



**T.C.**

**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ**

**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA 4-D İŞÇİLERİ ÜZERİNE BİR  
ÇALIŞMA: ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TOLGA ÖZÇELİK**

**Tez Danışmanı**

**DR. ÖĞR. ÜYESİ İBRAHİM TANJU AKYOL**

**ÇANAKKALE – 2023**





T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA 4-D İŞÇİLERİ ÜZERİNE BİR  
ÇALIŞMA: ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TOLGA ÖZÇELİK

Tez Danışmanı

DR. ÖĞR. ÜYESİ İBRAHİM TANJU AKYOL

ÇANAKKALE – 2023



**ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ**  
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**



Tolga ÖZÇELİK tarafından Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL yönetiminde hazırlanan ve 31/01/2023 tarihinde aşağıdaki jüri karşısında sunulan “Kamu Personel Rejimi Bağlamında 4-D İşçileri Üzerine Bir Çalışma: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Örneği” başlıklı çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

**Jüri Üyeleri**

**İmza**

Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju

.....

AKYOL

(Danışman)

Dr. Öğretim Üyesi Nahit BEK

.....

Dr. Öğr. Üyesi Sezgin SEZGİN

.....

Tez No : 10525370

Tez Savunma Tarihi : 31/01/2023

Doç. Dr. Yener PAZARCIK

Enstitü Müdürü

.././20..

## ETİK BEYAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarımı kabullendiğimi taahhüt ve beyan ederim.

(İmza)

Tolga ÖZÇELİK

31/01/2023

## TEŞEKKÜR

Bu tezin gerçekleştirilmesinde, çalışmam boyunca benden bir an olsun yardımlarını esirgemeyen saygı değer danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL, alışma süresince tüm zorlukları benimle göğüsleyen sevgili eşim Deniz ÖZÇELİK'e, bu süreçte manevi olarak beni her zaman destekleyen ve yanımda olan Doç. Dr. Serkan TÜRKMEN'e Dr. Öğr. Üyesi Nahit BEK'e, Aysun BIÇAKCI'ya, fakülte sekreterim İlhan YAVUZ'a, var oldukları ilk günden itibaren yaşama sevincimi artıran oğullarım Atilla Kemal ve Kaan Arhan ÖZÇELİK'e ve tüm arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tolga ÖZÇELİK  
anakkale, Ocak 2023

## ÖZET

### KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA 4-D İŞÇİLERİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA: ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Tolga ÖZÇELİK

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL

31/01/2023, 90

1980’ler ile birlikte dünyada hakim olan “refah devleti” anlayışı yerini neo-liberal politikalara bırakmıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle neo-liberal politikalar ışığında özelleştirme faaliyetleri tüm kamu alanında varlığını hissettirmiştir. Taşeron çalışma modelinin temel taşlarının atılması Avrupa devletlerinde olduğu gibi Türkiye’de de belediyelerin özelleştirme politikaları ile başlamıştır. Akabinde taşeron çalışma modeli kamu alanının bir parçası olmuş ve çalışma barışının majör sorunlarından birisi haline gelmiştir.

Bu araştırma ile birlikte, 657 sayılı Devlet Memuru Kanun’unun (DMK) 4-d maddesine istinaden istihdam edilen kamu işçilerinin kazanım ve kayıplarını irdeleyerek ortaya koymak amaçlanmıştır. Çalışma, kamu işçilerinin iş güvencesi, özlük hakları, çalışma güvenliği, örgütlenme pratikleri gibi konularda yaşadığı problemleri ortaya koymak ve çözüm önerileri getirmek açısından öneme sahiptir. Araştırmada nitel araştırma yöntemi kullanılmış ve Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi bünyesinde bulunan 8 farklı birimde görev yapan kamu işçileri ile yarı yapılandırılmış görüşme tekniği eşliğinde yüz yüze görüşme gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın, kamu işçisi statüsünde görev yapan personeller hakkında daha önce yapılan çalışmalara ve literatüre katkı sağlaması hedeflenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Küreselleşme, Özelleştirme, Taşeronlaşma, Özlük Hakları, 696 sayılı KHK, Kanun

## ABSTRACT

### A STUDY ON 4-D WORKERS IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC STAFF REGIME: THE CASE OF ÇANAKKALE ONEKİZ MART UNIVERSITY

Tolga ÖZÇELİK

Çanakkale Onsekiz Mart University

School of Graduate Studies

Public Administration Department Master's Thesis

Advisor: Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL

31/01/2023, 90

The understanding of the "welfare state", which was dominant in the world with the 1980s, left its place to neo-liberal policies. With the effect of globalization, privatization activities in the light of neo-liberal policies have made their presence felt in the entire public sphere. Laying the foundation stones of the subcontractor working model started with the privatization policies of local municipalities in Turkey as well as in European states. Subsequently, the subcontracting model became a part of the public domain and became one of the major problems of labor peace.

With this research, it is aimed to reveal the gains and losses of the public workers employed in accordance with the 4-d article of the Civil Servant Law No. 657. The study is important in terms of revealing the problems experienced by public workers on issues such as job security, personal rights, work safety, organizational practices and suggesting solutions. Qualitative research method was used in the research and face-to-face interviews were conducted with public workers working in 8 different units within Çanakkale Onsekiz Mart University, accompanied by semi-structured interview technique. The aim of the study is to contribute to previous studies and literature about the personnel working in the status of public worker.

**Keywords:** Globalization, Privatization, Subcontracting, Personal Rights, Decree No. 696, Law



## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

JÜRİ ONAY SAYFASI.....	i
ETİK BEYAN.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
SİMGELER ve KISALTMALAR.....	x
TABLolar DİZİNİ.....	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xii

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### GİRİŞ

### İKİNCİ BÖLÜM

#### KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Kavramlar.....	3
2.1.1. Yönetim.....	3
2.1.2. Yönetici.....	4
2.1.3. Küreselleşme.....	5
2.1.4. Özelleştirme.....	6
2.1.5. Taşeronlaşma.....	7
2.1.6. Taşeron İşçi.....	7
2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	8
2.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı.....	8
2.2.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	9
Woodrow Wilson.....	9
Max Weber.....	10
Frederick Taylor.....	11
Henry Fayol.....	12
2.2.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	13

2.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Dönüşümü Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	14
2.3.1. Yeni Kamu Yönetimini Ortaya Çıkaran Nedenler.....	14
İdeolojik Nedenler.....	15
Ekonomik Nedenler.....	15
Sosyal Nedenler.....	15
2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi.....	16
2.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Unsurları.....	18
Katılımcılık.....	18
Müşteri Odaklılık.....	19
Performans Odaklılık.....	20
Hesap Verilebilirlik.....	20
Şeffaflık.....	21
Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanımı.....	21
Kaynak Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik.....	22
Rekabet.....	23
Sonuç Odaklılık.....	24
Kalite Odaklılık.....	24
2.4. Dünya’da Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Taşeronlaşma Sistemi.....	25
2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	25
2.4.2. Almanya.....	26
2.4.3. Fransa.....	27
2.4.4. İngiltere.....	28

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. Planlı Dönem Öncesi (1923-1962).....	32
3.2. Planlı Dönem (1963-1980).....	34
3.3. 1980 Sonrası Dönem.....	35
3.4. Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri.....	37
3.4.1. Sınıflandırma.....	37
Kadro Sınıflandırması.....	37
Rütbe Sınıflandırması.....	38
3.4.2. Kariyer.....	38

3.4.3. Liyakat.....	39
3.4.4. Performans.....	39
3.4.5. Tarafsızlık.....	40
3.5. Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri.....	40
3.5.1. Memur.....	40
3.5.2. Sözleşmeli Personel.....	41
3.5.3. Geçici Personel.....	42
3.5.4. İşçi.....	42
3.6. Kamu Personel Rejiminde Özelleştirme ve Taşeronluk İlişkisi.....	42
3.7. Türkiye’de Taşeronlaşma.....	44
3.7.1. Türkiye’de Taşeron Çalışma Biçiminin Hukuki Boyutu.....	46
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	46
4857 Sayılı İş Kanunu.....	48
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....	49
3.8. Türkiye’de Taşeronlaşmanın Ortaya Çıkardığı Sorunlar.....	50
3.8.1. İstihdam Konusunda Yaşanan Sorunlar.....	51
3.8.2. İş Güvencesi ve Özlük Hakları Konusunda Yaşanan Sorunlar.....	51
3.8.3. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusunda Yaşanan Sorunlar.....	52
3.8.4. Motivasyon Konusunda Yaşanan Sorunlar.....	52
3.9. Türkiye’de 4-D Personeline İlişkin Yapılan Önceki Çalışmalar.....	53

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU PERSONEL REJİMİ, TAŞERONLAŞMA VE 4-D İŞÇİLERİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA: ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

4.1. Çanakkale.....	55
4.1.2. Şehrin Tarihçesi.....	55
4.1.3. Çanakkale Şehri Hakkında Genel Bilgiler.....	56
4.1.4. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Hakkında Genel Bilgiler.....	56
4.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	57
4.3. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtlılıkları.....	57
4.4. Araştırmanın Yöntemi.....	58
4.5. Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi.....	59
4.5.1. Sosyo-Demografik Bulgular.....	59
4.5.2. Kod Sistemi.....	60

4.5.3. Kelime Sıklığı Bulguları.....	62
4.5.4. Görüşmenin Kodlaması, Analizi ve Yorumlanması.....	63

BEŞİNCİ BÖLÜM  
SONUÇ ve ÖNERİLER

5.1. Sonuç.....	77
5.2. Öneriler.....	78
KAYNAKÇA .....	80
EKLER .....	I
EK 1. GÖRÜŞME FORMU .....	II
EK 2. ETİK KURUL İZİNİ .....	VI
EK 3. GÖRÜŞME YAPMA İZİNİ.....	VII
ÖZGEÇMİŞ .....	VIII

## SİMGELER VE KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri / (United States Of America)
ANAP	Anavatan Partisi
ÇOMÜ	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
WB	Dünya Bankası / (World Bank)
DMK	Devlet Memurları Kanunu
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi
İKY	İnsan Kaynakları Yönetimi
IMF	Uluslararası Para Fonu / (International Monetary Fund)
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı/(Organization for Economic Development and Cooperation)
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YKH	Yeni Kamu Hizmeti
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı
%	Yüzde Oranı

## TABLULAR DİZİNİ

<b>Tablo No</b>	<b>Tablo Adı</b>	<b>Sayfa No</b>
<b>Tablo 1</b>	Yönetim İlkeleri	13
<b>Tablo 2</b>	Almanya’da tam zamanlı ve Kısmi Süreli Çalışanlar	27
<b>Tablo 3</b>	2007-2021 Yılları Arasında Kamu İstihdam Sayıları	45
<b>Tablo 4</b>	Sosyo-Demografik Bulgular Tablosu	60
<b>Tablo 5</b>	Motivasyon Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	69
<b>Tablo 6</b>	Özlük Hakları Açısından Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	70
<b>Tablo 7</b>	İş Güvencesi Kapsamında Yaşanan Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	71
<b>Tablo 8</b>	Örgütlenme Pratikleri Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	72
<b>Tablo 9</b>	Çalışma Yaşamında Meydana Gelen Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	73
<b>Tablo 10</b>	Sosyal Tabakalaşma Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	74
<b>Tablo 11</b>	Memur Kadrosuna Geçme Beklentisi Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı	74

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Tablo No</b>	<b>Şekil Adı</b>	<b>Sayfa No</b>
<b>Tablo 1</b>	Kod Sistemi	61
<b>Tablo 2</b>	Kelime Bulutu	62
<b>Tablo 3</b>	Kod Matrisi	63
<b>Tablo 4</b>	Kod Haritası	68



# BİRİNCİ BÖLÜM

## GİRİŞ

1970’lerde öncelikle teknolojik ve ekonomik alanda başlayan ve diğer alanlara uzanan refah devleti anlayışının getirmiş olduğu bunalım neticesinde ortaya çıkan kriz, kamu yönetimi anlayışına bakış açısını değiştirmiştir. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ile birlikte sosyal devlet anlayışının zedelenmesi, yeni ihtiyaçların ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Bu bağlamda küresel baskıların ekonomik ve politik sistem üzerindeki etkisi var olan bürokrasi örgütlenmesinin sorgulanmasına neden olmuş, öte yandan bu gelişmeler devletin rolü üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmıştır. Özellikle yönetim anlayışında meydana gelen gelişmeler klasik bürokratik örgütlenme modelini; yetkilendiren, esnek ve katılımcı yaklaşıma vurgu yapan, vatandaşı daha çok müşteri konumunda gören yeni bir kamu yönetimi anlayışı eksenine kaydırmıştır (Kurt ve Uğurlu, 2007). Bu anlayış, küreselleşme ile birlikte çarpan etkisini artırmıştır.

Küreselleşme ekonomik temelli bir kavram olarak ortaya çıkmış olsa da, son dönemde tüm dünyada meydana gelen yeni yaşam formları ve ilişkiler ağı küreselleşmenin içerik ve tanımını farklı bir boyuta taşımıştır. Toulmin (1999) bu boyutu “insanlar ve toplumlar ülkelerin sınırlarını aşan faaliyetlere girmiş ve böylece ulusal düzeydeki düşünce ve ilişki biçimlerinden, uluslararası ölçekte yeni bir ilişki ve düşünme biçimine geçmişlerdir” olarak ifade etmiştir. Bu bağlamda küreselleşme; kültürel, siyasal ve ekonomik bütünleşme, sermaye dolaşımı gibi kavramların ulus-devlet sınırlarını aştığı, dünyanın adeta tek pazar haline geldiğini göstermektedir (Kaçmazoğlu, 2002).

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte özelleştirme politikaları tüm dünyada yaygınlık kazanmaya başlamıştır. 1980’lerden bu yana özelleştirme gerek dünyada gerekse Türkiye’de tartışılan kavramların başında yer almaktadır. Özelleştirme kavramının bu denli tartışılması ve gündemde kalmasının nedeni toplumun hemen her kesimini etkilemesi olmuştur. Özelleştirme politikalarında amaç, devletin ekonomik sistemden çekilmesi ve sadece savunma, eğitim, alt yapı faaliyetlerini yerine getirmektir. Devlet bu politika ile küçülecek ve ekonomik anlamda yükünü azaltarak fayda sağlayacaktır. Devletin üstlendiği yeni istihdam modeli beraberinde taşeron çalışma sistemini getirmiştir. İstihdam biçiminin değişmesinin farklı bir boyutu da kamu eliyle yerine getirilen hizmetlerin, ihale usulü ile özel işletmelere devredilmesidir. Başka bir deyişle, kamu tarafından sunulan hizmetlerin,



kamu görevlileri yerine, özel şirketlerce yerine getirilmesi yani taşeronlaşma uygulamasıdır (Saklı, 2013). Bu bağlamda küreselleşme süreci ile birlikte devletin değişim ve dönüşüm ivmesi artmıştır. Bu değişim taşeron çalışma modelini hızlandırmış ve çalışma barışının majör sorunu haline getirmiştir. Söz konusu model küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye'ye sirayet etmiştir. Günümüzde gerçekleştirilen düzenlemelere rağmen taşeron çalışma modeli iş hayatında varlığını devam ettirmektedir.

Çalışma; Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi'nde daha önce taşeron şirket üzerinden görev yapan ve 696 sayılı KHK ile 4-d kapsamında çalışan personeller ve mevcut çalışma koşulları özelinde yapılmıştır. Çalışanların, çalışma koşullarına ilişkin yapılan araştırmada yarı yapılandırılmış görüşme tekniği uygulanmıştır. Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm/giriş kısmından oluşmakta. İkinci bölümde çalışmaya ilişkin temel kavramlara ve çalışmanın temel hatlarına kısaca değinilmiş ve çalışmanın hedefi belirtilmiştir. Üçüncü bölümde çalışmaya ilişkin kavramlar detaylı bir şekilde incelenmiş, karşılaştırma yapılabilmesi adına Türkiye'de 4-d personelini ele alınmış ve konuya ilişkin daha önce yapılan çalışmalara yer verilmiştir. Dördüncü bölümde araştırma alanının özelliklerine; Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi'nin kurumsal yapısına, araştırmanın amacına, önemine, kapsamına, kısıtlılıklarına, analiz sürecine ve elde edilen bulguların yorumlanmasına yer verilmiştir. Beşinci bölüm/sonuç aşamasında konuya ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

#### 2.1. Kavramlar

Çalışmanın bu bölümünde konunun temelini oluşturan kavramlara yer verilmiştir. Kavramların tanımlamaları, oluşum süreçleri ve etkileri hakkında bilgiler aktararak çalışmanın kuramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır.

##### 2.1.1. Yönetim

İnsanlığın ortaya çıktığı dönem yaşam mücadelesinin yoğun olarak yaşandığı, temel gereksinimlerini karşılamak amacıyla avcılık ve toplayıcılıkla uğraştığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, insanoğlu temelde üretim araçlarının yetersizliği ekseninde ancak kendine yetecek kadar üretim yapabilmıştır. Ancak, neolitik devrim ile birlikte tüketme kapasitesinden daha fazlasını üretme imkânına kavuşmuştur. Bu bağlamda değişen yaşam formu insanları kitleler halinde yaşamaya sevk etmiş ve akabinde şehir hayatının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Kitleli yaşam, gerek sosyal hayatta gerekse de devlet yönetimi anlamında yönetsel faaliyetleri gerekli kılmıştır. İnsanın “sosyal” bir varlık olması ve yürütülen işlerin belirli bir düzen içerisinde gerçekleştirilmesi gerekliliği iş birliğini teşvik etmiş, amaç birlikteliğinin ortaya konulması artı ürünün mahiyetini genişletmiştir. Zaman içerisinde toplumlar büyüdükçe buna bağlı olarak devlet yapısı gelişmekte; idari sistem ve örgüt yapısı da büyümektedir.

Yönetim, kavramı Türkçe’de sevk ve idare manasında kullanılmaktadır. Öte yandan yönetim kavramını; “faaliyet/işlev”, “idari sistem”, “örgüt, ve “idari personel” olarak da sınıflandırmak söz konusudur (Eryılmaz, 2018). Birçok farklı tanımı bulunan yönetim kavramı genel bir ifade ile “İnsanların işbirliğini sağlama ve onları bir amaca doğru yöneltme, yürütme faaliyet ve çabaların toplamıdır.” (Tosun, 1992). Yönetim yaklaşımı, genel anlamda otorite kurma fikri üzerine kurgulanmış iken, yeni yönetim yaklaşımı ise daha çok motive etme ve çalışanların potansiyelini ortaya çıkarma fikri üzerine odaklanmaktadır. Kavram, çalışanlar üzerinde otorite kurma anlayışını yansıtmaya sebebiyle daha çok idare anlamında kullanılmaktadır. Öte yandan kaynakların belirli bir amaç doğrultusunda kullanılması ve yönlendirilmesi de yönetim kavramını tanımlamak için verilebilecek

örneklerden birisidir. Bu örnek, insan ve madde kaynaklarının yönetimini birlikte içerdiği için, “İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetimi”ni de kapsamaktadır (Eryılmaz, 2018).

### **2.1.2. Yönetici**

Yönetim, önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için, mevcut kaynaklardan verimli, uyumlu ve etkili yararlanarak karar alma ve uygulama sanatıdır. Bu süreci yöneten kişi ise yöneticidir.

Yönetim sürecinde toplam kalite yönetiminin etkisiyle İnsan kaynakları yönetimi (İKY) normlarının kullanılmaya başlamasıyla beraber, personel yönetimi anlayışından İKY anlayışına geçiş olmuştur. İKY işleyişinde “lider”, personel yönetimi uygulamalarındaki “yönetici” kavramının yerini almıştır (Sarioğlu, 2014). Yönetici birden fazla kişi arasında görevleri belirleme, organizasyonu sağlama yeteneği göstermektedir. Yönetici örgütsel ve yönetsel çalışmaları yerine getiren konumundayken, lider söz konusu çalışmaları yerine getiren yönetsel fonksiyondur. Öte yandan etkin bir yönetici çalışanlarına ödenen ücretin yöneticiyi memnun etmek için değil, sunmuş oldukları hizmetin karşılığı olarak ödendiğinin farkındadır (Özer, 2008). Modern yönetim sisteminde tüm yöneticilerde liderlik vasfının olması beklenmektedir. Ancak bu vasfın tüm yöneticilerde olmasını beklemek gerçekçi bir yaklaşım değildir. Alt ve orta kademe bulunan personellerin görevde yükselme sürecinde, personelin liderlik vasıflarını taşıyıp taşımadıklarına bakılmamakta, sadece mevzuat bilgisi gibi konular dikkate alınmaktadır. Mevcut düzende geleceğin yöneticilerinin birçoğunda lider özellikler bulunmamaktadır. Bu durumu tersine çevirmek için kurum ve kuruluşlar kendi teşkilatları içerisinde lider özellikleri taşıyan personelleri tespit etmeli ve gelişim eğilim göstermelidirler (Özgür, 2004). Bu eğilim her kademedeki yöneticilerin; ilk seçimlerinde, terfi sürecinde ve yönetici olma süreçlerinde işletilmelidir (Taşdemir, 2009). Yönetici adaylarının hangi süreçlerde belirleneceği tespit edildikten sonra, karakter analizlerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda; personelin bilgi birikimi ve uygulayabilirliği, karakter özellikleri ve değerleri, teknolojik becerileri dikkate alınmalıdır (Özgür, 2004). Modern yönetim teknikleri ve dolayısıyla yöneticiden beklenen lider özellikleri, küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünya devletlerinin kurum ve kuruluşlarında önemini artırmıştır.

### 2.1.3. Küreselleşme

1970’lerde öncelikle teknolojik ve ekonomik alanda başlayan ve diğer alanlara uzanan refah devleti anlayışının getirmiş olduğu bunalım neticesinde ortaya çıkan kriz, kamu yönetimi anlayışına bakış açısını değiştirmiştir. Ekonomik büyümenin yavaşlaması ile birlikte sosyal devlet anlayışının zedelenmesi, yeni ihtiyaçların ön plana çıkmasına sebep olmuş bu bağlamda küresel baskıların ekonomik ve politik sistem üzerindeki etkisi var olan bürokrasi örgütlenmesinin sorgulanmasına sebep olmuştur. Öte yandan bu gelişmeler devletin rolü üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmıştır. Özellikle yönetim anlayışında meydana gelen gelişmeler klasik bürokratik örgütlenme modelini; yetkilendiren, esnek ve katılımcı yaklaşıma vurgu yapan, vatandaşı daha çok müşteri konumunda gören yeni bir kamu yönetimi anlayışına dönüştürmüştür (Kurt ve Uğurlu, 2007).

Ana hatları ekonomik temeller ile çizilen küreselleşme zaman içerisinde; sosyal, kültürel ve siyasal alanlarda ulusal sınırları aşarak uluslararası bir gerçeklik haline gelmiş başka bir deyişle dünya ortak bir pazar haline dönüşmüştür (TASAM, 2006).

Küreselleşme kavramı hakkında net bir ifade olmamasına rağmen genel manada, hizmet, mal ve sermaye unsurlarının artan etkileşimleri neticesinde, dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşayan devletler ve bireyler arası iletişim oranının artmasıdır. İngiliz iktisatçı W. Foter’un (1833) kaleme aldığı “Dünya üzerindeki Kaynakların Dağılımı ve Kullanımı” adlı makalede, küreselleşme kavramı ilk kez kullanılmıştır.

Küreselleşmenin tarihsel gelişimine bakıldığında, 1870 – 1914 yılları arasında Dünya Bankası (WB)’nin gerçekleştiğini iddia ettiği küreselleşme boyutunun birinci dalgası yoğun bir birikim sonucunda ortaya çıkmıştır. Küreselleşmenin temel özelliği olan yayılma ve değişimin asıl nedeni ekonomik çikardır. Batı’nın küreselleşme etkisinin o döneme kadar denizaşırı ülkelere ulaşamaması, birinci küreselleşme evresinde meydana gelen; telgrafın icadı, denizcilik alanındaki gelişmeler ve tren yolundaki atılımlar gibi konular, Batı’nın diğer ülkeler üzerinde askeri, siyasal ve ticari alanlardaki etkisini yaymak için büyük bir fırsat sunmuştur (Oran, 2001). 1914-1945 yılları arasında ise küreselleşmenin durakladığı gözlemlenmektedir. I. Dünya Savaşı’nın 1914 yılında patlak vermesi, 1929’da Büyük Buhran’ın meydana gelmesi ve akabinde 1945 yılında II. Dünya Savaşı’nın cereyan etmesi gibi büyük çaplı krizler küreselleşmeyi sekteye uğratmıştır (Aktan ve Şen, 1999). Ancak ilerleyen süreçte dünya gündeminin görece daha sakin bir seyir izlemesi, 1970’li yıllardan

sonra yaşanan teknolojik gelişmeler ve buna bağlı olarak üretim piyasalarının dışa açılmasının etkileri küreselleşme sürecini tekrardan hızlandırmıştır. Küreselleşmenin hızla devam etmesi beraberinde devletlerin vatandaşlara sunmuş olduğu hizmetler açısından politikalarını etkilemiş ve devletlerin söz konusu alanda küçülmeye gitmesine ve özelleştirme politikası izlenmesine neden olmuştur. Öte yandan dünya nüfusunun 1950’li yıllarda 2,5 milyar civarında iken bu rakam 2015 yılına gelindiğinde 7,3 milyara ve 2050 yılına gelindiğinde ise yaklaşık 9,7 milyara ulaşılacağı düşünüldüğünde küreselleşme ve özelleştirme politikaları devletler için kaçınılmaz olacaktır.

#### **2.1.4. Özelleştirme**

1980’lerden bu yana özelleştirme gerek dünyada, gerekse Türkiye’de tartışılan kavramların başında yer almaktadır. Özelleştirme kavramının bu denli tartışılması ve gündemde kalmasının nedeni toplumun hemen her kesimini etkilemesi olmuştur. Özelleştirme olgusunun daha iyi anlaşılabilmesi için, özelleştirmeyi geniş ve dar manada ele almak daha açıklayıcı olacaktır. Dar manada özelleştirme kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) mülkiyeti ve yönetiminin özel sektöre aktarılması veya kamuya ait kaynakların, sermayenin özel sektöre tümünden ya da bir kısmının devredilmesidir (Cevizoğlu, 1988). Kamunun sahip olduğu ekonomik etkinliğini tamamen ortadan kaldırılmasına ya da minimum seviyeye indirilmesi gibi adımların atılması ise geniş anlamda özelleştirmeyi ifade etmektedir. Özelleştirmeyi genel anlamda ifade edecek olursak, devlete ait kurumların özelleştirme yolu ile devredilmesi anlamına gelir. Bu bağlamda özelleştirme, devletleştirme kavramının tersini ifade etmektedir.

Özelleştirme politikalarında amaç, devletin ekonomik sistemden çekilmesi ve sadece savunma, eğitim, alt yapı faaliyetlerini yerine getirmektir. Devlet bu politika ile küçülecek ve ekonomik anlamda yükünü azaltarak fayda sağlayacaktır. Öte yandan devletin ekonomik amacı dışında, “toplumsal amacı” ve “siyasi amacı” vardır (Cevizoğlu, 1988). Toplumsal amaç, özelleştirme politikaları ile sermayeyi tabana yaymak ve bu şekilde gelir dağılımındaki adaletsizliği kabul edilebilir bir seviyeye çekmeyi hedeflemektedir. Örneğin KİT’lerin yöneticilere ve çalışanlara hisse senedi satışında öncelik tanınması ile birlikte vatandaşlara toplumsal bir fayda sağlanmaktadır (Akdiş, 2006). Liberal ekonomi anlayışında devletin rolü minimum seviyede olmalıdır. Devletin ekonomiye müdahale etmesi ekonomik bireyciliği kısıtlayacak ve bu nedenle liberal ekonomi modelinin yansıması olan özelleştirme politikalarına yer verilemeyecektir (Oksay ve Kubar, 2008). Bu bağlamda devletin

ekonomiye minimum seviyede müdahale etmesiyle, hükümetlerce kabul edilen siyasi amaç yerine getirilmiş olacaktır. Devletin ekonomik hayattan çekilmesi ile birlikte oluşan boşluk yüklenici firmalar ile doldurulmuştur. Yüklenici firmalar, ekonomik amaç göttüklerinden işi taşeron firmalara yaptırarak hem iş yükünü hafifletmiş hem de ekonomik kazanç sağlamışlardır.

### **2.1.5. Taşeronlaşma**

Atipik yani esnek üretim düzeninin kamusal alana nüfus etmesiyle birlikte kamu işçisi ve devlet memuru çalıştırma şekli ciddi anlamda değişime uğramıştır (Yüksel, 2004). İstihdam biçiminin değişmesinin farklı bir boyutu da kamu eliyle yerine getirilen hizmetlerin, ihale usulü ile özel işletmelere devredilmesidir. Başka bir deyişle, kamu tarafından sunulan hizmetlerin, kamu görevlileri yerine, özel şirketlerce yerine getirilmesi yani taşeronlaşma uygulamasıdır (Saklı, 2013).

Taşeron sözcüğü Türkçe'ye Fransızcadan geçen bir sözcüktür. "Fransızcada 'tâche' "(birine yükletilen veya birinin yüklediği) iş, görev" anlamlarına gelmektedir (Göker, 2012). Taşeron, TDK' ya göre "Büyük bir işin bir bölümünü yaptırmayı, asıl müteahhitten alarak kendisi üstlenen diğer yüklenici" olarak ifade edilmektedir (sozluk.gov.tr/, 2021).

4857 Sayılı İş Kanunu'nda taşeron kelimesi yerine, "*Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi*" (4857 Sayılı İş Kanunu, 2003: 2) ibaresiyle alt işveren terimi kullanılmaktadır. İşyerinde üretilen ürünlerin iş sözleşmesi ile alt işverene veya işverenlere aktarılmasına taşeronlaşma denir. Sözleşme karşılığında hizmeti yerine getiren kişiye ise alt işveren denilmektedir. Asıl işveren ile alt işveren arasında gelişen üretime dayalı ilişkiye fason üretim de denilmektedir (Kaya, 2015). Bu bağlamda alt işveren sözleşme karşılığı almış olduğu işi yaptırmak için iş gücüne ihtiyaç duymaktadır.

### **2.1.6. Taşeron İşçi**

Taşeron işçi, alt işveren adına çalışan işçiye denmektedir. Asıl işveren ile alt işveren arasında resmileşen çalışma koşulları taşeron işçinin faaliyetleri üzerinde belirleyici

olmaktadır. Bazı durumlarda taşeron işçi bu koşullar ekseninde yeterli düzeyde hareket serbestisine sahip olmayabilir. Taşeron firma, ana firmanın vereceği işi almak için çalışma ve maaş koşulları bakımından tüm çalışanlarına zorlayıcı şekilde davranmaktadır (Yücesan Özdemir, 2010). Öte yandan taşeron çalışma uygulamalarıyla firmanın üstlendiği iş bölünebildiği kadar bölünmekte, bölünen her iş farklı taşeron firmasına verilmektedir. Dolayısıyla yaratılan her taşeron firma çalışanlarına; sigortasız, sendikasız ve neredeyse asgari ücretin altında imkanlar sunarak işçi maliyetlerini düşürmeye çalışmaktadırlar (Kaya, 2015).

Taşeron işçi çalıştırma prensibi, neo-liberal politikalar ışığında tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır. Neo-liberal politikalar sermaye sahiplerine hizmet etmekte, taşeron işçi sermayenin büyümesi ve dolaşımı adına herhangi bir araçtan farksız görülmektedir. Bununla birlikte işsizlik ve kayıt dışılık yüksek oranda ise taşeron işçi çalıştırmak daha da yaygınlaşmaktadır. Bu nedenle alt işveren tarafından çalıştırılan taşeron işçiler, sendikalı ve kadrolu işçilerden daha zor şartlarda çalışmaktadırlar. Genelde, sosyal güvenceden yoksun, yarı zamanlı ya da asgari ücretli olarak istihdam edilmektedirler. Temelde güçlü sendikacılığı pasifize etmek adına oluşturulan taşeron model, iş güvencesiz, düşük ücretli ve kazanılmış hakkın verilmemesinin aracı konumuna gelmiştir (Kaya, 2015). Bu bağlamda “modern köle” konumunda olan taşeron işçilerin şartları sadece kendi özelinde değerlendirilmemelidir. Öyle ki, söz konusu kötü şartlar taşeron işçileri mutsuz ederken aynı zamanda toplumsal yaşam kalitesini de negatif etkilemektedir.

## **2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı**

Geleneksel kamu yönetiminin (GKY) temel prensibi, siyasal yönetimin kontrolünde ve liderliği altında katı ve hiyerarşik bir modele dayanmaktadır. Temelleri Alman sosyolog Max Weber tarafından atılan anlayış kamu kesiminin özel sektörden tamamen ayrı bir işleyişe sahip olması gerektiği fikrine dayanmaktadır. 20. yüzyıl geneline bakıldığında GKY anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde katalizör görevi üstlenmiştir (Haktankaçmaz, 2008).

### **2.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı**

1854 yılında İngiltere’de yayınlanan Norcote-Trevelyan Raporu ile birlikte GKY anlayışı şekillenmeye başlamıştır. Raporda kamu hizmetlerinin en alt kademedeki en üst kademeye kadar hiyerarşik bir yapıya sahip olması ve hizmetlerin bu hiyerarşi çerçevesinde

yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Sezen, 2006). Rapor, kamuda görev alacak olan personel seçiminde liyakatin önemine vurgu yapmıştır. Öte yandan oluşturulan yeni örgüt içi sistemin istikrarlı ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için merkezi bir kurul oluşturulmuştur. Oluşturulan bu merkezi kurul personel seçimindeki sınavların, tüm vatandaşlara açık ve rekabetçi bir ortamda gerçekleştirmesini sağlamaya yönelik olmuştur.

Raporun ana teması kamu alanında hâkim düşünce olan patronaj düzeninin negatif etkilerine son vermek, düzenin ve verimliliğin ön planda tutulduğu yönetim ağını tesis etmektir. 19. yüzyılda yayınlanan Norcote - Trevelya Raporu Amerika Birleşik Devletleri'ni (ABD) de etkisi altına almıştır. Konuya genel bir perspektiften bakıldığında İngiltere ve ABD'de kamu yönetimi alanında hayata geçirilen reformların temel anlayışı siyasi faktörlerin kamusal alanın tüm kesimine hâkim olması olarak değerlendirilebilir.

### **Geleneksel Kamu Yönetiminin Gelişimi**

Norcote- Trevelya Raporu ile temelleri atılan GKY anlayışı zamanla şekillenip gelişim göstermiştir. Bu gelişim süreci içerisinde Woodrow Wilson'dan Max Weber'e, Frederick Taylor'dan Henri Fayol'a kadar pek çok düşünür geleneksel kamu yönetimi anlayışına katkı sunmuştur.

### **Woodrow Wilson**

GKY'nin bir disiplin dalı olarak incelenmesi ve bilimsel anlamda değer görmeye başlaması, 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçiş sürecine denk gelmektedir (Üstüner, 2000). GKY'nin söz konusu yeni niteliği kazanması, Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yayınlamış olduğu "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesi ile gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2018). Makale, ABD'de ayrıntılı ve sistemli kamu yönetimi araştırması yapılması açısından önemli bir yere sahiptir. Makalede, devletin sürekli artan görevleri yönetim sürecinin karmaşıklaşmasına ve hantallaşmasına yol açtığı belirtilmiş ve bu nedenle yönetimin irdelenmesi ve incelenmesinin zorunlu olduğu kaleme alınmıştır (Önen ve Ozan, 2021).

Wilson'ın ana prensibi, kamu yönetiminin siyasetten ayrışması ve sonuç olarak kamu yönetiminin ayrı bir disiplin dalı olarak ele alınması fikri üzerine inşa edilmiştir. Wilson kamu yönetimi alanında yapılacak olan uzun vadeli planların, siyasetçilerin kısa vadeli, gelip geçici taleplerine karşı korunması gerektiğini düşündüğü için siyaset konuları ile idari konuların ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiğini dile getirmiştir. Wilson, keskin ifadeler



kullanarak, yönetimi memurun alanı, siyaseti ise siyasetçinin alanı olarak tanımlamıştır (Kerman, 2016).

Wilson'ın bu yaklaşımı günümüzde hala tartışma konusudur. Wilson, sadece siyaset ve yönetimin ayrılığını vurgulamakla yetinmemiştir. Bu bağlamda Avrupa'nın üniter ruhuna sahip olan yönetim biliminin, ABD' de uygulanmasının mümkün olmayacağını, daha karmaşık ve âdem-i merkezîyetçi yönetim anlayışının uygulanması gerektiğini vurgulamıştır (Al, 2019). Öte yandan Wilson'un yönetim bilimine getirdiği yeni solugun işletme mantığını kamu yönetimine yansıttığı söylenebilir (Eryılmaz, 2018). Birçok sosyal bilim dalında olduğu gibi, siyasetin yönetimden ayrılması gerektiği fikri de eleştiriye maruz kalmıştır. Herbert Simon "Yönetimsel Davranış" adlı eseriyle, Dwigh Waldo ise "İdari Devlet" eseriyle siyaset ve yönetim ayrılığı yerine, siyaset ile yönetim arasında iyi bir ilişki kurulmasını tavsiye etmiş, hem Wilson'ın hem de geleneksel yaklaşımın tüm ilkelerine eleştiri getirmişlerdir (Mankan, 2020).

### **Max Weber**

İdeal tip bürokrasi yaklaşımının mimarı Max Weber bürokrasiyi tüm yönetim alanları için merkezi konuma koymuş olsa da, özellikle kamu kesimi için bürokrasinin ana prensip olduğunu vurgulamıştır. Egemenlik ve meşruluk kavramlarını bürokrasi teorisinin temelinde oturtan Weber, bürokrasiyi yönetim ve örgütlenme biçimi olarak ele almaktadır. Bu bağlamda çalışanların, otorite sahibi olan yöneticilerin emirlerini yerine getirme sebepleri, otorite sahibi olanın yani yöneticinin egemenliğine olan inançlarıdır (Gülmez, 1975).

Weber otoriteyi üç başlık altında incelemiştir. Bunlar; "karizmatik otorite", "geleneksel otorite" ve "yasal otorite" dir. Karizmatik otorite de bireyler itaatkarlıklarını, otorite sahibinin karizması nedeniyle göstermektedirler. Otorite sahibinin karizma düzeyi o kadar yüksektir ki insanların, güç unsurunun yasal yönlerini dikkate almamasına neden olmaktadır. Karizmatik liderler genelde hızlı karar alınması gereken zamanlarda ortaya çıkmaktadırlar. Örneğin geçiş ya da kriz zamanlarında, kendi düşüncelerini başkalarına benimsetebilen karakterler yetkiyi kendiliğinden kazanmaktadırlar (Saruhan ve Yıldız, 2006). Ancak karizmatik liderlik bir karakter yansıması olduğu kadar, oluşturulacak algı propagandasıyla da toplum nezdinde yer edinebilmektedir. Kriz dönemlerinde sivrilmesi daha muhtemel olan liderler hızlı karar almaları nedeniyle hukukun üstünlüğünü zedeleme potansiyeline sahiptirler. Bu bağlamda toplumsal huzursuzluğa neden olacak ve toplum,

yönetim sürecinde ya yasal otoriteye ya da geleneksel otoriteyi tercih etmek durumunda kalacaktır.

Geleneksel otorite, uzun süreden beri olan ve kalıplaşmış gelenek ve göreneklere dayanan otorite tipidir. Toplumun bireylerinin, atalarından miras kalan gelenek ve göreneklerini bozamayarak otoriteye riayet ettikleri bir otorite tipidir. Weber'in Geleneksel Otorite modeli, patriarkal ve patrimonyal olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İkiye ayrılan otorite tiplerinde gelenekler meşruluğun kaynağıdır. Ancak mevcut iktidarın egemenliğini daha geniş bir taban yayması bu nedenle de yönetim sürecinin karmaşıklaşması, patrimonyal otoriteyi farklı kılmaktadır. Patriarkal otoritede yönetici, kadrolarını kendi yakınları arasından seçmektedir (Yılmaz, 1997). Patrimonyal otoritede ise, yönetimin tabana daha geniş yayılması nedeniyle yönetici kadroları iktidara yakın kişiler tarafından seçilmektedir (Öncü, 1982).

Yasal otorite hemen tüm devletlerde geçerlilik göstermektedir. Yasal olmasının nedeni kanun ve yasalar ile desteklenmesidir. Bu otoriteye itaat eden bireyler, diğer otorite tiplerine itaat edilmesini sağlayan soyut kavramlardan ziyade, kuralların somut gerçeklerine duydukları inançtan ötürü itaat ederler (Eryılmaz, 2018). Weber, yasal otoriteyi ideal tip otorite olarak kabul etmiştir. Max Weber ideal tip bürokrasi kavramının yasalardan almış olduğu rasyonel geçerlilik ile bürokratik yapıyı en ideal konuma getirmek için yasal otoritenin bir şablon olacağını vurgulamıştır (Akçakaya, 2016). Weber bürokrasi yapısını belli başlı özellikler ile kalıplaştırmıştır. Weber'e göre ideal tip bürokrasi modelinin özellikleri; merkezi otorite, yasalar ile dizayn edilmiş yetki sınırları, yönetimde uzmanlaşma, gayri şahsi iş anlayışı, hiyerarşik düzen, kariyer yapabilme fırsatı tanıyan kompleks bir yapı olarak sınıflandırmak mümkündür (Çevik, 2010). Rasyonaliteye dayalı Weberyen bürokrasi modelinde hiçbir yapının kamu yönetimini kontrol edemeyeceği fikri ifade edilmiştir. Bu inancın kaynağı söz konusu modelin, hiyerarşik modele dayalı, alanında uzman olan kamu personeli karşısında iş tecrübesi yetersiz olan siyasi zümrenin yetersiz kalacağı düşüncesi yatmaktadır. Bürokrasi, Weber'in düşüncesine göre hem kamusal alanda hem de özel sektörde yeri doldurulamayacak bir konumdadır.

### **Frederick Taylor**

Frederick Taylor'un 20. Yüzyılın başlarında "Bilimsel Yönetim" olarak adlandırdığı yönetim modelinin temelinde, bilimsel yöntemlerin olduğu ve her iş için en iyi bir yolun bulunacağı fikri yatmaktadır (Eryılmaz, 2018). Taylor 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel

Yönetimin Temel İlkeleri” isimli çalışmasında GKY’ ye farklı bir perspektiften bakmıştır. Söz konusu çalışmada Taylor, özel teşebbüslerin yönetim şeklini ele alınmış ve inceleme sınıfı olarak, örgütlerin en alt sınıfında faaliyet gösteren çalışanları hedef almıştır. Taylor, çalışmalarının neticesinde, insan faktörü yerine makine faktörünün devreye girmesi gerektiği kanaatine varmıştır. Bu kanaate varmasının altında yatan neden, Taylor’un, işi yerine getiren çalışanların, işi geliştirip katkı sağlayacak özellikleri barındırmadıklarını düşünmesidir (TASAF, 2012). Taylor, örgütlerde saptanan verimsiz çalışma sürecine çare olarak, bilimsel yönetim adımları olan; kurallar, kanunlar ile sistematik çalışma prensiplerinin ön planda tutulduğu örgüt yapısının geliştirilmesini önermiştir. Öte yandan Taylor, bu yeni yapıda çalışanların motivasyonunu artırmanın yolu olarak işçilere “parça başına” ücret verilmesi gerekliliğinden bahsetmiştir (Kerman, 2016). Taylor aynı zamanda insan kaynakları alanında da adımlar atmıştır. Mevcut personelin, yardımlaşma; iş bölümü, hiyerarşi, profesyonelleşme gibi unsurlar çerçevesinde daha iyi organize edilmesi halinde üretim kalitesinin ve verimliliğin artacağını vurgulamıştır.

### **Henry Fayol**

Henry Fayol’un “Yönetim Süreci Yaklaşımı” yönetimi parçalardan ziyade bir bütün olarak ele almıştır. Başka bir ifadeyle “Bilimsel Yönetim” ve yaklaşımlarının üzerinde yoğunlaştığı verimlilik konusundan farklı olarak, örgüt yapısını bütünsel anlamda irdelemiş ve yönetimin ilkeleri ekseninde çalışmalar gerçekleştirmiştir (Eryılmaz, 2018). Doğru yönetim tekniklerinin, verimliliği artıracaklarını savunan Fayol, çalışmalarının büyük bölümünü maden işçileri üzerindeki gözlemlerine dayanarak yapmıştır. Fayol, yönetimi; “planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim” olmak üzere beş ana başlık altında gruplandırmıştır. Öte yandan “Yönetim Süreci Yaklaşımı” rasyonellik ve ekonomiklik gibi kavramları temel aldığı için bir noktada Frederick Taylor’un eseri “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”nın devamı niteliğindedir (Koçel, 2018). Fayol, yönetim sürecinin daha düzenli bir şekilde yürütülmesi adına kavramsal bir çerçeve oluşturmuştur. Oluşturduğu bu çerçeve, bünyesinde on dört yönetim ilkesini barındırmaktadır. Tasarlanan yönetim ilkeleri ise üç ana başlık altında sınıflandırılmıştır (Eryılmaz, 2018).

Tablo 1

Yönetim İlkeleri Tablosu

Yapısal İlkeler	Süreç İlkeleri	Sonuçlarla İlgili İlkeler
• İş bölümü	• Kumanda birliği	• Düzen
• Yönetim birliği	• Disiplin	• Personelin devamlılığı
• Merkezilik	• Adil ve eşit muamele	• İnisiyatif
• Yetki ve sorumluluk	• Maaş ve ücretler	• Birlik ve beraberlik ruhu
• Hiyerarşi ilkesi	• Genel çıkarların kişisel çıkarlara üstünlüğü	

Eryılmaz, 2018.

Fayol'un yönetim ilkeleri gözlemlendiğinde, yönetim faaliyetlerinin işleyişini belirli kurallar çerçevesinde sabitlemek, çalışanların kendi alanlarında uzmanlaşmasını sağlamak ve sonuç olarak, örgüt verimliliğini artırmak üzere geliştirildiği anlaşılmaktadır.

### 2.2.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Özellikleri

GKY, kamu sektörünün özel sektörden tamamen farklı olduğu fikrine dayanmaktadır. Hizmet sağlanırken kamu hukuku çerçevesinde hareket ederek, yüksek oranda istihdamın sağlandığı ve harcama, bütçeleme sistemlerinin kamu sektörüne özgü hazırlandığı bir yapıdır (Haktankaçmaz, 2008).

Bu bağlamda GKY özellikleri Eryılmaz (2018) tarafından şu şekilde sıralanmıştır.

- *Kamu sektörünün kamusal boyutuna, yasal ve bürokratik süreçlerine önem verir.*
- *Weberyan bürokrasi modelini esas alır.*
- *Kamu hizmetlerinin yönetimi ve sunumunda kamu sektörünü tercih eder.*
- *Kamu sektörü ile özel sektörün yönetiminin birbirinden farklı olduğunu düşünür.*
- *Siyaset/yönetim ayrımına dayalı düşünce sistematiğine sahiptir.*

GKY, kamu sektörünün yasalara ve bürokratik teamüllere bağlı kalması yönetim sürecin daha işlevsel ve verimli olmasına olanak tanıyacağı düşüncesine dayanmaktadır. Weberyan bürokrasi modeli, yönetimde hizmette verimlilik, gayri şahsilik, etkinlik gibi temel kavramları bünyesinde barındırırken, bu çalışma modelinin temelinde, merkeziyetçi, katı, hiyerarşik ve kuralcı bir yönetim yapısına bulunmaktadır. Öte yandan GKY yapısı

devletin menfaati için yapılan her hizmetin bizzat devletin kendisi tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği fikrine dayanmaktadır (Polatoğlu, 2001).

GKY’de kamu görevlileri siyasi otoritenin belirlemiş olduğu politika ve stratejileri harfiyen uygulamaktadır. Bu sebeple yönetim süreci siyasiler ile kamu görevlileri arasında hibrit yapıya sahip olduğu için siyaset ve kamu ayrımı tam anlamıyla yapılamamaktadır. Ayrıca klasik yönetimde, devlet tarafından yerine getirilen hizmetlerde nitelikten çok nicelik ön planda olduğu için sunulan hizmetin verimlilik oranı belirli bir seviyenin üzerine çıkamamaktadır. Öte yandan devletin iş hacmi Keynesyen politikalar doğrultusunda gereğinden fazla büyüdüğü için GKY anlayışı tartışma konusu olmaya başlamış ve bu tartışma, ilerleyen süreçte GKY anlayışının, yeni kamu işletmeciliği anlayışına evrilmesine sebep olan satırbaşlarından birisi olmuştur (Haktankaçmaz, 2008).

### **2.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Dönüşümü: Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı**

Neo-liberal yaklaşımın etkisiyle kamu yönetimi anlayışı, 20. yüzyılda akademik ve siyasal anlamda tartışma konusu haline gelmiştir. 1970’lerde yaşanan ekonomik bunalımlar hükümetleri, devletin rolü hakkında düşünmeye sevk etmiştir. Devletin, kontrol ve idare etmek üzere inşa ettiği yönetim yaklaşımı Osborne ve Gaebler’in deyişiiyle “kürek çeken değil dümen tutan devlet” anlayışı üzerine yeniden inşa edilmiştir (Gökçe ve Kutlu, 2002). Bu bağlamda Keynesyen ekonomi yönetiminin yansıması olan refah devleti anlayışı yerini, tüketen değil üreten, pasif değil aktif vatandaş katılımını önemseyen yeni anlayışa bırakmıştır.

#### **2.3.1.Yeni Kamu Yönetimini Ortaya Çıkaran Nedenler**

1980’li yıllarda başta ABD ve İngiltere gibi ülkelerde yaşanan değişiklikler ve neo-liberal politikaların etkisi, yönetim süreçlerinde değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu süreçte bürokratik ve katı hiyerarşik anlayışın yerini, piyasa tabanlı ve esnek kamu yönetimi anlayışı almıştır. Zaman içerisinde değişimin boyutu artmış, GKY anlayışı daha yüzeysel kalmaya ve çağın ihtiyaçlarına yeterli düzeyde karşılık verememeye başlamıştır. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımı GKY yaklaşımına alternatif olarak ortaya çıkmıştır (Boztepe, 2018).

GKY anlayışı çerçevesinde sürdürülen refah devleti anlayışı 1970’li yıllarda meydana gelen mali krizler nedeniyle, hükümetleri alternatif yönetim politikalarına sevk

etmiştir (Eroğlu, 2010). Bu alternatif politikalar arasında devletin verimlilik ilkesini benimsemesi ve özel sektör dinamiklerinin yönetim süreçlerinde daha fazla yer alması gerekliliği dikkat çekmektedir. GKY anlayışından YKY anlayışına geçiş aşamasında birçok neden bulunmakla birlikte, temelde; ideolojik, ekonomik ve sosyal nedenler belirleyici olmuştur.

### **İdeolojik Nedenler**

YKY anlayışının ortaya çıkmasındaki ideolojik neden liberalizmdir (Akçakaya, 2017). Liberalizm, bireyi ön plana çıkaran niteliğe sahiptir. Öte yandan devletin ekonomiye müdahil olmadığı, serbest piyasa koşullarına mutlak destek verme felsefesini bünyesinde barındırmaktadır. Bu felsefenin özünde bireylerin rasyonel hareket edebilmesi yani bireylere serbest alan sağlandığında kendileri için en doğrusunu seçebilme yeteneğine sahip olduğu fikri yatmaktadır. Bu anlayışa göre, bireyselliğe yapılan hiçbir kısıtlama kabul edilebilir görülmemektedir. Bireyselliği ön plana çıkaran unsurların serbest piyasa koşullarında var olduğu kabul edilmektedir. Başka bir ifade ile serbest piyasa koşulları; girişime dayalı, bireylerin seçim özgürlüğüne sahip olduğu bir ortam olarak ifade edilmektedir (Aksoy, 1995).

### **Ekonomik Nedenler**

1973 yılında yaşanan petrol krizi ve sonrasında meydana gelen ekonomik krizler ile refah devleti politikalarının getirmiş olduğu yük, hükümetler için mali açmazları beraberinde getirmiştir. Hükümetler kamu personeli sayısında sınırlamaya gitmiş ve idarenin yersiz büyümesini engellemek için özelleştirme politikaları uygulamaya başlamıştır (Kutlu, 2008). Thatcher hükümeti iktidara geldiği zaman ilk iş olarak “verimlilik birimi” kurdurarak kamu sektöründe verimlilik denetimi sağlamıştır (Gözel, 2003). Bir başka değişle; 1980’lerin başında uygulanan idari reformlar, dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk ve bu durumun ortaya çıkardığı sonuçlar, YKY anlayışının ortaya çıkmasındaki ekonomik nedenler olarak ifade edilebilir.

### **Sosyal Nedenler**

Sosyal nedenler YKY anlayışının ortaya çıkmasında önemli bir yere sahiptir. Toplumların hızla gelişmesi, bireyin daha fazla ön plana çıkmasını sağlamıştır. Birey temelli anlayış ise devlete karşı beklentileri artırmıştır. Devletin kendisinden beklenen taleplere

yeterli düzeyde karşılık verememesi nedeniyle, devlete olan güven azalmıştır. Günümüzde bireyler kamusal hizmetlerin nitelikleri ile geçmişe kıyasla daha fazla ilgilenmektedir (Akçakaya, 2017). Öte yandan bireylerin, hizmet finansmanının vergilerden sağlandığı bilincine varması, sunulan hizmetin kalitesini ölçmelerini ve hesap sormalarını sağlamaktadır. Küresel anlamda, özel sektörün ürettiği mal ve hizmet sunumu müşteri memnuniyetini ön planda tutması, yerine getirilen ya da getirilecek olan hizmetlerde geleneksel vatandaş anlayışının müşteri anlayışına evrilmesine neden olmuştur (Bilgiç, 2008; Kurt ve Uğurlu, 2007). Bir başka deyişle GKY anlayışının yansıması olan refah devleti anlayışı, hizmetlerin sadece yerine getirilip getirilmediğiyle ilgilenirken, YKY anlayışı sunulan hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve kalitesi gibi konulara daha fazla önem vermektedir.

### **2.3.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi**

Piyasa temelli kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği gibi kavramlar ekseninde ortaya atılan YKY anlayışı, 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanan ve toplumsal sorunların çözümünde yetersiz kalan GKY anlayışına alternatif olarak ortaya çıkmıştır. YKY anlayışında temel vurgu; müşteri odaklılığa, girdilerden çok çıktılara ve piyasa mekanizmasına yapılmaktadır. 1980'lerden itibaren hayata geçirilen reformlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile kamunun piyasadaki rolü zayıflamıştır. Bu bağlamda atılan adımlarla birlikte piyasa temelli kamu yönetimi anlayışı, katı, hiyerarşik ve bürokratik yönetim anlayışı yerine kabul görmüştür. Başka bir ifade ile siyasetçilerin ve bürokratların yerine, işletmeci mantığına sahip, yönetsel süreçlere hakim bireyler göreve gelmiştir. Bu düşünce yapısı, 1960'ların başında ortaya çıkan işletmecilik ve kamu tercihi düşüncesine dayanmaktadır (Ömürgönülşen, 2003).

İşletmecilik anlayışı, özel sektör stratejileri ile tekniklerinin kamu yönetiminde etkin bir şekilde uygulanmasını hedeflemiştir. Bu hedef doğrultusunda hareket etmenin temelinde, işletmecilik anlayışının, kamu yönetimini daha etkili ve verimli bir noktaya taşıyacağı fikri yatmaktadır. Öte yandan işletmecilik fikrinde kamu yönetimi, müşteri ve piyasa odaklı değerlendirildiği için bireylerin kendi çıkarlarını gözeticeği belirtilmektedir (Genç, 2010).

Kamu tercihi teorisyenleri, kamu sektörünün vatandaşlara, tıpkı özel sektörün müşteriye baktığı gibi bakması gerektiğini düşünmektedir. Osborne ve Gaebler'in 1990'ların başında kaleme aldıkları "Devletin Yeniden İnşası" kitabıyla işletmecilik anlayışı, kamu

yönetimi alanında derinlemesine tartışılmaya başlamıştır. Eserde, devletin olması gereken rolü “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” ifadesiyle özetlenmiştir. Akabinde, merkezinde ABD’nin olduğu birçok ülkede, özel sektör uygulamaları, kamu sektöründe hayata geçirilmeye başlanmıştır. “Devletin Yeniden İnşası” adlı eser, özellikle ABD siyasetini ciddi manada etkisi altına almıştır. Bu etkileşim sonucunda ABD başkan yardımcısı Al Gore’un ismiyle özdeşleşen “Gore Raporu” yayınlanmıştır. Al Gore kamu standartlarını maksimum seviyeye çıkarmanın yolu olarak, devletin iş yaşamında başarılı olan özel şirket prensiplerini benimsemesi gerektiğini savunmuştur (Önder, 2012).

WB, Ekonomi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) gibi kuruluşlarca yayınlanan raporda vurgulanan noktalar; kamunun daha az eforla daha fazla iş yapabilmesi, müşteri odaklı yaklaşım, bürokrasinin azaltılmasıdır. OECD bünyesinde bulunan ülkeler sahip oldukları kamu yönetimi değerlerini korurken aynı zamanda çağdaş yönetim metotlarını, ekonomi yönetimiyle harmanlayarak kamu yönetimine yeni bir soluk getirmişlerdir. Öte yandan; Avustralya, ABD ve İngiltere gibi ülkelerde, özel sektör prensip ve uygulamalarını, kamu alanının yeniden dizayn edilmesi aşamasında belirleyici unsur olarak kullanmışlardır. Bahsi geçen ülkeler incelendiğinde, özel sektöre ve özellikle de bireysel yaklaşıma büyük önem verdikleri görülmektedir. Yeni uygulamalar dünyaya hızla yayılmış olsa da Avrupa’nın tümünde uygulanamamıştır. Avrupa ülkelerinin bazıları, gerekli gördükleri reformları hayata geçirirken, bazı uygulamaları hayata geçirmeyerek seçici bir yaklaşım sergilemişlerdir. Uygulanan strateji sonucunda, karşılaştırmalı analiz yapan bazı araştırmacılara göre Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışının tam manasıyla uygulanamaması nedeniyle Neo-Weberci yönetim modeli meydana çıkmıştır. Her ne kadar YKİ reformlarını uygulamış olsalar da, devlet olgusundan vazgeçemeyen Belçika, Fransa ve Hollanda gibi Avrupa ülkeleri, Weberci kamu yönetimi anlayışı odaklı hareket etmiş fakat ekonomi alanında YKY anlayışı uygulamalarını referans almışlardır. YKİ yaklaşımının başarısı her ülkede değişkenlik göstermiştir. Öte yandan genele bakıldığında YKİ yaklaşımı, GKY anlayışının değişmesinde önemli ölçüde başarılı olmuştur. Fakat YKİ anlayışının bünyesinde barındırdığı; vatandaş odaklılıktan ziyade müşteri odaklı duruş, insan unsurunu ikinci planda tutarak verimlilik kavramına odaklanması gibi yaklaşımlar YKİ anlayışına ciddi eleştiriler gelmesine neden olmuştur (Önder ve Ayhan, 2017).

Ağır eleştiriler ve uygulama sorunları neticesinde, yeni kamu hizmeti (YKH) anlayışı, YKİ yaklaşımına alternatif olarak dikkat çekmiş ve teorik alanda tartışma konusu



olmaya başlamıştır. Yönetim alanına yeni bir soluk getiren YKH anlayışı, YKİ hayata geçirdiği reformların bazılarını benimsemiş olsa da ekonomik konularda aşırıya kaçılmasından dolayı YKİ'nin kusurlu bir yapıya sahip olduğunu savunmuştur. Özellikle yönetim aşamasında benimsenen prensip, katılımcı vatandaş odaklı olunmasıdır. Bu prensip vatandaşlara yönetim aşamasında diğer modellere göre daha katılımcı bir ortam sunduğu için vatandaşların, hükümetin politika oluşturma sürecinde danışılan bir unsur olmasını sağlamaktadır. Ancak YKY anlayışı katılımcı yapının nasıl işleyeceğine dair net bir model ortaya koyamamıştır (Denhardt ve Denhardt, 2000). Öte yandan hükümetlerin katılımcı vatandaşlığı teşvik etmek için eğitim ve iletişim konularına önem vermesi söz konusu modelin oluşturulmasında temel adımlar olacaktır.

YKH önem verdiği bir diğer başlık ise sivil toplumdur. Vatandaşlarının istek ve taleplerine önem veren bir devlet, sivil toplum örgütlerinin rolüne ihtiyaç duymaktadır. Sivil toplum kuruluşları ne kadar bağımsız ve sağlıklı işler ise devlet vatandaşlarının nabzını o derece gerçekçi ve sağlıklı tutabilmektedir. YKH yaklaşımının bu çerçevede temel unsurları ortaya konulabilir. Bu unsurlar; müşteriye değil vatandaşa hizmet anlayışı, kamu yararına, vatandaş yararına girişimcilik, demokratik hareket etme, idare etmek yerine hizmet etmek ve son olarak üretkenliğe önem verirken insan unsuruna gerekli değeri vermektir (Önder ve Ayhan, 2017).

### **2.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın Temel Unsurları**

YKY anlayışını GKY anlayışından farklı kılan ve devletin rolü üzerine getirdiği reformların uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan temel unsurlar bulunmaktadır. Bu temel unsurlar, katılımcılık; müşteri odaklılık, performans odaklılık, hesap verilebilirlik, şeffaflık, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik, rekabet ve sonuç odaklılıktır.

#### **Katılımcılık**

GKY anlayışı katılımcılığı ve ekip çalışmasını yeteri kadar dikkate almazken, YKY anlayışı katılımcılık anlayışına önem vermektedir. GKY anlayışının öncülerinden olan Taylor çalışanların yönetime katılımını ve ekip çalışmasını verimlilik açısından gerekli görmektedir. Taylor'a göre (1997), grup halinde çalışmak işçilerin motivasyonlarının azalmasına ve çalışma isteklerinin kaybolmasına neden olmaktadır. Öte yandan Ford, işçilerin işletmenin büyütülmesi ya da işleyiş aşamasında yönetim süreci hakkında fikir

beyan edemeyeceği düşüncesine sahiptir. GKY anlayışı, kamu sektörünün yönetim sürecini bir makinenin işleyişini temel alarak hayata geçirmiştir. Nasıl bir makine işleyişi aşamasında hür iradeye sahip değilse ve onu kullanan operatörün talimatlarına uyuyorsa, işçiler de bu mantık ile idare edilmeli ve sadece direktif alan, kendisine verilen emirleri harfiyen yerine getiren otonom bir tavır sergilemelidir (Saran, 2004). Bu bağlamda sanayi toplumunun hâkim düşünce anlayışına göre, örgütlerin koordinasyonu, dikey bir organizasyon yapısına sahiptir (Sarup, 1995).

YKY anlayışında ise çalışanların yönetime katılımı teşvik edilmektedir. Sanayi toplumunun sayıca yüksek ama niteliksiz işçi çalıştırma fikri, YKY anlayışı ile birlikte sayıca çok yüksek olmayan ancak donanımlı ve kalifiye eleman çalıştırması şekline evrilmiştir. Öyle ki, en iyisini yukarıdakiler bilir düşüncesi, işi en iyi yapan bilir temeline oturmuştur. Bu bağlamda YKY anlayışı yöneticinin her şeyi bilmesi gerekliliği yerine işi bilen personelin en iyi şekilde yönetilmesi gerektiğini savunmaktadır. Nasıl ki bir orkestra şefinin viyolonsel ya da orkestrada bulunan herhangi bir enstrümanı çalmayı bilmemesi, orkestrayı yönetmesine engel olmuyorsa, YKY anlayışında da yönetici örgüt içerisinde her işi bilmeden de sorumluluğu altındaki çalışanların yönetime katılmasını sağlayarak, iş yönetimini yerine getirebilir (Drucker'dan aktaran; Al, 2002). Yaratıcı fikirlere verilen değer, beraberinde katılımcı yönetim anlayışını getirmektedir. Bu bağlamda çalışanlar kendi kazanımları ile kurum kazanımlarını aynı paydada değerlendirdikleri için kuruma karşı aidiyet duygusu artmaktadır.

### **Müşteri Odaklılık**

YKY anlayışının temel unsurlarından bir diğeri ise hizmet sunanların, hizmet alanlara karşı sorumluluk ve geri bildirim gibi unsurları dikkate alarak müşteri odaklı vizyon sergilemesidir. Geleneksel yönetimde süreç, hizmet edilenden ziyade hizmet sunan ve yöneticilerin perspektiflerine göre şekillenmiştir (Osborne; Gaebler'den aktaran; Al 2002). Günümüzde müşteriler aldıkları ürün ya da hizmet hakkında geri bildirimde bulunmakta, hizmet sunanlar da geri bildirimleri dikkate alarak ürün ve sundukları hizmetleri iyileştirmek için çaba sarf etmektedir. GKY anlayışı vatandaşları hiçbir zaman müşteri olarak değerlendirmemiştir. 1980'lerde ise işletme kitaplarının ana teması, müşteri odaklı politikalar olmuştur. Bu akım kamu yönetimi alanına da sirayet etmiştir. Öte yandan aynı dönemde yeni sağ politikaları ile birlikte kamu yönetiminin yapısı ve ekonomi politikalarının önem kazanması, işletme mantığı ve dolayısıyla müşteri odaklı yönetim yapısı kamu

yönetimi politikalarında yoğunluk kazanmıştır. Müşteri odaklı yönetim anlayışı, hizmetlerden yararlananların sunulan hizmetler hakkında bilgilendirilmesini, fikir ve önerilerinin dikkate alınmasını ve yönetim süreçlerinin paydaşı haline getirilmesini vurgulamaktadır. Bu durum hem kamu yöneticilerinin hem de hizmet alanların memnuniyet seviyelerini optimum seviyeye taşımaktadır (Yıldız, 1995).

### **Performans Odaklılık**

YKY anlayışının üzerinde durduğu bir başka kavram ise performans odaklılıktır. GKY anlayışı, çıktılardan çok girdiler ile ilgilenmektedir. Örneğin bir kamu kurumunda, işlerin yerine getirilme aşamasında kadro planlaması yapılmakta ve bu doğrultuda bütçe ayrılmaktadır. Bu bağlamda yerine getirilen kamu hizmetinin başarısız olması durumunda çözüm olarak daha fazla personel talep edilmekte bu durumda ek bütçe ayrılmasına yol açmaktadır (Özer, 2008). Örnekten hareketle KYK anlayışının bir parçası olan performans odaklı yaklaşım GYK yaklaşımının aksine ekstra personel talep etmek yerine, performans ölçümü yaparak sürecin neden başarısız olduğunun tespit etmekte, personele ceza verilmesi gerekiyorsa ceza, ödül verilmesi gerekiyorsa ödül vererek kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlamaktadır (Al, 2002).

### **Hesap Verilebilirlik**

Hesap verilebilirlik, KYK anlayışının hâkim düşünce olmasına kadar genellikle muhasebe konuları ve finansal hesaplamalar bağlamında değerlendirilmiştir. Ancak 1980'lerde KYK anlayışının gelişimi ile birlikte hesap verilebilirlik kavramı daha geniş çaplı değerlendirilmeye başlanmıştır. Hesap verilebilirlik günümüzde, tek taraflı açıklama yapmaktan ziyade, hesap soran ile hesap veren arasındaki karşılıklı iletişim olarak kabul edilmektedir. Söz konusu karşılıklı ilişkide, sadece kamusal kurum ve kuruluşların davranışları üzerine durmak yerine, uyguladıkları faaliyetler sonrasında sorgulanabilecekleri mekanizmaların oluşturulması ve geliştirilmesi temel esastır (Bovens'den aktran; Eryılmaz; Biricikoğlu, 2018). Bu bağlamda, genel olarak hesap verilebilirlik kavramını özetleyecek olan unsurlar şunlardır; karar vericiler ve hizmet yürütücülerin yerine getirdikleri eylemler neticesinde ilgili makam ve mevkilere hesap vermesi, hesap soranların ilgili konu hakkında gerekli bilgi edinme kanallarına ulaşabilmesi ve yapılan işin neticesinde personele, performansı sonucu ödül ya da ceza verilmesidir (İnce ve Taner, 2002). Bahsedilen bu süreçlerin yerine getirilmesinde şeffaflık ilkesi önemli bir konuma sahiptir.

## **Şeffaflık**

Yönetim sürecinde şeffaflık incelendiğinde, kamu kurumlarının bütün faaliyetlerinin açık olması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca sunulan hizmetler ile ilgili talep edilen belge ve evrakların istendiği zaman kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Atiyas ve Sayın (2000)'a göre kamu yönetiminin şeffaf bir anlayışla hareket etmesi halinde toplumun karar vericilere karşı güveni artacaktır. Ayrıca, şeffaf yönetim anlayışı ile birlikte toplumun devlet üzerindeki denetim kapasitesi de artacaktır. Şeffaflık ilkesinden yoksun olan bir kamu yönetimi anlayışı, devletin vatandaşlarına karşı hesap verme sorumluluğunu negatif anlamda etkilemektedir. Küresel ekonominin yaygınlık kazanması şeffaflık ilkesine duyulan önemi daha da artırmıştır. Şeffaflık ilkesi aynı zamanda otonom bir denetim sistemi oluşturmakta, kamu kurum ve kuruluşlarının, uluslararası normları izlemesine neden olmaktadır (Kuzey, 2003).

Ulusal ve uluslararası çerçevede izlenen şeffaf yönetim anlayışı güven ortamının oluşmasına neden olacak bu güven küresel sermayenin dolaşımını olumlu yönde etkilemektedir. Bu bağlamda şeffaf yönetim anlayışı, vatandaşların devlet yönetimlerine güvenlerini sağlamakta, hem de devletlerin küresel sermaye araçlarından fayda sağlamasının önünü açmaktadır. Ülkelere giren sermaye, şeffaf yönetim anlayışı ve özel sektör yönetimi teknikleri kullanılarak, katma değer sağlayacak yatırımlar ile birlikte toplumların gelişmesinde önemli bir unsur olmaktadır.

## **Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanımı**

Devletin küçülmesi en çok kamu yönetimi açısından sonuçlar doğurmuştur. YKY anlayışı kendi içerisindeki gelişim sürecinde, eldeki kaynaklar ile sunulan hizmetin kalitesi nasıl artırılabilir? sorusuna kaynakların verimli kullanılması, nasıl daha az kaynak harcayarak daha fazla çıktı alınabilir? sorusuna ekonomiklik kavramıyla cevap bulmuştur (Fredericson, 1992). Bu küçülme devlet açısından üç boyutta ele alınmaktadır. İlki yetki devridir. Merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetki ve kaynakları yerel yönetime devretmesi bu bağlamda değerlendirilebilir. İkinci boyut ekonomik adımlardır. Devletin iktisadi yaşamdan çekilmesi ve iktisadi nitelik taşıyan kurum ve kuruluşların özel sektöre devredilmesi gerekliliğinden bahsedilmektedir.. Son olarak uluslararası alan dikkate alındığında, uluslararası örgütlere yetki devri yapılmasıdır (Toprak, 1995). Günümüzde devletin küçülmesi, özelleştirme politikaları ve özel sektör yönetim teknikleri kamuda

karşılık bulan konulardır. Devletin üretici rolden, piyasa denetleyici ve düzenleyici role dönüşmesi kamu hizmetlerini etkin hale getirmektedir (Hasanoğlu, 2002). Devlet kurumlarının geri bildirimleri dikkate alması, çıktı kalitesine önem vermesi, daha hızlı hizmet sunmak adına e-devlet gibi uygulamaları hayata geçirmesi, kamuda özel sektör tekniklerinin kullanımına verilen önemi kanıtlar niteliktedir.

Bu bağlamda YKY anlayışı; değişmez planlar ve kurallar yerine yol gösterici danışmanlardan yararlanılması, merkeziyetçi kontrolün olabildiğince geri planda kaldığı, kullanıcının hizmet sunma aşmasında yol gösterici olduğu yeni piyasa pratiklerinin dikkate alındığı, müşteri ihtiyaçları üzerine odaklanıldığı çeşitli fonksiyonlar aracılığıyla kamu hizmetlerinin yerine getirildiği ve bu süreci yürütürken özel sektör yönetim tekniklerinin kullanıldığı bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Kırışik, 2013). Öte yandan bu uygulamalar ışığında kısıtlı kaynakların etkin ve verimli kullanılması kamu yararı hedefine odaklanan başka bir adımdır.

### **Kaynak Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik**

Dünya nüfusunun artması, göç hareketlerinin yoğunluğu, ekonomik etkenler, gelir seviyesinin artması ve yaşam standartlarının sürekli artış göstermesi ekonomik, siyasal, yönetsel mekanizmanın tekrardan dizayn edilmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kıt kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması kamu yönetimi açısından elzem bir konu haline gelmiştir. Verimlilik, işletmenin ya da kamu örgütünün hizmet üretme aşamasında var olan kaynaklarını ne ölçüde iyi kullandığının ifade genel bir kavramdır. Bu bağlamda tüketilen kaynaklar ve çıktı miktarı arasında oransal ilişkinin kurulabilmesi için optimum seviye yakalanmalıdır. Dolayısıyla çıktılar ile çıktı üretiminde kullanılan üretim faktörleri arasındaki oransal ilişki verimlilik kavramını ifade etmektedir. Kamu yönetimi elinde bulundurduğu personel potansiyelini verimli ve etkin bir şekilde kullanarak ya da kamu hizmetleri aşamasında e-devlet gibi uygulamaları hayata geçirerek hem hizmet maliyetini hem de sunmuş olduğu hizmet kalitesini ve oranını maksimize etmiş olacaktır (Yükçü ve Atağan, 2003). Kaynakların verimli kullanılması kadar etkin kullanılması da ciddi öneme sahiptir. Etkinlik, belirlenen hedeflerin ne kadarının başarıldığı ve hayata geçirilen faaliyetin beklenen ile gerçekleşme düzeyi arasındaki farkı vurgulamaktadır (Arslan, 2022). Etkinlik kavramı, verimlilikten farklı olarak herhangi bir işletmenin hedeflerine ne ölçüde ulaştığına ya da ulaşma derecesiyle ilgilenir (Uluatam, 1999). Bu nedenle kurum ve kuruluşlar ulaşabilecekleri gerçekçi hedefler belirlemeli, bu hedeflere ulaşarak kaynakları etkin

kullanmalıdır. Verimlilik ve etkinlik kavramları beraberinde, kamu kurumları ve kuruluşları arasında rekabeti artırmaktadır.

### **Rekabet**

Modern çağda özellikle de sistem odaklı yaklaşım ile birlikte kurum ve kuruluşların varlıklarını devam ettirebilmelerinin ana unsuru, dış etkenlere yani çevrelerine uyum sağlayabilmelerine bağlıdır. Bu bağlamda çevrelerine uyum sağlayabilmeleri, değişen dünya'ya ayak uydurabilmelerine bağlıdır. Piyasa sisteminin etkinlik ve varlık stratejisi noktasında rekabet ciddi bir öneme sahiptir. Öyle ki kamu yönetiminin, kendini tekrarlayan yapısı, değişime göstermiş olduğu direniş ve en önemlisi tekelci karakteri, günümüz rekabet koşullarının sağlanmasında aşılması gereken önemli bir aşamadır. Rekabetin kamu sektöründe kurumsallaşması ve tüketicinin korunması, sosyal faydanın saplanmasında ciddi öneme sahiptir (Çivi, 2001). Rekabetin yerine getirilebilmesi için rekabet koşullarının sağlanması gerekmektedir.

Kamu alanında rekabet ortamının sağlanabilmesi adına bazı statik ve dinamik rekabet işlevlerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Statik ve dinamik rekabet işlevlerini, ikisi dinamik ve üçü statik olmak üzere beş başlık altında toplamak mümkündür (Burr ve Seidlmeier'den aktaran; Eren, 2003):

- *“Hizmetlerin, hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre ifa edilmesi*
- *En uygun kaynak tahsisinin sağlanması*
- *Hizmet ilkesine dayalı bir gelir dağılımının tesis edilmesi*
- *Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi*
- *Ürün ve üretim teknolojisinin taleplerdeki değişmelere ya da devletin tespit ettiği çerçevede değişimlere esnek uyumunun sağlanması.”*

Beş madde halinde sunulan rekabet işlevleri, hizmet üreticilerinin kendilerini yenilemelerini ve piyasa koşullarına uyum sağlamalarını kolaylaştırmaktadır. Sağlanan rekabet ortamı aynı zamanda kurum ve kuruluşları sonuç odaklı yaklaşıma sevk etmektedir.

### **Sonuç Odaklılık**

Klasik kamu yönetimi yaklaşımı personelin inisiyatif almadığı sadece kendisine verilen emirleri uyguladığı, yaratıcılıktan uzak ayrıca sunulan hizmetin kalitesinde dikkate alınmadığı bir yönetim tarzıdır. Ancak YKY anlayışı, klasik yönetimin aksine katı hiyerarşiyi ön planda tutmayarak problemlerin çözümünde çalışana inisiyatif alabilme ve sorunların hızlıca çözülmesini sağlayacak, sonuç odaklı yaklaşım sergileyebilme imkânı vermektedir. Bu bağlamda yeni yönetim anlayışında hizmet sunanlar çalıştırdıkları personellerde; zorlu görevleri yapabilme, problemleri önceliklendirme, sorunların üstesinden gelebilme kabiliyeti gibi kavramlara önem vermektedir (Akın, 2019). Öte yandan çalışanlar, bütçe ve zaman esnekliği bakımından desteklenmektedir. Sonuç odaklı yaklaşımda asıl amaç “insan yönetiminden işi yönetmeye” geçiştir (Colquitt vd.’ den aktaran; Akın, 2019).

Sonuç odaklı çalışma modelini en iyi uygulayan şirketlerden birisi ABD’nin Kaliforniya eyaletinde bulunan “Morning Star” şirketidir. Şirket domateslerden sos üretmek üzere faaliyet göstermekte ve küresel piyasa lideri konumundadır. Tamamen sonuç odaklı çalışma prensibini benimsemiş olan şirket, domates işletmeciliği piyasası %1 oranında büyürken, %10’un üzerinde büyüme oranını yakalamış ve bu alanda dünya lideridir (Hammel, 2011). “Morning Star” şirketinin başarısının altında yatan diğer başlık ise aynı zamanda kalite odaklı yönetim anlayışıdır.

### **Kalite Odaklılık**

Kalite odaklılık yaklaşımda gerçekleştirilen tüm faaliyetlerin temelinde müşteri memnuniyeti yatmaktadır. Tek bir tanım üzerinde karar kılınamasa da kalite odaklılık; kurum, kuruluş ve örgütlerin etkinliğini, verimliliğini ve dolayısıyla rekabet gücünü artıran bir model olarak tanımlanabilir (Oakland’ dan aktaran: Güleş; Bülbül, 2004). Bu bağlamda, GKY anlayışı, hizmetlerin kaliteli ve müşteri odaklı biçimde yerine getirilmesi için beklentinin yükselmesi ve gelişen toplumsal taleplere cevap verememesinden dolayı bir dönüşüm yaşamıştır (Akın, 2019). Günümüzde bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler vatandaşların hizmet kalitesiyle ilgili beklentilerini artırmıştır. Bu noktada karar mekanizmalarını daha fazla tüketmeye başlayan vatandaşlar, kendilerini toplumsal sorunların bir aktörü olarak görmeye başlamıştır. Bu kapsamda bürokratik süreçlerin ve ayrıcalıkların sorgulanmasının altında yatan temel nedenlerden biri sunulan hizmetlerin ve yürütülen süreçlerin kalite algısıdır (Güleş; Bülbül, 2004). Özel kesimde müşteri bilincinin

her geçen gün yükselmesi ve sunulan hizmet kalitesinin artması, madalyonun diğer tarafında ise kamu kesiminde işleyişin geleneksel anlayış ile yürütülmesi, kamu sektörü ve özel sektör arasında farkın derinleşmesine neden olmuştur. Kamu sektörü üstlenmiş olduğu hizmetlerin standartlarını artırmak amacıyla kalite odaklı bir yaklaşım sergilemeye başlamış, hizmetlerin sadece yerine getirilip getirilmediğine bakmak yerine, işin nasıl yerine getirildiğine odaklanarak sunulan hizmetlerin kalite standartlarını artırma refleksi göstermiştir.

## **2.4. Dünyada Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Taşeronlaşma Sistemi**

Dünya devletlerinin yürüttükleri Keynesyen ekonomi modelinin unsuru olan refah devleti anlayışının zaman içerisinde yerini “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” anlayışına bırakmasıyla birlikte, devletler üretim aşamasındaki eski etkinliğini bir kenara bırakmış ve özelleştirme politikalarıyla yeni anlayışa uygun ortamı sağlamışlardır. Bu bağlamda küreselleşme süreci ile birlikte devletin değişim ve dönüşüm ivmesi artmıştır. Ayrıca, küreselleşme ile beraber üretim kapasitesi artan ürünlere ulaşmak kolaylaşmıştır. Artan üretim kapasitesinin ana unsuru olan işçiler, küresel şirketlerin maliyetlerini azaltmak istemesi nedeniyle kötü çalışma koşullarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu kapsamda yeni kamu işletmeciliği ve taşeronlaşma uygulamalarının Avrupa ekonomisinin baş aktörü olan; Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Fransa ve İngiltere özelinde nasıl şekillendiğini incelemek gerekmektedir.

### **2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri**

ABD kapitalizmin ve serbest ticaretin dünyadaki en büyük savunucularından biri olmasına rağmen, küresel ekonomik yapının yansımalarından payını almıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan 1990'ların sonlarına kadar, ABD'de iş gücü piyasası istenilen seviyeye yakın olmuş ve neredeyse enflasyon olmadan “tam istihdam” sağlanabilmiştir. Öte yandan, küresel teknolojinin hızla yayılması, iş gücünde dahil olmak üzere tüm kaynakların dünya genelinde ulaşılabilirliğine imkân tanınmıştır. Ancak 1990'ların sonlarına gelmeden önce izlenen politikalar taşeronlaşma sürecinin temellerini atmıştır. 2000'den günümüze kadar Amerikan hükümet politikası daha ucuz iş gücü sağlamak üzerine kurgulanmıştır (Schieberl ve Nickles, 2014). Yerel yönetimler iş gücünü taşeron firmalar üzerinden tedarik etme politikası güderken, 2008 yılında yaşanan mali durgunluk birçok Amerikan şirketini kâr marjlarını korumak için maliyet azaltma stratejisine yönlendirmiştir.



Yerel yönetimler otobüs işletmeleri, çöp toplama gibi işleri özel sektöre devretmiştir (Zengin, 2013). Rutin bir şekilde yapılan işlerin özel sektör kanalıyla yerine getirilmesi ekonomik anlamda cazip gelmektedir. Taşeron çalışma modeliyle yerine getirilen temizlik hizmetleri, yerel yönetim personeline oranla %40 daha ucuza yerine getirilmiştir (Gördük, 2019). Öte yandan çevre düzenlemesi ve yol yapımı gibi hizmet alanlarında' da özel sektör girişimleri yerel birimlerin personelleri tarafından yürütülen faaliyetlere oranla daha ekonomik olmaktadır (Eker ve Aktan, 1993). Amerikan firmaları ise, ülke vatandaşlarının düşük ücret ile çalışmaya karşı göstermiş oldukları direnç nedeniyle dış kaynak kullanımına yönelmişlerdir. Bu bağlamda verilecek olan en iyi örnek Çin'dir. Çin'de bulunan işçiler ABD'de bulunan işlerin yaklaşık dörtte biri maliyetle çalışmayı kabul etmektedirler. Bu şartlar birçok Amerikan şirketini, üretim planlarını dış kaynak modeli etrafında inşa etmeye teşvik etmiştir. Dış kaynak modeli, 729 bin işçinin denizaşırı ülkelerde iş sahibi olmasına yol açarken, 500 bin Amerikan vatandaşının işlerini kaybetmesine neden olmuştur (Schieberl ve Nickles, 2014).

ABD şirketlerini motive eden tek unsur ucuz iş gücünü deniz aşırı ülkelerde aramak değildir. Aynı zamanda sanayi tesislerinin neden olacağı çevre kirliliği ve ekonomik sorumluluktan da tasarruf edilecek olması şirketlerin motivasyonunu artırmıştır. Öte yandan dış kaynak kullanımı popülaritesi ne kadar yüksek olursa olsun, doğrudan ya da dolaylı olarak ABD ekonomisine zarar vermektedir. Büyük firmaların izlemiş oldukları kâr politikasının ABD'de işsizliği etkisi dikkat çekmektedir. Dönemin ABD Başkanı Obama, 2012'de "Birliğin Durumu" konuşmasında söz konusu şirketlerin ABD'de üretim yapması için çeşitli vergi avantajlarından faydalanacağına dikkat çekmiştir (DW, 2012).

#### **2.4.2. Almanya**

Dünyadaki diğer ülkelerde var olduğu gibi Almanya'da da güvencesiz çalışma modelleri görülmekle birlikte, günümüz Alman işgücü piyasasında önemli bir yer kaplamaktadır. Öte yandan vatandaşların sosyal güvenlik sistemine entegre edilmesi çok önemli bir unsurdur. Bu bağlamda uzun süreli bakım, emeklilik ve işsizlik gibi sigorta poliçelerinin finansman kaynağı, bireylerin bürüt kazançlarından yapılan kesintiler ve işveren katılımları olmuştur (Weinkopf, 2009).

Almanya'da taşeron modelin genel ve net bir tanımı bulunmamaktadır. Daha çok atipik çalışma kavramı, taşeronlaşma ya da güvencesiz çalışma kavramı yerine

kullanılmaktadır (Weinkopf'tan aktaran; Işık Erol, 2017). Bu bağlamda güvencesiz işler Almanya'da genel anlamda atipik istihdam modeliyle gerçekleşmektedir. Almanya'da atipik istihdam şekli; “gönülsüz kısmi süreli istihdam” (part-time) ve “geçici istihdam” modelleri ile ilişkilendirilmiştir. Almanya'da en sık uygulanan esnek çalışma modeli olan “kısmi süreli istihdam”, haftalık çalışma süresinden daha az çalışmayı ifade etmektedir (Aydınlı, 2007: 70).

Tablo 2

Almanya'da tam zamanlı ve kısmi süreli çalışanlar (2010-2019) (%)

İlgili Yıl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tam Süreli İstihdam	78,2	77,7	77,8	77,4	77,7	77,6	77,9	77,8	78,0	78,0
Kısmi Süreli İstihdam	21,8	22,3	22,2	22,6	22,3	22,4	22,1	22,2	22,0	22,0

OECD

Kısmi süreli çalışma modeli Alman işgücü piyasası içerisinde 1990'ların başından itibaren artan bir ivme kazanmış ve 1990'ların başında kısmi süreli çalışan sayısı 4,7 milyon iken, 2010 yılına gelindiğinde bu rakam yaklaşık %100'lük bir artış göstererek 9,2 milyona yükselmiştir. Ayrıca, OECD verilerine bakıldığında 2019 yılında işgücünün %78'i tam süreli istihdam iken, %22 si kısmi süreli istihdam olarak gerçekleşmiştir.

Öte yandan kısmi süreli çalışma modeli Almanya'da iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Bunlar “normal kısmi süreli çalışma” ile “marjinal kısmi süreli çalışmadır (mini işler). Normal kısmi süreli istihdam, tam zamanlı çalışma saatleri olan 35-40 saatten daha az olan bir çalışma modelidir. Yarı zamanlı çalışma modelinin, Almanlara özgü spesifik bir versiyon olan mini işler ile hükümet, kazancı düşük olan vatandaşların sosyal güvenlik imkanlarını sağlamayı hedeflemektedir (Işık Erol, 2017).

### 2.4.3. Fransa

Fransa'nın taşeron sözleşme koşulları bilinen yöntemlerden farklıdır. Farklı olmasını sağlayan husus ise interim (staj veya harici) gibi kontrat modellerine sahip olmasıdır. Bu kontratlardan ilk ikisinde çalışanın muhatabı çalışılacak olan firma iken, interim kontrat

modelinde muhatap aracı firmadır. Aracı firma çalışanları, genellikle Avrupa'nın ekonomik açıdan geri kalmış ülke vatandaşlarıdır. Örneğin Euronews muhabirinin 2017 yılında Bulgar vatandaşı bir işçi ile gerçekleştirdiği röportaj, Fransa'da taşeron çalışma koşullarını özetler niteliktedir. Röportaj, taşeron firmalar aracılığıyla, Bulgar vatandaşlarının sigortasız ve tam zamanlı çalıştırılmadığı gibi konulara değinmektedir (Euronews, 2017).

Özellikle 2008 yılında yaşanan ekonomik kriz, Fransız firmalarını taşeron işçi çalıştırma konusunda motive edici unsur olmuştur (Industrial, 2012). Söz konusu kontratlar taşeron işçilerin hak mahrumiyeti yaşamalarına neden olmaktadır. Uzun süreli ve kadrosuz iş sözleşmeleri sayesinde, işçilerin işten çıkarılması durumunda, firmaların sahipleri tazminat ödeme mecburiyeti bulunmamaktadır. Öte yandan taşeron işçilerin haklarının savunmak için sendikalaşma oranı ise sadece %0,9'dur (Emo, 2016).

#### **2.4.4. İngiltere**

İngiltere, taşeron çalışma modelini özellikle 1990'ların başlarında kamu sektöründe benimsemeye başlamıştır. İngiltere, ülkede bulunan tüm kamu kurumlarının; temizlik, yemek ve güvenlik gibi hizmet işlerini, dışarıdan temin edilmesini zorunlu hale getirerek taşeron çalışma sistemini hayata geçirmiştir (Etçi ve Kancıoğlu, 2017). Taşeron çalışma koşulları tüm Avrupa ülkelerinde artış gösterirken İngiltere'de bu oran çalışma yaşamının %40'ını kapsamaktadır. Bu pay özellikle bilişim, üretim, taşımacılık gibi sektörlerde ağırlık kazanmıştır (Parlak ve Özdemir, 2011). Ülkede yaşanan gelişmeler devletin çalışan maliyetlerini aşağıya çekerken çalışma koşulları açısından memnuniyetsizliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu çalışma modeli, Avrupa'nın temel kriterlerinden birisi olan emeğin karşılığı kavramına ters düştüğü için taşeron işçiler, sosyal hakları ve maddi imkânlarını hukuk yollarıyla aramaktadırlar. Örneğin Liverpool kadın hastanesindeki "UNISON" sendika üyesi kadın çalışanlar, sağlık hizmetlerini yürüten NHS'den kendileri ile aynı işi yapan kamu personeline yapılan zam oranının, kendileri içinde yürürlüğe girmesi konusunda açmış oldukları davayı kazanmışlardır. Ancak aynı hastane personeli olan; temizlik, yemekhane görevlileri ve güvenlik personelinin açmış olduğu dava ise aleyhlerinde sonuçlanmıştır (ekmekvegul.net/ 2019). Bir başka örnekte ise, binlerce otobüs, tren ve metro işçisi hükümet ile taşeron şirketlerin ücret artış teklifleri konusunda grevi gitmesidir. İşçiler %10,1 seviyesine gelen enflasyon karşısında sunulan tekliflerin yetersiz kaldığını vurgulamış, sendikalar ücretlerin enflasyon oranı göz önünde bulundurularak belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Öte yandan İngiltere'de yaklaşık 5,5 milyon üyesi olan ve 48

sendikayı temsil eden sendikalar konseyi (TUC) adil bir ücret artışı yapılmasını ve çalışanlara saatlik en az 15 sterlin ücret ödenmesini talep etmiştir (bbc.com/2022). Örneklerden de anlaşılacağı üzere 1990 yılından itibaren İngiltere'nin hemen her alanında hayata geçirilen taşeron çalışma modeli, günümüz çalışma yaşamında ciddi problemlerin kaynağı niteliğini taşımaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye’de kamu personel rejiminin kökleri Osmanlı Devleti’ne dayanmaktadır. Selçuklu Devleti’nin devamı olarak nitelendirilen, Osmanlı Devleti gelişmiş bir devlet teşkilatı kurmuştur. Devlet mekanizmasının işleri, ilmiye, personel, sivil, kalem gibi sınıflardan meydana gelmiş ve bu kademeler arasındaki idari yapı dengeli bir nitelik göstermiştir. Devlet mekanizmasının işleyişi ancak eğitim seviyesi yüksek ve deneyimli memurlar tarafından yürütülebileceği öngörülmüş bu nedenle memur seçimine ve yetiştirilmesine ciddiyet ile yaklaşmıştır (Özdemir, 2001). Osmanlı Devleti süresince, idari sistemin sahip olduğu felsefe şu şekilde özetlenebilir: "Yönetim sistemi merkezcidir" yani güç unsuru tepe noktada toplanmıştır ve karar verme merkezdedir. Bu yönetim sistemi normatiftir, yasaklar ile kurallara bağlılık aranmaktadır. Gelenekseldir, başka bir ifade ile her zamanki gibi iş yapmak, var olanı korumak, yeniliğe direnmek ve idari geleneklere bağlı kalmak esastır (Canman, 1995).

Bu bağlamda Osmanlı Devleti bünyesinde Enderun Mektebi, Tercüme Odası ve Mekteb-i Mülkiye gibi değerli kurumlar oluşturulmuştur. Enderun Mektebi; Fatih Sultan Mehmet’in işleyiş değişikliğine kadar, Yıldırım Beyazıt döneminden, II. Murat dönemine kadar özellikle şehzadelerin ve Hristiyan ailelerin yetenekli çocuklarını devşirmek için eğitim vermiştir (Özenç ve Gül Özenç, 2013). Enderun’a hazırlık için alınan talebelere acemi oğlan denilmektedir. Acemi oğlanlar öncelikle Türk adet ve ananelerini öğrenmek için Anadolu içlerindeki Türk ailelerin yanlarına yerleştirilmiştir (Ergin, 1977). İlerleyen süreçte geri toplanan talebelere iç oğlan denmektedir. İç oğlanlar daha sonra saray mekteplerinde eğitime tabi tutulmakta, başarı durumlarına göre Enderun’da bulunan farklı odalarda görevlendirilmektedirler (Arı, 2004). Fatih Sultan Mehmet ile birlikte, üstün yetenekli Türk çocukları da Enderun’a kabul edilmek üzere eğitime alınmış ve eğitimlerine halktan soyutlanarak devam etmişlerdir (Ünlü, 2018). İşleyişteki bu değişim, devletin gelişmesine fırsat tanıyan üstün yetenekli ve nitelikli devlet adamlarının yetişmesine imkân sağlamıştır. Yetenekli çocukların geliştirilmesi üzerine kurgulanmış sistemin, Cumhuriyet dönemine yansımaları olarak, 3803 sayılı Kanun ile eğitime başlayan Köy Enstitüleri ve 1964 yılında açılan Fen Liseleri örnek (Özenç ve Gül Özenç, 2013) gösterilebilir.

Diğer önemli kurumlarından birisi olan Tercüme Odası, öncelikle diplomatik ilişkiler ekseninde Avrupa dillerinden çevirisi yapılan tercümelerin sorumluluğunu üstlenmek üzere Müslüman tercümanların eğitilmesi amacıyla 1821 yılında kurulmuştur. 1821 yılına kadar “Fenerli Rum Divan-ı Hümâyün Tercümanları” tarafından yürütülen İmparatorluk tercüme görevi, tercümanların 1821 yılında yaşanan Yunan isyanında taraf olmaları nedeniyle “Babiâli Tercüme Odası” kurulmak zorunda kalmıştır (Balcı, 2006). Başlarda az sayıda kadroya sahip olan odanın ilk tercümanı Yahya Naci efendidir. Temelde görevi diplomatik çeviri yapmak olan oda; pasaport, gümrük ve telgrafçılık gibi alanlarda faaliyet göstermeye başlamıştır. İç ve dış siyasette etkin ve yenilikçi bürokratların yetişmesinin temeli olan kurum; Ali Paşa, Ahmet Vefik Paşa ve Namık Kemal gibi Tanzimat dönemi aydın ve devlet adamının yetişmesini sağlamıştır (Bilim, 1990).

Tanzimat dönemiyle birlikte, Devletin yönetim modeli Batılılaştırılarak modernize edilmeye çalışılmıştır. Modernizasyon yaklaşımının sistemli ve sürdürülebilir olması için yetenekli ve zeki bürokrat yetiştirmek hedeflenmiştir. Temelleri Maarif Nazırı Sami Paşa döneminde atılan ve 1859 yılında öğretime başlayan Mekteb-i Mülkiye istenilen modelin hayata geçirilmesinde önemli bir konuma sahiptir (Serin, 1985). İlk olarak iki yıl eğitim veren mektep daha sonra yüksekokul konumuna gelmiştir. 1883 yılında yatılı eğitim vermeye başlamış, 1892 yılında ise bünyesine bir sınıf daha eklenerek eğitim süresi altı yıla çıkarılmıştır. Paris siyasal bilgiler okulunun etkisiyle 1913 yılında yeniden örgütlenen Mektepte uzmanlaşmanın hayata geçirilebilmesi için idari, siyasi ve mali şubeler faaliyete geçirilmiştir (Serin, 1985). 1915 yılına gelindiğinde ise kapatılmış ve I. Dünya Savaşı boyunca kapalı kalmıştır. 1918 yılında Talat Paşanın isteği doğrultusunda yeni bir düzenlemeyle “Maarif Nezareti” ne bağlanmıştır. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise yeni bir ilerleyiş kazanan mektep, 1935 yılında 2777 sayılı Kanunla Mülkiye olan adı, Siyasal Bilgiler Okulu’na çevrilmiştir (Doğan, 2007).

Söz konusu tarih aralıklarında temelleri atılmış olan kamu yönetimi işleyişi karakterini koruyarak Cumhuriyet dönemine böyle bir mirası devretmiş ve kamu personel yönetimine rehberlik etmiştir.

### 3.1. Planlı Dönem Öncesi (1923-1962)

Cumhuriyetin ilk zamanlarından II. Dünya Savaşı sonrası döneme kadar kamu yönetimi, özellikle kamu personel yönetimi, sistematik ve kapsayıcı bir yaklaşımdan ziyade örgütsel büyüme için hizmet alanlarının genişlemesine güvenerek doğal seleksiyon ile gelişimini sürdürmüştür. Bu nedenle sorunlara planlı çözümler üretmek yerine günübirlik çözümler geliştirilmiştir (Şaylan, 2000). Bu dönemin en önemli gelişmesi 1926 yılında yürürlüğe giren, 788 numaralı Memurin Kanunu'dur. Memurin Kanunu Kamu görevlilerine yönelik çağın ilerisinde bir düzenleme olması bakımından önemlidir. Bunun yanında Kanun, kamu görevlileri için bir sistem oluşturması ve bu noktada bazı temel ilkeleri ortaya koyması bakımından önemli bir mihenk taşı olarak görülmektedir (Akgüner, 2001). Yine bu dönemde 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maâşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun (1929) ile memur maaşlarının belirlenmesinde bir standart getirilmiştir (Akın, 1969). Öte yandan kısa bir süre sonra (1929) patlak veren küresel ekonomik kriz, insan kaynakları yönetiminde düzen oluşturmak amacıyla çıkarılan söz konusu yasaları geçersiz kılmıştır.

Kadro dağılımında memur ile işçi arasındaki dengenin bozulması, memur maaşlarına yeni vergiler eklenerek devlet bütçe açığının kapatılmaya çalışılması, gibi gelişmeler kamu personel rejiminin gelişimini sekteye uğratmıştır. Özellikle kamu görevlilerinin ücretleri ile işçilerin ücretleri arasında ciddi bir eşitsizlik olmuştur. Bu gelişme, kamu personel sistemimizde halen büyük bir sorun olan "ücret adaletsizliği" nin çıkış noktası olarak görülebilir. Bu dönemde personel yönetimi açısından yaşanan bir diğer önemli gelişme ise, Amerikalı bir grup uzman tarafından hazırlanan ve çağdaş hükümete sunulan "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" başlıklı raporda vurgulanan ifadelerdir (Yılmazöz, 2009). Raporda, ekonomik başarının yakalanabilmesi için sürecin başarılı şekilde sevk ve idare edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Türkiye' de meydana gelen önemli değişiklikler İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmiştir. Yönetim süreçleri, karar vericiler tarafından mikro ölçekten ziyade makro düzeyde değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda; demokratikleşme çabaları, ülkenin tüm alanlarına ulaşma hedefi, kalkınma ve yönetim arasındaki iletişimin artırılması için adımlar atılmıştır. Tüm bu adımlar mevcut yönetim modelini revize etme bilinci oluşmuştur. Oluşan bilinçle kamu yönetimi yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlar ve öneriler doğrultusunda güncellenmeye başlanmıştır. Söz konusu tarihte hazırlanan ilk rapor, dönemin Cumhurbaşkanı olan İsmet İnönü'nün 1949 yılında

vermiş olduğu talimat ile Prof. Dr. Fritz Neumark'ın hazırladığı rapordur. Akabinde 1950, 1951, ve 1952 yıllarında raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan raporlarda, dikkat çeken ortak noktalar şunlardır (Şaylan, 2000):

- *“Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.*
- *Kamu yönetiminin iyi işlememesi, ekonomide verimsizliğe sebep olmaktadır.*
- *Kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklık hakim gözükmektedir.*
- *Devlet hizmetine alma, çoğu kez ihtiyaca göre yapılmadığı için, devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır.*
- *Hizmetler sınıflandırılmamış, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayanmaktadır.*
- *Mevcut ücret sistemi yetersiz kalmış, adaletsizlikler oluşmuş, ücretler satın alma gücünün altında kalmıştır.”*

Tespit edilen sorunların çözümü için ortak öneriler ise şu şekilde ifade edilmiştir (Şaylan, 2000):

- *“Kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması.*
- *Bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkartılması.*
- *Adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması.*
- *Yeterlik (liyakat) ilkesine gereken önemin verilmesi, böylece nitelikli idareciler ve uzman personelin yetiştirilmesi.*
- *Merkezi bir personel dairesinin kurulması.”*

Öte yandan söz konusu dönemde kamu yönetimi alanının akademik bir karakter kazanması adına 1953 yılında “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü” (TODAİE) kurulmuştur. Kamu yönetimi alanına önemli kazanımlar katacağı düşünülerek kurulan enstitü, oluşturulduğu ilk andan itibaren çeşitli araştırmalar ve faaliyetler yapmaya başlamıştır. 1958 yılında yapılan “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” adlı çalışma bu faaliyetlerin en önemlisi olarak tanımlanabilir. Raporda yeni kurulan Cumhuriyet’in ilk anından itibaren devlet memurluğu ile ilgili; memur ücretleri, memur statüsü hakkında detaylı incelemeler yapılmıştır. Gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde devlet memurluğu konusunda reformların yapılmasının gerekliliği belirtilmiştir (Sürgit, 1972). Akabinde 11 Kasım 1955 tarihinde gerçekleştirilen Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Profesörler Kurulu’nun 112 sayılı kararı ile fakülte bünyesinde okutulan derslerin detaylı incelemesini yapmak üzere “Amme İdaresi Kürsüsü” kurulmuştur. Daha



sonra 27 Haziran 1967 tarihinde senato kararı ile adı “Kamu Yönetimi Kürsüsü” olarak değiştirilmiştir (Mihçioğlu, 1987).

### **3.2. Planlı Dönem (1963-1980)**

27 Mayıs 1960 askeri darbesinin sonucu olarak kabul edilen 1961 Anayasası ile birlikte planlı döneme geçilmiştir. Bu süreçte kamu yönetimi alanında önemli değişimler yaşanmış, personel rejimi dönemin kalkınma arayışlarına uyumlu hale getirilmiştir. Hayata geçirilen planlı kalkınma dönemiyle birlikte gerçekleşen ilk önemli atılım, 1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi'nin Hakkında Kanun ile gerçekleşmiş ve düzenleme çerçevesinde Başbakanlığa bağlanmıştır (Akgüner, 2001). Öte yandan daha önce yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan rapor ve analizler neticesinde şekillenen kamu yönetimi, planlı yapılanma sayesinde yerli uzmanların hazırladığı rapor ve analizlerle şekillenmeye başlamıştır. 1961'de TODAİE önderliğinde hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” ile 1963'de hazırlanan “MEHTAP” (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) raporu yerli uzmanlarca hazırlanan raporlara verilecek olan örneklerin başında gelmektedir (Şaylan, 2000). Ancak planlı dönemin en önemli adımı 1965 yılında hazırlanan 657 sayılı DMK'dır. 657 sayılı Kanun'un yasalaşmasında gerek yabancı uzmanların görüş ve raporları, gerekse de TODAİE tarafından hazırlanan raporlar ile “MEHTAP” raporu belirleyici olmuştur. Öte yandan kanun, aceleye getirildiği düşüncesiyle eleştirilere maruz kalıştır. Eleştiriler Kanun'un; mecliste yeteri kadar tartışılmadığı, yabancı uzmanların raporlarını hazırlarken ülke şartlarını tam olarak benimsememesi ve bu nedenle Kanun'un yetersiz ve uyumsuz olduğu üzerine şekillenmiştir. Askeri personel ile savcı ve hâkimler bu Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kamu personel rejimine karakter kazandırması amacıyla hazırlanan 657 sayılı DMK var olan bürokrasi tarafından ciddi bir direnişle karşılaşmış ve Kanun 5 yıl kadar süre ile uygulamaya konulamamıştır. (Aslan, 2005). Nihayet 1972 yılında tam anlamıyla yürürlüğe giren Kanun'un 1970-1980 yılları arasında 112 maddesi değişikliğe uğrarken, 48 maddesi ise yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu personel rejimini düzeltereği düşünülerek hayata geçirilen Kanun, kendi bünyesinde karmaşık bir forma bürünmüş ve bu nedenle kamu personel rejimine düzen getirme konusunda başarısız olacağı fikri normal karşılanmaya başlamıştır. Bu dönemde hayata geçirilen akademik çalışmalarda personel yönetim sisteminden, insan kaynakları yönetimine geçiş genel manada incelendiğinde personel yönetim sisteminde ana tema olan kariyer ilkesi insan kaynakları yönetim sistemi ile birlikte, yerini kadro sistemine bırakmıştır. Bu

bağlamda hayata geçirilen reformlar, Osmanlı döneminden miras kalan yönetim anlayışı ile Batı geleneği personel yönetim sistemiyle sentezlenmiştir (Öktem, 1992). Kanun'un almış olduğu en önemli eleştirilerden bir tanesi de, referans kaynağının ABD olması ve bunun neticesinde Kanun'un toplumsal gerçeklikten uzak şekilde hazırlanması yönündedir.

Planlı dönemde elde edilen tecrübeler neticesinde 1980 sonrası izlenen neo-liberal politikalar ile birlikte devletin hantallaşan yapısı, minimal devlet anlayışla kabuk değiştirmiş, özel sektör anlayışı kamu sektöründe uygulanmaya başlamıştır. Bu bağlamda kırtasiyecilik ve hantal bürokrasi faktörlerinin yönetim süreçlerinden uzaklaştırılması için akademik çalışmalar yoğunluk kazanmıştır (Fedai, 2017). Bir başka deyişle kamu, yeni sağ düşünce akımı ve neo-liberal politikalar doğrultusunda hareketle esnek bir yapıya bürünerek küçülmüş, yürütmüş olduğu faaliyetleri özel sektör araçları ile minimum seviyeye indirmeyi amaçlamıştır.

### **3.3. 1980 Sonrası Dönem**

1980'lerin sonlarına doğru devletler, esnek yönetim anlayışını benimsemiş ve mevcut fordist yaklaşımı arka planda bırakmıştır. Devletler, yeni yönetim anlayışı doğrultusunda yeni sağ ve neo-liberal politikalar ile kamu işletmelerini özelleştirmiş, üretici faaliyetlerini bir kenara bırakarak küçülme yoluna gitmişlerdir. Yeni süreçle birlikte devletler düzenleyici ve sınırlayıcı rol üstlenerek, özel girişimcilere daha fazla alan bırakmıştır. Yeni kamu personel rejimi Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin yayınlamış olduğu çalışmalar, kamu personel rejiminde yaşanacak olan reformlara yol gösterici nitelik taşımaktadır. Yapılan çalışmalarda refah devleti anlayışı nedeniyle birçok ülkede kamu harcamalarının gereğinden fazla olduğu ve bu ülkelerde hem kamu harcamalarında hem de personel istihdamı alanlarında zorunlu düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Neo-liberal politikaların temelinde esneklik kavramı yatmaktadır. Bu bağlamda esneklik, işgücü arzını yaratmanın temelini oluştururken, taşeronlaşma sistemi en önemli unsur olarak değerlendirilmektedir. Taşeronlaşma sistemi sorumluluğun alt işverene yüklendiği, sermayedarın daha az risk aldığı ve olumsuzluklardan daha az etkilendiği ayrıca kâr marjını en üst seviyeye çıkarma imkanını bulduğu bir sistemdir (Aslan, 2005). Türkiye'de özelleştirme politikalarının başlangıç noktası olarak dönemin Başbakanı Turgut Özal gösterilmektedir. Anavatan Partisi (ANAP) dünya kamu yönetimi sistemini etkisi altına alan yeni sağ akım ve neo-liberal politikalar doğrultusunda hareketle, özelleştirme programlarının yanında aynı zamanda hantal ve bürokratik yönetim modeli ile

de mücadeleye girmiştir (Gördük, 2019). Ancak siyasi kaygılar neticesinde hareket edilmiş ve devletin küçülmesi fikriyle uyuşmayan adımlar atılmış, sonuç olarak 1983 yılında 1.281,174 olan memur sayısı 1994 yılına gelindiğinde 1.830,364 seviyesine gelerek kamu bürokrasisinde ölçek genişletilmiştir (Eryılmaz, 2018).

1980 yılında yaşanan askeri darbe, yeni sağ akım ve neo-liberal politikalarının uygulanmasına uygun ortam sağlanmış, sermayedarlara ve sermaye piyasasına önemli fırsatlar sunmuştur. Askeri rejimin ekonomi politikasını, sosyalist veya devletçi unsurlar doğrultusunda değil tam aksine IMF politikaları doğrultusunda çizmesi, ulusal ve uluslararası sermaye sahipleri ile işbirliği içerisinde hareket edileceğinin sinyalini vermiştir. Yeni yönetim politikası, insan unsurunun ikinci plana atıldığı, serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme unsurlarının ise ön planda tutulduğu kimliğe bürünmüştür. Bir başka deyişle, yeni yönetim anlayışıyla birlikte, kamu yönetiminde devletin rolünün küçültüldüğü, Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT)'lerin özelleştirildiği, hizmet ve sermaye unsurunun ön planda tutulduğu, sosyal devlet programlarının önemi yitirdiği, “işçi düşmanı” ve “sermaye dostu” gibi yakıştırmaların yapıldığı bir anlayışa dönüşüm gerçekleşmiştir. (Kazgan, 2002).

Kamu personel rejimi bu bağlamda bünyesinde çalıştırmış olduğu memurların çalışma statülerinde ve ücret unsurlarında sunmuş olduğu kadro ve ücret standardını koruyamamıştır. 1980’li yılların başına kadar personel rejiminde sınırlı bir alanda yer bulan 4/B sözleşmeli memur statüsü, 1980’ler ile birlikte kamu personel rejiminde sözleşmeli personel adı altında ana unsur olmaya başlamıştır. Sözleşmeli personel istihdamında milat olarak değerlendirilen 1980’lerin başı ile birlikte devletin belirlediği 4/B statüsü dışında, özellikle belediyeler kendi çalışma alanlarında hizmet alımı veya kendi şirketleri vasıtasıyla istihdam modellerini değiştirmeye başlamışlardır. Öte yandan, 1980’lerde personel rejiminde yaşanan dönüşüm, 1990’larda esnek istihdam modeliyle büyük oranda farklılaşmış, geçici işçilik yaygın bir hal almıştır. Bu bağlamda belediyelerde gerek içsel gerekse dışsal istihdam modelleri oluşmaya başlamış, bunun sonucunda belediye içerisindeki bürokratik yapı zayıflamış, dolayısıyla personel seçiminde dış kaynakların rolü artmıştır (Aydınlı, 2003). Zaman içerisinde, belediyelerde işlerlik kazanan model diğer kamu kurumlarınca da benimsenmiş ve dolayısıyla kamu personel rejiminde farklı çalışma modelleri ile memuriyetin yapı taşı olan; sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi ilkeler göz ardı edilmeye başlanmıştır.

### **3.4. Kamu Personel Rejiminin Temel İlkeleri**

Kamu personel rejimi devlet tarafından üstlenilen görevleri yerine getirmek üzere görevlendirilen personellerin uyması gereken uygulama bütünlüğünü ifade etmektedir. Bu bütünlüğün sağlanması noktasında sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi temel ilkeler benimsenmiştir.

#### **3.4.1 Sınıflandırma**

Günümüzde sınıflandırmanın ilk kullanılışı 1911 yılında Chicago’da gerçekleşmiş 1923 yılında Sınıflandırma Kanunu ile pozitif etkiler yaratmıştır (İlal, 1966). Ülkemizde ise sınıflandırma kavramı, DMK’nun 3. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Sınıflandırma sistemiyle personelin yerine getireceği işlerin belirli bir bütünlüğe sahip olması amaçlanmıştır. Aynı amaca hizmet etmek için bir araya getirilen farklı hizmet unsurlarının hiyerarşik yapı bütünlüğünde işlerlik kazanması, kamu personel yönetimine pozitif etki etmektedir (Yıldız, 2019). Sınıflandırma aynı zamanda kamu personel rejiminin bir unsuru olan liyakat kavramına yasal bir zemin hazırlamaktadır. Şöyle ki, sınıflandırma devletin sunduğu hizmetlerin çeşidini, özelliklerini ve görevi yerine getirecek olan personelin taşıması gereken özelliklerin neler olduğunu belirlemektedir. Fakat toplum yapısı bakımından farklılık gösteren ülkelerde sınıflandırma kavramı değişiklikler göstermektedir. Bu bağlamda kadro sınıflandırması ve rütbe sınıflandırması olmak üzere iki farklı sınıflandırma söz konusu olmaktadır.

#### **Kadro Sınıflandırması**

Sınıflandırma ile ilgili her ne kadar bazı gelişmeler yaşansa da hukuki alt yapıya sahip olması 1910’lu yıllarda gerçekleşmiştir. Nitekim, 19. yüzyılda ülkede uygulanan personel rejiminin kanun bütünlüğüne sahip olmadığı bilinmektedir. Bir başka deyişle yapılacak olan iş ile ilgili uygunluk şartlarının ne işveren ne de memur kesimince bilinmemesi, kadro sınıflarının ve sorumluluklarının belirlenmemesi ve görevde yükselme, liyakat gibi kavramların iş modelinde yer almaması bütünlüğü sekteye uğratmaktadır. Kamuda, kanun bütünlüğü eksikliğinin oluşturduğu disiplinsiz yapı, beraberinde adam kayırma “ganimet sistemi” ve aynı işi yapan kişilere farklı ücret ödenmesi gibi çarpık çalışma modelini getirmiştir (İlal, 1966). Bu modele çeşitli topluluklardan tepki doğmuş ve bu tepki neticesinde 1853 yılında hayata geçirilen Kanun ile büro memurları gruplara ayrılmış ve her grubun çalışma esasları ile ücretleri düzenlenmiştir. Tüm bu gelişim süreci

bağlamında, kadro sınıflandırması modelinde her iş için alanında yeterli beşerî sermayeye sahip kişiler esas alınmıştır (Bucaktepe, 2014). Kadro sınıflandırması ile hayata geçen planlı yapı neticesinde işlemler daha kolay ve daha verimli şekilde yerine getirilmiştir.

### **Rütbe Sınıflandırması**

Rütbe sınıflandırmasının da kadro sınıflandırmasının aksine, sınıflandırmanın ana teması sorumluluk ve görevlerden ziyade, yapılacak işi yerine getiren personeldeki beşerî birikimdir. Başka bir ifade ile kişilerin mesleki ve öğrenim durumları dikkate alınmaktadır. Rütbe sınıflandırması modelinde dikey ve yatay olmak üzere iki boyut bulunmaktadır. Dikey boyut yapılacak olan iş ile ilgili beceri ve uzmanlığa sahip olmayı ifade ederken, yatay boyut ise yerine getirilecek olan hizmetlerin mesleki tecrübe ve farklı öğrenim düzeylerine göre ayrılmasını ortaya koymaktadır. Rütbe sınıflandırmasının kamu personel rejiminin bir unsuru olmasının en önemli nedeni, var olan her sınıfta rütbe derecesinin olmasıdır. Rütbe derecesi yükseldikçe yetki ve sorumluluk oranlarının da artması çalışanları hem motive etmekte hem de iş yönetiminin daha sağlıklı yerine getirilmesini sağlamaktadır (Eryılmaz, 2018).

#### **3.4.2. Kariyer**

Devlet memurluğu statüsü hukuk esasları üzerine kurulmuştur. Söz konusu statü ise DMK ile şekillenmiş nesnel ve genel bir nitelik kazanmıştır (Söyler, 2019). Kişiler DMK'na tabi şekilde görevlerine başlamakta ve görevleri süresince Kanun da belirtilen esaslara göre çalışmaktadırlar. Tanıma istinaden devlet memurluğu bir meslek grubu olarak tanımlanmıştır (Aslan, 2007). Bu bağlamda devlet memurları iş hayatları boyunca çeşitli pozisyonlara yükselme imkânı bularak kariyerlerini şekillendirmektedirler. Kariyer kavramı memurların kamu alanında derece, kademe ve pozisyon anlamında yükselmesini ifade etmektedir. Öte yandan DMK kariyer kavramını; “devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak” ifadesiyle tanımlamıştır. İş hayatına erken yaşlarda başlayan memurlar her geçen yıl düzenli bir şekilde kademe ve derece anlamında yükselmekte, aynı zamanda çalışmış oldukları kurumlarda gerçekleştirilen görevde yükselme sınavları ile yüksek pozisyonlarda çalışma imkânı bularak, emekli olana dek iş garantisi kazanmaktadırlar (Yılmazöz, 2009).

### 3.4.3. Liyakat

Özellikle 19. yüzyılda ABD’de izlenen kayırmacı politikalar, kamu alanında liyakat sisteminin ne derece önemli olduğunu ispatlar niteliktedir. Kamunun siyasallaşması liyakat kavramının altını tamamen boşaltacağı için belki de kamu personel rejimi ilkeleri arasında en önemli ilke, liyakat ilkesidir. Liyakat; verimli, etkin bir çalışma bütünlüğü sağlayan uygulama ve kurallara dayalı ilkesel bir bütünlüğü temsil etmektedir (Yılmazöz, 2009). Öte yandan 657 sayılı DMK liyakati açıklarken, “*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak*” ifadesine yer vermiştir. Bu ifadeyle birlikte aynı Kanun içerisinde bulunan farklı maddeler bu tanım ile çelişkiler barındırmaktadır. Şöyle ki DMK’nun 59. maddesinde var olan istisnai memurluk kavramı ile işin yürütülebilmesi için gerek duyulan yetenek ve donanıma sahip kişiler yerine tüm uygulamalarda olmamakla birlikte işin gerektirdiği vasıflara sahip olmayan kişilerin işe alınması söz konusudur (Yıldız, 2019).

### 3.4.4. Performans

Performans, çalışanın işyerindeki başarısı hakkında genel bir kaniya varma sürecidir (Albayrak, 2020). Burada kasıt personelin karakterini analiz etmekten ziyade, iş yerinde göstermiş olduğu çabanın dikkate alınmasıdır. Kurum ve kuruluşların başarı seviyelerini artırmak için en önemli unsur olan insan kaynakları faktörünün verimli kullanılması, beraberinde performans çıktısını getirmektedir (Ütük, 2017). Günümüz insan kaynakları yaklaşımında, kurum ve kuruluşun amaçları ile personel amaçlarının uyumluluğunu sağlamak hedeflenmiştir (Aldemir, 1996). Yöneticiler söz konusu hedef doğrultusunda, farklı amaçlar arasında senkronizasyonu sağlamak adına çeşitli faaliyetler ve performans değerlemesi yapmaktadırlar (Koçal, 1999). Bunun nedeni yöneticilerin başarısının doğrudan çalışan performansına bağlı olmasıdır. Bu çerçevede motivasyon ve performans unsurları arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Performans değerlemesi hem örgüt hem de çalışan açısından önemli bir konumdadır. Değerleme sayesinde, örgüt çalışanın hedeflenen amaca verdiği katkıyı ölçmekte, çalışan ise kendisini geliştirmek için çeşitli fırsatlar elde etmektedir (Aldemir, 1996).

### 3.4.5. Tarafsızlık

Tarafsızlık nesnel olma ve herhangi bir konuda taraf tutmaktan objektif tavır sergilenmesidir (Doğan, 2019). Devlet açısından tarafsızlık kavramı, sunulan hizmet sürecinde hiçbir ayırım gözetmemek ve eşitlik ilkesine riayet etmeyi ifade eder. Devlet, zamanla bürokraside gayri şahsiliği dikkate almış ve liyakat kavramına önem vermiştir (Kılıç, 2019). Bu bağlamda tarafsızlık ilke olarak kabul edilmiştir. Tarafsızlık idarenin kamu yararına önem vermesi ve vatandaşlar arasında ayrımcı tutum izlememesini gerektirmektedir. İnsan kaynakları bakımından tarafsızlık görev sırasında; dini inanç, köken, dil ve siyasi düşünce gibi unsurların dikkate alınmayarak Anayasa ve kanunlara uyarak hareket edilmesini ifade eder (Akyılmaz, 2017). Tüm vatandaşlar kaynağı uluslararası sözleşmeler ve Anayasa olan siyasi hak ve özgürlüklere sahiptir. Kamu görevlileri görevlerini ifa ederken kanun ve yönetmelikleri dikkate almalı, taraflı yaklaşım sergilemekten kaçınmalı ve idarenin sürekliliği esasına göre hareket etmelidirler. Bu politikanın izlenebilmesi ve kamunun tarafsızlığını sağlamak için öncelikle kamu görevlilerinin tarafsızlığın sağlamak elzemdir. Kısaca tarafsızlık, emir ve talimatların yerine getirilmesi aşamasında kişisel düşünce ve kararlardan uzak durulmasını, aynı zamanda siyasi müdahalelerin dikkate alınmamasını ifade etmektedir (Kılıç, 2019).

### 3.5. Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri

657 sayılı DMK, kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler şeklinde kadro tahsis edildiğini belirtmekte ve yine aynı Kanun'da bu kadroları tanımlamaktadır (1965: 4180).

#### 3.5.1. Memur

Memur kavramının evrensel hukuk alanında net bir tanımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla tanım her ülkenin kendine özgü siyasal, sosyal ve kültürel yapısına göre farklılık göstermektedir (Bucaktepe, 2014). DMK'nın 4. maddesinde memur tanımı şu şekildedir:

*“Memur; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanun kapsamında memur sayılır” (DMK, Md. 4).*

Öte yandan Kanun'un 36. maddesinde “yardımcı hizmetler sınıfı” da devlet memuru olarak tanılanmıştır. DMK' de ki düzenlemelerden yola çıkıldığında, Devlet memuru

özellikleri üç başlık altında gruplandırılabilir. Buna göre Devlet ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişiliklerde çalışılabilen, DMK’ de belirtilen idari esaslara göre kamu hizmetlerini sürdürülebilir ve yerine getirdiği görevler asli ve sürekli nitelikte olan (Gözübüyük ve Tan, 2004) görevliler memur olarak ifade edilebilir.

### 3.5.2. Sözleşmeli Personel

DMK’nın uygulama kapsamı içerisinde bulunan bir diğer istihdam biçimi de sözleşmeli personeldir. Kanun sözleşmeli personeli, <sup>1</sup>Bakanlar Kurulu’nca tespit edilen usul ve esaslar çerçevesinde, ilgili kurumun teklifi ve <sup>2</sup>Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşü üzerinde Maliye Bakanlığı’nın belirlenen statülerde mali yılı aşmayacak şekilde çalışmasına izin verilen, kamu işçisi kabul edilmeyen kamu hizmeti görevlisi olarak tanımlar (DMK, Md. 4).

Sözleşmeli personellerin atanma ölçütleri de, memurlara göre farklılık göstermektedir. Sözleşmeli personel DMK’ ye göre, *“İstihdam şekillerinin düzenlendiği Kanun’un 4. maddesine göre sözleşmeli personel kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zorunlu ve istisnai hollere özgü olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren geçici işlerde”* görevlendirilebilir şeklinde ifade edilmiştir (DMK, Md. 4).

Öte yandan mütercimler; yeterli düzeyde dava sayısının bulunmaması nedeniyle kadrolu avukat çalıştırmanın gerek duyulmadığı alanlarda avukatlar, kadrolu çalıştırmanın mümkün olmadığı yerlerde doktorların, istihdamına dair hususlar, sözleşme şartları Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşü, Maliye Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca alınır (Bucaktepe, 2014).

### 3.5.3. Geçici Personel

Geçici personel DMK’nın 4. maddesinin C bendine göre tanımlanmıştır. Bir yıldan az süreli ya da mevsimlik işlerde sözleşme ile çalıştırılan, işçi sayılmayan çalışanlara geçici işçi denilmektedir (DMK, 4. Md). Bu bağlamda, hangi işlerin mevsimlik ya da bir yıldan

---

<sup>1</sup> 9 Temmuz 2018 yılında uygulamaya koyulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte, Bakanlar Kurulu işlerliğini kaybetmiştir.

<sup>2</sup> 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 123’üncü ve Geçici 3’üncü maddesiyle 703 sayılı KHK’nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra, yani 9 Temmuz 2019 tarihinde kapatılmıştır.



kısa süreli olup olmayacağı diğer istihdam biçimlerinde olduğu gibi <sup>3</sup>Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanmaktadır. Bu istihdam modelinde genellikle bedensel işler temel alınmakta ve istihdam tipi herhangi bir kadroya bağlı olmamaktadır (Akyılmaz, vd., 2011). Öte yandan 2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı KHK'nin 17. maddesine istinaden, DMK'nın 4. Maddesinin C fıkrası revize edilmiştir.

#### **3.5.4. İşçi**

Diğer istihdam tiplerinin dışında kalan ve ilgili mevzuatlarca tahsis edilen işçiler, altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılmaktadır. İşçiler mevsimlik veya kampanya işlerinde, orman yangınıyla mücadele hizmetleri gibi alanlarda faaliyet gösterirler (DMK, Md. 4). Öte yandan, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesince “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan kişi” olarak tanımlanmış ve hükme bağlanmıştır.

#### **3.6. Kamu Personel Rejiminde Özelleştirme ve Taşeronluk İlişkisi**

Birden fazla bilim dalının alanına girmesi nedeniyle özelleştirmenin bütün alanlarını kapsayan geniş bir tanımı bulunmamaktadır. Bu çalışma kapsamında özelleştirme; kamunun, özel sektör tarafından yerine getirilebileceği ve devlet için herhangi bir güvenlik sorunu teşkil etmeyecek tüm faaliyet alanlarından çekilmesi olarak tanımlanabilir (Yanardağ ve Süslü, 2022). Bu bağlamda özelleştirme dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Dar anlamda özelleştirme KİT'lerin mülkiyetinin ve yönetiminin özel sektöre aktarılması veya kamuya ait kaynakların ve sermayenin, özel sektöre tümünden ya da bir kısmının aktarılmasıdır. Geniş anlamda özelleştirme ise devletin ekonomideki rolünün sınırlanmasını ve kamusal hizmetlerin yürütülmesinde daha ziyade özel sektörden yararlanılması anlayışını yansıtmaktadır.

Dünya ekonomisinin seyrini etkileme kapasitesine sahip WB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, ekonomide bulunan tüm fiyatların serbest piyasa aracılığıyla belirlenmesini amaçlamaktadır. Bu anlayışın hareket sahası bulması arz ve talebin bağımsız olmasına bağlıdır. Özelleştirme anlayışı, devletin ekonomik alandaki rolünün küçülmesi ve dolayısıyla devletin fiyat belirleyici rolünü serbest piyasa koşullarına devrederek, ülke

---

<sup>3</sup> 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 123'üncü ve Geçici 3'üncü maddesiyle 703 sayılı KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra, yani 9 Temmuz 2019 tarihinde kapatılmıştır.

ekonomisinin daha sağlıklı işleyebilmesine yardımcı olacağı fikrine dayanmaktadır. Öte yandan özelleştirme politikası ile birlikte, piyasaya tekrardan işlerlik kazandırılmıştır. Özelleştirme çabalarının amaçları arasında; sermaye piyasasını geliştirmek, var olan servetin tabana yansımalarını sağlamak ve ekonomiye dinamizm kazandırmaktır (Eren, 2000).

Özelleştirme faaliyetlerinin temeli, 1929 yılında yaşanan ekonomik buhrana dayanmaktadır. Ekonomik buhran sonrası devletler ekonomideki faaliyet hacmini artırmış neredeyse devletler kalkınmanın majör unsuru haline gelmiştir. Ancak, 1960'lar ile birlikte devletin etkin rolü sorgulanmaya başlamış ve özelleştirme kavramı 1970'ler ile birlikte Batı'da, 1980'lerde ise tüm dünyada, kamu yönetiminin en önemli iş görme yöntemlerinden biri haline gelmiştir. Küreselleşme ile neo-liberal politikalar doğrultusunda devletler, sermaye sahiplerinin talepleriyle var olan ekonomi politikalarında reform yapmak durumunda kalmışlardır. Bu reformist model sayesinde devletler sermaye üzerindeki kontrol alanını azaltarak, sermayenin dünya çapında dolaşımına izin vermişler ve böylelikle serbest piyasa koşullarının var oluşuna zemin hazırlamışlardır (Kurt, 2020).

Sanayi sektöründeki küçülme ve Keynesyen politikalar doğrultusunda izlenen refah devleti anlayışının meydana getirdiği hizmet sektörü, devletin yersiz büyümesine neden olmuş, bu sorunun çözümü için geliştirilen serbest piyasa modeli ise Çalışma koşullarını olumsuz etkilemiştir. Kalifiye, iyi eğitilmiş, yüksek maaş alabilen ve nitelikli bireylerin belirli ölçüde var olduğu hizmet sektörü, bünyesinde daha çok; kötü çalışma koşulları, düşük ücret, sosyal güvenceden yoksun ve iş güvencesiz bireyleri barındırmıştır (Özkara, 2005). Öte yandan yönetimin yeni yüzü olan neo-liberal politikalar, küreselleşmenin etkisi ile tüm dünyada hâkim yönetim anlayışı haline gelse de, neo-liberal politikaların işlerlik kazanmasını sağlayacak temel unsurlara da ihtiyaç duyulmuştur.

Özelleştirme politikalarının bir sonraki evresi olan taşeronlaşma sisteminin kamuda yer edinmesini sağlayacak olan temel adımın, üretimde esnekliğin sağlanması ile atılması planlanmıştır. Küreselleşme ve özelleştirme politikaları bağlamında düşünüldüğünde, dışsal esneklik modelinin parçaları olan; düzensiz iş, geçici çalışma ve işten çıkarma, kiralık işçi, mevsimlik çalışma gibi kavramlardan ziyade özellikle taşeron işçi çalıştırma, taşeron sistemin gelişmesi için gerek duyulan, üretimde esnekliğin majör unsuru haline gelmiştir (Parlak ve Özdemir, 2011). Taşeronlaşma modeli diğer Avrupa ülkelerine göre sanayileşme kapasitesi kısıtlı olan İtalya ve Fransa'yı da etkisi altına almıştır. Öte yandan sanayileşmenin yaygın olduğu İngiltere'de ise daha önce kamu sektörünün yerine getirdiği; temizlik, yeme-

içme ve güvenlik gibi hizmet kolları dışarıdan temin edilmiş ve böylelikle taşeronlaşma tüm ülkede hızla yaygınlık kazanmaya başlamıştır (Parlak ve Özdemir, 2011). Küreselleşmenin etkisiyle beraber pek çok kamusal mal ve hizmetlerde özelleştirme politikaları benimsenmiş, bu politikaların yansıması olan taşeronlaşma modeli Türkiye'nin de istihdam seçeneklerinden birisi haline getirmiştir (Kurt, 2020).

### 3.7. Türkiye'de Taşeronlaşma

Özelleştirme politikaları Türkiye'de neo-liberal politikalar ekseninde 1980'lerde kendini göstermeye başlamıştır. Taşeron çalışma modelinin Türkiye özelindeki geçmişi her ne kadar 1926 tarihinde çıkarılan Borçlar Kanunu'nun 355. Maddesi ve 1936 tarihinde çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile özdeşleştirilmiş olsa da, ilk somut adımlar 1980'li yıllarda atılmıştır. İlk uygulama ise, KİT'lerde meydana gelmiş ayrıca 1990'larla birlikte yerel kamu hizmetlerinde uygulanmaya başlamıştır. Bu bağlamda hizmet yelpazesi özelleştirme kavramının getirmiş olduğu; yap işlet-devret, şirketleşme ve kiralama modelleri ile zenginleşmiştir. Özelleştirme politikalarının kabul görmesinde; plansız insan kaynakları yönetimi, araç-gereç yetersizlikleri, verimsiz çalışma modelleri ön plana çıkmış olsa da majör faktör, devletin üstlenmiş olduğu yüksek maliyetlerdir (Sayan, 2018). Üstlenilen yüksek maliyetlerin, özel sermaye girişimleri ile çok daha ucuza mâl edileceği düşünülmektedir. Özelleştirme politikalarının zaman içerisinde özellikle belediyeler tarafından yaygınlaşması devletin maliyetlerini düşürmesi noktasında fayda sağlasa da, işletme sahiplerine büyük esneklik kazandıran taşeronlaşma modelinin yolunu açmış, bu model zaman içerisinde kamusal işlerin yürütülmesinde önemli bir istihdam biçimi haline gelmiştir.

Kamuda, taşeronlaşma modeli ile ilgili atılan ilk somut adım 1983 tarihli "Ulaştırma Ana Planı" dır. Hazırlanan planda hedeflerden birisi, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün iş kapasitesini, taşeron çalışma modeli ile birlikte 10 yıl içerisinde %60 seviyesinden, %20 seviyesine indirmek olmuştur (Akgüngör ve Demirel, 2004). Devletin yürütmüş olduğu politikalar çerçevesinde yerel yönetimler, özelleştirme adı altında temizlik, yeme-içme ve güvenlik hizmetleri ile taşeron sistemin temellerini atmıştır. Örneğin, 1985 yılında Beyoğlu Belediyesi, kaynaklarında tasarruf sağlamak amacıyla temizlik hizmetlerini müteahhit firmaya devretmiş, yüklenici firma çalışacağı işçileri kendisi seçmiş ve işçi maliyetlerini azaltmıştır. Başka bir örnek vermek gerekirse Adana Büyükşehir Belediyesi, Beyoğlu Belediyesi gibi temizlik hizmetlerini taşeron firmaya devretmek ile yetinmeyerek aynı

zamanda emlak vergisinin toplanma görevini de aynı firmaya yaptırmıştır (Koç, 2001). Öte yandan, özelleştirme politikalarının yansımaları dönemin medyasında geniş yer tutmuştur. Örneğin Cumhuriyet gazetesinin 07 Ağustos 1991 tarihinde “KİT’lerin Kara Yılı” adlı manşetinde, özelleştirme kapsamında olan THY, Petrol Ofisi ve TÜPRAŞ dışında, geri kalan 40 KİT’in yıl içerisinde 7 trilyon 438 milyar lira zarar edeceğine dair tahminde bulunmuştur (1991 Kitlerin Kara Yılı, 1991). Kamusal faaliyetlerde izlenen neo-liberal politikalar, ilk etapta devletin üstlenmiş olduğu maliyeti ve yükümlülüğü azaltmış ancak aynı zamanda emekçileri, sermaye sahiplerinin inisiyatifine bırakmıştır. Öte yandan kadrosuz çalışma sistemi zaman içerisinde, devletin izlemiş olduğu önemli istihdam şekillerinden biri haline gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı resmi sitesi verilerine dayanarak hazırlanan “Kamu Sektörü İstihdam Sayıları” günümüzde kamunun kadrolu personel çalıştırma konusundaki negatif eğilimi özetlemektedir.

Tablo 3  
2007 - 2021 Yılları Arasında Kamu İstihdam Sayıları

Yıl	Kadrolu Personel	%	Sözleşmeli Personel	%	Sürekli İşçi	%	Geçici İşçi	%	Geçici Personel	%	Diğer	%	Kadrosuz Personel Toplamı	%	Toplam
2007	8.285.431		759.198		1.346.711		721.450	-134,17	212.780,00		480.515	-6,87	3.520.654		11.806.085
2008	8.309.065	0,28	963.821	21,23	1.609.474	16,33	308.088	-107,54	71.751,00	-196,55	449.608	5,85	3.402.742	-3,47	11.711.807
2009	8.358.507	0,59	1.143.427	15,71	1.656.733	2,85	148.450	-25,55	73.033,00	1,76	477.521	-7,04	3.499.164	2,76	11.857.671
2010	8.495.530	1,61	1.195.916	4,39	1.586.77	-4,41	118.236	-13,91	66.594,00	-9,67	446.132	3,15	3.413.649	-2,51	11.909.179
2011	9.167.410	7,33	995.306	-20,16	1.506.073	-5,36	103.795	1,4	86.808,00	23,29	460.626	-1,9	3.152.608	-8,28	12.320.018
2012	9.938.608	7,76	698.007	-42,59	1.421.367	-5,96	105.265	11,84	85.743,00	-1,24	452.049	-9,71	2.762.431	-14,12	12.701.039
2013	10.423.686	4,65	663.321	-5,23	1.379.634	-3,02	119.399	3,43	80.384,00	-6,67	412.031	-4,98	2.654.770	-4,06	13.078.457
2014	11.129.649	6,34	471.299	-40,74	1.371.493	-0,59	123.637	-0,7	92.723,00	13,31	392.500	-0,64	2.451.652	-8,28	13.581.301
2015	11.429.691	2,63	550.556	14,4	1.296.081	-5,82	122.782	-17,85	91.405,00	-1,44	390.000	-0,2	2.450.824	-0,03	13.880.515
2016	11.589.144	1,38	633.454	13,09	1.553.239	16,56	104.185	-16,64	88.084,00	-3,77	389.208	2,3	2.768.170	11,46	14.357.314
2017	11.325.035	-2,33	889.042	28,75	1.541.085	-0,79	89.321	56,15	81.199,00	-8,48	398.390	2,18	2.999.037	7,7	14.324.072
2018	11.413.351	0,77	1.224.780	27,41	3.224.810	52,21	203.685	10,56	19.241,00	-322,01	407.248	2,17	5.079.764	40,96	16.493.115
2019	11.650.252	2,03	1.611.522	24	4.437.478	27,33	227.744	95,07	0		416.275	-90,85	6.693.019	24,1	18.343.271
2020	19.037.150	38,8	11.813.727	86,36	1.963.376	-126,01	4.618.502	2,33	0		218.122	0,16	18.613.727	64,04	423.423
2021	19.401.171	1,88	11.914.004	0,84	2.112.385	7,05	4.728.654		0		218.461		18.973.504	1,9	427.667

*Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*

Tablo incelendiğinde, 2007-2021 yılları arasında istihdam edilen personeller arasında, kadrosuz personel istihdam oranı, kadrolu personel istihdam oranına göre yaklaşık %60,82 oranında artış göstermiştir. Bu bağlamda devletin gelişen istihdam yelpazesi; çalışma standartları, özlük hakları ve dolayısıyla hukuki konularda farklılar meydana getirmiştir.

### **3.7.1. Türkiye’de Taşeron Çalışma Biçiminin Hukuki Boyutu**

Taşeron işçi çalıştırılması her ne kadar 1980’li yıllarda yaygınlık kazanmış olsa da taşeron çalışma modelinin iş hukuku alanına ilk adımı 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu ile olmuştur. Taşeron çalışma modeli özellikle endüstri alanında kayıt dışı istihdamın hızla yayılmasına neden olmuştur. Taşeron çalışma modeli, işçilerin haklarını korumak için yürürlüğe konulan kanunlarla yasal zemine oturtulmaya çalışılmış, ancak iş ölçeğinin işverenlerce yapay bir şekilde küçültülmesi nedeniyle emek sahiplerinin özlük hakları zarar görmüştür. Yukarıda bahsedilen ve gerek kadrolu gerekse taşeron model içerisinde çalışan emekçilerin çalışma standartlarını düzenleyen kanunlar, 657 sayılı DMK 3008 sayılı İş Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ (KHK) dir.

### **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

Devlet, yerine getirmesi gereken; eğitim, adalet, sağlık, güvenlik ve haberleşme gibi görevleri kamu personeli ile yerine getirmektedir. Bu bağlamda söz konusu görevler belli başlı politikalar ekseninde oluşturulmaktadır. Bu politikalar bütünü oluşturur; teknikler, kural ve uygulamalara kamu personel rejimi denmektedir (Yıldız, 2019). DMK taşeron çalışma modeli bakımından her ne kadar 3008 ve 4857 sayılı İş Kanunu’ndan sonra yürürlüğe girmiş olsa da yürürlüğe girdiği 1965 yılına kadar, çalışma alanında var olan büyük bir boşluğu doldurmuştur. DMK’ye yönelik eleştirilerden biri paydaşlar arasında yeterli düzeyde tartışılmadan yürürlüğe girmesidir. Dolayısıyla temellerinin sağlam olmadığı noktasında eleştirilen Kanun ilerleyen süreçte daha karmaşık bir yapının temeli niteliğindedir. Memurların çalışma yaşamıyla ilgili temel ilkeler DMK’ de büyük yer kaplamaktadır. Söz konusu temel ilkeler; sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi unsurlardan oluşmaktadır. Sınıflandırma, DMK’na göre “Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır” (657 sayılı DMK, md. 36) şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre yine

DMK' ye göre devlette hizmet veren personeller “genel idari hizmetler sınıfı”; “teknik hizmetler sınıfı”, “sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı”, “eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı”, “avukatlık hizmetleri sınıfı”, “din hizmetleri sınıfı”, emniyet hizmetleri sınıfı”, yardımcı hizmetler sınıfı”, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı”, milli istihbarat hizmetleri sınıfı”, “jandarma hizmetleri sınıfı” ve “sahil güvenlik hizmetleri sınıfı olmak üzere on iki sınıfa ayrılmıştır. Bir diğer ilke olan kariyer ise, bir kamu personelinin içerisinde bulunduğu sınıfta deneyim kazanması ve idari hiyerarşi içerisinde yükselmesi olarak tanımlanmaktadır (Yıldız, 2019). Kariyer ilkesine İlal (1966) eleştirel yaklaşarak ilkenin negatif dışsallıklarını şöyle ifade etmiştir:

*“Kanunu hazırlayanların kariyer sistemi kavramını iyi anlayamadıkları görülmektedir. Kanun bir yandan sisteme kariyer sistemi adı vererek 3.maddede bunu temel ilke olarak göstermekte diğer yandan da kariyer sistemi teşekkülü için gerekli unsurları çeşitli hükümlerle akıl almaz bir biçimde çiğnemektedir. Kariyer sisteminin ön şartları güvenlik, istikrar, yükselme fırsatı, esnekliktir. Kişilerin devlet memurluğunu kariyer olarak seçmeleri için liyakatli ve kusursuz oldukları sürece teminata sahip bulduklarını ve haksız, kanunsuz olarak kendilerine dokunulmayacağını bilmeleri gereklidir. İşte kanun bir kariyer teşekkülü için bu en önemli şartı çiğnemektedir”*

DMK son ilkesi olan liyakat ise, devlet memurluğu süresince yaşanacak olan görevde yükselme sürecinde; beşeri sermaye birikimi, beceri ve eğitim gibi konuların ön planda tutulması olarak tanımlanmaktadır (Yılmazöz, 2009). Tüm atamaları kapsamasa da istisnai memurlukta gereken niteliklere sahip olmayan bireylerin işe alımı gerçekleştirilmektedir. Eleştiri konusu olan bir başka nokta ise, kamuda çalışan bazı personellerin, kadro sınıfı dışında çalışıp, maaşlarını ise kadro sınıfları üzerinden almasıdır. Örnek vermek gerekirse, teknik hizmetler sınıfında çalışan bir personel, genel idari hizmetler sınıfında çalışan personelin yaptığı işi yapmakta, öte yandan maaşını teknik hizmetler sınıfı üzerinden almaktadır. Söz konusu çalışma modeli kamu alanından azımsanmayacak bir sayıya sahiptir. Öyle ki, Türkiye’de bulunan herhangi bir devlet üniversitenin resmi web sayfası aracılığıyla, personellerin kadro unvanı ile yerine getirdiği görev arasındaki uyumsuzluk rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. DMK’nın 4. maddesine göre belirlenen dört istihdam modeli (memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler) 2017 yılında yürürlüğe giren 696

sayılı KHK ile DMK'nın 4. maddesinin C fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve B fıkrasına aşağıdaki haliyle belirtilen paragraf eklenmiştir.

*“Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir.*

Öte yandan, özelleştirme uygulamaları nedeniyle görevlerine son verilen personel içinde düzenleme getirilmiştir.

*“Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.” (696 sayılı KHK, Md.17).*

657 sayılı DMK ile kamu çalışma hayatını inceledikten sonra, taşeron çalışma modeli ile ilgili 4857 sayılı İş Kanunu irdelemek konunun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

### **4857 Sayılı İş Kanunu**

22.05.2003 tarihinde kabul edilen ve 10.06.2003 tarihli 25134 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu, işveren, işçi ve aynı zamanda iktidar partisi ile muhalefet partileri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) uzun tartışmalar sonucunda şekillenmiştir. Kanun'un ana hedefi işçilerin, işveren kesim ile bir iş sözleşmesi imzalayarak sunmuş oldukları hizmetler boyunca sahip olacakları haklar ve çalışma ortamına ilişkin şartları düzenlemektir (4857 sayılı Kanun, md. 1). Bu bağlamda 4857 sayılı İş Kanunu işçinin, iş hayatı ile ilgili kaygıları ortadan kaldırmak için önemli bir düzenlemedir. 4857 sayılı Kanun, iş güvencesini iş sözleşmesi ile garanti altına alarak, işverenin keyfi uygulamalarını sonlandırması yanında, taşeron çalışma sistemini yasal zemine oturtmaktadır. Kanun genel hatları ile müteahhit; taşeron, alt işveren ve aktörlerin

sorumlulukları üzerinde durmaktadır. Müteahhit kavramı, alt işveren ya da taşeron kavramları yerine de kullanılmaktadır. İhale yolu ile iş alan kuruluşlara uluslararası literatürde müteahhit denmektedir (Günay, 2013). Öte yandan müteahhit tanımı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda, (Md.4) “üzerine ihale yapılan istekli veya istekliler” şeklinde tanımlanmıştır. Taşeron, müteahhidin işi bizzat yerine getirmesi gereken işler haricinde kalan şahsi maharetinin önem taşımadığı, işi devralan bileşenini oluşturmaktadır. Taşeron kavramından söz edebilmek için sadece müteahhit ve taşeron ilişkisinden söz etmek yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda işin asıl sahibinden, ilgili işin bir kısmını üstlenen sorumlu kişi ya da kuruluşlarda taşeron olarak tanımlanabilmektedir.

Taşeron ilişkisi 4857 sayılı Kanun'da (Md. 2) “asıl işveren ve alt işveren” ilişkisi ile detaylandırıldığından, konuyu anlamak için bu ilişkiyi irdelemek yerinde olacaktır. Alt işveren ile ilgili 4857 sayılı İş Kanun'un da net bir tanım bulunmamasıyla birlikte, kanun'un 2. maddesinde “asıl işveren ile alt işveren” arasındaki ilişki şu şekilde ifade edilmektedir:

*“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.”*

Asıl işveren ise, işi başkasına devredecek olan kişi ya da kuruluşların, devredeceği işte kendisinin de işçi çalıştırması gerekmektedir. Burada işin hangi koşullarda alt işverene devredileceği ayrı bir öneme sahiptir. Bu koşul iki zıt terim olarak 4857 sayılı Kanun'da (Md.2), “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.” ile “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler” meydana geldiğinde işin bölünerek alt işverene verilebileceği olarak tanımlanmıştır.

### **696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname**

Kamuda, geçici işçi statüsü adı altında gerçekleştirilen taşeron çalışma modelini sona erdiren 696 sayılı KHK, 24 Aralık 2017 tarihinde 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Akabinde sürekli işçi kadrosuna geçirilen taşeron personeller KHK'nin 127. maddesinin (a) bendine istinaden, “657 sayılı DMK'nın 4. Maddesinin (d) bendince” istihdam edilmek üzere bazı şartlara tabi tutulmuşlardır. Bu şartlar;



“Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum bulunmamak, bazı suçlardan mahkûm olmamış olmak, askerlikle ilgisi bulunmamak, görevi yapmasına engel akıl hastalığı bulunmamak, güvenlik soruşturması ve/veya arşiv taraması.” olarak belirlenmiştir. Ayrıca ataması yapılacak olan personel, yine 696 sayılı KHK’nin 127 maddesinin (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde aranan şartları yerine getirmekle mükelleftir. Resmi Gazete’nin 30568 sayılı ve 17.09.2018 tarihli ve 186 sayılı Kararı’nda, sürekli işçi kadrosu verilme süreci KİT’lerde çalışan taşeron personeller için geçerlilik kazanmıştır. Öte yandan “KİT’ler ve Bağlı Ortaklarının 2019 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programına Göre Uygulayacakları Strateji ve Yöntemlerin Belirlenmesine Dair Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar” 233 sayılı KHK’nin 29’uncu maddesi uyarınca yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kararın 8. maddesinde, kimlerin bu süreçten istifade edeceğine dair net bir ifade bulunmamakla birlikte, “hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin sürekli işçi kadrolarında istihdamıdır” ifadesi yer almaktadır. Hizmet alımı yani taşeron kapsamında ve KİT’ler ile bağlı ortaklıklarda görev yapan personeller, kamu işçisi statüsünde görev alabilmek için öncelikle 04.12.2017 tarihi başlangıç kabul edilmek üzere bağlı bulunduğu kuruluştaki kesintisiz iki yıl görev yapma mecburiyeti taşınmalı ve daha sonra gerçekleştirilecek olan sınavda başarılı olmalıdırlar.

696 sayılı KHK çalışanlar açısından ilk etapta her ne kadar pozitif hava yaratmış olsa da, pozitif ortam zaman içerisinde yerini soru işaretlerine bırakmıştır (Kaya, 2015). Bunlardan ilki sürekli işçi kadrosuna geçmek isteyen tüm personelden, kadroya geçmeleri karşılığında geriye dönük tüm alacaklarından feragat etme zorunluluğu getirilmesidir. Burada kasıt sadece maddi değil aynı zamanda, yıllık izin gibi özlük hakları da kapsamaktadır. Bu bağlamda sulh sözleşmesi ile ilgili Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 9. Hukuk Dairesi 2020/328E. 2020/1103K. sayılı kararında “kadroya geçerken işçiden alınan sulh sözleşmesinin geçerli olmadığına hükmedilmiş ise de bu konu tartışmalıdır ve henüz Yargıtay Kararı mevcut değildir” (Büyükuysal, vd., 2020) ibaresini kullanmıştır. Feragat etme işlemi kişinin kendi iradesi ile yerine getirilmesi gereken bir süreç iken, burada başvuru uygulama şart koşma eylemidir. Ayrıca çalışılan kurum ile yapılan iş sözleşmeleri, her kurumda farklılık gösterdiği için ücret aşamasında da adaletsizlikler meydana gelmektedir. 696 sayılı KHK özetlenecek olursa sürekli işçi statüsünde kadroya geçirilen personelin tam manasıyla 657 sayılı DMK güvencesinde olmadığı görülmektedir.

### **3.8. Türkiye’de Taşeronlaşmanın Ortaya Çıkardığı Sorunlar**

Taşeron çalışma modelinin kamu kurum ve kuruluşlarına sirayet etmesi beraberinde birtakım problemleri getirmiştir (Arı ve Engin, 2008). Söz konusu sorunlar genel anlamda taşeron işçiler; istihdam, iş güvencesi, sınıflandırma, kariyer, liyakat, ve motivasyon konularında sorunlar yaşamaktadırlar.

#### **3.8.1. İstihdam Konusunda Yaşanan Sorunlar**

Kamu sektöründe yaşanan taşeronlaşma, yeni liberal politikalar doğrultusunda yaygınlaşmış 2000’li yıllara gelindiğinde ise neredeyse alternatif istihdam modeli kimliğine bürünmüştür (Arı ve Engin, 2018). Bu bağlamda işlerin asıl işveren tarafından, alt işverene devredilmesi bir yandan daha ekonomik iş gücü sağlarken diğer yandan işsizlik seviyesinin azalmasını sağlamıştır (Çolak, 2017). Ancak sayıları artan işçiler bireysel ve kolektif anlamda hak mahrumiyetleri yaşamaya başlamıştır. Alt işverenler tarafından istihdam edilen taşeron işçiler, sendikalı ve kadrolu işçilerden farklı olarak genellikle çok daha ağır işleri yapmak zorunda kalmaktadır. Öte yandan işçilerin, alt işverence bir yıldan az süreli sözleşmelerle çalıştırılması zamanla yaygınlık kazanmış bu durum iş güvencesi ve özlük hakları açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Yerel yönetimler ile birlikte yaygınlaşan model, kamu sektöründe de etkisini göstermiştir. 696 Sayılı KHK çıkması ile birlikte, kamu işçisi olarak çalışmak isteyen vatandaşlardan ziyade kamu sektörü de istihdam konusunda problem yaşamaktadır. Öyle ki geçmişte taşeron firma aracılığı ile istihdam edilen taşeron personel sayısı daha fazlayken, kamu işçisi statüsünde istihdam edilecek olan personel sayısı Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirlenmekte bu durum personel sayısının yetersizliğine neden olmaktadır (Karayumak, 2019).

#### **3.8.2. İş Güvencesi ve Özlük Hakları Konusunda Yaşanan Sorunlar**

Taşeron çalışma modeli çalışanların iş güvencesini yok etmekte, sendikal faaliyetlerini sınırlandırmakta ve iş hayatında patronal bir ortam yaratmaktadır (Atılğan, 2013). İşsizlik seviyesinin yüksek olması, kayıt dışı istihdam ve adil olmayan çalışma sistemini güçlendirmektedir. Ana yüklenicinin işi, alt işverenlere devretmesi taşeron çalışma modelini beslemekte sonuç olarak taşeron işçi sayısını artırmaktadır. Böylece, taşeron işçileri örgütlemek ve sendikal faaliyet sağlamak ise güç bir hal almaktadır (Güzel, 2010). Taşeron firmalar tekeline çalışan işçiler her yıl sözleşmelerini yenilemek zorunda kalmakta ve keyfi işten çıkarma durumuyla karşı karşıya kalmaktadırlar (Koç, 2001). Bu bağlamda,

çalışan personellerin iş güvencesi bulunmamakta aksine ne zaman işten çıkarılacakları konusunda endişe duymaktadırlar. Taşeron işçiler her yıl yenilenen iş sözleşmeleri nedeniyle kıdem tazminatı gibi özlük haklarından da feragat etmek zorunda kalmaktadırlar (Okcan ve Bakır, 2010). Kıdem tazminatı dışında sözleşmelerin her yıl yenilenmesi yıllık izinlerinde kayıp yaşamalarına ve birçok haktan mahrum kalmalarına neden olmaktadır (Çolak, 2017). Eylül 2014'de 6552 sayılı Kanun ile taşeron işçilerin sözleşmeleri, asgari 3 yıl olarak belirlenmiştir. Ancak işçileri temin eden firmaların her yıl değişmesi, kağıt üzerinde sürekli çalışan ama her değişim sonucunda yeni sözleşme imzalamak zorunda olan işçilerin temel haklarını zarara uğratmaktadır (Çolak, 2017). Kamu kurum ve kuruluşlarında görev alan taşeron işçilerin özlük hakları 696 sayılı KHK ile belirli standartlara kavuşmuş olsa da; sınıflandırma, kariyer ve liyakat konusunda sorunları ise devam etmektedir.

### **3.8.3. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusunda Yaşanan Sorunlar**

Sınıflandırma yerine getirilecek olan işin özelliklerini ve personelin taşıması gereken nitelikleri belirlemektedir (İlal, 1996). Bu bağlamda her iş sınıfı için kadro sınıflandırması yapmak personelin, kariyerini kendi alanında sürdürmesine imkân tanımakta, hem de liyakat kavramına yasal bir zemin hazırlamaktadır (Karayumak, 2019). Özellikle kamuda istihdam edilen kamu işçileri, veri girişi kontrol işletmeni, temizlik personeli, güvenlik ve teknik hizmetler görevlisi olmak üzere dört sınıf olarak gruplandırılabilir. Bu sınıflar 696 sayılı KHK çıkmadan önce, kamu personel rejiminin ihtiyaç duyduğu alanlar üzerine şekillenmiş ve taşeron firma aracılığıyla istihdam edilen sınıflardır. Belirlenen sınıflar doğrultusunda görevlerine başlayan işçiler kariyerleri açısından olumsuz bir tabloyla karşılaşmaktadırlar. Şöyle ki; işçiler içinde buldukları kadro sınıfında görevlerinde ne kadar başarılı olurlarsa olsunlar, görevde yükselme imkânı bulamadıkları için liyakate dayalı olmayan bir modelin parçası haline gelmektedirler (Karayumak, 2019). Söz konusu gruplandırma ilk etapta sorunsuz gibi görünüyorsa da kamu işçisi statüsünde görev yapan personellerin görevde yükselme gibi haklarının bulunmaması kariyerleri açısından sorunlar taşımaktadır. Bu durum personel üzerinde motivasyon kaybı yaşanmasına neden olabilecek etkenlerden birisi olarak görülmektedir.

### **3.8.4. Motivasyon Konusunda Yaşanan Sorunlar**

Önceden belirlenen hedeflere ulaşmak üzere hareket etme sürecine motivasyon denmektedir (Ergül, 2005). Motivasyon kavramını işletme açısından değerlendirecek

olursak; çalışanın beklenen davranışları sergilemesi adına isteklendirilmesi, böylelikle hem işverenin hem de işçinin istediği iş ortamının yaratılmasıdır (Berman, v.d., 2001). Motivasyon kavramı kişiye özgü olduğu kadar gözlemlenebilme özelliğine sahiptir. Motivasyon bazılarında göre para, bazılarında göre çalışma ortamı, bazılarında göre terfi etme imkânı olabilir. Ancak hepsinin ortak özelliği motivasyonun olumlu ya da olumsuz gözlemlenebilir olmasıdır (Ergül, 2005). Çalışanlar ve işverenler arasında sağlıklı iletişim kurulması, işverenin çalışanlarını daha iyi anlamasını ve motivasyonlarını artırmasına olanak tanınmaktadır. Öte yandan iş güvencesi; özlük hakları, kariyer, liyakat ve terfi gibi unsurların dikkate alınmasında, çalışanların motivasyonunu pozitif anlamda etkileyecek temel unsurların başında gelmektedir (Ünsar, v.d., 2010). Bu bağlamda daha önce bahsettiğimiz; istihdam, sınıflandırma, kariyer, liyakat, özlük hakları gibi konularda yaşanan sorunlar çalışanların motivasyonunu negatif anlamda etkilemektedir.

### **3.9. Türkiye’de 4-D Personeline İlişkin Yapılan Önceki Çalışmalar**

696 sayılı KHK ile kadroya geçirilen taşeron işçilerin kazanımları ve kayıpları hakkında literatüre katkı sağlayan çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Karayumak (2019) tarafından yapılan çalışmada Bolu İli meslek yüksekokullarında çalışan 4-d personeli baz alınmıştır. Araştırmada amaçlanan taşeron firma üzerinden görev yapan personellerin, 4-d kapsamında kadroya alındıktan sonra mevcut sorunlarının devam edip etmediğini tespit etmek ve devam eden sorulara çözüm önerileri getirmektir. Araştırma yöntemi olarak, alan araştırması tekniği tercih edilmiş ve nitel araştırma yöntemi kullanılarak derinlemesine görüşme tekniği uygulanmıştır. Araştırmanın bulgularına göre görüşmeler yedi meslek yüksekokulunda gerçekleşmiş ve araştırmada oransal dağılımın eşit sağlanabilmesi adına 15 erkek ve 13 kadın ile derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiştir. Öte yandan görüşme yapılan bireylerin yaş aralığı 23 ila 51’dir. Çalışanların her birine kişisel verilerin güvenliği esası dikkate alınarak kod verilmiştir. Araştırmacı, araştırma sonucunda; kamu işçilerinin sorunlarının giderilmediği gibi yeni sorunların meydana geldiğini, çalışma memnuniyetinin sağlanmadığını, çalışanın sadece kağıt üzerinde olduğunu ve taşeron çalışma modelinin artık devlet kontrolünde devam ettiği kanısına varmıştır.

Öte yandan, Yasım ve Işık (2020) tarafından “Taşeron İşçilerin Örgütsel Bağlılık ile Duygusal Emekleri Arasındaki İlişkide Güvenlik İkliminin Aracılık Rolü: Kamu Hastaneleri

Örneği” başlıklı çalışma gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın örnekleme, Ordu ilinde bulunan hastanelerde çalışan taşeron işçilerden oluşmaktadır. Araştırmada veri toplama yöntemlerinden, anket yöntemi seçilmiş ve 356 anket dikkate alınmış, analiz edilmiştir.

Çalışma; örgütsel bağlılık, duygusal emek ve güvenlik iklimi ölçeği olmak üzere üç boyuttan oluşmaktadır. Çalışmada tüm ölçekler 5’li likert olarak hazırlanmıştır. SPSS programı aracılığıyla ölçekler analiz edilmiştir. Ölçeklerin geçerlilik ve güvenilirlik analizi yapılmıştır. 356 olan katılımcı sayısının, 149’u kadın, 207’si erkek katılımcılardan oluşmaktadır. Yapılan analizler sonucunda, katılımcıların güvenlik iklimi algılarının yüksek olduğu, örgütsel bağlılıklarının ise orta seviyede olduğu tespit edilmiştir. Gerçekleştirilen korelasyon analizinde ise, örgütsel bağlılık ile güvenlik iklimi arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Çalışmada kullanılan verilerin, taşeron işçilerin kadroya alınmadan hemen önce topladığı dikkate alınmalıdır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA 4-D İŞÇİLERİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA: ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Araştırmanın bu bölümünde Çanakkale ilinin tarihi, coğrafi ve demografik özelliklerine yer verilmiştir. Öte yandan araştırmanın gerçekleştirileceği Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi (ÇOMÜ) hakkında bilgiler verilmiş olup akabinde, araştırmanın amacı, önemi, araştırmanın kapsamı, kısıtlılıkları ve son olarak araştırmanın yöntemi hakkında bilgiler verilmiştir. Ayrıca, araştırmanın verileri bulgu haline getirilmiş ve yorumlarla desteklenmiştir.

#### 4.1. Çanakkale

Avrupa ile Asya kıtalarının arasında köprü vazifesi gören ve benzersiz bir coğrafyada yer alan Çanakkale şehri gerek doğal güzellikleri, gerekse verimli toprakları ile Türkiye'nin yaşam standartları en yüksek şehirlerinden birisidir. Hem Avrupa hem de Asya kıtasında toprakları bulunan şehir, çok çeşitli kültürel zenginliğe sahiptir.

#### 4.1.2. Şehrin Tarihçesi

Şehir eski dönemlerde Dardanel ve Hellepontus isimleriyle adlandırılmış ve Asya ile Avrupa kıtalarında hüküm süren kavimlere ev sahipliği yapmıştır. Şehrin yer aldığı alanda M.Ö. dönemde ticaret amaçlı birçok şehir kurulmuştur. Bu şehirler; Assos, Dardanos Parion, Abydos, Lampsakos ve Dardanos şehirleri olarak sıralanabilir. Birçok medeniyete ev sahipliği yapan coğrafyada M.Ö. 7.yy.'da Lidyalılar, M.Ö.6. yy.'da Persler hüküm sürmüştür. Daha sonra bölgede oluşan Roma hakimiyeti ise M.Ö. 133 yılında başlamış ve 14. yy. da Türklerin egemenliğine kadar hüküm sürmüşlerdir. Stratejik konumu nedeniyle tarih boyunca birçok savaşın yaşandığı coğrafyada, I. Dünya Savaşı'nda, Türkler, İtilaf Devletleri'ne karşı eşine zor rastlanır bir direniş göstermiştir. Şehrin adı gösterilen bu mukavemet ile özdeşleşmiştir.

### **4.1.3. Çanakkale Şehri Hakkında Genel Bilgiler**

Coğrafi açıdan Türkiye'nin kuzey batısında, Marmara bölgesinde yer almaktadır. Şehrin sınır komşuları Balıkesir, Tekirdağ ve Edirne şehirleridir. 2021 TÜİK verilerine göre 557,276 nüfusa sahiptir. Çanakkale de on iki adet ilçe bulunmakta bu ilçeler arasında, en kalabalık ilçe 195.439 kişi ile merkez ilçe, en küçük ilçe ise 3.098 kişi ile Bozcaada yer almaktadır. Nüfusunun %50,30' u erkek %49,70' i ise kadındır. Yine TÜİK (2020) verilerine göre okuryazar oranı 98,88 ile Türkiye'nin en fazla 2. okuryazar oranına sahiptir. İl ekonomisinin önemli faaliyet alanları tarım ve tarıma dayalı sanayi kolları olmakla birlikte şehrin ekonomik dengesi üzerindeki en önemli unsurların başında, eğitim-öğretim yaşamına kattığı değerle birlikte Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi (ÇOMÜ) gelmektedir.

### **4.1.4. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Hakkında Genel Bilgiler**

Gerek ülke adına yetiştirmiş olduğu değerler, gerekse şehirde bulunan vatandaşlara sunmuş olduğu alternatifler ile ÇOMÜ, Çanakkale için vazgeçilmez bir değerdir. Çalışmanın ana teması olan ÇOMÜ şehir merkezinde bulunmaktadır. Üniversite 1992 yılında 3837 sayılı Kanunla, Trakya Üniversitesi'nden ayrılmıştır. Öncelikle Eğitim Fakültesi üzerinden eğitim öğretim faaliyetlerini sürdürmüş sırasıyla; Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Fen Edebiyat Fakültesi ve İlahiyat Fakültesi gibi fakülteler aracılığıyla sunmuş olduğu eğitim-öğretim faaliyetlerini genişletmiştir. Şuan bünyesinde, yirmi fakülte, iki yüksekokul, on üç meslek yüksekokulu, bir devlet konservatuvarı, bir lisansüstü eğitim enstitüsü ve rektörlüğe bağlı üç bölüm başkanlığı bulunan üniversite, eğitim öğretim faaliyetlerine devam etmektedir. Üniversitenin misyonu; alanında lider aynı zamanda girişimci, uygulamaya yönelik, dış paydaşlar ile uyum içerisinde kalite odaklı yaklaşıma sahiptir. Vizyonu ise; özgürlükçü, yenilikçi ve girişimci esaslar temel alınarak, uluslararası alanda güçlü bir üniversite olmaktır. İdari yapılanmanın başında üniversite genel sekreterliği olmak üzere, sekiz daire başkanlığı, on üç koordinatörlük ve bir iç denetim birimi bulunmaktadır. Öte yandan bünyesinde 48.309 öğrenci, 2.050 akademisyen ve 2.327 idari personel barındırmaktadır. Üniversite, günümüze kadar 129.648 öğrenci mezun etmiştir (comu.edu.tr/, 2022).

Üniversitede çalışan 2.327 idari personel sayısının 1.254'ü sürekli işçi kadrosunda görev yapan personeller oluşturmaktadır (comu.edu.tr/, 2022). Sürekli işçi kadrosunda görev

yapan personel sayısı toplam idari personel sayısının %50'sinden fazladır. Bu bağlamda çalışanların mevcut şartları, kurumun insan kaynakları yönetimi ve çalışma barışı açısından öneme sahiptir.

#### **4.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Kamu kurumlarında çalışan, hukuki altyapıdan eksik faaliyette bulunan taşeron işçiler yakın geçmişte 4-d kapsamında istihdam edilerek hukuki anlamda kamu işçisi statüsüne kavuşmuştur. Taşeron işçilerin kamu işçisi olmadan önce yaşamış olduğu iş güncesi, iş sağlığı ve güvenliği, örgütlenme problemleri, ayrımcılık, düşük ücret, kayırmacılık, çalışma saatlerindeki düzensizlik gibi problemlerin söz konusu dönemde varlığı bilinmektedir. Bu çalışmanın amacı, taşeron işçi konumundan kamu işçisi statüsüne geçen çalışanların söz konusu alanlarda beklentilerinin hangi düzeyde karşılandığının tespitini yapmaktır. Ayrıca, kamu işçilerinin varsa devam eden problemlerinin nedenlerini ortaya çıkarmaktır. Bu kapsamda, çalışmanın temel varsayımı, kamu işçisi statüsü kazanan taşeron işçilerin yeni düzenleme ile birlikte kazanımlarının yeterli düzeyde olmadığı yönündedir.

Araştırmanın amacı; 657 sayılı DMK'nın 4-d maddesince istihdam edilen personellerin kamu işçisi statüsü kazandıktan sonra, taşeron işçi olarak istihdam edildikleri dönemde uğradıkları olumsuz çalışma koşullarının devam edip etmediğini saptamaya yöneliktir.

Araştırmanın önemi; kamu işçisi statüsünün, iş güvencesi, özlük hakları, çalışma yaşamı, örgütlenme pratikleri, motivasyon unsurlarını geliştirerek, hem kamu insan kaynakları yönetimine katkı sağlamak, hem de kamu işçilerinin mevcut şartlarının iyileştirilmesi açısından, konuyu gündemde tutabilmektir.

#### **4.3. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtlılıkları**

Araştırmanın kapsamı; ÇOMÜ'de bulunan sekiz farklı birimde gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın örnekleme, ÇOMÜ bünyesinde taşeron firma aracılığıyla görev yaparken, 4-d kapsamında kamu işçisi statüsü kazanan personeller oluşturmaktadır. Bu kapsamda sekiz farklı birimden birer kişi olmak üzere toplam 8 farklı personel ile yarı yapılandırılmış görüşme tekniği ile hazırlanmış sorular eşliğinde, ses kaydı alınarak birebir görüşme gerçekleştirilmiştir.



Araştırmanın kısıtlıkları; veri toplama sürecinde amaç, maksimum derecede bilgi toplamak ise örneklem birimlerinden yeni bilgi kazanılmadığı noktaya varıldığında, başka bir deyişle doyum noktasına gelindiğinde yeni örneklem birimleri ile görüşülmeye son verilebilir (Shenton, 2004).

Shenton'un söyleminden hareketle, görüşme sayısının sekiz olarak kısıtlanması noktasındaki en önemli ölçüt, yapılan görüşmeler neticesinde belirli bir noktadan sonra verilen cevapların birbiri ile aynı olması ve yeni bilgi edinme düzeyinin oldukça azalmasıdır.

#### **4.4. Araştırmanın Yöntemi**

Çalışanların iş yaşamında sergilemiş oldukları tavır ve tutumları tespit edebilmek, hangi koşullarda ne gibi reaksiyonlar verdiklerini ortaya koyabilmek için deneysel ve esnek çalışma yöntemlerinden ziyade daha çok gözlem ve detaycı çalışma yöntemleri kullanılmalıdır (Kümbetoğlu, 2005). Bu bağlamda çalışma nitel araştırma yöntemi eşliğinde sürdürülmüş ve örnek olay türlerinden bütüncül tek durum çalışması çerçevesinde yürütülmüştür. Nitel araştırma yöntemi; bireylerin yaşama dair davranışlarını, tarzlarını ve aynı zamanda toplumsal değişimi anlamaya yönelik bilgi üretme evresidir (Strauss ve Corbin'den aktaran; Özdemir). Öte yandan çalışmada veri toplama yöntemi olarak görüşme tekniği kullanılmıştır. Görüşme tekniği, katılımcılara kendilerini ifade etme imkânı tanırken, araştırmacıya da görüşme gerçekleştirilen kişilerin bakış açılarını ve düşünce dünyalarını anlama imkânı tanımaktadır (McCracken'den aktaran; Tekin ve Tekin, 2006). Görüşme tekniği tercihi birçok farklı varyasyona göre farklılık göstermektedir. Bu varyasyonlar; amaca göre, katılımcı sayısına göre, kuralların katılıma göre ve görüşülecek olan kişiye göre farklılık göstermektedir (Karasar, 1994). Bu bağlamda çalışmada kuralların katılıma göre görüşme tekniğinin bir parçası olan yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme tekniğinde çalışmacı soruları görüşmeden önce hazırlar ancak, görüşme esnasında katılımcıya kısmi esneklik sağlar (Türnüklü, 2000). Nitekim çalışma kapsamında katılımcılar ile gerçekleştirilen ön görüşmeler neticesinde, soruların yapısı, sayısı ve içeriği değiştirilmiştir. Bu sayede yarı yapılandırılmış görüşme tekniğinin doğası olan katılımcının, çalışmanın bir parçası olması fikri, çalışma özelinde gerçekleşmiştir. Görüşmeler önceden hazırlanan görüşme formu rehberliğinde ses kaydı alınarak gerçekleştirilmiştir.

Nitel araştırma yönteminde, nicel araştırma yönteminin aksine bulgulardan genelleme yapılması için evren ve örneklem gibi kavramlardan daha çok genelleme yerine gerçeğe ulaşma fikri yatmaktadır (Ekiz, 2004). Nitel araştırma yönteminde çalışmacı, örneklemin büyüklüğü ya da küçüklüğünü dikkate almak yerine seçilen örneklemin ihtiyaç duyulan veriyi sağlayıp sağlamadığına dikkate alır (Türnüklü, 2000). Bu nedenle örneklem amaca yönelik olarak belirlenmektedir.

Çalışma ÇOMÜ bünyesinde bulunan sekiz farklı birimde gerçekleştirilmiştir. Her birimden 4-d kapsamında görev yapan birer personel ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde personellerin farklı birimlerdeki iş yaşamları dikkate alınmış ve aktarılacak olan bilginin çeşitliliği hedeflenmiştir. Toplanan ses kayıtlarındaki veriler, MAXQDA veri analiz programı ile kodlanarak bulgu haline getirilmiştir.

#### **4.5. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi**

Araştırmanın görüşmeleri ses kaydı şeklinde kayıt altına alınmış daha sonra metne dökülmüş ve doküman analizi tekniği ile incelenmiştir. Araştırma kapsamında görüşmeler, her katılımcı adına ayrı ayrı sınıflandırılmıştır. Görüşmeler her birinin alt kodları olmak üzere yedi farklı ana tema ile sınıflandırılmıştır. Bu şekilde, katılımcıların hangi tema üzerinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Öte yandan MAXQDA programı aracılığıyla, tek vaka modeli uygulanarak kod haritaları çıkarılmış böylelikle tüm katılımcıların görüşleri analiz edilmiş ve temalar arası ilişki bağı tespit edilmiştir. Araştırmanın zenginlik kazanması adına; kelime bulutu, kod sistemi gibi tablolar hazırlanarak yorumlanmış ve araştırmanın daha anlaşılır hale getirilmesi amaçlanmıştır. Öncelikle katılımcıların sosyo-demografik özellikleri hakkında bilgi verilmiş, akabinde MAXQDA programında gerçekleştirilen analiz ve tablolar hakkında yorumlar yapılmıştır.

##### **4.5.1. Sosyo- Demografik Bulgular**

Araştırmanın bu bölümünde görüşmeye katılan personellerin sosyo-demografik özelliklerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. 8 katılımcının; eğitim durumu, cinsiyeti, yaşı ve kıdem yılları hakkındaki bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 4

Sosyo-Demografik Bulgular Tablosu

<b>Cinsiyet</b>	Kadın	3
	Erkek	5
<b>Eğitim</b>	Lise	4
	Yüksekokul	2
	Üniversite	1
	Yüksek Lisans	1
<b>Yaş</b>	20-30 Yaş Aralığı	1
	31-40 Yaş Aralığı	2
	41-50 Yaş Aralığı	5
<b>Kıdem Yılı</b>	0-5 Yıl Aralığı	1
	6-10 Yıl Aralığı	4
	11-15 Yıl Aralığı	3

#### 4.5.2. Kod Sistemi

Görüşme soruları yedi tema şeklinde gruplandırılmış ve katılımcıların vermiş olduğu yanıtlara istinaden temaların alt kodları oluşturulmuş ve kodlamalar gerçekleştirilmiştir. Her temanın altında bulunan alt kodlar ana temayla aynı renktedir. Aşağıda tablo halinde temalar ve alt kodların bulunduğu kod sistemi yer almaktadır.

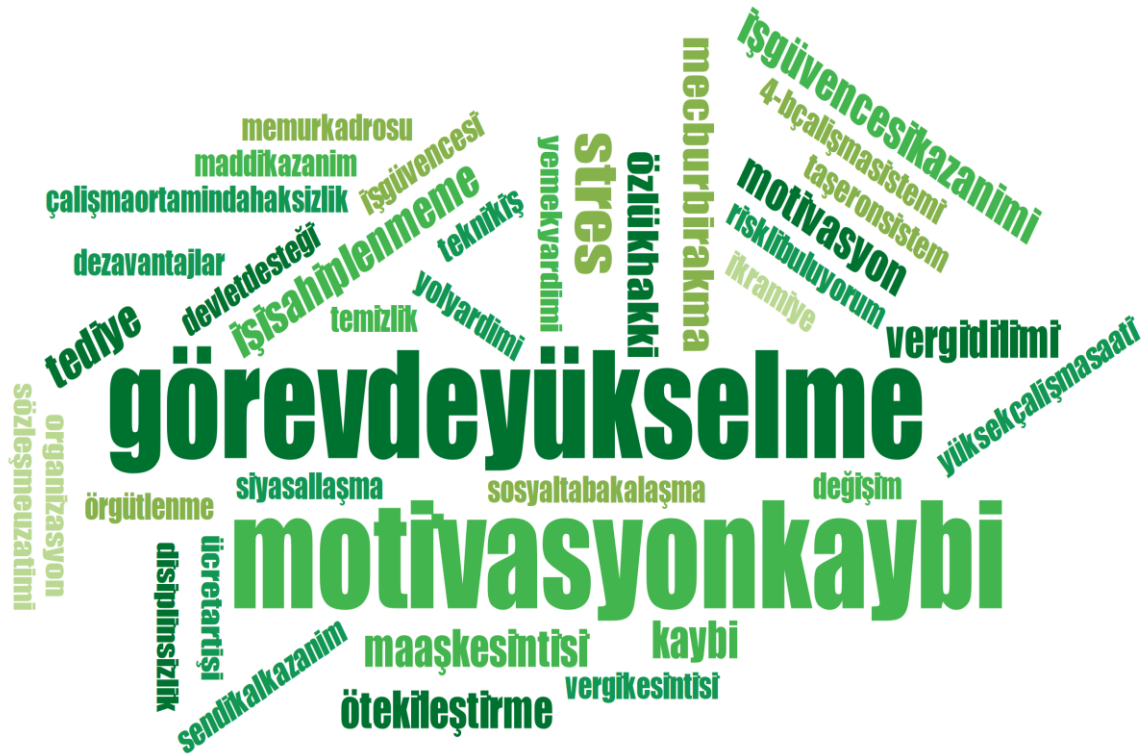
Kod Sistemi	
▼	Çalışma Yaşamında Meydana Gelen Değişim
	İşe Aidiyet Oluşmaması
	İşi Ciddiye Alınmama
	Disiplinsizlik
	Değişim Yok
	Disiplin
	İşe Aidiyet oluşması
▼	Sosyal Tabakalaşma
	Ciddiye Alınmama
	Kayırmama
	Ötekileştirme
▼	Örgütlenme Pratikleri
	Sendikaya Güvensizlik
	Yetersiz örgütlenme
	Üyeler Arasında Kayırmama
	Bilgilendirme Eksikliği
	Gündem Oluşturamama
	Mecbur Bırakma
	Sendikal Kazanım
	Sendikal Olma Riski
▼	Motivasyon Unsuru
	İşi Sahiplenmeme
	Motivasyon Kazanımı
	İşi Sahiplenme
	Motivasyon Kaybı
	Siyasallaşma
▼	Özlük Hakları Açısından Değişim
	Özlük Hakkı Talebi
	Maddi Kazanım
	Aile Bütünlüğü
	Özlük Hakkı Kaybı
	Maddi Kayıp
	Özlük Hakkı Kazanımı
▼	İş Güvencesi Kapsamında Yaşanan Değişim
	Stres
	Eksik kalan yönler
	Kazanım Yok
	İş Güvenliği
	İş güvencesi kazanımı
▼	Memur Kadrosuna Geçme Beklentisi
	Kararsız
	Dezavantajlar
	Avantajlar
	Beklenti Var
	Beklenti Yok

Şekil 1. Kod Sistemi

Araştırmanın kodları; çalışma yaşamında meydana gelen değişiklikler, sosyal tabakalaşma, örgütlenme pratikleri, motivasyon, özlük hakları açısından değişim, iş güvencesi kapsamında yaşanan değişiklikler ve memur kadrosuna geçme beklentisi şeklindedir. Araştırmanın temaları, Tablo 4’de görüldüğü üzere alt kodlara ayrılmış, katılımcıların vermiş olduğu cevaplar ekseninde farklılaştırılmıştır.

#### 4.5.3. Kelime Sıklığı Bulguları

Kelime bulutu tablosu, araştırma kapsamında görüşülen katılımcıların en sık kullandığı kelimeleri vurgulamak üzere tasarlanmıştır. Bu sayede araştırmayı inceleyecek olan okuyucuların, araştırmanın seyri hakkında fikir sahibi olmasına yardımcı olunacaktır. Kelimelerin tablo dağılımında, kelime sıklığına göre boyut büyümektedir.



Şekil 2. Kelime Bulutu

Kelime bulutu incelendiğinde katılımcıların görüşme esnasında en fazla dile getirdiği ve konu ile bağlantılı kelimeler, kelime bulutu tablosunda görüldüğü üzere; görevde yükselme, motivasyon kaybı, stres, maaş kesintisi gibi kelimelerden oluşmaktadır. Katılımcıların sıklıkla bu kelimeleri vurgulamasının nedeni, kamu işçisi statüsü kazandıktan

sonra mevcut konumları ile ilgili düşünceleridir. Örneğin katılımcılardan birisi görevde yükselme ile ilgili şu yorumda bulunmuştur. “Bu kadronun önü kapalı şef olmak istiyorum görevde yükselmek istiyorum. Kendimi ispat etmem açısından çok önemli diye düşünüyorum.”

#### 4.5.4. Görüşmelerin Kodlanması, Analizi ve Yorumlanması

Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar MAXQDA programına yüklenmiş ve kodlanmıştır. Daha sonra, programda görsel araçlar sekmesi > kod matris tarayıcısı yolu izlenerek, kod matrisi elde edilmiştir.

Kod Sistemi	07...	0...	...	...	01...
Çalışma Yaşamında Meydana Gelen Değişim	1				
İşe Aidiyet Oluşmaması				1	
İşi Ciddiye Almama				1	
Disiplinsizlik				1	
Değişim Yok					1
Disiplin					1
İşe Aidiyet oluşması	1	1	1	1	2 1 1
Sosyal Tabakalaşma					
Ciddiye Alınmama		1		1	
Kayıрма			1	1	1
Ötekileştirme	2	1	7	2	3 3 3
Örgütlenme Pratikleri					
Sendikaya Güvensizlik			1		
Yetersiz örgütlenme	2	1			
Üyeler Arasında Kayırma				2	
Bilgilendirme Eksikliği					1
Gündem Oluşturamama					1
Mecbur Bırakma	2	1	1	1	1 2 1
Sendikal Kazanım		3	4	1	1 1 1 1
Sendikal Olma Riski	1	1	1	1	1 2 1 1
Motivasyon Unsuru					
İşi Sahiplenmeme	1				
Motivasyon Kazanımı		2		1	3 3
İşi Sahiplenme			1	1	1
Motivasyon Kaybı	2	3	4	6	5 9 9 5
Siyasallaşma	1			1	
Özlük Hakları Açısından Değişim					
Özlük Hakkı Talebi	3	3	3	3	4 2 4 1
Maddi Kazanım			1		2 1 1
Aile Bütünlüğü					1
Özlük Hakkı Kaybı			1		1 1
Maddi Kayıp	1	2	1	3	1 2 1 3
Özlük Hakkı Kazanımı		1	2	1	1 4 4
İş Güvencesi Kapsamında Yaşanan Değişim					
Stres			2		1
Eksik kalan yönler	1	1			
Kazanım Yok	1		1		1
İş Güvenliği					1
İş güvencesi kazanımı		1	2		1 2 1
Memur Kadrosuna Geçme Beklentisi				2	
Kararsız					
Dezavantajlar		2	1	2	2 1 2
Avantajlar			1		1
Beklenti Var	2				
Beklenti Yok	1				1
		1	1	1	1 1 1

Şekil 3. Kod Matrisi

Kod matrisi incelendiğinde en fazla kodlanan tema, motivasyon unsuru teması olmuştur (63). Temanın en fazla kodlanan unsuru ise motivasyon kaybı unsuru olmuştur (43). Dolayısıyla katılımcılar vermiş oldukları cevaplarla, kamu işçisi statüsünü kazandıktan sonra mevcut şartları ile ilgili yaşamış oldukları motivasyon kayıplarına yönelik ifadeler kullanmışlardır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K1'e yöneltilen soru: Çalışmış olduğunuz iş yerinde, aynı işi yapmanıza rağmen sosyal haklar ve maddi haklar açısından, çalışma arkadaşlarınızdan farklı haklara sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz?

Katılımcı K1'in vermiş olduğu yanıt: *“Evet düşünüyorum tabi. Ben bunu hep düşünüyorum en başından beri. Motivasyonunu etkilemez olur mu sen didiniyorsun adam akşama kadar UBYS den iki tane yazıya bakıyor oda haftada yani abartmıyorum*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar aynı iş yüküne tabi iken farklı özlük haklarından yararlanması çalışanların motivasyonunu düşürmekte, kendilerini çalıştıkları kurumun bir parçası olarak görmesini engellemektedir. Dolayısıyla iş tanımlamalarının farklılaştırılması ya da aynı özlük haklarına sahip olması kamu işçilerinin yaşamış olduğu motivasyon kaybının önüne geçebilir.

Yine katılımcılar tarafından kullanılan ifadeler doğrultusunda en fazla kodlanan temadan başlamak üzere, sırayla kodlanan temalara ait bulgular aşağıdaki şekilde özetlenmiştir.

Özlük hakları açısından değişim teması 59 defa, alt kodu olan özlük hakkı talebi unsuru 23 defa kodlanmış ve katılımcılar kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra, mevcut özlük haklarının artırılmasına yönelik ifadeler kullanmıştır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K2'ye yöneltilen soru: Özlük haklarınız bakımından eksik kalan yönler nelerdir?

Katılımcı K2'nin vermiş olduğu yanıt: *“Niye ben mevzuata işleyişe hakimim. Bu kadronun önü kapalı şef olmak istiyorum görevde yükselmek istiyorum. Kendimi ispat etmem açısından çok önemli diye düşünüyorum.”*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar, diğer kamu personellerinin sahip olduğu görevde yükselme sınavı gibi özlük haklarına sahip olmadıkları için kariyer planlaması yapamamaktadırlar. Dolayısıyla, çalışanların özlük haklarının geliştirilmesi kamu işçisinin iş verimini artıracaktır.

Örgütlenme pratikleri teması 38 defa, alt kodu olan sendikal kazanım unsuru ise 12 defa kodlanmış ve katılımcılar kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra mevcut örgütlenme pratiklerinden memnun olduklarına yönelik ifadeler kullanmıştır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K3'e yöneltilen soru: Kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra maddi haklarınızda (ücret artışı, kıdem tazminatı vb.) meydana gelen kazanımlarınız ya da kayıplarınız hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?

Katılımcı K3'ün vermiş olduğu yanıt: *“Yani yıllık izinlerde sadece Cumartesileri kaldırdılar diye biliyorum ama geri alındı mı bilmiyorum. Ancak sendikanın yıllık izin ve maddi konularda kazanım sağladığını düşünüyorum. Son sözleşme bize kazanım sağladı bence.”*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar, örgütlenme pratikleri açısından kazanımları olduğunun ifade etmiştir. Öte yandan çalışma boyunca verilen cevaplardan hareketle, örgütlenme pratikleri noktasında atılacak pozitif adımlar, kamu işçisinin daha organize örgütlenmesine katkı sağlayacaktır.

Sosyal tabakalaşma teması 26 defa, alt kodu olan ötekileştirme unsuru ise 21 defa kodlanmış ve katılımcılar kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra, diğer çalışanlar tarafından ötekileştirildiklerine yönelik ifadeler kullanmışlardır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K4'e yöneltilen soru: Kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra, çalışma arkadaşlarınızın yaklaşımı bakımından herhangi bir değişiklik yaşandı mı?

Katılımcı K4'ün vermiş olduğu yanıt: *“Bir de şu var hangi memur ile konuşsak, her iki laflarından bir tanesi biz buraya sınav ile geldik, sizin böyle bir hakkınız olmamasına rağmen böyle bir haktan yararlandınız. Hak bunun neresinde gibi yorumlarda bulunuyorlar.”*



4-D işçisi statüsünde çalışanlar, kazanmış oldukları yeni pozisyonları bakımından diğer kamu personelleri tarafından ötekileştirildiklerini ve sosyal tabakalaşmaya maruz kaldıklarını ifade etmiştir. Bu bağlamda gerçekleşen sosyal tabakalaşma örneklerinin önüne geçilmesi için personel istihdam şeklinin belirli kurallar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Böylece hem personeller arasında yaşanacak sosyal tabakalaşma'nın önüne geçilecek, hem de özlük hakları bakımından yaşanacak olan problemlerin önüne geçilecektir.

Memur kadrosuna geçme beklentisi teması 24 defa, alt kodu olan dezavantajlar unsuru 10 defa kodlanmış ve katılımcılar, oluşabilecek memur kadrosuna geçirilme durumunu dezavantajlı bulduklarına yönelik ifadeler kullanmışlardır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K5'e yöneltilen soru: İlerleyen süreçte memur statüsünde kadroya geçmek gibi bir beklentiniz var mı?

Katılımcı K5'in vermiş olduğu yanıt: *“Şimdi devlet bizi direkt kadroya geçirmez zaten şu aralar 4-b kadrosu konuşulmakta. Ama ben bunu asla istemem her iki yılda bir yine sözleşme yapmam lazım. Belki sözleşme imzalamayacak beni kapıya koyacak e bu daha kötü. Eğer böyle bir şey yapılacaksa da kazanım ve kayıplar dikkate alınmalı. Ben zaten ilk kamu işçisi statüsüne geçirildiğim dönem maddi anlamda ciddi problemler yaşamışım. Şimdi mi aklınıza geldi beni 4-b kadrosuna geçirmek!”*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar, memur kadrosuna geçirilme ihtimalleri açısından çekincelere sahiptir. Olası memur kadrosuna geçirilme durumunda, 4-D işçileri'nin özlük haklarında herhangi bir kayba uğramaması ve kazanımlarının artırılması gerekmektedir.

İş güvencesi kapsamında yaşanan değişim teması 16 defa kodlanmış, alt kodu olan iş güvencesi kazanımı unsuru ise 7 defa kodlanmış ve katılımcılar kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra iş güvencesi kazanımları olduğuna yönelik ifadeler kullanmışlardır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

Katılımcı K6'ya yöneltilen soru: Kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra iş güvencesi konusunda meydana gelen kazanımlar hakkında fikriniz nelerdir? (kadroya geçtikten sonra iş sözleşmesinin keyfi nedenlerle sona erdirilememesi. Ya da daha önce her yıl sözleşmeler yenilendiği için kıdem tazminatı kaybı yaşanması gibi).

Katılımcı K6'nın verdiği yanıt: *“İlk önce kamu işçisi olurken korkmuştum ama daha önceden de kayıplarımızı biliyorum maaş kaybını ayın 5'inde yatması gereken maaşın ayın 24'ünde yattığı zamanları bilirim ben. Taşeronda kendimi güvende hissetmiyordum. Hem çalıştığımız alan belli değildi. İşim olmayan şeyleri yapmak zorunda kalıyordum. İşten atılma korkusu da vardı tabi. Hatta taşeron bir çalışanın ihlamur ağacından, ihlamur kopardığı için atıldığını biliyorum. Bizi 3 ayda bir işe sokup çıkardıklarını duydum şok olmuştum. Şuan bu gibi problemler yok daha güvende hissediyorum açıkçası”*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar, maaşlarının zamanında yatmaya başlaması, çalıştıkları alanların belirlenmesi ve en önemlisi keyfi uygulamalar ile işten çıkarılmayacaklarını bilmeleri noktasında kendileri güvende hissetmeye başlamışlardır. Dolayısıyla çalışanlar kamu işçisi statüsünde geçtikten sonra, iş güvencesi kasamın da gerçekleşen düzenlemelerden memnundurlar.

Çalışma yaşamında meydana gelen değişim teması 13 defa kodlanmış, alt kodu olan işe aidiyet oluşması unsuru ise 8 defa kodlanmış ve katılımcılar kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra çalışma yaşamlarında değişim olduğuna yönelik ifadeler kullanmıştır. İlgili temaya ait sorulan soruya, katılımcılardan biri şu şekilde cevap vermiştir:

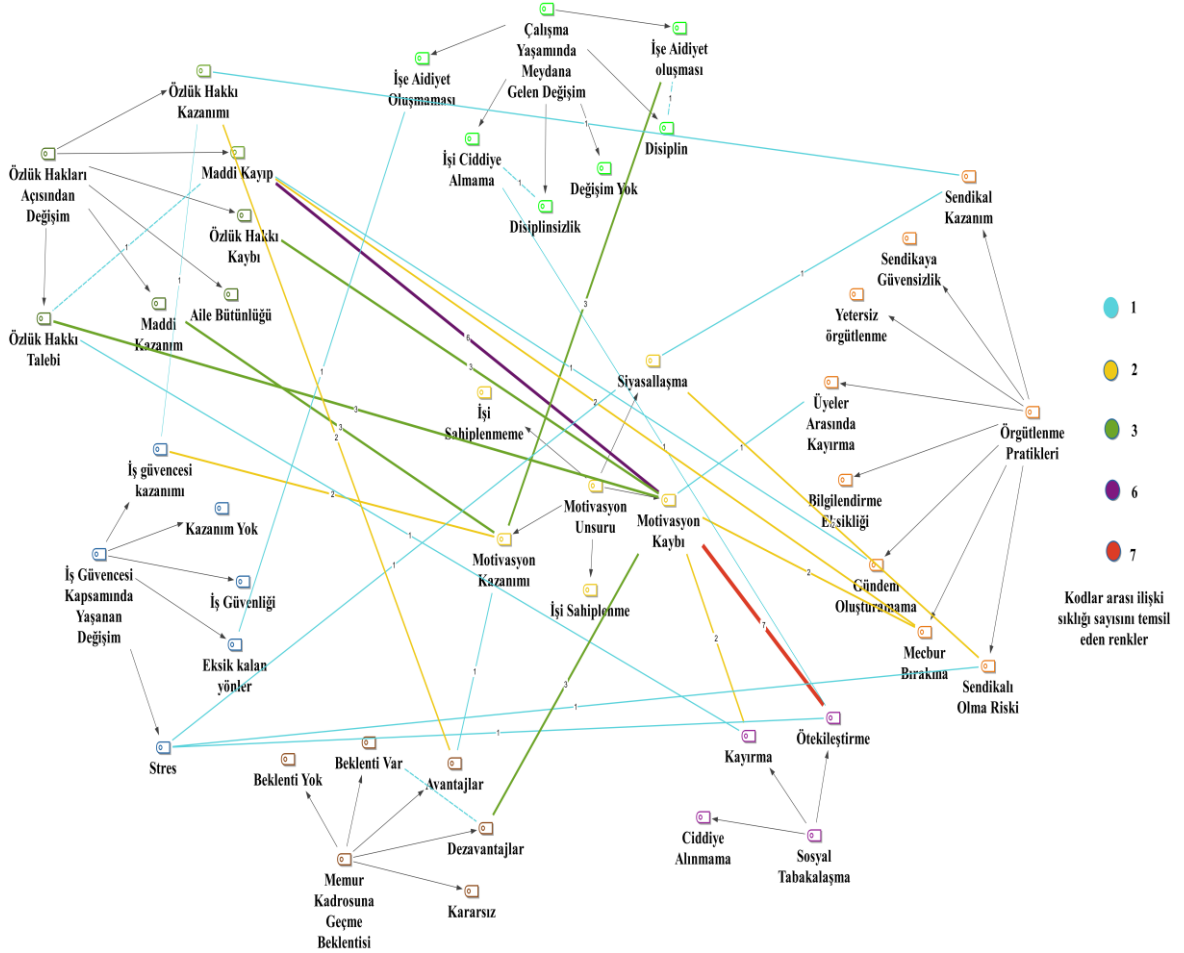
Katılımcı K7'ye yöneltilen soru: Taşeron işçi statüsünden, kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra çalışma yaşamınızda ne gibi değişiklikler oldu? (Örneğin imza yetkisinin gelmesi, ya da herhangi bir işin sorumluluğunu üstlenebilme).

Katılımcı K7'nin vermiş olduğu yanıt: *“Eskiden bize UBYS sisteminin açık olmadığı zamanlar bile oldu. Daha sonra kod verildi hepimize ki bu çok garip bir his yaratıyordu insanda, dışlanmış gibi hissediyordunuz. Şu an tabi benim adıma yapılmış bir modül var. Eskiden böyle bir şey yoktu! Bu şekilde kendinizi işe karşı daha ait hissediyorsunuz.”*

4-D işçisi statüsünde çalışanlar, kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra çalışma yaşamı bakımından kazanım sağlamıştır. Bu kazanım, çalışanların işe aidiyet duygusunu geliştirmiştir. İlerleyen süreçte hayata geçirilecek olan yeni düzenlemeler ile birlikte çalışanların işe aidiyet duygusu optimum seviyeye çekilebilecektir.

#### 4.5.5. Görüşme Kodlarının Haritalanması ve Yorumlanması

Görüşmeler MAXQDA programında, tek vaka modeli ile analiz edilmiş ve kod haritası çizilmiştir. Kod haritası ile kodlar arası ilişki sıklığı tespit edilmiş, böylelikle katılımcıların araştırma konusu hakkındaki düşüncelerinin anlaşılabilirliği artırılmıştır.



Kod haritasında, temaların her biri farklı renk ile kodlanmış, ana temaya ait kodlara ana tema ile aynı renk verilmiştir. Temaların kodlanma sayısı daha önce kod matrisi ile belirtilmiştir. Bu bağlamda kod haritası, kodlar arası ilişki sıklığını tespit etme noktasında önem taşımaktadır. Burada amaç katılımcıların farklı sorulara verdiği cevaplar arasındaki ilişkiyi analiz etmektir. Kod haritası çizilirken çalışma boyunca en fazla kodlanan motivasyon unsuru haritanın ortasına konumlandırılmış bu şekilde ilişki ağının anlaşılabilirliği artırılmıştır. Kodlar arası ilişkinin sayısı farklı renklerle kodlanmış, ilişki sıklığına göre ilişki bağ çubuğu kalınlaştırılmıştır. Kodlar arası ilişki sayısı 1 olan bağ çubukları mavi, 2

olan bağ çubukları turuncu, 3 olan bağ çubukları yeşil, 6 olan bağ çubukları mor ve kodlar arası ilişki sayısı 7 olan bağ çubuğu kırmızı ile kodlanmıştır.

Bu bağlamda katılımcıların vermiş olduğu yanıtlardan hareketle oluşturulan kod haritası doğrultusunda aşağıdaki ilişki analiz süreci oluşmuştur. Yorumlamaya diğer temalara göre daha fazla kodlanan, motivasyon temasına ait kodlardan başlanmış ve sırasıyla tüm temaların etkileşim düzeyleri yorumlanmıştır.

Tablo 5

Motivasyon Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı Tablosu

Motivasyon Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
Motivasyon Kaybı	←→	Maddi Kayıp	6
		Özlük Hakları Kaybı	3
		Mecbur Bırakma	1
		Üyeler Arası Kayırma	1
		Ötekileştirme	7
		Özlük Hakkı Talebi	3
Motivasyon Kazanımı	←→	Maddi Kazanım	1
		İş Güvenliği Kazanımı	2
		İşe Aidiyet Oluşması	3
Siyasallaşma	←→	Sendikal Kazanım	1
		Stres	1
		Sendikalı Olma Riski	2
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>31</b>

Tablo 5 incelendiğinde temalar arasında en fazla etkileşime sahip olan temanın motivasyon unsuru teması olduğu gözlemlenmektedir (31). Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda motivasyon kaybı kodu 21, motivasyon kazanımı kodu 6 ve siyasallaşma kodu 4 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşamıştır.

Çalışanların, yaşamış olduğu; maddi kayıp, özlük hakları kaybı, mecbur bırakılma, üyeler arası kayırma, ötekileştirme, özlük hakkı talebi gibi unsurlar çalışanların motivasyon kaybı yaşamasına neden olmuştur. Örneğin analiz sürecinde çalışanların yaşadıkları maddi kayıpları hakkındaki yorumları, motivasyon kaybı unsuru ile altı defa etkileşim yaşamıştır. Maddi kazanım, iş güvenliği kazanımı ve işe aidiyet oluşması gibi unsurlar çalışanların motivasyon kazanımına neden olmuştur. Öte yandan sendikal kazanım, stres ve sendikalı olma riski gibi unsurlar, siyasallaşma unsuru ile etkileşim yaşamıştır. Motivasyon temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların motivasyon düzeylerinin artabileceği anlaşılmaktadır.

Tablo 6

## Özlük Hakları Açısından Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı Tablosu

Özlük Hakları Açısından Değişim Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı	
Özlük Hakkı Talebi	←→	Motivasyon Kaybı	3	
		Kayıрма	1	
		Beklenti	1	
		Maddi Kayıp	1	
Özlük Hakkı Kazanımı	←→	Sendikal Kazanım	1	
		Avantajlar	2	
		İş Güvencesi Kazanımı	1	
Özlük Hakkı Kaybı	←→	Motivasyon Kaybı	3	
Maddi Kazanım	←→	Motivasyon Kazanımı	3	
Maddi Kayıp	←→	Motivasyon Kaybı	6	
		Mecbur Bırakma	2	
		Gündem Oluşturamamak	1	
		Özlük Hakkı Talebi	1	
<b>Etkileşim</b>			<b>Toplam</b>	<b>26</b>

Tablo 6 incelendiğinde özlük hakları açısından değişim temasının 26 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda özlük hakkı talebi kodu 6, özlük hakkı kazanımı kodu 6, özlük hakkı kaybı kodu 4, maddi kazanım kodu 3 ve maddi kayıp kodunun 10 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, yaşamış olduğu; motivasyon kaybı, kayırma, beklenti, maddi kayıp gibi unsurlar çalışanların özlük hakkı talebinde bulunmasına neden olmuştur. Örneğin analiz sürecinde çalışanların yaşadıkları motivasyon kayıpları hakkındaki yorumları, özlük hakkı talebi ile üç defa etkileşim yaşamıştır. Sendikal kazanım, avantajlar, iş güvencesi kazanımı gibi unsurlar çalışanların özlük hakkı kazanımı düşüncesine neden olmuştur. Öte yandan motivasyon kaybı, özlük hakkı kaybı ile bir defa etkileşim yaşamıştır. Motivasyon kazanımı unsuru ise çalışanların özlük hakkı kazanımı yorumu ile üç defa etkileşim yaşamıştır. Son olarak; motivasyon kaybı, mecbur bırakma, gündem oluşturamamak ve özlük hakkı talebine dair yorumlar, maddi kayıp unsuru ile etkileşim yaşamıştır. Özlük hakları açısından değişim

temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların özlük hakları açısından kazanımlarının artırılabilceği anlaşılmaktadır.

Tablo 7

İş Güvencesi Kapsamında Yaşanan Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki

İş Güvencesi Kapsamında Yaşanan Değişim Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
İş güvencesi kazanımı	←→	Özlük hakkı kazanımı	1
		Motivasyon kazanımı	2
Eksik kalan yönler	←→	İşe aidiyet oluşmaması	1
Stres	←→	Siyasallaşma	1
		Sendikalı olma riski	1
		Ötekileştirme	1
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>8</b>

Tablo 7 incelendiğinde iş güvencesi kapsamında yaşanan değişim temasının 8 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda iş güvencesi kazanımı kodu 3, eksik kalan yönler kodu 1, stres kodu 3 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, özlük hakkı kazanımı ve motivasyon kazanımlarına dair yapmış oldukları yorumlar iş güvencesi kazanımı unsuru ile etkileşim yaşamış olup, çalışanların iş güvencesi kazanımı açısından olumlu görüşe sahip olduğu anlaşılmaktadır. İşe aidiyet oluşmaması unsuru, eksik kalan yönler ile bir defa etkileşim yaşamış olup, çalışanların işçi kadrosuna geçtikten sonra özlük hakları bakımından eksik kalan düzenlemelerin işe duydukları aidiyet duygusunu olumsuz yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Son olarak; siyasallaşma, sendikalı olma riski ve ötekileştirme unsurlarına dair yapılan yorumlar stres unsuru ile etkileşim yaşamış olup, söz konusu unsurların çalışanlar üzerlerinde stres oluşturduğu anlaşılmaktadır. İş güvencesi kapsamında yaşanan değişim temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların iş güvencesi unsuru açısından kazanımlarının artırılabilceği anlaşılmaktadır.

Tablo 8

## Örgütlenme Pratikleri Temasının Diğer Kodlar İle İlişki Sıklığı Tablosu

Örgütlenme Pratikleri Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
Sendikal kazanım	↔	Özlük hakkı kazanımı	1
		Siyasallaşma	1
Üyeler arasında kayırma	↔	Motivasyon kaybı	1
Gündem oluşturamama	↔	Maddi kayıp	1
Mecbur bırakma	↔	Motivasyon kaybı	2
		Maddi kayıp	2
Sendikalı olma riski	↔	Siyasallaşma	2
		Stres	1
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>11</b>

Tablo 8 incelendiğinde örgütlenme pratikleri temasının 11 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda sendikal kazanım kodu 2, üyeler arasında kayırma kodu 1, gündem oluşturamama kodu 1, mecbur bırakma kodu 4 ve sendikalı olma riski kodunun 3 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, özlük hakkı kazanımı ve siyasallaşma unsuru hakkında yapmış oldukları yorumlar sendikal kazanım ile etkileşim yaşamış olup, çalışanların sendikal kazanım açısından olumlu görüşe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan sendikal kazanım doğal bir örgütlenme pratiği kazanımı olarak ortaya koyulmaktayken, siyasallaşma unsurunun sendikal kazanım ile etkileşim yaşaması dikkat çekmektedir. Motivasyon kaybı hakkında yapılan yorumlarda, üyeler arası kayırma unsuru ile etkileşim yaşamış olup, sendikaların üyeler arasında kayırmacı politika izlemesi, çalışanların motivasyonlarını olumsuz yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Çalışanların toplu iş sözleşmelerinden faydalanmaları noktasında sendikalı olma mecburiyeti yaşamaları nedeniyle, mecbur bırakma unsuru motivasyon kaybı ve maddi kayıp unsurları ile etkileşim yaşamıştır. Yine çalışanlar sendikalı olmayı, kamunun siyasallaşması nedeniyle riskli bulmakta ve bu durumun kendileri üzerinde stres yarattığını düşündükleri için sendikalı olma riski unsuru, siyasallaşma ve stres unsuru ile etkileşim yaşamıştır. Örgütlenme pratikleri temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların örgütlenme pratikleri açısından kazanımlarının artırılabilceği anlaşılmaktadır.

Tablo 9

Çalışma Yaşamında Meydana Gelen Değişim Temasının Diğer Kodlar İle İlişki sıklığı Tablosu

Çalışma Yaşamında Meydana Gelen Değişim Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
İşe aidiyet oluşması	←→	Motivasyon kazanımı	3
		Disiplin	1
İşe aidiyet oluşmaması	←→	Eksik kalan yönler	1
Disiplin	←→	İşe aidiyet oluşması	1
Disiplinsizlik	←→	İşi ciddiye almama	1
İşi ciddiye almama	←→	Disiplinsizlik	1
		Ötekileştirme	1
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>9</b>

Tablo 9 incelendiğinde örgütlenme çalışma yaşamında meydana gelen değişim temasının 9 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda işe aidiyet oluşması kodu 4, işe aidiyet oluşmaması kodu 1, disiplin kodu 1, disiplinsizlik kodu 1 ve işi ciddiye almama kodunun 1 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, motivasyon kazanımı ve disiplin unsuru hakkında yapmış oldukları yorumlar işe aidiyet oluşması unsuru ile etkileşim yaşamış olup, çalışanların işe aidiyet duymaları açısından olumlu görüşe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Eksik kalan yönler, işe aidiyet oluşmaması unsuru ile etkileşim yaşamış olup, çalışma yaşamında meydana gelen eksik yönlerin, çalışanların işe aidiyet duymalarını olumsuz yönde etkilediği anlaşılmaktadır. Çalışanların işe aidiyet duymaları, disiplin unsuru ile bir defa etkileşim yaşamış ve işe aidiyet oluşmasının çalışanların disiplin seviyesini artırdığı görülmüştür. Çalışma yaşamında meydana gelen değişimler nedeniyle, çalışanların yeteri kadar özen göstermemesi nedeniyle işi ciddiye almama ve disiplinsizlik unsurları arasında bir defa etkileşim yaşanmıştır. Yine disiplinsizlik ve ötekileştirme unsurları, işi ciddiye almama unsuru ile birer defa etkileşim yaşamış ve çalışma yaşamında meydana gelen ötekileştirme ve disiplinsizlik faktörleri nedeniyle çalışanların işi ciddiye alma oranlarının düştüğü anlaşılmaktadır.

Çalışma yaşamında meydana gelen değişim temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların çalışma yaşamında meydana gelen değişimin pozitif anlamda artırılacağı anlaşılmaktadır.



Tablo 10

Sosyal Tabakalaşma Temasının Diğer Kodlar İle İlişki sıklığı Tablosu

Sosyal Tabakalaşma Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
Ötekileştirme	↔	Motivasyon kaybı	7
		İşi ciddiye almama	1
Kayırma	↔	Motivasyon kaybı	2
		Özlük hakkı talebi	1
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>11</b>

Tablo 10 incelendiğinde sosyal tabakalaşma temasının 11 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda ötekileştirme kodu 8, kayırma kodunun 3 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, motivasyon kaybı ve işi ciddiye almama unsuruna dair yapmış oldukları yorumlar, ötekileştirme unsuru ile etkileşim yaşamış olup, çalışanların diğer kamu görevlilerince ötekileştirildiği anlaşılmaktadır. Yine, motivasyon kaybı ve özlük hakları talebi unsurları, kayırma unsuru ile etkileşim yaşamış olup; çalışanların kayırmacı politikalara maruz kaldıklarını düşündüklerinde motivasyonlarını kaybettikleri ve özlük hakkı talebinde buldukları anlaşılmaktadır.

Sosyal tabakalaşma temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların, sosyal tabakalaşma konusunda yaşadığı sorunların giderilebileceği anlaşılmaktadır.

Tablo 11

Memur Kadrosuna Geçme Beklentisi Temasının Diğer Kodlar İle İlişki sıklığı Tablosu

Memur Kadrosuna Geçme Beklentisi Beklenti Teması	İlişki Çubuğu	İlişki Bağı Oluşan Kod	İlişki Sayısı
Avantajlar	↔	Özlük hakları kazanımı	2
		Motivasyon kazanımı	1
Dezavantajlar	↔	Motivasyon kaybı	2
		Beklenti var	1
<b>Toplam Etkileşim</b>			<b>6</b>

Tablo 11 incelendiğinde memur kadrosuna geçme beklentisi temasının 6 defa etkileşim yaşadığı görülmektedir. Katılımcıların vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda avantajlar kodu 3, dezavantaj kodunun 3 defa diğer kodlar ile etkileşim yaşadığı anlaşılmaktadır.

Çalışanların, özlük hakları kazanımı ve motivasyon kazanımı unsuruna dair yapmış oldukları yorumlar, avantajlar unsuru ile etkileşim yaşamış olup, çalışanların olası memur kadrosuna geçirilme durumunda avantajlı noktaların motivasyonlarını ve özlük haklarını olumlu yönde etkileyeceği anlaşılmaktadır. Yine dezavantaj unsuru, motivasyon kaybı ve beklenti unsuru ile etkileşim yaşamış olup; çalışanların olası memur kadrosuna geçirilme durumunda dezavantajlı noktaların motivasyonlarını olumsuz yönde etkilediğini öte yandan dezavantajlı noktaların yeni beklentilere neden olduğu anlaşılmaktadır

Memur kadrosuna geçme beklentisi temasının etkileşim yaşadığı kodlar özelinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile çalışanların, memur kadrosuna geçme beklentisi konusunda yaşadığı tedirginliklerin giderilebileceği anlaşılmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde öncelikle; araştırmanın evrenine, amacına, önemine, kapsamına, kısıtlılıklarına ve yöntemine yer verilmiştir. Akabinde araştırma bulgularının değerlendirilmesi aşamasına geçilmiş olup; sosyo-demografik bulgulara değinilmiş, MAXQDA programında hazırlanan kelime sıklığı bulutuna, görüşmelerin kodlanmasına, analizine yorumlanmasına ve son olarak görüşme kodlarının haritalanıp yorumlanmasına yer verilmiştir. Bu bağlamda araştırmanın sonuçlarını ortaya koymak adına önemli olan görüşmelerin kodlanması, analizi ve yorumlanması kısmı ile görüşme kodlarının haritalanmasına ayrıca değinmek çalışma özelinde öneme sahiptir.

Çalışanlar ile yapılan görüşmeler neticesinde ses kaydı ile toplanan veriler yazıya dökülmüş ve MAXQDA analiz programına yüklenmiştir. Bu aşamadan sonra katılımcılara ait görüşmeler önceden belirlenen temalar altında her katılımcı için ayrı ayrı kodlanmıştır. İzlenen bu yol ile katılımcıların ilgili tema altında kendilerine yöneltilen sorulara verdikleri cevaplar ile vurgulanan; beklenti, motivasyon kazanımı, motivasyon kaybı, sendikalı olma riski başlıkları altında kodlanmıştır. Kodlama işlemi ile birlikte katılımcıların, ilgili temalara ait düşünceleri ortaya koyulmuş ve böylelikle katılımcıların sürekli işçi kadrosuna geçtikten sonraki düşünceleri tespit edilmiştir. Tüm katılımcıların yorumları kodlandıktan sonra elde edilen kod matrisi tablosu (tablo 6) incelendiğinde, en fazla kodlanan temanın motivasyon unsuru teması olduğu gözlemlenmektedir. Tema toplamda 63 defa kodlanırken temaya ait motivasyon kaybı kodu ise 43 defa kodlanarak temanın en fazla kodlanan unsuru olmuştur. Sonuç olarak çalışanların, işçi kadrosuna geçtikten sonra motivasyon bakımından olumsuz etkilendikleri kanısına varılmıştır. Söz konusu analiz ve yorumlama yöntemi, kod matrisi

tablosu altında bulunan her tema için uygulanmış olup; çalışanların cevapları analiz edilmiştir.

Çalışmanın diğer kısmında ise kodlar arası ilişki düzeyini ortaya koymak için kodlar arası ilişki sıklığı tablosu oluşturulmuştur. Burada amaç katılımcıların farklı sorulara verdiği cevaplar arasındaki ilişkiyi analiz etmektir. Örneğin bir katılımcıya özlük hakları açısından değişim teması altında sorulan, kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra özlük haklarınızda neler değişti sorusuna katılımcı; “*sendikal sözleşme gereği yıllık izinlerde artış oldu bu bir kazanım*” cevabını vermiştir. Katılımcı vermiş olduğu cevap ile hem özlük hakları bakımından kazanım sahibi olduğunu vurgulamış hem de örgütlenme pratikleri temasının altında bulunan, sendikal kazanım koduna vurgu yapmıştır. Burada katılımcı özlük hakkı bakımından kazanımı olduğunu belirtirken, bu kazanımın sendikal faaliyetler sayesinde olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda kodlar arası ilişki sıklığı tablosu tamda bu ilişki boyutlarını ortaya koymaktadır. Kodlar arası ilişki sıklığı tablosu incelendiğinde, motivasyon teması diğer kodlar ile 31 defa etkileşim yaşayarak en çok etkileşim yaşayan tema olmuştur.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

#### 5.1 Sonuç

Dünya genelinde yaygın olan “Refah Devleti” anlayışı kamu sektöründe devletin rolünü büyütmüş, bu durum devletlerin mali sınırlarını zorlamasına neden olmuştur. Öte yandan 1973 yılında yaşanan petrol krizi gibi etkenler, kamu alanında farklı politikaların izlenmesi gerekliliğini doğurmuştur. Kamu alanında, neo-liberal politikalar ışığında bürokratik model yerine, değişime açık, yetkilendiren ve esnek yapıya sahip yeni bir kamu yönetimi anlayışı meydana gelmiştir. Küreselleşmenin de etkisi ile birlikte neo-liberal politikalar yaygınlık kazanmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı tüm dünya devletlerini etkisi altına almaya başlamıştır.

Bu bağlamda kamu personel rejimi yeni akımdan etkilenmiş ve kamu işletmeciliği anlayışı yaygınlık kazanmıştır. Neo-liberal politikaların dinamikleri ile birlikte kamu sektöründe özelleştirme uygulamaları yaşanmış; kamu hizmetlerinin kapsamı, yapısı, niteliği ve tanımı değişime uğramıştır. Kamu sektöründe taşeron çalışma modelinin bir anlamda temeli olan özelleştirme politikaları, çalışma ilişkileri açısından yapmış olduğu etki tartışılmıştır. Taşeron çalışma modeli ile birlikte; iş güvencesinden yoksun, iş sağlığı ve güvenliğinin olmadığı, düşük ücret ve özlük haklarından yoksun çarpık bir sistem oluşturulduğu sıklıkla dile getirilmiştir. 1980 askeri darbesi ile birlikte neo-liberal politikalar etkisini artırmış, iş yaşamındaki yeri artık benimsenmiştir. Öncelikle Avrupa ülkelerinde olduğu gibi belediyelerin hizmet işlerinde uygulanan taşeron çalışma modeli, zaman içerisinde tüm çalışma sisteminde önemli bir paya sahip olmuştur. Emeğin ve emekçinin ikinci planda yer aldığı bu sistem, sosyal devlet anlayışı ile çelişkiler içermektedir. Bu bağlamda 24.11.2017 tarihinde 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “696 sayılı KHK” ile taşeron firma üzerinden çalışan taşeron işçilerin, 657 sayılı DMK’nun 4-d maddesi uyarınca sürekli işçi statüsüne geçirildiği ilan edilmiştir. Ancak kanun yürürlüğe girmeden önce çalışanlarda büyük bir beklenti meydana gelmiştir. Yapılan görüşmelerden yola çıkarak taşeron işçilerin çoğunluğu yeni statüleri ile birlikte, memurların sahip olduğu kazanımlara sahip olacaklarını düşünmüştür.

Çalışmanın önemli bulguları olarak, kamu işçisi statüsü ile birlikte işe aidiyet duygusunun geliştiği; her ne kadar toplu iş sözleşmesinden faydalanabilmeleri için sendika üyeliğine mecbur edilseler de kamu işçisi bakımından örgütlenme pratiklerinin geliştiği, çalışma yaşamında siyasallaşmanın motivasyonlarını olumsuz etkilediği, özlük hakları bakımından yeni kazanımlara ihtiyaç duydukları, iş güvencesi bakımından kazanımları olduğu ve oluşabilecek kadroya geçme konusunda çekinceleri olduğu gösterilebilir.

Araştırma bulgularından hareketle, kamu işçisi statüsü kazanan katılımcıların mevcut şartlarında büyük bir değişim gözlenmemiş ve taşeron çalışma modeline devlet kontrolünde devam edildiği söylenebilmektedir. Bulguların bu yönde çıkmasına neden olan katılımcı yorumlarını özetleyecek olursak; kadroya geçtikten sonra maddi kazanım açısından oluşan negatif etki ve bu nedenle alım güçlerinin düşmesi, insan kaynağı yönetiminde önemli yere sahip olan motivasyon unsurunun göz ardı edilmesi, görevde yükselme sınavına tabi olmamaları nedeniyle hiçbir şekilde kariyer planlaması yapamayacak olmaları, toplu iş sözleşmelerinden faydalanılması noktasında sendikalı olmaya mecbur bırakılmaları şeklinde sıralanabilir. Araştırmanın temel varsayımı olan kamu işçisi statüsüne kavuşan katılımcıların beklentilerinin yeterli düzeyde karşılanmadığına yönelik varsayımın, yapılan görüşmeler ve analizler neticesinde ispatlandığı görülmüştür.

Çalışma kapsamında tespit edilen eksikliklerin giderilmesine ya da daha sonra yapılacak olan çalışmalara katkı sağlaması adına bazı öneriler hazırlanmıştır.

## 5.2 Öneriler

Kamu işçisinin yaşadığı sorunlardan hareketle, çalışma barışının sağlanabilmesi adına gerekli düzenlemelerin yapılması elzem olmuştur. Ancak yapılacak olan bu düzenlemeler günü kurtarmak için değil uzun vadeli ve çalışma barışının sağlanmasını temel alan düzenlemeler olmalıdır. Aksi takdirde dış ve iç paydaşlar ile planlanmayan ve aceleye getirilen düzenlemeler, uzun vadede daha büyük problemlerin kaynağı olacaktır. Bu bağlamda kamu işçisi statüsünde istihdam edilen personellerin sorunlarını çözme aşamasında birtakım tespitler yapılmış ve aşağıdaki hali ile belirtilmiştir:

- Çalışanların, motivasyonunu artırmak adına kamu işçisinin görevde yükselme sınavı ile kariyer planlaması imkanı sağlanmasına yönelik çalışma yapılması.

- Çalışanların raporlu günlerinde maaşlarından (yol yardımı, yemek yardımı vb.) kesinti yapılmaması yönelik düzenleme yapılması.
- Tayin olabilme hakkına yönelik çalışma yapılması.
- Toplu iş sözleşmesinden faydalanılması noktasında sendika üyesi olma zorunluluğu gibi mecburiyetlerin kaldırılması yönelik çalışma yapılması.
- Ücret artışları noktasında, sendika temsilcileri ile çalışılan kurum arasında ücret görüşmeleri yapılması yerine, ülke genelinde toplu iş sözleşmelerinin yapılmasına yönelik çalışma yapılması.
- Çalışanlar gelir vergisi dilimine çabuk girdikleri için maaşlarından ciddi vergi kesintileri yapılmaktadır. Bu nedenle çalışanların gelir vergi matrahlarının hesaplanması bağlamında çalışma yapılması.

## KAYNAKÇA

- Akçakaya M. (2017). “Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Dişlinin Gelişimi”. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(34), 1-34.
- Akçakaya, M. (2016). “Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceğı”. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275- 295.
- Akdiş, M. (2002). “Küreselleşmenin Finansal Piyasalar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye: Finansal Krizler-Beklentiler”. *Dış Ticaret Dergisi*, 7(26), 1-45.
- Akgüner, T. (2001), *Kamu Personel Yönetimi*. Der Yayınları: İstanbul.
- Akgüngör, A. P., Demirel, A. (2004). “Türkiyedeki Ulaştırma Sistemlerinin Analizi Ve Ulaştırma Politikaları”. *Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 10(3), 423-430. .
- Akın, M. Ş. (2019). “Sonuç Odaklı Çalışma Ortamı İle Verimliliğın ve Motivasyonun Arttırılması”. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi*, 1(5), 58-69.
- Aksoy, Ş. (1995). “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*”. Siyaset ve Hukuk Türkiye ve Ortadoğı Amme İdaresi Enstitüsü, 159-173.
- Aktan, C. C., Şen, H. (1999). *Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye*. TOSYEV Yayınları: Ankara.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2011). *Türk İdare Hukuku*. Turhan Kitap Evi: Ankara.
- AL, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değışimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- AL, H. (2019). “Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak”. *Sakarya Üniversitesi Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 538-545.

- Albayrak, S. (2020). "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4), 1517-1549.
- Aldemir, M. C. (1996). *Personel Yönetimi*. Barış Yayınları: İzmir.
- Arı, B. (2004). *Üstün Yetenekli Çocuklar Bildiriler Kitabı*. Çocuk Vakfı: İstanbul.
- Arı, M. ve Engin, F. (2018). "Türkiye'de Yeni İstihdam Biçimi Olarak Taşeron Uygulaması". *Fiscaoeconomia Dergisi*, 2(2), 147-157.
- Arslan, A. (2002). "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim". *Maliye Bakanlığı Dergisi*, (140), 76-89.
- Aslan E. (2000). *Türkiye'nin Ekonomik Yapısı ve Güncel Sorunlar*. Muğla Üniversitesi Yayınları: Muğla.
- Aslan O. Ender. (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukunun Esnekliği*. TODAİE Yayını: Ankara.
- Aslan, O. E. (2007). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Atiyas, İzak. ve Sayın, Ş. (2000). *Kamu Maliyesinde Saydamlık*. Tesev Yayınları: İstanbul.
- Aydınlı, F. (2007). "Türkiye ve Almanya'daki işletmelerde esnek çalışma modellerine ilişkin karşılaştırmalı bir araştırma". *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Dergisi*, 7(57), 67-90.
- Bahtiyar, A. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü. Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 11 Mayıs 2017, Ankara.15-35.
- Balci, Sezai. (2006). "Osmanlı Devleti'nde Tercümanlık ve Babıâli Tercüme Odası". Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Ankara.
- Berkman, Ü., Can H., Yüksel Ö., (2001). *Yönetim ve Organizasyon*. Nobel Yayınları: Ankara.



- Bilgiç, V. (2008). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (ed.) içinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (27-47). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Bilim, C. (1990). “Tercüme Odası”. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 1(1), 1-29.
- Boztepe, M. (2018). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(3), 161-210.
- Bucaktepe, A. (2014). “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18,(3-4), 459-489.
- Büyükuysal, Y., Gökdemir, S., Bulut, A. (2020). “696 Sayılı KHK Kapsamında Kamuya Geçirilen Alt İşveren İşçilerinin Hukuki Durumu”. *Bursa Barosu Dergisi*, 45(114), 98-107.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. TODAİE Yayını: Ankara.
- Cevizoglu, M. H. (1989). *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*. İlgı Yayıncılık: İstanbul.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Çolak, A. (2017). “Subcontracting tendency of public sector in Turkey”. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(3), 1004-1017.
- Demir, O. (2003). “Özelleştirmenin Gereçekleri ve Engelleri”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(1), 11-31.
- Doğan, A. (2007). Osmanlı Eğitiminde Mülkiye Mektepleri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Orta Öğretim ve Sosyal Alanlar Eğitimi Anabilim Dalı Tarih Öğretmenliği Bilim Dalı, Konya.
- Eker, A., Aktan C. C. (1993). *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme*. Barış Yayınları: İzmir.

- Emin, Ç. (2001). "Rekabet gücü: literatür araştırması". *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 8(2), 21-38.
- Eren, V. (2003). "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(4), 83-105.
- Ergin, O. (1977). *Türkiye Maarif Tarihi*. Eser Matbaası: İstanbul.
- Ergül, H. F. (2005). "Motivasyon ve motivasyon teknikleri". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 67-79.
- Eroğlu, H. T. (2010). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi". *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 225-233.
- Eryılmaz, Bilal. (2018). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Umuttepe Yayınları: İzmit.
- Fedai, R. (2017). "Kamu Personel Yönetimi Alanında Yaşanan Reform Pratiklerinin Amme İdaresi Dergisi Üzerinden Analizi". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31(5), 1163-1180.
- Frederickson, H. G. (1992), "Toward a New Public Administration", R.B. Denhardt (ed.) içinde *Public Administration in Action: Readings, Profiles and Cases* (368-381). Wadsworth Publishing: Belmont
- Genç, F. N. (2010). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı". *Türk İdare Dergisi*, 466,145-159.
- Genç, N. (2004). *Yönetim ve Organizasyon – Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar*. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö. (2002). "Amerikan Hükümetinin Yeniden Keşfi Reformu Üzerine Bir Değerlendirme". *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 62-91.
- Göker, A. (2012). "Taşeron ve Taşeronluk". *Cumhuriyet Bilim Teknoloji Dergisi*, 1332.
- Gördük, S. (2019). Türkiye’de Taşeron Çalışma: Tarihsel Bir Değerlendirme. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Trakya Üniversitesi Çalışma İktisadı Anabilim Dalı, Edirne.

- Gözel, K. A. (2003). “Yeni kamu yönetimi nedir?”. *Türk İdare Dergisi*, 75 (438), 195-208.
- Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2004). *İdare Hukuku*. Turhan Kitap Evi: Ankara.
- Güleş, H. K., Bülbül, H. (2004). “Toplam Kalite Yönetiminin İşletmelerde Yenilik Çalışmalarına Katkıları”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), 115-129.
- Gülmez, M. (1975). “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”. *Amme idaresi Dergisi*, 8(1), 47-73.
- Günay, C., İ. (2013). *İş Hukuk Yeni İş Yasaları*. Yetkin Yayınları: Ankara.
- Güzel, A. (2010). “Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4( 27), 15-28.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2008). “Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı?”. *Türk İdare Dergisi*, 461,121-133.
- Hammel, G (2011). “First, Let’s Fire All the Managers”. *Harvard Business Rewiev*, 89(12), 48-71.
- Incidence of FTPT employment - common definition. (2021, 3 Şubat). Erişim adresi: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC_I).
- Işık Erol, S. (2017). “Almanya’da Güvencesiz Çalışmaya Karşı Sendikaların Tutumu”. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 7 (1) 45-59.
- İlal, E. (1996). “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 32 (2-4), 749-781.
- İnce, M., Taner, M. (2002). *Kamu Yönetiminde Denetim ve Hesap Verilebilirlik*. Adalet Yayınevi: Ankara.
- İngiltere: Sağlık çalışanı taşeron işçiler “eşit zam” mücadelesini kazandı. (2019, 6 Nisan). Erişim adresi: <https://ekmekvegul.net>, <https://ekmekvegul.net>
- İngiltere'de toplu taşıma sektöründe on binlerce işçi grevde: “Ücretlerimiz en az enflasyon oranında artmalı”. (2022, 19 Ağustos). Erişim adresi: <https://www.bbc.com>

- Kaçmazoğlu, H. B. (2002). “Doğu-Batı atışması Açısından Globalleşme”. *Eğitim Araştırmaları Dergisi*, 6, 44-55.
- Karasar, N. (1994). *Bilimsel Araştırma Yöntemi*. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Karayumak, M. H. (2019). Kamu Personel Rejimi ve Taşeronlaşma: Bolu İli Örneği.Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, alışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı. Ordu.
- Kaya, G. (2015). “Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği”. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(55), 257-267.
- Kazgan, G. (2002) *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Kerman, U. (2016). “Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor’un Farklı Bir Açıdan Değerlendirilmesi”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (14), 232-247.
- Kılıç, İ. (2019). “İki Hukuk Devleti, İki Devlet Teorisi Mübadele Mantığı, Sermaye Mantığı”. *ankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 93-117.
- Kırılışık, F. (2013). “Kamu Yönetiminde Küresel Değerlişimler ve Yeni Sorun Alanları”. *Dumlu Pınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (38), 285-295.
- Kıralık İşçilik, Taşeronluk ve Kıdem Tazminatı Paneli. (2016, 8 Nisan). Erişim adresi: [www.emo.org.tr](http://www.emo.org.tr), [https://www.emo.org.tr/ekler/1c8ab7b7fe667f0\\_ek.pdf](https://www.emo.org.tr/ekler/1c8ab7b7fe667f0_ek.pdf).
- Koç, Y. (2001). *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, özüm*. Türk-İş Eğitim Yayınları: Ankara.
- Koçel, T. (2018). *İşletme Yöneticiliği*. Beta Yayınları: İstanbul.
- Kurt, A. (2020). “Türkiye’de Özelleştirmenin Ekonomik Boyutu ve İşçi Sendikalarının Özelleştirmeye Yaklaşımlarına Yönelik Bir İnceleme”. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 48-73.

- Kurt, M., Uğurlu, Ö.Y. (2007). “Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Kutlu, Ö. (2008). “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikası Transfer Etmeleri Ve Öğrenmeleri”. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (ed.) içinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (27-47). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Kuzey, P. (2003). *Şeffaflık ve İyi Yönetişim. İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Maliye Bakanlığı ABDİB Yayınları: Ankara.
- Kümbetoğlu, B. (2005). *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*. Bağlam Yayınları: İstanbul.
- Mankan V. (2020). “Woodrow Wilson ve Siyaset – Yönetim Ayrımı Üzerine Bir Değerlendirme”. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 1-9.
- Mıhçıoğlu, C. (1987). “Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 42(1), 75-114.
- Obama'nın Birliğin durumu konuşması. (2012, 25 Ocak). Erişim adresi: <https://www.dw.com/tr/obamadan-sosyal-adalet-vurgusu/a-15689331>
- Okcan, N., Bakır, O. (2010). “İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma: Taşeron Cumhuriyetine Doğru...”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 27(4), 55-74.
- Oran B. (2001). *Küreselleşme ve Azınlıklar*. İmaj Yayınevi: Ankara.
- Oskay, C., Kubar, Y. (2008). “Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2008(1), 367-383.
- Öktem, M. K., “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2), 84-105.
- Ömürgönülşen, U. (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*. Çağdaş Kamu Yönetimi. Nobel Yayınları: Ankara.

- Öncü, A. (1982). *Örgüt Sosyolojisi*. Turhan Kitapevi: Ankara.
- Önder, M. (2012). “Reinventing Government: Historical Foundations, Philosophy, Critique, and Future Implications”. *Akademik Bakış Dergisi*, 28, 1-20.
- Önder, M., Ayhan, E. (2017). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Önen, S. M., Ozan, M. S. (2021). “Kamu Yönetimi Reformlarının Dönüşümü”. *TroyAcademy*, 6(2), 521-548.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*. Okumuş Adam Yayıncılık: İstanbul.
- Özdemir, M. (2010). “Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma”. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 323-343.
- Özenç, E. G., Özenç, M. (2013). “Türkiye’de Üstün Yetenekli Öğrencilerle İlgili Yapılan Lisansüstü Eğitim Tezlerinin Çok Boyutlu Olarak İncelenmesi”. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 171(171), 13-28.
- Özer, M. A. (2008). “Etkin Ve Verimli Kamu Yönetimi İçin Ekonomik ve Siyasal Bakış”. *Verimlilik Dergisi*, (4), 46-86.
- Özer, M. A. (2008). 21. *Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler*. Nobel Yayınları: Ankara
- Özgür, B. (2004). “Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı”. *Maliye Dergisi*, 145(1), 1-53.
- Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011). “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik”. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60, 1-64.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. ODTÜ Yayınları: Ankara.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Atlas Yayıncılık: Ankara.
- Sarıoğlu U. S. (2014). “Yöneticilik ve Liderlik Ayrımında Kişisel Farklılıkların Rolü”. *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6(1), 122-136.

- Saruhan, Ş. C., Yıldız, M. L. (2009). *Çağdaş Yönetim Bilimi*. Beta Basım Yayım: İstanbul.
- Sayan, İ. Ö. (2018). “Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme”. *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, (2), 51-64.
- Schieberl, J. and Nickles, M. (2014). “Outsourcing U.S. Jobs Abroad: Why?”. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 13 (2), 253-258.
- Serin, N. (1988). “Mekteb-i Mülkiye'den Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne 125. Yıl”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 40(1), 9-17.
- Sezen, S. (2008). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Shenton, A. K. (2004). “Strategies For Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects”. *Education for Information*, 22(2), 63-75.
- Söyler, Y. (2019). “Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir mi?”. *Yasama Dergisi*, (39), 51-104.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. TODAİE Yayını: Ankara.
- Şaylan, G. (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. TESEV Yayınları: İstanbul.
- TASAM (2006). Stratejik Rapor. Erişim Tarihi: 01. Ocak 2023, <http://www.tasam.org>.
- TASAV Raporu (2012). “Yönetim Anlayışında Meydana Gelen Değişikliklerin Çalışma Hayatını Düzenleyen Normlara Yansımaları: Esneklik Yaklaşımı”. Erişim: 30 Aralık 2022, <https://www.academia.edu>
- Taşdemir, E. (2009). “Toplumların idaresinde liderler ve yöneticiler”. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*. (29), 149-165.
- Taşeron firmalar işçilerin haklarını gasp ediyor. (2021, 30 Aralık). Erişim adresi: <https://tr.euronews.com/2017/09/29/taseron-firmalar-iscilerin-haklarini-gasp-ediyor>.
- Tekin, H. H., Tekin, H. (2006). “Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme”. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 3(13), 101-116.

- Tosun, K. (1992). *İşletme Yönetimi*. Savaş Yayınları: İstanbul.
- Toulmin, S. (1999), "The Ambiguities of Globalization". *Futures Journal*, 31(9-10), 905-912.
- Türnüklü, A. (2000). "Eğitimbilim Araştırmalarında Etkin Olarak Kullanılabilecek Nitel Bir Araştırma Tekniği: Görüşme". *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi*, 24, 543-559.
- Uluatam, Ö. (1999). *Kamu Maliyesi*. İmaj Yayıncılık: Ankara.
- Üçlü tuzak: sendikalar taşeron işçiliğine karşı harekete geçiyor. (2021, 30 Aralık). Erişim adresi: [https://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular\\_Trap/uclu\\_tuzak.pdf](https://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular_Trap/uclu_tuzak.pdf)
- Ünsar, A. S., İnan, A., Yürük, P. (2010). "Çalışma Hayatında Motivasyon Ve Kişiyi Motive Eden Faktörler: Bir Alan Araştırması". *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 248-262.
- Üstüner, Y. (2000). "Kamu İşletmeciliği Kurami ve Kamu İşletmeciliği Okulu". *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33 (3), 15-31.
- Ütük, U. (2017). "Kamu Personel Rejiminde Esnekliğin Bir Yansıması: Savunma Sanayi Müsteşarlığı Personel Rejimi". *Sayıştay Dergisi*, (101), 51-78.
- Yanardağ, M. Ö., Süslü, B. (2002). "Türkiye’de Özelleştirmenin Nedenleri ve Uygulamaları". *Mevzuat Dergisi*, (55), 1-9.
- Yasım, Y. K., Işık, U. (2020). "Taşeron İşçilerin Örgütsel Bağlılık ile Duygusal Emekleri Arasındaki İlişkide Güvenlik İkliminin Aracılık Rolü: Kamu Hastaneleri Örneği". *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 1(64), 147-168.
- Yıldız, G. (1995). "Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü". *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, Kasım 1995, 2, 77-87.
- Yıldız, G. (2019). "Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma". *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(15), 413-437.



- Yılmaz, A. (1997). “Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma”. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(13), 418-438.
- Yılmazöz, M. (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”. *Maliye Dergisi*, (157), 293- 302.
- Yükçü S, Atağan, G. (2003). “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(4), 1-13
- Yüksel, İ. (2004). “Çalışma Yaşamı Kalitesinin Tipik ve Atipik İstihdam Açısından İncelenmesi”. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 5 (1), 47-58.
- 1991 KİT’ler’in Kara Yılı. (1991, 7 Ağustos). Erişim adresi: <https://egazete.cumhuriyet.com.tr/oku/192/1991-08-07/0,10>
- 4857 Sayılı İş Kanunu (2003). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>. (Erişim tarihi 17.03.2021).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965). [https://peyosis.erciyes.edu.tr/Files/657%20devlet\\_memurlari\\_kanunu.pdf](https://peyosis.erciyes.edu.tr/Files/657%20devlet_memurlari_kanunu.pdf). (Erişim tarihi 23.03.2022).

## **EKLER I**

**EK I.** Görüşme Formu

**EK II.** Etik Kurul İzni

**EK III.** Görüşme Yapma İzni



## BİLGİLENDİRİLMİŞ GÖNÜLLÜ ONAM METNİ

Sizi Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL tarafından yürütülen “Kamu Personel Rejimi, Taşeronlaşma ve 4-D İşçileri Üzerine Bir Çalışma: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Örneği” başlıklı araştırmaya davet ediyoruz. Bu araştırmanın amacı, taşeron firma üzerinden çalışırken, sürekli işçi kadrosuna geçen personellerin sorunlarının giderilip giderilmediğini tespit etmektir. Araştırmada sizden tahminen 20 dakika ayırmanız istenmektedir. Araştırmaya sizin dışınızda tahminen 11 kişi katılacaktır. Bu çalışmaya katılmak tamamen **gönüllülük** esasına dayanmaktadır. Çalışmanın amacına ulaşması için sizden beklenen, bütün soruları eksiksiz, kimsenin baskısı veya telkini altında olmadan, size en uygun gelen cevapları içtenlikle verecek şekilde cevaplamanızdır. (Kabul etmeniz durumunda görüşmeye, ses kaydı alınarak devam edebilirsiniz). Bu formu okuyup onaylamanız, araştırmaya katılmayı kabul ettiğiniz anlamına gelecektir. Ancak, çalışmaya katılmama veya katıldıktan sonra herhangi bir anda çalışmayı bırakma hakkına da sahipsiniz. Bu çalışmadan elde edilecek bilgiler tamamen araştırma amacı ile kullanılacaktır.

### Araştırmacının E- Posta Adresi:

Araştırmaya katılmayı kabul ediyorum.

Araştırmaya katılmayı kabul etmiyorum

Eğitim Durumu	Cinsiyet	Yaş	Görev Tanımınız	Kıdem yılınız

- Kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra iş güvencesi konusunda meydana gelen kazanımlar hakkında fikriniz nelerdir? (*kadroya geçtikten sonra iş sözleşmesinin keyfi nedenlerle sona erdirilememesi. Ya da daha önce her yıl sözleşmeler yenilediği için kıdem tazminatı kaybı yaşanması gibi*)

.....  
.....

- Sizce halen eksiklikler var mı?

.....  
.....  
.....  
.....

- Kamu işçisi olarak göreve başladıktan sonra özlük haklarınızda meydana gelen kazanımlarınız ya da kayıplarınız hakkındaki düşünceleriniz nelerdir? (Yıllık izin, görevde yükselme vb.)

.....  
.....  
.....  
.....

- Sizce eksik kalan haklarınız neler?

.....  
.....  
.....  
.....

- Kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra maddi haklarınızda (ücret artışı, kıdem tazminatı vb.) meydana gelen kazanımlarınız ya da kayıplarınız hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?

.....  
.....  
.....

- Sizce eksik kalan haklarınız neler?

.....  
.....  
.....  
.....

- Taşeron işçi statüsünden, kamu işçisi kadrosuna geçtikten sonra çalışma yaşamınızda ne gibi değişiklikler oldu? (*Örneğin imza yetkisinin gelmesi, ya da herhangi bir işin sorumlusu üstlenebilme*).

.....  
.....  
.....

- Kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra, çalışma arkadaşlarınızın yaklaşımı bakımından herhangi bir değişiklik yaşandı mı?

- .....  
.....  
.....
- Kamu işçisi statüsüne geçtikten sonra, idarecilerin yaklaşımı bakımından herhangi bir değişiklik yaşandı mı?

- .....  
.....  
.....
- Kamu işçisi olan tüm personelin, toplu iş sözleşmesinden faydalanabilmesi için sendika üyesi olma zorunluluğu hakkındaki fikriniz nedir? (2021 yılından itibaren toplu iş sözleşmesinden faydalanabilmek için sendikaya üye olmadan, dayanışma bedeli ödeyerek toplu iş sözleşmesinden faydalana biliniyordu).

- .....  
.....  
.....
- Sizce gerekli mi?

- .....  
.....
- Kazanımları neler?

- .....  
.....
- Riskler neler?

- .....
- Çalışmış olduğunuz iş yerinde, aynı işi yapmanıza rağmen sosyal haklar ve maddi haklar açısından, çalışma arkadaşlarınızdan farklı haklara sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz?

- .....  
.....
- Bu durum motivasyonunuzu etkiliyor mu?

.....  
.....  
.....

- Mevcut şartlar işi sahiplenmenizi etkiliyor mu?

.....  
.....

- Bilindiği üzere kamu işçisi statüsünde çalışan personelin haftalık çalışma saati 45 saat. Söz konusu çalışma saat aralığı çalıştığınız birimde uygulanıyorsa, ya da uygulanıyor olsa idi bu durum motivasyonunuzu nasıl etkilerdi?

.....  
.....

- İlerleyen süreçte memur statüsünde kadroya geçmek gibi bir beklentiniz var mı?

.....  
.....

- Neden?

.....  
.....

- Ne gibi avantajları olacağını düşünüyorsunuz?

.....  
.....

- Ne gibi dezavantajları olacağını düşünüyorsunuz?

Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Tanju AKYOL  
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Öğretim Üyesi

Tolga ÖZÇELİK  
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Yüksek Lisans Öğrencisi