

ALMANYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Selim ÇAPAR *

ÖZET

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde yaklaşık olarak 4,5 milyon kişi kamu hizmeti vermektedir. Kamu personeli, istihdamlarının hukuki dayanaklarına göre ayrılmaktadır. Bir yanda, statüleri, görevleri ve sadakatleri kamu hukuku ile düzenlenen memurlar bulunurken, öte yanda, özel hukuka dayalı sözleşme ile istihdam edilen büro çalışanları ve beden işçileri yer alır. Alman Kamu Personel Sistemi ile Türk Kamu Personel Sistemi arasında benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Kamu Personeli, Esneklik

ABSTRACT

German Public Personnel System

In the Federal Republic of Germany some 4,5 million people are in the public service. Members of the public service are divided according to the legal basis of their employment. On the one hand, there are the officials, whose status, service, and loyalty are governed by public law, and on the other, there are the Office employees and manual workers, who are subject to an employment contract governed by private law. There are similarities and differences between German Public Personnel System and Turkish Public Personnel System.

Key Words: *Germany, Public Service, Flexibility*

GİRİŞ

Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya, nüfus bakımından da Rusya'nın ardından ikinci sırada yer almaktadır. Bu özellikleri ile Avrupa Birliği'nin lider ülkelerinden birisi konumundadır. Bu liderlik hem birliğin kurulması yönünde, hem de nüfus ekonomik ve potansiyel açılarından kendini göstermektedir.

Weberyan bürokrasisi ile tanınan Almanya'nın, kamu personel sistemi tarihsel olarak oluşumu ile kamu yönetimleri için bir zamanlar imrenilecek

özellikler taşımaktaydı. Ancak kamu yönetimi alanında son dönemlerde ortaya çıkan değişimler sebebiyle yoğun eleştirilerle yüz yüze geldiği görülmektedir. Öte yandan, Türkiye’de son yıllarda kamu personel sisteminin değiştirilmesi sıklıkla gündeme gelmektedir. Alman kamu personel sisteminin yapısı ve yaşadığı değişimlerin Türkiye’deki tartışmalara kuşkusuz katkı sağlayacaktır.

Bu çalışmanın amacını Almanya kamu personel sisteminin incelenmesi oluşturmaktadır. Bu amaçla, ilk bölümde Almanya Federal Cumhuriyeti’nin tarihi, siyasal ve yönetsel yapısı, nüfusu ve demografik yapısı, ekonomisi kısaca tanıtılacaktır. İkinci bölümde Almanya’daki kamu görevlileri sisteminin yapısı, durumu ve değişim eğilimleri üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölümde ise Almanya’daki memurların tabi oldukları rejim haklar, yükümlülükler ve benzeri açılardan detaylı olarak incelenecektir. Dördüncü bölümde kısaca sözleşmeliler ile işçilere değinilecektir. Beşinci ve son bölümde Alman kamu personel sistemi ile Türk Kamu personel sistemi karşılaştırılacaktır. Genel bir değerlendirmenin yapılacağı sonuç bölümüyle çalışma sona erecektir.

1. ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ

1.1. Tarihi Geçmiş

Almanya 1871 yılında birliğini sağladı ve çift meclisli federal bir meşruti cumhuriyet yönetimine geçti. Eyaletlerin bugünkü sınırları belirlendi. Birinci Dünya Savaşı’ndan yenik çıkdıktan sonra II. Weimar Cumhuriyeti ile demokratik cumhuriyet yönetimine geçildi. Ancak 1929 Büyük Dünya Bunalımı sonrasında Naziler iktidara geldi. Naziler İkinci Dünya Savaşı’nı başlattılar ve Almanlar bu savaştan da ağır bir yenilgiyle çıkmışlardır (Dışişleri, 2003: 152; Parlak ve Caner, 2005).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Doğu ve Batı olarak ikiye ayrılmış, yeniden demokratik cumhuriyet olarak yapılandırılmıştır. Galip devletlerin isteği üzerine özellikle federal bir yapı oluşturulmuştur. 1955 yılında tam bağımsızlığına kavuştuktan sonra hızlı ve güçlü bir kalkınma sürecine girmiştir. 3 Ekim 1990 tarihinde iki Almanya birleşerek günümüzdeki yapısı oluşmuştur (Dışişleri, 2003: 152; Parlak ve Caner, 2005).

1.2. Siyasal ve Yönetsel Yapı

Almanya cumhuriyet ilkelerine bağlı, demokratik ve sosyal bir hukuk devletidir. Almanya’yı oluşturan 16 eyalet (federe devlet) ayrı birer hukuki tüzel kişiliğe sahiptir. Her eyalet kendi içinde bağımsız yargı ve yasama özgürlüğüne sahiptir. Öte yandan Federal Devlet ulusal kamu düzeninin sağlanması ve yü-

rütülmesinde, dış politika, vatandaşlık, milli güvenlik, vergi, ekonomi yönetimi gibi konularda tek yetkili kurumdur (Dışişleri, 2003: 153; Parlak ve Caner, 2005).

Almanya'da yasama iki meclisli bir yapı içindedir. Tüm halkı temsil eden "Ulusal Meclis (Bundestag)" 656 üyedir. Seçimler dört yılda bir doğrudan, serbest ve gizli oy açık sayım esaslarına göre yapılır. Eyalet hükümetlerinin üyelerinden oluşan ve 16 eyaleti temsil eden "Federal Konsey (Bundesrat)" 69 üyedir. Eyaletlerin nüfus oranına göre 3 ile 6 arasında oyu bulunur. Eyaletler Federal Konsey vasıtası ile yasamaya ve federal devletin yönetimine katılırlar. Federal Konsey bir tür senato olarak görülebilir (Dışişleri, 2003: 157-159; Parlak ve Caner, 2005).

Cumhurbaşkanı Federal Devletin başı ve yürütmenin en üst görevlisidir. Federal Alman Anayasa'sına göre yürütmenin en icracı ve güçlü kanadı "Başbakan (Chancellor)"dır. Bakanlar meclise karşı değil, doğrudan başbakana karşı sorumludur (Dışişleri, 2003: 163-165; Parlak ve Caner, 2005).

Alman federalizmi dışarıya karşı birliği, içerisindeki çeşitlilikle bağdaştıran bir özellik taşımaktadır. Alman Anayasası federalizmin "yerellik (subsidiarite)" ilkesini de kapsayan ana fikrine vurgu yapar. Bu ilkeye göre bir üst düzeyin sadece alt düzey tarafından iyi organize edilemeyen konuları düzenlemesi öngörülmektedir (Dışişleri, 127-128).

Almanya'nın yönetsel yapısının anayasal bir federasyon olması federal yönetimin yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir etkisi bulunmasına izin vermektedir. Federal devlete özgü yönetim mekanizması sadece dışişleri, iş ve işçi bulma, gümrük, federal sınır koruma ve federal ordu hizmetlerini kapsamaktadır (Dışişleri, 2003: 130). Bu sebeple herhangi bir merkezi yönetimin, taşra uzantıları çok yaygın değildir. Federal Sayıştay ve Merkez Bankası'nın ülke genelinde şubeler açabildiği görülmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 169-170).

Federal Alman yerel yönetim geleneği işlevsel, temel özelliği yerinden yönetim olan bir anlayışa sahiptir. Alman yerel yönetim geleneğinin en üstünde "eyaletler" yer almaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 170-171). Vatandaşa en yakın yerel yönetim birimleri olarak belediyeler, ülkedeki yerel yönetim anlayışının en önemli kurumsal yapılanmasıdır. Almanya'da yaklaşık olarak 8.507 belediye bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 172).

Ülkede kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmış durumdadır. Uygulama farklılıkları nedeniyle bu kademelerin sayısı oldukça fazladır. Ancak kamu yöne-

timine ilişkin genel örgütlenme kademelerini aşağıdaki gibi sıralamak olasıdır (Uzun, 2003: 656):

- Federal Yönetim (Bundesverwaltung)
- Eyalet Yönetimleri (Länderverwaltungen)
- Bölge Yönetimleri (Regierungspraesidien)
- İlçeler (Kreise)
- İlçeden Bağımsız Belediyeler (Freisfrestaedte: bağımsız şehirler, kent-ilçe)
- Belediyeler (Komünen)

1.3. Nüfus ve Demografik Yapı

Alman Federal Cumhuriyeti nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu bir ülkedir. Ülkenin 357.022 kilometrekarelik yüzölçümünde yaklaşık olarak 82 milyon kişi yaşamaktadır. Kilometre kareye 230 kişi düşmektedir ki, Avrupa Birliğinde bu sayı 116'dır (DESTATİS, 2008a). Nüfusun %38'i Protestan, %34'ü Katolik, %25'i diğer dinlerdendir ve %3 kadar Müslüman azınlık bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 147).

Nüfusun etnik yapısında %91 ile Almanların ezici bir üstünlüğü bulunurken, %9 ise göç eden azınlıklardan oluşmaktadır. Almanya'da %2.4 oranında Türk azınlık yaşamaktadır (CİA, 2009).

Kentleşme kültürü içinde Almanya, Avrupa'nın en önde gelen ülkesidir. Ülke nüfusunun %85'i kentlerde yaşar. Buna karşın, büyük kentler içinde nüfusu 1 milyonu geçen sadece beş kent bulunmaktadır. Ülkenin en büyük kentsel yerleşim birimi Berlin'dir (Parlak ve Caner, 2005: 148).

Nüfusun neredeyse tamamı okuma-yazma bilmektedir. Ülke nüfusunun okuma-yazma oranı %99'dur (Parlak ve Caner, 2005: 148).

1.4. Ekonomi

Alman ekonomisi İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından büyük bir toparlanma sürecine girmiştir. 1960'larda Avrupa Birliğinin temellerinin atılmasına öncülük eden Almanya günümüzde AB'nin ekonomik anlamda en temel ve güçlü ülkesidir. Alman ekonomisi Dünya Bankasının 2003 verilerine göre ABD ve Japonya'nın ardından dünyanın üçüncü büyük ekonomisidir (Parlak ve Caner, 2005: 149). Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya'nın, satın alma gücü paritesine göre 2008 yılında dünyanın beşinci büyük ekonomisi olduğu belirtilmektedir (CİA, 2009).

Dış ticaret hacmi bakımından dünyada üçüncü sırada bulunan Almanya'nın 2004 yılı yıllık ortalama ithalatı 543 milyar dolar, ihracatı 580 milyar dolardır. Ülkenin GSMH'sı 1.9 trilyon doların üzerindedir ve kişi başına milli geliri 30.000 dolara ulaşmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 150).

2. ALMANYA'DA KAMU PERSONELİ

2.1. Kamu Personelinin Genel Durumu

Almanya'da kamu personelinin oldukça saygın ve güven duyulan bir konumu bulunmaktadır. Almanya, Kıta Avrupası'nda güçlü memurluk rejimi geleneğinin önde gelen temsilcilerinden biridir. Yüksek düzeyde uzmanlaşma, yönetsel işleyiş mekanizmaları ve kalıplarında süreklilik kamu personel sisteminin en önemli özelliklerindedir (Akın, 2009: 444; Aslan, 2005: 180).

Alman kamu personel sisteminde, memurlar (beamte), yardımcı hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar (angestellte) ve işçiler (arbeiter) olmak üzere görevli statüsü açısından üç temel grup bulunur. Kamu personelinin gruplara ayrılması, istihdam edilmelerinin hukuki dayanağına göre olmaktadır (IIRU, 1988: 19).

Memurların statüleri, görevleri ve bağlılıkları kamu hukuku ile düzenlenirken, sözleşmeliler ve işçiler özel hukuka dayanan sözleşme ile istihdam edilirler. Kamu görevlileri arasında en önemli görevi memurlar üstlenirler. Genel olarak devlet gücünü kullanma görevi sadece memurlara verilir. Sözleşmeli personel ile işçilere ise kamu gücünün uygulanmasını içeren görevler geçici nitelikte verilebilmektedir (IIRV, 1988: 19).

Bu personelin içinde yer alan sözleşmeli personel bedensel görevler üstlenmez iken, daha çok yönetsel (executive) görevleri üstlenen memurlar ise bağımsız fonksiyonları yerine getirmektedirler (Uzun, 2003: 667).

Memurlar (beamte) saygınlık, maddi olanaklar açısından yüksek statüye sahiptir ve iş güvenceleri yüksek düzeydedir. Diplomalık gibi kariyere dayalı çeşitli statüler veya uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ile yöneticilikler bu gruba girer (Akın, 2009: 445). Almanya'da memurluk (beamte) için önemli "anayasal güvenceler" bulunmaktadır. Anayasa vatandaşlık ile profesyonel memurluk arasında bağ oluşturmakta, kamu hizmetlerinin düzenli biçimde yürütülmesini memurlara emanet etmekte, memur yasasının geleneksel profesyonel memurluk ilkelerine göre düzenlenmesini öngörmektedir. Ayrıca memurların maaş, emeklilik ve diğer haklarının federal düzeyde yasa ile düzenlenmesini hükme bağlamaktadır (Aslan, 2005: 181).

Almanya’da, memurlara ayrılan kadrolara sözleşmeli personel ve işçi, sözleşmeli kadrolarına da işçi atanabilmekte, ancak memurlar sadece kendilerine tahsis edilmiş kadrolarda istihdam edilebilmektedirler. Ülkenin federal yapısının bir sonucu olarak, bu personel sistemi, polis ve silahlı kuvvetler dâhil tüm federal yönetim için geçerli olması yanında, eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde de benzer ilkelerle uygulamaktadırlar (Uzun, 2003: 667).

2007 yılında Almanya’da 4.540.600 kamu personeli bulunmaktadır (DESTATİS, 2008b). Kamu personeli sayısının ülke nüfusuna oranı %5.53 olduğu görülmektedir. Kamu personel sayılarına göre, federal yönetimin 474.200 personel ve toplam içindeki %10.4’lük oran ile oldukça mütevazı bir yere sahip olduğu görülürken, 1.948.200 sayısı ve %42,9’luk oran ile eyalet yönetimlerinin Almanya’da en fazla kamu personeli istihdam edilen yerler olduğu, ikinci sırada ise 1.235.100 sayı ve %27,2’lik oran ile yerel yönetimlerin geldiği görülmektedir. Eyaletlerin ve yerel yönetimlerin birlikte istihdam ettikleri personel sayısı 3.183.300 sayısına ulaşmakta ve toplam kamu personelinin %70.1’ine tekabül etmektedir (Tablo 2.1).

Tablo 2.1. Almanya’da Kamu Personeli

(30 Temmuz 2007)

Görev Yerleri	Sayı	%
Federal Yönetim	474.200	10,4
Eyalet Yönetimleri	1.948.200	42,9
Yerel Yönetimler ve Birlikleri	1.235.100	27,2
Özel Amaçlı Kuruluşlar	55.200	1,2
Federal Demiryolları Fonu	48.400	1,0
Dolaylı Kamu Hizmetleri	779.400	17,1
TOPLAM	4.540.600	100

Kaynak:DESTATİS, 2008b

Akın (2009: 442)’nın tespitlerine göre, Almanya’da 2006 (30 Haziran itibarıyla) yılında 4.576.000 kamu personelinin bulunduğu, bu personelin yaklaşık %92’sinin ücret ve giderlerinin genel bütçeden, diğerlerinin ücret ve giderlerinin ise özel nitelik taşıyan çeşitli bütçe veya kaynaklardan karşılandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, toplam kamu personel sayısı dışında, hukuki olarak özel statülü veya kamu ortaklıkları statüsünde kamu hizmeti gören kuruluşlarda çalışan 963.900 görevli bulunmaktadır (Akın, 2009: 442).Yine Akın (2009: 443)’a göre, 1.381.300 kamu personeli yarı-zamanlı, 3.194.000 kamu görevlisi ise tam zamanlı esasa göre çalışmaktadır.

2.2. Alman Kamu Personel Sisteminde Görülen Değişimler

İki Almanya'nın birleşmesi kamu personeli sayısını artırmak yönünde bir etkisi olmuştur. Ancak bu artışın kalıcı etkisi olmadığı anlaşılmaktadır. Aslında Batı Almanya'nın 1990'daki birleşme öncesi kamu personeli sayısı sürekli bir artış eğilimi gösteriyordu. Birleşmenin oluşturduğu yaklaşık olarak 2 milyonluk artış, 10 yıllık bir sürede eritilmiştir. Başka bir ifadeyle, birleşmeden sonraki 10 yılda, toplam kamu personeli sayısı, birleşmeden önceki Batı Almanya sınırına indiği görülmektedir (Aslan, 2005: 181).

Aslan (2005: 180-181)'a göre Almanya'da kamu personeli sayısının "Post-Fordist" uygulamalar bazında azaltılması yönündeki çabalar, güçlü memurluk sistemi ve sendikaların direnişi karşısında başarı sağlayamamıştır. Almanya'da 1990'lardan itibaren sistemin esnekliği yönünde değişimler başlamakla birlikte statü hukuku varlığını devam ettirmektedir.

Almanya'da memur sendikalarının gücü ve bürokrasinin toplumsal bir güç olma özelliği, Weberci geleneğin olgusal gerçeklik olarak devam ettiğini işaret etmektedir. Öte yandan Almanya'da Ulusal Meclis (Bundestag)'te memur kökenli milletvekillerinin önemli bir ağırlığının olması da, sistemin değişmesinin önündeki bir engel olarak değerlendirilmektedir (Aslan, 2005: 181-182).

Alman Anayasası'nın genel ilkeleri doğrultusunda, federal düzeyde personel rejimine yönelik olarak, Memurlar Çerçeve Yasası, Federal Maaş Yasası ve Emeklilik Çerçeve Yasası ile federal, eyalet (Länder) ve yerel düzeylerde ortak standartlar belirlenmiştir. Bu düzenlemeler, memurların genel statülerinin korunması yanında, maaş ve emeklilik rejimlerinin de bir örneğini sağlamaktadır. Ancak işe alma, yükselme, hizmet-içi eğitim gibi işlevlerin her yönetsel basamakta farklı olması, bu sistemin esnekliğinin bir işareti olarak değerlendirilebilir (Aslan, 2005: 182).

1997'de kabul edilen ve Temmuz 1998'de uygulanmaya başlanan Federal Memurluk Yasası ile Almanya'da 1990 yılında başlayan Post-Fordist kamu personel rejimi uygulama sürecinde önemli bir aşama kaydedilmiştir (Aslan, 2005: 182).

Bu yasa ile, stajyer istihdamı kolaylaştırılmış; memurun isteği dışında bile olsa kurumlar arası atama yolu açılmış; Alman memurluk sisteminin tam zamanlı istihdam ilkesinin kırılması anlamına gelen, eyaletlerde yeni atanacak memurların yarı-zamanlı istihdamının önü açılmış; memurların erken emekli olmalarının koşulları sıkılaştırılmış; performansla vurgu yapılarak "A" düzeyi memurluklarda performansla dayalı prim rejimine geçilmiştir. Yeni yasa, federal

düzye sürekli memurluğa atanmadan önce deneme süreli olarak çalıştırılacak yönetici kadroları ihdas etmiş, ayrıca eyaletlerde, üst düzey memurların belirli süreli sözleşmelerle göreve getirilmesi uygulaması başlatılmıştır. Federal düzeyde ise, memurluk statüsünün korunduğu anlaşılmaktadır (Aslan, 2005: 182-183).

Almanya’da memurlar için statü rejiminin göstergesi olarak, yaşam boyu istihdam ve kıdem-eğitim temelli kadroya bağlı görel bir örnek maaş düzeyi bulunmaktadır. Bu düzen devam etmekle birlikte 1997 Federal Memurluk Yasası ile eyaletlerden başlamak üzere rejimin esnekleştirilmesi yönünde bir değişim dikkati çekmektedir (Aslan, 2005: 183).

Almanya’da Post-Fordist aşamada memurların oranının azalmakta olduğu, kamu işçilerinin ise özelleştirmeden dolayı azaldığı görülmektedir. Aslan (2005: 183) kamu personel rejiminde esnekliğin, geçici ve yardımcı görevlilerin (sözleşmeli) istihdamı yoluyla ilerlediğine vurgu yapmaktadır. Buna göre, 1989 yılı öncesinde (Fordist aşamada) memurların toplam kamu personeli içerisindeki oranı %45’e yakın iken, 1989 yılı sonrasında (Post-Fordist aşamada) %31’e kadar düştüğü görülmektedir. Öte yandan sözleşmeli personelin, toplam personel içerisindeki oranı savaş-sonrası dönemden 1970’e kadar %20’lerde iken, 1997’de iki kat artış ile %48’e ulaştığı görülmektedir (Tablo 2.2).

Tablo 2.2. Almanya’da 1950-1997 Yılları arasında Kamu Personeli (1000)

Yıl	Memur	%	Sözleşm.	%	İşçi	%	Toplam
1950	788,5	35,8	547,9	24,9	863,4	39,2	2199,8
1960	1320,8	43,9	699,8	23,3	985,7	32,8	3006,3
1970	1641,7	44,5	1041,1	28,2	1009,4	27,3	3692,2
1980	1972,4	44,5	1401,9	31,6	1056,2	23,8	4430,5
1989	2053,0	44,6	1535,4	33,3	1019,8	22,1	4607,2
1991	2100,8	31,2	3010,7	44,7	1626,4	24,1	6737,8
1997	1910,2	37	2472,8	47,6	780,9	15,1	5163,8

Kaynak: Aslan, 2005: 184.

3. ALMANYA'DA MEMURLUK

3.1. İşe Giriş Koşulları

3.1.1. Genel Koşullar

Vatandaşlık

Almanya'da Anayasa memur olmakla vatandaşlık arasında bağ kurmaktadır (Aslan, 2005: 181). Bazı işler için de AB üyesi ülkelerin vatandaşı olmak gerekmektedir (İlhan, 2003: 3).

Yaş

Almanya'da ömür boyu memurluğa atanmak için en az 27 yaşında olmak gerekmektedir (IIRV, 1988: 59).

Öğrenim

Alman sisteminde eğitim düzeyi ile memuriyet arasında yakın ve sıkı bir ilişki kurulmuştur. Memuriyete girişte öğrenim seviyesi ön şart olarak aranmaktadır.

Memurluk bir statü görevidir. Memuriyete yaşam boyu, sınırlı bir süre, deneme süresi ve geçici bir süre ile atanılabilir.

Almanya'da memurluk kariyer yapısına dayanmaktadır. Aynı uzmanlık alanındaki tüm kadrolara atanmak için aynı nitelikler ve eğitim düzeyi aranır. Öğrenim şartı kariyer sınıflarına göre şu şekilde belirlenmiştir (IIRV, 1988: 25):

-Alt-büro (subclerical) sınıfı için en az İlk Orta Düzey Okulu (Hauptschule)'na başarıyla devam etmiş olmak,

-Büro (clerical) sınıfı için Orta İkinci Düzey Okul (Realschule)'un bitirme sınavında başarılı olmak,

-Uygulayıcı (executive) sınıf için yüksek öğrenime giriş adayı olmayı başarmış olmak,

-Yönetici (administrative) sınıf için yüksek öğrenimi başarıyla tamamlamış olmak, gerekmektedir.

Anayasaya Bağlılık Teminatı

Aday iş başvurusu yaparken, Anayasa'da ifadesini bulan özgür ve demokratik düzene bağlı olduğuna ve başvuru formunda yer alan yasadışı örgütlere üye olmadığı yönünde taahhütte bulunmalıdır. Ayrıca "Anayasayı Koruma Örgütü" tarafından yapılan bir güvenlik soruşturmasından geçmektedir (İlhan, 2003: 4).

3.1.2. AB Vatandaşlarının İşe Girişleri

89/48 AB yükseköğretim diplomasının tanınmasına ilişkin Konsey Yönergesi ve 92/51 mesleki yeterlilik belgelerinin tanınmasına ilişkin Konsey Yönergesi hükümleri uygulanmaktadır. Ayrıca başvuruda bulunan AB vatandaşlarının yazı ve konuşma dilinde Almanca'ya hâkim olmaları aranmaktadır (İlhan, 2003: 4).

3.1.3. Sınav ve Adaylık

Memurluğa girişte, genel bir devlet sınavı (Staatsexam) uygulanmaktadır. Sınavda başarılı olanların üç yıllık, staj ve eğitim döneminden sonra yeniden bir sınava alınmaları ve bunu da geçerse asıl devlet memurluğuna atanmaları söz konusudur (Akin, 2009: 444). Adaylık süresi en çok beş yıl olabilmektedir (İlhan, 2003: 4).

Almanya'da memuriyete atanmak sadece kabiliyet, nitelik ve başarıya bağlıdır (Temel Yasa, 33. madde). Başka hiçbir şart aranmayacağı ve ayırım yapılmayacağı Temel Yasa (Basic Law)'da açıkça belirtilmektedir (IIRV, 1988: 23).

3.2. Memuriyet Statüsü

Almanya'da memurluk oldukça saygın ve güven duyulan bir konuma sahiptir. Memurluk bir statü görevidir. Memurlar kamu görevlileri içinde en önemli görevleri üstlenmektedirler. Prensip olarak devlet gücü kullanmayı içeren görevleri yürütmek üzere sadece memur atanabilir. Memuriyete yaşam boyu, sınırlı bir süre, deneme süresi ve geçici bir süre ile atanılabilir (IIRV, 1988).

Bir memurun statüsünün oluşması ve bu statünün değişmesi için bir atama belgesi gereklidir. Bir memurun statüsü, memuriyetten çıkma, resmi haklarının kaybı, disiplin mahkemesi kararı ile görevden alınma, emeklilik ve ölüm durumlarında sona erer (IIRV, 1988: 27).

3.3. Yükümlülükler

1) Memurun temel yükümlülüğü sadakat göstermesidir. Memurun sadakat göstermesi (IIRV, 1988: 29);

-Görevine kendisini tamamen adanması,

-Adil ve tarafsız olarak kamu yararı içinde hizmet etmesi,

-Liberal demokratik anayasal sistemi savunması, siyasi etkinliklerde mütevazı düzeyde ve sınırlı biçimde bulunması, gerektiği anlamına gelmektedir.

Hizmet sunma yükümlülüğü ve geleneksel profesyonel kamu hizmeti ilkeleri gereği memurun "grev yapması yasaktır".

Temel bir zorunluluk da, "resmi sırların saklanmasıdır".

2)Diğer yükümlülüklerinden örnekler aşağıda sıralanmaktadır (IIRV, 1988: 29).

- Memur yemin ederek görevine başlamalıdır.
- Memur kendini geliştirmek için ileri eğitimi takip etmek zorundadır.
- İkinci derece etkinliklerde görev üstlenmelidir.
- Ödeme (bahşiş) ve hediye alması yasaktır.
- Üst amirlerini desteklemesi ve onlara danışmanlık yapması gerekir.
- İtiraz yükümlülüğü bulunmaktadır.

3.4. Disiplin

Memur tarafından yükümlülüklerin kusurlu olarak ihmali disiplin suçunu oluşturur. Görevi ihmal durumunda disiplin sürecinin işletilmesi yanında, memurun hukuki sorumluluğu ve/veya cezai yaptırımlar da göz önüne alınır (IIRV, 1988: 31).

Disiplin yaptırımları disiplin mevzuatı ile düzenlenmiştir. İdare bir disiplin suçu ortaya çıktığında, gerekli prosedürün başlatılıp başlatılmamasına kendi takdiri ile karar verir (IIRV, 1988: 31):

Uygulanan disiplin yaptırımları şunlardır (IIRV, 1988: 31):

- Kınama,
- Para Cezası,
- Maaş Kesimi,
- Düşük Maaşla Aynı Kariyer Yapısındaki Bir Göreve Atanma,
- Görevden Uzaklaştırma,
- Emekliler için, Emeklilik Maaşının Azaltılması,
- Emeklilik Hakkından Yoksun Bırakma.

Bu cezalardan, kınama ve para cezaları üst amir veya en üst resmi idare tarafından uygulanır. Diğer yaptırımlar disiplin mahkemelerinin kararına göre uygulanır (IIRV, 1988: 31).

Deneme süresindeki veya geçici nitelikteki memurlar için kınama ve para cezası uygulanmaktadır. Ancak ciddi disiplin suçlarında işlerine son verilir (IIRV, 1988: 31).

3.5. Haklar

1) Kamu işverenin temel mecburiyeti memurun refahını ve güvenliğini sağlamaktır. Bu bağlamda (IIRV, 1988: 31);

- Memurun kendisi ve ailesi için mali güvenlik hakkı,
- Memurun sağlıklı bir ortamda çalışma hakkı,
- Memurun başvuru hakkı,
- Memurun mülkiyetinin güvenliğin sağlanması hakkı,
- Memurun dışarıdan yapılan haksız saldırılara karşı korunma hakkı,
- Memurun hizmet-içi eğitim hakkı vardır.

Ayrıca memur hasta olduğunda kamu işvereni, memurun maaşını ödemek zorundadır.

2) Bakım (maintenance) ilkesi gereğince, memur maaş biçiminde bakımını devletten alma hakkına sahiptir. Ayrıca kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için menfaat (benefit) isteme hakkı bulunmaktadır. Bu hakları, işverenle yapılan mukaveleye bırakılmadan yasa ile belirlenmiş durumdadır (IIRV, 1988: 33).

3) Memurun refahının sağlanması zorunluluğunun sonucu olarak, memura (IIRV, 1988: 33);

- Hastalık, doğum ve ölüm yardımı,
- Yolculuk harcamaları için harcırah,
- Geçici görevler için geçici görev yolluğu,
- Görev yeri değişikliklerinde sürekli görev yolluğu, verilmektedir.

4) Memurun diğer hakları da aşağıda sıralanmaktadır (IIRV, 1988: 33-35).

- Memurun yıllık ve mazeret izin hakkı,
- Memurun sicil dosyasını inceleme hakkı,
- Memurun resmi statüsünün sona erdirilmesinin bir hizmet raporuna dayandırılması hakkı,

-Memurun resmi unvanını kullanma hakkı, bulunmaktadır.

Ayrıca temel haklar, memurun sendika, mesleki kuruluş ve dernek kurma ve üye olma özgürlüğünü örtük biçimde göstermektedir.

3.6. Maaş ve Ödeme Grupları

Memurun Ücreti: Memur ücretleri, taban aylığı, mahalli yaşam ödeneği, özel görev ödenekleri ve ikramiyelerden oluşmaktadır. Taban aylığı ödeme gruplarına (sınıflara) göre belirlenmektedir (IIRV, 1988: 35).

1)Taban aylığı, memurun kadrosuna göre hesaplanır. Şahsi kadrolar dört ödeme grubuna ayrılmaktadır:

-A Ödeme Grubu: A1'den A16'ya kadar alt-büro, büro, uygulayıcı ve yönetici sınıf hizmetleri kadrolarından oluşur.

Taban aylığında temel ölçüt, kıdem ödemesi ve ilgili artış puanıdır. Memurlar iki yılda bir "kıdem" alırlar.

-B Ödeme Grubu: Ödeme ölçeği B1'den B11'e kadardır. Sadece sabit maaşları kapsar. Memurun kıdemi ve yaşına bağlı olmaksızın aynı miktara denk gelmektedir.

Bu maaşlar kamu hizmetinin üst yönetici kadroları içindir.

-C Ödeme Grubu: Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılara yöneliktir.

-R Ödeme Grubu: Hakim ve savcılara yöneliktir.

2)Memur ücretleri mahalli yaşam maliyeti ödeneğini de kapsar.

3)Belli görevler için, özel görev ödenekleri vardır.

4)Yurt dışı görevlerde bulunan memurlara ek ödenek verilir.

5)İkramiyeler de diğer ücretler kapsamında yer almaktadır.

Menfaatler: Memura sağlanan menfaatler arasında emekli maaşı, ölümden sonra dul ve yetimlerine bağlanan maaş ve kaza yardımı bulunmaktadır (IIRV, 1988: 37).

4. KAMU HİZMETİNDEKİ SÖZLEŞMELİ VE İŞÇİ PERSONEL

Almanya'daki kamu personeli arasında sözleşmeli ve işçi olarak çalışanlar grubu olarak çoğunluktadır. Bu grup içinde sözleşmeli olarak bürolarda görev yapanlar, beden işçileri ve stajyerler bulunmaktadır. Bürolarda görev yapan

sözleşmeliler ve işçiler arasında yasal bir tanımlama yoktur. İki arasındaki temel ayrım, genel olarak tabi oldukları emeklilik sigortası türüne dayandırılır. Sözleşmeliler (office employees) "Ofis Çalışanları Sigorta Yasası"na tabi iken, beden işçileri "Alman Milli Sigorta Yasası"na tabidirler (IIRV, 1988: 41-43).

Her iki grupta istihdam edilen personel, kamu hizmeti dışında da uygulanan, genel istihdam hukukuna dayalı olarak çalıştırılmaktadır. Kamu işvereni-çalışan ilişkisi bir sözleşme ile kurulmaktadır. Dolayısı ile haklar ve yükümlülükler işveren-çalışan ilişkisinden kaynaklanmaktadır (IIRV, 1988: 43).

Sözleşmelilerin maaşları 15 ödeme derece (scale) esasına göre kategorize edilmiş bir sistemde belirlenmektedir. Çalışanın iş tanımı ile doğrudan bağlantılı bir sistem oluşturulmuştur (IIRV, 1988: 47).

İşçiler, kıdeme dayalı artış puanları olan 9 ödeme derecesine göre maaşlarını aylık esasta almaktadırlar (IIRV, 1988: 47).

Her iki gruba mensup çalışanların istihdamla ilgili anlaşmazlıklarında "iş mahkemeleri" yetkilidir (IIRV, 1988: 53).

5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye'de kamu personeli memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerden meydana gelmektedir. Almanya'da da benzer biçimde memurlar, sözleşmeliler ve işçilerden oluştuğu görülmektedir. Aradaki fark, Türkiye'de geçici personelin de kamu personeli içinde yer almasıdır. Bu kategoride bir yıldan az sürelerle sözleşmeye bağlı olarak istihdam edilen ve işçi sayılmayan personel bulunmaktadır.

Türkiye'nin yaklaşık olarak 70 milyon nüfusu ve 2.948.000 kamu personeli bulunmaktadır. Buna karşılık, Almanya'nın nüfusu 82 milyon ve kamu personeli sayısı 4.540.000'dir. Türkiye'de kamu personeli sayısının nüfusa oranı 4.21 iken Almanya'da bu oranın 5.42 düzeyine ulaştığı görülmektedir (Tablo 3.1).

Tablo 3.1. Kamu Personelinin Nüfusa Oranı

Ülke	Nüfus	Kamu Personeli	%
Türkiye	70.000.000	2.948.000	4.21
Almanya	82.000.000	4.540.000	5.42

Kaynak: DESTATİS (2008a); TÜİK (2008); Bilgin (2008).

Türkiye'de kamuda yarı-zamanlı personel istihdamı (esnek istihdam) uygulanmamaktadır. Almanya'da ise kamuda yarı-zamanlı personel istihdam edilmektedir. 1997 yılında önu açılan uygulama ile birlikte kamu personeli içinde yarı-zamanlı esasa göre istihdam edilen personel sayısının hızla arttığı görülmektedir.

Türkiye'de memurlar için temel bir yasa olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yanında, hâkim ve savcılar için, askeri personel için ve akademik personel için ayrı yasalar bulunmaktadır. Almanya'da ise memurların bütüncül biçimde tek bir yasaya tabi oldukları görülmektedir.

Türkiye'de memurluk bir statü görevidir ve memurlar yüksek düzeyde iş güvencesine sahiptir. Benzer biçimde Almanya'da da memurluk bir statü görevidir ve memurlar yüksek düzeyde iş güvencesine sahiptir.

Türkiye'de memur olmak için öğrenim düzeyi ve yaş önemli önkoşullar arasındadır. Memuriyete giriş için üst yaş sınırı vardır. Ayrıca yapılan sınavlarda başarılı olmak gerekmektedir. Almanya'da da öğrenim ve sınav şartları bulunmaktadır. Memur olmak için en az 27 yaşında olmak gerekirken, yaş için üst sınır bulunmamaktadır.

Türkiye'de memurlar, hâkim savcılar, askeri personel, akademik personel yasal dayanaklar bakımından ayrı sınıflar oluşturdukları anlaşılma ile beraber, 657 sayılı yasaya tabi memurlar ayrıca 10 hizmet sınıfına ayrılır. Almanya'da ise tüm memurları kapsayıcı nitelikte dört sınıf olduğu görülmektedir. Türkiye'deki yamalı bohça görüntüsü içindeki dağınık bir memur sistemine karşın Almanya'da bütüncül bir sistem olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla Türkiye'de memurlar arasında "eşit işe eşit ücret" uygulaması yapılamıyor iken, Almanya'da bu uygulama yapılmaktadır.

Türkiye'de memurlar için öğrenim durumuna ve kıdemine göre düzenlenmiş derece ve kademe sistemi oluşturulmuştur. Memurlar her yıl kademe alarak yükselirler. Almanya'da benzer biçimde derece ve kademelerin bulunduğu söylenebilir, ancak memurlar iki yılda bir yükselirler.

Türkiye'de memurların hakları yanında ödev ve yükümlülükleri de vardır. Benzer biçimde Almanya'da memurların hakları ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Almanya'da memurların haklarının daha iyi düzeyde olduğu dikkati çekmektedir. Buna karşılık Almanya'da uygulanan disiplin cezalarının Türkiye'deki cezalara göre daha "ağır" olduğu görülmektedir.

Türkiye'de memur sendikaları vardır, ancak grev hakkı bulunmamaktadır.

Benzer biçimde Almanya'da memur sendikaları vardır. Memur sendikalarının "güçlü" olduğu kabul edilmektedir, ancak grev haklarının olmadığı dikkati çekmektedir.

SONUÇ

Almanya Federal Cumhuriyeti tarihindeki ciddi bunalımlardan sonra 1990 yılında bugünkü yapısına kavuşmuştur. 82 milyonluk nüfusu ve kilometrekareye düşen kişi sayısı ile Avrupa Birliği'nin nüfusu en büyük ve en yoğun nüfuslu ülkesi konumundadır. Ekonomik anlamda AB'nin en güçlü ve temel ülkesi olması yanında, ekonomik büyüklük olarak dünyanın ilk üç ekonomisi arasında yer almaktadır.

Siyasi ve yönetsel yapısı federalizm üzerine yerleşmiş demokratik bir ülke olan Almanya'da kamu personelinin memur, sözleşmeli ve işçi olarak üçe ayrıldıkları görülmektedir. Alman kamu personeli arasında kamu hukukuna göre istihdam edilen memurların, özel hukuka göre istihdam edilen sözleşmeli ve işçilere nazaran ayrıcalıklı bir konumları olduğu görülmektedir. Memurların saygın, yaşam boyu iş güvencesi olan bir statüleri bulunmaktadır.

2007 yılında Almanya'da 4.540.600 kamu görevlisi bulunduğu, bunların en önemli bölümünün eyaletlerde (%42,9) ve yerel yönetimlerde (%27,2) istihdam edilmesi, federal yapının bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

Öte yandan, 1990 yılındaki birleşmeden sonra artan kamu görevlisi sayısının 10 yıllık bir sürede eritilmesi dikkati çekmektedir. Üstelik 1990 yılına kadar sürekli büyüme eğilimindeki kamu personeli sayısının bu eritme ile birlikte 1990 öncesi seviyelerde tutulduğu görülmektedir.

Almanya'nın güçlü memurluk geleneği, kamu personel sisteminin esnekleşmesi yönünde oldukça yavaş ilerlemesine yol açmaktadır. 1997 yılındaki yasal düzenlemelerle yarı zamanlı istihdam biçiminin yolu açılmış ve önemli ölçülerde uygulanmaya başlanmıştır, ancak bu uygulamadan federal düzey muaf tutulmuştur. Memur sayısında az da olsa bir azalma eğiliminden söz etmek mümkünse de, işçi sayılarında özelleştirmeler sebebiyle ciddi bir azalma eğilimi bulunmaktadır.

Almanya'da memurlar için kariyere dayalı bir sistem oluşturulduğu görülmektedir. Memurların bütüncül olarak aynı yasaya ve kurallara bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Büro memurları, yöneticiler, hâkimler ve üniversite öğretim üyeleri aynı yasa içinde görev yapmaktadırlar. Maaşlarda dört ödeme grubu oluşturulduğu görülmektedir.

Memurlar için yaşam boyu istihdam ve kıdem-eğitim temelli kadroya bağlı görelî bir örnek maaş düzeni bulunmaktadır. Yani Almanya'da memurlar arasında, "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulamada olduğu ifade edilebilir.

Memurların haklarının ve güvencelerinin iyi durumda olduğu, ancak yükümlülükleri ve disiplin cezaları ile genel olarak bir dengenin sağlandığını ifade etmek olasıdır.

Türk ve Alman kamu personel sistemlerinin temelde birbirlerine benzediğini ancak ayrıntılarda farklı uygulamalara sahip olduklarını ifade etmek olasıdır.

KAYNAKÇA

Akın, Ö. (2009). "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi." (Ed.) Ş. Ç. Tabakçı, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. İmge, Ankara.

Aslan, Onur Ender (2005). "*Kamu Personel Rejimi*". TODAİE, Ankara.

Bilgin, Kamil U. (2008). "Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri", Yayınlanmamış Doktora Programı Ders Notları. TODAİE, Ankara.

CİA (2009), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>(21.04.2009)

DESTATİS (2008a), <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/Aktuell,templateId=renderPrint.psm1> (14.11.2008).

DESTATİS (2008b), http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb26_jahr-tab60.asp (14.11.2008).

Dışişleri (2003). "*İşte Almanya*". Alman Dışişleri Bakanlığı, Berlin.

İlhan, Neriman (2003). "Federal Almanya Kamu Personel Sistemi". TODAİE Doktora Programı, Yayınlanmamış Ödev Çalışması, Ankara.

IIRV (1988). "*Public Service Law*. International Institute for Legal and Administrative Terminology", Heymann, Köln.

Parlak, Bekir ve Caner, Cantürk (2005). "*Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*". Alfa Basım Yayım, İstanbul.

TÜİK (2008). http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11 (20.11.2008).

Uzun, Şentürk (2003). "Federal Almanya Yönetim Sistemi." (Ed.) K. Nitas, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.

