1968.
- Mantel, Howard N. "Public Authorities," The Encyclopedia of Management. edited by Heyel, Carl. New York Reinhold Publishers, 1963.
- Marglin, A.Stephen. Public Investment Criteria. Massachusetts and London: The M.I.T. Press, 1968.

- Moynahan, John. "Maintaining a Wage and Salary Program,"
Handbook of Modern Personnel Administration,
edited by Famularo, Joseph J. New York:
McGraw-Hill Book Co., 1975.
- Melcher, J.Arlyn. Structure and Process of Organizations: A
Systems Approach. Englewood Cliffs: Prentice
Hall, Inc., 1970.
- Meggison, Jean. Personnel: A Behavioral Approach to Adminis-
tration. Illinois: Richard D.Irwin, Inc.,
1967.
- Merton, Robert K. Social Theory and Social Structure. New
York: The Free Press of Glencoe, 1960.
- Mihçioğlu, Cemal. Deşeri Münasebetler. Ankara: Ajans Türk
Matbaası, 1958.
- Nikolaidis, N.G. Policy Decisions and Organization Theory.
Berkeley: University of California, 1960.
- Okyan, Osman. "Industrialization in Turkey," Middle East
Affairs, Vol. IV, No.6-7 (June-July 1953),
s.209.
- _____ "The Concept of Etatism," The Economic Journal,
Vol. LXXV, No.297, s.98-110.
- Oluç, Mehmet "Eğitim ve K.i.T.'lerde görevli eğitimi" K.i.T.'
lerin Yönetim Sorunları, Ankara 1976.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt 2.
İstanbul, İsmail Akşün Matbaası, 1965.

Onaran, Oğuz. Örgütlerde Karar Verme. Ankara, Sevinç Matbaası, 1971.

Ökçün, A.Gündüz. Türkiye İktisat Kongresi 1923--izmir: Haberler, Belgeler, Yorumlar. Ankara: 1968.

Özelmas, Ekrem. Devletçilik ve Türkiye'deki Tatbikatından Sümerbank. Ankara: Sümerbank Yayınları, 1963.

Özmen, Selahattin, Türkiye'de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri. Ankara: Sevinç Matbaası, 1967.

Personel Çalışmaları. İktisadî Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, Ankara, 1968.

Personel Reformu Sorunu. Ankara: MO-Prodüktivite Kurumu Yayın, Sevinç Matbaası, 1971.

Pigors, P., ve Myers, C. Personel Administration. New York: McGraw-Hill, 1965.

Planning and Growth Under a Mixed Economy. Economic and Social Studies Conference Board, IV Conference, Istanbul, 1965.

Ramanadham, V.V. Problems of Public Enterprise. Chicago: Quadrangle Books, 1959.

Reform Komisyonu. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bünyeleri ile İlgili Ortak Sorunlar ve Yeniden Düzenlemede Uygulanacak Genel Esaslar. Ankara: Güneş Matbaacılık T.A.Ş., Ağustos, 1971.

Richards, Max; Greenlaw, P. Management Decision Making.
Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1966.

Riggs, Fred. Administration in Developing Countries. Boston:
Houghton Mifflin Co., 1964.

Robinson, Richard D. The First Republic--A Case Study in
National Development. Cambridge, Mass.:
Harvard University Press, 1965.

Robson, William A. Nationalized Industry and Public Ownership.
Toronto: University of Toronto Press, 1960.

Sağlam, Dündar. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. Ankara:
Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967.

440, 441 ve 468 Sayılı Kanunlar ve İktisadi Devlet Teşekkül-
leri ile Müesseseleri ve İştirakleri Hakkın-
da Tüzük. Ankara: Ankara Devlet Yatırım
Bankası, 1964.

Scanlon, Burt. Principles of Management and Organization
Behavior. New York: John Wiley and Sons,
Inc., 1973.

Schachter, Gustav, with the collaboration of Bruce C. Cohen,
State Economic Enterprises in Turkish De-
velopment. Boston: Northeastern University
Research Center, 1971.

ve Cohen, Bruce. The Efficiency of State
Economic Enterprises in Forging Development
in Turkey. Teksir.

- Scott, W.; Clothier, R.; ve Spriegel, W. Personnel Management
New York: McGraw-Hill Book Co., 1961.
- Seidman, Harold. "The Government Corporation: Organization
and Controls," Public Administration Review
Vol.XIV, No.3, 1954.
- Sibson, Robert. Wages and Salaries. New York: American
Management Association, 1960.
- Sicilli Kavanini 1938. 3460 Sayılı, 17 Haziran 1938.
- Stewart, Thomson. "What Planning Involves," Dimensions in
Modern Management, edited by Connor, E.
Patrick. Boston: Houghton Mifflin Co., 1970.
- Strauss, G.; Sales, Leonard. Personnel. New Jersey: Prentice
Hall, Inc., 1967.
- Study on the Operation of State Economic Enterprises in Turkey
A Policy Report, May 8, 1961.
- Sümerbank Grubu Faaliyet Raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı,
1960.
- Saylan, Gençay. "Üçüncü 5 Yıllık Plân ve İdari Reform,"
Amme İdaresi Dergisi (Haziran 1973), C.6,
s.21.
- Taykut, Reşat ve İzmirlioğlu, Akin. Plânlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları. Ankara: D.P.T. 1452 KD:
302, Eylül 1975.

- Taylor, G. ve Pierson (eds.) New Concepts in Wage Determination. New York: McGraw-Hill Co., 1967.
- TİP Personel Yönetmeliği; DPT Yayın No. 1068-KD: 196, Ankara 1975.
- Topçuoğlu, Alper. "Ücret Prodüktivite İlişkileri," Amme İdaresi Dergisi, C.8, (Haziran 1975), s.2.
- Torun, Osman Hürî. "Türkiye'de İktisadî Devlet Teşekküllerinin Reorganizasyonu," Karma Ekonomide Piyasala ve Gelişme, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1965.
- Tosun Kemal. İşletme Yönetimi I.Cilt İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1977.
- Tosun Kemal, "İşletmede Hukuksal Biçimin Seçimi ve Örgütlenmesinin Temel İlkeleri" İşletme Fak.Dergisi. Cilt 4, Sayı 2. Kasım 1975, s.1.
- Turvey, R. (ed.). Public Enterprise--Selected Readings. Baltimore: Penguin Books, Inc., 1968.
- Türk Ekonomisininin 50. Yılı. İstanbul: İstanbul İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi, 1973.
- Türkiye Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Birleştirilmiş Rapor. Ankara: Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadî İşbirliği Teşkilâtı, 1962.

Türkiye'de Toplu Pazarlık Sisteminde Yol Gösterici Faktörler
21-23 Ekim 1975 Semineri Milli Prodüktivite
Merkezi Yayınları 198, Ankara: 1976.

1976 Yılı Programı ve 1976 Yılı Bütçesi Üzerine Görüşler-Öne-
riler. Ankara: TÜSIAD Yayın No. T/76.1.35,
Ocak 1976.

United Nations. Organization and Administration of Public
Enterprises--Selected Papers. New York:
U.N. Sales No. E 68 II.H.1, 1963.

United Nations. Report of the United Nations Seminar on
Organization and Administration of Public
Enterprises. New York: U.N.Sales No. 67-11.
H.2; 1967.

United Nations. Some Problems in the Organization and Admi-
nistration of Public Enterprises in the
Industrial Field. New York: U.N.Sales No.54,
II.H.1, 1954.

Üçüncü 5 Yıllık Kalkınma Plânı. D.P.T., 1973-1977.

Verimlilik Açısından Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Yeniden
Düzenlenmesi ve Gelişmesi Semineri. Ankara:
MPM Yayınları 119, 1973.

Wiley, Llewellyn. "Does Industry Need Task Qualification
Analysis?" Personnel Administration, C.24,
No.2, (Mart 1961), s:23-30.

Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977.

DPT Yayınları, 1973..

1975 Yılı Uygulama Programı. T.C.Resmî Gazete, (31 Ocak 1975)

Sayı 15135.

Yoder, Dale. Personnel Management and Industrial Relations.

New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1965..

Zaim, Sabahattin. Çalışma Ekonomisi. İstanbul: Kutulmuş Mat-

baası, 1972.

Zollitsch, Herbert, ve Langsner, Adolph. Wage and Salary

Administration. Chicago: South Western
Publishing Co., 1970.

EK I

KAMU SEKTÖRÜNDE İSKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ VARYANS ANALİZİ

Tablo 7. Asgari saat ücreti verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	3284603	14	234614	4.816*
Gruplar İçi	1948699	40	48717	

Tablo 8. Hattalık çalışma süresi verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	117	14	8	13.974*
Gruplar İçi	24	40	-6	

Tablo 9. Gündüzleri fazla çalışma ücreti için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	10	14	.7	1.30**
Gruplar İçi	22	40	.5	

Tablo 10. Gece fazla çalışma ücreti verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	23	14	1	2.015*
Gruplar İçi	33	40	.8	

Tablo 11. Tatil günleri fazla çalışma ücreti verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	45	14	3	2.736*
Gruplar İçi	47	40	1	

Tablo 12. Gün olarak evlenme izni verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	59	14	4	2.856*
Gruplar İçi	59	40	1	

**KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ**

Tablo 13. Doğum izni (gün olarak) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	73	14	5	6.016*
Gruplar İçi	34	40	.8	

Tablo 14. Çocuğun evlenme izni (gün olarak) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	17	14	1	1.174
Gruplar İçi	41	40	1	

Tablo 15. Ölüm izni var mı? verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	.3	14	.02	1.351**
Gruplar İçi	.6	40	.01	

Tablo 16. Diğer izinler için (verileri) varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	159	14	11	2.490*
Gruplar İçi	183	40	4	

Tablo 17. Tatil günleri ödlenen ücret verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	12	14	.8	1.665**
Gruplar İçi	21	40	.5	

Tablo 18. Asgari ücret (TL) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	142	14	10	3.375*
Gruplar İçi	120	40	3	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ

Tablo 19. Birinci yıl ücret zammı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	288823	14	20630	1.369**
Gruplar İçi	602827	40	15070	

Tablo 20. İkinci yıl ücret zammı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	389537	14	27824	3.486*
Gruplar İçi	319229	40	7980	

Tablo 21. Üçüncü yıl ücret zammı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	167427	14	11959	5.756*
Gruplar İçi	83104	40	2077	

Tablo 22. Kıdem zammı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	4058	14	289	.712
Gruplar İçi	16278	40	406	

Tablo 23. Vardiya zammı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	236	14	16	5.744*
Gruplar İçi	117	40	2	

Tablo 24. Alınan prim verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	1	14	.1	.586
Gruplar İçi	7	40	.5	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ

Tablo 25. Alınan ikramiye verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	5	14	.3	1.815**
Gruplar İçi	8	40	.2	

Tablo 26. Alınan prim miktarı veriler için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	49	14	3	1.566**
Gruplar İçi	89	40	2	

Tablo 27. İhbar önellere verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	4747	14	339	3.933*
Gruplar İçi	3448	40	86	

Tablo 28. Kıdem tazminatı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	20	14	1	1.357
Gruplar İçi	43	40	1	

Tablo 29. Yemek bedeli (krş) veriler için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	2286783	14	163341	2.335*
Gruplar İçi	2798100	40	69952	

Tablo 30. Evlenme yardımı (TL) veriler için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	9350193	14	667870	1.958**
Gruplar İçi	13642448	40	341061	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ

Tablo 31. Doğum yardımı (TL) veriler için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	1660986	14	118641	3.733*
Gruplar İçi	1271354	40	31783	

Tablo 32. Eş çocuk ana-baba ölüm yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	22314434	14	1593888	3.534*
Gruplar İçi	18042351	40	451058	

Tablo 33. İşçinin normal ölümünde yardım verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	68	14	4	1.620**
Gruplar İçi	121	40	3	

Tablo 34. İşçinin iş kazasında ölüm yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	112	14	8	1.961**
Gruplar İçi	163	40	4	

Tablo 35. Çocuk yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	2089	14	149	1.436**
Gruplar İçi	4157	40	103	

Tablo 36. İlk öğretim verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	5864	14	418	1.511**
Gruplar İçi	11088	40	277	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ

Tablo 37. Orta Öğretim yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	15063	14	1075	1,998**
Gruplar İçi	21545	40	538	

Tablo 38. Yüksek Öğrenim yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	56538	14	4038	1.174
Gruplar İçi	137545	40	3438	

Tablo 39. Sağlık yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	5	14	.3	2.896*
Gruplar İçi	5	40	.1	

Tablo 40. Kaza halinde tazminat verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	28	14	1	
Gruplar İçi	69	40	2	1.162

Tablo 41. Yakacak yardımı var mı? verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	7	14	.5	3.019*
Gruplar İçi	6	40	.1	

Tablo 42. Yakacak yardımı miktarı (TL/sene) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	4532651	14	323760	3.596*
Gruplar İçi	8601166	40	92029	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLILIKLARININ
VARYANS ANALİZİ

Tablo 43. Askerlik yardımı var mı? verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	4	14	.3	1.774**
Gruplar İçi	7	40	.1	

Tablo 44. Askerlik yardımı miktarı (TL) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	36907681	14	2636262	2.256*
Gruplar İçi	46744847	40	1168621	

Tablo 45. Taşıt yardımı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	6	14	.4	4.566*
Gruplar İçi	4	40	.1	

Tablo 46. Diğer yardımlar verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	146	14	10	1.353
Gruplar İçi	309	40	7	

Tablo 47. Diğer yardımlar miktarı verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	638385	14	45598	11.337*
Gruplar İçi	160881	40	4022	

Tablo 48. Yıllık ücretli izin verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	185	14	13	.619
Gruplar İçi	857	40	21	

KAMU SEKTÖRÜNDE
İŞKOLLARINA GÖRE ÜCRET VE SOSYAL YARDIM FARKLİLİKLERİNİN
VARYANS ANALİZİ

Tablo 49. Sendikal izinler verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	16	14	1	1.621**
Gruplar İçi	29	40	.7	

Tablo 50. Senikalı izinler (gün/yılda) verileri için varyans analizi

Değişken Kaynağı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareler Ortalaması	F ORANI
Gruplar Arası	424266	14	30304	2.114**
Gruplar İçi	573433	40	14335	

* %1 düzeyde güvenilir
**%10 düzeyde güvenilir