**KTO KARATAY ÜNİVERSİTESİ**
**LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**
**SİGORTACILIK VE SOSYAL GÜVENLİK ANABİLİM DALI**
**İNSAN KAYNAKLARI VE SOSYAL GÜVENLİK BİLİM DALI**
**TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

# KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ

**Özen GÜRBÜZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**KONYA**
**Haziran 2022**

# KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ

Özen GÜRBÜZ

KTO Karatay Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Programı

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Dr. Öğr Üyesi Ahmet ATILGAN

Konya
Haziran 2022

## BİLDİRİM

Enstitü tarafından onaylanan Yüksek Lisans tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını basılı veya dijital biçimde arşivleme ve aşağıda belirtilen koşullar dâhilinde erişime açma iznini KTO Karatay Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle, Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak ve gelecekteki çalışmalar (makale, kitap, lisans, patent vb.) için tezimin tamamının veya bir bölümünün kullanım hakları yalnızca bana ait olacaktır.

Tezimin bütünüyle kendi çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izinle kullanılması zorunlu olan kaynakları, yazılı izin alarak kullandığımı ve istenildiğinde izinlerin suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayımlanan "Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge" kapsamında, tezim, aşağıda belirtilen koşullar haricince, YÖK Ulusal Tez Merkezi ve KTO Karatay Üniversitesi Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

☐ Enstitü / Fakülte Yönetim Kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir.[1]

☐ Enstitü / Fakülte Yönetim Kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren… ay *en fazla 6 ay* ertelenmiştir.[2]

☐ Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir.[3][4]

../…/2022

*İmza*

**Özen GÜRBÜZ**

[1] MADDE 6(1) Lisansüstü tezle ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.

[2] MADDE 6(2) Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.

[3] MADDE 7(1) Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.

[4] MADDE 7(2) Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

## ETİK BEYAN

KTO Karatay Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Hazırlama ve Yazım Kurallarına uygun olarak Dr.Öğr. Üyesi Ahmet ATILGAN danışmanlığında tarafımdan hazırlanan bu tez çalışmasında; sunduğum tüm veri, enformasyon, bilgi ve belgeleri bilimsel etik kuralları çerçevesinde elde ettiğimi, tüm değerlendirme, analiz, bulgu ve sonuçları bilimsel usullere uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım kaynakların tümüne bilimsel normlara uygun biçimde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan

../…/ 2022

_____

**Özen GÜRBÜZ**

## TEŞEKKÜR

“Kamuda Taşeron İşçilikten Sürekli işçi Kadrosuna Geçişin Sosyoekonomik Açıdan Değerlendirilmesi 10 nolu İş Kolu Antalya Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışmamın hazırlanması sürecinde değerli fikir ve bilgileri ile bana önderlik eden, kıymeti vaktini ayıran ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Sayın Dr.Öğr. Ahmet ATILGAN hocama ve desteklerini esirgemeyen Öz Büro İş 10 nolu İş Kolu Antalya Bölge Temsilcisi Sayın Köksal KILIÇOĞLU’ na, maddi ve manevi desteğini esirgemeyen kıymetli eşim Eray GÜRBÜZ’e ;

Teşekkürlerimi sunuyorum.

20 Haziran 2022 Özen GÜRBÜZ

# ÖZET

Özen GÜRBÜZ

"KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ"

Yüksek Lisans

Konya, 2022

Türkiye'de kamuda çalışan taşeron işçilere yönelik kadro süreci ile ilgili çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerin kadro alan taşeron işçiler üzerindeki sosyoekonomik etkileri büyüktür. Bu açıdan kadrolaşma sürecinin kamu insan kaynakları yönetimi anlayışı açısından değerlendirilmesi ihtiyacı doğmuştur.

Çalışma kapsamında Türkiye'de kamu insan kaynakları yönetimi detaylı olarak ele alınarak zaman içerisinde bir istihdam modeli olarak ortaya çıkan taşeron işçiliğin tarihçesi ışığında yapılan yasal düzenlemeler ve sosyoekonomik etkileri incelenmiştir. 696 sayılı KHK ile taşeron işçilikten sürekli işçiliğe (4/D) geçişin sosyoekonomik anlamda meydana getirdiği değişim ve gelişmeler derinlemesine mülakat tekniği ile değerlendirilmiştir. Çalışmanın araştırma bölümünde örneklem olarak seçilen Antalya İli genelinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlarda çalışan ve sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçiş yapan personelin çalışma hayatına doğrudan etki eden; ücret, terfi ve tayin hakkı, emeklilik, yıllık izin, sendikal hak, sosyal yardımlar vb. konular çerçevesinde araştırma soruları oluşturulmuş ve derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak alınan görüşler içerik analizi yöntemi ile değerlendirilmiştir. Analiz sonucunda ortaya konan bulgular, ücret dengesi, tayin terfi hakları, yıllık izin, zorunlu emeklilik gibi toplu iş sözleşmesinde ele alınan konularda yapılan iyileştirmelerin sosyoekonomik anlamda olumlu gelişmeleri destekleyici nitelik sergilediğini göstermektedir. Elde edilen sonuçlar literatür ile uyum gösterirken bazı sonuçlar ise literatüre yeni kazandırılacak niteliktedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamuda taşeron işçiler, insan kaynakları, kamu, taşeron işçi, sürekli işçi

## ABSTRACT

Özen GÜRBÜZ

"THE SOCIO-ECONOMIC EVALUATION OF THE TRANSITION FROM SUBCONTRACTED LABOR TO CONTINUOUS WORKERS IN THE PUBLIC SERVICES

THE EXAMPLE OF BUSINESS NUMBER 10 ANTALYA"

Master's Thesis

Konya, 2022

Various legal arrangements have been made regarding the staffing process for subcontracted workers working in the public sector in Turkey. The socio-economic effects of the legal regulations on the subcontracted workers who are employed are great. In this respect, the need to evaluate the staffing process in terms of public human resources management has arisen.

Within the scope of the study, public human resources management in Turkey was discussed in detail and legal regulations and socio-economic effects were examined in the light of the history of subcontracted work, which emerged as an employment model over time. The socio-economic changes and developments caused by the transition from subcontracted labor to permanent labor (4/D) with the Decree No. 696 were evaluated with in-depth interview technique. In the research part of the study, those who work in the institutions affiliated to the Ministry of Family and Social Services throughout the province of Antalya and directly affect the working life of the personnel who switch to permanent staff; wage, promotion and appointment, retirement, annual leave, union rights, social benefits, etc. Research questions were formed within the framework of the topics and the opinions received using the in-depth interview technique were evaluated with the content analysis method. The findings revealed as a result of the analysis show that the improvements made in the issues discussed in the collective bargaining agreement such as wage balance, appointment promotion rights, annual leave, and compulsory retirement support positive socio-economic developments. While the results obtained are compatible with the literature, some of the results are new to the literature.



**Keywords:** Subcontracted Workers in the Public, Human Resources, public, subcontracted worker, permanent worker

# İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY ..... i
BİLDİRİM ..... ii
ETİK BEYAN ..... iii
TEŞEKKÜR ..... iv
ÖZET ..... v
ABSTRACT ..... vi
İÇİNDEKİLER ..... vii
TABLOLAR DİZİNİ ..... viii
ŞEKİLLER DİZİNİ ..... ix
KISALTMALAR DİZİNİ ..... x
1. GİRİŞ ..... 1
2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ TANIMI VE TEMEL İŞLEVLERİ ..... 3
2.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavram ve Tanımı ..... 3
2.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları ..... 4
2.3. İnsan Kaynaklarının Tarihsel Gelişimi ..... 5
2.4. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı ..... 11
2.5. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminin Amacı ve Özellikleri ..... 11
3. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SÜRECİ ..... 14
3.1. Kamuda İnsan Kaynakları Gelişim Süreci ..... 14
3.2. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş Süreci ..... 17
3.3. Türk Kamu Personel Rejimi Gelişimi ..... 18
3.3.1. Liberal Kamu Personel Rejimi (1838-1945) ..... 18
3.3.2. Fordist Kamu Personel Rejimi (1945-1980) ..... 20
3.3.3. Post – Fordist (esnek) Personel Rejimi ( 1980 - … ) ..... 23
3.4. Kamu Görevlisi Tanımı ve İstihdam Biçimleri ..... 25
3.4.1. Kamuda İstihdam Biçimleri ..... 26
4. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE GEÇİCİ PERSONEL / TAŞERONLUK SİSTEMİ ..... 32
4.1. Geçici Personel, Alt İşveren ve Taşeron Kavramları ..... 32
4.2. Taşeron Çalışmanın Yaygınlaşması ile Ortaya Çıkan Sorunlar ve Yasal Düzenlemeler ..... 36
4.3. 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Taşeron Düzenlemesi – Sürekli İşçi (4/D) Kadrosuna Geçiş Süresi ..... 38

4.4. Kadroya Geçiş ile Birlikte 10 Nolu İş Kolu ve Toplu İş Sözleşmesi Hükümleri41
4.5. Taşeron İşçi ile Kadroya Alınan İşçi Arasındaki Fark ..... 44
5. KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ ..... 46
5.1. Araştırmanın Konusu ..... **Hata! Yer işareti tanımlanmamış.**
5.2. Araştırmanın Önemi ve Amacı ..... 46
5.3. Araştırma Yöntemi ..... 47
5.4. Araştırmanın Evreni ve Örneklerimi ..... 48
5.5. Veri Toplama Teknikleri ..... 48
5.6. Kapsam ve Sınırlılıklar ..... 49
5.7. Derinlemesine Mülakat Sorularının Hazırlanması ..... 49
5.8. Araştırmanın Örneklerimi Oluşturan Kuruluşlar ..... 50
5.9. Görüşme Sorularının Sosyoekonomik Açıdan Değerlendirilmesinde Ele Alınan Temel Konu Başlıkları ve Örneklem Grubunun Demografik Özellikleri ..... 50
6. KADROYA GEÇİŞ İLE BİRLİKTE SOSYOEKONOMİK DURUM DEĞERLENDİRMESİNE YÖNELİK ALGILAR ..... 54
6.1. Kadroya Geçiş Sürecinde Sosyoekonomik Değişimlere Yönelik Algılar ..... 54
6.2. Sürekli İşçi Kadrosuna Geçiş ile Birlikte Tayin ve Terfi Konusuna Yönelik Algılar ..... 55
6.3. Katılımcıların Ek İş Yapma İsteğine Yönelik Algılar ..... 57
6.4. Sürekli İşçi (4/D) Kadrosu ile Önceki Taşeron İşçi Statüsü Arasındaki Sosyal ve Mali Hak Farklılıklarına Yönelik Algılar ..... 59
6.5. Katılımcıların Öğrenim Durumlarını İyileştirme İsteğine Yönelik Algı Düzeyleri ..... 60
6.6. Katılımcıların Sendika Üyeliklerinin Ne Gibi Faydalar Sağladığına Yönelik Algıları ..... 62
6.7. Sürekli İşçi (4/D) Kadrosuna Geçiş İle Birlikte Yapılan Görevde Herhangi Bir Değişiklik Olup Olmadığına Dair Algılar ..... 63
7. TARTIŞMA ..... 64
8. SONUÇ VE ÖNERİLER ..... 66
KAYNAKLAR ..... 71
ÖZGEÇMİŞ ..... 78
EK 1. BİRİNCİ EK ..... 79
Tablo 1. EK – 2 Görüşme Soruları ..... 80

## TABLOLAR DİZİNİ

Tablo1. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihsel Gelişimi……7

Tablo2. Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Arasındaki Farklar……9

Tablo3. Kamu Sektörü İstihdamı…….28

Tablo4. Taşeron İşçi İle Kadroya Alınan İşçi Arasındaki Fark……45

Tablo5. Örneklem Grubunun Cinsiyete Göre Dağılımı……51

Tablo6. Örneklem Grubunun Yaşa Göre Dağılımı……51

Tablo7. Örneklem Grubunun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı……...52

Tablo8. Örneklem Grubunun Medeni Durumuna Göre Dağılımı……..52

Tablo9. Örneklem Grubunun 10 No lu İş Kolu Görev Tanımına Göre Dağılımı …….53

Tablo 10. Taşeron işçi ve Sürekli İşçi(4/D) Sosyal ve Mali Haklar Konusundaki Faklılıklar…….....67

## KISALTMALAR DİZİNİ

| Kısaltma | Açıklama |
|---|---|
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| YHK | Yüksek Hakem Kurulu |
| KİT | Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| OECD | İktisadi İş birliği ve Gelişme Teşkilatı |
| ÇSGB | Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı |
| DİSK | Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu |
| SGK | Sosyal Güvenlik Kurumu |
| PTT | T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü |
| DMO | Devlet Malzeme Ofisi |
| ÇAYKUR | Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü |
| TİGEM | Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü |
| TÜRKSAT | Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi |
| TCDD | T.C. Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü |
| TOKİ | Toplu Konut İdaresi Başkanlığı |
| ASDEP | Aile Sosyal Destek Personeli |
| BOTAŞ | Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi |
| ANAP | Anavatan Partisi |
| DMK | Devlet Memurları Kanunu |
| TDK | Türk Dil Kurumu |
| ILO | Uluslararası Çalışma Örgütü |
| KPSS | Kamu Personeli Seçme Sınavı |

# 1. GİRİŞ

Türkiye'de kamu personel yönetimi süreci, değişken mali hakların, siyasallaşmanın etkisinin yoğun yaşandığı, değişken ve dağınık bir mevzuat yapısına sahip ücret temelli yaklaşımların yoğun yer verildiği bir süreci kapsamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi, 1980'lerin başından itibaren kamuda istihdam yaratma, verimliliği arttırma ve kamu eli ile üretimin arttırılması çabası küresel gelişmeler doğrultusunda değişime uğramıştır. Bununla birlikte kamuda insan kaynakları yönetimi istihdam biçimleri de değişikliklere maruz kalmıştır. Sanayileşmenin hız kazanması ile üretimin artması ve artan talebe cevap verebilme kaygısı aynı zamanda yüksek maliyeti azaltma durumu nedeni ile kamu sektöründe işverenler işlerin belirli bir kısmını alt işverenlere yaptırmaya başlamışlardır. Kendi bünyesinde hali hazırda çalıştırılan işçilerin yanı sıra alt işveren/ taşeron çalıştırılmaya başlanması kamuda ücret dengesi, iş güvencesi, fazla çalıştırılma, eşit olmayan sosyal ve mali haklar bakımından kurumlarda ikiliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bir istihdam sorunu olarak ortaya çıkan alt işveren sorunu paralelinde ortaya çıkan durumların en aza indirilmesinde kamu gücünü elinde olan hükümetlerin çıkarmış olduğu kanunlar ve sözleşmeler dahil yaşanan aksaklıkların çözümünde etkili olamamıştır.

Personel rejiminde yaşanan dönüşümlerden biri taşeron işçi/ alt işveren sisteminde yaşanmıştır. Sosyal devlet anlayışının zayıfladığı, devlet kurumlarının küçülmeye gittiği dönemde kamu personel istihdamının azaltılması gündeme gelmiştir. Her ne kadar taşeron çalışma ülkemize 1980'lerde girmiş olsa bile taşeron firmalar kamudaki işleri (uzmanlık gerektiren alanlarda) almaya 1990'larda başlamış fakat gerçek ve yoğun anlamda 2000'li yıllar taşeron istihdamının kamuda kendine yer bulduğu dönem olmuştur. Türkiye'de taşeron çalışma ilk olarak özel sektörde inşaat alanında başlamış devamında belediyelerde temizlik hizmetlerinde devam etmiş, sağlık, eğitim ve birçok hizmet alanına yayılmıştır.

Bu bağlamda çalışma ile kamuda istihdam edilen alt işveren/ taşeron işçilerin yaptıkları iş, görev tanımı, aldıkları ücret, sendikalaşma, sosyal ve mali diğer haklar özellikle kamu insan kaynakları uygulamaları çerçevesinde derinlemesine incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde kamu ve insan kaynakları yönetimi kavramları detaylı bir şekilde ele alınmış her iki konu ile ilgili tarihsel gelişmeler en belirgin haliyle ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, kamu istihdam şekilleri ele alınmış ve taşeron işçi kavramı üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde kamuda taşeron işçi uygulamasının kaldırılarak sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçiş süreci ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ise sürekli işçi statüsüne geçiş ile kamu personel yönetimindeki değişiklikler detaylı olarak incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçişin çalışanlar üzerindeki sosyoekonomik etkileri üzerine bir araştırma yapılmıştır.

# 2. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ TANIMI VE TEMEL İŞLEVLERİ

## 2.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavram ve Tanımı

İnsan kaynakları, belirli bir amacı gerçekleştirmek veya sonuca ulaştırmak için sistemli olarak bir araya gelen birey veya grup faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır. Bu süreçte ortak amaca ulaşma süreci insan kaynakları yönetimini oluşturmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi "işletmelerin insan kaynağı talebinin tespit edilmesi ve bu kaynağın işe alımı, seçilmesi ve uygun işe yerleştirilmesi, iş sürecinde performansının değerlendirilmesi, kariyer olanakları, motivasyonu, ücretlendirme politikası ve özlük işlemleri gibi faaliyetlerin yürütüldüğü bir yandan personelden üst seviyede fayda sağlamayı diğer yandan ise personelin yaşam şartlarını iyileştirmeyi amaç edinen dolayısı ile insanı merkezine alan yönetim anlayışı" olarak tanımlanmaktadır ( Özgen ve Yalçın, 2011:3).

İnsan kaynakları yönetimi tanımlamalarına bakıldığında şunlardan bahsedilebilir:

- Genel anlamda insan kaynakları yönetimi, yönetici ya da farklı birimlerde çalışacak personelin işe alınması, yerleştirilmesi, alanında uzmanlaştırılması ve performansının devamlı yükseltilmesi için destekleyici tüm faaliyetlerin aktif hale getirilmesini amaçlar (Sabuncuoğlu, 2000:9).
- İnsan kaynakları yönetimi, örgütün rekabet gücünü arttırmak amacı ile insan kaynaklarının nasıl oluşturulacağı, istihdamın nasıl sağlanacağı ve yönetimin sürecinin nasıl yapılacağı ile ilgili yönetim anlayışıdır (Geylan, 2013:7).
- İnsan kaynakları yönetimi, çalışan ilişkilerini yönetim çerçevesinde ele alan ve kurum kültürüyle politikalar üreten işletme yönetimine ait bir yönetim şeklidir. İnsan kaynakları yönetimi işletmede çalışanlar arasındaki ilişkileri olması gerektiği gibi yürütebilmeyi amaçlayan bir yönetim şeklidir (Önelge, 2016:3).
- Hangi alanda olursa olsun bir işletmede verimlilik ve gelişmeden söz edilebilmesi için çalışanlar arası ilişkilere değinilmesi ve alanda gerekirse politikalar üretilerek işletmede uygulamaya geçirilmesi söz konusu olmaktadır. İşletme yönetimi, insan kaynakları alanında görevleri ile ilgili bilgi edinmek istediği, uygulamaların, politikaların nasıl etki yaratacağı ve bu anlamda insan kaynaklarına yapılan yatırımın stratejik amaçlar doğrultusunda faydalarının neler olacağı ile ilgilenir (Bayat,2015:5).

Yukarıdaki tanımlar ışığında şunlar söylenebilir; insan kaynakları, örgüt amaçlarına ulaşmada büyük payı olan insan öğesini temele almaktadır. Örgütü hedefine ulaştıracak yetkinliğe sahip personele ulaşma, onu işe alma ve organizasyondaki yerini belirleme işi insan kaynakları yönetimi işlevleri arasında gösterilebilir. Ayrıca bunların yanı sıra işi yapacak olan personelin yetiştirilmesi ve gelişimi amacını taşıyan birçok yönetimsel süreci organize etmekte insan kaynakları işlevleri kapsamında değerlendirilebilir.

## 2.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları

İnsan kaynakları, çalışanların iş yerindeki motivasyonu ve verimliliğini esas almaktadır. Bu anlamda insan kaynaklarını amacı, çalışanlara sağlıklı bir çalışma ortamı sağlamak ve bu ortam içerisinde istihdam edilen çalışanların verimliliğini maksimum düzeye çıkarabilmek için motivasyonlarını yüksek tutmaktır. Şirketin ana hedefleri yanı sıra etik ve sosyal değerler açısından çalışanların örgüte katkılarının artırılması da insan kaynakları yönetiminin amaçlarındandır. İnsan kaynakları yönetiminin dört temel amacı söz konusudur. Bu amaçlar şu şekilde belirtilmiştir (Bingöl, 2003:12-13):

1. Toplumsal; Toplumsal amaç ile bir işletmede kanuni düzenlemeler ve kısıtlamalara talep olmuyorsa sosyal beklentiler görev bilinci ile oluşturulmalıdır. Örgüt üzerindeki toplumsal baskı en aza düşürülerek toplumun istek ve ihtiyaçlarına karşı ahlaki ve sosyal sorumluluk bilinci oluşturulmalıdır.
2. Örgütsel; İnsan kaynakları aynı zamanda örgütün amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir araçtır. Örgütün etkinliğine katkıda bulunmak da insan kaynaklarının amaçları arasındadır.
3. İşlevsel; Örgüt içerisinde insan kaynakları ihtiyaçları doğrultusunda kaynak israfını önleyerek insan kaynakları bölümlerinin hizmet ettikleri seviyeye göre şekil alması hedeflenir.
4. Kişisel; Bir işletmede insan kaynaklarının temelinde insan olduğundan çalışanların motivasyonu çok önemlidir. İş yerinde çalışanların performanslarındaki herhangi bir düşüklük veya azalma durumunda neler yapılabileceği konusunda çalışmalar yapmak gerekebilecektir. Çünkü İnsan kaynakları çalışanlarının motivasyonun ve gelişimlerini desteklemelidir. İşletmenin verimliliği çalışanlarının motivasyonlarına bağlıdır.

İnsan kaynakları amaçları arasında işe uygun donanımlı personeli çekmek, personeli işte tutabilmek için gerekli şartları sağlayabilmek ve onu motive edebilmekte yer almaktadır (Erdoğmuş, 2003:116).

İnsan kaynakları yönetimi bu noktada insan faktörünü diğer öğeleri gerçekleştirebilmede esas öğe olarak belirleyen ve bu doğrultuda çalışmalarını yürüten bir yönetim şeklidir. İnsan kaynakları yönetiminin insanı temele alan anlayışı, toplumun genelini ilgilendiren bir boyuta sahip olduğu kadar örgütsel, kişisel ve işlevsel amaçları kapsamaktadır.

### 2.3. İnsan Kaynaklarının Tarihsel Gelişimi

İnsan kaynakları yönetiminin tarihsel gelişimine bakıldığında ilk olarak Endüstri Devrimi ile ortaya çıktığı söylenebilir. Kavram ilk defa Singer tarafından kullanılmış ve bilimsel olarak anlamı Taylor ve Fayol tarafından şekillenmiştir. İnsan kaynakları kökeni 19. Yüzyıl sonları ile 20. Yüzyıl başlarına kadar gitmektedir. I. Dünya Savaşı döneminde Taylorizm ve işçi refahı politikaları, endüstri ve psikoloji ile birleşmiş verimsiz insan kaynakları uygulamalarının yerine işe alma, yerleştirme, çalışmanın fiziksel ve ruhsal güçlükleri azaltmaya yönelik çözüm yollarını geliştirmeye dayanan sistemli ve mantıklı düzenlemelerin oluşturulması amacı ile "insan kaynakları yönetimi" ortaya çıkmıştır (Dulebohn vd. 1995; Üsdiken & Wasti, 2002:4).

Sanayi Devrimi ile çalışma ve yönetim uygulamalarındaki gelişmeler 19. yüzyıl bilimsel anlayışına da hâkim olmuştur. Bu anlayışın fikir babası ise Frederick Winslow Taylor'dur. Taylor'un yönetim anlayışı uzun yıllar hem özel sektörde hem de kamu sektöründe uygulanmıştır. Onun görüşleri literatürde "*Taylorizm*" olarak isimlendirilmiştir. Özel anlamda Taylorizm, bir iş sürecinde mühendis ve uzmanların teknik standartları ve iş standartlarının formüle edilmesi anlamını taşır. Bu noktada insanı makine yerine koyan Taylor türlü eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştirilerden bir tanesi Taylor'un çalışanların tek motivasyon aracının ücret olarak görmesi ve bunu savunmasıdır (Aktan,1997:21).

1980'li ve 1990'lı yıllar çalışma hayatında köklü değişikliklere neden olmuş ve personel yönetimi anlayışı bu dönemlerde farklı bir yapıya kavuşturulmuştur. Bundan sonra işletmelerde personel birimleri yerine rekabetçi bir anlayış ile çalışana ve işverene öncelik sağlayan, bu önceliği devam ettirme amacı taşıyan insan kaynakları yönetimi meydana

getirilmiştir. Bu birim, üst idare tarafından onay görmüş, yönetimde temsil edilme hakkını kazanmış, işletmenin ekonomik kontrolünü elinde bulunduran ve rekabet gücüne fayda eden bir yapıya kavuşturulmuştur (Cascio, 1994: 34).

İnsan kaynakları yönetiminin tarihsel gelişimi Tablo 1'de özetlenmiştir (Tahiroğlu, 2003:20):

Tablo 1. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

| ***Dönem*** | ***Teknikler*** | ***Temel Kriter*** | ***İşverenlerin Bakışı*** |
|---|---|---|---|
| 1899 Öncesi | Disiplin Sistemleri | Üretim Teknolojileri | Çalışanların gereksinimleri önemli değildir. |
| 1900 -1910 | Güvenlik ve yaratıcılık programları | Çalışanların rahatlığı | Çalışanlar güvenliğe ve fırsatlara ihtiyaç duyarlar. |
| 1910-1920 | Zaman ve İş Araştırmaları | Görev verimliliği | Çalışanlar yüksek verimlilikle beraber gelen yüksek ücretler isterler. |
| 1920-1930 | Psikolojik testler, danışmanlık programları | Bireysel farklılıklar | Çalışanların kişisel farklılıkları göz önünde bulundurulmalıdır. |
| 1930- 1940 | İletişim programları | Sendikalaşma | Çalışanların ihtiyaçları kurum içerisinde tatmin edilmelidir. |
| 1940-1950 | Emeklilik ve Sağlık | Ekonomik Güvenlik | Çalışanlar ekonomik güvenliğe ihtiyaç duyarlar. |
| 1950-1960 | Süpervizör eğitimleri | İnsan İlişkileri | Çalışanlara baskı unsuru az olan bir denetim uygulanmalıdır. |
| 1960-1970 | Katılımcı yönetim teknikleri, eşit fırsatlara dayanan şirket kuralları | Katılımcı İş kanunları | Çalışanlar görevleri ile ilgili kararlara katılmak isterler. Tüm çalışanlara eşit davranılmalıdır. |
| 1970-1980 | Görev zenginliği, entegre çalışma takımları | Görevlerin güçlüğü ve çalışma hayatı şartları | Çalışanlar becerilerine uygun ve kendilerini zorlayıcı görevler isterler. |
| 1980-1990 | İşten ayrılma eğitimleri | İşten ayrılmalar | Ekonomik koşullardan dolayı kaybedenlerin yeni işlere ihtiyaçları vardır. |
| 1990-2000 | İş ihtiyaçları, eğitim, etik, globalleşme gibi olguları bütünleştirme. | Üretkenlik, kalite, adapte olabilme. | İş görenler iş ve sosyal hayatları arasındaki duyumu korumalıdır. |

Kaynak: Figen Tahiroğlu, Düşünceden Sonuca İnsan Kaynakları, Haya Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.20

İnsan kaynağının önem kazanmaya başlamasındaki en önemli tarihi gelişmelerden bir tanesi 1768'de James Watt' ın başlangıcı buhar makinesi icadı olan Sanayi Devrimidir. Çalışma hayatı en köklü değişimini yaşayarak kitle üretimine geçiş başlamıştır. Bununla birlikte toplumların ekonomik, siyasi ve kültürel yapısında da köklü değişimler meydana gelmiştir. 1930 yılında Sendika Yasası ile çalışma hayatında sendikalarla ilişkilerin düzenlenmesi durumu da söz konusu olmuştur (Öcal, 2016:4).

1980'li yıllardan sonra insan kaynakları kavramı personel kavramının yerine kullanılmaya başlanmıştır. Bundan sonra insan kaynakları yönetimi kavramı için aşağıdaki görüşler ortaya çıkmıştır (Yüksel, 1998:8; Aykaç, 1997:27):

- İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetimi kavramının daha güncel şeklini ifade etmektedir.
- Personel yönetimi, iş gören yönetimi kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Fakat yine de aralarında farklılıklar söz konusudur.
- Personel yönetimi sadece iş görenlerin özlük hakları gibi bazı işlemlerinin yürütüldüğü, örgüt içerisinde iş yapan ilişkilerini düzenleyen bir bölüm iken insan kaynakları yönetimi örgüt hedeflerinin belirlenmesi, faaliyete geçilmesi ve kontrol edilmesi gibi işlevlerle birlikte örgüt dışından iş göreni bulma, seçme, eğitme vb. çalışmaları da yürütmektedir.
- İnsan kaynakları yönetimi insan öğesini örgütün en önemli öğesi olarak görür ve insanı örgütün geleceğini belirleyecek rekabet üstünlüğünü sağlayacak yegâne sermaye aracı olarak değerlendirir.

İnsan kaynakları yönetiminin geçmişten günümüze kadar yaşadığı değişimi tarihi yorumlayarak aktaran kişi Itika'dır. Ona göre 1990'ların başında I. Dünya Savaşı'nın insan kaynakları yönetimi üzerindeki etkisi düzenli olarak gelişme göstermeye başlamıştır. Savaşa hazırlıklar esnasında üretim işi yapan firmalar ortak bir ağ oluşturmuşlar ve bu ağlar içerisinde çalışan personel sayısı da ağlarla birlikte çoğalmıştır. Bununla beraber ilk "refah yetkilileri" görevlendirilerek çalışma alanları oluşturulmuştur. I. Dünya Savaşından sonra 1920'lerden 1930'lu yılların ortasına kadar ki süreçte üretim oranlarını arttırmaya yönelik tedbirler arasında insan kaynakları üzerinde yönetim ihtiyacının fark edilmesi ve "personel idaresi" nin kurulması da vardır. Personel

idaresinin ortaya çıkış sebebi personel işe alım, eğitim, personel veri tabanının oluşturulması, personelin motivasyonu, çalışanların disiplini ve gelişimi gibi işlevlerinin yönetilme ihtiyacının doğmuş olmasıdır. 1930 ve 1940'larda zanaat, uzmanlık, iş performansı gibi özellikler önem kazanmıştır. Özellikle Elton Mayo ve Kurt Lewin'in öncüsü olduğu insan ilişkileri okulunun kurulması ve diğer gelişmelerin etkisi ile personel idaresi "personel yönetimi" ne dönüşmüştür. Personel yönetiminde personele yönelik bilgiler personel idaresine göre çok boyutlu (personel kendi aralarındaki ilişki, personel psikolojisi vb.) ele alınmıştır. Ve 1960'lı yıllar akademisyenlerin personel yönetimi konusunda detaylı çalışmalar yaptığı ve literatüre kazandırılan yıllar olmuştur. Yoğun çalışma ve uğraşılar sonucunda personel yönetimi tanımı yerini personel/insan kaynakları yönetimi tanımına bırakmıştır (Göçoğlu,2018:358-359).

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi arasındaki farklılıklar aşağıda belirtilmiştir ( Erdemir, 2016:5):

Tablo 2: Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Arasındaki Farklar

| ***Boyut*** | ***Personel Yönetimi*** | ***İnsan Kaynakları Yönetimi*** |
|---|---|---|
| ***Birey hakkında karar verirken*** | Ne bildiği ve ne yapabildiği önemlidir. | Kapasitesi, ne yapabileceği önemlidir. |
| ***Gelişme – yetiştirme*** | Gerektiğinde mesleki hizmet içi eğitimler düzenlenmelidir. | Kesintisiz iş başında ve iş dışında geliştirme. |
| ***Motivasyon*** | Maddi ödül yoğunluktadır. | Manevi ödül söz konudur. |
| ***Hizmet anlayışı ve hedefi*** | İşletme için vardır. | İşletme insan içindir. |
| ***İnsana bakış*** | İnsana üretim faaliyetleri açısından bakar. | Üretime insan açısından bakar. |
| ***Karar süreci*** | Üst yönetimin kararları uygulanır. | Karar sürecine katılım söz konusudur. |
| ***Planlama*** | Üst yönetimce oluşturulur. | Stratejik planlamada rol alma vardır. Katılımcı ve iş birliğine dayalıdır. |
| ***Yönetim tarzı*** | Tek yönlü ve yaptırımcıdır. | |
| ***Yönetim yaklaşımı*** | Klasik yönetim anlayışı vardır. | Çağdaş yönetim anlayışı vardır. |

Kaynak: Erkan Erdemir, "Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişin İşletmelerce Algılanışı: Eskişehir ve Çevresinde Bir Araştırma"*, Sosyal Bilimler Dergisi,* Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, 5/1, 2001, http://sbd.ogu.edu.tr/makaleler/5_1_Makale_1.pdf (08.06.2016), s. 5.

- ***Birey hakkında karar almada****;* personel yönetimi, işe aldığı çalışanların bilgi ve becerilerini yeterli düzeyde görürken insan kaynakları yönetiminde çalışanın yaptıklarının dışında ne yapabilecekleri ile de ilgilenilmektedir.
- ***Gelişme – yetiştirme*** konusunda personel yönetimi, gerektiği zamanlarda mesleki hizmet içi eğitimler düzenlenmektedir. İnsan kaynakları yönetiminde ise kesintisiz olarak iş başında veya iş dışında eğitim-geliştirme ile ilgili tüm çalışmaları gerçekleştirmektedir.
- ***Motivasyon****,* personel yönetiminde motivasyonun artması maddi olarak düşünülürken; insan kaynakları yönetiminde manevi ödül ile istekliliği artırma amaçlanmıştır.
- ***Hizmet anlayışı ve hedefi*****nde** personel yönetimi, insanın işletme için var olduğunu; insan kaynakları yönetiminde ise işletmenin insan unsuru için var olması gerektiği savunulmaktadır.
- ***İnsana bakış*** açısından personel yönetimi çalışanı, üretim faaliyetlerinin bir parçası olarak görmekte; insan kaynakları yönetiminde ise insanı üretim faaliyetlerinden daha kıymetli görmektedir.
- ***Karar süreci*****nde** personel yönetimi, üst yönetimin kararlarını uygulamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi alanında çalışanlar karar boyutunda sadece uygulama görevi üstlenmezler aynı zamanda kararlara katılma görevi de üstlenirler.
- **Personel yönetimi** anlayışında *planlar,* üst yönetim çalışanları tarafından oluşturulmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımında, insan kaynakları departmanı stratejik planlamada aktif rol almaktadır.
- ***Yönetim tarzı*** olarak değerlendirildiğinde personel yönetimi tek yönlü ve yaptırımcı bir boyutu söz konusudur. İnsan kaynakları yönetiminde ise katılımcı ve işbirlikçi özellikler sergilenmektedir.
- ***Yönetim yaklaşımı*****nda** personel yönetimi klasik anlayışı savunurken; insan kaynakları yönetimi çağdaş yönetimi savunmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi, örgütün daha önceden belirlenmiş amaç doğrultusunda sahip olunan insan kaynağının belirli bir sistem içerisinde aktif ve üretken bir şekilde kullanılması ve aynı zamanda bu kaynağın geliştirilmesini ifade etmektedir. Personel

yönetimi kavramı zaman içerisinde daha stratejik, amaca dönük ve insan öğesini merkeze alan anlayış ile insan kaynakları yönetimi kavramına dönüşmüştür.

## 2.4. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı

Toplumda zamanla değişen ekonomik ve demografik özellikler insan kaynaklarına olan önemi daha da arttırmıştır. Ayrıca bu değişimler insan kaynaklarının stratejik yönetim anlayışına doğru evrilmesine ve çalışanlara verilen önemin artmasına neden olmuştur (Perry ve Mesch,1997: 1-34).

Brotton (2007), stratejik insan kaynaklarını, insan kaynakları performansını arttırmak amacı ile stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesi olarak tanımlamaktadır. Brotton ile aynı paralelde düşünen Pynes (2001)' e göre ise stratejik insan kaynakları yönetimi, bir kurumun stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirebilmek için var olan insan kaynakları eylem ve politikalarında düzenli değişiklikler yapılması süreci olarak tanımlamaktadır (Wright ve MacMahan 1993:5).

İnsan kaynakları yönetimi örgüt verimliliğinin iyileştirilmesi ve rekabet üstünlüğünün sağlanabilmesi amacı ile örgütün stratejik hedefleri ile bağdaştırılan seçme, yerleştirme, eğitim, geliştirme ve çalışan bağlılığını sağlama gibi birbiri ile uyumlu ve tamamlayıcı politikaların hayata geçirilmesi sürecidir (Bayat, 2008:74).

Tüm bu bilgiler ışığında stratejik öneme sahip insan kaynakları yönetimi şu şekilde tanımlanabilir; insan kaynakları yönetiminin stratejik boyutu, örgütün stratejik hedeflerini gerçekleştirmede hedeflerle çalışanları özdeşleştiren, aradaki uyumu sağlayan ve bu doğrultuda yapılacak her türlü seçme, yerleştirme, eğitim ve geliştirme politikalarının uygulanması sürecidir.

## 2.5. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminin Amacı ve Özellikleri

Stratejik insan kaynaklarının amacı, işletmede hedefe yönelik planlamalar yapmak bu doğrultuda hedefleri işgücü tahminleri ile dengeli hale getirmek, işletmenin insan kaynakları şartlarına uygun işe alma politikası belirleyerek insan kaynakları stratejisini oluşturmaktır. Ayrıca stratejik insan kaynakları, çalışanları şirketin ortağı olarak farzederek insan kaynakları yönetiminde rekabet üstünlüğü sağlamakta rollerinin ne olduğunu görmelerini de sağlar (Hendry ve Pettigrew,1986:6).

Stratejik açıdan ele alındığında insan kaynakları yönetimini birleştirme ve uyarlama olarak düşünen Schuler (1992:86) düşüncesini şöyle açıklamaktadır; stratejik yapı, örgütlerde insan kaynakları uygulamaları ile firmanın stratejisini ve aynı zamanda stratejik ihtiyaçların bütünleşmesini doğurur.

Genel anlamda stratejik insan kaynakları yönetimi; dört esas amaca hizmet etmektedir (https://idenfit.com/blog/stratejik-insan-kaynaklari-yonetimi/):

- Uzmanlık gerektiren bir kadro belirlenmesi ve bu kadronun gelişimine dair çalışmaların planlanması ile rakiplerini geride bırakabilen değişken bir planla çalışmalarını geliştirerek sürdüren işletmeler kurmak.
- Rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla ihtiyaca yönelik işinde uzman, yüksek çalışma arzusuna sahip kişilerin işletmede işe alım sürecine alınması sağlayarak güç elde etmek.
- İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarının işletmedeki gereksinimlere ve politikaya uyumlu bir biçimde faaliyette bulunmasını sağlamak.
- İnsan kaynakları uygulamalarının idarecilerce standart çalışmaların ve görevlerin parçasıymış gibi hissetmesini sağlayarak bu doğrultuda çalışmalar yapılmasını desteklemek.

Genel anlamda stratejik insan kaynakları yönetimi özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir (Dinçer, 2004:37-38):

- Bir işletmenin geleceğinin planlanması ve devamlılığının sağlanması açısından düşünüldüğünde üst yönetim faaliyeti olarak düşünülmektedir.
- Stratejik insan kaynakları yönetimi işletmelerin geleceğine dair hedefler ile ilgilenir.
- İşletmedeki farklı birimler arası iş birliğinin sağlanmasında rol oynar.
- İşletmelerde üst yöneticiler açısından rehberlik görevi üstlenir.
- Stratejik insan kaynakları işletmenin kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını destekler, işletmenin güçlü ve zayıf yönlerinin analiz edilmesini sağlar.

- Stratejik insan kaynakları işletmeyi bütün olarak düşünür. İşletmenin geleceği için ayrı ayrı tüm birimlerin verilerine ihtiyaç duyar ve dikkate alır. Çünkü kararların alınmasında geniş bir katılımı hedefler.
- Stratejik insan kaynakları yönetimi işletmenin hedeflerini oluştururken çalışanların ve toplumun genelinin çıkarlarını korumayı amaçlamaktadır.
- Stratejik insan kaynakları yönetimi işletmenin stratejilerini belirlerken rekabet ve portföy analizlerinden yararlanmaktadır.

Bu bilgiler ışığında stratejik insan kaynakları, insanı merkeze alan bir anlayış ile örgüt hedeflerine ulaşmada kaynaklarını doğru yer, doğru zaman ve doğru çalışanla yürütme konusunda politikalar üretir. Ayrıca hedefe ulaşmak için kaynakları doğru organize eder ve bu doğrultuda başlangıç politikaları belirleyerek örgütün bütün birimlerini hedefe ulaşmada aktif olarak kullanır.

# 3. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SÜRECİ

## 3.1. Kamuda İnsan Kaynakları Gelişim Süreci

İnsan kaynakları uygulamalarında zaman içerisinde ortaya çıkan ekonomik bunalım, sosyoekonomik sorunlar ve siyasi nedenler ile nitelikli insan gücünün özel sektörü tercih etmesine neden olmuş ve böylece kamuda nitelikli insan gücü sayısı azalmıştır. Dolayısı ile kamuda yeni bir yönetim anlayışı doğmuştur (Osborne ve Gaebler,1993:1).

20. yüzyılın katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi anlayışından daha yumuşak ve ılımlı bir anlayışla hareket edilmeye başlanmıştır. Fakat bu değişiklikler çok kolay olmamıştır. Çünkü kamudaki birçok uygulamanın yasalarla sınırlarının belirlenmiş olması onu değişime karşı dirençli hale getirmiştir. Bu direnç ise işe alma yerleştirme, performans yönetimi, terfi, ücret, özlük hakların yeni yönetim anlayışına uyarlanması konusunda problemlerle karşılaşılmasına neden olmuştur (Sadullah,1998:35).

1980'lere kadar Dünya'da yaşanan değişimlerin etkileri dikkate alınmadan anlık çözümlerle durumu kurtarmaya yönelik yöntemler üretilmiş ve 90'lar dan itibaren de personel yönetimi alanında uzman yerli ve yabancıların görüşleri dikkate alınarak yeni yapılanma süreci başlamıştır (Sözen, 2014:66).

Türkiye'de personel sistemi gelişimi, 1923 ile 1960 yılları planlı kalkınma dönemi öncesi 1960'tan günümüze kadar ki dönem ise planlı kalkınma dönemi sonrası dönem olarak değerlendirilebilir (Altan, 2016: 383):

### a. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesinde Türk Kamu Personel Rejimi (1923-1965)

Bu dönemde Osmanlı Devleti zamanındaki kanun ve nizamnameler geçerli olup kamu personelinin en önemli ilkeleri olarak kabul edilen liyakat ve kariyer ilkeleri ele alınmış ve üzerinde çalışılmıştır (Tutum, 1976:18).

Yine bu dönemde 1924 Anayasası'nın 93. Maddesi doğrultusunda memurların özelliklerini, haklarını, konumlarını, görev ve sorumluluklarını, maaş ve ödeneklerini, işe alma (atama), işten çıkarma ve terfii konularını düzenleyen 788 Sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan kanun ile kamu personeli memur ve müstahdem olarak iki kısma ayrılmıştır. Memurluk müstahdemliğe göre daha güvenceli ve haklar konusunda daha

fazla imkân sağlarken, müstahdemler ise çoğu haktan yoksun ve iş güvencesi konusunda eksik olan bir çalışma şeklini oluşturmuştur. Çıkarılan bu kanun ile kamu personel rejiminin ilk adımları da atılmıştır (Tutum, 1979: 16).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde oluşturulan personel sistemi için Devlet Personel Dairesi' nin oluşturulmasına kadar özel görevlerle planlanmış ve organize edilmiş bir birim ortaya konulamamış bu konudaki sorumluluk Maliye Bakanlığı'na verilmiştir (Tutum, 1976: 252). Bu dönemde en önemli sorun personel dairesinin olmayışı ve sınıflandırma konusundaki eksikliklerdir. Devlet Personel Dairesi yöneticiler tarafından fazla önemsenmemiş ve öylesine kurulmuş olduğu düşünülen ve suistimal edilen bir birim olarak kalmıştır.2. Dünya Savaşının da etkisi ile sistem uzun süre dayanamamıştır (Tutum, 1976: 18).

Liberal kamu personel rejimi olarak da isimlendirilen bu dönemde var olan sorunların çözümü noktasında alanında uzman kişilerden destek istenmiş ve bu konu hakkında rapor hazırlamaları istenmiştir. Bütüncül anlamda Türk kamu yönetimi sistemini inceleyen ve öneriler sunan bu çalışmalar personel rejimine dair yapılabilecek çalışmaları da içermektedir. Bu dönemde hazırlanan raporlar şöyle sıralanabilir (Yayman, 2008:204-205):

- DORR: "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" hakkında rapor– 1933
- THORNBURG: "Türkiye Nasıl Yükselir" hakkında rapor – 1949
- NEUMARK: "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları" hakkında rapor– 1949
- BARKER: "Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler" hakkında rapor– 1951
- MARTIN-CUSH: "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları" hakkında rapor– 19512
- GRUBER: "İdare Teşkilatı ve Personeli" hakkında rapor – 1952
- HANSON: "Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi" hakkında rapor -1954
- CHAILLEUX-DANTEL: "Türkiye Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" hakkında rapor – 1959

### b. Planlı Kalkınma Dönemi Sonrasında Türk Kamu Personel Rejimi (1960'tan günümüze)

1924 Anayasası ve 788 sayılı Memurin Kanununu kapsayan personel rejimi faaliyetlerini 1965 yılına kadar sürdürmüştür. Kamu personel rejimi gelişim döneminde yapılan ilk çalışma 1960 yılında Başbakanlığa bağlı kurulan Devlet Personel Dairesi'nin açılması olmuştur. Personel dairesi, personel rejimini memleketin ekonomik, sosyal imkânlara ve hukuki unsurlara uyumlu bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen ülke koşullarına göre düzenlemek ve sürdürmek gayesi ile kurulmuştur. Ayrıca bu kurum kamu çalışanlarının haklarını koruma anlamında çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalarda ücretlerde adalet ve nesnellik, kadroların oluşturulmasında taraf tutmayan ve yönetimden bir organın belirlenmesi, kadrolar arasında eşitlik ilkesinin sağlanması gibi konular ele alınmıştır (Tutum, 1976: 251).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1965 yılında kabul edilerek hemen yürürlüğe konulamamıştır. Büyük çoğunluğu değiştirilerek tekrar 1970 yılında yürürlüğe girmiştir. 657 sayılı Kanun ile kamu görevlileri memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört bölüme ayrılmıştır. Kanun; liyakat, kariyer ve sınıflandırma esasına dayandırılmıştır. Yine bu dönemde sınavla memurluğa giriş ve yükselme söz konusu olmuştur (Altan, 2016: 385).

Planlı Kalkınma dönemi öncesine bakıldığında devlet personel dairesinin olmayışı sistematik bir düzen kurulamayışına neden olmuş ve suistimale açık bir insan kaynakları politikası söz konusu olmuştur. Planlı döneme gelindiğinde artık daha sistematik, uzmanlık alanlarına ayrılmış, görev tanımları belirlenmiş ve suistimale daha kapalı bir kalkınma planı oluşturulduğu görülmüştür.

### 3.2. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş Süreci

İnsan kaynağının örgütlerdeki önemi bu kaynağın stratejik anlamda da önemini ortaya koymuştur. İnsan kaynaklarının stratejik öneminin artmasında 80'li yıllarda şirketler arası rekabet, küçülme ve stratejik yönetim kavramları oldukça etkili olmuştur (Demirkaya, 2006:8).

Örgüt amaçlarına yönelik insan kaynakları ihtiyaçlarının planlanması, iş analizlerinin yapılması, işe alma, değerlendirme, eğitim gibi bölümlerden oluşan insan kaynakları yönetimi; çalışanların sadece işe alma sürecini gerçekleştiren, özel bilgilerini kaydeden, maliyet hesaplaması yaparak ayrıca özlük haklarını düzenleyen personel yönetimi sisteminden daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Ayrıca insan kaynakları yönetimi personel yönetimine göre daha stratejik bir yöne sahiptir (Ekinci, 2008: 179).

İnsan kaynakları liyakat esası, kariyer imkânları, eşitlik ilkesi, iş güvencesi ve tarafsızlık esaslarına dayanmaktadır. Bu ilkelerden liyakat ilkesi, bir görevi hakkı ile yapabilme ve başarı ile yerine getirebilme beceri ve yeteneğine sahip olabilmeyi ifade etmektedir. Kariyer ilkesi ise çalışanın girdiği işyerinde basamak basamak ilerleyerek deneyim ve yeterliliğini arttırmasını ifade etmektedir. Eşitlik ilkesi, örgütte eski ve yeni çalışanları ayırt etmeksizin onların bilgi, beceri, deneyim ve yetenekleri haricinde başka bir değerlendirmeye tabi tutulmamasıdır. Teminat, çalışanların bir gün sebepsiz yere işten çıkarılmamalarını ve bu korkuya kapılmamalarını sağlamaktadır. Tarafsızlık ilkesi ile çalışanın siyasal nedenlerle haksız atama yapılmasının önene geçilmesi söz konusu olmaktadır. Son olarak sınıflandırma ilkesi ise çalışanların örgütte yapacakları görev ve iş sınırlarının önceden belirlenmiş olması söz konusudur (Argon & Eren, 2004: 61-77).

İnsan kaynakları yönetimi personel yönetimine göre insan öğesini daha çok merkezde tutmaktadır. Dolayısı ile çalışanlar karar sürecine daha çok dâhil edilmekte, değerleri ve hedefleri benimseyen bir yapı oluşturulmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde başka bir özellik toplam kalite ve stratejik yönetim anlayışının hâkim olmasıdır. Bahsedilen özellikler itibarı ile insan kaynakları yönetimi, örgütte çalışanların kaynak olarak daha verimli kullanılmasında, örgütün gelişimi ve ilerleme kaydetmesinde önemli bir rol oynamıştır (Can, Kavuncubaşı, & Yıldırım, 2012: 12).

İnsan kaynakları yönetimi son dönemlerde kamu yönetimi uygulamalarına da yansımıştır. Böylelikle kamu yönetiminde de insan kaynakları bazı usul ve ilkeleri kullanılmıştır. Böylelikle stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, verimlilik yönetimi, esnek çalışma modelleri, verimliliğe dayalı maliyet uygulamaları kamu yönetiminde yerlerini almışlardır (Eryılmaz, 2016:314). Bu yönü ile kamuda yeni insan kaynakları yönetimi anlayışı; değişime direnmeden ilgili karar alma mekanizmalarını vatandaşın isteği doğrultusunda hazırlayarak kaynakların verimli kullanılmasını ifade etmektedir (Eryılmaz,2017:23-24).

Kamu insan kaynakları yönetimi anlayışında geçmişten günümüze farklı uygulamalar söz konusu olmuştur. Bu uygulamaların nedenlerine bakıldığında ekonomik, siyasi, sosyal vb. nedenler sayılabilir. İnsan kaynakları uygulamalarının temelinde insan vardır ve karar alma mekanizmalarında söz sahibi olan gelişime ve değişime açık, örgüt hedeflerine odaklanmış bir yönetim anlayışı söz konusudur.

### 3.3. Türk Kamu Personel Rejimi Gelişimi

Yönetim sisteminin temelini oluşturan kamu personel rejimi, sosyal, mali, kültürel, siyasal ve idari tüm süreçlerden doğrudan etkilenmiştir (Canman, 1995: 251).

Bu anlamda Türk kamu personel rejimini kapitalist üretim ilişkilerindeki değişikliklerle sermaye birikimi ve düzenleme biçimleri esas alınarak üç dönem halinde ele almak mümkündür (Aslan,2005: 24).

#### 3.3.1. Liberal Kamu Personel Rejimi (1838-1945)

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada devlet fonksiyonlarında değişimler meydana gelmiştir. Devletin etki ettiği alan genişlemiş ve teknolojinin gelişmesi ile uygulama ve sanayileşmeye ayak uydurma çabaları bu dönemde etkin hale gelmiştir. Gelişmeler ile teknolojinin iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme vb. özelliklerinin devletin yönetsel tarafı ile uygulanması söz konusu olmuş böylelikle bu durum kamuda reform ve düzenlemelerin yapılmasını gerekli hale getirmiştir. Bu dönemde devletin

rolünün artması, düzenleme işlevinin gelişmesi ve aynı dönemde sanayileşmiş kapitalist ekonomilerin yaygınlık göstermesi, sanayileşen ülkelerde ulusal sermaye ve tarım kesiminin korunmasına yönelik politikaların işlerlik kazanmasına yol açmıştır. Gümrük duvarlarının oluşturulması, altyapı tesislerinin yapımı, sosyal sigorta örgütlerinin kurulması gibi girişimlerden oluşan söz konusu bu ekonomi politikası devletin başlıca çalışma alanlarından biri haline gelmiştir (Sezer, 1992:12-15).

Yine bu dönemde Osmanlı'da bürokratik memur sınıfı 4 bölüme ayrılmıştır (Eryılmaz, 1995; 215):

- *İlmiye Sınıfı:* Yargı, belediye, eğitim ve din işlerinden sorumlu olan kadılar, naipler, imamlar, müderrisler ve kazaskerler bu sınıfın içinde sayılmaktaydı.
- *Mülkiye Sınıfı:* Sadrazam, beylerbeyi, vezir ve sancakbeyi gibi üst düzey yöneticilerden oluşmaktaydı. Bu sınıf dünyanın en eski ve köklü okullarından olan Enderun'da yetiştirilmekteydi.
- *Seyfiye Sınıfı:* Bu sınıf kumanda heyetinin dışındaki askeri personelden oluşmaktaydı.
- *Kalemiye Sınıfı:* Kayıt tutma, yazma işlerinin yürütülmesinde sorumlu olan kâtiplerden oluşmaktaydı.

Bu dönemde memurların ne zaman işten ayrılacaklarına dair bir şart yoktu. Çok yaşlanana veya ağır hasta olana kadar çalışmaya devam edebilirlerdi. Tanzimat Dönemi ilk kez sistemli olarak tüm memurların bir arada taşra teşkilatını oluşturmaya başladığı dönem olmuştur. Yoğun emek hizmet süreci açısından bakıldığında Osmanlı İmparatorluğu'nun tüm dönemlerinde merkantilizmin (ticaretçilik) hüküm sürdüğü söylenebilir. Genelde el zanaatlarının güçlü bir etkisinin olduğu ve ahilik sistemi gibi kurumsal mekanizmaların hüküm sürdüğü dönemde belirli bölgelerde fazlaca bir emek gücünün varlığı da söz konusuydu. Sermaye birikiminin ve merkezileşmenin engeli olarak görülen Osmanlı monarşisinin, 1908 Devrimiyle son bulması etkin olan burjuva sınıfının isteklerine yönelik kanuni düzenlemeler ve yabancı sermayenin ülkeye getirilmesi çalışmaları sermaye birikimine katkıda bulunmuştur (Topak, 2012: 174).

Bu dönem feodal üretim süreçlerinden farklı uygulamaları barındırmaktadır. Sanayileşmenin ve kapitalizmin etkisi ile tarım politikalarının korunmaya çalışıldığı,

memur sınıfın bölümlere ayrıldığı ve sosyal güvenlik konusunda gelişmelerin yaşandığı bir dönem olduğu söylenebilir.

### 3.3.2. Fordist Kamu Personel Rejimi (1945-1980)

Bu dönemde daha çok elit bir kesim olarak değerlendirilen memur anlayışı hâkimdir. Cumhuriyet Dönemi ile memurluk hukuki olarak da güvence elde etmiş ve iyi bir konuma kavuşmuştur. Kamu personel sisteminin detaylı olarak düzenlenmesinde, 1924 Anayasası temeline dayalı olarak 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu etkili olmuştur. Bu kanun 657 sayılı Memurlar Kanunu çıkana kadar da yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Memurin Kanunu askeri personel dışında tüm kesimleri içine alan kamu personelini memur ve müstahdem olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Bu kapsamda Kanunda memur tanımı şöyle yapılmıştır: "Memur, kendisine devlet hizmeti verilen ve hususi sicilde kayıtlı olarak umumi veya hususi bütçeden aylık alan kimsedir. Müstahdem ise, devletin işlerinde ücretle kullanılan ve memur siciline kayıtlı bulunmayan, memurların hak ve yetkilerinden yararlanamayan kamu görevlileri" dir (Terzi, 2012: 399).

Bu dönemde idari, akademik, askeri ve adli personel bölümleri şeklinde ele alınan personel rejimi bürokrasinin tarihsel gelişimine uygun bir gelişim göstermiştir. Bu döneme görevliler açısından bakıldığında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda kamuda çalışan görevliler dört başlıkta ele alınmıştır. DMK' da yer alan 4. Maddeye göre "Kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yaptırılır" (Topuz,2008:3-4; Terzi, 2012:426):

- *Memur,* "Mevcut işletme biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel yönetim ilkelerine göre gerçekleştirilen asli ve sürekli olan kamu çalışmalarını yerine getirmek için görevlendirilenler" olarak tanımlanmıştır.
- *Sözleşmeli Personel, "*Kalkınma planı, yıllık plan ve iş programlarında yer alan önemli çalışmaların planlanması, gerçekleştirilmesi konusunda işbirliği için gerekli olan zorunlu ve özel durumlara bakılmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç duyulan işlerde, ilgili kurumun teklifi ile Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri dikkate alınarak Bakanlar

Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi olarak değerlendirilmeyen kamu çalışanları" olarak tanımlanmıştır.

- *Geçici Personel,* "bir yıldan kısa süreli veya dönemlik görev olduğuna dair Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığından görüş alınarak doğrulanmış işlerde önceden belirlenmiş ücret ve sayı sınırı içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi olarak değerlendirilmeyen çalışanlar" olarak tanımlanmaktadır.
- *İşçiler,* "A, B ve C fıkraları dışındaki ilgili mevzuat gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya sezonluk çalışmalarında, orman yangınları ile mücadele durumlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalıştırılan geçici işçiler olarak değerlendirilmektedir."

Kamuda personel sisteminde devletin görevlerinin yerine getirilmesinde temel politika, kural, teknik ve uygulamaların hepsi personelin sorumluluğu olarak akla gelen konulardır. Bunlardan personelin seçimi, işe alımı, alacağı ücretin belirlenmesi, yetiştirilme ve yükseltilmesi süreçleri de kamu personel sistemi çerçevesinde düzenlenmektedir. Türkiye'de 1961 Anayasasına kadar olan dönemde fordist kamu personel rejimi ilkelerinin yerleşmeye başladığı söylenebilir. Örneğin 1949 yılında işçiler için sigorta sisteminin kurulması ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun çıkarılması ile emeklilik sistemlerinde değişikliğe gidilmiş yavaş yavaş fordist devlet anlayışı oluşmaya başlamıştır (Aslan, 2005: 269).

Liberal dönem ile birbirine zıt anlam taşıyan bu anlayış tam olarak 1965 Devlet Memurları Kanunu ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabulü ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasında memurluk devletin temel istihdam biçimi olarak kabul edilmiş ve diğer istihdam biçimleri ise istisna olarak kabul edilmiştir.

Bu dönemde düzenlemelerin kamu alanlarına yansıması ile güvencesiz çalışma, sözleşmeli çalışma, geçici ve mevsimlik çalışma biçimleri istihdam sisteminde görülmeye başlanmıştır (Saklı,2013:129).

Fordist üretim ve birikim sisteminin birbirinden farklı özellikleri şöyle sıralanabilir (Eraydın, 1992: 15; KOSGEB, 2005):

1. Kitle üretimi ve tüketimi: Ortaya çıkarılan üretim seçilmiş özel müşterilere değil, toplumun her kesimini ilgilendirmektedir. Kitle üretimi için gerekli olan topluluk talebinin organize edilmesi öngörülmektedir.
2. Ürünlerde yüksek standartlaşma: Öncesinde karar verilmiş tüketim şekline göre standart ürünler planlanmakta ve ortaya çıkarılmaktadır. Kitleye yönelik üretim için standartlaşmış bir yapı şarttır.
3. Esnek olmayan üretim süreci: Çalışma ve üretim süreci standart bir ürünün kitlesel üretimi için düşünüldüğünden değişiklik yapılmasına imkân yoktur. İmalat sürecinde, standart görevleri yapacak olan insan gücü çalışmakta olduğundan, sadece standart ürünün üretimini gerçekleştirme becerisi söz konusudur.
4. İş örgütlenmesinde yeni teknolojiler: Standart işler yapması düşünülen insan gücünün yerine makineler kullanılmaktadır. Bu yolla amaç yeni teknolojilerle işgücü verimliliğini artırmaktır.
5. Standartlaşmış görevleri yapan yarı eğitimli insan gücünün kullanımı: Sürekli ve kitlesel üretim sürecinde, standart ürünün belli bir kısım işlevini yerine getirecek ve kolayca yerleştirilebilecek işgücü görevlendirilmektedir.
6. Keynesçi mali politikalar ve piyasa: Zorunlu topluluk talebinin karşılanabilmesi için devlet desteği ile gelişen sanayileşme benimsenmekte ve fordist sistemin güçsüz tarafı olarak değerlendirilen kitlesel gereksinimlerin refah devleti yasaları ile meydana getirilmesi istenmektedir.
7. Diğer sektörler için belirleyici bir unsurdur ve katma değerin oluşumunda en etkilidir: Ekonomideki en önemli temel unsuru kitlesel üretim yapan işletmeler üstlenmekte, diğer üretim süreçleri ise bu sisteme entegre şekilde küçük sistemler durumunda bırakılmaktadır.
8. Hegemonik bir özellik taşımaktadır: Etkili bir rehberlik ve bütünleşme durumu vardır. Çalışanların sisteme entegresi, kişisel hayatına kadar tüm süreci denetlenerek ve rehberlik edilerek gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

9. Bir yaşam tarzı oluşturma şeklidir: insanlara önce maddi olanak elde etmelerini sağlama sonra da bu maddi olanağı nasıl değerlendirebileceklerini öğreterek yaşam şartlarını bu doğrultuda düzenleme çabası öngörülmektedir.

### 3.3.3. Post – Fordist (esnek) Personel Rejimi (1980- …)

1980 yılı devletin küçülmeye gittiği ve özelleştirme faaliyetlerinin arttığı bir dönem olmuştur. Özelleştirme, küreselleşme sonucunda ortaya çıkan bir kavramdır. Özelleştirme eğiliminin hız kazanmasında esnekleşme, maliyetlerin azaltılması, işyerlerinde teknolojik gelişmelere bağlı olarak ihracata yönelme konuları etkili olmuştur. Devletin küçülmeye gitmesi neoliberal politikaların temel ihtiyaçlarındandır. Bu süreçte kamuda yürütülen üretim ve hizmet faaliyetlerinin taşeron firmalara devredilmesi konusu yaygınlık kazanmıştır. Yine bu dönemde özellikle Anavatan Partisi (ANAP) özelleştirmenin yaygınlaştırılması ve kırtasiyecilik anlamına gelen bürokrasinin azaltılmasını savunmuştur. Bu söylemler ve uygulamalara rağmen bu dönemde kamu bürokrasisi azalma göstermemiş aksine artış göstermiştir (Eryılmaz, 1995:224).

12 Eylül 1980 Askeri Darbesi, Türkiye'de fordist rejimin bırakılarak esnek rejime geçilmesi ve uygulanması aşamasında etkili olmuştur. Bu dönemde uygulamaya koyulamayan 24 Ocak kararları uygulamaya konulmuş ve bu kararlar ile neoliberal dönüşümün esas alındığı, benimsenip uygulamaya konulduğu dönem başlamıştır. Dönem 12 Eylül darbesi ile yeni bir boyut kazanmıştır (Aslan, 2005: 298; Ahmad, 2015: 217).

Post-fordist (esnek) üretim modeli, üretimi fordist modelde olduğu gibi artık büyük üretim alanlarında değil piyasalara ayak uydurabilen küçük üretim sahalarında yapmayı gerekli kılmıştır. Bu üretim şeklinin kabul edilmesinin nedeni, kalıplaşmış sistemi ortadan kaldırarak, üretimi santralize etmek ve işletmelerde artan uzmanlaşmayı geliştirecek bir model sağlamaktır (Buğra, 2005: 206- 207).

Post-fordist dönem değişen rejim ve çalışma şekillerinin işe alım politikalarına etkisi olarak ortaya çıkan taşeronlaşma, esnek işgücü ve enformalleşme pratiklerinin temelini oluşturmuştur. Bu dönemle istihdam dönüşümünün Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun kamu personel sisteminin esneklik özelliği ile yeniden düzenleneceğini göstermiştir. Post-fordist birikim rejiminde esnekliğe dayalı işe yerleştirme şekilleri ilk olarak yerel idarelerde başlamış ile ilerleyen süreçte

diğer merkezi kurumlarda esnekliğe yönelmiştir. Böylelikle fordist sistemdeki kadrolu istihdam modelinden uzaklaşılmaya başlanmıştır (Acar, 2019:243).

Post-fordist üretim ve birikim rejiminin temel özellikleri geniş açıdan değerlendirildiğinde şunlar sıralanabilir (Saklı, 2007:12-13):

1. Esnek birikim modeli veya esnek üretim rejimi: Post-fordizm, tüketim talep ve biçimlerine göre değişiklik gösterebilen bir üretim sistemi oluşturmuştur.
2. Küçük çaplı üretim: Fordist üretim politikasının büyük çaplı üretim düşüncesi yerine, daha çok küçük işletmelerce yapılan küçük çaplı üretim vardır.
3. Ürün değişkenliği: Kalıplaşmış çıktılar yerine, tüketici taleplerine göre değişken çıktı sistemi egemen olmuştur.
4. Stoksuz çalışma: Tüketim alternatiflerinin devamlı farklılaşması karşısında stok olmayan bir üretim biçimi söz konusudur.
5. Üretim sırasında kalite denetimi: Üretim sonrası kalite kontrolüyle ortaya çıkan mali sonuçlara karşı, üretim süresince kalite denetimi uygulaması gerçekleştirilmektedir.
6. Üretim sürecinin parçalanması: Üretim süreci bölünerek farklı departmanlarda üretim sonuçlandırılmaktadır.
7. İş gücünün uzman hale gelmesi ve aynı anda çok görev yüklenmesi: İşgücüne dar bir uzmanlık alanı yerine olabildiğince geniş şekilde bilgi ve beceriye sahip olması anlayışı ile birden fazla görev sunulmaktadır.
8. İşgücünün özelliğine göre iş güvencesi ve mali koşullar: Nitelikli iş güvencesi ve yüksek maliyet politikası uzmanlaşmış insan gücü için sağlanabilir.
9. Sendikalaşma döneminin önemini kaybetmesi: Sendikal düşüncenin esnek işgücü ilkesine karşı olduğu ve sendikaların işgücü odaklı aşırı beklentilerinin yerine, işletmeyi hedef alan bir görüş sunulmaya çalışılmaktadır.
10. Eski üretim alanları ve bacalı sanayinin yanında teknoloji temelli yatırımların doğuşu: Yüksek teknoloji ürünlerinin üretim sektöründe kullanılması, küçük işletmelerin üretim olanaklarını artırmaktadır.
11. Geleneksel işçi sınıfı yerine beyaz yakalı çalışanlar: Beyaz yakalı olarak tanımlanan; uzman, idareci ve diğer hizmet sektörü çalışanları biçiminde bir mesleki sistem söz konusudur.

12. Kadının daha çok çalışma hayatına dâhil olması konusunda yeni teknolojilerin olanak sağlaması: Yeni teknolojik gelişmelerin çalışma hayatına dâhil edilmesi ile fiziksel güç istemeyen işlerde kadınların çalışmasında artış sağlanmış ve kadınların çalışma hayatına katılımları desteklenmiştir.
13. Çok uluslu şirketlerin egemenliği ve özerkliği: Kapitalist üretim sürecinin yaygın hale gelmesi sonucunda, çok uluslu şirketler var olmuş ve zamanla dünya ekonomisinde söz hakları söz konusu olmuştur. Bu tür şirketlerin ulusal yasama organlarının üzerinde, özerk veya bir kısım standart küresel politikalara göre harekete geçme çabası söz konusu olmuştur.
14. Esnek küresel iş bölümü: Uluslararası anlamda üretimin organize edilebileceği şekilde yeni ve esnek bir küresel işbirliği ve görev paylaşımı meydana gelmiştir.

Post-fordist personel rejimi ile esnek çalışma biçimi yaygınlık kazanmıştır. Böylelikle geleneksel işçi tanımlamasının dışına çıkılmış ve kamuda işçiler daha çok var olmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra kadınlarında üretim hayatında rol almalarının önü açılmıştır. Ayrıca büyük işletmelerin yanı sıra küçük işletmeler desteklenmiş ve üretimde daha aktif hale getirilmişlerdir.

### 3.4. Kamu Görevlisi Tanımı ve İstihdam Biçimleri

Kamu görevlisi kavramı, birçok hukuk dalıyla ilgilidir. Buna rağmen Türk Hukukunda tüm hukuk dallarında kullanılmak üzere düzenlenmiş kamu görevlisi tanımına yer verilmemiştir. Kanun koyucu tarafından değişik hukuk dallarında kamu görevlileri ile ilgili birçok hüküm öngörülmüş fakat kamu görevlisiyle ilgili genel bir tanım yapılmamıştır. Örneğin Türk Ceza Hukukuna göre, "765 sayılı Türk Ceza Kanunun 279. maddesinin ilk halinde kanunun uygulanması bakımından "devletin vilayet, nahiye ve kariyelerin nezareti altında bulunan herhangi bir hizmette maaşlı veya maaşsız daimî veya sınırlı süreli görevlendirilenler" memur sayılmıştır (Aydın,2010:111).

Kamu görevlisi, kamu yönetimi kavramında insan unsurunu oluşturmakta olup bir kamu kuruluşuna kamusal işlerin yürütülmesinde atama ya da seçilme yolu ile dâhil edilen kişiye denilmektedir. Kamu görevlisi kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanmıştır. Dar anlamda kamu çalışanı, kamu kuruluşlarında istihdam edilen ve kamu hukuku sistemine dâhil bulunan kişilere denir. Yine dar anlamda kamu çalışanı, memurları ve idari hizmet sözleşmeleri ile çalışan personeli ifade etmektedir (Gözler, 2005: 233). Geniş anlamda

ise hukuksal bağlama bakılmaksızın kamusal alanda devletin tüm birimlerinde çalışan kişileri ifade etmektedir. Bu yönü ile devletin en tepe yöneticisi de dâhil olmak üzere kamuya ait herhangi bir yapının çalışanı kamu görevlisi sayılmaktadır (Günday, 2003: 504).

Kamu personeli devletin her kademesinde istihdam edilebilen ve kamu hukukuna bağlı olarak sınırları belirlenmiş, hizmet sözleşmeleri ile haklarını bilen kişilerdir. Bu kişiler seçme ve seçilme yolu ile kamuya alınır ve işlerin yürütülme aşamasında eğitim ve geliştirme faaliyetlerine katılımları sağlanır.

### 3.4.1. Kamuda İstihdam Biçimleri

Devlet Memurları Kanunu, kamu çalışanlarının belirli bir sınıflamaya tabi tutulduğu ve çalışanları bağlayan yasal düzenlemeleri içeren Kanun'dur. Kamuda temel istihdam esasları bu kanunda belirtilmiş olup 657 DMK' da üç temel istihdam şekli belirlenmiştir.

Bunlar;

- Devlet Memuru
- Sözleşmeli Personel
- Yevmiyeli Personel

1974 yılında yapılan değişiklik ile üç olan istihdam şekli dörde çıkmıştır.

- Memurlar
- Sözleşmeli Personel
- Geçici Personel
- İşçiler

Sürekli işçi grubu kamuda işçi istihdamının ilk grubunu oluşturmaktadır. 190 sayılı KHK'da ve Bütçe Kanunlarında sürekli işçiler şeklinde anlamlandırılsa da bu işçiler belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile işe yerleştirilmektedirler. Sürekli işçiler, memurlar gibi açıktan atanma yolu ile bu göreve getirilir ve birer kadro işgal ederler. Kamuda sürekli işçi istihdamına ilişkin esaslar 190 sayılı KHK'nın 11.maddesinde düzenlenmiştir.

Maddeye göre, kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca, bütçe olanaklarına dikkat edilerek uygun görülebilmektedir. İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı ve İçişleri Bakanlığının vizesine tabi tutulmuştur (www.mevzuat.gov.tr/2022).

İşçi istihdamının ikinci grubunu ise, kamuda yaygın olarak uygulanan geçici işçi istihdamı oluşturmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu'nda geçici işçi kavramına yer verilmemiştir. 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunun 34. maddesinde, geçici işçilerin 12 ayı aşmayan ve 30 günden az olmayan şekilde istihdam edilecekleri ve istihdamlarının kanunda belirtilen kurumların vizesine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır (www.mevzuat.gov.tr/2022).

Devlet Personel İstihdam Dairesi Başkanlığının resmî sitesinde Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe şu şekilde yer verilmiştir (www.dpb.gov.tr/2022):

- Genel bütçe bünyesindeki kamu idarelerine,
- Özel bütçeye sahip idarelere,
- Düzenleyici ve denetleyici konumdaki kurumlara,
- Sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara, kanunlarla kurulan fon ve kefalet sandıklarına, özel kanunlarla kurulan kuruluş ve teşekküller ile hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım alarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarına,
- İştirakler hariç olmak üzere kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseselere, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunan kuruluşlardan sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olanlara,
- İl özel idareleri, belediyeler, bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile bağlı kuruluşlara, müessese ve işletmelerine, kamu kurum ve kuruluşlarına, sürekli veya geçici işçi alımını kapsamaktadır ( https://www.mevzuat.gov.tr).

Tablo 3. Kamu Sektörü İstihdamı

| | Bütçe türü | Toplam | Kadrolu personel | Sözleşmeli personel (7) | İşçi | | Diğer |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Sürekli işçi | Geçici işçi (8) | |
| | Genel toplam- Total | 4.921.046 | 3.005.543 | 565.035 | 1.192.597 | 50.520 | 107.351 |
| Bölüm 1 (3) | Toplam | 3.983.146 | 2.887.338 | 468.746 | 476.161 | 43.550 | 107.351 |
| ) | Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri | 3.277.495 | 2.537.881 | 415.231 | 185.109 | 31.923 | 107.351 |
| | YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri | 309.106 | 235.511 | 26.195 | 46.789 | 611 | 0 |
| | Özel bütçeli diğer idareler | 97.253 | 38.105 | 9.833 | 46.992 | 2.323 | 0 |
| | Düzenleyici ve denetleyici kurumlar | 7.187 | 3.761 | 1.981 | 1.445 | 0 | 0 |
| | Sosyal güvenlik kurumları | 42.880 | 33.557 | 2.411 | 6.911 | 1 | 0 |
| | Döner sermayeler ve kefalet sandıkları | 242.061 | 36.876 | 10.739 | 185.771 | 8.675 | 0 |
| | Diğer kamu idareleri | 7.164 | 1.647 | 2.356 | 3.144 | 17 | 0 |
| Bölüm 2 (3) | Toplam | 198.731 | 8.820 | 70.998 | 116.055 | 2.858 | 0 |
| | 233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler (Bağlı ortaklıklar dâhil) | 95.134 | 3.855 | 41.969 | 46.452 | 2.858 | 0 |
| *f*tablo | Özelleştirme programında yer alan kuruluşlar (4) | 266 | 17 | 60 | 189 | 0 | 0 |
| | Kamu bankaları (5) | 66.286 | 0 | 1.828 | 64.458 | 0 | 0 |
| | Özel kanunu bulunan kuruluşlar (6) | 37.045 | 4.948 | 27.141 | 4.956 | 0 | 0 |
| Bölüm 3 (3) | Toplam | 739.169 | 109.385 | 25.291 | 600.381 | 4.112 | 0 |
| | İl özel idareleri | 11.463 | 4.960 | 759 | 5.020 | 724 | |
| | Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri | 188.756 | 104.425 | 24.532 | 56.411 | 3.388 | 0 |
| | BİT' ler | 538.950 | 0 | 0 | 538.950 | 0 | 0 |

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu Sektörü İstihdam Sayıları (https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/2022)

Kamuya işçi olarak alınacak kişilerde şu şartlar aranmaktadır (www.dpb.gov.tr/2022):

- 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak,
- Reşit olmak,
- Affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak, kamu kurum ve kuruluşlarının özel kanunlarında yer alan özel durumlara sahip olmak gibi şartların arandığı belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra geçici işçi alımlarının duyuruları aşağıdaki durumlarla belirlenmiştir (www.dpb.gov.tr/2022):

- Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi talepleri Türkiye İş Kurumu internet sayfasında duyurulur. Bu talepler Türkiye İş Kurumu tarafından diğer iletişim araçları ile de kamuoyuna duyurulabilir. Talebe yönelik ilan tarihinden itibaren, adaylara en az on günlük başvuru süresi tanınmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının işgücü ihtiyaçlarına göre yapılan başvurularda kişilerin nüfus kayıt sisteminde kayıtlı olan adresleri esas alınmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç talepleri hâlinde, kuraya tabi işgücünde eğitim düzeyi sınırlaması yapılmaksızın ihtiyaç koşullarını sağlayanların tamamı müracaat edebilmektedirler.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının ortaöğretim ve daha yüksek eğitim seviyesindeki işçi ihtiyaçları KPSS puanıyla; ilköğretim ve daha alt eğitim seviyesindeki işçi talepleri ile eğitim şartı koşulu olmadan, kömür ve maden işletmelerinin yeraltı işlerinde çalıştırılacaklara ilişkin taleplere yönlendirilecek aday kişiler noter huzurunda çekilecek kura ile tespit edilmektedirler.

İşçi taleplerine yapılan başvuruda; müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi ve uzman gibi kariyer mesleklerin yardımcıları ve stajyerleri hariç, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümlerine göre (B) grubu kadrolar için yapılan sınav sonuçları dikkate alınmaktadır. Ortaöğretim ve daha yüksek eğitim seviyesindeki işçi taleplerine, ilgili KPSS puan türünden altmış ve üzeri puan almış olanlar müracaat edebilmektedir. Bu şartlarda engelli bireylerin işe başvurabilmesi için KPSS' ye girmiş olmaları yeterlidir; bu kişiler için herhangi bir puan barajı aranmamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına sürekli işçi olarak girmiş olanların, deneme süresi sonunda aynı işte çalışmayı sürdürme isteği hâlinde, aynı tarihli KPSS puanları ile bir başka kamu kurum ve kuruluşunun sürekli işçi talebine başvuruları kabul edilmemektedir. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin işe göndermede öncelikli olanlar başlıklı 5. maddesinde belirtilen adayların KPSS' ye girmesi zorunlu kılınmamıştır. Ayrıca KPSS' de başarılı olmak veya öncelikli gönderme hakkına sahip olmanın işe yerleştirmede tek başına bir hak oluşturmadığı belirtilmektedir (www.dpb.gov.tr/2022).

KPSS kapsamındaki taleplerle ilgili adayların isimleri belirlenirken aşağıdaki şartlar belirlenmiştir (www.dpb.gov.tr):

- Ortaöğretim ve üstü taleplere başvuruda KPSS puanıyla başvuru yapan ve talep şartlarına uygun aday bireyler arasından, en yüksek KPSS de alınan puan üstünlüğü sırasına göre açık iş sayısının üç katı aday belirlenmesi,
- Öncelik hakkına sahip olarak başvuran adaylardan talebin karşılanmasına yönelik koşullara uygun olanlar arasından öncelik hakkı sahipliğine ilişkin belgenin tarihi esas alınarak ve eski tarihli belgelerden başlanmak suretiyle açık iş sayısının üç katı aday belirlenmesi,
- Sürekli işçi statüsünde istihdam edilecek, müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi, uzmanların yardımcı ve stajyerlerine yönelik talepler için, en yüksek KPSS puanından başlanmak üzere açık iş sayısının beş katı, ayrı listeler hâlinde kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

Kamu kurum ve kuruluşları işe alımı yapılacak kişiler, Türkiye İş Kurumu tarafından belirtilen listelerdeki aday işçiler içerisinde uygulanacak sınav ile tespit edilir. Sınav; yazılı, sözlü veya her iki yöntem uygulanarak, uzmanlık alanına göre bilgi ve becerilere ilişkin konulardan oluşmaktadır. Sınav, kamu kurum ve kuruluşlarınca, Türkiye İş Kurumu tarafından ilan edilen listelerin ulaşmasını takip eden otuz gün içinde hazırlanmaktadır. Sınav gün, saat ve yeri, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, Türkiye İş Kurumunca bildirilen listelerde yer alan adaylara, sınav gününden en az beş gün önce ellerine ulaşacak şekilde iadeli taahhütlü posta ile tebliğ edilmektedir. Uygulanan sınav neticesinde, asıl ve yedek listelerin tespiti yapılır. Sınav sonuçları, sınavın bitimini takiben yedi gün içinde istekte bulunan kamu kurum ve kuruluşlarınca herkesin görebileceği bir yere asılmak, varsa internet sitesinde ilan edilmek suretiyle ilan edilmektedir. Sınav sonuçları adaylara ayrıca yazılı olarak ilan edilir. Başarılı olan adayların sonuçları iadeli taahhütlü posta ile kişilere iletilmektedir (www.dpb.gov.tr/2022).

# 4. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE GEÇİCİ PERSONEL / TAŞERONLUK SİSTEMİ

## 4.1. Geçici Personel, Alt İşveren ve Taşeron Kavramları

Kamu personel sisteminde geçici işçiliğe hizmet alımı veya taşeron karşılığında çalıştırılan personel örnek gösterilebilir. 657 sayılı DMK' da geçici personel şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Cumhurbaşkanlığınca belirlenen görevlerde, belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan çalışanlardır."

İşveren ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine göre sigortalı işçileri çalıştıran ve 1475 sayılı İş Kanunu'nda; "… Bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan…" tanımları ile "İşveren, işçiden sözleşmede belirtilen işin görülmesini talep etme ve en üst düzeyde talimatla görev verme hak ve yetkisine sahip bireydir." Şeklinde tanımlanmıştır (Eyrenci & Taşkent& Ulucan; İstanbul 2017: s.29).

Asıl işveren tanımı birçok kanunda yer almaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun, tanımların yer aldığı 2. maddesinde asıl işveren ve alt işveren arasındaki ilişkiye dair düzenleme var ise de asıl işveren kavramı net olarak Alt İşveren Yönetmeliğinde tanımlanmıştır. Yönetmelikte asıl işveren "İşyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işleri veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işleri diğer işverene veren, asıl işte kendisi de işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiyi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar" olarak tanımlanmıştır (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927).

Orhan Hançerlioğlu' na göre, taşeron bir görevi belli sürede belirli bir fiyata üzerine alan, ikinci bir müteahhittir (Hançerlioğlu,1997:173). Endüstri ilişkileri sözlüğüne göre taşeron; yalnız veya birkaç işçi ile götürü olarak bir yapı işini üzerine alıp çalışan ikinci derecedeki müteahhittir (Önsal,2011:248). Müteahhit yüklenici demektir. Yüklenici yapım veya ticaret ile ilgili bir işi başkası adına üstüne alan kişi olarak tanımlanmaktadır (Püsküllüoğlu, 1997:1192). Fakat sonradan gerek yapım işi gerekse ticaret ile ilgili olsun iş yerinde işlerin tümünü veya bir kısmını üstlenen yüklenicilere taşeron denilmeye başlanmıştır (Göker, 2012:8).

4857 sayılı İş Kanunu'nda taşeron yerine "alt işveren" adı kullanılmaktadır. Yine bu kanunun 2. Maddesine göre: "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 işe aldığı işveren arasındaki ilişkiye asıl işveren- alt işveren ilişkisi denilmektedir. Alt işveren ise sözleşme tabanlı belirli bir işi veya hizmeti işveren adına yapan kişidir. Taşeron işverenin işe yerleştirdiği işçiye ise taşeron işçi denilmektedir (Suğur, 2012:218).

Taşeron işçilik veya taşeron çalıştırma uygulamasının çalışma hayatına girişi oldukça eskidir. 1980'lerden itibaren sosyal politika anlayışı yerini neoliberal politikalara bırakmış yeni ekonomik paradigmalar devleti her alanda olduğu gibi kamu alanında da küçülmeye yöneltmiş ve özelleştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Bu anlamda özelleştirmeler kamuda istihdamın küçülmesi anlamını taşımaktadır. Küçülme ile birlikte istihdamın azaltılması ve sınırlandırılmasına yönelik politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalardan bir tanesi de kamuda taşeron işçi çalıştırılması politikasıdır (Kaya, 2015:25).

Taşeron çalışma, dışsal anlamda niceliksel anlamda esneklik olarak da adlandırılan bir esnek çalışma şeklidir. İşe yerleştirmede ve işine son vermede, belirsiz süreli hizmet sözleşmesi ile çalışma yapmak yerine taşeron (veya diğer atipik çalışma ilişkileri) çalışmada esnekliğe sahip bir çalışmayı göstermektedir. Bu durum örgütlerin piyasa koşullarına göre çalıştırdıkları işgücünün sayısında ihtiyaç duyduğu alanlarda çözüm odaklı çalışmalar yapabilmesi anlamını taşımaktadır (Taşoğlu ve Limoncuoğlu, 2010: 78-79).

İstihdamda esneklik uygulaması, ucuz işgücü yaratmak ve kadrolu çalışan sayısının azaltılması amacını taşımaktadır. 1980'li yıllardan itibaren devlet yöneticileri, işsizlik sorununun yapısal anlamda çözüme kavuşturulması yerine geçici çözüm yolu olarak taşeron çalışanlar ile giderilmesi yolu ile teşvik edilmiştir. Bu dönem ile birlikte iş sahibi olamayan kesim günümüzde hizmet satın alma olarak isimlendirilen çalışmalar neticesi ile kadrolu olarak görev almasalar bile geçici olarak kamudan hizmet satın almış firmalar çatısı altında işe alımları gerçekleşmiştir (Koç, 2001: 3). Taşeron uygulaması kamuda ilk olarak KİT'lerde hizmet alımı şeklinde uygulanmaya başlanmış, KİT'lerde eleman

alamama sıkıntısının aşılması ve ekonomik olarak maliyetleri en aza indirmek için alt işveren uygulamasına geçiş yapılmıştır (Özveri, 2014: 36).

1980'lerden itibaren üst üste gelen neoliberal etkilerle taşeron çalışma yaygınlık kazanmış ve sadece Türkiye'de değil aynı zamanda Almanya ve Hollanda'da işletmelerin çoğu İsviçre, Fransa ve İrlanda da ise yüzde 40'ı taşeron işçi çalıştırmayı tercih etmişlerdir. Örneğin 1990'lı yıllarda İngiltere'de temizlik ve güvenlik hizmetlerinde ihale yöntemi kullanarak dışardan hizmet alımı zorunluluğu ile taşeron çalışma hız kazanmış ve bu yöntem diğer sektörlerde uygulanmaya başlamıştır (Parlak ve Özdemir, 2011:24).

Taşeron çalışma Türkiye'de son yıllarda geniş bir alana yayılmış ve bununla birlikte toplu çalışma şekillerinde birtakım problemlere neden olduğu görülmüştür (Çelik, 1993; 163). Örneğin, pratikte bazı işverenlerin işi kısımlara ayırarak, belirlenen birtakım işleri alt işveren yolu ile yaptırmaya çalıştıkları, bazen de bütün işi bu yolla dağıtarak kendilerinin işletmelerinde hiç işçi çalıştırmadıkları görülmüştür (Taşkent, 1996:27).

Taşeron çalışma şeklinin ihtiyaç duyulan esnekliği getirdiği düşünülse de bazı kesimler için bu çalışma şekli neoliberal düzenin birikim politikasının istihdam şekli olarak tanımlanmıştır (Kaya, 2015: 259). Türkiye'de neoliberal politikaların görünümü özellikle tarımdaki sorunlar ve özelleştirmeler nedeniyle işsizlik, işçi haklarının yok sayılmaya başlaması, emek piyasalarının esnekleştirilmesi, sınırsızlık ve güvensiz çalışma haline dönüşmesi, sendikasız çalışma, taşeronlaşma gibi güvencesiz çalışma şekillerinin yaygın hale gelmesinde etkili olmuştur (Ulukan ve Yılmaz, 2016: 89).

Kamu mevzuatındaki değişiklikler ile taşeron çalışma yani dışarıdan emek satın alma ön plana alınmış kamu kurumlarında yemek, temizlik ve güvenlik hizmetleri en çok hizmet alımı yapılan sektörler haline gelmiştir (Yücesan Özdemir, 2010: 11-15; Bilgin vd. 2015:22).

Yoğun emeğin var olduğu sektörlerde birim maliyeti artıran en etkili öğe işgücüdür. İstihdamı sağlanan emek sabit maliyetinin azaltılması için talep değişikliklerine karşın taşeron istihdamı daha çok tercih edilmekte ve talepte kısıtlamalara gidildiğinde işten çıkarmalar görülmektedir. Ayrıca, taşeron istihdamının görüldüğü sektörlerde istihdamda denge durumu oluşturulamadığı için işletmelerde çalışma koşullarında güçlükler yaşandığı fark edilmiştir (Koç, 2001: 8; Şafak, 2004: 111).

Örneğin, taşeronlaştırmanın iş güvencesini yok saydığı, ücretleri baskı altına aldığı ve çalışanı sendikal anlamda eksik bıraktığı söylenebilir. Çalışanlar patronal bir anlayışla iş yeri ile ilişkilerini yürütmekte bu da endüstriyel ilişkilerde gerilemeyi ifade etmekteydi. Yine taşeron firmalar birden çok kolda faaliyetlerini sürdürürken çok sayıda işletmede kısa zamanlı faaliyetlerde bulunup kaybolmaktalardı. Bu nedenle bu şirketlerde çalışanların örgütlenmesi ve sendikal anlamda temsil etmek mümkün olmamaktaydı (Atılgan, 2013: 112). Ayrıca taşeron işçiler diğer kadrolu işçilere nazaran daha ağır işlerde çalıştırılıyor iş güvenliği kuralları hiçe sayılıyordu. Sözleşmeleri kısa süreli, ücretleri asgari ücret ve sosyal güvenceden yoksun bir şekilde istihdam edilmektelerdi (Suğur, 2012: 218-219).

Taşeron çalışma konusunda DİSK Genel-İş Sendikası Araştırma Merkezi Aralık 2021 "Genel İşler İşkolunda İstihdam Raporu" verilerine göre: Belediye ve belediye şirketleri tarafından yapılan tüm hizmetler ile özel sektörde genel temizlik, genel işler işkolunda çalışan işçi sayısının 876 bin 149 olduğu ifade edilmiştir. Raporda genel işler işkolunda genç işçi olarak tabir edilen kesimin arttığı ifade edilirken, çalışanların yüzde 60'ının 25-35 ve 35-44 yaş arasında olduğu ortaya belirtilmiştir. Genel işler işkolunda 35-44 yaş aralığında 312 bin 505 kişi, 45-54 yaş aralığında 244 bin 193 kişi, 25-34 yaş grubunda ise 198 bin 358 kişi istihdam edilmiştir. Genel- İş Sendikası raporuna göre genel işler işkolunda sendikalı işçi çalışan sayısı 465 bin 590 iken, toplu sözleşme kapsamında işçi sayısı 346 bin 235'tir. Genel işler işkolunda toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranı yüzde 40,6'dır. Yine aynı rapora göre Türkiye'deki genel kamu istihdamı hakkında genel bilgi verirken, toplam istihdam içinde kamu istihdamının en düşük olduğu OECD üye ülkelerinden birinin Türkiye olduğu tespit edilmiştir. Türkiye'de toplam istihdamda kamunun istihdam oranı yüzde 13 iken, rapora göre bu oran OECD ülkelerinde yüzde 17,91 olarak raporlarda belirtilmiştir (https://www.genel-is.org.tr/emek-arastirmalari/2022).

Kamusal alanda taşeron çalışma uygulamasının yaygın hale gelmesindeki nedenler şu şekilde sıralanabilir (Koçel,2011:385; Saklı,2013:126):

- Taşeron işçi çalıştırılarak hizmetlerin daha ucuza mal edilebilmesi,
- Devlet kadrolarındaki artışın önüne geçilebilmesi,
- Kamu çalışanı düşüncesinde verimliliğin mümkün olmaması,

- Kamuda istihdam modellerinin istenilen ölçüde esnetilememesi,
- Alanında uzman işletmeler vasıtası ile hizmet etkinliği ve kalitenin artmasının sağlanması.

Türkiye'de giderek yaygınlaşan taşeron çalışmanın yanı sıra mevzuat değişiklikleri ile sözleşmeli personel, geçici, taşeron, part time, mevsimlik işçi gibi çalıştırılma şekillerinin sayısı da artmıştır. Kısmi çalışma ve esnek çalışma modelleri işçiler için güvencesiz çalışma ortamının yaratılması izin, ücret, mesai gibi konularda hak kaybına neden olmuştur.

### 4.2. Taşeron Çalışmanın Yaygınlaşması ile Ortaya Çıkan Sorunlar ve Yasal Düzenlemeler

Neoliberal politikaların etkilerinin görüldüğü 1970'li yıllarda çalışma hayatında yer edinen esnek çalışma biçimi ve bunun uygulamada şekli olan taşeron sistemin yaygınlaşması endüstri ilişkileri noktasında da işçiler tarafından olumsuz bir durum olarak karşılanmıştır. Giderek ağırlaşan çalışma şartları insan onurunu rencide edecek boyutlara kadar ulaşmıştır. Bu nedenle işgücü piyasasındaki olumsuz şartların iyileştirilmesi ve daha insancıl çalışma şartlarının belirlenmesi amacı ile 2000'li yılların başından itibaren ILO tarafından, "Decent Work" yani "Düzgün İş" kavramı ortaya atılmıştır. ILO'ya göre düzgün iş; "iş yaşamında bireylerin özlük haklarının güvence altına alındığı, ideal bir mali durum ve sosyal güvencenin oluşturulduğu üretken bir iştir" (ILO, 1999b: 2). Ayrıca çalışma koşullarının daha insani şartlarda bulunması anlamında ifade edilen Decent Work, Türkçe' ye saygın iş, onurlu iş, adam gibi iş, korunmuş iş, insan onuruna yaraşır iş olarak çevrilmiştir (Başbuğ, 2012: 113). Tanımdan anlaşılacağı üzere kadın erkek eşitliğinin ön planda tutulduğu, özgürlükçü, güvenliğin ve saygınlık şartlarında insan onuruna yaraşır bir istihdam şekli vurgulanmıştır. İstihdamın her şeyden önce insani boyutunu öncelik edinmiş ve bu doğrultuda insani olarak kabul edilebilir özellikler taşıyan istihdamın gerçekleşmesi hedeflenmiştir (Rodgers, 2007: 25).

Yine ILO' ya göre düzgün iş, insani çalışma koşullarını içinde barındıracak şekilde yapılandırılarak sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği, temel çalışma hakları ve sosyal ilişkiler konularında çalışma hayatını farklı yönleri ile bütün halinde ele alır ve değerlendirir. Bu değerlendirme ile farklı boyutların birbirine etkileri bir bütün olarak ele alınmaktadır (Ghai, 2002: 2).

İnsancıl çalışma koşullarının sağlanması amacı ile Türkiye'de taşeron işçi uygulaması konusunda işçi ve işveren tarafı ilgilendiren konularda önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu noktada devlet, taşeron işçi ve kurumlar arasında sosyal ve mali haklar konularındaki uyuşmazlıklarda müdahale etme yetkisi ile iki esas amaç üstlenmiştir. Birincisi, endüstri ilişkilerinde "yasal çerçevenin" çizilmesi, ikincisi ise toplumda "sosyal denge" nin sağlanmasıdır. Bu anlamda devlet yasama, yürütme ve kontrol gibi geleneksel argümanlarını kullanarak ekonomik ve sosyal politikalar yolu ile hem endüstri ilişkilerinin şekillenmesi hem de ekonomik ve sosyal denge sürecinin oluşturulup güvence altına alınmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yürütmelidir (Mahiroğulları, 2000: 159). Bu kapsamda yasal düzenleme adımlarından bir tanesi 11.04.2014 tarih, 6552 sayılı torba yasa düzenlemeleridir. Bu yasa kapsamında taşeron işçilerin iş sözleşmeleri ve sendika haklarına yönelik etkili çalışmalar yapılmıştır. Kamuda çalışmakta olan taşeron işçiler, sendika altında örgütlenerek işvereni ile hakları konusunda uygulamada sıkıntılar yaşıyordu. İşçiler toplu iş sözleşmesi imzalamış olsalar bile mali anlamda hizmet alımı sözleşmesi dışında başka bir hak elde edemiyorlardı. 22.01.2015 tarihli Resmî Gazete' de yayınlanmış olan "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklı Fiyat Farkının Ödenmesine İlişkin Yönetmelik" sayesinde taşeron işçileri temsil eden işçi sendikası ve taşeron adına yetkili işveren sendikası ile yapılan görüşmeler sonucunda toplu iş sözleşmesinden doğan işçilik farklarında kamu kurumu tarafından işçilere ödenmesi imkânı sağlanmıştır (Yadigarbügün, 2020:27).

Taşeron işçilere yönelik yapılan yasal düzenlemelerden bir tanesi de kıdem tazminatı konusunda olmuştur. Bu konuda önemli adımlar atılmıştır. 6552 sayılı Torba Kanunu'nun 8. Maddesi gereğince çıkarılan yönetmelik ile kamu sektöründe çalışan taşeron işçilerin kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşları sorumlu tutulmuş, ilgili tazminatın ödeneceği usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu sayede kıdem tazminatı ile ilgili sorun ortadan kalkmış ve işçiler açısından güvenceli çalışma dönemine kavuşmuştur (Aktürk,2015:227). Yine bu kanunla işçilere yapılan ödemelerin asıl işverenlerce yapılıp yapılmadığı, yıllık izinlerinin kullandırılıp kullandırılmadığına dair konularda da denetleme zorunluluğu da getirilmiştir (Aydın, 2015:9).

Son olarak hizmet alımına dayalı olarak çalıştırılan taşeron personel uygulaması 2017 yılı 696 sayılı KHK ile son bulmuş KHK 5. Maddesine göre kamuda taşeron işçi olarak

çalışan işçilere kadrolu çalışma hakkı doğmuştur. Bu süreç 2018 yılı Nisan ayı itibarı ile işçilerin durumunun sözleşmeli veya sürekli işçi statüsüne kavuşması ile neticelendirilmiştir. 375 sayılı KHK geçici 23. Maddesi gereğince idareler tarafından sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçilerin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde, geçişten önce taşeron işçileri ilgilendiren ve Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmış toplu iş sözleşmesi hükümleri esas alınmıştır. Kadro sürecinden sonra iş sözleşmesi ile sonraki 2,5 yıllık sürede geçerliliğini sürdürecek hakların neler olduğu belirlenmiştir (Sayan, 2018: 57-58).

Taşeron çalışma sistemi ucuz, güvencesiz işgücü oluşturmak amacı ile oluşturulmuş ve çalışanlar açısından insani koşullar taşımayan bir çalışma modeli olarak algılanmıştır. Bazı uygulama örnekleri de bu algıyı doğrulayan nitelik göstermektedir. Bu nedenle mevcut taşeron işçi uygulamalarına yönelik yasal düzenlemeler yapılması gerekli hale gelmiştir. Bu yasal düzenlemeler işçi ve işveren sorunlarının çözümü için birer basamak olma özelliği taşımıştır.

Zayıflayan ekonomik yapının, işsizliğin ve üretimin kurtarıcısı olarak düşünülen taşeron çalışma, beraberinde sendikasız, güvencesiz ve hak yoksunu bir çalışma şekline dönüşmüştür. Ayrıca işsizliğin önlenmesinde geçici çözüm olarak kamuda taşeron işçi istihdamının artması, istihdam güvencesi sağlanması çalışmalarına ağırlık verilmesine neden olmuştur. Yapılan yasal düzenlemelerin sosyal güvence amacı ile yapılırken ücretlendirme, istihdam güvencesi, sosyal haklar ve verimlilik açısından uzun dönemde iyileştirici etkisi olup olmayacağı kapsamlı olarak ele alınmalıdır.

### 4.3. 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Taşeron Düzenlemesi – Sürekli İşçi (4/D) Kadrosuna Geçiş Süreci

Yıllar içerisinde kamu ve özel sektörde artan taşeron personel sayısı beraberinde birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Örneğin, Kaya'nın 2015 yılında yapmış olduğu "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği" adlı çalışmasında kadrosuz çalışmanın sorunları içerisinde iş güvencesinin olmaması, ücret düşüklüğü, ayrımcılık ve dışlanma, maaşların ödenmesinde sorunlar, fazla çalıştırılma, yıllık izin kullanamama, başka işlerin yaptırılması ve çalışma şartlarının ağır oluşu en önemli sorunlar olarak tespit edilmiştir (Kaya, 2015: 257-267).

Sorunların çözümünde müjde olarak verilmiş olan taşeron düzenlemesi ile 450 bin işçinin kadroya alınacağı ve geçiş işlemlerinin geçmişte kazanılmış kıdemlerle birlikte yapılacağı belirtilmiştir. Ancak düzenlemenin detayları ortaya çıktığında bu düzenlemeden sadece kamuda çalışanlarının yararlanabileceği anlaşılmıştır (Çolak, 2017: 1011).

696 sayılı KHK düzenlemesi kapsamında sürekli işçi kadrosuna geçiş koşulları şu şekilde belirlenmiştir (Yadigarbütün, 2020:35):

- 04.12.2017 tarihi itibarı ile aktif görev yapıyor olmak,
- 657 sayılı kanunun 48/A maddesinde (Resmî Gazete 1965: 12056) Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum olmamak, alt bentte yer alan suçlardan mahkûm olmamak, yine alt bentte belirtilmiş görevini sürekli yapmasına mani bir durumun olmaması, askerlik yapma durumuna dair koşulları sağlıyor olmak, güvenlik soruşturması kapsamında arşiv araştırması gerçekleştirilmiş olmak,
- Yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı almak için hak elde etmemiş olmak,
- Görev yaptığı döneme ait taşeron işçinin açtığı davalar ve icra takiplerinden vazgeçmiş olması,
- Bu maddede tanınan haklar karşılığında herhangi bir alacak ve hak talebinde bulunmayacağını, haklardan feragat ettiğine dair yazılı beyan vermek,
- Planlanan ve uygulanan yazılı, sözlü sınavda ya da uygulamalı sınavda başarı elde etmek,
- Bu fıkranın yürürlüğe girmesinden itibaren 10 gün içerisinde idarede hizmet alım sözleşmesinin yapılmış olduğu birime sürekli işçi kadrosunda istihdam edilmek amacı ile yazılı şekilde müracaatta bulunmak,

Düzenleme incelendiğinde geçiş sürecinin sadece kamu sektörü çalışanları için geçerli olduğu tespit edilmiştir. Böylelikle 5018 sayılı yasanın (2) sayılı cetvelinde bulunan özel bütçeli kuruluşlar sürece dâhil edilirken, yasa bünyesinde olmayan ve 696 KHK' deki listede de yer almayan özel bütçeli kuruluşlar kapsam dışı tutulmuştur. Böylelikle içlerinde Anadolu Ajansı, TRT, Ziraat Bankası'nın da bulunduğu 26 özel bütçeli kuruluş ile bu kuruluşlara bağlı taşeron işletmeler tarafından çalıştırılan işçiler kapsamın dışında bırakılmıştır. Yine Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) de kapsam dışında kalmıştır.

KİT'lerin kapsam dışı tutulması demek farklı kuruluşlarda çalışan 50 binin üzerindeki işçinin değişikliklerin dışında tutulması anlamına gelmektedir. Bu işletmelerden bazıları,, Çay-Kur, BOTAŞ, Et ve Süt Kurumu, Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü ve bağlı ortaklıklar, DMO, TİGEM, Eti Maden İşletmeleri, PTT A.Ş., Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Makine ve Kimya Endüstri, TPAO, TCDD ve bağlı işbirlikleri, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş., Sümer Holding A.Ş., Gayrimenkul Anonim Şirketi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., İller Bankası, Basın İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Sulama Birlikleri, TÜRKSAT, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, TOKİ (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı), Türkiye Halk Bankası gibi işletmelerdir ( Uğurlu, 2018: 8-9).

Sadece merkezi bütçede yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının denetleme ve düzenleme kuruluşlarının, özel bütçeli idarelerin çalışanları olan 450 bin taşeron işçinin bu yasal düzenlemeden faydalanabileceği belirtilmiştir. Kadroya geçişte yaş ve eğitim şartı gibi kriterler belirtilmemiş 4 Aralık 2017 tarihi itibarı ile çalışıyor olması koşulu ile bu tarihten itibaren belirtilen koşullara sahip çalışanların SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) belgelerinin inceleneceği ve emekliliği dolan işçilerin kadro kapsamı dışında bırakılacağı belirtilmiştir (Özdemir, 2018: 267).

Taşeron işçilerin geçici statüde yer almaları, kendilerini herhangi bir kuruma ait hissedememeleri ve bununla birlikte güven ortamının oluşmaması taşeron sorunları olarak ortaya çıkmıştır. Sorunların çözümü noktasında yasal düzenlemeler yapılması ihtiyaç haline gelmiş ve son yasal düzenleme olarak da 24 Aralık 2017 tarihinde 696 sayılı KHK yürürlüğe girmiştir.

Bu kanun ile kamuda taşeron işçi istihdamı önemli derecede sonlandırılmış ayrıca var olan sorunların çözümü noktasında ciddi anlamda iyileştirmeler söz konusu olmuştur. KİT' lere bakıldığında azımsanmayacak oranda çalışan taşeron işçi olduğu bilinmektedir. Bu anlamda KHK kapsamında alınmayan çalışanlar ile kadroya geçirilen işçiler ayrıma maruz bırakılmış ve sürekli işçi statüsü ile elde edilen haklar anlamında taraflar karşı karşıya bırakılmıştır.

### 4.4. Kadroya Geçiş ile Birlikte 10 Nolu İş Kolu ve Toplu İş Sözleşmesi Hükümleri

Kadroya geçiş işlemleri tamamlanmış işçiler için idareler tarafından uygulanacak şekilde Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan Toplu İş Sözleşmesinde yer alan ücret, sosyal ve mali haklara ilişkin hükümlerin 31.10.2020 tarihine kadar uygulanmasına devam edilmiştir. Bununla özel şirket bünyesinde çalışan taşeron işçilerin kamuya geçirilmesinde mevcut kadrolu işlerle ücret ve hak eşitliği düşünülmemiş ve bütün taşeron işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları mümkün olmamıştır. Buna göre toplu iş sözleşmesinde 4+4 olarak belirtilen ücret artışı oranı enflasyonun altında kalmış, mali ve özlük hakları açısından taşeron çalışma zamanında imza altına alınmış iş sözleşmesi hükümlerine göre işçiler mağduriyet yaşamışlardır (Özmen, 2017:47).

Merkezi idarelerde kadroya geçirilen işçiler için uygulanan toplu iş sözleşmesi yürürlük tarihi 31 Ekim 2020' ye kadar devam etmiş yerel idarelerdeki kadroya geçen işçiler için uygulanacak toplu iş sözleşmesi hükümleri de 30 Haziran 2020 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. Toplu iş sözleşmesinde ilan edildiği üzere işçilere yapılacak %4' lük zam yapılmasına 1 Ocak 2018 tarihinde karar verilmiş, ancak geçiş sürecinin tamamlanması Nisan ayını bulduğu için 2 Nisan 2018 tarihinde uygulanabilmiştir. Bu da hak kaybına neden olan bir durum olmuştur. Temmuz 2018'den itibaren tüm işçilere yapılacak ücret artışı %4 olup bu artışlara Ocak 2019, Temmuz 2019'da da devam edilmiştir. Yerel idarelerdeki şirketlere geçişi yapılan işçilere Yüksek Hakem Kurulu (YHK) sözleşmesinden kaynaklı son ücret artışı Ocak 2020'de yapılmış, merkezi idarelerdeki kadrolara geçiş işlemi uygulanan işçilere ise Temmuz 2020 ayında son olarak %4 ücret artırımı gerçekleştirilmiştir. Bu da yerel kuruluşlarda görev yapan işçilere uygulanacak olan toplu iş sözleşmesinin 30 Haziran 2020, merkezi idarelerdeki işçilerin sözleşmelerinin 31 Ekim 2020 tarihinde sonlanması sonucu ortaya çıkan bir durumdur (Bakır, 2018:14).

2020 yılına kadar işçiler için ödenecek sosyal ve mali haklarda herhangi bir zam gerçekleştirilmemiş tüm işçiler yıllık 10 günlük alacakları karşılığında ikramiyelerini almışlardır. Yemek, çocuk, eğitim yardımı, yakacak yardımı gibi ek sosyal hak meblağları ise taşeron şirkette çalışan ve toplu iş sözleşmesine tabii olan işçilerle aynı oranda bırakılmıştır. Yine Yüksek Hakem Kurulu (YHK) ile karara bağlanmış başka bir durumda işçinin iş sözleşmesinin kanunda belirtilen şartlara göre sona erdiğinde, kıdem

tazminatlarının ödenmesi hususudur. Bu konuda "Her tam hizmet yılında 35 gün, işçinin işverenin işini yaptığı sırada iş kazası ya da meslek hastalığı sonucu ölümünde 40 günlük ücreti karşılığında kıdem tazminatının ödenmesi" öngörülmüştür. Düzenleme dâhilinde "kadroya geçen taşeron işçilere belirtilen 10 günlük ikramiyenin dışında, 2 maaş tutarı karşılığında 52 günlük ikramiye" ödeneceği kararlaştırılmış ve bu ödemenin yılda 2 taksit şeklinde ödeneceğini, işçinin mevcut aldığı maaşa istinaden hesaplanacağı görüşü sunulmuştur (Yadigarbütün, 2020:44).

Sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçiş ile taşeron firmada sahip olunan sosyal ve mali haklar konusunda yeni toplu iş sözleşmesi ile olumlu yönde gelişmeler yaşanmıştır. Fakat işçiler çalıştırıldıkları kurumlarda hâlihazırda çalışan işçilerle aynı toplu iş sözleşmesine bağlı çalışmış olsalardı daha iyi bir durumda olacaklardı (Bakır, 2018:19). Yeni dönem toplu iş sözleşmesi Ocak 2021 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmiş ve önceki toplu iş sözleşmesi hükümlerinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre örneğin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında 10 nolu iş kolunda çalışan ve sürekli işçileri ilgilendiren toplu iş sözleşmesine göre bir işçinin haftalık çalışma süresi 45 gün olarak belirlenmiş, bu sürenin üzerinde yapılan çalışmalar fazla çalışma sayılmıştır. Fazla çalışmalarda her bir saat fazla çalışma için verilecek ücretin, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının %60 yükseltilmesi sureti ile ödenmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatili günlerinde çalıştırılan işçilere o gün için toplam 3 (üç) günlük ücret (Çalışmadan hak ettikleri bir günde dâhil) olmak üzere ödenmesi kararlaştırılmıştır. Değişen toplu iş sözleşmesinde yıllık izin, ücretsiz izin, kıdem ve ihbar tazminatı, ücret ve zamlar, ilave tediye ve ikramiyeler, yol ve yemek yardımları, sosyal yardımlar, giyim yardımı, iş primi, ek ödemeler, doğum, evlenme ve ölüm yardımları ve sağlık yardımları konularında da değişikliğe gidilmiştir. Yıllık izinlerde işçinin toplu iş sözleşmesinin geçerli olduğu iş yerinde işe başladığı gün dikkate alınarak en az bir yıl çalışmış olan işçiye yıllık izin verilebileceği ve bu kapsamda 1-5 yıl arası hizmet süresi olan işçiye 20 iş günü, 5-15 yıl arası hizmet süresi olan işçiye 24 iş günü ve 15 yıldan fazla hizmet süresi olan işçiye 28 gün yıllık izin hakkı verilmiştir. Ücretli mazeret izinleri işçinin veya çocuğunun evlenmesi halinde 3 gün, işçinin ana, baba, eş veya çocuklarından birinin ölümü halinde 3 gün, işçinin eşinin doğum yapması halinde 5 gün, işçiye evlat edinmesi halinde 3 gün, yangın sel, deprem gibi doğal afetlere uğrayan işçiye 5 güne kadar ücretli

mazeret izni hakkı verilmiştir (T.C. Mülga Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Öz Büro- İş 1. Dönem Toplu İş Sözleşmesi, 2021: 16-19).

İşçilerin en az %60'ın altında engelli veya süreğen hastalığı olan çocuğunun tedavi edilmesinde, hastalık raporuna bağlı ve hanede çalışanlardan sadece biri tarafından kullanılması kaydı ile bir yıl içerisinde toptan veya bölümler halinde on güne kadar ücretli izin hakkı tanınmıştır. Ayrıca iş sözleşmesinin 23. maddesinin (a) bendinde "*İşçilere talepleri doğrultusunda meşru mazeretlerine istinaden bir yılda 45 güne kadar ücretsiz izin verilebilir"* hükmüne yer verilmiştir. Yine aynı maddenin (b) bendinde *"kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli işçi kadrolarında çalışan işçilere; bakmaya mecbur olduğu veya işçi refakat etmediği takdirde hayati tehlikeye girecek, anne, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması hallerinde bu hallerin hekim raporu ile belgelendirilmesi şartı ile istekleri üzerine en çok 6 (altı) aya kadar ücretsiz izin verilebilir. Eğer aynı şartlar devam ediyor ise talep doğrultusunda bir katına kadar uzatılabilir."* hükmüne yer verilmiştir. Kadın işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 74. maddesine göre 6 aya kadar ücretsiz izin verilir. İşçinin talebi ve işverenin oluru halinde bu süre 6 ay daha uzatılır. Sözleşme kapsamına zam konusunda birinci ilk altı ay için %12 (on iki) oranında zam yapılması, birinci yıl ikinci altı ay için %5 oranında zam yapılması kararı alınmıştır. İkinci yıl ilk altı ayında %5, ikinci yıl ikinci altı ay da %5 oranında zam yapılması kararına yer verilmiştir. Toplu iş sözleşmesinde ilave tediye ve ikramiye ödemeleri konusunda da değişikliğe gidilmiştir. Buna göre işçilere 6772 sayılı Kanun hükümlerine göre Cumhurbaşkanının tespit ettiği günlerde ilave tediye ödenir. İş sözleşmesinin birinci yılında 30 günlük ücretleri tutarında ikramiye ödemesi yapılır ve bu ödeme 15 günü şubat ayı 15 günü ise temmuz ayında olmak üzere iki parça halinde ödenir. Bu ödeme toplu iş sözleşmesinin ikinci yılında ise işçilere 40 günlük ücretleri tutarında olacak şekilde ödenir (Öz Büro- İş 1. Dönem Toplu İş Sözleşmesi, 2021: 16-19).

İkramiyelerin ödenmesinde kıstelyevm usulü uygulanır ve ücretsiz izin günleri hesaba katılmamaktadır. Yemek ücretlerinin de 29. maddeye göre sözleşmenin birinci yılında birinci altı ayında brüt 11,80 TL/Gün; birinci yıl ikinci altı ayında ise brüt 12,39 TL/Gün olarak ödenmesi kararlaştırılmıştır. Yine sözleşme kapsamında yapılan bir diğer değişiklik de birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi ile Ocak 2021 toplu iş sözleşmesinde işçi ücretlerine yansıyan bir diğer ödeme kalemi olarak ortaya çıkmıştır. Birinci altı

ayında her ay brüt 392,00 TL/ay; birinci yıl ikinci altı ayında 411,60 TL/ay olarak birleştirilmiş sosyal yardım ödemesi yapılmaktadır. Bu yardımların iş sözleşmesinin ikinci yılı birinci ve ikinci altı aylarında ücret zammı oranında artırılarak uygulanması kararı alınmıştır. İş primi ödemesi de işçilere yeni toplu iş sözleşmesi ile verilen haklardan birisidir. Bu ödemenin, işçilere hiçbir ödemeyi etkilememek ve müktesep hak sayılmamak kaydı ile fiilen çalıştıkları günlük brüt çıplak ücretinin %13 (on üç)'ü tutarında ödenmesi kararlaştırılmıştır. Yine yılda bir defaya mahsus olmak üzere mayıs ayında 885,11 TL ek ödeme yapılacak ve bu ödemenin ödendiği döneme kadarki ücret zamları (%12 hariç) oranında arttırılarak ödenecektir. Yine ek ödeme koşulları ile aynı şartlara haiz olan 01.01.2021 yılından itibaren uygulanmak üzere brüt 7,00 TL/ay oranında hizmet zammı hakkı verilmiştir. Bunların dışında evlenme, doğum ve ölüm yardımlarında da iyileştirmeler yapılmıştır (Öz Büro- İş 1. Dönem Toplu İş Sözleşmesi, 2021: 16-19).

Yapılan yasal düzenleme ile kamuda çalışan taşeron işçiler için kadro sözü yerine getirilmiş ve sağlanan yeni haklarla çalışma hayatlarında değişiklikler söz konusu olmuştur. Bu değişiklikler çalışanların sosyoekonomik durumunu da yakından etkileyecek ve çalışma hayatında önemli kazanımları beraberinde getirecektir. Bunların yanı sıra zaman içerisinde sorun haline gelebilecek konular ile ilgili yeni düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkabilecektir.

### 4.5. Taşeron İşçi ile Kadroya Alınan İşçi Arasındaki Fark

Kamuda çalışmakta olan taşeron işçilerin 5857 sayılı kanuna göre yasal hakları belirlenmiştir fakat yapılan araştırmalar göstermiştir ki çoğu çalışan verilen bu haklardan mahrum bırakılabilmişlerdir. Örneğin düzensiz maaş ödemeleri, yıllık izin kullandırılmaması, güvencesizlik, fazla çalışma hak edişlerinin ödenmemesi, kıdem ve hak edilmiş tazminatlarının ödenmemesi gibi durumlarla karşılaşılmıştır. Bu anlamda taşeron işçi ile kadro alan sürekli işçi arasında haklar konusunda farklılıklar söz konusu olmuştur. Kadroya alınan işçiler ile taşeron işçiler arasındaki farklar aşağıdaki tabloda belirtilmiştir (Gazanfer Kaya, 2015: s:259-261).

Tablo 4. Taşeron İşçi ile Kadroya Alınan İşçiler Arasındaki Fark

| **Taşeron İşçi** | **Kadroya Alınan İşçi** |
|---|---|
| 1605 TL asgari ücret (Net) | 5.500,35 TL (net) (yemek+ yol) |
| Kısmi zamanlı çalışma var | 3 sene sözleşmeli olarak çalışma |
| İkramiye yok | 5'er günlük ikramiye (Senede 2 kez) |
| Genelde yıllık izin yok | Yıllık izin (1-5 yıl arası 16 gün) |
| Genelde bayram yardımı yok | Ramazan ve Kurban Bayramı'nda 75 TL |
| Zam senede bir kez | Senede 4+4 zam yapılır |
| Sosyal Yardımlar yok | Sosyal yardımlar var |

Kaynak: Gazanfer Kaya, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Güz 2015 ve Resmî Gazete, 01.01.2018, Sayı 30288'den derlenmiştir.

Kadroya geçiş süreci ile taşeron işçiler sürekli işçi kadrosuna kavuşmuş ve bu geçiş ile birlikte yeni toplu iş sözleşmesi hükümlerine tabi olmuşlardır. 3 yıl da bir yapılan toplu iş sözleşmesi ile iş güvencesi elde edilmiştir. Bir önceki dönem iş sözleşmesi maddelerine göre birçok alanda işçinin yararına maddeler eklenmiştir. Sosyal yardımlar, ikramiye, yıllık izinde artış vb. sözleşmelerin 3 yılda bir yapılması da iş güvencesi açısından yararlı olmuştur. Alınan kararlar çalışanların iş yerine kendilerini ait hissedebilmeleri, iş motivasyonu ve karar mekanizmalarında söz hakkı elde edebilmeleri açısından çalışma hayatlarını olumlu yönde etkilemiştir.

# 5. KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ

## 5.1. Araştırmanın Konusu

Kamuda taşeron işçi olarak istihdam edilen işçilerin kadroya geçiş öncesi ve geçiş sonrasında sosyoekonomik durumlarında değişiklikler söz konusu olmuştur. Araştırmada örneklem olarak seçilen Antalya İlinde Sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçiş yapan işçilerin sosyoekonomik durum değerlendirmesi nitel araştırma yöntemi ile incelenmiştir.

Kuramsal açıdan araştırma konusu ilk bölümde insan kaynakları yönetimi, kamu görevlisi ve istihdam biçimleri ile ilgili kavramlara değinilmiş ikinci bölümde kamuda insan kaynaklarının gelişimi detaylı olarak ele alınarak açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise Antalya İlinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlarda taşeron çalışmakta iken sürekli işçi (4 /D) kadrosuna geçen yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, sosyoekonomik durumu birbirinden farklı olan kişilerle yapılan mülakat tekniği ile nitel araştırma yöntemi uygulanmıştır.

## 5.2. Araştırmanın Önemi ve Amacı

Kamuda istihdam her zaman cazip ve her zaman iş arayanlarca en iyi fırsat olarak düşünülmektedir. Sürekli işçi (4/D) kadrosuna kavuşan işçiler önceden elde edilmiş hakları ile yeni bir toplu iş sözleşmesine bağlı olarak yeni çalışma koşullarına kavuşmuşlardır. Fakat yeni çalışma şekli sosyal ve mali açıdan değişiklikler getirmiş olsa da tayin, terfi, emeklilik, ücret, ekonomik dalgalanmalar karşısında alınan maaş ve yan ödemeler konusu işçiler açısından tedirginliği korumuştur.

Bu durum yeni istihdam şeklinin kişilerin çalışma ve sosyal hayatlarında incelenmeye değer bir konuyu doğurmuştur. Yıllardır taşeron çalışanların özlük hakları, sosyal ve mali hakları konusunda araştırmalar üzerinde durulmuşsa da geçici işçilikten sürekli işçiliğe geçiş yapan ve toplu iş sözleşmesine bağlı çalışan işçilerin iş /sosyal hayatlarındaki değişikliklerin sosyoekonomik açıdan araştırılması konusu literatür için uygun görülmüştür.

Bu araştırmada farklı meslek, eğitim düzeyi, yaş ve cinsiyette olan ve aynı iş koluna bağlı olarak farklı kurumlarda danışma, güvenlik ve danışma yönlendirme görevlisi olarak

çalışmakta iken aynı iş kolunda kadroya geçirilen işçilerin sosyoekonomik açıdan değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

Nitel araştırma özelliğine sahip bu araştırmada teorik anlamda sürekli işçiliğe geçiş ile elde edilen yeni haklar, sosyal ve mali haklar konularının genel anlamda değerlendirilmesine ve işçilerin çalışma hayatlarına etkileri ile ilgili sorulara verilen şahsi görüşler çerçevesinde analiz yapılması amaçlanmıştır.

### 5.3. Araştırma Yöntemi

Kamuda taşeron işçi (danışma yönlendirme, güvenlik, temizlik) durumunda iken 696 sayılı KHK ile sürekli işçi (4/D) statüsüne geçiş yapan işçilerin sosyoekonomik durum değerlendirmesini konu alan çalışmada nitel araştırma yöntemi ile derinlemesine mülakat tekniği uygulanmıştır. Sosyolojide araştırma yöntemlerinden birisi olan nitel araştırma, toplumsal olayları anlama, kavrama ve analiz edebilmek için insanların kendi ifadelerini hedef almaktadır. Araştırma temelinde "anlam, anlama" olan nitel araştırma yöntemi, insanların ve kültürlerin ayrıntılı, derinlemesine tanımını yapmak, insanları gerçekliğe yükledikleri manayı, olayları, süreçleri, kavrayışları ortaya koyabilmek için olayların yorumlanmasına odaklanmaktadır (Alver,2010: 132).

Çalışmada kullanılacak mülakat soruları belirlenirken konunun amacına hizmet eden, özellikle mülakat katılımcılarının sosyoekonomik durum değerlendirmesine olanak sağlayan sorulardan oluşmasına dikkat edilmiştir. Çalışmada inceleme yapılacak olan konunun kavramsal ve kuramsal alanının belirlenmesi, mülakat sorularının planlanması ve uygulanması, çalışmaya destek olması amacı ile ilgili tez örnekleri incelenmiştir. Ayrıca kaynak teşkil etmesi amacı ile kitap, makale ve bildiri örneklerinden de soruların hazırlanmasında fayda sağlamıştır.

Mülakatta katılımcılara sorular pandemi koşulları dikkate alınarak görüşme yolu ile sorulmuş ve görüşleri alınmıştır. Katılımcı grubun eşit çalışma ortamlarında, farklı pozisyon, eğitim, yaş ve farklı görevlerde (danışma- yönlendirme, temizlik ve güvenlik) bulunmalarına özellikle dikkat edilmiştir. Katılımcıların soruları cevaplarken tarafsız olması adına çaba gösterilmiş ve görüşme süresi ortalama 30 dakika olarak belirlenmiştir. Diğer nitel araştırma yöntemleri gibi anlam çıkarmak ve ilgili konu hakkında bir anlayış oluşturmak için verilerin incelenmiş ve yorumlanmıştır.

## 5.4. Araştırmanın Evreni ve Örneklerimi

Sosyal bilimlerde alan araştırmalarının amacı sahadaki bireylerin görüşlerinden yararlanarak konu ile ilgili genel kanıya varmaktır. Önemli olan ulaşılan sonuçların seçilecek örneklem grubunun tüm bölge üyeleri için geçerli nitelikte olmasıdır. Alan araştırmalarında konu ile ilgili tüm bireylerle detaylı mülakat tekniği kullanılarak görüşme yapılması zaman ve mekân açısından çok mümkün değildir. Bu nedenle genelin içerisinde evreni temsil yeteneğine sahip bir kesit seçilmekte ve araştırma uygulama bu kesit ile yapılmaktadır. Seçilen kesit araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır.

Çalışmanın örneklemini Antalya İlinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlarda görev yapmakta olan taşerondan kadroya geçirilen sürekli işçiler oluşturmaktadır. Amaç, kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçi olarak görev yaparken 696 sayılı KHK ile kadroya geçirilen sürekli işçi (4/ D) personelin sosyoekonomik özelliklerinin incelenmesidir. Bu nedenle en fazla sürekli işçi personel sayısına sahip Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Antalya İl Müdürlüğü örnek olarak seçilmiştir.

Örneklem seçmede bazı kriterler belirlenmiş ve sayıların birbirine yakın veya eşit olmasına dikkat edilmiştir. Araştırmada 20 kadın, 10 erkek olmak üzere 30 kişinin araştırma konusu ile ilgili görüş ve düşüncelerine yer verilmiştir.

## 5.5. Veri Toplama Teknikleri

Araştırma kapsamında açık uçlu sorular kullanılarak gerçekleştirilen araştırmada katılımcıların meslek dallarına göre çalışma koşulları ve pandemi koşulları dikkate alınarak görüşme formu hazırlanmış ve belirlenen randevu saatlerinde hem yüz yüze hem de yazılı olarak görüşleri alınmıştır. Kişisel bilgilerin kodlama yöntemi ile korunacağı ve görüşmelerin iş akışını aksatmayacak şekilde yapılacağı bilgisi katılımcılara önceden sunulmuştur.

Araştırma amacı göz önüne alınarak birtakım araştırma soruları ortaya konulmuştur.

1. “Çalıştığınız kuruluşta hizmet alımı yolu taşeron işçi iken sürekli işçi kadrosuna geçişiniz iş yerinizde yaptığınız görevde bir değişikliğe yol açmış mıdır?”
2. “Sürekli işçi kadrosunda tayin ve terfi hakkı konusunda ne düşünüyorsunuz?”
3. “Bir sendikaya üye olmanız size ne gibi haklar tanınmıştır? Açıklar mısınız?”

4. “Sürekli işçi(4/D) kadrosu ile önceki çalıştığınız iş kolunda sosyal ve mali haklar açısından ne gibi farklılıklar söz konusu olmuştur.”
5. “Kadroya geçişiniz ile ekonomik durumunuzda ciddi mana da iyileştirmeler yapıldığını düşünüyor musunuz?”
6. “Çalıştığınız kuruluşun dışında kendi alanınızda herhangi bir kişisel gelişim kursuna kaydolmayı düşünür müydünüz, Hangi konularda eğitim almak isterdiniz?”
7. “Öğrenim durumunuzu iyileştirmek için herhangi bir girişimde bulundunuz mu? Ve bu girişimi gerekli buluyor musunuz?”
8. “Eviniz kira mıdır yoksa kendi eviniz midir?”
9. “Evli iseniz eşiniz ile aylık ortalama geliriniz ne kadardır?”
10. “Mümkün olsaydı ek bir işte çalışmayı veya iş kurmayı düşünür müydünüz, neden?”

### 5.6. Kapsam ve Sınırlılıklar

Araştırma kapsamında uygulanan mülakat tekniği 2022 yılı Şubat- Mayıs ayları içerisinde Antalya İli Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kuruluşlarında çalışmakta olan sürekli işçi kadrosuna geçişi yapılan personeli kapsamaktadır.

### 5.7. Derinlemesine Mülakat Sorularının Hazırlanması

Araştırmaya katılan 4/D Sürekli işçi personelin sosyoekonomik durum değerlendirmesine yönelik elde edilen mali ve sosyal haklar, tayin ve terfi durumları, sendika hakları konuları ile ilgili detaylı görüş alarak sosyoekonomik durum değerlendirmesinde önemli bulgular elde edilmesine yönelik derinlemesine mülakat soruları hazırlanmıştır.

Çalışmada yararlanılan görüşme formu 2 kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda kişisel bilgiler ve demografik sorular ikinci kısımda ise kadroya geçiş ile birlikte çalışma hayatlarında meydana gelen değişikliklere yönelik sorulardan oluşan 10 adet görüşme sorusu görüşmecilere yöneltilmiştir. Önceden hazırlanmış olan sorular, her bir işçiye yüz yüze ve sözlü olarak iletilmiş, alınan görüşler veri kaybına yol açmayacak şekilde derlenmiş ve yorum yapılmadan yazılı olarak kayda geçirilmiştir.

### 5.8. Araştırmanın Örneklerimi Oluşturan Kuruluşlar

Antalya İlinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlarda çalışmakta olan sürekli işçi (4/D) statüsünde olan ve farklı görev kollarını temsil edebilecek 35 kişi ile görüşmeler yapılmıştır. Örneklem olarak belirlenen Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlar içerisinde taşerondan sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçiler içerisinde farklı iş kollarında görev yapanlar mevcuttur. Bu iş kolları bulunulan kuruluşta yapılan işin görev tanımına bağlı olarak değişmektedir. Örneğin kuruluşlardan birisi olan huzurevlerinde çalışmakta olan ve bakım personeli olarak da değerlendirilen sürekli işçi(4/D) personel 17 nolu iş koluna mensuptur. Yine aynı Bakanlığa bağlı Sosyal Hizmet Merkezlerine çalışan sürekli işçi (4/ D) personeli ise 10 nolu iş koluna mensuptur.

Araştırmaya konu edinilen ve sosyoekonomik durum değerlendirmesi yapılan kesim 10 nolu iş kolunun görev yaptığı Sosyal Hizmet Merkezleri çalışanlarıdır.

### 5.9. Görüşme Sorularının Sosyoekonomik Açıdan Değerlendirilmesinde Ele Alınan Temel Konu Başlıkları ve Örneklem Grubunun Demografik Özellikleri

Araştırma konusu kapsamında ele alınan Sosyal Hizmet Kuruluşlarında çalışmakta olan 4/D Sürekli İşçilerin sosyoekonomik açıdan değerlendirilmesinde ve bu doğrultuda hazırlanan görüşme sorularının kapsamına giren ana konu başlıkları şöyle sıralanmıştır:

- Ücret ve Zamlar
- Tayin ve Terfi Hakları
- Sosyal Yardımlar
- Görev Kolu Tanımı
- Kişisel Gelişim
- Ek iş

Görüşme sorularının hazırlanmasında farklı iş kollarının soru ile ilgili görüşlerinin geneli kapsayıcı olmasına ve 10 Nolu iş kolunda çalışan tüm işçileri kapsamına almasına dikkat edilerek hazırlanmıştır. Görüşmecilere ait demografik özellikler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 5: Örneklem Grubunun Cinsiyete Göre Dağılımı

| **Cinsiyet** | **N** | **%** |
|---|---|---|
| Kadın | 20 | 66,67 |
| Erkek | 10 | 33,33 |
| Toplam | 30 | 100,00 |

Tablo 5'teki dağılım oranına göre örneklem grubunun cinsiyete göre dağılımına bakıldığında %66,67 kadın %33,33 erkek denekten oluştuğu görülmektedir. Araştırma kapsamında kadın ve erkek deneklerin eşit dağılımına dikkat edilmiştir. Genel anlamda kuruluşlarda çalışan personel profiline bakıldığında kadın personelin daha fazla olduğu görülmüştür. Geneli temsil etmesi adına mümkün olduğu kadar eşit bir dağılım yapılmasına dikkat edilmiştir.

Tablo 6: Örneklem Grubunun Yaşa Göre Dağılımı

| **Yaş** | **N** | **%** |
|---|---|---|
| 26-30 arası | 9 | 30,00 |
| 31-40 arası | 11 | 36,67 |
| 41-50 arası | 9 | 30,00 |
| 51-60 arası | 1 | 3,33 |
| Toplam | 30 | 100,00 |

Araştırma katılımcılarının demografik özelliklerine bakıldığında 26-60 yaş aralığında 30 kişiyle görüşme yapılmıştır. 26 – 30 yaş aralığında olan katılımcılar %30, 31-40 yaş aralığında olan katılımcılar %36,67, 41-50 yaş aralığında olan katılımcılar %30 ve 51-60 yaş aralığında olan katılımcılar ise %3,33 lük kısmı oluşturmaktadır.

Tablo 7: Örneklem Grubunun Eğitim Durumuna Göre Dağılım

| **Eğitim Durumu** | **N** | **%** |
|---|---|---|
| Ortaokul | 0 | 0,00 |
| Lise ve dengi okullar | 3 | 10,00 |
| Üniversite (Ön Lisans) | 5 | 16,67 |
| Üniversite (Lisans) | 20 | 66,66 |
| Üniversite (Lisans Üstü) | 2 | 6,67 |
| Toplam | 30 | 100,00 |

Tablo 8'de örneklem grubunun çoğunluğunun ön Lisans ve lisans bölüm mezunu katılımcılardan oluştuğu görülmektedir.

Tablo 8: Örneklem Grubunun Medeni Durumuna Göre Dağılımı

| **Medeni Durum** | **N** | **%** |
|---|---|---|
| Bekâr | 9 | 30,00 |
| Evli | 20 | 66,67 |
| Boşanmış | 1 | 3,33 |
| Eşi Ölmüş | | 0,00 |
| Toplam | 30 | 100,00 |

Tablo 9' da %66,67 Oranında evli %30 Oranında bekâr katılımcı olduğu görülmektedir. Eşi ölmüş veya boşanmış katılımcı oranı oldukça düşüktür. Dolayısı ile örnekleme bakıldığında çoğunlukla evli ve bekâr katılımcılardan oluştuğu görülmektedir.

Tablo 9: Örneklem Grubunun 10 Nolu İş Kolu Görev Tanımına Göre Dağılımı

| **Görev Kolu** | **N** | **%** |
|---|---|---|
| Temizlik | 4 | 13,34 |
| Danışma – Yönlendirme | 12 | 40,00 |
| Güvenlik | 3 | 10,00 |
| ASDEP (Aile Sosyal Destek Personeli) | 11 | 36,66 |
| Toplam | 30 | 100,00 |

Tablo 9'daki verilere göre katılımcılardan Danışma ve Yönlendirme görevinde olanların büyük çoğunluğu oluşturduğu, temizlik ve güvenlik kadrosunda çalışan katılımcı sayılarının ise birbirine yakın olduğu görülmektedir.

## 6. KADROYA GEÇİŞ İLE BİRLİKTE SOSYOEKONOMİK DURUM DEĞERLENDİRMESİNE YÖNELİK ALGILAR

### 6.1. Kadroya Geçiş Sürecinde Sosyoekonomik Değişimlere Yönelik Algılar

Bu başlık altında yer alan soru ile görüşmecilerin, kadroya geçiş ile maaş sisteminde yapılan Toplu İş Sözleşmesi değişikliklerinin kendi ekonomik durumlarında yarattığı değişiklik ve bu konuda işçilerin memnuniyet düzeylerini ölçmeye yöneliktir.

*"Kadroya geçişiniz ile ekonomik durumunuzda ciddi manada iyileştirmeler yapıldığını düşünüyor musunuz?"*

"Kadroya geçtiğimiz yıl yapılan Toplu İş Sözleşmesinde zamlarda "enflasyon farkının" yansımaması nedeni ile çok fazla kaybımız olmuştur. Yeni yapılan sözleşmenin ise bir yıl geç kalması sebebi ile verilen zamlar yaşadığımız kaybı karşılamamaktadır." (Görüşmeci 1-Temizlik)

"Kesinlikle hayır. Kadroya geçmeden önce asgari ücretin katı şeklinde maaş alırken, kadroya alındıktan sonra sabit bir maaş artışı ile ve enflasyon altında kalan ücretlerle karşı karşıya kaldık." (Görüşmeci 10 Danışma- Yönlendirme)

"ASDEP personeli asgari ücretin %110 zamlı çalıştırılmasına dair işe başlarken sözleşme imzalamamıza rağmen şu an bu mesleğin çok daha altında ücretle çalışmaktayız." (Görüşmeci 5 – Danışma Yönlendirme)

"Evet, ama bu durum sendika TİS sözleşmesi ile olmuştur." (Görüşmeci 4.- Temizlik)

"Eski sözleşme ile mukayese edildiğinde yeni sözleşme de eksiklikler mevcuttur." (Görüşmeci 6- Danışma- Yönlendirme)

"Kadroya geçişimiz ile güzel iyileştirmeler mali haklar konusunda yapıldı, aynı şekilde sosyal haklarda da iyileştirmeler beklemekteyiz." (Görüşmeci 20 – Güvenlik)

"Kadroya Geçiş ile Birlikte Sosyoekonomik Durum Değerlendirmesine Yönelik Algılar" başlığı altında alınan görüşler incelendiğinde iş sözleşmesi hükümleri ile sosyal ve mali haklarda iyileşme yaşandığı görülmüştür. Diğer taraftan yeni toplu iş sözleşmesinin kadroya geçişten itibaren ileri bir tarihte imzalanması önceki iş sözleşmesi hükümlerinin

uygulanmasının devam etmesine neden olmuş bu durum artan enflasyon ve ekonomik güçlükler karşısında işçilerin maddi açıdan zor durumda kalmalarına neden olmuştur. Öyle ki bazı işçiler asgari ücretin altında kalan maaşlar nedeni ile maddi sıkıntılarla baş etmek zorunda kalındığını ve motivasyon kaybı ile iş veriminde olumsuzluklar yaşanmasına neden olduğunu belirtmiştir.

### 6.2. Sürekli İşçi Kadrosuna Geçiş ile Birlikte Tayin ve Terfi Konusuna Yönelik Algılar

Taşeron İşçi olarak çalışmakta iken sürekli işçi(4/D) kadrosuna geçiş yapan işçiler kadroyu elde etmiş ancak bazı konular da henüz değişiklikler yapılamamıştı. Öğrenim düzeyi durumuna göre terfi hakkı henüz açık değil, eş durumu ya da herhangi bir sebep ile başka bir ile tayin edilme hakkı henüz elde edilememişti. Bu nedenle işçiler açısından bu konuda bile eksiklik olarak değerlendiriliyordu. Araştırma kapsamında bu durumla ilgili *"Sürekli işçi kadrosunda tayin ve terfi hakkı konusunda ne düşünüyorsunuz?"* sorusuna yönelik katılımcı görüşlerine başvuruldu.

"Tayin konusunda ailesinden uzakta ya da sevdiklerinden uzakta kalanlar için olumlu yönde gelişmeler olmasını isterim. Terfi konusuna gelince her birey yapmış olduğu çalışmalar sonucu verdiği emeğin karşılığını almak, bir süre sonra kendisini daha iyi yerlerde görmek ister bunun sonucu memurlar gibi sınavlarda başarılı olmak şartı ile hem mesleki anlamda kendini geliştirir hem de daha verimli çalışabilir. (Görüşmeci 21-Güvenlik)

"Tayin hakkı herhangi bir özel duruma veya becayiş zorunluluğu getirilmeden bir hak olarak tanınmalıdır. ASDEP Meslek elemanları için "E- İmza "yetkisinin verilmesi ve Bakanlığının açmış olduğu görevde yükselme sınavlarına katılım hakkının tanınması ve yıpranma paylarının verilmesi gerekmektedir." (Görüşmeci 32 – Danışma Yönlendirme)

"Tayin ve terfi hakkının verilmesi gerektiğini düşünüyorum. Becayiş bile yapamıyoruz. Yıllarca bir insan aynı şehirde ailesinden uzakta görev yapmamalı, aksi durumda motivasyon kaybına neden olacağını düşünüyorum." (Görüşmeci 12-Danışma Yönlendirme)

“Aynı iş yerinde çalıştığımız ve hatta eğitim ve iş yeri tecrübesi olarak daha üstte olduğumuz 4/A memurlar ile aynı haklara sahip olmamız gerektiğini düşünüyorum. Zaten memurların %90’ı KPSS puanına göre ataması yapılan kişiler (Şehit yakını, yurt çocuğu, 90 ve 80’ler döneminde sınavsız atama) değil. (Görüşmeci 9 – Danışma Yönlendirme)”

“Tek düzelik- Geldiği gibi gider mantığı olmamalıdır. Yapılan işin bulunulan kadronun ya da kişinin kendi memnuniyeti, eğitimi, başarısı, özgüven ve iş tatmini için sınav yapılması gerektiğini düşünüyorum. Memurlarda olduğu gibi terfi edilebilmemiz için sınava tabi olabilmemiz gerekir. Tayin hakkı içinde diğer memurların sahip olduğu haklara sahip olunması gerekir, diye düşünüyorum.” (Görüşmeci 28- ASDEP)

“Sendikamızın bu konuda çalışmalar yaptığını biliyoruz. Eminim ki her konuda olduğu gibi bu konuda da gerekli düzenlemeler yeri ve zamanında gerçekleştirilecektir.” (Görüşmeci 22 -ASDEP)

“Bazı zorunlu hallerde tayin hakkının getirilmesinin olumlu sonuçlar doğuracağını düşünüyorum.” (Görüşmeci 20- Güvenlik)

“Tayin hakkı kamusal alanda her çalışanın en doğal hakkı olduğunu düşünüyorum. Ailevi konular söz konusu olduğunda tayin hakkını kullanmak gerekebilir. Kendi memleketlerimizde çalışabilmek bizim de hakkımız.” (Görüşmeci 32- Danışma-Yönlendirme)

“Tayin konusunda sendikamızın çalışmalar yaptığını biliyoruz. Eminiz ki güzel sonuçlar elde edilecektir.” (Görüşmeci 3- Temizlik)

“Eş durumundan dolayı geçici görevlendirilen arkadaşlarımız var hem kişisel iyi olma anlamda hem de iş verimliliği açısından tayin hakkının verilmesi gerektiğini düşünüyorum.” (Görüşmeci 8-Temizlik)

“Öğrenim durumuna göre terfi hakkı verilebilmelidir. Gerekirse sınava tabi tutularak görevde yükselme hakkı tanınmalı ve imza yetkisi konusunda da çalışmalar yapılmalıdır.” (Görüşmeci 12- Danışma- Yönlendirme)

“İş motivasyonu ve performans artışı için tayin ve terfi haklarının getirilmesi sonrasında faydalı olacağını düşünüyorum.” (Görüşmeci 5- Danışma Yönlendirme)

“Tayin ve terfi hakkımız bulunmamaktadır, biz ASDEP’ liler meslek elemanı olduğumuz ve örgün lisans mezunu olduğumuz için kurum içindeki diğer meslektaşlarımızın yararlandığı haklardan yararlanamıyoruz. Bunlardan bir tanesi olan tayin ve terfi hakkının bizlere de verilmesini istiyorum.” (Görüşmeci 18- Temizlik)

Tayin ve terfi hakkı konusunda 10 nolu iş kolunda farklı alanlarda görev yapan çalışanlardan alınan görüşlere bakıldığında çoğunluğunun tayin ve terfi hakkı ile çalışma ve sosyal hayatlarında olumlu sonuçlar doğuracağı inancında oldukları görülmektedir.

Sürekli işçi kadrosuna geçiş ile tayin ve terfi konusuna yönelik algılar kategorisi altında katılımcılardan alınan görüşler incelendiğinde temaların eş durumu, sağlık, motivasyon, akrabalar olarak belirlenmiştir. Katılımcıların çoğu gerekli çalışmaların yapılması gerektiğini düşünmekte ve iş verimi, performans yönetimi açısından önemli bir kriter olarak düşünülmektedir. Katılımcılardan bazıları da bu konuda herhangi bir düşünceye sahip olmadıklarını bildirmişlerdir. Eş durumu, sağlık, birincil akrabalar vb. sebeplerle tayin ve terfi haklarının verilmesi çalışanlara motivasyon ve verimliliği sağlayarak faydalı sonuçlar doğuracağı yönünde görüşler bildirmişlerdir.

### 6.3. Katılımcıların Ek İş Yapma İsteğine Yönelik Algılar

Araştırma sorularından *“Mümkün olsaydı eğer ek bir işte çalışmayı veya farklı bir iş kurmayı düşünür müydünüz?”* sorusuna yönelik alınan görüşler şu şekildedir:

“Evet düşünürdüm. Asgari ihtiyaçlarımı karşılamakta zorlanıyorum.” (Görüşmeci 9- Danışma – Yönlendirme)

“Evet, vaktim ve fırsatım olsaydı yapardım. Engelli çocuğum var. Onun eğitim ve diğer giderlerimiz çok fazla. 2 yaşında bir çocuğum daha var 2 çocukla her ne kadar eşim ve ben çalışsak da bu zamanda aldığımız para yetmiyor.” (Görüşmeci 7- ASDEP)

“Kesinlikle düşünürdüm. Maddi yetersizlik ve iş doyumu için ek bir iş düşünürdüm. Ek bir şeyler yapıp mutlu olmak için.” (Görüşmeci 23 – ASDEP)

“Ek bir işte çalışmayı isterdim. Çünkü yaşam koşulları aldığımız ücretlerle idame ettirmeye uygun değil. Her gün gelen zam haberleri karşısında sabit kalan maaşlarımız,

artı nisan ve mayıs ayları itibarı ile vergi dilimine girip yılsonuna kadar kesintilerin artması bizi ek iş yapmaya yönlendirmektedir.” (Görüşmeci 19- ASDEP)

“Düşünürdüm çünkü maaşım sadece geçinmemi sağlıyor. Geleceğe dönük yatırım yapacak bir gelire sahip olmadığım için ek iş yapmayı düşünürdüm.” (Görüşmeci 13 - ASDEP)

“Mümkün olsaydı evet. Günümüz koşullarında maalesef mevcut maaşlar ve giderler neticesinde ek iş yapma zorunluluğu doğuyor. Bir de kişinin sevdiği bir işi yapması da önemli bir konudur.” (Görüşmeci 10 – Danışma Yönlendirme)

“Düşünmem. Mesai saatlerinde yapmam gereken işi hakkıyla yapıp sonrasında sosyal hayatımıza zaman ayırmak isterim.” (Görüşmeci 15- ASDEP)

“Evet düşünürdüm. Kendimi daha iyi hissederdim, mutlu olabileceğim hem kariyer hem de maddi açıdan beni mutlu edebilecek başka bir alanda da bulunmayı isterdim.” (Görüşmeci 28- ASDEP)

“Evet, ek bir iş de çalışabilmeyi isterdim. Aldığım maaşla sadece geçimimi sağlayabiliyorum. Ekstra tatile veya geziye gitmek istersek planlamalarımızı ona göre yapmamız gerekiyor.” (Görüşmeci 24-Danışma Yönlendirme)

“Düşünürdüm. Günümüz koşullarında yaşanan ekonomik kriz nedeni ile aldığımız ücretler yeterli gelmiyor.” (Görüşmeci 18- Temizlik)

“Ek İş Yapma İsteğine Yönelik Algıları” başlığı altında alınan görüşler incelenmiştir. Ek bir işte çalışma isteğine yönelik sorulan araştırma sorusu kapsamında katılımcılardan alınan görüşlerin tümünde ek bir iş yapmayı istedikleri, aldıkları maaşın sadece hayatlarını idame ettirmeye yetecek düzeyde olduğu ve sosyal hayatlarında geçim sıkıntısı nedeni ile kısıtlandıklarını belirtmişlerdir.

### 6.4. Sürekli İşçi (4/D) Kadrosu ile Önceki Taşeron İşçi Statüsü Arasındaki Sosyal ve Mali Hak Farklılıklarına Yönelik Algılar

*"Sürekli işçi(4/D) kadrosu ile önceki çalıştığınız taşeron işçi statüsündeki sosyal ve mali haklar açısından ne gibi farklılıklar söz konusu olmuştur?"* sorusuna katılımcılardan alınan görüşler aşağıdaki gibidir:

"Taşeron işçi olarak çalışmakta iken sözleşmelerimizin tekrar yenilenmeyeceği korkusunu yaşıyorduk." (Görüşmeci 15- ASDEP)

"Taşeronken hiçbir sosyoekonomik faydaları yoktu. 4/D sürekli işçi kadrosuna geçtikten sonra ücret ve diğer haklarda bizlere güzel şeyler sunulmuştur." (Görüşmeci 3- Temizlik)

"Yıllık izinlerde artış ve enflasyon farkının zamlara yansıtılması personelin mali hakları konusunda oldukça iyi sonuçlar doğurduğunu düşünüyorum." (Görüşmeci 2- Danışma Yönlendirme)

"Sosyal haklar konusunda bir değişiklik olmadı. Hatta 4/D sürekli işçi kadrosuna geçtiğimiz için iş yerinde daha fazla mobbinge maruz kaldık. Mali haklarda ise gerileme var." (Görüşmeci 9- Danışma Yönlendirme)

"O zamanın şartları ile şimdiki zamanın şartları çok farklı olduğu için çok da bir şey fark etmedi mali olarak ve sosyal olarak da çok değişiklik olduğunu düşünmüyorum." (Görüşmeci 7- ASDEP)

"Mali konularda özellikle ikramiyelerde ücret artışı oldu ancak sosyal konularda herhangi bir iyileştirme söz konusu değil. Özellikle doğum sonrası izin, ücretsiz izin, süt izni gibi konularda iyileştirme talep ediyorum." (Görüşmeci 8- Danışma Yönlendirme)

"Yıllık izin ve raporlu olunan zamanlarda %13 iş primi adı altında yapılan ödemelerde kesinti yaşanması ciddi bir hak kaybına neden olmaktadır." (Görüşmeci 5-Danışma-Yönlendirme)

"Ekonomik açıdan ek ödeme, ikramiyeler ve ücret konusunda iyileştirme kazandırılmıştır." (Görüşmeci 21- Güvenlik)

“Sosyal haklar genişlemiştir. Kadrolu işçi statüsünden önce asgari ücretin %110 katı maaş almamız nedeni ile maaşlarımızda düşüş olmuştur.” (Görüşmeci 25- Güvenlik)

“Daha önce taşeron işçi olarak çalışırken sendika üyeliğimiz bulunmasına rağmen sosyal ve mali haklarda herhangi bir artış olmamıştır. Şimdiki sendika ile yaptığımız TİS ile birçok hakka kavuşmuş olduk.” (Görüşmeci 17-ASDEP)

“Sosyal haklarda iyileştirmeler yapılmıştır ancak mali konularda verilen zamların fiili çalışma güne endeksli olmaması gerekmektedir.” (Görüşmeci 7- ASDEP)

Görüşmecilerden alınan görüşler incelendiğinde kadroya geçiş ile birlikte sosyal ve mali haklar konusunda önceki döneme göre daha iyi şartlara kavuştuklarını belirtenler olduğu gibi, mali konularda ise çalışma yapılması gerektiği konusunda görüş belirtenler de olmuştur.

### 6.5. Katılımcıların Öğrenim Durumlarını İyileştirme İsteğine Yönelik Algı Düzeyleri

Araştırma konusu kapsamında katılımcıların öğrenim düzeylerini iyileştirmek adına yapış oldukları girişimlerin ve bu girişime neden gerek duyduklarına yönelik algı düzeylerin ölçmeye yönelik “*Öğrenim durumunuzu iyileştirmek için herhangi bir girişimde bulundunuz mu ve bunu gerekli buluyor musunuz*?” sorusu yöneltilmiş ve aşağıdaki görüşler alınmıştır.

“Gerekli buluyorum ve bu konuda gerekli girişimlerde bulundum. Hem mesleki hem de kişisel tatmin açısından bu tür girişimlerin gerekli olduğunu düşünüyorum.” (Görüşmeci 8- Danışma Yönlendirme)

“2 Lisans diplomasına sahibim. Alanımda yüksek lisans da yaptım yabancı dil puanı içinde gerekli hazırlıklarımı yapıp doktora yapmayı düşünüyorum. Bu benim hayalimdi bence herkes yaşı, bulunduğu statüsü, yaşam konumu ne olursa olsun hayallerini gerçekleştirebilmek için şartlarını zorlamalıdır. (Görüşmeci 6- Danışma -Yönlendirme)”

“Şimdiye kadar herhangi bir girişimde bulunmadım. Benim için önemli olan aldığım maaşta artış olup olmayacağıdır. Eğer maaşlarımız aldığımız eğitimler sayesinde artacaksa bende öğrenim düzeyimi yükseltmek için girişimde bulunmak isterim.” (Görüşmeci 4- Temizlik)

“10 yıldan fazla bir süredir bu kurumda görev yamaktayım. 3.Üniversite olarak “Sosyoloji” okumaya karar verdim. Ancak daha sonra bu bölümde okumanın beni mutlu etmeyeceğini düşündüm ve devam ettirmekten vazgeçtim.” (Görüşmeci 28- ASDEP

“Ön Lisans mezunuyum. Bulunduğum iş kolunda lisans mezunu olarak görünmek istiyorum bu nedenle ön lisans dan sonra lisans öğrenimi de tamamladım. Bence bu tür girişimler kişinin kendini motive etmesini sağlıyor bu da iş yerinde kendine olan güvenini arttırıyor.” (Görüşmeci 19- ASDEP)

“Yeni bir bölüm okumak veya kendi alanımda yüksek lisans yapmak için zamana ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Maalesef benim şu an da buna ayıracak bir zamanın bulunmamaktadır.” (Görüşmeci 5-Danışma- Yönlendirme)

“Yaptığım mevcut iş gereği öğrenim düzeyimin bu iş için fazla bile olduğu kanaatindeyim. Meslek elemanı olarak daha çok kendi işimle alakalı bir birimde çalışmayı yeğlerdim. (Görüşmeci 10 – Danışma Yönlendirme)”

“Kişisel gelişim ve eğitimine önem veren ve sürekli gelişmek isteyen bir kadınım bu yönden kariyerime pozitif etki edecek her şeyi yapıyorum.” (Görüşmeci 23- ASDEP)

“Aslında öğrenim düzeyini yükseltmek adına yapılacak her türlü girişimin gerekli olduğunu düşünüyorum ancak kendi kurumumuzda eğitim seviyesine önem verilmiyor. Verilen işler için eğitim seviyesi koşulu aranmıyor.” (Görüşmeci 9- Danışma Yönlendirme)

“İş yerinde temizlik görevi yapmaktayım. Lisans mezunu olsam da maaşımda veya konumumda herhangi bir değişiklik olmayacak bu nedenle herhangi bir girişimde bulunmadım.” (Görüşmeci 27-ASDEP)

Yukarıda katılımcılardan alınan görüşler incelendiğinde çalışanların öğrenim düzeyleri ne olursa olsun var olan öğrenim düzeylerini yükseltmek noktasında atılımları olduğunu ve eğer imkân sağlanırsa kendi gelişimlerine daha çok zaman ayırabileceklerini belirtmişlerdir. Yine öğrenim durumlarının bulundukları iş kolunda maddi anlamda artı değer katmadığı gerçeği motivasyon kaybına neden olabilmekte ve bu nedenle de gelişimlerini olumsuz etkileyebilmektedir.

### 6.6. Katılımcıların Sendika Üyeliklerinin Ne Gibi Faydalar Sağladığına Yönelik Algıları

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adı altında araştırmaya konu olan 10 nolu iş kolu için sendika harekete geçmiş ve yeni dönem Toplu iş sözleşmesi Bakanlık ortaklığı ile imzalanmıştır. Taşeron işçi statüsünde iken sendika hakları konusunda daha az bilgi ve tecrübeye sahip çalışanların sürekli işçi statüsünde iken sendika hakları konusunda edindikleri deneyimlere yönelik "*Bir sendikaya üye olmanız size ne gibi haklar tanımıştır, açıklar mısınız?"* Sorusu yöneltilmiş ve aşağıdaki görüşler alınmıştır.

"Sendikamızın sosyal ekonomik anlamda bir önceki dönem iş sözleşmesine göre daha iyi adımlar atılmış ve bizler bu konuda sendikamızın haklarımızı korumaya ve çalışma şartlarımızı iyileştirmeye yönelik adımlar atmaya devam edeceğini düşünüyoruz." (Görüşmeci 3- Temizlik)

"Sendikamızdan yasal haklarımızın korunması, daha iyi ücret ve bizi korumaya yönelik ciddi adımlar atmalarını bekliyorum." (Görüşmeci 8- Danışma Yönlendirme)

"Özlük haklarımızda herhangi bir değişiklik yapılmadı. Ancak maaş artışları ve alınan zamlar nedeni ile sendikaya üye oldum." (Görüşmeci 9- Danışma Yönlendirme)

"Sendika taleplerimizin Bakanlığa iletilmesi konusunda köprü görevi üstlenmiştir." (Görüşmeci 8- Danışma yönlendirme)

"Sendikalı oluşumuz sayesinde en başta maaş artışı sonrasında sosyal haklarımızda da iyileştirmeler yapıldı. İlerleyen yıllarda daha iyi çalışmalar yapılacağını ümit ediyorum. (Görüşmeci 10 – Danışma Yönlendirme)

"Sendika sayesinde mali ve sosyal hakların iyileştirilmesine yönelik daha güvenilir adımlar atılmaktadır. (Görüşmeci 2- Danışma Yönlendirme)

"Ekonomik, sosyal ve iş hukuku hakları konusunda arkamızda duran bizi ve haklarımızı savunan bir sendikanın var olduğunu bilmek bizi ekonomik ve sosyal anlamda korur." (Görüşmeci 25 – Güvenlik)

"Sendikal süreçlerle, işçi kadrosuna alınmamız nedeni ile tanıştım. Maddi kazanımlar elde etmek için herhangi bir sendikaya ihtiyacımız olmamalıydı? Özlük hakları bakımından eğitim durumumuzun bir anlam ifade etmemesi nedeni ile "Haklar" ne anlama geldi anlayamadım." (Görüşmeci 28)

"Kendi adıma konuşayım daha çok yeniyiz. Evet, görüşebiliyoruz, iletişim kurmamız zor olmuyor. Herkes elinden geldiği kadar ya da sahip olduğu bilgi kadar yardımcı olmaya çalışıyor. İnandığımız, bildiğimiz ve olması gereken doğruları savunurken bizi destekleyen- yol gösteren- arkamızda olan bir sendikanın olması elbette güzel. Daha yapılması gereken çok şey olmalı diye düşünüyorum." (Görüşmeci 34- Danışma Yönlendirme)

"İşverenle aramızda bir köprü görevi görüyor. Dilek ve önerilerimizin, sorunlarımızın Bakanlığa ulaştırılmasında köprü vazifesi görüyor. Böylelikle iletişimi kolaylaştırıyor." (Görüşmeci 4- Temizlik)

Katılımcılardan alınan görüşler göz önüne alındığında daha önce taşeron işçi olarak çalışırken herhangi bir sendikaya üye olunmadığı bilgisi edinilmiştir. Sendika hakları ile ilgili taşeron işçi iken sosyal, mali ve özlük hakları konusunda eksiklikler olduğu fakat sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçiş ile birlikte haklarını iyileştirmek için gerekli çalışmaları yapan, bu hakları savunan ve işverenleri arasında köprü vazifesi kurabilen bir sendika anlayışı ile karşı karşıya kaldıklarını belirtmişlerdir.

### 6.7. Sürekli İşçi (4/D) Kadrosuna Geçiş İle Birlikte Yapılan Görevde Herhangi Bir Değişiklik Olup Olmadığına Dair Algılar

"*Çalıştığınız kuruluşta hizmet alımı yolu taşeron işçi iken sürekli işçi kadrosuna geçişiniz iş yerinizde yaptığınız görevde bir değişikliğe yol açmış mıdır?"* sorusuna yönelik alınan görüşlerde katılımcıların hepsi daha önce taşeron işçi olarak çalışmakta iken yerine getirdikleri görev ile sürekli işçi (4/ D) statüsünde de aynı görevi yerine getirdiklerini herhangi bir değişiklik olmadığını iletmişlerdir.

## 7. TARTIŞMA

Araştırma konusu literatürde incelenmiş ve benzer çalışmalar ile karşılaştırılmıştır. Bazı araştırma sonuçları araştırma sorularını doğrular nitelik gösterirken bazı sonuçlar ise literatüre yeni kazandırılacak niteliktedir.

Örneğin Sayan (2018), "Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme" adlı makalesinde taşeron çalışmanın kadroya alınma süreci sonrasında "eşitlik" ve "güvence" ilkeleri açısından yeterli olmadığını ve yine çalışmasında kadroya alınamayan işçilerin yaşadıkları mağduriyeti açıklamıştır. Çalışmasında 696 KHK ile taşeron işçilerin sahip oldukları haklar konusunda merkezi ve yerel yönetim şirketlerinde çalışan taşeron işçiler arasında ayrım yapıldığından bahsetmiştir. Ona göre toplu iş sözleşmesinden tüm işçilerin faydalanamıyor olması önemli bir mağduriyet nedeni olarak görülmüştür. Çalışmasında merkezi ve yerel yönetim ayrımı yapılmaksızın tüm işçilerin sürekli işçi kadrosuna alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu yönü ile beklenen sürekli işçi kadrosunun tüm işçilere uygulanması adalet ve güvence açısından önem arz etmektedir. Belediyelerde aynı işi yapan hatta daha ağır işlerde çalıştırılan işçilerinde sürekli işçi toplu iş sözleşmesi ile güvenceli çalışmaya kavuşmaları ve özlük haklarına kavuşturulmaları önemlidir. Çalışmamızda kamuda çalışan sürekli işçiler örneklem grubu olarak belirlenmişse de bu sorun tüm kesim ilgilendiren ve insan kaynakları uygulamaları kapsamında ele alınması gereken bir durumdur. Buna göre taşeron çalışmanın tamamen sonlandırılması, tüm çalışanların eşit şartlarda ve güvenceli olarak çalışmaları desteklenmelidir. Türkiye'de sosyal devlet anlayışı ile yaklaşılarak çalışma hayatında yapılacak düzenlemeler ile aynı işi yapanlar arasındaki uçurum en aza indirilmeli ve yapılacak mevzuat çalışmaları ile sendika faaliyetlerinde çalışanlar karar mekanizmalarında yer alabilmelidir. Sayan'ın belirtmiş olduğu tüm işçilerin toplu iş sözleşmesi hükümlerine bağlanmamış olması ve kadroya alınmayarak kadrolu işçilerden ayrıştırılması işçiler arasında da ikiliklere neden olmuştur. İş güvencesi anlamında kadroya geçişin işçiler arasında geleceğe dair olumlu bir algı oluşturduğu bir gerçektir.

Yine Güler (2015), "Taşeron İşçilerin Sosyoekonomik Durum Analizi- Karaman Örneği" adlı çalışmasının araştırma bulgularına bakıldığında taşeron işçilerin ağır çalışma koşullarına sahip oldukları, maaşlarını zamanında alamadıkları, büyük çoğunluğunun ek

gelire sahip olmadığı bu nedenle hayatlarını insanca yaşam koşullarında sürdüremedikleri belirtilmiştir. Çalışmasında maaşlarını sözleşmede belirtilen tarihlerde alamadıklarını ve bu anlamda işçilerin mağdur edildiklerini, yıllık izinler konusunda hak olarak tanınmış olan yıllık izinlerinin isteğe bağlı kullandırılmadığını belirtmiştir. Yine araştırma bulguları incelendiğinde taşeron işçilerin sosyal yardımlar vasıtasıyla desteklenmediği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmada kadroya geçiş ile birlikte işçilerin sosyal yardımlara kavuştuğu, maaş ödemelerinde ve yıllık izin konusunda herhangi bir problem olmadığı sonucuna varılmıştır. Fakat ek iş yapma konusunda kadroya alınan sürekli işçilerinde ek iş yapma konusundaki bulgular birbiri ile örtüşmektedir.

Karayumak (2019)'ın, "Kamu Personel Rejimi ve Taşeronlaşma: Bolu İli Örneği" adlı çalışmasında taşeronlaşmanın çalışma koşullarında meydana getirdiği etkilerini ortaya koymayı amaçlamıştır. Çalışmasında kadroya geçişin sadece kâğıt üzerinde gerçekleştirildiğinden, taşeron şirketlerin aradan çekildiğinden ve devletin taşeronluk yaptığı bir döneme girildiğinden bahsetmektedir. Araştırma kapsamında görüşme gerçekleştirilen işçilerin yaşam koşullarında beklenilen kadar bir iyileşme gerçekleşmediği sonucuna ulaşılmıştır. 657 sayılı DMK' nın 4/D maddesi uyarınca sürekli işçi olarak istihdam edilen işçilerin, kıdem ve diğer kazanılmış tazminat haklarından, geçmiş dönem izin haklarından ve toplu sözleşmede yer alan ücret zammı haklarından feragat etmeleri, ayrıca açtıkları davalardan vazgeçmeleri şartı ile aynı işyerinde aynı işi sürdürmeye devam edecekleri belirtilmiştir. İhale usulü ile çalışan şirketlerde çalışan ve kamu kadrolarına geçirilmeleri gerekirken, geçiş için koşulları taşımayan işçilerin durumu da yine bu uygulama sonrasında meydana gelen sorunlardan bir tanesi olarak belirtilmiştir. Bu çalışmada Karayumak' ın belirttiği kadar karamsar bir tablo yoktur. Taşeron firmaya bağlı çalışan işçiler kadroya geçiş ile sürekli işçi statüsüne kavuşmuş bu da iş güvencesi anlamında olumlu bir durum olarak değerlendirilmiştir. Kadroya geçen işçiler karar alma mekanizmalarında söz sahibi olmaya başlamışlardır. Ancak toplu iş sözleşmesinin 3 yıl ara ile düzenlenmesinde ülkenin ekonomik koşullarının dikkate alınması önemlidir. Karayumak' a göre işçilerin yaşam koşullarında beklenilen kadar bir iyileşme olmamıştır. Ancak çalışmada yapılan görüşmelerde görülüyor ki kadroya geçiş ile tediye, ek ödeme, sosyal yardımlar, yıllık izin, fazla mesai vb. konularda ciddi manada iyileştirmeler olduğunu düşünen işçi sayısı fazladır. Bu yönü ile Karayumak' ın görüşünden ayrılmaktadır.

## 8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamuda farklı istihdam şekillerinin varlığı ile düşük ücretlerle aynı işin yaptırılması, iş güvencesinden yoksunluk, düşük ücret politikası, sosyal ve mali haklar konusunda ayrımcılığa maruz kalma vb. sorunlarla karşılaşılabilmiştir. Bu sorunların en aza indirilmesi hususunda kadroya alma yolu bir seçenek olarak ortaya çıkmıştır. Kadro yolu ile sorunların çözümü noktasında işçiler açısından sosyal ve mali anlamda durum değerlendirmesi yapılması ve sorunlara uygun çözüm yollarının üretilmesi incelemeye değer görülmüştür. Araştırma ile durum değerlendirmesi yapılarak çözüme katkı sunacak önerilerde bulunulmuştur. 696 sayılı KHK ile kadroya geçiş süreci ile kadroya alınan işçilerin sosyoekonomik durum değerlendirmesi konusunda literatürde çok fazla araştırmaya rastlanılmamıştır.

Bu çalışmada sürekli işçilerin kadro almalarının yanı sıra eşitlik ve güvence anlamında yaşanan gelişmeler hakkında da görüşler alınmıştır. Kadro alma, iş güvencesi anlamında bir önceki çalışma şekline göre olumlu bir etki yaratmıştır.Çalışma hayatında sosyal ve mali haklarda yaşanan değişiklikler çalışanların sosyoekonomik durumunu doğrudan etkilemiştir. Bu noktada araştırma konusu kapsamında taşeron işçi ile kamu işçisi arasındaki belirgin farklılıklar aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

Tablo 10: Taşeron işçi ve Sürekli İşçi( 4/D) Sosyal ve Mali Haklar Konusundaki Faklılıklar

| **Konu Başlıkları** | **Taşeron İşçi** | **Sürekli İşçi ( 4/D)** | **Beklenen Çalışmalar** |
|---|---|---|---|
| **Maaş** | Asgari Ücret söz konusudur. | Toplu İş Sözleşmesi kapsamında belirlenen ücret sistemine tabidirler. | Enflasyon oranlarının dikkate alınarak maaş sisteminin güncel tutulması beklenmektedir. |
| **Yıllık izin** | 1-5 yıl arası 14 gün<br>5- 15 yıl arası 20 gün<br>15-….. sonrası 26 gün izin kullandırılır. | 1-5 yıl aarası 16 gü<br>6- 14 yıl arası 22 gün<br>15- … sonrası 28 gün izin kullandırılır. | Yıllık izin sürelerinin kullanımında esneklik getirilmesi beklenmektedir. |
| **İş güvencesi** | İş güvencesinden yoksunluk –<br>Kısa süreli iş sözleşmeleri vardır. | İş güvencesi<br>3 yıllık toplu iş sözleşmesi uygulanmaktadır. | İş güvencesi anlamında işçilerin çalışma ve emeklilik hakları konusunda iyileştirmeler beklenmektedir. |
| **Sendika** | Sendikal haklardan yoksunluk söz konusudur. | Sendikal haklara kavuşma ve karar almada söz hakkı vardır. | - |
| **Sosyal Yardımlar** | Yol- yemek- doğum- ölüm- evlenme- askerlik yardımları söz konusudur. | Yardımlara ek olarak hizmet primi yardımı- tediye – ek ödeme- ikramiye yardımları eklenmiştir. | - |
| **Kıdem Tazminatı** | Kıdem tazminatından yararlanamama söz konusudur. | İşe ilk giriş tarihi esas alınarak hizmet sürelerinin birleştirilmesi ile hesaplanan kıdem tazminatından yararlanılır. | - |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **İstihdam şekli** | Alt işveren tarafından istihdam gerçekleştirilir. | İşe alım süreci işkur tarafından gerçekleştirilir. | - |
| **Çalışma süreleri** | Ağır çalışma şartları-<br>Fazla çalıştırma söz konusudur. | Görev tanımları belirlenmiştir.<br>Haftalık çalışma saati 45 saat olarak sınırlandırılmıştır.<br>Fazla mesai ücreti ödenmektedir. | Fazla mesai ücretlerinin ödenmesi konusunda herhangi bir kısıtlama getirilmemesi beklenmektedir. |
| **Eğitim- Kariyer Gelişimi** | Öğrenim düzeyi yapılan işte değişikliğe neden olmaz. | Temizlik kadrosu çalışanı lisans tamamlaması halinde danışma yönlendirme kadrosuna alınabilir. | Öğrenim düzeyi yükselmesi halinde terfi alma yetkisi getirilmesi beklenmektedir. |
| **Tayin ve Terfi** | Tayin ve terfi hakkı yoktur. | Çalışılan il sınırları içerisinde yer değişikliği söz konusudur. | İller arası yer değişikliği ve becayiş uygulaması beklenmektedir. |

Araştırmada sürekli işçi kadrosu geçiş özellikleri önceki dönem ile karşılaştırılmış ve araştırmanın konusu olarak ele alınan gelecek kaygısı, ücret politikası, tayin ve terfi durumları, iş yerinde karşılaşılan ikilikler, sendikal haklarla elde edilen sosyal ve mali haklarla birlikte çalışma hayatlarına nasıl etki ettiği ve sosyoekonomik olarak yaşanan değişimler incelenmiştir. Taşeron işçi statüsünde iken sürekli işçi (4/D) statüsünde geçiş yapan, 10 nolu iş koluna mensup olan ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı kuruluşlarda görev yapmakta olan katılımcılardan görüşler alınmıştır. Araştırmada yarı yapılandırılmış görüşme formunun %100 ü cevaplanmıştır. Ve elde edinilen bulgularda, katılımcı grubun kadroya geçişinin sosyoekonomik durumu üzerinde doğrudan ve olumlu yönde etkisinin olduğu görülmüştür.

Araştırma sonuçları özetlendiğinde;

1. Kadroya geçişin iş güvencesini beraberinde getirdiği ancak ilk toplu iş sözleşmesinin mali haklar konusunda daha iyi şartlar taşıdığı belirtilmiştir. Son toplu iş sözleşmesi hükümlerinin , sosyal ve mali haklarda iyileştirmelere neden olduğu ancak artan enflasyon, vergi kesintileri ve terfi alamama konuları çalışanlarda motivasyonu düşüren olumsuz faktörler olarak karşılanmıştır.

2. Tayin hakkının olmayışı katılımcılar arasında olumsuz bir durum olarak değerlendirilmiş, akraba ilişkilerini ve özel hayatlarını olumsuz yönde etkilediğini belirtmişlerdir. Sürekli işçi ( 4/D) kadrosuna kavuşan çalışanlar bir şekilde ücret ve haklar konusunda diğer kamu çalışanlarına göre altta kalmaktadır. Hala tayin ve terfi hakkı verilmemiş olması da işçiler arasında geleceğe dönük planlamalarında olumsuz etki yaratmıştır.

3. Kadro alan işçiler sendikal haklara da kavuşmuş olduklarını ve sendikanın görüşlerini dikkate aldıklarını belirtmişlerdir.

4. Taşeron işçi olarak çalışmakta iken yerine getirdikleri görev ile sürekli işçi (4/D) statüsünde de aynı görevi yerine getirdiklerini belirtmiş ve yaptıkları görev konusunda herhangi bir değişiklik olmadığını iletmişlerdir.

5. Öğrenim durumlarının bulundukları iş kolunda maddi anlamda artı değer katmadığı gerçeği motivasyon kaybına neden olabilmekte ve bu nedenle de gelişimlerini olumsuz etkilemektedir.

6. Sürekli işçiler ek bir iş yapmayı istediklerini belirtmiş, aldıkları maaşın sadece hayatlarını idame ettirmeye yetecek düzeyde olduğunu ve sosyal hayatlarında geçim sıkıntısı nedeni ile kısıtlandıklarını belirtmişlerdir.

7. İşçilerin kendilerini geliştirmeleri açısından çok fazla girişimde bulunmadıkları tespit edilmiştir. Öğrenim durumu farklarının terfi veya ücret konusunda kendilerine artı olarak yansıtılmadığı gerekçesi işçilerde isteksizliğe neden olmuştur.

Yapılan görüşmelerde ayrıca emeklilik konusunda zorunlu emeklilik şartlarının geçerliliğini koruyor olması yaşam şartları karşısında zor durumda kalan işçilerde moral bozukluğu yaratmıştır. Fazla mesai ücretlerinde yeni toplu iş sözleşmesinde haftalık 45

saatin üzerinde yapılan çalışmalar fazla çalışma olarak belirlenmiş ve fazla çalışma ücreti olarak saat başına düşen ücretin %60 oranında yükseltilmesi sureti ile ödenmesi ibaresi yer almıştır. Ancak fazla çalışma ödemeleri konusunda son dönemde kısıtlamalar getirilmiştir. Bu da yine güvensizlik ortamı yaratmıştır. Kadroya geçen işçiler içerisinde aile sosyal destek personelinin de yer alması sonraki dönem sözleşmeli personel olarak işe alınan aile sosyal destek personeli arasında özlük haklar, ücret politikası ( maaş, tediye, ikramiye, yan ödemeler vb) açısından farklılıklara neden olmuştur. Buda aynı iş yerinde aynı işi yapan ve aynı işe alım yöntemleri ile işe alınan meslek elemanlarının bir kısmının sözleşmeli personel olarak tanımlanmasına bir kısmının ise sürekli işçi (4/D) olarak tanımlanmasına neden olmuş buda ikiliğe yol açmıştır.

İnsan kaynakları yönetimi temelinde insanı konu alan öncelikle işe alım aşamasında işten çıkma/ çıkarılma aşamasına kadar insani sınırların korunmaya çalışıldığı eşitlikçi, özgürlükçü, çalışanın haklarını koruyan ve gözeten, eğitim ve gelişim desteği ile motivasyonu ön planda tutan, iş güvenliği ve iş kanunu çerçevesinde çalışanını merkeze koyan bir anlayışla hareket etmelidir. Bu doğrultuda kamuda istihdam modellerinden biri olan taşeron işçilere de bu anlayışla yaklaşılmalıdır.

Kamuda ayrım yapılmaksızın tüm işçilerin devlet güvencesi altına alınması ve diğer çalışanlar ile eşit muamale ile yaklaşılması işçi açısından da işveren açısından da olumlu yansımalara neden olacaktır. Üç yılda bir yapılan toplu iş sözleşmesi hükümleri hazırlanırken işçilerinde istek ve beklentileri göz önüne alınmalı ve ülkenin ekonomik durumu dikkate alınmalıdır. Bu anlamda yapılacak bilimsel çalışmalarda sendikaların toplu iş sözleşmelerinde işçilerin ne derecede görüşlerini alarak imza altına alındığını nicel ve nitel araştırma yöntemleri kullanarak ortaya koymalıdır. Yine araştırmalarda istihdam modelleri ve kamuda hangi istihdam modellerinin hangi kurumlarda yaygın kullanıldığı bu durumun temel hedeflere ulaşmada olumlu ve olumsuz sonuçlarının neler olduğu konusunda derinlemesine incelenmelidir.

Çalışma hayatında taşeron işçi gerçeği gözardı edilmemeli kamuda farklı istihdam şekillerinin var olması farklı ücret, sosyal ve mali haklar demek olduğu kabul edilmelidir. İnsan kaynaklarında merkeze insanı alan temel yaklaşımla sosyal devlet anlayışını bağdaştıran ve çalışma hayatına büyük katkı sunacak nitel ve nicel araştırmalar yapılarak literatüre kazandırılmalıdır.

## KAYNAKLAR


ACAR, TAMAM (2019). *Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi.* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24* (1), 119-146.

ANKER, Richard, Chernisehv, Igor, Egger, Philippe, Mehran, Farhad, Ritter, Joseph A. (2003). *"Measuring Decent Work With Statistical Indicators", International Labour Review*, vol 142, no 2.

ATILGAN, A. (2013). *Neoliberal Köle Pazarları. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* 1(3), 85-117.

ARSLAN, M. (2005). *A Tipi Yatırım Fonlarında Yöneticilerin Zamanlama Kabiliyeti Ve Performans İlişkisi Analizi: 2002-2005 Dönemi Bir Uygulama.* Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, (2).

ARGON, T., & EREN, A. (2004). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım. *No. 118s, Ankara*.

ALTAN, Y. (2016). *Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme-Requirement of Reform In Turkish Public Personnel Regime: An Evaluation In Line With The External Factors Necessitating Reform*. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(15), 381-398.

ASLAN, O., E., (2005) *"Kamu Personel Rejimi"* Ankara: TODAİE, Ankara

AYDIN, A. H. (2010). *Ceza hukukunda kamu görevlisi kavramı*. Ankara Barosu Dergisi, (1).

AYKAÇ, B., *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması,* Nobel Yayınları, Ankara, 1999.

BAYAT, B. (2008). *İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(3), 67-91.

BAKIR, H. (2018). *Neoliberalizmin Hegemonyası Altında Türkiye Emek Piyasası.*

BAŞBUĞ, A. (2010). *Alt İşveren İlişkisi ve Güncel Sorunlar, Şeker Sanayi Örneği,* Ankara.

BUĞRA, A., (1995) *Devlet ve İş adamları* (State and Business in Modern Turkey A Comparative Study). (F. Adaman, Çev.), İletişim, İstanbul.

CANMAN, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayın No: 260, Ankara

CİĞERCİ ULUKAN, N., & ÖZMEN YILMAZ, D. (2016). *Kamu Sağlık Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçiler: Samsun ve Ordu İli Örneği.* Çalışma ve Toplum, 48(1).

ÇELİK, N. (1993). *Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinden Doğan Bazı Uygulama Sorunları. İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Sorunları*, Kamu-İş Yayınları, Ankara.

DEMİRKAYA, H. (2006). *İnsan Kaynakları Bölümünün Organizasyonu.* Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (12), 1-21.

DEMİRKAYA, H. (2006). *Tarım Toplumundan Bilgi Toplumuna İnsan Kaynakları Yönetiminde Değişim.* Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (27).

ETÇİ, H. & Kağnıcı oğlu, D. (2017). *Kamuda taşeron olarak çalışan işçilerin sendikal Algısı:* Eskişehir örneği.

EROĞLU, H. T. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi.* Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 6(12), 225-233.

ERAYDIN, Ayda, (1992), *Post-Fordizm ve Değişen Mekânsal Öncelikler*, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Yayınları.

ERDOĞMUŞ, N. (2003). *Kariyer Geliştirme*. Nobel Yayıncılık. Ankara.

ERYILMAZ, B. (1995). *Yerel Yönetim Sendromu*. Yeni Türkiye Dergisi, (4).

GHAİ, Draham. (2002). Decent Work: "*Concept, Models And Indicators",InternationalInstitute for Labour Studies, Discussion Paper,* DP/139/2002, Geneva.

GÖÇOĞLU, V., & KURT, İ. D. (2018). *Kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi Ve teknoloji: gelecek odaklı bir değerlendirme*. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1(3), 357-367.

GÖZLER, K. (1999). *Anayasa normlarının geçerliliği sorunu.* Kemal Gözler.

GÖZLER, K. (2005). *İdare Hukuku Dersleri: Yeni İl Özel İdaresi Kanunu, Yeni Belediye Kanunu, Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Yeni Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Diğer Kanunlarda Yapılan Değişikliklere Göre Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş.* Ekin Kitabevi Yayınları.

GÜNDAY, M. (2003). *İdare Hukuku* (8. Basım). Ankara: İmaj.

GEYLAN, R., *Taşçı, D., Tonus, H. Z., Benligiray, S., & Oktal, Ö. (2013). Örgütlerde İnsan Kaynakları Yönetimi. R. Geylan, Dü.)* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

HENDRY, C., & Pettigrew, A. (1986). The practice of strategic human resource management. Personnel review.

HANÇERLİOĞLU, O. (1997). *İnanç Sözlüğü* Dinler, Mezhepler, Tarikatlar, Efsaneler "Mit Maddesi".

ILO, (1999b). Decent Work And Protection For All In Africa, Report Of Director General,NinthAfrican Regional Meeting Abidjan, Geneva, December.

KAYA, G., *Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması*, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Güz 2015, Cilt 14, Sayı 55, s 258

KAVUNCUBAŞI, Ş., & Yıldırım, S. (2012). *Hastane ve Sağlık Kurumları Yönetimi*,

Siyasal Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.

KOÇ, Yıldırım, *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler,* Türk-İş Eğitim Yayınları No: 61, Ankara, 2001

KOÇEL, T. (2011). *İşletme yöneticiliği* (13. baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

MAHİROĞULLARI, Adnan, *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2000.

MÜTEVELLİOĞLU, N., & Işık, S. (2009). *Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm. Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, 159-204.

ÖNSAL, N. (2011*). Endüstri İlişkileri Sözlüğü*, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.

ÖNELGE,Y."*İnsan Kaynakları Fonksiyonu Olarak Performans Değerleme ve Bir Uygulama"*, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007),

*EYRENCİ& TAŞKENT& ULUCAN; Bireysel İş Hukuku, 8.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2017, s.29.*

ÖZVERİ, M. (2014). *Türkiye'de Çalışma Yaşamına İlişkin Son Yasal Değişikliklerin Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme.* Çalışma ve Toplum, 41(2).

ÖZMEN, Z. (2017). *Avrupa'da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme. Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 600-620.

PERRY, JL, MESCH, DJ. (1997) *"Strategic Human Resource Management", Public Personnel Management;* Current Concerns, Future Challanges içinde Der: Ban, Carolyn, Ricucci, Norma M., New York: Longman, 21-34

PARLAK, Z., & Özdemir, S. (2011). *Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik.* In Journal of Social Policy Conferences (No. 60, pp. 1-60).

RODGERS, Gerry, (2007). "*Decent Work, Social Inclusion, And Development",* Indian

Journal Of Human Development, vol 1, no 1.

SAKLI, A. R. (2013*). Fordizm' den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri.* Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 12(44), 107-131.

SABUNCUOĞLU, Z. *İnsan Kaynakları Yönetimi,* Gezi Kitabevİ Yayını, Ankara, 2000, s.9.

SADULLAH, Ö. (1998). *İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş.* İşletme Fakültesi Yayınları, 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.

SCHULER, R. S., Budhwar, P. S., & Florkowski, G. W. (2002). *International human resource management: review and critique. International Journal of Management* Reviews, 4(1), 41-70.

SELAMOĞLU, A. (1998). *İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi*. Ankara: Mavi Ofset.

SEZER, B. U. (1992). *Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması*. Amme İdaresi Dergisi, 25(4), 3-29.

SUĞUR, N. (2012). *Türkiye'de Çalışma Yaşamı ve Sorunları*. Sungur, Z. (Der.) Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 208-226.

ÖZ BÜRO- İŞ SENDİKASI (I. DÖNEM). *T*.C. *Mülga Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İşletme Toplu İş Sözleşmesi*, 2021: 13-39

TAŞKENT, S. (1996). *İş Güvencesi ve Taşeron Uygulamalarından Sorunlar. Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları*, Birleşik Metal işçileri Sendikası Yayınları, İstanbul.

TAŞOĞLU, J., & Limoncuoğlu, S. A. (2010). *4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma.* Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi, 2(2), 77-85.

TERZİ, M. A., (2012) *"Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur*", Sistem Ofset,

Ankara.

TOPAK, O. (2012). *Refah devleti ve Kapitalizm*, 2000' li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti ve İletişim.

TORTOP, NURİ- AYKAÇ, BURHAN- YAYMAN, HÜSEYİN- ÖZER, M. A. (2007), *İnsan Kaynakları Yönetimi,* Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

TUTUM, C. (1976). *Yönetimin siyasallaşması ve Partizanlık*. Amme İdaresi Dergisi, 9(4), 9-32.

TUTUM, C. (1976). *Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu. Toplumsal İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1, 146-159.

MANSUROĞLU YADİGARBÜGÜN, G. (2020). *Kamuda çalışan alt işveren (taşeron) İşçilerinin kadroya alınması ve endüstri ilişkilerine etkileri* (Master's thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).

YÜCESAN-ÖZDEMİR, G. (2010). *Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma.* Çalışma ve Toplum, 27(4), 35-50.

YÜKSEL Ö., *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İkinci Baskı, Gazi Yayınları, Ankara, 1998.

https://idenfit.com/blog/stratejik-insan-kaynaklari-yonetimi( Erişim tarihi: 14.05.2022)/

https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/2022( Erişim tarihi: 23.02.2022)

www.dpb.gov.tr/2022( Erişim tarihi: 12.04.2022)

https://www.genel-is.org.tr/emek-arastirmalari(Erişim tarihi: 05.05.2022)

https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=24282&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5( Erişim tarihi: 08.04.2022)

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060616-1.htm

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13943.pdf( Erişim Tarihi: 20.02.2022)

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-6.htm (Erişim tarihi:10.02.2022)

# ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Özen GÜRBÜZ

EĞİTİM DURUMU

Lisans Öğrenimi : 2003, Fırat Üniversitesi, Fen- Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : 2005, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Felsefe Grubu Öğretmenliği

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

Bilimsel Faaliyetleri :

İŞ DENEYİMİ

Projeler : 2016, Proje Yazım yürütme, "Mesleğimin Engeli Yok" Alanya Kaymakamlığı, Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı

2017, Proje Koordinatörü," İyi Bir Gelecek İçin Çalışan Kadınlar", İç İşleri Bakanlığı

2018, Proje yazımı," Kardeş Takımız", Gençlik ve Spor Bakanlığı

Çalıştığı Kurumlar : 2005 – 2007 Rehber Öğretmen, Çorlu Final Dershanesi.

2007- 2008 Rehber Öğretmen, Çorlu Doğa Koleji.

2009-2010 Rehber Öğretmen, Hakkâri Dershanesi.

2010-2012 Rehber Öğretmen, Elâzığ Doğa Koleji.

2012- 2013 Rehber Öğretmen, Anamur Uğur Dershanesi.

2013- 2014 Rehber Öğretmen, Alanya Bahçeşehir Koleji.

2014-…… Eğitim- Proje Birimi Sorumlusu

Alanya Sosyal Hizmet Merkezi

## EK 1. BİRİNCİ EK

## GÖRÜŞME SORULARI

## KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ 10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ

Merhabalar,

Bu görüşme metni, kamuda taşeron işçi olarak çalışmakta iken 696 KHK ile sürekli işçi (4/D) kadrosuna geçişi yapılan çalışanların sosyoekonomik açıdan değerlendirilmesinde bilimsel bir araştırma için oluşturulmuştur. Yapılan görüşme sonuçları sadece bilimsel alanda kullanılacaktır. Görüşmeyi kabul ettiğiniz için teşekkür ederiz.

Dr.Öğr. Üyesi Ahmet ATILGAN& Özen GÜRBÜZ

Konya Karatay Üniversitesi İnsan Kaynakları ve

Sosyal Güvenlik Tezli Yüksek Lisans Programı

**Tablo 1. EK – 2 Görüşme Soruları**

**KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİKTEN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİN SOSYOEKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**
**10 NOLU İŞ KOLU ANTALYA ÖRNEĞİ**

EKLER Ek 1. Yarı Yapılandırılmış Görüşme Formu

Mülakat tarihi:

Yer:

Saat:

Cinsiyet: 1. Kadın ( ) 2. Erkek ( )

Doğum yeri:

Yaş:

Medeni durum: 1. Evli ( ) 2. Bekâr ( ) 3.Dul ( ) 4. Ayrılmış ( )

Eğitim düzeyi:

Çalışılan kamu kuruluşu:

Çalışma iş kolu:

Çalışılan yıl sayısı:

(Sizce sakıncası yoksa) Aylık geliriniz aşağıdakilerden hangisine en yakın?

( ) 0-500 ( ) 501- 1000 ( )1001- 1500 ( ) 1501-2000 ( ) 2001- 3000 ( ) 3001- 4000 ( ) 4000 ve +

(Sizce sakıncası yoksa) Ailenizin bir aylık toplam gelirini aşağıdakilerden hangisine en yakın? ( ) 0-500 ( ) 501- 1000 ( ) 1001- 1500 ( ) 1501-2000 ( ) 2001- 3000 ( ) 3001- 4000 ( ) 4000 ve +

**Görüşme Soruları**

1.“Çalıştığınız kuruluşta hizmet alımı yolu taşeron işçi iken sürekli işçi kadrosuna geçişiniz iş yerinizde yaptığınız görevde bir değişikliğe yol açmış mıdır?”

2. “Sürekli işçi kadrosunda tayin ve terfi hakkı konusunda ne düşünüyorsunuz?”

3. “Bir sendikaya üye olmanız size ne gibi haklar tanınmıştır? Açıklar mısınız?

4.“Sürekli işçi(4/D) kadrosu ile önceki çalıştığınız iş kolunda sosyal ve mali haklar açısından ne gibi farklılıklar söz konusu olmuştur.”

5.“Kadroya geçişiniz ile birlikte ekonomik durumunuzda ciddi mana da iyileştirmeler yapıldığını düşünüyor musunuz?”

6.“Çalıştığınız kuruluşun dışında kendi alanınızda herhangi bir kişisel gelişim kursuna kaydolmayı düşünür müydünüz, Hangi konularda eğitim almak isterdiniz?”

7.“Öğrenim durumunuzu iyileştirmek için herhangi bir girişimde bulundunuz mu? Ve bu girişimi gerekli buluyor musunuz?”

8.“Eviniz kira mıdır yoksa kendi eviniz midir?”

9.“Evli iseniz eşiniz ile birlikte aylık ortalama geliriniz ne kadardır?”

10.“Mümkün olsaydı ek bir işte çalışmayı veya iş kurmayı düşünür müydünüz, neden?”

**Ek 3: Katılımcı Bilgileri**

| KOD | YAŞ | CİNSİYET | GÖREV KOLU | EĞİTİM DURUMU |
|---|---|---|---|---|
| K 1 | 33 | KADIN | TEMİZLİK | LİSANS |
| K 2 | 36 | ERKEK | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K 3 | 48 | KADIN | TEMİZLİK | LİSE |
| K 4 | 54 | ERKEK | TEMİZLİK | LİSE |
| K 5 | 27 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | ÖN LİSANS |
| K 6 | 29 | ERKEK | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K 7 | 29 | ERKEK | ASDEP | LİSANS |
| K 8 | 32 | ERKEK | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| K 9 | 31 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | ÖN LİSANS |
| K 10 | 34 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K 11 | 31 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K 12 | 38 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K 13 | 42 | KADIN | ASDEP | YÜKSEK LİSANS |
| K 14 | 29 | KADIN | ASDEP | LİSANS |
| K 15 | 28 | KADIN | ASDEP | LİSANS |
| K 16 | 39 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | ÖN LİSANS |
| K 17 | 34 | KADIN | ASDEP | YÜKSEK LİSANS |
| K 18 | 52 | KADIN | TEMİZLİK | ÖN LİSANS |
| K 19 | 29 | KADIN | ASDEP | LİSANS |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| K 20 | 51 | ERKEK | GÜVENLİK | LİSE |
| K 21 | 41 | ERKEK | GÜVENLİK | LİSANS |
| K 22 | 38 | KADIN | ASDEP | LİSANS |
| K 23 | 29 | ERKEK | ASDEP | LİSANS |
| K 24 | 32 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | ÖN LİSANS |
| K 25 | 35 | KADIN | GÜVENLİK | LİSANS |
| K 26 | 41 | ERKEK | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K27 | 29 | KADIN | ASDEP | LİSANS |
| K28 | 28 | KADIN | ASDEP | LİSANS |
| K29 | 41 | KADIN | DANIŞMA YÖNLENDİRME | LİSANS |
| K30 | 31 | ERKEK | ASDEP | LİSANS |