

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE
GÜVENCESİZLİK: UYUM VE DİRENİŞ ÖRÜNTÜLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Arzu ÖZSOY ÖZMEN

KOCAELİ 2016

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE
GÜVENCESİZLİK: UYUM VE DİRENİŞ ÖRÜNTÜLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Arzu ÖZSOY ÖZMEN

Danışman: Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU

KOCAELİ 2016

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE
GÜVENCESİZLİK: UYUM VE DİRENİŞ ÖRÜNTÜLERİ
(DOKTORA TEZİ)**

Tezi Hazırlayan: Arzu ÖZSOY ÖZMEN

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No:

Jüri Başkanı: Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Abdulkadir ŞENKAL

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Aziz ÇELİK

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Burcu GÜLER

KOCAELİ 2016

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|-----|
| İÇİNDEKİLER..... | 1 |
| ÖZET | 4 |
| ABSTRACT | 5 |
| KISALTMALAR..... | 6 |
| ŞEKİL LİSTESİ..... | 7 |
| TABLO LİSTESİ..... | 8 |
| GRAFİK LİSTESİ..... | 10 |
| GİRİŞ..... | 11 |
| BİRİNCİ BÖLÜM | |
| KURAMSAL ÇERÇEVE: KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ VE GÜVENCESİZLİK | |
| 1. KAMU PERSONELİ'NİN SINIF KURAMINDAKİ YERİ ÜZERİNE..... | 15 |
| 1.1. Sınıf Çözümlemesine İlişkin Kuramsal Çerçeve..... | 16 |
| 1.2. Son Dönem Sınıf Tartışmaları ve Kamu Personeli..... | 23 |
| 1.3. Kamu Personelinin Sınıf Konumu..... | 30 |
| 2. KAMU EMEK SÜRECİ ve KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN ÖZGÜNLÜĞÜ..... | 35 |
| 2.1. Temel Çerçeve: Emek Süreci Kuramı | 35 |
| 2.2. Kamu Emek Sürecini Tanımlama Çabası..... | 38 |
| 2.3. Kamu Çalışma İlişkilerinin Özgünlüğü | 49 |
| 3. MEMUR'DAN ÇALIŞAN'A DOĞRU: KAMUDA GÜVENCESİZ ÇALIŞMA..... | 53 |
| 3.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı, İçeriği ve Kapsamı..... | 53 |
| 3.1.1. Kamu Personeli Kavramı..... | 55 |
| 3.1.1.1. Siyaset Felsefesi Açısından Kamu Görevlisi Tanımı..... | 58 |
| 3.1.1.1.1. Kamu Görevlisi: Devlet Kişiliğini Temsil Etme Yetkisi Olan Kişi. | 58 |
| 3.1.1.1.2. Devlet Görevlisi: Evrensel Aklın Görevlisi..... | 60 |
| 3.1.1.1.3. Memur: Bürokrasinin Asli Unsuru..... | 62 |
| 3.1.1.2. Kamu Personeli Tanımının Yeni İçeriği..... | 64 |
| 3.1.2. Türkiye'de Kamu Personeli Teriminin Kapsamı..... | 66 |
| 3.1.2.1. Anayasal Tanımlama..... | 68 |
| 3.1.2.2. Yasal Tanımlama..... | 73 |
| 3.2. Esnek Kamu Personel Yönetiminin Genel Nitelikleri..... | 77 |
| 4. GÜVENCESİZLİK: NESNEL-ÖZNEL İŞ GÜVENCESİZLİĞİ AYRIMI..... | 84 |
| 4.1. İş Güvence(siz)liği'nin Kavramsal Çerçevesi | 84 |
| 4.2. İş Güvencesizliği Yaklaşımları | 90 |
| 4.3. İş Güvencesizliği Modelleri..... | 95 |
| 4.3.1. Greenhalgh ve Rosenblatt'ın İş Güvencesizliği Modeli | 95 |
| 4.3.2. Ashford, Lee ve Bobko'nun İş Güvencesizliği Modeli | 99 |
| 4.3.3. Sverke ve Hellgren'in Bütünleşik İş Güvencesizliği Modeli | 100 |
| 4.4. İş Güvence(siz)liğinin Belirleyicileri..... | 102 |
| 4.4.1. Çevresel ve Örgütsel Şartlar | 103 |
| 4.4.2. Demografik Özellikler | 107 |
| 4.4.3. Kişilik Özellikleri | 111 |

| | |
|--|-----|
| 4.5. İş güvence(siz)liğinin Sonuçları: İşten Ayrılma, Sesini Yükseltme, Sadakat ve Kayıtsızlık Tepkileri | 112 |
| 4.5.1. Sağlık İle İlgili Sonuçlar | 113 |
| 4.5.2. Tutumlar İle İlgili Sonuçlar | 115 |
| 4.5.3. Davranışsal Sonuçlar | 117 |
| 4.5.3.1. İşten Ayrılma..... | 120 |
| 4.5.3.2. Sesini Yükseltme..... | 123 |
| 4.5.3.3. Sadakat..... | 125 |
| 4.5.3.4. Kayıtsızlık..... | 126 |

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU EMEK SÜRECİNİN DÖNÜŞÜMÜ

| | |
|---|-----|
| 1. KAMU HİZMETİ..... | 133 |
| 1.1. Kamu Hizmetinin Anlamı..... | 133 |
| 1.2. Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm ve Kamu Emek Sürecinde Değişim. | 140 |
| 2. KAMU EMEK SÜRECİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI..... | 148 |
| 2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği | 148 |
| 2.1.1. Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları | 161 |
| 2.1.2. Performans Değerlendirme Uygulamaları | 164 |
| 2.1.2.1. Performans Değerlendirme ve Denetim..... | 164 |
| 2.1.2.2. Performans Değerlendirme Sorunları ve Uygulama Örnekleri..... | 166 |
| 2.2. Yönetişim..... | 175 |
| 3. TÜRKİYE'DE KAMU EMEK SÜRECİ ve DÖNÜŞÜMÜ..... | 184 |
| 3.1. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Gelişimi: 1923-1980..... | 185 |
| 3.1.1. Kamu Personel Rejiminin Kurulması: 1923-1945 | 185 |
| 3.1.2. Fordist Kamu Personel Rejimi: 1945-1980 | 188 |
| 3.2. Esnek-Post Fordist Kamu Personel İstihdamının İnşası: 1980 ve Sonrası..... | 194 |
| 3.2.1. Esnek Kamu Personel İstihdamının Haritası | 204 |
| 3.2.2. Memurluk Statüsünün Esnekleştirilmesi | 214 |
| 3.2.3. Sözleşmeli Personel: Memurluk Statüsünü Çözme Mekanizması..... | 226 |
| 3.2.3.1. 657 Sayılı DMK'nın 4/B Maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı | 229 |
| 3.2.3.2. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı..... | 234 |
| 3.2.3.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel İstihdamı..... | 236 |
| 3.2.3.4. Teşkilat Kanunlarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı..... | 241 |
| 3.2.3.5. Yerel Yönetimlerde Sözleşmeli Personel İstihdamı..... | 248 |
| 3.2.4. Geçici Personel İstihdamı | 250 |
| 3.2.5. İşçi İstihdamı | 254 |
| 3.2.6. Taşeron İstihdamı: Esnek Kamu Personel İstihdamının En Dıştaki/Alttaki Halkası | 258 |
| 4. TÜRKİYE'DE KAMU ÖĞESİ OLARAK ÜNİVERSİTE ÇALIŞANLARI..... | 266 |
| 4.1. Kamu Üniversitelerinin Çalışma Düzeni ve Personel Yapısı..... | 272 |
| 4.2. Üniversitelerde İş Güvencesizliği | 289 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ÜNİVERSİTE ÇALIŞANLARINDA İŞ GÜVENCESİZLİĞİ ALGISI VE İŞ
DAVRANIŞLARINA ETKİLERİ

| | |
|---|-----|
| 1. ARAŞTIRMANIN AMACI..... | 301 |
| 2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ | 302 |
| 2.1. Örneklem | 305 |
| 2.2. İşlem..... | 306 |
| 2.3. Kullanılan Ölçekler..... | 306 |
| 3. BULGULAR..... | 309 |
| 3.1. Tanımlayıcı İstatistikler | 309 |
| 3.2. Korelasyon ve Karşılaştırmalı Analizler..... | 312 |
| 3.3. Regresyon Analizleri | 326 |
| 4. TARTIŞMA | 333 |
| SONUÇ | 353 |
| KAYNAKÇA | 360 |
| EKLER | 386 |
| ÖZGEÇMİŞ..... | 392 |

ÖZET

Türkiye’de kamu çalışma ilişkileri 1980 sonrasında diğer bütün kapitalist ülkelerde olduğu gibi ekonomik değişimlere paralel bir değişim/dönüşüm sergilemiştir. Bu değişim statü hukuku çerçevesinde oluşturulan istihdam biçimlerinin güvencesizlik bağlamında esnekleşmesi ve çeşitlenmesi şeklindedir. Bu güvencesiz istihdam biçimleri farklı boyutlarda bütün kamu kurumlarında görülmektedir. Bir kamu ögesi olarak kamu üniversiteleri de güvencesiz istihdam biçimlerinin görüldüğü kurumlar arasındadır. Bu bağlamda bu çalışma, Türkiye’de kamu çalışma ilişkilerinde söz konusu olan iş güvencesizliğini, nesnel ve öznel boyutta iki açıdan ele almaktadır. Çalışma, kamuda iş güvencesizliğine yol açan nesnel koşulları ortaya koyarken bir kamu üniversitesi özelinde de öznel boyutu ele almaktadır. Ayrıca öznel boyutta üniversite çalışanlarının iş güvencesizliğini algılama düzeyleri ve bunun sonucunda verdiği tepkiler Hirschman’ın İştten Ayrılma, Sesini Yükseltme, Sadakat ve Kayıtsız Kalma Teorisi (EVLN Modeli) bağlamında incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: kamu personeli, iş güvencesizliği, Hirschman, üniversite çalışanları

ABSTRACT

Public labour relationships in Turkey displayed a transformation as required by economic developments as in all capitalist countries after 1980s. This transformation happened in the form of flexibilisation and variation of employment types which are established in the context of status law. These insecure employment types are the cases in various levels in all public institutions. Public universities, as public constituents, are among the institutions where insecure employment relationships are common. To that end, this study evaluates the job insecurity in public labour relationships in Turkey regarding two dimensions as subjective and objective. While this study reveals the objective conditions leading job insecurities in public labour relationships, also examines the subjective dimension as specific to a public university. Besides, the levels of job insecurity perception of university staff regarding subjective dimension and their following reactions are examined regarding Exit, Voice, Loyalty and Neglect (EVLN Model) of Hirschman.

Key Words: Public staff, job insecurity, Hirschman, university staff.

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ALES: Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitim Sınavı

BM: Birleşmiş Milletler

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DB: Dünya Bankası

DBP: Devlet Personel Başkanlığı

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DMK: Devlet Memurları Kanunu

EVLN: İşten Ayrılma (Exit), Sesini Yükseltme (Voice), Sadakat (Loyalty) ve Kayıtsızlık (Neglect) tepkileri.

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

IMF: Uluslar arası Para Fonu

İKY: İnsan Kaynakları Yönetimi

KHB: Kamu Hastaneleri Birliği

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KPKT: Kamu Personel Kanununun Taslağı

KPSS: Kamu Personeli Seçme Sınavı

KYTİ ve YY: Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması

ÖYP: Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TKY: Toplam Kalite Yönetimi

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

YKY: Yeni Kamu Yönetimi

YÖK: Yüksek Öğretim Kurumu

ŞEKİL LİSTESİ

| | |
|---|-----|
| Şekil 1: Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Soyağacı | 67 |
| Şekil 2: Greenhalgh ve Rosenblatt’ ın İş Güvencesizliği Modeli..... | 97 |
| Şekil 3: Sverke ve Hellgren’in Bütünleşik İş Güvencesizliği Modeli..... | 101 |
| Şekil 4: İş Güvencesizliğinin Etkilediği Tutum ve Davranışlar | 112 |
| Şekil 5: İş Güvencesizliğine Verilen Tepkiler..... | 119 |
| Şekil 6: Uzaklaşma ve Suçlama Stratejisi | 156 |
| Şekil 7: Akademik Personelin (Öğretim Elemanlarının) Soyağacı | 275 |
| Şekil 8: Araştırma Modeli | 307 |
| Şekil 9: Kadro Durumuna Göre Değişken Ortalamalarının Grafik Görünümü | 317 |

TABLO LİSTESİ

| | |
|---|-----|
| Tablo 1: Devletin Fabrika Rejimine Müdahalesi | 45 |
| Tablo 2: Geleneksel (Fordist) ve Esnek (Post-Fordist) Kamu Personel Rejimlerinin Karşılaştırılması | 79 |
| Tablo 3: Bürokrasi ve İşletmeci Yaklaşımlarda Kamu Çalışanı Düşüncesinin Karşılaştırılması | 83 |
| Tablo 4: Türkiye’de Kamu Personeli Sayısal Artışı ve Kamu Personeli Başına Düşen Nüfus: 1931-1986 | 206 |
| Tablo 5: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülerine Göre Dağılımı: 1976-1986... 207 | |
| Tablo 6: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülere Göre Dağılımı: 1993-2004..... 208 | |
| Tablo 7: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülere Göre Dağılımı: 2007-2014..... 209 | |
| Tablo 8: 2007’den 2014 Kamu Personelinin Statülere Göre (%) Değişim Oranı .. 210 | |
| Tablo 9: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2001-2011 Yılları Kamu İstihdam Oranları (%) | 211 |
| Tablo 10: 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Haritası | 213 |
| Tablo 11: Türkiye’de Memur Kadrolarının (Serbest) Dağılımı: 1980-2010 | 216 |
| Tablo 12: 1993-2004 ve 2007-2014 Yılları Arasında Memur ve Toplam Kamu Personeli Rakamları, Artış/Azalış Oranı ve Nüfus Artış Hızı | 218 |
| Tablo 13: 1980-2010 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık..... 224 | |
| Tablo 14: 1993, 2004 ve 2010 Yıllarında Sözleşmeli Personel İstihdamının Bütçelere ve İdarelere Göre Dağılımı | 227 |
| Tablo 15: Türkiye’de Sözleşmeli Personelin Nicel Görünümü | 228 |
| Tablo 16: KİT’lerde İstihdam Türlerinin Yıllara Göre Sayısal Değişimi..... 238 | |
| Tablo 17: KİT’lerde İstihdam Türlerine Göre Yüzdelerlik Dağılımın Yıllara Göre Değişimi (%)..... 239 | |
| Tablo 18: Yerel yönetimlerde İstihdama İlişkin Veriler (2007-2013)..... 256 | |
| Tablo 19: Özel ve Kamu Sektöründe Kayıtlı Taşeron İşçi Sayısı | 261 |
| Tablo 20: Kamuda Taşeronlaşmanın Yaygın Olduğu Sektörler (2011) | 262 |
| Tablo 21: Üniversitelerde Çalışan Personelin İstihdam Bazında Dolu Kadro Dağılımları Kasım 2015 | 292 |
| Tablo 22: Yıllar İtibariyle Y.Ö.K., Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri’nde Sözleşmeli Personel Rakamları (2007 Haziran-2015 Haziran) | 293 |

| | |
|---|-----|
| Tablo 23: 1997-2013 Yılları Arasında Üniversitelerde Görev Yapan Öğretim Elemanının Akademik Unvanlarına Göre Dağılımı..... | 294 |
| Tablo 24: Kamu Üniversitelerinde Akademik Kadrolara İlişkin Unvanların Sayısal Dağılımları Kasım 2015..... | 295 |
| Tablo 25: Ölçeklerle İlgili Özet Bilgi | 309 |
| Tablo 26: Demografik Bilgilere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler | 310 |
| Tablo 27: Değişkenlere İlişkin Korelasyon Tablosu..... | 314 |
| Tablo 28: Kadro Durumuna Göre Bazı Değişkenlerin Ortalama Değerleri | 316 |
| Tablo 29: Güvenceli ve Güvencesiz İdari Pozisyonlara Göre Bazı Değişkenlerin Ortalamaları ve Standart Sapmaları | 320 |
| Tablo 30: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Akademik Personelin İşe Yönelik Tutum ve Davranışları | 321 |
| Tablo 31: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan İdari Personelin İşe Yönelik Tutum ve Davranışları..... | 323 |
| Tablo 32: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Taşeron İşçilerinin Gelir, İşe Yönelik Tutum ve Davranışları..... | 324 |
| Tablo 33: İdari Personelin İş Davranışlarını Yordayan Faktörler..... | 327 |
| Tablo 34: Akademik Personelin İş Davranışlarını Yordayan Faktörler..... | 329 |
| Tablo 35: Taşeron Çalışanlarda İş Davranışlarını Yordayan Faktörler | 331 |
| Tablo 36: Örneklemi Oluşturan Üniversitenin Sözleşmeli Personel Sayısı | 335 |
| Tablo 37: Örneklemi Oluşturan Üniversitenin Araştırma Hastanesindeki Taşeron Sayısı..... | 347 |

GRAFİK LİSTESİ

| | |
|--|-----|
| Grafik 1: 2001-2013 Yılları Arasında Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş Değişim Oranları (%) | 299 |
| Grafik 2: Akademik Pozisyonlar İtibarıyla İş Güvencesizliği | 319 |
| Grafik 3: Güvenceli ve Güvencesiz İdari Personelin Nitel ve Nicel İş Güvencesizliği Algısı ile İşten Ayrılma Davranışı | 320 |
| Grafik 4: Akademik Personelin Sendikalı Olma Durumuna Göre Nitel İş Güvencesizliği ve İş Doyumu | 322 |
| Grafik 5: Akademik Personelin Sendikalı Olma Durumuna Göre Sesini Yükseltme ve Sadakat Düzeyi..... | 323 |
| Grafik 6: İdari Personelin Sendikalı Olma Durumuna Göre İşe Yönelik Tutum ve Davranışları | 324 |
| Grafik 7: Taşeron İşçilerin Sendikalı olma Durumuna Göre Gelir Düzeyi | 325 |
| Grafik 8: Taşeron İşçilerin Sendikalı olma Durumuna Göre Nitel, Nicel İş Güvencesizliği ve Kayıtsızlık Davranışı..... | 325 |

GİRİŞ

1980 sonrası neo-liberalizm olarak adlandırılan yeniden yapılanma süreci, devletlerin kamu personel rejimlerini etkilemiştir. Bu etki ülkelerin, kamu personel rejimlerinin özgül sınıfsal sermaye birikim koşullarına göre, esneklik çerçevesinde biçimlenmesi şeklinde olmuştur. Her alanda kendini gösteren esneklik temelli politikaların kamu personeli rejimine yansımaları, kamu hizmeti sağlayıcılarının iş güvencesinin zedelenmesi ya da bütünüyle iş güvencesinin olmadığı istihdam biçimlerinin ağırlık kazanması şeklinde olmuştur. Türkiye’de de bu değişim aynı yönde olmuş, 1980 sonrasında kamu istihdamı güvencesizlik temelli olarak çeşitlenmiş ve farklı boyutlarda iş güvencesizliği var olmuştur.

Bu bağlamda bu çalışma, kamu çalışma ilişkilerindeki istihdam biçimlerini iş güvencesi bağlamında ele almaktadır. Türkiye’deki bütün kamu kurumlarında iş güvencesizliği farklı şekillerde ve boyutlarda görülmektedir. Bu kurumlardan biri de kamu üniversiteleridir. Çalışmada bir kamu üniversitesi araştırma nesnesi olarak ele alınmıştır. Çünkü Türkiye’de kamu üniversiteleri kamu personel rejimindeki iş güvencesizliği bulgularına uygun bir yapı sergilemektedirler.

Bu çalışma, Türkiye’de kamu çalışma ilişkilerinin yapısını inceleme ve sorgulama amacıyla yola çıkmış bir çalışmadır. Her çalışma gibi bu çalışma da zaman içinde değişiklikler göstererek son halini almıştır. Kamu çalışma ilişkilerinde neler oluyor sorusuyla başlayan çalışma, sonrasında kamuda güvencesizlik temelinde şekillenmiştir.

Kamu ruhuna uygun olmadığı düşünülen güvencesizlik konusunun nasıl kamuya zaman içinde yerleştirildiği ve esneklik temelli istihdam biçimlerinin nasıl kamu istihdamı biçimine dönüştüğü/dönüştürüldüğü bu çalışma ile ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bir bütün olarak düşünüldüğünde kamu çalışma ilişkileri içinde iş güvencesizliğini ortaya koyan uygulamalar farklı kamu kurumlarında farklı şekillerde var olmaktadır. Bütün kamu kurumlarını araştırma nesnesi olarak ele almak mümkün olamayacağı için farklı istihdam biçimlerinin bir arada olduğu düşünülerek bir kamu üniversitesi araştırma nesnesi olarak seçilmiştir. Kamu üniversitelerinde istihdam edilen personelin bağlı olduğu yasal mevzuat ve istihdam biçimleri

birbirinden farklı olmakla birlikte farklı boyutlarda da olsa hepsini aynı düzlemde buluşturan konu iş güvencesizliğidir.

Çalışma başlangıçta pür yazın taraması olarak tasarlanmışken, kamuda iş güvencesizliği algısının ölçülmesinin, alandaki bir boşluğu dolduracağı düşüncesi çalışmanın seyrini değiştirmiştir. Bununla birlikte iş güvencesizliği algısının davranışsal sonuçlarının da ele alınması çalışmanın özgünlüğünü artırmıştır.

Çalışmada iş güvencesizliğinin psikolojik boyutunun ele alınması çalışmanın ruhunu ortaya koymuştur denilebilir, aksi halde iş güvencesizliğinin varlığını tartışan bir çalışmadan öteye gidemeyecek, belki de ete kemeği bürünemeyecekti. Dahası, 50/d'li bir araştırma görevlisi olarak görev yapan yazarın duygularına ve yaşadıklarına derman olamayacaktı. Elbette ki bu süreci yaşayıp çalışmayı öznellikten uzak tutmaya çalışmak, yazar için hiç kolay olamamıştır. Yine de kamuda iş güvencesizliğini yaşayan bir kişinin bunu kaleme alması zorluğun çok ötesinde anlamlı olmuştur.

Ayrıca belirtmek gerekir ki çalışmanın, kamu yönetiminden, çalışma sosyolojisine, çalışma psikolojisinden endüstri ilişkilerine kadar pek çok disiplinle iç içe geçiyor olması kurguyu zorlaştırmıştır. Çalışmanın zaman zaman içinden çıkılmaz bir hal almasına yol açan bu durum aynı zamanda eksik bir yanının kalmamasını da sağlamıştır.

Nihayetinde çalışmanın temeli, nesnel ve öznel iş güvencesizliği olmak üzere iki boyut üzerinden kurgulanmıştır. Ancak nesnel ve öznel iş güvencesizliği birlikte ele alındığında konu bütünlüğünün sağlandığı düşünülmektedir. Nesnel koşullar iş güvencesizliğini ortaya koymakta fakat sadece nesnel iş güvencesizliği ele alındığında herkes için ortak ve değişmez kabul edilebilmektedir. Oysa çalışanların öznel durumlarını etkileyen nesnel koşullar da herkes için tek ve objektif özellikler taşımamaktadır. Nesnel koşulları bozan birtakım etkenlerin aynı konumda oldukları tarif edilen kişiler bakımından sonucu değiştirdiği, özellikle kurumsal yapı içerisinde kurulan ilişkilerin güvencesizliğin nesnel yanının önemli ölçüde belirleyicisi olduğu görülmektedir. Bu nedenle nesnel iş güvencesizliğinin öznel iş güvencesizliğinin belirleyicisi olduğu kabul edilirken aynı zamanda her iki boyutun tek başına yeterli olmadığı düşünülmektedir.

Araştırmanın nesnel boyutunda devletin işveren rolünü sergilerken benimsediği güvencesizlik yaratan istihdam politikası ve bu politikayı oluşturan nedenler ortaya koyulmuştur. İş güvencesizliğinin nesnel boyutu belirli koşullarda herkes için nesnel özellikler taşıyan, bireyin dışında var olan ve onun istihdamının devamlılığını, çalışma koşullarını, sosyal haklarını içeren boyuttur. Bu nedenle iş güvencesizliğinin nesnel boyutunu ele almak Türkiye'deki kamu çalışma ilişkilerinin bütününde güvencesizlik yaratan tüm ekonomik, siyasi ve toplumsal koşulları değerlendirmeyi gerekli kılmıştır. Ayrıca üniversite çalışanları kamu personel rejiminin yasal çerçevesine tabi oldukları için aynı zamanda nesnel boyutta kamudaki bütün istihdam biçimlerinin irdelenmesi gerekmiştir. Öznel boyutta ise nesnel boyutla ortaya koyulan güvencesizliğin bunu yaşayan üniversite çalışanlarınca nasıl yorumlandığı ve nasıl deneyimlendiği tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bu bağlamda çalışma üç bölüm olarak yapılandırılmıştır. Birinci ve ikinci bölüm çalışmanın kavramsal çerçevesini yani nesnel boyutunu oluştururken, üçüncü bölüm ise çalışmanın araştırma kısmını yani öznel iş güvencesizliğinin sorgulandığı bölüm olmuştur.

Birinci bölümde kamu çalışma ilişkilerinin özgünlüğü ve güvencesizlik kuramsal bağlamda ele alınmıştır. Bu bölümde ilk önce kamuda çalışıyor olmanın ne anlama geldiği ele alınırken aynı zamanda kamu çalışanlarının sınıf tartışmalarındaki yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda kamu emek süreci yol gösterici olmuştur. Yine bu bölümde kamudaki istihdam biçimleri hukuksal tanımlamalarla belirlenmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda güvencesizlik, kamu ya da özel sektör ayırmadan bütün çalışanların ortak meselesi haline geldiği için bu bölümde güvencesiz çalışma kavramı, güvencesizliğin boyutları ve iş güvencesizliğinin kavramsal çerçevesi bütün boyutlarıyla irdelenmiştir.

İkinci bölümde ise Türkiye özelinde kamu emek sürecinin geçirdiği dönüşüm tespit edilmeye çalışılmış, esnek kamu istihdamı somut yapılar üzerinden sınıflandırılmıştır. Kamu düzeni içinde esnek istihdama ilişkin bir istihdam haritası çıkarılmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu istihdam biçimlerinin durumunu somutlaştıran istatistiki veriler ele alınmıştır. Yine bu bölümde araştırma nesnesi olan kamu üniversitelerinin personel yapısı da ortaya koyulmuştur.

Üçüncü bölüm ise çalışmanın saha araştırmasının sonuçlarının yer aldığı bölümdür. Çalışmanın saha araştırmasında birbirini destekleyici şekilde hem nicel hem nitel araştırma tekniği kullanılmıştır. Nicel kısmında veriler anket yöntemiyle, nitel kısmında ise veriler, yapı yapılandırılmış mülakat, grup görüşmesi ve gözlem yöntemiyle toplanmıştır. Bu bölümde üniversite çalışanlarının iş güvencesizliği algıları ve bu algıları sonucunda verdikleri tepkileri Hirschman'ın İşten Ayrılma, Sesini Yükseltme, Sadakat ve Kayıtsız Kalma Teorisi (EVLN Modeli) bağlamında ve uyum ya da direniş boyutuyla tespit edilmeye çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL ÇERÇEVE: KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ VE GÜVENCESİZLİK

1. KAMU PERSONELİ’NİN SINIF KURAMINDAKİ YERİ ÜZERİNE

Kamu personelinin sınıf kuramı içindeki konumunu belirlemeye çalışmak sınıf yazınındaki tartışmaları irdelemeyi gerektirmektedir. Çünkü toplumbilim yazınında sınıf oluşumu ve sınıf konumu açısından en tartışmalı grup hizmet sektörü çalışanları, bunların içinde durumu daha da kritik olanlar ise kamu çalışanlarıdır. Kamu çalışanlarının durumunu kritik hale getiren sebeplerden biri, doğrudan sermayeye bağlı değil, devlet adına çalışmaları ve dolayısıyla gelirlerini sermaye yerine devlet gelirlerinden (vergilerden) elde etmeleridir. İkincisi, çoğunlukla doğrudan maddi mal üretimine dönük işlerde çalışmamaları, başka bir deyişle gördükleri işlerin değişim değerinden çok kullanım değeri yaratan bir emek etkinliği içermesidir. Üçüncüsü, asıl işlevleri toplumsal yeniden üretimi gerçekleştirmek olduğundan, hem emek hem de ürün sunumu açısından doğrudan pazar koşullarına tabi olmayan işlerde çalışmalarıdır. Bu yüzden birebir kapitalist metalaşma biçimlerine tabi olmayan üretim alanlarında çalışan kamu çalışanları, doğrudan sömürü ilişkileri içinde gözükmezler. Sonuçta kolektif iş süreci içindeki rolleri, öteki emek türlerinininkine kadar kolay saptanamaz. Bu güçlük, onların sınıfsal aidiyetleri konusunda belirsizliklere yol açmakla kalmaz, aynı zamanda emek üzerinden bir kimlik oluşturma olanaklarını da sınırlar (Öngen, 2002: 243). Bu sebeplerden dolayı kamu personelinin sınıfsal konumunun belirsizliğini ortadan kaldırmaya çalışmak oldukça güçtür.

Bu bölümde bu güçlük sınıf yazınındaki tartışmalardan yola çıkılarak aşılımaya çalışılacaktır. İlk olarak sınıfın nasıl tanımlandığı ve sınıf çözümlemelerinde sınıfsal belirlenim ölçütlerinin neler olduğu tartışılacak, daha sonra kamu çalışma ilişkileri ve güvencesizlik irdelenecektir. Kısaca bu çalışmada yol gösterici kuramsal çerçeve ele alınacaktır.

1.1. Sınıf Çözümlemesine İlişkin Kuramsal Çerçeve

Sınıf ve sınıf oluşumu yazını, Marksist ve Weberyen kuramlar olarak üzere iki ana akım üzerinden şekillenmektedir. Bu iki akımın, sınıf ve sınıfsal belirlenim ölçütleri de birbirinden farklı olduğu için kamu personelinin sınıfsal konumlarına bakışları da farklılaşmaktadır. İlk olarak Marksist ve Weberyen akımların sınıf ve sınıf oluşumu üzerine görüşleri irdelenecektir.

Sınıf, hem anlam yelpazesi hem de toplumsal bir kesimi anlatan özel anlamının karmaşıklığı bakımından açıkca güç bir sözcüktür (Williams, 2006: 73). Sınıf tanımlama sorunun güçlüğü, toplumsal gerçekliğin karmaşıklığından ve büyük ölçüde saydam olmasından kaynaklanmaktadır. Sınıf ilişkilerinin nerede başlayıp nerede bittiği belli olmadığı gibi, ne sınıflar birbirinden kesin çizgilerle ayrılabilen oluşumlardır, ne de sınıf bilinci, sınıf çıkarı ve sınıf kapasitesi gibi olgular ölçülebilir niteliktedir. Bu nedenle sınıf, sosyolojinin en tartışmalı kavramlarından birisi olarak görülmektedir (Öngen, 1996: 29-33).

Görüş birliğine varılmış tek bir sınıf tanımı olmamakla birlikte gerek Marksist gerek Weberyen bakış açısı sınıf kavramına farklı anlamlar yüklemektedirler. Bazen sınıf, nesnel biçimde o ekonomik durumda olan herkesi kapsayan bir ekonomik kategoridir bazen de tarihsel nedenlerle bu durumun bilincinin ve onunla uğraşacak örgütlenmenin geliştiği bir oluşumdur (Williams, 2006: 83). Bu iki tanımlamanın ilki Weberyen, ikinci ise Marksist görüşe aittir.

Sınıf yazınının ana akımlarından biri olan Marksizmin hareket noktası sınıf olmakla birlikte, şaşırtıcı bir şekilde Marx, sınıf kavramını hiçbir zaman sistematik bir şekilde tanımlamamış ve ayrıntılandırmamıştır. Sınıf konusunda Marx'ın görüşleri Kapital'in 3.cildinin son bölümündedir, sınıflar başlığını taşır ve sadece bir sayfadır. Marx'ın tamamlayamadığı çalışmasının sonunda, cevaplayamadığı ilk soru "*bir sınıfı oluşturan nedir*" sorusudur. İki paragraftan sonra Engels, kendi yorumu ile "*burada elyazması biter*" diye yazar. Elbette ki bu şekilde yarım kalması ya da sistematik olarak bu soruyu cevaplamamış olması bu konuya hiç yer vermediği anlamına gelmemektedir. Çünkü bütün çalışmaları sınıf analizi ile doludur. Dolayısıyla Marx'ın sınıf kavramı, kendi yazılarının bütününden, yeniden kurulmak

zorundadır (Wright, 1997: 6; Giddens, 2006: 301). Marx'ın sınıf kavramını anlamayabilmek, onun bütün çalışmalarını bir arada değerlendirmeyi gerektirir.

Marx'ın sınıf görüşünde iki temel kutup vardır: üretim araçlarına sahip olan ve bunlara sahip olmayan, dolayısıyla çalışma kapasitesini satmak zorunda olan bir sınıf; burjuvazi ve proletarya. Bu iki sınıf arasında sürekli bir çatışma olmaktadır, bunun nedeni ise burjuvazinin, rekabetçi koşullarda kar elde edebilmek ve ayakta kalabilmek için çalışanı “sömürmek” mecburiyetinde olmasıdır. Bu nedenle Marx'ın sınıf görüşü sömürü üzerine kurgulanmıştır (Edgell: 1993: 12-13). Marx için sınıflar arasındaki ilişki sömürüye dayanan bir ilişkidir. Dahası, Marksizm'de öncelik sosyal sınıftan ziyade sınıflar mücadelesindedir. Marx, sınıflara tek tek bakmak yerine, birbirleri ile girdikleri üretim ilişkileri içerisinde bakmanın gereğini tarif eder. Bu noktada Poulantzas, sınıfların sadece kendi çelişkilerinden ortaya çıktığını, sınıfsal eylemlerin ancak sınıf mücadelesi alanı içindeki karşıtlık ilişkilerinden, çelişki ilişkilerinden kaynaklanan eylemsel çatışmalar olarak değerlendirilebileceğini ve sınıfın, sınıf mücadelesinin yapısal ilişkilerinin sonucu olduğunu dile getirir (Poulantzas, 1992: 78). Bu durumda Poulantzas'ın kullandığı “mücadelede sınıf” (Aktaran: Özügürlü, 2002: 32-33) kavramsallaştırması yerindedir.

Sınıf oluşumu konusunda “mücadele”nin önemini vurgulayan E.M.Wood, Thompson'un görüşlerini temel alarak “sınıf oluşumları ve sınıf bilincinin, insanların bu sınıf durumlarını ‘deneyimledikçe’ ve ‘yaşadıkça’ mücadele sürecinden doğduğunu ve bu anlamda, sınıf mücadelesinin sınıfı öncelediğini dile getirir (Aktaran Wood, 2001: 95). Wood'a göre insanları nesnel durumlarına mekanik olarak yerleştirme ile sınıf oluşumları ve sınıf bilincinin önemine vurgu yaparak “ilişki ve süreç olarak sınıf” çözümlenmesi yapma arasında ayırım vardır. Ancak, Wood'a göre sınıf durumlarına göre yerleştirme sonuç değil başlangıçtır ve “sınıf oluşumu meselesi, nesnel sınıf durumlarının ötesinde, nesnel sınıf konumlarını da içererek daha kapsamlı bir süreci anlatması ile önem taşır” (Wood, 2001: 96).

Sınıf bir ilişki ve süreç olarak kavranmadığında aynı/benzer yapısal sınıf konumlarının nasıl sayısız farklı sonuçlar üretebildiğini açıklamak mümkün olamaz. Oysa sınıfın bir ilişki ve süreç olarak ele alınması, onun tarihsel ve toplumsal bir kategori olarak değerlendirilmesiyle, iktisatla siyaset arasındaki akışkanlıkla

sağlanabilir. Bu noktada Karl Polanyi'nin vurgusu önemlidir (Çelik, 2012: 50). Polanyi'ye göre yapının kendisi değiştiğinde, toplumun bütünü içinde bulunduğu durumun dışında sınıflara ilişkin her türlü konunun anlaşılması oldukça güç hale gelir. Eğer değişik çıkarların sosyal gelişme içerisindeki işlevlerini anlamak istiyorsak, bu çıkarları durumun bütünüyle ele almak gerekir. Ayrıca, Polanyi, sınıfı ekonomik değil, sosyal bir kategori olarak görmektedir. Polanyi'ye göre, bir sınıfın oyun içindeki rolünü belirleyen, onun toplum içindeki konumudur (Polanyi, 2002: 219). Polanyi, sınıfı toplumsal, kültürel çevresi içinde yaşayan bir süreç olarak ele almaktadır. Polanyi'nin sınıf tanımı, Thompson'ın *sınıf oluşumu* kavramı ile benzerlik göstermektedir (Çelik, 2012: 5).

Sınıf'ın ekonomik mi yoksa toplumsal mı olduğu konusu Marksist yazın açısından "kendinde sınıf" ve "kendisi için sınıf" kavramlarını akla getirmektedir. Marksist yazın açısından sınıf tartışmalarındaki konulardan biri "kendinde sınıf" ve "kendisi için sınıf" tartışmalarıdır.

Üretim süreci içinde sınıflar ekonomik kategoriler olarak belirlendiğinde burada söz konusu olan "kendinde sınıf"tır. Oysa sınıflar ekonomik işlevlerinin ötesinde sosyal ve siyasal rolleri bulunan ve başka yüzleri de olan toplumsal öznelerdir. Toplumsal özneler olarak sınıflar ancak "kendi için sınıf" profilleri içinde kavranabilir (Öngen,1996: 242). Marksizme göre asıl mesele, ekonomik öznenin ("kendinde sınıf") toplumsal özneye ("kendi için sınıf") nasıl dönüştüğü meselesidir (Öngen, 2001: 11). Kısaca ilk olarak ekonomik bir yapı olarak kendinde sınıf olgusu, zamanla sosyal ve siyasal olarak da toplumla bütünleşecek ve kendi için sınıf resmine bürünecektir.

Marksist görüşe göre toplumdaki tüm bölünmeler ve sonuçta oluşan toplumsal tabakalaşmanın temelleri ekonomik niteliktedir, yani özel mülkiyete sahiplik ile ilgilidir. Ayrıca bu ekonomik ilişkiler ancak tarihsel çözümlemeyle anlaşılabilir. Bu nedenle Marksist yaklaşım çoğunlukla "tarihsel materyalizm" olarak tanımlanır (Turner, 2000: 10).

Bu bakış açısıyla harekete eden Thompson'a göre de sınıf nosyonu, tarihsel bir ilişki gerektirir ve uzun bir tarihsel sürecin sonucu olduğunu belirtmek için "sınıf oluşumu" kavramını kullanır (Thompson: 2004: 40-42).

Toplumsal sınıf incelemelerinde en elverişli yaklaşımın tarihsel maddecilik yaklaşımı olduğunu belirten Boratav, bu yaklaşımı şu şekilde özetler: Maddeci tarih görüşünün temel bir önermesine göre, belli bir sınıf yapısı belirli üretim ilişkilerinden türer ve dolayısıyla bu ilişkilere tekabül eder. Sınıflı toplumlardaki çeşitli üretim ilişkileri ise dolaysız üreticiler tarafından yaratılan artı-ürüne el koymanın farklı mekanizmaları ile tanımlanır ve birbirinden ayrılır. Artığa el koymanın bu ilk kertesi, temel (birincil) bölüşüm ilişkilerini oluşturur. Sınıf farklılıkları bu bağlamda eşitsizlik değil sömürü sorunsalı içinde ortaya çıkar (Boratav: 2005: 11).

Tarihsel materyalist yaklaşımı kullanan yazarlar toplum çözümlerini üretim ilişkileri temelinde, toplumsal değişmeyi ise sınıf ilişkilerinin niteliğindeki farklılaşmalar temelinde değerlendirmektedirler. Kapitalist sistemin sömürünün kaynağını oluşturan artık değere el koyma biçiminin emek ile sermaye arasındaki ilişkinin tarihsel olarak ortadan kalkmasıyla değişeceğinin öngörülmesi tarihsel materyalist düşüncenin özünü oluşturmaktadır (Öngen, 1996: 44). Tarihsel materyalist anlayışa göre toplumsal yapının aktörlerini sınıflar, toplumsal dönüşümün dinamiğini ise sınıf mücadelesi oluşturur (Öngen, 2012: 1).

Tarihsel maddeci yaklaşımın, tarihsellik, nesnellik ve belirlemecilik olmak üzere üç ilkesi olduğunu belirten Özüğurlu, bu üç ilkenin sınıf çözümlemesinin de ilkeleri olduğunu belirtir (Özüğurlu, 2002: 37). Özüğurlu'ya göre tarihsel maddeci yaklaşımın, ayıt edici özelliği tarihsellik vurgusundadır. Bu vurguya göre, toplumsal yapılar, toplumsal ilişkiler ve kültür, belirli koşullar altında ortaya çıkarlar. Maddi ve toplumsal üretimle toplumsal formasyonun geri kalan düzeyleri arasındaki ilişki, ancak belirli tarihsel koşullar içinde kurulabilir; bu anlamda söz konusu ilişki tarihsel olarak belirli bir ilişkidir. Bu anlayışta sınıf çözümlemesi ile, aslında toplumsal gelişmeleri somut tarihsel aktörler arasındaki mücadelelerle ilişkilendiren bir analiz biçimi kastedilmektedir (Özüğurlu, 2008: 27-28).

Tarihsel maddeci yaklaşımın, nesnellik ilkesinde iki boyut söz konusudur. Öncelikle insanlar kendi iradeleri dışında belirli maddi üretim koşulları içinde yer alırlar, bunun “nesnel sınıf konumları” terimiyle ifade edildiği bilinmektedir. Nesnel sınıf konumları, çıkar çatışması ve uzlaşmaz karşıtlıklar içerdikleri için sınıf

mücadelesinin koşullarını oluşturur. Bu birinci boyuttur. Nesnellik ilkesinin ikinci boyutu sınıfsal aktörlere ilişkindir; bu ilke bize, nesnel konumların deneyimini sınıfsal güzergahlarla edinen aktörlerin, kendi beklentilerinin ya da yükledikleri anlamların dışında sonuçlara yol açan etkinliklerde bulunacağını hatırlatır. Bu bakış açısının sınıf araştırmalarında izlenecek stratejilere yönelik bir sonucu vardır: sınıf araştırmasında analitik öncelik sınıf konumlarına değil sınıf oluşumlarına verilmelidir. Böylece, üst soyutlama düzeyinde, sınıf konumlarının değil, sınıf oluşumlarının analitik önceliği biçimini alacaktır(Özüğurlu, 2002: 39-40).

Sınıf analizinde son olarak belirlemeciliğin yeri ise şöyledir: Toplumda, bireyler içinde buldukları nesnel şartlardan dolayı, belirlenmiş eylemlerle tanımlı değildirler. Nesnel koşullar, eylem ve hareket biçimleri spesifik olarak değil, sadece olası sonuçlarının sınırlarını çizerler. Belirleme ilişkisi, asla belirli mutlak sonuçları öngören bir ilişki olarak değil, sınırların konulması, parametrelerin çizilmesi, hareket alanının tanımlanması olarak ele alınmalıdır (Özüğurlu, 2008: 36).

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde toplumsal dinamikleri açıklamada maddeci tarih görüşü ‘sınıf’ perspektifine dayanır bu nedenle bir üstünlük taşıdığı söylenebilir. Sınıflar, artı ürüne el koymanın farklı mekanizmaları ile tanımlanır. Artı ürünün yeniden paylaşım süreçleri, belli sınıfların alt gruplarını oluşturur. Temel sınıfların veya onların alt gruplarının arasında veya çevresinde yer alan (ve her toplumsal kuruluş içinde değişebilen) ara tabakalar ise varlıklarını kapitalist bir toplumda piyasa mekanizması veya devlet aracılığıyla gerçekleştirilen artıktarımlarıyla sürdürülebilirler (Boratav, 2004: 19-20).

Toplumsal sınıf yazınındaki kavramsal çerçeveyi etkileyen ikinci ana yaklaşım Weberyen akımdır. Weber, Marx’tan farklı olarak, başta statü ve etnik tabakalaşma gibi sınıf dışındaki ayrışma türlerine dikkat çeker. Weber’in teorisi, ortaya atıldığından bu yana, toplumsal katmanlaşma (yani toplumun birtakım hiyerarşik düzenli tabakalara ayrılması) teorisi olarak bilinmektedir (Edgell, 1993: 20-21).

Weber’in kuramında sınıf olgusunun iki belirleyici unsuru vardır. Sınıflar 1) birden fazla toplumsal olgudan oluşan, yani çoğulcu bir görünüme sahip olan ve 2) hem nesnel hem de öznel karakterde olgulardır. Öte yandan sınıf olgusunun öncelikle pazar konumları olarak değerlendirilmesi, sınıfsal bölünmenin iki türünün ayırt

edilmesini gerektirmektedir. Bunlar 1) mülkiyete dayalı sınıflar 2) toplumsal statü farklılaşmasına dayanan sınıflar olarak tanımlanabilirler. Birincisinde gelir elde etmeye yarayan mülkiyet kaynaklarına sahip olma olgusuna dayanan bir toplumsal hiyerarşi; ikincisinde ise pazarlanabilir bir hizmet sunmaya ya da böyle bir hizmet kapasitesini elinde bulundurmaya dayanan bir toplumsal hiyerarşi öngörülmektedir. Sonuçta mülksüzler kendi içlerinde “pazarlanabilir becerilerin” tekelleşme derecesine veya türüne göre bir hiyerarşi oluşturmaktadır. Marx’ın kuramında üretim örgütlenmesinin bir unsuru olan sınıf, Weber’de pazar ilişkilerinin bir kategorisi olarak incelenir (Öngen, 1996: 91-92). Bu nedenle Weber’e göre sınıf ekonomik bir olgudur ve kişinin piyasadaki konumuyla belirlenir. Weber’in iki temel sınıf unsuru, alışverişe yönelik mülk sahipliği ve parçalanabilir bilgi ve beceridir (Edgell, 1993: 22-24). Kısaca sınıf, ilişki ve süreç olarak değil piyasa koşullarında bireylerce belirlenen nesnel bir konum olarak ele alınır.

Weber’in tabakalaşma yaklaşımı, Marx tarafından geliştirilen çözümlenmeye dayanmaktaysa da, Weber bu çözümlenmeyi değiştirmekte ve geliştirmektedir. Weber’e göre toplumsal tabakalaşma sınıfın basit bir sorunu değildir fakat statü ve parti olmak üzere daha çok iki görüş tarafından biçimlenir. Weber, Marx’ın sınıfın nesnel olarak belirli ekonomik koşullara dayandığı görüşünü kabul etse de, sınıf oluşumunda Marx’ın öngördüklerinden daha fazla çeşitteki ekonomik faktörün olduğunu ortaya koymuştur. Weber’e göre, sınıf ayrılıkları yalnızca üretim araçlarının denetiminden ya da denetimlerinin olmamasından değil, mülkiyetle doğrudan doğruya ilişkisi olmayan ekonomik etkenlerden kaynaklanmaktadır. Bu tür kaynaklar arasında, özellikle insanların, elde edebildikleri işlerin türünü belirleyen becerileri, referansları ya da nitelikleri bulunmaktadır. Weber’in teorisinde statü, toplumsal gruplara, başkaları tarafından yüklenen toplumsal onur ve saygınlık arasındaki farklılıklara göndermede bulunmaktadır. Weber modern toplumlarda, parti oluşumunun, gücün önemli bir yönü olduğuna ve tabakalaşmayı sınıf ve statüden bağımsız bir biçimde etkileyebildiğine değinmektedir. Weber’in tabakalaşma hakkında yazdıkları önemlidir, çünkü tabakalaşmanın, sınıf dışındaki öteki boyutların da, insanların yaşamlarını güçlü bir biçimde etkileyebildiklerini göstermektedir (Giddens, 2006: 302-303).

Weber, Marx'taki emek-sermaye çelişkisinin yerine, toplumu iktidar ve kaynaklar üzerinde yürütülen çatışmalarla tanımlar. Weber'e göre, sosyal tabakalaşma basitçe bir sınıf meselesi değildir, statü ve parti de toplumsal tabakalaşmayı biçimlendiren öznelerdir.

Sınıf ve sınıf çatışması kavramları Weber'in düşüncesinde Marx'ta olduğu kadar temel bir yere sahip değildir. Weber, sanayi kapitalizminde ücretli emekle sermaye arasındaki çatışmanın önemini kabul eder ve bu konuda Marx'la hemfikirdir. Fakat Weber'e göre, sınıf çatışması tarihin motoru değildir. Devletler, etnik topluluklar ve statü grupları arasındaki çatışmalar da büyük öneme sahiptir (Giddens and Held,1995: 9). Weber'de devlet, sınıfsal niteliği ile ele alınmaz. Weber'in de sınıf ve sınıf çatışması üzerine görüşleri Marx gibi tamamlanmamıştır. Weber, Marx'ın sınıf çatışmasının grup çatışmasının asli biçimi olduğu iddiasına karşı çıkarak; sınıfın grupları oluşturan üç boyuttan sadece biri olduğunu; diğer ikisinin statü ve ideoloji olduğunu ve bu üç boyutun da aşağı yukarı aynı derecede geçerli olduğunu ileri sürer (Wallerstein, 2007: 141).

Özetle, iki ana akım ekseninde sınıf iki biçimde karşımıza çıkmaktadır: Birincisinde sınıflar, üretim ilişkilerine göre ikincisinde ise, pazar ilişkilerine göre tanımlanmaktadır. Sınıf konumlarını üretim süreci içindeki yerlerine göre değerlendiren Marksist ve sınıfları pazar konumları olarak gören ise Weberyen kuramdır. Bu bağlamda, Weberyen yaklaşımın temel sorunsalı olan tabakalaşma bağlamında sınıflar, örgütlenme biçimlerine veya yapılarına göre değil, bileşimlerine göre sınıflandırılmakta ve araştırmacının kendi isteğine göre düzenlediği tabakalardan veya gruplardan oluşmaktadır. Marksist yazında ise sınıf, toplumu gözlemcinin seçtiği ölçütlere göre değil de, gerçekte işlediği biçimiyle, kısaca nasıl örgütlenmişse ona göre değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın bakış açısında Boratav'ın deyimiyle, toplumsal sınıfların nesnel varlıkları ile yani "kendiliğinden sınıflar" ile ilgili değildir. Çünkü burada ele alınan sınıf ve katmanların bilinç düzeylerini, ideolojilerini, toplumsal ve siyasal hayattaki etkinliklerini nesnel varlıkları ile yani sınıf anatomileri içinde saptanamayacağı için farklı bir düzlemde çözümleme gerekir ki o'da "kendisi için sınıf" kavramıdır (Boratav, 2005: 12).

Sonuç olarak bir sınıf çözümlemesinde: dönemsel kesitlere değil, süreçlere; salt kavramsal soyutlamalara değil, tarihsel soyutlamalara; ayrıksı bir toplumsal kategoriye değil, ilişkisel bir toplumsal oluşuma bakmak gerekir (Özüğürlü, 2008: 30). “Sınıf oluşumu meselesi, nesnel sınıf durumlarının ötesinde, nesnel sınıf konumlarını da içererek daha kapsamlı bir süreci anlatması ile önem taşır” (Wood, 2001: 96). Bir başka ifadeyle, sınıf araştırmalarında analitik öncelik sınıf konumlarına değil, sınıf oluşumlarına verilmelidir. En nihayetinde, sınıfı var eden bağlı olduğu tarihsellik ise, ona yaklaşım biçimi de anlık, durağan değil, oluşumsal olabilmelidir. Unutulmamalıdır ki mesleki konumları da belirleyen sınıf ilişkileridir.

1.2. Son Dönem Sınıf Tartışmaları ve Kamu Personeli

Son dönem sınıf tartışmaları çağdaş sınıf teorileri olarak adlandırılmaktadır. Bununla birlikte sınıf yazınındaki iki ana akım kuram günümüz sınıf tartışmalarının temelini oluşturmaya devam etmektedir. Neo-Marksist ya da Neo-Weberyen yaklaşımlar olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımlar ya Marx’ı ya da Weber’i temel alarak sınıf tartışmalarına yeni açılımlar getirmektedirler. Yeni akım çalışmalarının, sınıf oluşumu sürecinin daha sonraki aşamalarına odaklanmak suretiyle “sınıf bilinci”, “sınıf deneyimi” ve “sınıf kültürü” gibi tartışmalara yöneldiği görülmektedir.

Sınıf tartışmalarındaki yeni açılımların temel dayanağı çalışma koşullarındaki değişimdir. Yeni çalışma koşulları yeni tartışmaları beraberinde getirmiş, işin doğası değiştiği için sınıf kavramının önemini kaybettiği yönünde iddialar ortaya atılmıştır. Aksine güvencesizliklerle dolu günümüz çalışma hayatında sınıfsal mücadelesinin gereği daha da hissedilir olmuştur.

Sınıf yazınındaki yeni yaklaşımlar da aslında eskiden olduğu gibi iki ana eksen etrafında şekillenmektedir. Bir tarafta sınıfları üretimin ve sömürü ilişkilerinin nesnel yapısı içinde çözümleyen yeni-Marksist araştırmacılar diğer tarafta sınıfları toplumsal eylemin bir sonucu veya bir pazar olgusu olarak değerlendiren yeni-Weberyen yazarlar yer alır. Bunlar, kendi gelenekleri içinde günümüz sınıf ilişkilerinin pek çok önemli sorununu tartışırken bir yandan da Weber’i ve Marx’ı

birleştiren kuramlar ve toplum şemaları geliştirirler. Özellikle “yeni orta sınıf”, “beyaz yakalı” ve “kamu çalışanları” gibi emek ve sermaye arasında yer alan ara tabaka unsurlarının sınıfsal konumlarına ilişkin çözümler yeni Weberyen kuramcılarla yeni Marksistlerin ortak gündeminin en verimli ürünlerini oluştururlar. Örneğin işçi sınıfı ile ara sınıf konumları arasındaki sınırı: Giddens (1973) ve Poluntzas (1975), kol işi ve kafa işi ayırımına; Dahrendof (1959) ve Carchedi (1977), denetleyici ve denetleyici olmayan emek ayırımına; Collins (1979) ve Poulantzas (1975), üretken olan ve olmayan emek ayırımına; Goldthorpe (1982), profesyonel veya yönetici çalışan ve rutin çalışan ayırımına; Parkin (1979) ve Wright(1985) işin nitelik ve özerklik ayırımına göre belirlemişlerdir (Öngen, 1996: 47).

Yeni Marksist’lerin de Yeni Weberyen yaklaşımın savunucularının da zaman zaman kendi temel yaklaşımlarından ayrıldığı konusunda tartışmalar olsa da her iki akımın da temel çözümlere ilişkin ortak görüşleri korudukları görülmektedir.

Yeni Marksist sınıf kuramcıları, sınırlılıklarını kabul etmekle birlikte, sınıfın üretim ilişkilerine dayalı olduğu varsayımının yanı sıra sınıf mücadelesi, sınıf çatışması ve sömürü kavramı gibi Marx’ın yaklaşımının bazı temel öğelerini muhafaza etmişlerdir. Bu çerçevede, Marx tarafından geriye bırakılan bazı boşlukları doldurabilme ve ortaya çıkan radikal değişimler karşısında Marksist kuramı günümüz kapitalist toplumlarının gerçeklerine uyarlayabilme amacını taşıyan birçok araştırmacı, işçi sınıfının ya da kapitalist sınıfın değişen doğası, proleterleşme ve kutuplaşma konularında daha ayrıntılı düşünceler geliştirmişlerdir. Braverman (1974), Miliband (1969) ve Therborn (1980) gibi birçok yazar, işçi sınıfı içinde devrimci bilincin yokluğunu ya da zayıflığını açıklamaya çalışmışlardır. Daha farklı bir boyutta, en önemli sınıflar olarak sermaye ve emek üzerinde yoğunlaşmalarına karşın, Carchedi (1977) ve Wright (1985), bu iki sınıf arasında yer alan sınıf gruplaşmaları hakkında çözümler geliştirmişlerdir. Kültürel çözümlemede sınıfın merkezi bir rol oynadığını ileri süren E.P. Thompson ve R. Williams gibi sınıf ve kültür tarihçilerinin 1960’lı ve 1970’li yıllardaki katkılarına içermeyen yeni Marksist sınıf kuramı, Parkin (1972), Abercrombie ve Urry (1983) ve Crompton’ın (1993) çalışmalarında özetlendiği gibi, oldukça soyuttur ve karmaşık kuramsal görüş ayrılıklarını içinde barındırmaktadır (Yanıklar, 2010: 207-208).

Yeni Weberciler ise, sınıflar arasında sömürden kaynaklanan bir çatışmanın olduğu anlayışından çok, sistem içinde daha iyi yaşam şanslarına sahip olabilmek amacıyla sınıflar arasında rekabetçi mücadelelerin devam ettiğini kabul ederler. Bunlar, sınıf eşitsizliklerinin belirgin bir şekilde var olduğunu, ama aynı zamanda sınıf ilişkilerinin akışkan ve açık bir nitelik gösterdiğini vurgularlar. Ayrıca, Marksist sınıf kuramları tarafından ihmal edilen toplumsal mobilite olgusunun, bireylerin sınıf ayrımlarını nasıl algıladıkları, sınıf oluşumu ve gelişimi üzerinde güçlü bir etkisi olduğunu ileri sürerler. Weber'in izini takip edenler, daha çok mesleki farklılıklar üzerinde durmuşlardır. Mülksüz sınıflar, üyelerinin piyasaya sunabilecekleri eğitime ilgili dereceler, beceriler, nitelikler gibi edinimlerine göre farklılaşmışlardır. Bu durumda, mülksüz sınıfların sınırsız bir çoğulculuğu ön plana çıkmaktadır. Orta sınıflarla ilgili parçalanma süreci, benzer biçimde, ampirik araştırmalarda yaygın bir şekilde kullanılan sınıf modellerini oluşturan Goldthorpe'un (2000) yanı sıra, Parkin (1974) ve Marx ve Weber sentezine yönelmiş bir isim olan Giddens (1973) tarafından ortaya konulan sınıf yaklaşımlarında da açıkça görülür. Diğer taraftan, beyaz yakalı çalışanları heterojen bir grup olarak kabul etmelerine rağmen kol emeğiyle çalışanlarla kafa emeği ile çalışanlar arasındaki ayrımı önemli gördükleri için yeni Marksistlerden ayrılırlar. Orta sınıflar içinde böyle bir parçalanmaya dikkat çeken yeni Weberciler, aynı durumun ilke olarak vasıf düzeylerine göre ayrıştırılmış işçi sınıfları için de geçerli olduğunu işaret ederler (Yanıklar, 2010: 208). Kısaca Weberci sınıf yaklaşımının konumuz açısından en önemli vurgusu Marksist görüşten farklı olarak beyaz yakalı çalışanları işçi sınıfı dışında tutmalarıdır.

Özetle, Marx ve Weber'in "sınıf"ın anlamıyla ilgili açıklamalarının kuramsal hakimiyeti, sonrasında ortaya konan çalışmalara yansır. İki temel akım sonrasında bu yapılardan etkilenen pek çok sınıf çalışması olmakla birlikte özellikle Wright ve Goldthorpe'un çalışmalarının diğerlerine göre daha çok sınımlanmış nitelikte olduğu ileri sürülmektedir (örneğin yeni-Marksistler Carchedi (1977) ve Polulanzas; yeni-Weberciler Giddens (1979) ve Parkin (1979) (Edgell, 1993: 26). Bu görüşü ortaya koyan temel nokta ise Wright ve Goldthorpe'nin somut sınıf şemaları ortaya koymalarıdır.*

* Ancak zaman zaman ana eksenlerinden uzaklaştıkları gerekçesiyle eleştirilmişlerdir.

Sınıf kavramı iki ekol açısından incelecek olursa, Wright'ın yaklaşımını yeni Marksist olarak adlandırabilir. Goldthorpe'un sınıf çözümlenmeleri ise, her ne kadar kendisi bu tanımları açıklayıcı bulmayıp; önemli olan sonuçlardır, öncüller değil dese de, sosyoloji yazınında yeni-Weberyen yaklaşım olarak adlandırılmaktadır (Aktaş, 2001: 211). Bu iki okulun sınıfı ele alışları birbirinden ayrıdır, birincisine sosyal sınıf, diğerine mesleki sınıf denilebilir.

Wright'ın katkısı, Marx'ın sınıf modelinin gözden geçirilmesini içermektedir ve Amerikan, İsveç, İngiliz sınıf yapılarıyla ilgili sosyolojik araştırmalarda başarıyla kullanılmıştır. Aynı şekilde, Goldthorpe'un katkısı da Weber'in sınıf modelinin gözden geçirilmesini içermektedir ve yakın geçmişte Britanya ile diğer modern endüstriyel toplumlardaki sınıf araştırmalarında kullanılmıştır (Edgell, 1993: 25).

Wright'ın ilk "sınıf haritası", daha sonra kitap halinde yayınlanan doktora tezinde oluşturulmuştur. Wright, sınıf araştırmasının bu ilk aşamasında, Carchedi'nin gelişmiş kapitalist toplumlardaki "yeni orta sınıfı" anlama sorununa ilişkin çalışmasından "çelişkili sınıfsal konumlar" fikrini almıştır. Wright'a göre, bir anlamda "tüm sınıfsal ilişkiler temelde düşmanca olduğuna göre, tüm sınıfsal konumlar "çelişkili mevkilerdir"; ancak sınıf yapısındaki bazı konumlar, kapitalist toplumun temel çelişik sınıfsal ilişkileri arasında ayrılmış konumları temsil ettikleri için iki kat çelişkili durumdadırlar. Wright bu belirsiz sınıflara, incelikten yoksun bulunduğu "çelişkili temel sınıfsal ilişkiler çerçevesinde çelişkili mevkiler" terimi yerine, "çelişkili sınıflar" adını vermiştir. Bu fikir Wright'a, sorunlu orta sınıfları kuramsallaştırma ve Marx'ın geliştirdiği ikili temel sınıf modelini, yöneticileri, küçük işverenleri ve yarı bağımsız ücretlileri kapsayacak şekilde genişletme olanağı sağlamıştır (Edgell, 1993: 26).

Wright'ın ilk sınıf şeması şu şekildedir: 1. Burjuvazi: geleneksel kapitalist, 2. Yarı çelişkili mevki: üst düzey şirket yöneticisi, 3. Çelişkili mevki: üst düzey idareciler, 4. Çelişkili mevki: orta düzey idareciler, 5. Çelişkili mevki: teknokratlar, 6. Çelişkili mevki: ustabaşı/bant denetçileri, 7. Proleterya, 8. Çelişkili mevki: yarı bağımsız işçiler, 9. Küçük burjuvazi, 10. Küçük İşverenler'dir (Wright, 1993: 84-85).

Wright'ın daha sonra revize ettiği ikinci sınıf şeması ise şöyledir: 1. Burjuvazi, 2. Küçük İşverenler, 3. Küçük Burjuvazi, 4. Uzman idareciler, 5. Uzman denetçiler, 6. İdareciler dışındaki uzmanlar, 7. Yarı ehliyetli idareciler, 8. Yarı ehliyetli denetçiler, 9. Yarı ehliyetli işçiler, 10. Ehliyetsiz idareciler, 11. Ehliyetsiz denetçiler ve 12. Proletarya'dır (Wright 1997: 88).

Wright'ın ikinci sınıf haritasına iki şekilde bakmak mümkündür: İlk olarak, üretim araçlarına sahip olanlar ile olmayanlar arasındaki ayrım, yani kapitalizmin temel yapısal sınıf bölünmesi söz konusudur. İkinci olarak, mülk sahiplerinin çalışıp çalışmamasına ve/veya işçi çalıştırıp çalıştırmamasına göre, mülksüzlerin de sahip oldukları kurumsal avantajların ve beceri/ehliyetle ilgili avantajların tipine ve derecesine göre, her iki temel sınıf kategorisi kendi içinde ayrımlanmıştır. Aslında, Wright'ın ikinci sınıf haritası, modern kapitalizmin kendine özgü sınıf ilişkileri yapısının karmaşıklığının tamamen kuramsallaştırılmış bir açıklamasını temsil etmesi bakımından, on sınıftan oluşan birinci sınıf haritasının tam versiyonunu benzemektedir (Edgell, 1993: 29-30). Kısaca Wright, Marx'ın ikili sınıf modelini, "çelişkili sınıf konumları"nda olduklarını ileri sürdüğü aylıklı yöneticileri, işçi çalıştıran küçük mülk sahiplerini ve yarı özerk ücretli çalışanları içerecek şekilde genişletmektedir.

Wright, ikinci sınıf şemasını oluşturarak Marksist anlayıştan uzaklaştığı ve çalışmasının temelini oluşturan Rommer'ın sömürü anlayışına dayanma özelliğini kaybettiği gerekçeleriyle eleştirilmektedir (Callinicos, 2006(a): 137-146).

Yeni Weberyen akımdan Goldthorpe'nin sınıf şeması, benzer şekilde nitelendirilmiş üç gruba yerleştirilen benzer bir sınıf kategorileri dizilimini içermektedir; beyaz yakalılar/hizmet sınıfları; ara sınıflar; kol işçileri/işçi sınıfları'dır.

Goldthorpe'nun sınıf şeması şu şekildedir: 1. Sınıf I ve II: Tüm profesyoneller, idareci ve yöneticiler (büyük mal sahipleri dahil); yüksek düzey teknisyenler; kafa işçilerinin denetçileri, 2. Sınıf III: Yönetim ve ticaretteki sıradan çalışanlar; satış personeli; diğer alt tabaka hizmet sektörü işçileri, 3. Sınıf IVab: Küçük mal sahipleri; serbest çalışan zanaatçılar; işçi çalıştıran veya çalıştırmayan diğer "kendi hesabına" çalışanlar (birincil üretimin dışındakiler), 4. Sınıf IVc:

Çiftçiler ve küçük toprak sahipleri; birincil üretimdeki diğer serbest çalışan işçiler, 5. Sınıf V ve VI: Alt düzey teknisyenler; kol işçilerinin ve kalifiye kol işçilerinin denetçileri, 6. Sınıf VIIa: Yarı kalifiye ve kalifiye olmayan kol işçileri (birincil üretimin dışındakiler), 7. Sınıf VIIb: Birincil sektördeki tarım işçileri ile diğer işçiler'dir. Burada Sınıf I ve II = Hizmet sınıfını (yani 1), Sınıf III, IVab ve IVc =Ara sınıfı (yani 2, 3 ve 4), Sınıf V ve VI, VIIa ve VIIb = İşçi sınıfı (yani 5, 6 ve 7)'nı göstermektedir (Breen, 2005: 38-39). Goldthorpe'un Weber'in iki temel sınıf unsurunu –alışverişe yönelik mülk sahipliği ve pazarlanabilir bilgi/beceriye-tek bir modelde birleştirmeye çalışması, bu sınıf şemasının yeni-Weberci kökenini açıkça ortaya koymaktadır.

Goldthorpe'nun sınıf şeması bir hiyerarşi olarak değil fakat, çağdaş sınıf yapısının doğal ilişki temsili olarak dizayn edilmiştir. Goldthorpe'nin orijinal şeması sınıf konumlarını, piyasa ve iş konumları olmak üzere iki önemli faktöre dayalı olarak tanımlar (Giddens, 2006: 306).

Wright'ın son zamanlarda mülksüzlüğe dayanan sınıfları ortaya koyarak Marx'ın sınıf yaklaşımını geliştirmeye çalışması ve Goldthorpe'un iş ve piyasa koşulları arasında ayırım yaparak Weber'in sınıf yaklaşımını işleyip pekiştirmesi, Marx ile Weber arasındaki yakınlaşmayı artırmıştır. Daraltılarak söylenecek olursa, hem Wright hem de Goldthorpe, sınıfsal avantajların, mülkiyet sahipliği, bilgi ve/veya beceri sahipliği ve fiziksel emek gücü sahipliğinden kaynaklanabileceğini, bunun sonucunda da söz konusu sınıf haritalarını oluşturan sınıfsal koşulların ve sınıf gruplaşmalarının giderek birbirine benzediğini kabul etmişlerdir (Edgell, 1993: 46).

Görüldüğü üzere yeni Marksist ve yeni Weberyen temsilcilerden Wright ve Goldthorpe'nin sınıf şemaları birlikte değerlendirildiğinde iki temel konu öne çıkmaktadır. Bunlardan birisi Wright'ın vurguladığı gibi günümüzde bazı sınıfsal konumları tanımlamak güçleşmekte ve çelişik bir hal almakta ve Goldthorpe'nin vurguladığı gibi hizmet sınıfı, sınıf konumlarında öne çıkmaktadır. Şüphesiz bu durum günümüz çalışma koşullarının yarattığı bir sonuçtur.

Çalışma hayatında beyaz yakalı çalışanlarının sayısının artması sınıf tartışmalarında beyaz yakalı çalışanların konumunu tartışılır hale getirmiştir. Beyaz yakalılar içinde sınıfsal ve statüsel hareket imkanının görece daha fazla olması bu

tabaka içindeki emekçilerin yanılsama paylarının ve sistem içi beklentilerinin daha fazla olmasına yol açmaktadır. Ayrıca, kariyer ve mesleki rekabet gibi unsurlar da beyaz yakalılar içinde daha sık görülmektedir. Bu sayede, beyaz yakalı çalışanlar, işçi sınıfı kültürü ve ideolojisinden uzaklaşırlar. Ancak beyaz yakalı çalışanların da tıpkı işçiler gibi proleterleştiği de günümüzün kaçınılmaz gerçekleri arasındadır.*

Yeni orta sınıf beyaz yakalı işçilere tekabül etmektedir. Bu sınıf içindeki değişimlere ilişkin bugünkü tartışmalar da, yine Marx ve Weber'in sınıf analizindeki ufuk açıcı katkılarına uzanmaktadır. Marx'a göre beyaz yakalı işçiler "ücretli çalışanların daha iyi ücret alan bir sınıfına mensuptur"; "büroda işbölümünün" genişlemesi ve "ulusal eğitimin genelleşmesi"nden ötürü, bu tip işçilerin arzı artacak, ücretleri de düşecektir. Weber ise, Marx'ın "değer düşmesi" veya proleterleşmesi tezinin aksine, karşıt yönelimin hakim olacağını düşünüyordu. "Yönetimin giderek bürokratikleşmesinin, uzmanlık sınavlarının önemini artıracak" ve buna bağlı olarak "tüm alanlarda eğitim sertifikaları yaratmanın, bürolarda ve ofislerde ayrıcalıklı bir tabakanın oluşmasını amaçladığını" iddia etmekteydi. Yani, Marx ve Weber beyaz yakalı işçiler sınıfında ortaya çıkan büyümeyi kaydetmiş, ancak bu eğilimi farklı yorumlamışlardır (Edgell, 1993: 76). Bu konuda yeni-Marksistler beyaz yakalıların proleterleşmesi tezini ileri sürerken buna karşılık yeni-Weberyen akım savunucuları ise işçi sınıfının burjuvalaşması tezinin de çok kolay kanıtlanabileceğini ileri sürmektedirler.

Beyaz yakalı sınıfın nasıl ortaya çıktığı konusunda iki yaklaşım arasında farklılık vardır. Carter gibi yeni-Marksistler sermaye yoğunlaşmasına, yönetimin artan önemine ve dolayısıyla yöneticilerin sınıfsal yapıdaki rollerine bakma eğilimindedirler. Diğer yandan, Parkin gibi yeni-Weberciler işlerin profesyonelleşmesine, resmi niteliklerin artan önemine ve dolayısıyla da profesyonellerin sınıfsal yapıdaki rollerine işaret etmektedir. Yeni orta sınıfın hem idari hem de profesyonel unsurlarının yükselişini belirtmek için kullanılan terim "hizmet sınıfı"dır (Edgell, 1993: 82).

* Ayrıntılı bilgi için bakınız: (Braverman, 2008).

Hizmet sınıfı kavramını kullanan ve bu iki farklı yorumunu birleştiren çalışmalar da mevcuttur. Yeni-Marksist ve yeni-Weberyen görüşü bütünleştiren Abercrombie ve Urry'e göre hizmet sınıfı, kalifiyesizleşmiş beyaz yakalılardan nispeten ayrıcalıklı işi ve piyasa koşullarıyla ayırt edilebilecek yeni orta sınıfın "üst" kısmını tanımladığı için yeni-Weberciliğe göre ve "kontrol", yeniden üretim ve kavramlaştırma işlevlerini –sermaye için gerekli olan emekle ilgili işlevleri-yerine getirdiği" için de yeni-Marksizme göre analiz edilebilir (Edgell, 1993: 82). Buradan çıkan sonuç aslında beyaz yakalıların Wright'ın dile getirdiği çelişik konumlara işaret ettiği'dir. Beyaz yakalı grup içinde yönetici grubun işçiden öte işverene yakın olduğu ancak idari işleri yürüten beyaz yakalının ise işçi sınıfına daha yakın olduğu bir durum söz konusudur.

Hizmet sektörü çalışanlarının ya da yeni orta sınıf olarak adlandırılan grubun sınıfsal konumu oldukça tartışmalıdır. Bu konuda ana akımların da kendi içlerinde tartışmalar söz konusudur. Kamu çalışanları içinde işçi grubu bir kenara bırakıldığında beyaz yakalı çalışanlara ait tartışmalarda kamu görevlilerinin de yeri tartışmalıdır. Kamu işçisini ayırmakla birlikte tarafımızca daha kapsayıcı olduğunu düşünülen kamu çalışanları ifadesi bu bölümden sonra da kullanmaya devam edilecektir ancak buradaki vurgu daha çok kamuda çalışan beyaz yakalıyı üzerindedir. Çünkü buradaki mesele, kamu işçisi zaten işçi sınıfı içinde iken kamudaki beyaz yakalı çalışanların işçi sınıfı içinde düşünülüp düşünülmeyeceği meselesidir.

1.3. Kamu Personelinin Sınıf Konumu

Kamu personelinin sınıfsal konumu sınıf yazınında tartışmalı bir konudur. Weberyen kuramcılar kamu çalışanlarını orta sınıf olarak nitelendirirken, Marksist kuramcılar arasında ise tam bir fikir birliği yoktur. Bir kısmı kamu çalışanlarını işçi sınıfı içinde ele alırken bir kısmı ise heterojen yapıları nedeniyle orta sınıf içinde değerlendirmektedir. Aslında buradaki temel vurgu işçi sınıfının dar mı yoksa geniş mi tanımlanacağına ilişkindir.

Günümüzde iki kutuplu sınıf yapısı yeni görüşlerle ziyade çeşitli sınıf dilimlerini kucaklayan daha çoğulcu bir yapı geçerli hale gelmiştir. Örneğin ‘geçici’ ya da ‘geçiş halindeki’ sınıflar ile her sınıfın kendi içindeki sektörel bölünmelerinden oluşan karmaşık ve dinamik bir sınıf yapısı gözlenir. Bu sınıf dilimlerinin bir bölümü kapitalist sınıfın ya da işçi sınıfının birer unsuru iken, bir bölümü de iki kutup arasında yer alan ‘ara’ sınıf unsurları niteliğindedir. Günümüz Marksistlerinin bir bölümü, bunları, ‘yeni orta sınıflar’, ‘yeni küçük burjuvazi’, ‘çelişik sınıfsal konumlar’ veya ‘özerk sınıflar’ bağlamında değerlendirir. Söz konusu kavramlaştırmalar özellikle hizmet elemanları ile kamu sektörü çalışanları açısından son derece kritiktir (Öngen, 2002: 243).

Beyaz yakalı işçilerin işçi sınıfına dahil olup olmadığı sorusu üretken emek ile üretken olmayan emek ayırımında yatmaktadır. Marx’ın üretken olan ve olmayan emek arasında yaptığı ayırımın kendisi de artı-değer kavramı içindedir. Marx’a göre emek doğrudan doğruya artı-değer üretmek için işe alınmışsa üreticidir. Bu üretici emeğin, üretim alanında, sermaye için (ve onun denetimi altında) harcanan ve doğrudan doğruya satış için meta üreten ücretli emek olmasını içerir (Fine ve Saad-Filho, 2006: 61). Bu şekilde Marx, “üretken” ve “üretken olmayan” ayırımını değer ve artı-değer üretimi üzerinden yapmaktadır. “Üretken emek” artı-değer üretmesiyle ve dolayısıyla sermayeye doğrudan eklenmesiyle; “üretken olmayan emek” ise doğrudan artı-değer üretmeyen, ücreti kapitalistin üretken emeğin sonucunda oluşan artı-değere el koymasıyla edindiği “kar”la karşılanan bir emek süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu iki farklı emek sürecini göstermek için klasik örnek, piyano çalmak ve piyano yapmak arasındaki farktır. Fabrikada saatlik ücretle çalışıp piyano yapan marangoz, sonrasında kapitalistin el koyacağı artı-değeri üretir, halbuki barda piyano çalan müzisyen böylesi bir artı-değer üretmez ve emeğinin karşılığında aldığı bahşiş, aslında doğrudan kapitalistin karının bir parçasıdır. “Üretken emek, malları üreten emektir”. Yani Marx, “üretken” olmayı üretimin içinde yer alıp işbölümünün bir parçası olmakla tanımlamaktadır (Özgün, 2007: 31). Görüldüğü üzere hizmet üretiminin maddi mal üretiminden farkı, ürünün madde olarak değil, hizmet biçiminde somutlaşmasıdır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, üretken olmamanın kapitalist sömürüye engel olmadığıdır. Çünkü üretken olmayan işçiler, doğrudan doğruya artık değer üretmemelerine karşın, ücretlerinin temsil ettiği değerden uzun çalıştıklarında sömürülürler (Fine ve Saad-Filho, 2006: 62).

Wright'ın da ifade ettiği gibi, üretken işçiler de üretken olmayan işçiler de sömürülürler. Tek fark, üretken emekte karşılığı ödenmemiş emek zamanına artı-değer olarak el konur; üretken olmayan emekte ise, karşılığı ödenmemiş emek başka yerlerde üretilen artı değere el koymakta kapitalistin maliyetini düşürür. Kapitalist üretim ilişkilerinde üretken olmayan ve üretken emek arasında temelde çıkar farklarına neden olabilecek bir ayrılığın varlığından söz edilemez (Wright, 1993: 48-50). Bu nedenle işçi tanımını sadece üretken emeği içeren dar tanımla yapmak doğru değildir.

Nitekim Marx'da, emeği kolektif iş süreci içindeki rolü temelinde ele almış ve gerek doğrudan artık değer üreten gerekse artık değer üretimine dolaylı olarak katkıda bulunan tüm emek kategorilerini "*kolektif işçi*" kapsamında tanımlamıştır. Kapitalist üretimin işbirliğine dayalı karakterini ayrıntılı olarak inceleyen Marx, üretici güçlerin gelişmesine bağlı olarak uzmanlaşmanın artacağını, bununla birlikte üretken emek ile üretken olmayan emek arasındaki ayrımın giderek önemsizleşeceğini vurgulamıştır (Öngen, 2002: 243). Bu durum günümüzde çok açık bir şekilde yaşanmaktadır.

Bu bağlamda, kapitalist üretim biçiminde kamu çalışanını konumun belirleyecek olan: "Toplumsal artığın çekilmesiyle olan ilişkisi nasıldır?" sorusuna verilecek olan cevaptır. Bir emekçi olarak, kamu çalışanının ürettiği "artık değer" devlet tarafından çekilir. Ancak, devlet bu "artık değeri" kapitalist sınıf adına kamu çalışanından çeker. Kamu çalışanı ile bu anlamda kapitalist için çalışan işçi arasında fark yoktur, kapitalist sınıfın bütünü adına devlet "artık değeri" çeker ve bu "artık değer"den faydalanan bütün olarak kapitalist sınıftır. Ancak kamu çalışanının ücreti, kapitalist işçiden çektiği artık değerden devlete ödediği vergi üzerinden ödenir. Böylelikle kamu çalışanı bir emekçidir; ürettiği "artık değere" kapitalist sınıf adına, kolektif bir kapitalist olarak devlet tarafından el konulur; kamu çalışanının gerekli emeği kapitalistin doğrudan el koyduğu artık değerden verilen vergilerle devlet

tarafından ödenir (Arslan, 2005: 21). Burada daha önce de belirtildiği gibi kamu çalışanı ifadesi ile özellikle kamuda çalışan beyaz yakalı çalışanların kastedildiğini belirtmekte fayda vardır. Çünkü KİT gibi meta üretimine dönük işletmelerde çalışanlar, üretken emek oldukları için, zaten işçi sınıfı kapsamı içindedirler. Bunlar, kamu işletmelerinde işçi statüsünde istihdam edilirler, dolayısıyla sendikalaşma ve toplu sözleşme gibi haklardan büyük ölçüde yararlanırlar. Konumu tartışmalı olan kamuda çalışan beyaz yakalılarıdır.

Kamu personeli ile ilgili değerlendirmeler Wright'ın çalışmalarında yer almaktadır. Wright çözümlemesini devleti kapsayacak şekilde genişletmeye çalışır (Wright, 1993: 48-50). Wright, kamusal istihdam alanında alt düzeydeki bürokratik konumlarda çalışanları genellikle işçi sınıfı içinde ele almıştır. Bunlar, politika kararlarının alınması ve bu kararların yürütülmesi süreçlerinden dışlandıklarından, kısaca söz konusu görevlerin sıradan birer izleyicisi veya taşıyıcıları durumuna geldiklerinden yönetici konumlardan (veya çelişik sınıf konumlarından) uzaklaşmışlar ve işçi sınıfı konumlarına yaklaşmışlardır. Burada başvuru ölçüt, emek denetim sürecinden soyutlanma olgusudur. Braverman'ın büroyla ilgili bulgularına benzer biçimde Wright'da, kamusal emek süreçlerinin rasyonalizasyonunun memurları proleterleştirdiği görüşündedir. Buna karşılık henüz proleterleşmemiş (denetim süreçlerinden tümüyle soyutlanmamış) kamu çalışanlarını ara sınıf konumlarında değerlendirmekten yanadır (Öngen, 1996: 213).

Çağdaş kapitalizmdeki bürokratik örgütlenmeler, ister devletin ister özel kişilerin denetiminde olsunlar, ortak bir yapıya sahiptirler; üst düzey idareciler ve menajerler politikayı belirler ve orta düzey menejerler ile idareciler bu politikaları uygulama alanına aktarırlarken, sıradan işçiler kitlesi ise (hem kol işçileri, hem beyaz yakalılar) ilk iki grubun denetimine bağlıdır. Wright'ın kamu çalışanları ile ilgili görüşleri sermayenin çıkarlarına hizmet etse bile sermayenin zıttı olarak görülen devlete karşı olumsuz bir yaklaşım yansıtır (Callinicos, 2006(b): 49).

Günümüzde ise kapitalist pazarın, tüm öteki ürünler gibi hizmetleri de büyük ölçüde metalaştırdığı, yaratılan ürünün son kerte değişim değerine tabi olduğu (pazarda alınıp satıldığı), dolayısıyla hizmet üreticilerinin kapitalist sömürü mekanizmalarına tabi oldukları ortadadır. Bu nedenle hizmet sektörü çalışanlarının,

genel olarak işçi sınıfı kapsamında değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşımdır. Nitekim yapılan çalışmalar, büro işçilerinin büyük bir bölümünün proleterleştiğini ya da hızlı bir proleterleşme süreci içinde bulunduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bununla birlikte kamu sektöründeki çalışmanın özel sektörden farklı koşullar içerdiği bir gerçektir. İşverenin devlet olması ve ödemenin sermayeden değil de kamu gelirlerinden (vergilerden) yapılması, sınıf ilişkisi açısından önemlidir. Ancak ne hizmet ne de kamu sektörü çalışanlarının türdeş bir bütün olmadığı göz ardı edilmemelidir (Öngen 2002: 245-246).

Sonuç olarak beyaz yakalı çalışanların bile proleterleştiği günümüz çalışma ilişkilerinde sınıf kavramı hala önemini yitirmemiştir, aksine daha da önemli hale gelmiştir. Bunu Scase mecazi bir vurguyla şöyle dile getirmektedir: “*Sınıf artık eskiden olduğu kadar önemli değil, insanların çoğu “orta sınıf” ve şimdi herkes işçi sınıfının parçası; aristokrasi bile yaşamak için çalışmak zorunda*”. (Scase, 1992: 10). Özetle beyaz yakalı ve kamu çalışanları gibi tartışmalı gruplar da tıpkı herkes gibi işçi sınıfının bir parçasıdır.

Belirtmek gerekir ki, kamu çalışanlarının kendi içindeki farklı çalışma koşulları sınıfsal konumunu belirlemede güçlük yaratmaktadır. Çünkü kamu çalışma ilişkilerinde bir yandan devletin patron konumu bunu güçleştirirken aynı zamanda farklı istihdam biçimleri de durumu daha karışık hale getirmektedir. Fakat tarafımızca, günümüz çalışma ilişkileri açısından kamu personelinin her ne kadar heterojen bir yapısı olsa da işçi sınıfını geniş tanımlamanın ve kamu personelini (kaldı ki günümüzde güvencesizlik nedeniyle kamu çalışanları özel sektör çalışanlarına benzemiştir) işçi sınıfı içinde değerlendirmenin daha doğru olduğu düşünülmektedir.

2. KAMU EMEK SÜRECİ ve KAMU ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN ÖZGÜNLÜĞÜ

2.1. Temel Çerçeve: Emek Süreci Kuramı

Kamu emek sürecini tanımlama çabası, emek sürecini irdelemeyi gerekli kılmaktadır. Çünkü emek sürecini ve emek sürecinin kapitalist karakterini anlamadan kamu emek sürecini ve yaşadığı dönüşümü kavramak pek mümkün olamayacaktır. Fakat burada emek sürecini tüm yönleriyle başlı başına tartışmak gibi bir amaç yoktur. Sadece konuya katkı sağlaması amacı ile emek süreci hakkında temel bir çerçeve sunulacaktır.

Geniş bir literatüre kaynaklık eden emek süreci teorisinde Braverman'ın, Emek ve Tekelci Kapitalizm (1974) isimli çalışması temel metin olarak kabul edilmektedir. Kitabın açtığı düşünsel yoldan emek süreci teorisi 1980'lerin ortalarına kadar güçlü bir birikim oluşturmuştur (Yücesan Özdemir, 2002: 437; Yücesan Özdemir, 2010: 37). Emek süreci ile ilgili çalışmalara bakıldığında, hemen hepsinin Braverman'ı referans olarak konuyu ele aldığı gözlenmektedir.

Braverman, söz konusu çalışmasının ilk bölümünde emek ve emek gücünü anlatırken Marx'ın Kapital'in birinci bölümünde ele aldığı emek sürecine ilişkin açıklamalarından faydalanır. Aslında emek sürecini ilk kullanan ve açıklayan isim Marx'tır. Bu nedenle Marx'ın emek sürecini nasıl tanımladığı, işin doğasını anlamada yol gösterici olacaktır.

Marx'a göre, en basit anlamıyla emek süreci; insan ihtiyaçlarını karşılamak için doğal maddelerin kullanılabilir hale getirilmesidir. Bu basit emek sürecinin basit öğeleri ise, iş, işin konusu ve işin araçlarıdır (Marx, 2007: 180-181).

Marx emek sürecini anlatırken yapılan işi; hem insanın hem doğanın katıldığı ve insanın kendisi ile doğa arasındaki maddi tepkimeleri dilediği şekilde başlattığı, düzenlediği ve denetlediği bir süreç olarak görmektedir. Emeğin sadece insana özgü biçimiyle ilgilenmektedir. Çünkü Marx'a göre, her emek sürecinin sonunda önceden işçinin imgeleminde başlangıç halinde olan bir sonuç elde edilir. Bunu da örümcek ve arı örneklerini vererek açıklar. Örümcek işini dokumacıya benzer şekilde yerine

getirirken arı da peteğini yapmada en iyi mimarı utandırır. Fakat, en kötü mimarı en iyi arıdan ayıran özellik ise mimarın yapısını gerçekte kurmadan önce, onu imgesinde kurabilmesindedir. Marx, çevresiyle yakın bağlarını ancak emeğin çözdüğü her şeyi ise doğanın kendiliğinden sağladığı ve emeğin işlediği konular olarak görmektedir. İşin araçları ise işçinin kendisi ile emek konusu arasına soktuğu ve etkinliğinin ileticisi olarak yararlandığı bir şey ya da şeyler bileşimidir. Emek sürecinin yürütülmesi için gerekli bütün nesnelere bu sürece katılabilir (Marx, 2007: 180-183).

Kısaca, Marx basit olarak emek sürecini tanımladığında sadece kullanım değerini ifade etmiştir ancak asıl konuyu karmaşık ve önemli hale getiren işin içine değişim değerinin de girmesidir. Çünkü metaller değişim değerleri itibarıyla toplumsal bir niteliğe bürünmektedirler.

Ayrıca Marx işçinin işi üzerindeki denetimi dışında asıl olarak işçinin kapitalistin denetimi altında çalıştığını belirtir. Çünkü kapitalist, işin usulüne uygun yapılmasına, üretim araçlarının akıllıca kullanılmasına büyük özen gösterir. Bu nedenle kapitalist, işçiyi denetimi altında çalıştırır. Kapitalist için böyle davrandığı sürece gereksiz hammadde israfı olmayacağı gibi, araçlarının, zorunlu olarak işte yıpranmasının ötesinde yıpranma ve aşınması da önlenmiş olur (Marx, 2007: 187). Sosyal ilişkilerin kapitalist karakteri bakımından, emek süreci aslında artı değer yaratma ile bütünleştirilir. Böylece emek süreci kârlı üretim için mücadeleye bağımlı bir hale gelir (Litter, 1990: 77).

Kısaca kapitalist, emeğin belli, somut, faydalı işlevini -kullanım değerini- elde etmek istemektedir. Ama istediği tek şey bu değildir. Aynı zamanda, bundan bağımsız olarak, emeğin ta kendisini ile ilgilenmektedir. Yani emek başlı başına bir amaç haline gelmektedir. Öyle olmasa kapitalist gidip bir fırından ekmek almak yerine un ve fırın şeklinde bir sermaye ile işçi tutarak ekmek üretmek istemezdi. Burada kapitalist, emeğin sadece kullanım değeriyle, yani somut ekmek-olma (karın doyurma) niteliğiyle ilgilenmemektedir. Bizzat una emek katma eyleminde, üretme eyleminde bir çeşit fayda görmektedir. Her nedense ekmeği üreten emeğin ta kendisi ona ilginç, başlı başına ilgi konusu olacak bir iş olarak gözükmektedir (Marx, 2008(a): 29-30).

Bu bağlamda Marx bütün metaların toplumsal esasının ortak noktasını emek olarak görmekte ve metaların değerinin buna göre belirlendiğini ifade etmektedir. Ayrıca, bir metanın değeri asıl olarak metanın içinde taşıdığı cisimleşmiş ya da kristalleşmiş emek tarafından belirlenir ifadesiyle belirli bir toplumsal durumda, üretimin belirli ortalama koşulları içinde ve kullanılan emekte ortalama bir yeğlilik ve beceri olmak üzere, o metanın üretimi için gerekli emek miktarının anlaşılması gerektiğini belirtmektedir (Marx, 2008(b): 108-113). Bu nedenle emek süreci emeğin nesneleştiği süreci çözümlenmeye çalışan bir soyutlamadır ve bu çalışma açısından ise bu soyutlamanın kapitalist üretim içinde yer alması önem arz etmektedir.

Marx'tan sonra emek süreci tartışmalarına tekrar dikkati çeken Braverman olmuştur. Braverman'ın emek sürecine temel katkısı iki temel konu üzerindedir. Bunlardan birincisi, Taylorist yönetim anlayışı ile üretim ve yönetimin birbirinden koparılarak tıpkı mavi yakalılar gibi beyaz yakalı çalışanların da vasfından koparılması (vasıfsızlaşma) ve ikinci ise işyerinde artan denetimdir. Braverman'ın ortaya attığı temel konular, kamu emek süreci kurgulanılırken ayrıntılandırılacaktır.

Braverman'dan sonra emek süreci tartışmalarına önemli katkıları olan başka neo-marxistler de olmuştur. Emek süreci literatürüne rehberlik edebilecek çalışmalar sıralanırken, emek sürecinin temellerini oluşturan çalışmalar arasında Braverman'dan sonra Friedaman (1977), Richard Edwards (1979) ve Burawoy(1979)'ı sıralanmaktadır. Her birinin, "denetim" in tarihsel ve çağdaş yapılarına ilişkin açıklamalar ve oldukça özgün teoriler ileri sürdüğü belirtilmektedir. Bu gruba son olarak Litter (1982) eklenmektedir (Thompson, 1989: 275). Bu isimlere değinilmesinin sebebi emek sürecinin temel sözcüleri olmaları ve bu konuda ilk olarak referans alınmaları nedeniyledir. Nitekim emek süreci ile ilgili yazına bakıldığında, başta ve özellikle Braverman olmak üzere bu isimlere çok yoğun bir atıf yapıldığı görülecektir. Bu isimler temelde kapitalist kontrol formları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Ancak belirtilen bu isimlerin vurguladıkları örgütsel formların 1980'lerden itibaren radikal dönüşümler geçirmeleri, emek süreci ile ilgili farklı söylemleri doğurmuştur. (Man, 2009).

Emek sürecine katkıda bulunan bu yazarlardan (Braverman'dan sonra kısaca isimleri sıralanan) sadece ele alınan konu açısından önemli olduğu düşünülen Burawoy'ın katkılarına kısaca değilinecek, konu ile ilişkisi ise daha sonra ayrıntılandırılacaktır.

Burawoy, kapitalizmin farklı tarihsel dönemlerinde farklı denetim mekanizmalarının oluştuğunu vurgular; fakat Burawoy'un dönemselleştirmesi ve vurguladığı denetim farklıdır. Burawoy'a göre, 19. yüzyılın ortalarından Birinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, hem "pazarın anarşik yapısı", hem de emek sürecinin teknik örgütlenmesi, fabrikada despotik bir denetime yol açar. Daha sonraları, özellikle İkinci Dünya savaşının ardından 1970'lerin sonuna kadar devletin, "refah ve güvenlik" devleti olarak, yeniden üretimin ayrılmaz bir parçası haline gelmesiyle "despotik denetim" yerini "hegemonik denetime" bırakır (Yücesan-Özdemir, 2002: 442). Kısaca gelinen nokta, erken kapitalist dönemdeki gibi baskının rızaya değil, rızanın baskıya üstün geldiği bir rejimdir.

Emek süreci tartışmaları büyük oranda denetim ekseninde yürümektedir oysa unutulmaması gereken, üretim sürecinin bütünlüğüdür. Emek süreci kadar değerlendirilme süreci de kapitalist üretim sürecinin ortağıdır, ancak bu bütünlük sayesinde tarihsel süreç açıklığa kavuşabilmektedir (Özoğlu, 2002, s.473).

2.2. Kamu Emek Sürecini Tanımlama Çabası

Genel olarak ele alınan emek süreci tartışmalarından sonra, bu bölümde bu tartışmalar ışığında kamu emek sürecinin tanımı yapılmaya çalışılacaktır. Bunun için ilk olarak Marx'ın basit öğelerini kullanarak tanımladığı emek süreci tanımından, Braverman'ın ve Burawoy'ın katkılarından faydalanılacaktır.

Kamuda emek süreci tanımlaması yapmak, söz konusu üretimin kamu hizmeti olması ve bu ortak ihtiyaçlara cevap veren kamu hizmetlerin toplumsallaştırılması nedeniyle oldukça güç ve karmaşıktır. Çünkü burada devlet bir yandan kapitalist emek sürecini, artı değer üretildiği ve sömürü ilişkilerinin gerçekleştiği aşama olmasından kaynaklı denetler ve/veya düzenlerken aynı zamanda kendisi de bizzat üretim sürecinin patronu olarak kapitalist konumunda da olabilmektedir. Her şeye

rağmen kamu ve kamu hizmetlerini de emek süreci içinde kurgulamasının daha doğru olduğu düşünülmektedir.

Kamu hizmeti üretim alanı olarak ele alınabilecek kamu emek sürecinde, Marx'ın çok basitçe sıraladığı emek süreci öğeleri (iş, işin konusu ve işin araçları) şöyle oluşturabilir. Burada iş yani insan eylemi kamu hizmetinin kendisidir, işin araçları bilgisayar, ofis ekipmanları olabileceği gibi bir kamu işletmesi söz konusu olduğunda üretimde kullanılacak her türlü malzeme olacaktır, işin konusu yani nesnesi ise kendisine hizmet edilen ve bir birey olarak toplumda var olan insanın kendisidir. Kamudaki emek gücü de işçisinden memuruna tüm kamu personelidir.

Bu tanımlamadan sonra belirtmek gerekir ki, emek süreci kapitalist üretim tarzını açıklamada kullanılan bir süreçtir, bu nedenle emek sürecini kamuya uyarlamamanın sakıncaları olacaktır ya da bu tanımlamanın çok doğru olmadığı ileri sürülebilecektir. Özellikle kamuda üretim, kamusal bir hizmet üretim sürecine karşılık geldiği için, daha açık bir ifadeyle üretim süreci ile hizmetin alımı (tüketimi) süreci birbirinden ayrıştırılamayacağı için, emek süreci kuramının bu alana uygulamanın doğru olmayacağı ileri sürülebilecektir. Gerçekten de, emek süreci kuramının temel taşı olan kuramcılar büro emeği gibi hizmet alanlarını da ele almakla birlikte, daha çok hammaddenin mamul mala dönüştürüldüğü fabrika emek sürecine ve burada meydana gelen dönüşüme odaklanmışlardır. Son yıllarda eğitim, sağlık, enerji üretimi gibi alanlardaki dönüşümü emek süreci kuramı çerçevesinde açıklama çabasının örnekleri görülse de kamu emek süreci oldukça kurak kalmış bir alandır. Ancak kamu hizmetleri çarpıcı bir dönüşüm sürecindedir ve bu dönemeçte üretim noktasındaki örgütsel, yönetsel, teknolojik ve siyasi dönüşümleri açıklamada emek süreci kuramının meta üretiminde meydana gelen benzer dönüşümleri açıklama konusundaki birikimi yol gösterici olabilecektir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 56).

Devletin emek süreci içindeki rolünün ve belirleyiciliğinin ne olduğu sorusu odak noktayı oluşturmaktadır. Çünkü devletin toplum içindeki ve/veya ekonomi içindeki konumlanışını belirlemek, devlet adına çalışanların da konumlarını ve çalışma ilişkilerini belirlemede yararlı olacaktır. Bu nedenle çok kısaca devlet tartışmalarına değinmekte fayda vardır.

Devlet tartışmaları değerlendirildiğinde aslında özetle iki ayrı görüş üzerinden şekillendiği görülmektedir. Birincisi, devletin sermayenin çıkarlarıyla özdeş tutulması esasına dayanan tekelci devlet kapitalizminin ortodoks Marxist kuramı, öyle ki burada tekelci güç ile devlet iç içe geçip kaynaşmıştır. İkincisi ise, devlete ilişkin sosyal demokrat kuramdır. Devletin ekonomiden kurumsal olarak ayrı oluşu üzerinde odaklanmıştır ve böylece de devletin siyasal bir kurum olarak özerkliğini vurgulamıştır (Clarke, 2004: 10). Yani devletin rolünün “araççı” ve “işlevsel” olduğu yönünde iki farklı görüş vardır.

Bu iki görüş ile birlikte kapitalist devlete bir yer bulmaya çalışan Bob Jessop’un görüşlerine kısaca değinilecektir. Çünkü, devlet tartışmaları içinde özellikle toplumsal değişime paralel olarak devletin geçirdiği değişimi açıklamadaki kavramsal zenginliği ile Bob Jessop dikkat çekmektedir. Devlet ile iktisadi alan arasındaki ilişkinin niteliği, Jessop’un bütün çalışmalarının örtük veya açık temel sorunsalıdır (Güney, 2009: 358-359). Jessop, bu ilişkileri analiz ederken yapısalcı bir mantıkla tanımladığı birikim stratejileri ve hegemonya projeleri arasındaki ilişkiyi referans alır. Jessop, iktisadi alan ile siyasi alanı bir bütünlük içinde değerlendirmek yerine, iki farklı kurumsal alan olarak görür (Güney, 2009: 361-362). Çünkü Jessop’a göre bu kapitalist toplumların ayırteci niteliğidir ve her iki sisteme de karşılıklı olarak farklı kurumsal mantıkların ve muhasebe türlerinin hakim olmasına yol açar. Bu nedenle, siyasal sonuçların sermayenin ihtiyaçlarına hizmet edeceğinin hiçbir garantisi yoktur (Jessop, 2005: 18-19). Jessop’un farklı kişilerin farklı kavramsal öğelerinden yola çıkarak bir üst tanım yapmaya çalışırken aslında çok da net açıklamalar yapamadığı rahatlıkla söyleyenebilir.

Modern kapitalist devleti biçimsel olarak belirlenmiş bir ilişki alanı olarak tanımlayan Jessop, bu ilişkileri analiz ederken, Gramsci’den ve Yeni Gramscici okulun en popüler ismi Poulantzas’dan aldığı hegemonya kuramı ve Fransız düzenleme okulundan ödünç aldığı birikim stratejileri arasındaki ilişkiyi referans alır. Devlet, birikim stratejilerinin ve hegemonya projelerinin oluşturulmaya çalışıldığı stratejik bir alandır. Bir başka deyişle, devlet sınıflar arası mücadelenin değil, kuramsal olarak kurgulanmış strateji ve projelerin mücadele alanıdır. Jessop, devletin rolünün sınıflara bölünmüş toplumda birliği sağlamak ve güçlü olan sınıfın diğer

güçlerin desteğini almasını sağlayacak uygulamalar olduğunu dile getirerek Poulantzas'ın işlevselci kalıtını kabul eder (Güney, 2006: 156).

Jessop'un kendi fikrini belirlemede etkilendiği Poulantzas, modern devletin tekelci sermayenin itaatkar bir aracından başka bir şey olmadığı görüşüne muhalif olmakta ve tüm araçsallık biçimlerinin reddedilmesinde ve devletin karmaşık bir ilişki olduğu fikrinde ısrar etmektedir. Karmaşık toplumsal ilişki ifadesinin iki anlamı içerdiği anlaşılmaktadır. İlk olarak, sınıflar, devletin başında ve devletten bağımsız var olan ve devleti pasif bir araç olarak kullanma yeteneğine sahip, basit ekonomik güçler olarak görülmemelidir. Çünkü sınıf ya da sınıfsal bir fraksiyonun politik etkisi kısmen devletin kurumsal yapısına ve devlet iktidarının etkilerine bağlıdır. İkinci olarak, sınıf mücadelesi sivil toplumla sınırlı değildir, fakat devlet aracının tam kalbinde yeniden üretilmektedir. Poulantzas, devletin sermaye birikiminin kesintisiz sürmesi için toplumsal yapış(tır)manın sağlanmasında nesnel bir işlevi olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle aslında Jessop, Poulantzas'ın devleti ya ekonomik temelden tamamen bağımsız kabul ettiği ya da herhangi bir konuda bağımsızlığını hepten inkar ettiği için tahlilini kuşkulu bulmaktadır (Jessop, 2008: 49-50).

Kapitalist devlet tartışmalarında Jessop, devletin sermaye birikimini teşvik etmek için olduğu kadar bozmak içinde politik ve ideolojik kapasitesi olduğunu öne sürerek devletin sadece kapitalist karaktere yönelik eğiliminin olmadığını dile getirmektedir. Ayrıca, verili bir devlet tipik kapitalist biçime sahip olsa bile, gerçekten birikimi güvence altına almak için işlevsel olmayabilir diyerek bu savını güçlendirmektedir. Buna zıt bir biçimde de kapitalist devletin tipik özelliklerini taşımayan ama sermayenin en azından birikmesinin mümkün olduğu devletleri örnek göstermektedir (Jessop, 2008: 477-479). Kısaca, Jessop devletin kapitalist karakterine yönelik tartışmalarda zıt durumlara da işaret ederek konuya eleştirel yaklaşmaktadır.

Jessop'a göre kapitalist devlet, verili bir durumda sermaye birikimi için gerekli koşulları yarattığı, sürdürdüğü ve yenilediği oranda kapitalist olarak tanımlanmaktadır. Ancak Jessop'a göre bu tanımın farklı alternatifi de düşünülmelidir. Bu nedenle, Jessop'un kapitalist devletin kapitalist karakterine

ilişkin eleştirileri bulunmakta ve Marxist tanımlara karşı daha yansız bir tanım yapma gayretiyle kapitalist devlete bir yer bulmaya çalışmaktadır.*

Devlet tartışmaları içinde şu sonuca varmak yanıltıcı olmayacaktır: kapitalizmde esas olan toplumsal ilişki, sermaye birikimi sürecidir. Dolayısıyla, kapitalist devletin nesnel konumunu kavramak içinde sermaye birikim sürecine bakmak gerekir. Kapitalizmin gelişimi içerisinde sermaye birikim süreci değişik biçimler alabilir ve bununla bağlantılı olarak farklı sınıf koalisyonları iktidarı ele geçirebilir. Fakat devletin kapitalist birikim koşullarını sağlama ve koruma görevi hep sürer. Bu saptama, kapitalizmde devletin rolünü, gerek “araççı” gerekse de devletin “işlevsel” olduğu yolundaki tezlerin dışına çıkararak kavrar (Gülalp, 1993: 21-22).

Aslında emek sürecinde devletin var olma biçimi emek kuramcıları arasında da tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar içinde özellikle devletin konumunu ele alan Strinati'dir. Strinati'ye göre devleti emek süreci içinde “içsel” ve “dışsal” olarak ele alan iki farklı yaklaşım vardır. Strinati, devletin “dışsal” bir araç olarak ele alınmasını Braverman üzerinden örneklerken “içsel” olarak ele alınmasını ise Burawoy üzerinden yapmaktadır.

Strinati'ye göre Braverman'ın çözümlemesi, devletin rolü açısından çok az destek ve merak uyandıracak nitelikte orjinallik göstermektedir. Braverman'ın ister istemez devlet hakkında söylemek zorunda kaldığı şey, ilk kez Baran ve Sweezy tarafından ileri sürülen gelişmiş veya tekelci kapitalizm içindeki devletin rolünün kavramsallaştırılmasına yoğun biçimde dayanmaktadır. Aslında Braverman'ın devlet analizi ya da analizinin eksikliği, çalışmasına ilişkin eleştirilerin fitilini ateşleyen en önemli noktalardan biridir. Braverman'ın yaptığı, devleti yalnızca emek sürecinin “dışında” bir çeşit eklenti türü olarak ele almaktır; devlet hiçbir zaman emek sürecinin içerisinde görülmemektedir, fakat daha çok sınıf tartışması, çalışmanın parçalanması, emeğin vasıfsızlaşması süreci çizgisine dayanmaktadır. Braverman'ın devlet tartışmasının göreceli sıradanlığı ve analizindeki yoluna bağlı olarak, devletin fonksiyonları emek sürecinin dışındadır, emek süreci ve siyaset arasındaki

* Elbetteki devlet tartışmaları Bob Jessop ile sınırlı değildir, Poulantzas, Miliband, Habermas, Offe, Blanke, Jürgens, Kastendiek ve Hirsch vd.,'ne kadar uzanan geniş bir literatür vardır. Daha ayrıntılı bilgi için (Clarke, 2004) çalışmasına bakılabilir.

bağlantının nasıl ele alınacağı sorusu, hem Braverman'ın çalışmasının yükselişindeki eleştirilerin ve hem de daha çok genel teorik tartışmaların merkezinde olmuştur (Dominic, 1990: 210-211).

Strinati'nin Braverman üzerinden yaptığı eleştirinin temel dayanak noktası devlet tartışmalarında değinilen devletin kapitalist karakteri nedeniyle sermayenin lehine kapitalizmin devamlılığını sağlaması, emek süreci içinde ise devletin ele alınmaması üzerinedir. Çünkü Strinati'ye göre emek süreci içinde sermaye artı değer peşinde olduğu için sömürü eksenlidir ve bu süreci sermaye şekillendirmektedir. Bu durumda devlet analizini dışarıda bırakmaktadır. Strinati'nin Braverman eleştirisinde haklılık payı olabilir ancak kamu emek sürecini açıklarken Braverman'ın beyaz yakalı çalışan üzerinden yaptığı değerlendirmelerin kamu çalışanları içinde belirleyici olduğu göz ardı edilmemelidir. Çünkü Braverman "Emek ve Tekelci Sermaye" çalışmasında kullandığı "beyaz yakalı işçi" tanımlamasını yaparken bu tanımın devlet bürolarında çalışanları da kapsadığını açıkça belirtmektedir (Braverman,2008: 77). Bu nedenle Strinati'nin eleştirisi çok doğru bulunmamaktadır.

Bu bağlamda bu düşünceyi destekleyen Braverman'ın görüşlerini tekrarlamak gereklidir. Çok öz bir ifade ile Braverman, büro işçilerinin tıpkı işçiler gibi vasıfsızlaştırılarak kol işçisi kimliğine büründürüldüğünü dile getirmektedir. Braverman Taylorist yönetim anlayışı ile üretimden ayrılan yönetim kademesinin zaman içinde görev paylaşımı açısından kol emeğinin yaygın olduğu bir yapı haline geldiğini belirtmektedir. Öyle ki Braverman'a göre düşünme ve planlama fonksiyonları, büro içinde daha da küçülen bir grupta yoğunlaşmış ve büro esasen, burada istihdam edilen kimselerin ana gövdesi bakımından tıpkı fabrika imalathanesi gibi bir kol emeği alanı haline gelmiştir. Aynı zamanda, montaj bandı, işçi için ne anlama geliyorsa bilgisayarda orta kademe çalışanları için aynı anlama gelmektedir diyerek çok yerinde bir benzetme yapmaktadır (Braverman, 2008: 294 ve 313).

Bu değerlendirme kamu emek süreci açısından ele alındığında çok anlamlı bulunmaktadır. Kamu çalışma alanı içinde üst kurullar ayrıştırılırken diğer kamu çalışanlarının görevleri parçalara ayrılarak vasıfsız hale getirilmiştir. Bu nedenle Strinati'nin Braverman'ın devlet üzerine eleştirisi haklı olmakla birlikte

Braverman'ın çalışmalarının kamu emek sürecini algılamakta ve kurgulamakta da oldukça yol gösterici olduğu belirtilmelidir.

Strinati'nin devletin emek süreci içerisindeki rolünü tanımlarken belirttiği ikinci yaklaşım ise devletin “içsel” olduğu yani devlet ve emek sürecinin içiçe geçtiği değerlendirmesidir. Bunu da daha önce belirtildiği gibi Burawoy'un değerlendirmeli üzerinden yapmaktadır. Burawoy'un, “Manufacturing Concept” kitabında geliştirdiği “iç devlet” teması Strinati'nin vurguladığı yaklaşımdır. İç devlet kavramı, mücadeleleri ve sınıf çatışmalarını içeren ve düzenleyen emek süreci kurumlarını işaret etmektedir. İçsel devlet, kapitalist emek sürecinin ve onun karakteristik sınıf ilişkilerinin yeniden üretimini sağlamak için benzer mücadeleleri önler, düzenler ve dönüştürür (Strinati, 1990: 216).

Emek süreci tartışmalarında çözümlemesi yol gösterici olan bir başka kuramcı da Burawoy'dur. Burawoy'un emek süreci ve devlet ilişkisi üzerine bir başka katkısı ise “fabrika rejimi” fikrini geliştirmesidir. Burawoy bu kavramı 1985 tarihli “Politics of Production”(Üretimin Siyaseti) kitabında ele almıştır. Buna göre “fabrika rejimi”, emek süreci ve devlet arasındaki kritik kavramsal ilişkide varolur. Fabrika rejimleri, üretim içindeki ilişkileri düzenlerken; devlet ve siyasi rejimler makro düzeyde üretim ilişkilerini düzenler ve korurlar. Dolayısıyla, bu rejimler karşılıklı olarak birbirlerini tanımlar, şekillendirir ve sınırlarlar. Burawoy'un “fabrika rejimi” kavramı, emek süreci analizine toplumdaki siyasi ve ideolojik boyutları taşıması ve devletin, üretim ve emek siyasetinin doğasını şekillendirmedeki temel rolünü tanımlaması anlamında önemli bir katkıdır (Yücesan, 2010: 40).

Bu nedenle Burawoy'un katkılarını biraz ayrıntılandırmak fayda sağlayacaktır. Burawoy, devletin fabrika rejimine müdahalesi, fabrikanın ve devletin politik sistemlerinin kurumsal ilişkisiyle bağlantılı olarak oluşturduğu üç çeşit rejimi aşağıdaki gibi tablolastırırken, dördüncü hücrenin –kollektif özyönetim-ise devlet ve fabrika ilişkilerinin farklı bir formunu oluşturduğunu burada artık fabrikanın kendi çalışanları tarafından yönetildiği bir rejime dönüştüğünü belirtir (Burawoy, 1990: 12-13).

Tablo 1: Devletin Fabrika Rejimine Müdahalesi

| | | Devlet ve Fabrika Aygıtlarının Kurumsal İlişkisi | |
|--------------------------------------|----------|--|----------------------|
| | | Ayrılmış | Birleşmiş |
| Devletin Fabrika Rejimine Müdahalesi | Doğrudan | Hegemonik | Bürokratik Despotizm |
| | Dolaylı | Piyasa Despotizmi | Kolektif Özyönetim |

Kaynak: (Burawoy, 1990: 2).

Yukarıdaki Tablo 1'den anlaşıldığı üzere devletin fabrika rejimlerine müdahalesi dolaylı ve doğrudan olmak üzere iki koldan olmaktadır. Burawoy'a göre bürokratik despotizm, devletin yönetsel hiyerarşisi ile oluşturulur. Piyasa despotizmi ise tersine, piyasanın ekonomik çalkantılarından oluşturulur ve burada devlet, piyasa ilişkilerini ve firmalar arasındaki işgücü hareketliliğini korur. Hegemonik rejimde devlet ve fabrika arasındaki kurumsal ilişki ayrılmıştır, fakat devlet koşulları belirleyerek fabrika rejimine şekil verir (Burawoy, 1990: 12).

Burawoy, kısaca erken kapitalizmin baskının rızaya üstün geldiği despotik rejimlerin yerini, rızanın hüküm sürdüğü ancak baskının da dışlanmadığı hegemonik despotizme bıraktığını savunmuştur. Bu rejimde artık sermaye ve emek koordineli gibi görünür, çünkü artık emek kendi rızası ile firmasının daha fazla kar elde etmesi için çalışır aksi halde firma zarar eder ise çalışanı ya ücret kesintisi ya da işini kaybetme tehlikesi beklemektedir. Bu yeni rejimde sermaye kaçışı, işletmenin kapanması ve yatırımın azalması gibi korkular, yerini işsiz kalma korkusuna bırakmıştır (Burawoy, 1983: 602-603).

Burawoy'un bu yaklaşımlarını kamu emek süreci içinde de görmek mümkündür. Çünkü devlet sadece fabrika düzeni içinde değil kendi çalışma düzeni içinde de aynı hatta daha fazla rolü üzerinde taşır. Bu bağlamda, aynı birim içinde güvenceli ve güvencesiz çalışanlar, kamu hizmetini başka bir firmaya bağlı olarak yerine getirenler baskının rızaya üstün geldiğinin somut örnekleridir.

Strinati'nin emek süreci ve devlet ilişkisini ele alırken ortaya koyduğu "dışsal" ve "içsel" yaklaşımlara ait kendi görüşünü de değinmek gerekir. Strinati, emek süreci için siyasetin içsel olduğunu öncelikle vurgulayarak, devletin bu noktadaki rolünü endüstri ilişkileri uygulamalarıyla açıklar. Strinati'ye göre, korporatizm ve populizm gibi farklı siyasal stratejilerin endüstri ilişkileri aracılığıyla emek süreçlerine etkisi vardır. Korporatizmde sendikalar, kendi üyeleri ve devlet arasındaki ilişkileri yapılandırırken ve aracılık ederken düzenleyici ve temsil edici bir rol oynar. Kısaca, korporatizmde aracı kurumların (sendikalar ve işveren örgütleri) varlığı kabullenilir ve sosyal denetim amacıyla kullanılır, emek sürecinin kolektifleştirilmesi hedeflenir, üretim noktasında karşı karşıya gelen çıkarların temsilciler aracılığıyla gruplaşması ve örgütlenmesi öngörülür. Populizm de ise, aracı kurumların bireyselleştirilmesi hedeftir ve çıkarların örgütsüzleştirilmesine çabalanılır. Populizmde, sadece devlet çıkarları düzenlemede siyasi otoritedir (Strinati, 1990: 239). Strinati'nin devlet ve emek süreci kurgusu endüstri ilişkileri çerçevesinde ele alınmaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, Strinati'nin bu kurgusuna da eleştiriler vardı. Özellikle Carter'e göre Strinati, kamunun emek süreci ile ilişkisine değinirken bu ilişkinin sadece tek tarafını vurgular bu da devletin emek süreci üzerindeki etkisidir ve emek sürecinin kendisinin devletin bazı eylemlerini gerçekleştirdiği noktasını kaçırır. Strinati Braverman'a eleştiri yaparken, paradigmayı tersine çevirmede başarısız olmuştur (Carter, 1997: 74).

Carter'e göre bu paradigmayı tersine çevirmeye yönelik çabalar yok değildir. Cousins, Offe'den ve eleştirel teoriden yararlanarak emek süreci perspektifine katkıda bulunmuştur ve bu da: kamu emek sürecinin her analizi, kamu mal ve hizmet üretiminin hem sermaye birikim süreçleriyle ve demokratik süreçlerle ilişkisini dikkate almalıdır. Bu devletin aktivitelerinin 1970'lerde ve 1980'lerde yeni çatışmaların ve politik bölünmelerin kaynağı haline geldiği birikim ve mevzuat ile ilişkilidir. Bu çift yönlü süreç, kamu sektörünün maliyet ve verimlilik etkinliği baskılarıyla karşı karşıya kalmasının pratik sonuçlarını içermektedir. Bu nedenle yeniden yapılanma, refah devletinin mevcut ve önceki örgütleri ve profesyonellerin ve sendikaların çıkarları ve müşteri davranışları ve geniş bir seçmen kitlesinin oy verme niyetleri tarafından kısıtlanır. Bu nedenle bazı hizmetlerin sunumu piyasa dışı kriterle belirlenir; kamudaki emek süreçleri sadece kapitalist sosyal ilişkileri yeniden

üretmez aynı zamanda bunu çürütür. Mevzuat ve birikim fonksiyonları arasındaki bu zıtlık, kamu sektörü içindeki üç farklı operasyon arasındaki tansiyonları yansıtır. Bunlar, bürokratik, amaçsal rasyonel ve demokratik'tir (Carter, 1997: 74).

Tüm bu değerlendirmelerden anlaşılan emek süreci içinde devletin rolü çoğunlukla işyeri özelinde ele alınmıştır. Ancak, devlet-emek süreci ilişkisi kurgusunda devletin farklı rolleri olduğunun altı çizilmelidir. Bu, rollerin birincisi, üretim noktasında düzenleyici, denetleyici ve müdahaleci varoluşuyla “baba devlet”. İkincisi kamu sektöründeki üretim ve hizmetlerin örgütlenmesinde doğrudan işveren rolüyle “patron devlet”. Son olarak da yine kamuda ancak bu kez işveren değil yönetici, denetleyici rolüyle karşımıza çıkan “amir devlet”tir (Özoğlu, 2003: 45).

“Baba devletin” emek sürecine etkisi yukarıda aktarılan kuramsal tartışmaların büyük kısmıyla açıklanabilir. Bu boyutta Burawoy’un fabrika rejimleri sınıflandırması belli oranda açıklayıcı olabilir. Baba devlet rolü hem emek sürecine doğrudan yansıyan düzenleyici mekanizmaları (yasal düzenlemeler vb.) hem de emeğin yeniden üretimini sağlayan ve üretim noktasına dolaylı etkisi olan koruyucu/dengeleyici müdahaleleri içerir. Bunların yanında aynı zamanda Strinati’nin ortaya koyduğu endüstri ilişkileri kapsamı da baba devlet ile tanımlanabilir. Sınıflar mücadelesinin taraflarından olarak devletin müdahalesi ve varlığı üretim noktasındaki ilişkileri de belirler (Özoğlu, 2003: 45). Devletin endüstri ilişkileri içerisindeki rolünü ele alan çalışmaların çok net bu durumu ortaya koyamadığını belirten bir çalışmada bu tartışma Zeitlin ve Edwards üzerinden örneklendirilmektedir. Bu çalışmaya göre, Zeitlin, devletin eyleminin politik güçler arasındaki değişen bir dengeye bağlı olduğu yönünde bir farklı yorum getirmiştir. Bu görüşe göre devletler, kendi özel çıkarları ve tarihsel olarak belli eylem kapasiteleri olan özerk varlıklardır. Zeitlin’in devlet özerkliği görüşüne zıt olarak Edwards devlet aktörlerinin göreceli özerkliği olduğunu ileri sürer. Bu doğrultuda devlet aktörleri, kapitalist ekonomilerin geniş çerçevesi açısından kısıtlanan ancak bu geniş çerçevede içinde kapitalistlerin isteklerine de uyabilen ve üretim kalıplarını tersine çevirebilen eylemlerde ve tercihlerde bulunabilirler. Edwards, kapitalist ekonomilerin devlet aktörlerinin karşı karşıya kaldığı tercihlere bağlı olarak baskılar ve kısıtlamalar oluşturduğunu vurgulayarak devletin rolüne ilişkin karmaşık ilişkilerin varlığını ileri sürmüştür. Edwards, geniş anlamda bu baskıların ekonomik sistemin sürekli işlemesi

için gerekli koşulları yansıttığını ileri sürmektedir. Devlet aktörleri, bölüşüm ve ihtiyaçlar arasındaki çelişkileri gidermeye ve sermaye ve emek gruplarından doğan ve birbirleriyle çelişebilen belli talepleri karşılamaya çalışan aktörler olarak görülürler (Lund ve Wright, 2001: 749). Burada Edwards'ın vurguladığı devletin endüstri ilişkileri içerisindeki arabulucu rolüdür. Bu nedenle Zeitlin'den farklı olarak devletlerin özerk varlıklar olduğuna daha kuşkulu yaklaşmaktadır.

Kamu personeli ile ilgili olan ve biraz da çelişik bir yapısı olan roller ise “patron devlet” ve “amir devlet” rolleridir. Kamu emek süreci içinde bu roller daha önce de belirtilen sebepler nedeni ile çok net değildir. Çünkü kamu emek süreci içinde üretim araçlarının mülkiyeti devlete aittir ve üretim amacı sermaye birikimine değil kamu ihtiyaçlarına odaklanmıştır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 63). Ancak, kamu hizmetlerinde yaşanan dönüşümün nedeni ile kamu da özel sektör yapısına bürünmeye başlamıştır. Özellikle hizmet sunumlarının taşeron firmalara devredilmesi bunun tipik bir örneğidir.

“Patron devlet”in emek süreçleri açısından nasıl algılanması gerektiği tartışmalı bir başlıktır. Burada iki nokta kafa karıştırıcıdır. 1) Kamu sektöründe üretim ilişkilerinin kapitalist karakteri, özel sektörde olduğu gibi belirgin değildir. Dolayısıyla emek süreçlerinin de kapitalist niteliği muğlaklaşır 2) Kamu çalışanlarının sınıfsal konumu ilk maddede belirtilen sebepten ötürü bariz bir açıklık sergilemez. Bu durumda da devletin işveren olduğu durumlarda “patron” olarak algılanması zorluklar içerir (Özoğlu, 2003: 46). Yukarıda Carter, Strinati'yi eleştirirken bahsedildiği gibi Carter kamu emek sürecinin bu çelişkili yapısını ele almıştır. Ona göre kamudaki emek sürecinde hem gereksinime dönük bir değer üretimi söz konusudur, hem de aynı süreç sermaye birikiminin güvencesini sağlamaktadır. Carter şu saptamayı yapar; kamudaki emek süreci kapitalist ilişkilerden bağımsız değildir ve bu süreç sonucunda üretilen değer karşılığında gereksinimler kapitalist ilişkilerle belirlenmektedir. Özetle, kamu emek süreci, sözü geçen bu gereksinimler ve sermaye birikimi baskısının karmaşık bütünlüğüdür (Carter, 1997: 74). Kamudaki emek süreci, özellikle de kamu hizmeti yapan devlet işletmeleri ve devlete ait sanayi kuruluşları için, genel anlamıyla kapitalist üretim biçiminin bileşeni olarak kabul edebilir. İşte burada patron devlet tıpkı bir kapitalist

gibi kullandığı üretim modelleri ve yönetim mekanizmaları ile emek sürecinin bizzat içinde yer alır.

Devlet-emek süreci ilişkisindeki üçüncü rol olarak belirlenen “amir devlet” rolünün patron devlet ile ilişkili olduğu görülmektedir. Ancak buradaki ayırım kamu işçisi olmakla kamunun memuru olmak arasındaki farktır. Kamu yönetimindeki emek süreçlerinin de kapitalist bütün ile bağlantısını kabul etmek gerekir, ancak “memurluk statüsü” örneğinde olduğu gibi bu emek süreçlerinde hizmetin güvencesi ve sürekliliği boyutu ön plandadır. Devletin asli görevlerini yerine getiren emek süreçleri ülkenin gereksinimlerine (elbette kapitalist ilişkilerce belirlenen) ve bu hizmetin sürekliliğine göre örgütlenmekte, temelinde bu süreçlerin güvence altına alınması yatmaktadır. Bu noktada emek sürecinin kapitalist karakteri bakımından değil ancak örgütlenme biçimi açısından devletin rolü “patronluktan” çok “amirliğe” kaymaktadır (Özoğlu, 2003: 46). Unutmamak gerekir ki emek süreci aynı zamanda toplumsal ilişkilerin ve ideolojilerin de üretimini içeren bir süreçtir. Bu nedenle kamu emek sürecinin kapitalist emek süreci ile bazen örtüşen ama kimi zamanda çelişen bir yapısı vardır.

2.3. Kamu Çalışma İlişkilerinin Özgünlüğü

Daha önce de belirtildiği gibi kamu emek süreci kamu hizmetinin üretim alanı olduğu için kapitalist emek sürecinden farklılaşmaktadır. Bu farklılık çalışma ilişkileri düzeninin “statüsel çalışma ilişkisi sistemi” ve “sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemi” olarak ikiye ayrılmasında da kendini gösterir. Çünkü bu farklı sistemlerden ilkinin özü statülerde bulunan kamu çalışma düzeni ikincisini de özel kesim sistemi oluşturur (Gülmez, 1996: 3). Bu sistemler, dayandıkları düşünsel temel ve ilkeler yönünden birbirinden belirgin bir biçimde ayrılan ve bunun sonucu olarak da farklı nitelikli hukuksal kurallarla çevrelenen iki farklı çalışma düzenidir (Gülmez, 1996: 12-13). Ancak bu iki kesim çalışma düzeni arasındaki ayırımın eskisi kadar ayırt edici özellikler taşıdığını söylemek güçtür. Örneğin statüsel sistemin başlıca özelliğini ve ayırt edici nedenini oluşturan “iş güvencesi” azalmakta ve statüsel sistem, sözleşmesel düzene benzemektedir.

Statü hukuku ilkesinde, kamu personelinin devletle olan ilişkileri kural olarak yasa ile belirlenir. Bunun anlamı kamu personelinin temel hakları, ödevleri ve sorumluluklarının yasa ile düzenlenmesidir. Kamu yönetiminde “sözleşme” ilişkisi ancak yasanın tanıdığı ölçüde ve alanlarda geçerlidir. Günümüzde yasa ile belirlenme ilkesinin esneklik politikaları çerçevesinde aşındığı görülmektedir. Memurluğun klasik unsurları olan “süreklilik”, “tarafsızlık”, “güvence”, “tam zamanlılık”, “eşit pozisyonlar için eşit ücret” ve “kamu-özel sektör ayrımı” gibi ilkelerde yer yer aşınmalar dikkati çekmektedir. Bazı ülkelerde kısa süreli sözleşmelerle memur istihdamı yaygınlık kazanırken klasik memur güvencesi önemli ölçüde kaybolmaktadır. Kamu ve özel sektör arasındaki çizgi giderek belirsizleşmektedir (Tutum, 2012: 478).

Her ne kadar günümüzde farklılığın azaldığı görülse de özü itibari ile statüsel çalışma düzenine bağlı kamu yönetimini özel sektör yönetiminden ayıran farklılıklar vardır. Bunlar şu şekilde sıralayabilir: Kamu yönetimi pek çok alanda tekeldir ve yarışma kuralları işlemez. Kamu örgütleri, özel örgütlerin kazanç amacına karşılık hizmet amacı taşırlar. Kamu girişimleri hizmet yaparken kazansalar bile buradaki kazanç anlayışı, özel yönetimdeki kazanç amacından daha az etkilidir. Bu yüzden denebilir ki kamu yönetiminde, özel yönetimdekinden değişik olarak nicelikle değil, daha çok nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı egemendir. Özel örgüt, devlet bürosundan daha çok özerkliğe sahiptir, çünkü devlet örgütleri yasal ve siyasal bir çevre içinde iş görmek zorundadırlar. Kamu ve özel sektörün çalışma koşulları arasında da farklılıklar vardır, örneğin özel sektör çalışma saatleri daha esnektir. Özel işletmeler, insan kaynaklarını yönetirken daha özgürdürler, kamu yönetiminden farklı çalışma koşulları getirebilirler. Kamu çalışanları ise devlet personel rejiminin kolay değişmeyecek, katı kurallarıyla bağlıdırlar (Ergun, 2004: 16-17; Eryılmaz, 2012: 16-23; Polatoğlu, 2009: 5). Kısaca, kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki başlıca karşılaştırma alanları; kar motifi, çalışma koşulları ve sorumluluk-siyasal yapı ilişkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır (Özer, 2012: 32).

Kamu sektöründeki insan kaynakları yönetiminin geleneksel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Boyne vd, 1999: 408-411);

- “Paternalist” bir yönetim biçimi vardır. İşgücü korunur ve terfi ettirilir.
- Standart bir istihdam vardır. Çalışanlar aynı görevleri yaparlar aynı koşullara sahiptirler. Aynı standartların bazıları, tam zamanlı çalışma, iş güvencesi, ömür boyu istihdam şeklinde sıralanabilir.
- Endüstri ilişkileri “çoğulcu” dur.
- Kamu örgütleri “model işveren” olma eğilimindedir. Özel sektörün talep etmesi için işyerinde eğitimler ve eşit fırsatlar koyarlar.

Ancak bu özelliklerin 1980’lerden itibaren zayıfladığı görülmektedir.

- Paternalist yönetim anlayışı yerini rasyonel yönetime,
- Standart istihdam biçimleri yerini esneklik ve farklılaşmaya,
- “Kollektivizm” yerini “bireyselcilik” e bırakmıştır.
- Model işveren olma rolünü kaybetmiştir. Geleneksel yönetim kamu yönetiminde iyi bir örgütsel performansın önünde engel olarak görülmektedir.

Gerçekten 1980’lerden bu yana kamu sektöründeki istihdamın doğal olarak farklı olduğu görüşü yerini özel sektördeki istihdam şartlarının kabulüne bırakmaktadır (Hughes, 2014: 437). Bunda kamu yönetimi alanında ileri sürülen “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) yaklaşımın etkisi büyüktür. Bunun ötesinde daha derinlerde kamu yönetimi alanındaki tartışmaların da kamu yönetimi alanında yaşanan değişimi örneklediğini söylemek mümkündür.

Bu değişen yapıyı, kamu yönetimi disiplinin gelişimi içinde süregelen tartışmalara bakarak da söylemek mümkündür. Bir taraftan kamu yönetimi disiplininde “yönetim” boyutu nedeniyle örgüt kuramları ışığında işletme yönetiminin ağırlıklı olması gerektiği ileri sürülürken, diğer taraftan “kamu” boyutu nedeniyle de devlete ait olma özelliği söz konusu olduğu için kamu yönetiminin işletme bilimine değil siyaset bilimine eklenmesi gerektiği görüşü ileri sürülmektedir. Bu nedenle, kamu yönetimi disiplini varoluşundan buyana bu farklı bakış açısı ve yaklaşımların ışığında bir o yana bir bu yana savrulan bir gelişim ortaya koymaktadır (Kalfa, 2011: 413-414).* Bu tartışmalar ışığında günümüzde işletme biliminin baskın geldiğini söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Çünkü “yeni kamu yönetimi yaklaşımı”, “kamu işletmeciliği” söylemiyle hareket etmekte ve “verimlilik” “etkinlik” gibi işletme kavramlarıyla hareket etmektedir. Fakat, güncel

* Daha ayrıntılı bilgi için: (Güler, 2011).

kamu yönetimi yazınında yönetimi, örgüt yapısı ve işleyişiyle tanımlayan yapısal işlevci paradigma ağırlığını koruyor olsa da, devleti dikkate alan, kamu yönetimini devletle, iktidar ilişkileriyle ve siyasal ekonomiyle bağlantılı olarak kavramsallaştıran çalışmalar da üretilmektedir (Sabuktay, 2009: 34-35).

Kısaca, kamu yönetimi disiplininin günümüze kadar uzanan gelişimi incelendiğinde, disiplinin devlet olgusunu dışarıda bırakan yaklaşımların hâkimiyetine girdiği gözlenmektedir. Bu bağlamda yerinde bir ifadeyle Güler'de kamu yönetiminin nesnesini yitirdiğini dile getirmektedir (Güler, 2012: 557-575).

Kabul etmek gerekir ki, kamu sektörünün yönetimi özel sektör yönetiminden çok daha karmaşık ve sorunludur. Halk bir yandan devletin kamu kaynaklarının etkin ve etkili olarak kullanılmasını isterken diğer yandan kamu çıkarını ön planda tutmasını, hukuk kurallarına ve moral değerlere saygılı olmasını bekler. Bu sebeple, kamu sektörünün performansını artırıcı bir yönetim yaklaşımının (işletmecilik) benimsenmesi kaçınılmaz olarak görülmektedir, ancak söz konusu yaklaşımın kamu sektörünün “kendine özgü doğası”nı göz önüne alan bir yaklaşım olması da zorunludur (Ömürgönülşen, 2003 (a): 32-33).

Sonuç olarak kamu yönetimi disiplini de günümüz değişim ve dönüşüm söylemlerinden kısaca neo-liberal politikalardan fazlasıyla etkilenmiştir ve etkilenmeye devam etmektedir. Her ne kadar kamu ve özel sektör ayrımının belirsizleştiği ileri sürülse de unutulmamalıdır ki; “*Kamu kesimi çalışma ilişkileri geleneksel olarak devletin örnek işveren olması esasına dayanır ve bu sosyal hukuk devleti olmanın bir gereğidir* (Yıldırım, 2011)”. Bu gerçek göz ardı edilmeden kamu çalışma ilişkileri düzenlenmeli ve bu bağlamda kamu çalışma ilişkileri özgünlüğünü koruyabilmelidir.

3. MEMUR'DAN ÇALIŞAN'A DOĞRU: KAMUDA GÜVENCESİZ ÇALIŞMA

3.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı, İçeriği ve Kapsamı

Kamu emek sürecini içindeki değişim kamu personel rejimini fazlasıyla etkilemiştir. Daha somut olarak söylemek gerekirse, YKİ anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına hizmet eden bir kamu personeli ile yoluna devam edemeyeceği için kamuda da özel sektördeki çalışan tipine uygun esnek istihdam modelleri gündeme gelmiştir. Bu değişim ve dönüşüm “kamu personel yönetimi”ne ve “kamu personeli”ne yeni anlamlar yüklemiştir. Bu bölümde ilk olarak “kamu personel sistemi nedir ?” ve “kamu personeli kimdir?” sorularına cevap aranacak ve yaşanan değişim ve dönüşüm tartışılacaktır.

En geniş anlamı ile personel yönetimi, bir örgütün insan kaynaklarına olan ilgisinin tümüdür (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 275). Kamu personel yönetimi ise, devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünüdür. Söz konusu kural ve teknikler, kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret yapısı, kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumlulukları, hizmet koşulları, hizmete atanmaları, yetiştirilmeleri ve isteklendirilmeleri, yükseltilmeleri gibi konuları içerir. Kısaca personel sistemi, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür (Tutum, 1980: 95).

Kamu personel sisteminin geleneksel ilgi alanı şöyledir: Sivil, askeri, adli, akademik tüm devlet kurumlarında, devletin yasama-yürütme-yargı organlarının tümünde, yönetimin merkezi-mülki-mahalli tüm kademelerinde, atama işlemiyle, bireysel olarak hizmete bağlanan, farklı istihdam türlerinde çalışanları kapsayan, kamu istihdam sisteminin bütünüdür (Güler, 2005 (a): 51).

Kısaca, kamu personel yönetimi yapısal ve işlevsel unsurları içeren bir bütün olarak değerlendirilebilir. Sınıflandırma, ücret rejimi ve kamu görevlilerinin bağlı olacağı statü kuralları sistemin yapısal yönünü oluştururken, işlevsel unsurlar arasında insangücü planlaması, eleman alma, yetiştirme, değerlendirme, isteklendirme ve özendirme gibi unsurlar yer almaktadır (Eroğlu,2010: 226).

Kamu personel yönetim sisteminin fonksiyonlarının neler olduğundan daha ziyade bu fonksiyonların yürütümüne ilişkin ideolojinin ne olacağı önemlidir. Bu nedenle bir ülkenin yürürlükte olan personel sistemi ile o ülkenin yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın bir ilişki vardır (Tutum, 1980: 95). Bir personel sistemi; örgütlenirken öncülük görevi kendine verilmiş bir devlet tarafından yaratılacaksa başka, ekonomik ve toplumsal aktörlerle eşit rol yüklenecek bir devlet tarafından yaratılacaksa başka özellikler sergileyecektir. Günümüzde egemen eğilim devletin ulusal, kalkınmacı, öncü niteliklerine son verilmesi; küresel, piyasa odaklı, piyasa aktörleriyle eş-rollü nitelikler edinmesi yönündedir. Kamu personel sistemi bu hedefler doğrultusunda baştan aşağı yeniden kurallara bağlanmak üzere reforma konu edilmektedir (Güler, 2005 (a): 75).

Bu bağlamda, son çeyrek yüzyılda kamu yönetimindeki reform çalışmalarına paralel kamu personel yönetiminde de değişim gözlenmektedir. Özellikle 1980'lerden sonra giderek tüm dünyaya yayılan yeni kamu yönetim anlayışı ile yaşanan değişim, kamu personel yönetimini de etkilemiştir. Geleneksel personel yönetiminin yerini profesyonel personel yönetimi kısaca insan kaynakları yönetimi almaya başlamıştır. Bu farklılaşma kamu personel yönetimine de yansımakta, "sürekli yenilik", "değişim", "uyum" ve "etkinlik" gibi yeni kavramalar üzerine odaklanılmaktadır (Eroğlu, 2010: 231). Bu sayılan değerler YKİ anlayışının ürünleridir ve daha sonra ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir.

Özetle, kamu kesimindeki yönetim anlayışı, özel kesimde olduğu gibi piyasacı bir yaklaşımla hareket etmeye başlamıştır. Dahası, kamu kurumlarında personel birimleri, insan kaynakları daire başkanlığı biçiminde isimlendirilmeye başlanmıştır (Kayar, 2011: 5). Bu değişim isim değişikliğinden ötedir, özü itibari ile ideolojiktir. Böylece kamu kesimi örnek işveren olma rolünden uzaklaşmakta, özel sektörün görece daha güvencesiz çalışma düzenine benzemektedir. Elbette ki kamu yönetimi günümüz ekonomik koşullarına uymak için gerekirse özel sektör yönetim araçlarından yararlanmalıdır, ancak bunu yaparken kamuyu kamu yapan örnek olma rolünden ve koruyucu çalışma düzeninden ayrılmamalıdır.

3.1.1. Kamu Personeli* Kavramı

Kavramlara yüklenen anlamlar tam olarak anlaşılmadığında bir müddet sonra karışıklık doğması muhtemeldir. Bu nedenle genel temayı ortaya koymadan önce kullandığımız kavramı ya da kavramları açıklamak çok daha yol gösterici olacaktır.

Aslında kamu personeli, kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, işgören, kamu çalışanı, kamu emekçisi gibi farklı deyişlerin zaman zaman birbirlerinin yerine kullanılması zaman zaman da ayrı anlamlar ifade ettikleri belirtilerek üzerine tartışmalar yapılması kafa karışıklığına sebep olabilmektedir. Bu kavram karışıklığının sebebi aslında kamudaki farklı istihdam şekilleri açısından ve hukuksal zemindeki belirsizlikten dolayı tek tip bir tanımın yapılamamasından kaynaklanmaktadır (Güler, 2005(a): 62-64). “Kamu çalışanı” ve “kamu emekçisi” kavramları kamu kesiminde değişik istihdam türlerinin varlığına karşı çıkışı temsil eden kavramlardır ve daha çok memur ve işçi sendikaları tarafından benimsenmektedir. Kamu emekçisi kavramı ile kamuda çalıştırılan herkesin işgücünü satarak yaşamını kazanan işçi sınıfının bir parçası olduğu, kamu çalışanı kavramı ile de kamusal istihdamın özel kesim istihdamından farklı olmadığı ifade edilmektedir (Kayar, 2011: 39).

Kamu görevlisi, bir kamu kurumunda personel olarak çalışanlarla (memur, işçi, sözleşmeli), kamu otoritesini kullanan kişileri (bakan, belediye başkanı, belediye ve il genel meclis üyeleri) kapsar biçimde geniş anlamda kullanılan bir kavramdır. Bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilmektedir. Bununla birlikte, terimin yalnızca atanmışlarla sınırlı biçimde, kamu personeline özdeş anlamda kullanıldığı da görülmektedir (Güler, 2005 (a): 63).

* Burada belirtmek gerekir ki, çalışmanın daha önceki bölümlerinde ya da bundan sonraki bölümlerinde kullanılabilecek olan ‘kamu görevlisi’, ‘kamu çalışanı’ kavramları ile aslında bu bölümde yapılan “kamu personeli” tanımlaması kastedilmektedir. Yazında bu kavramlar birbirlerinin yerine kullanılabilir. Fakat araştırma nesnemiz açısından “kamu personeli” terimini kullanmak daha doğrudur. Bu bölümde bunun ayrımı ifade edilmiştir. Fakat yazındaki karışıklıktan ötürü bu çalışmada da ‘kamu personeli’ yerine bazen “kamu görevlisi” ya da “kamu çalışanı” kullanılabilmesi ve gözden kaçması ihtimaline karşılık tekrar vurgulamak gerekir ki aslında “kamu personeli” vurgusu ile kastedilen idare hukukunda belirtilen atanmışlar olarak atfedilen kamu personeli özelinde kamu hizmetini yerine getiren, memur, sözleşmeli, işçi ve taşeron işçisi olmak üzere bütün kamu emekçileridir.

Kamu personeli kavramı ise görece daha açık bir içeriğe sahiptir; bir kamu kurumunda seçimle değil sadece atama ile göreve gelenleri kapsamaktadır (Kayar, 2011: 39). Burada görüldüğü üzere “kamu görevlileri” kamu personeli kavramından daha kapsayıcı bir tanımlama içermektedir. Çünkü kamu görevlileri kuramsal olarak atanmışlar olarak tanımlanan “kamu personeli” dışında “seçilmişler”, “yükümlüler” ve “gönüllüler” olmak üzere dört ana kümeden oluşmaktadır. Bu kuramsal ayırım, Türk pozitif hukukunda yansımaları bulmuştur. Ayrıma ilişkin pozitif hukuktaki temel düzenleme, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda yer almaktadır (md. 6). Buna göre, kamu görevlisi “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir”. Türk Ceza Kanunu, kamu hizmetlerinin yürütülmesine herhangi bir biçimde katılan bütün gerçek kişileri kamu görevlisi olarak görmektedir (Arslan, 2012(a): 3-4). Fakat bu çalışmada kamu düzeni içinde daha kapsayıcı olmasına rağmen “kamu görevlisi” tanımı tercih edilmemiştir. Çünkü çalışmanın örnekleminde kamu çalışma ilişkileri içerisinde yer alan atanmışlar yani kamu personeli ele alınmakta ve değerlendirmeler bunun üzerinden yapılmaktadır, diğer seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler inceleme konusuna dahil edilmemiştir. Kabul ettiğimiz kamu personeli tanımında “atanmışlar” dan kastedilen kamu kurum ve kuruluşlarında, belirli bir görevi ömür boyu ya da belli bir zaman kesitinde yerine getiren bağımlı çalışanlardır.

Kamu personeli özelinde ise bir başka tartışma konusu kamudaki işçilerin terimin kapsamına girip girmeyeceğidir. Buradaki tartışmayı yaratan sav, işçilerin kamuda istihdam edilseler de devlet personel rejimi kurallarına değil de iş hukuku kurallarına bağlanmış olmalarıdır. Buna karşılık Türkiye’de kamu istihdam politikasını belirleyen belgelerde kamu işçiliği politika kapsamı dışında bırakılmamakta, işçiler kamu personeli kapsamında sayılmaktadırlar. Bu nedenle Güler, hukuksal ve hukukun alt dalları bakımından yapılan tartışmaları bir kenara bırakarak, kamu personeli kavramını, kamuda istihdam edilenlerin bütünü olarak tanımlamaktadır (Güler, 2005(a): 62-64). Bu çalışmada da Güler’in görüşü desteklenerek “kamu personeli” terimi; herhangi bir ayırım gözetmeksizin kamuda istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli, taşeron işçisi olmak üzere kamu hizmetini yerine getiren bütün emekçileri kapsar nitelikte kullanılmaktadır.

Kamu personelinin odak noktasını “memur” oluşturur. Memur; kamu personelinin en küçük halkasını ya da çekirdeğini oluşturan, varlığı kamu hizmeti ve otoritesi ile bütünleşmiş, kariyere bağlı kesim anlamına gelmektedir (Güler, 2005 (a): 64).

Kamu çalışma ilişkilerinde hakim olan bürokratik anlayışta memurluk bir meslektir ve bu mesleğe girişte liyakat önemli bir ilkedir. Bürokrasi memurlar için *iş güvencesi, düzenli yükselme ve emeklilik hakları* olmak üzere üç temel kazanım sağlamıştır. İşe almayı, objektif, gayrişahsi ve genel ölçütlere göre yapar. Bu durum üstün astları üzerindeki keyfi davranışlarını önlemeye ve çalışanlarda kurallarca belirlenmiş istikrarlı bir “statü” gelişmesine neden olur (Eryılmaz, 2002: 61).

Memurluk statüsü ve anlayışı büyük ölçüde siyasal ve ekonomik sistem, sosyal gelenekler, devlet anlayışı, pratik ihtiyaçlar ve bürokrasinin yüklendiği rol gibi çeşitli unsurlar tarafından belirlenmektedir. Bu unsurlardan birinin ya da diğerinin tek başına belirleyici bir faktör olduğu söylenemez. Aynı siyasal ve ekonomik yapıya ya da aynı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde farklı memurluk statüleri ve anlayışına rastlanması bu sebeptendir (Tutum, 1972: 9-10).

Kamu personeline ilişkin tanım belirsizlikleri, genel olarak pek çok ülke için geçerli bir olgudur. Tanımlar netleştirildiğinde ise, her ülke yönetiminin tarihsel gelişimi ve kamu hizmetlerinin örgütleniş özelliklerine bağlı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Almanya’da merkezi ve yerel yönetimlerde kamu personeli iki sınıfa ayrılmıştır. Bunlardan bir *beamte*, öbürü *angestellte* olarak adlandırılmaktadır. Beamte; memur, resmi karar alma ve resmi dokümanlar arıcılığıyla bunları uygulamaya koyma yetkisiyle devlete ait görevleri üstlenmiş, devlet iradesini temsil eden, kariyer sistemine bağlı kişilerdir. Bu statüde çalışanlar, hemen hemen mutlak iş güvencesine, kamusal sağlık ve emeklilik sistemine, güvenceli ve yüksek gelirlere sahiptir. Kamu hizmeti görevleri beamte statüsünde olanlarca sürdürülmektedir. Yargıç, polis, kimi öğretmen ve mesleki hizmetler de bu statüye açılmıştır. Angestellte, kariyer sistemi dışında istihdam edilen personeli içeren ikinci halka kamu personelinin kapsamaktadır. İngiltere’de merkezi yönetimde (civil service) kariyer sistemine bağlı olarak istihdam edilen civil servant-memur olarak adlandırılırken, bu statü dışında çalışanlar public servant/employee –kamu görevlisi/personeli olarak

adlandırılmaktadırlar (Güler, 2005 (a): 64-65). Türkiye’de de benzer şekilde memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikili bir ayırım vardır.

Kısaca kamu personeli şu şekilde tanımlanabilir: “kamu yönetimi içinde bir kuruma ya da kuruluşa bağlı olarak görev alan, kısaca kamu hizmeti yapan, atanmış olarak atfedilen bütün çalışanlardır”. Hukuki statüleri birbirinden farklı olan gruplar olsa da memur, sözleşmeli, işçi ve taşeron işçisi olmak üzere kamu hizmeti içinde bir teması olan herkesi kamu personeli tanımı içinde değerlendirmek kanımızca yanlış olmayacaktır.

3.1.1.1. Siyaset Felsefesi Açısından Kamu Görevlisi Tanımı

Kamu personelini tanımlamaya ilişkin günümüzde kullanılan terimler, ortaçağdan yeniçağa ya da feodalizmden kapitalizm aşamasına geçişle birlikte, öncelikle siyaset felsefecilerince ele alınarak tanımlanmıştır. Bugün geçerli olan tanımların gelişimini modern devlet kuramcılarında Hobbes, Hegel ve Weber’in çalışmalarını izleyerek anlamak mümkündür (Güler, 2005(a): 65).

3.1.1.1.1. Kamu Görevlisi: Devlet Kişiliğini Temsil Etme Yetkisi Olan Kişi

17. yüzyıl düşünürü Thomas Hobbes, Leviathan adlı eserinde devletin nasıl olması gerektiği üzerinde dururken, “kamu görevlisi kimdir?” sorusunu da araştırmıştır. Hobbes’un kamu görevlisi kimdir sorusuna verdiği cevap şu şekildedir (Hobbes, 2011: 184):

“Bir kamu görevlisi, belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir. Egemenliğe sahip olan her kişi veya meclis, birisi doğal diğeri kamusal olan iki kişiliği temsil eder veya daha yaygın söylendiği gibi, iki sığata sahiptir: bir monark sadece devletin değil aynı zamanda bir insanın kişiliğine sahiptir; bir egemen meclis de sadece devletin değil, aynı zamanda meclisinde kişiliğine sahiptir. Bunlara doğal yoldan hizmet edenler kamu görevlileri sayılmaz; kamu görevlileri onlara kamu işlerinin yönetiminde yardım edenlerdir. Bir aristokraside veya demokraside, sadece meclisin rahatlığı amacıyla meclise hizmet eden kapıcılar, bekçiler ve diğer memurlar; ve ayrıca bir monarkın ikametgahının kahyaları, vekilharçları,

hazinedarları veya diğer görevlileri de, bir monarşide kamu görevlileri sayılmazlar.”

Tanımdan anlaşıldığı üzere Hobbes’a göre kamu görevlisi, devletin kişiliğini temsil yetkisi ile konumlandırılmıştır. Buna göre bugün memur olarak adlandırdığımız kamu görevlileri sadece karar alma yetkisine sahip olanları kapsamaktadır, bunların dışındakiler ise kamu görevlisi sayılmamaktadır. Hobbes, destek hizmeti görenleri bu kapsamın dışında kabul etmiştir.

Hobbes kamu görevlisi olarak kabul ettiği kişileri şu şekilde sıralamıştır (Hobbes, 2011: 184-187):

Genel yönetimden sorumlu kamu görevlileri: Bütün ülkenin veya onun bir kısmının genel yönetim sorumluluğu verilen kişiler kamu görevlisidir. Örneğin genel valiler ve yöneticiler gibi kamu görevlileri egemenin iradesine dayalı bir hakka sahiptirler ve buna dayalı olarak yetkilendirilirler bunun dışında hiçbir hakka sahip değildirler. Bu türden kamu görevlileri doğal bir bedenün çeşitli organlarını hareket ettiren sinirlere ve kırıllara benzerler.

Uzman yönetim işleri: Maliye ve askeriye gibi özel yönetim görevlileri de kamu görevlisidir. Bu kişiler temsil gücü oldukları için kamu görevlisidir. Askerler; kaleleri, limanları korumak, asker toplamak, onları yönetmek yetkisine sahip olan kamu görevlileridir. Ancak komuta yetkisi olmayan bir asker, devlet için çalışıyorsa da, devletin kişiliğini temsil etmez; çünkü, devleti kendisine temsil edeceği kimse yoktur. Komuta yetkisine sahip herkes, onu, sadece komuta ettiklerine karşı temsil eder.

Halkın eğitimden sorumlu kamu görevlileri: “Öğretmek yetkisine sahip, halkı egemen güce olan görevleri konusunda eğiten kişiler, halka neyin doğru neyin yanlış olduğu bilgisini kazandırmaya çalışan, din konusunda halkı eğiten, böylece halka barış içinde yaşamayı öğreten ve halkın düşmanlarına karşı direnç göstermesini sağlamaya çalışanlar da kamu görevlileridir. Bunu kendi yetkileri ile değil egemenden aldıkları yetki ile yaparlar.

Yargı yetkisine sahip kamu görevlileri: kendilerine yargı yetkisi verilmiş olan kişiler, egemenin kişiliğini temsil ettiği için kamu görevlileridir ve tüm yargıçlar egemenliğin vekilleridir.

İcra Yetkisi kullanan Kamu Görevlileri; verilen kararların uygulanmasını sağlamak, egemenin emirlerini yayımlamak, kargaşılıkları bastırmak, suçluları yakalamak, cezaevine koymak ve barışın korunmasına hizmet eden diğer işleri yapmak için egemenden yetki almış olan görevlilerdir. Ayrıca kendi egemenlerinin kişiliğini yabancı devletler de temsil eden görevliler, halkın dilekçelerini ya da diğer sorunlarını kabul etmekle görevlendirilen görevliler de kamu görevlisi kabul edilen kişilerdir. Görüş bildirmekten başka bir işi olmayan danışmanlar ise kamu görevlisi sayılmamıştır.

Kısaca Hobbes'a göre kamu görevlisi, devlet kişiliğini temsil eden ve egemen tarafından istihdam edilen kişidir. Hobbes'ın sınıflandırması kabaca bir devletteki kamu hizmetlerine işaret etmekte ancak bu sınıflandırma bu işlerin uygulanmasındaki tüm kişileri kapsamamaktadır.

3.1.1.1.2. Devlet Görevlisi: Evrensel Aklın Görevlisi

Çağdaş devletin ilkelerini ortaya koyduğu 1821 tarihli çalışmasında Hegel ise, devlet görevlisine devletin yürütme gücü içinde değinmiştir. Buna göre devlette alınan kararlar ile bunların uygulamaya koyulması ve korunması farklı şeylerdir. Devletin evrensel çıkarının ve yasallığının korunması, özel hakların devletin genel çıkarına bağlanması, yürütme gücü temsilcilerinin yüksek mercilerce denetim ve gözetimini gerekli kılar (Hegel, 1991: 222 ve 236-237).

Hegel'e göre yürütme ancak bireyler tarafından yapılabilir ve gerçekleştirilebilir. Ancak, bireyler doğal kişilikleri ve doğuştan durumları dolayısıyla bazı görevlere getirilmezler, bu görevlere getirilebilmeleri için objektif bir unsura, bilgi ve yeteneklerinin sınanmasına gerek vardır. Bu durum, devlete ihtiyacını karşılama imkanı verirken, her yurttaşta da evrensel sınıfa katılabilme imkanı vermektedir (Hegel, 1991: 238). Görüldüğü gibi Hegel, bir devlet görevlisinin eğitilmişlerden meydana gelen evrensel bir sınıf olarak görmektedir. Böylece bir devlet hizmetine girme doğuştan gelen bir hak olmaktan çıkarılırken, bir nevi başarı

unsuruna bağlanmaktadır. Ayrıca Hegel'in objektif bir unsur ve bilginin sınanması söylemlerinin bugün devlet memurluğu için yapılan sınavları işaret ettiğini söylemek mümkündür.

Devlet, isteğe bağlı ve keyfi hizmetlere bel bağlayamaz. Gerekli olan, mevkiine gerçek bir görev duygusuyla, geçimini sağlamak kaygısıyla sarılan devlet görevlileridir. Özel çıkar ile genel çıkar böylece birleştirilir. Devlet görevlisi devlet ilişkisi, iki taraflı rızaya ve karşılıklı taahhüte dayanır. Ancak bu aradaki ilişki sözleşme ilişkisi değil, statü ilişkisidir. Devlet görevlisinin yapmakla yükümlü olduğu hizmet geçici değil sürekli. Kamu görevlisi tüm maddi ve manevi çıkarlarını bu görev sayesinde sağlayabilecektir (Hegel, 1991: 239). Burada devlet görevlisinin bir devlet hizmeti olarak ancak sürekli olarak ve güçlü bağlarla devlete bağlı olması durumunda yerine getirebileceği vurgulanmaktadır. Bu nedenle burada ki statüye bağlı bir güvenceden bahsedildiği dile getirilebilir.

Hegel, resmi makamların ve buralarda çalışan görevlilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanabileceğini ve bu durumda devletin ve yönetilenlerin güvencesi olacak önlemlerden birinin onların hiyerarşik düzeni ve sorumluluğu olduğunu dile getirmektedir. Ayrıca Hegel, devlet tasarılarının başarı ya da başarısızlığını ya da boşa çıkmasını devlet görevlilerinin davranışlarına bağlamaktadır. Bu nedenle, her türlü hırstan arınmışlığın, hakseverliğin ve nezaketin bir davranış alışkanlığı haline gelmesi için ahlaki ve entelektüel eğitimin önemini vurgulamaktadır (Hegel, 1991: 240).

Bu açıklamalar, 19. ve 20. yüzyıl Batı Avrupa bürokrasilerinde kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği temel anlayışı ortaya koymaktadır (Güler, 2005 (a): 69). Devlet görevlisi, özel çıkarlar karşısında, ama özel çıkarların gerçekleşmesini sağlamak üzere örgütlenen devletin ana unsuru olarak liyakat ölçeğine göre seçilen, profesyonel, mesleğine ömür boyu bağlanmış, içeriden ve dışarıdan denetim altında tutulan bir sistem içinde çalışan kişi olmalıdır. Buna bağlı olarak da geçici değil sürekli hizmet anlayışının ve güvence rejiminin esas alındığı kariyer sistemi olmalıdır.

3.1.1.1.3. Memur: Bürokrasinin Asli Unsuru

Siyaset felsefesi açısından kamu personelinin asıl vurgusunu ise bürokrasi yaklaşımı üzerinden Max Weber’de görmek mümkündür. Max Weber’in bürokrasi kuramı, Hegelci temel üzerinde yükselen 19.-20.yüzyıl Batı devlet yapılarının kuramıdır. Weber’e göre bürokrasi, yassal-ussal otoritenin, yani kapitalizmin yönetim aygıtıdır. Modern-kapitalist toplumun ussallığı biçimseldir; sistem ve uygulama kurallara dayanmakta, kurallar uzman ve eğitilmiş personel tarafından uygulanmaktadır. Weber, bürokrasinin başlıca özelliklerini tanımlayarak, modern toplumun yönetim tarzını başka toplumların yönetim tarzından ayırt edilebilir kılmıştır. Ayırt edici özellikler, hemen hemen tümüyle memurluk olgusundan türetilmiştir (Güler, 2005 (a): 70).

Weber’e göre modern bürokratik yapının görevlileri şu özelliklere sahiptir: 1) Yönetimde yer alan görevliler kişisel olarak özgürdür; iktidar sahibine karşı yalnızca görevlerinden kaynaklanan nesnel ödevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. 2) Sağlam biçimde kurulmuş bir hiyerarşi içinde örgütlenmişlerdir. 3) Her görevin, yasal olarak tanımlanmış bir yetki alanı vardır. 4) Hizmete girme özgür sözleşme ilişkisiyle, herkese açık bir seçme işlemiyle olur. 5) Adaylar, sahip oldukları nitelikleri belirleyen bir diploma ya da sınavla seçilirler; göreve atama ile getirilirler. 6) Görevlilere ayda bir nakit olarak yapılan ödemeye maaş ödenir; çoğu durumda emeklilik hakkı tanınmıştır. 7) Görev, işi üstlenen kişinin tek ya da en azından asıl işidir. 8) Görev bir meslektir; çalışma süresine ya da başarı ölçüsüne göre işleyen bir yükselme sistemi vardır. 9) Görevli, hizmete ilişkin araçlar ve görevin kendisi üzerinde mülkiyet hakkına sahip değildir. 10) İş görme usulü sistemli bir disiplin ve denetim ilkesine göre kurulmuştur (Weber, 2011: 332-333).

Özellikleri bu şekilde tanımlanan bürokrasinin asli unsuru ise memur’dur. Weber’e göre memurluk bir meslektir. Bu mesleğe sahip olabilmenin en önemli koşulları, insanın uzun bir süre tüm çalışma kapasitesini gerektiren düzgün belirlenmiş bir eğitimden geçmesi ve işe alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı özel sınavlardan geçmesidir. Mesleğe giren memurun sosyal konumu, rütbe sırasının emredici kurallarınca garanti edilir. Yani, meslekte yükselme kıdeme ya da liyakat esasına göre önceden belirlenmiş kariyer ilkesine göre gerçekleşir. Amacı hiyerarşi

içinde kendine bir kariyer edinmek olan memurun işi ömür boyu sürer. Weber'e göre ömür boyu memuriyet fiili bir kural olarak kabul edilmelidir. Keyfi işten çıkarmalara ve kaydırmalara karşı yasal güvencelerin geliştirildiği yerlerde, memuriyet görevlerinin her türlü kişisel kaygıdan arınmış olarak, nesnel bir şekilde yerine getirilmektedir. Kamu görevlilerinin aldığı düzenli parasal karşılık, genellikle belirli bir aylık ve emekli aylığının sağladığı yaşlılık güvencesidir. Aylık, yapılan işe göre değil, statü yani rütbeye göre belirlenir (Weber, 1986: 194 ve 195-199).

Weber' in bürokrasi kuramının iki farklı sonucu olmuştur. Birincisi, yasal-ussal bürokrasi ve memurluk sistemi az gelişmiş ülkelerin az gelişmişliği kırmayı ve kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak görülmüştür. Bunun sonucu olarak, özellikle klasik sömürgecilik dönemi sonunda, pek çok ülkede “kalkınma idaresi” adıyla modern bir bürokrasi yaratmak için bir çaba harcanmıştır. İkinci sonuç ise, bu durumun tam tersine ilerlemiştir. Hızla büyüyen bürokratik yapılar, toplumların demokratik gelişmesi bakımından kısıtlayıcı bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Devletin genişlemesi, kamu bürokrasisinin giderek daha fazla alanda karar, kaynak ve personele sahip olması, ekonomik ve toplumsal yaşamın bürokratikleşmesi olarak değerlendirilmiştir. Akılcı bir yönetimin her zaman geçerli kuralları olamayacağı, verimliliğin değişen koşullara uyum sağlama esnekliğine sahip olmayı gerektirdiği sıklıkla ifade edilmeye başlanmıştır. Bu anlayış, yeni kamu yönetimi, etkin devlet, neo-liberal reform, yönetim devleti gibi isimlendirmeler adı altında hayat bulmaktadır (Güler, 2005 (a): 71-72).

İki farklı sonucu olsa da Weber'in bürokrasi yaklaşımı kamu personel sistemin temel düzenleyicisi olmuş ve uzun yıllar Türkiye de dahil olmak üzere pek çok ülkede kamu personel sistemini şekillendirmiştir. Weberci düşünce üzerinden şekillenen bu kamu personeli rejimi “Fordist kamu personel rejimi” olarak adlandırılmaktadır. Kamu yönetiminde geleneksel anlayış olarak atfedilen Fordist kamu personel rejiminin özünü, memurun statü hukukuna bağlı olarak çalıştırılması oluşturur. Fordist düzende, statü hukuku, bütün memurları kapsayan ve genel statü oluşturacak biçimde genişlemiştir. Memurların statüsü, gelişkin iş güvencesi biçiminde düzenlenmiş, idarenin memurun işine son verme koşulları tüzel düzenlemelerde ayrıntılı ve objektif kurallarla belirlenmiştir. Kısaca memurun

statüsü, hak ve yükümlülükler çerçevesinde yasalar eliyle oluşturulmuştur (Arslan, 2012 (b): 151).

Ülke örnekleri açısından bakıldığında Fordist kamu personel rejimi düzeninde özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere Avrupa’da memur anlayışı devlet anlayışı olarak görülmekte ve devletin yaşayan cismi olarak nitelendirilmektedir (Tutum, 1972: 6-10).

3.1.1.2. Kamu Personeli Tanımının Yeni İçeriği

21. Yüzyılın başına gelindiğinde ise ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzının yani devletin Weberci bürokrasi ve memurluk sisteminin, esnek bürokrasi ve sözleşme sistemine göre kurulması hedefinin belirginlik kazandığı görülmektedir. Bu hedef, kamu yönetimi reformları olarak bilinen neo-liberal reform sürecine aittir (Güler, 2005 (a): 71-72). Bu süreç ile birlikte geleneksel anlayıştan kopmalar söz konusu olmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel anlayışta memur, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirirken yine devletin otoritesini temsil ettiği için, “sözleşme hukukuna” değil “statü hukukuna” bağlıdır. Bu durum bürokratik yönetim ile statü hukukunun önemli ölçüde uyumlu olduklarını göstermektedir. Ancak günümüzde bu sistemin YKİ yaklaşımı çerçevesinde dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Bu doğrultuda günümüzde memurların tabi olduğu “statü hukuku” ile işçilerin tabi olduğu “sözleşme hukuku” birbirine yakınlaşmaktadır. Başka bir ifade ile “sözleşme hukuku” kamu çalışanlarına dönük olarak da uygulanma olanağı kazanmaktadır (V.Eren, 2006: 134).

Neo-liberal süreç ile birlikte memurluk kurumunun özel sektör istihdam kuralları içerisinde eritilmesi, devletin toplumsal rol, işlev ve konumunun değiştirilmesi amacına hizmet etmektedir. Memurluk, çıkarların baskısına karşı kamu yararı için yürütmenin başlıca güvencesidir. Memurluk kurumunun, bir başka deyişle yaşam boyu meslek ve kariyere dayalı liyakat sisteminin daraltılması ya da kaldırılması, gerçekte farklı çıkarlar karşısında devletin-idarenin üstünlüğü ilkesinin uygulanmasına son verilmesi demektir (Güler, 2005(a): 75).

Modern devlette kamu personeli sistemi, memurluk, “eşyanın tabiatı”na uygun olarak belli bir güvenceler sistemi içinde kurulmuş ve geliştirilmiştir. Kamu personelinin bütünsel bir hizmeti –kamu hizmetini - yerine getirip, tüketiciye ya da organizma şeklinde tahayyül edilen devlete değil de topluma karşı sadakat yükümlülüğü altında oluşu, bu hizmeti görürken iş güvencesiyle donanmasını gerektirir (Özdemir, 2013: 6). Günümüzde, toplumsal ihtiyaçlar; bunları belirleyen siyasal otorite; kamu kudreti; hem tanımları hem yapıları bakımından yeniden tanımlanarak “eşyanın tabiatı” ve kuruluşu değişikliğe uğramaktadır. Son üç yüzyıldan bu yana kamu kudreti, piyasa ve sivil toplum örgütlerine devredilmekte ve siyasal hedef konusu sayılan toplumsal ihtiyaç kavramı alabildiğine daraltılmaktadır. Bu durum, kamu personel sistemi üzerinde, memurluğun daraltılması ya da ortadan kaldırılması ve kamu kudretinin piyasa unsurlarına devredilmesiyle birlikte “memur”un “çalışan”a döndürülmesi sonucunu yaratmaktadır (Güler, 2005(a): 75). Sonuç olarak, günümüzde özel sektör ve kamu sektörü istihdam uygulamaları giderek benzeşmekte ve birbirine yakınlaşmaktadır. Özellikle küresel gelişmelerle birlikte kamu personel rejiminde esnek istihdam yaygınlık kazanmaktadır (Al, 2007(a): 278).

Tıpkı özel sektör çalışanları gibi beyaz yakalı kesimi oluşturan memur ve diğer kamu görevlileri de çok uzun bir süredir proleterleşme sürecine girmişlerdir. Proleterleşme ile kastedilen; a) sürecin bütünü içinde tipik bir işçinin sadece bir ya da birkaç tane görevi yerine getirebildiği geniş çaplı iş bölümünün olduğu, b) işin yönünün, iş alanının özelliklerinin, üretimin doğasının, kullanıma sunulmasının ve pazar ilişkilerini, işçilerin kendiler tarafından değil, daha yüksekteki yetkililerce saptandığı (özel ya da kamu bürokrasileri), c) işçinin tek gelir kaynağı olan ücretinin, bireysel olarak yapılan yüz yüze pazarlıklarla değil, ekonomik süreçler ve geniş ölçekli pazar koşulları tarafından belirlendiği bir durumdur. Kısacası, bürokratik örgütsel yapılar, işin proleter koşullarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Oppenheime, 1996: 15).

Sonuç olarak, kamu otoritesinin uygulayıcıları olarak görülen “memurlar” kendilerine tanınan kamu çalışma düzeni ayrıcalıklarından uzaklaştırılmış özel sektör çalışanlarıyla aynı koşulları paylaşır hale gelmiştir. Gerek istihdam, gerek performans ve gerekse ücret sistemleri açısından kamu ve özel sektör arasında pek

bir farklılık kalmamıştır. Oysa devletin, kamu çalışma düzenine ait görece daha iyi çalışma koşullarını örnek işveren rolü ile özel sektöre de yansıtabilmesi, özel sektör çalışma koşullarını kendisine yakınlaştırması gerekir. Fakat günümüzde tam tersi gerçekleşmekte özel sektör çalışma ilişkilerine ait özellikler kamu çalışma ilişkilerinde yaygınlaşmaktadır. Bu bağlamda, kamu personeli ile özdeşen “memur” tanımlaması yerini, özel sektör işgücüne ait “çalışan” tanımlamasına bırakmaktadır.

3.1.2. Türkiye’de Kamu Personeli Teriminin Kapsamı

17.yüzyılda Hobbes tarafından yapılan kamu personeli tanımı günümüzde hala geçerli olduğu görülmektedir. Kamu personeli devletin kişiliğini temsil etmekte ve devlet tarafından istihdam edilmektedir. Bu tanımlamada değişen herhangi bir şey yoktur. Kamu personeli yine devlet tarafından istihdam edilmekte ve onu temsil etmektedir, değişen istihdam etme koşullarının niteliğindedir, değişim devletin niteliği ve amaçlarında yani sistemin özündedir.

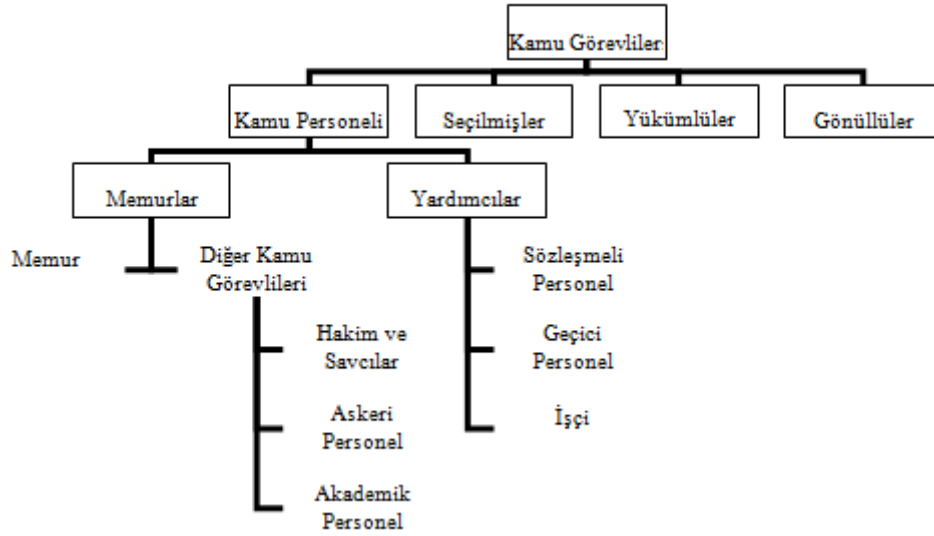
Türkiye’de kamu personeli tanımlaması daha çok Weberci bürokratik örgütlenme modeli temelinde hukuksal boyutta yapılmaktadır.

Türkiye’deki mevzuat incelendiğinde kamu görevlisinin açık bir tanımının yapılmadığı görülmektedir. Doktrinde bugün genellikle kamu görevlileri, geniş anlamda kamu görevlisi ve dar anlamda kamu görevlisi olmak üzere iki kategoride incelenmektedir. Ayrıca Gözler, bu ikili sınıflama dışında en geniş anlamda, geniş anlamda, dar anlamda ve en dar anlamda olmak üzere dörtlü bir sınıflandırma yapmaktadır.

“Geniş anlamda kamu görevlileri”: hukuki durumlarına ya da yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, Cumhurbaşkanından işçilere ve ödevlilere kadar kamu kesiminde görev yapan herkesi içermektedir. “Dar anlamda kamu görevlisi” kavramı ise, genel olarak Anayasanın 128. maddesinde düzenlenmiş olan memur ve diğer kamu görevlilerini içermektedir (Giritli vd. 2012: 568). Gözler’in dörtlü sınıflandırmasına göre ise “en geniş anlamda kamu görevlisi” kamu sektöründe çalışan bütün kişileri kapsar. Bütün kamu tüzel kişilerinde (devlet, mahalli idareler, kamu kurumlarında) gerek kamu hukukuna, gerekse özel hukuka tabi olarak çalışan, memur, sözleşmeli, personel veya işçi statüsünde olsun herkes bu kavrama dahildir.

“Geniş anlamda kamu görevlisi” kavramı, kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tabi bütün kişileri kapsar. Bu kavramın içine özel hukuka tabi olarak çalışanlar girmez. “Dar anlamda kamu görevlisi”, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün personeldir. Bu kavramın içine “memurlar” ve idari hizmet sözleşmesiyle çalışan “sözleşmeli personel” girer. “En dar anlamda kamu görevlisi” kavramı ise sadece “devlet memurları” nı kapsar (Gözler, 2003: 553-555). Her iki farklı sınıflandırma içinde de bu çalışmanın örnekleme dar anlamda kamu görevlisi tanımı içiçe girmektedir, fakat bu tanımlama da yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle konumuz açısından daha net ayrımı ya da tanımlamayı aşağıdaki Şekil 1 de görmek mümkündür:

Şekil 1: Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Soyağacı



Kaynak: (Arslan, 2012(a): 3)

Şekil 1’de belirtildiği gibi kamu görevlileri kuramsal olarak “kamu personeli”, “seçilmişler”, “yükümlüler” ve “gönüllüler” olarak dört ana kümeye ayrılmaktadır. Çalışmanın örnekleme açısından bu tablo yol gösterici olacaktır. Araştırma nesnenimiz tabloda “kamu personeli” olarak sınıflandırılmış bölümden oluşmaktadır. Buna göre “kamu personeli”: “memurlar” ve “yardımcılar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Memurlar kendi içinde “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” olarak ikiye ayrılmakta; diğer kamu görevlileri de “hakimler ve savcılar”, “askeri personel”

ve “akademik personel” olarak üçe ayrılmaktadır. Yardımcılar ise; “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçi” olarak üçe ayrılmaktadır. Fakat buraya dördüncü olarak taşeron çalışanlarını da eklemek gerekir, daha sonra bu konu ilgili bölümde ayrıntılandırılacaktır. Burada sadece kamu istihdam açısından nasıl bir sınıflandırma olduğu gösterilmektedir. Her bir istihdam biçimi daha sonra ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Kamu personeli için memur olarak atfedilen kısmını “idari” başlığı altında toplayarak dördü bir sınıflandırmaya da tabi tutmak mümkündür. Yani kamu personeli; “idari”, “askeri”, “akademik”, “adli” olarak ayrılabilir (Sayan, 2009: 204). Fakat bu durumda bu personel ile birlikte çalışan yardımcı personel göz ardı edilmiş olur. Bu sınıflandırma farklılığı statü farklılığından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda Türkiye’de kamu personeli tanımının tam olarak yapılmayıp ilgili yasal mevzuata bırakıldığı için tek tip bir tanımlama da yapılamamaktadır. Kısaca kamu görevlileri kamu hizmetinin emek unsurunu oluşturur. Bu nedenle bağlı oldukları statüler ve yasalar farklı olsa da memurdan, taşeron işçisine kadar kamu hizmetinin ortaya çıkmasına bir şekilde temas eden bütün çalışanları kamu personeli tanımı içinde düşünmek gerekir.

Kamu görevlilerine ilişkin sınıflandırmaları çeşitlendirmek mümkündür: Örneğin hizmete alınma açısından; kendi isteği ile ve zorla alınma, ücret açısından; ücretli ve ücretsiz, hizmet süreleri açısından; sürekli ve geçici, asli ve yardımcı olma yönünden; asli ve yardımcı eleman, uygulanan hukuk dalları yönünden; idari ve özel hukuk şeklinde de sınıflandırılabilir (Gözübüyük ve Tan, 2011: 805-806).

Türkiye’de kamu personeline ilişkin en genel ifadeyi 1982 Anayasasında görmek mümkündür. Bu nedenle ilk önce anayasal düzeyde ve daha sonra yasa düzeyinde konu irdelenecektir.

3.1.2.1. Anayasal Tanımlama

Türkiye’de anayasalar kamu hizmetlerinde görevlendirilecek kişiler ile ilgili doğrudan ve kapsayıcı tanımlamalar vermemişlerdir. Diğerlerinde olduğu gibi 1982 Anayasası’nda tanımdan kaçınılmış ve bunun gerekçesi şöyle açıklanmıştır:

“Böyle bir tanımın unsurlarını açık ve kesin biçimde Anayasada vermek mümkün görülmemiştir. Getirilen düzenleme ile kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılması biçimlerine göre kendi içinde ayrılması kanun koyucuya bırakılmıştır” (Aktaran: Güler, 2005 (a): 79-80).

Tarihsel gelişimi açısından kamu personelinin Anayasal düzeyde ele alınışını 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları şeklinde sırasıyla ele almakta fayda vardır.

1924 Anayasası’nda kamu görevlilerine ilişkin ayrıntılı bir hüküm bulunmamaktadır. 1924 Anayasası kamu görevlileri konusunu “Memurlar” başlığı altında 92., 93. ve 94. maddelerinde düzenlemiştir. 1924 Anayasası memurların özlük hakları ile ilgili her türlü düzenlemenin yapılmasını yasa koyucuya bırakmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Anayasanın öngörmüş olduğu geniş çaplı ve genel nitelikli bir yasa 1924 Anayasası döneminde çıkarılmamıştır. Bu Anayasa hükmüne rağmen, memurlarla ilgili olarak yasal düzenlemenin yapılmamış olması ve ayrıca 1924 Anayasasında da kamu görevlileri için anayasal güvencelerin, bulunmayışı, özellikle çok partili siyasi hayata geçiş ve 1950 yılında iktidarın değişmesinden sonra kamu görevlileri üzerinde siyasi baskıların artmasına neden olmuştur. 1924 Anayasası’nın 93. maddesindeki düzenlemeye göre tek tip bir kamu görevlisi kategorisi vardır yani memur kavramı kamu görevlisi kavramı ile özdeşleştirilmiştir (Kanlıgöz, 1993: 172). Kısaca 1924 Anayasasına göre “kamu görevlisi eşittir memur” anlayışı hakimdir.

1961 Anayasası’nın 117. maddesinde devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır (Kanlıgöz, 1993: 173). Buna göre 1961 Anayasası’nda da ‘memur’ tanımını açıkça yapılmadığını ancak memurların nerelerde ve hangi görevleri yapacaklarını göstermek suretiyle dolaylı yoldan memurların görev alanının belirlendiği görülmektedir.

1961 Anayasası’na göre asli-sürekli görevler memurlara verilirken, diğer kamu hizmeti görevleri işçileri ve bunlardan başka görevlileri de kapsayacaktır. 1961 Anayasası’nda başka bir istihdam türünden doğrudan söz edilmemiş, ancak

“memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar” gibi ifadelerle, kamu görevlilerinin istihdam türleri bakımından çeşitlendirilmesine izin verilmiştir (Güler, 2005 (a): 80-81). Kısaca 1961 Anayasası’na göre kamu yönetiminin insan ögesini oluşturan kamu görevlisi yalnızca memurlardan oluşur. İkincisi bu kişiler devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde görev yaparlar. Son olarak da bu kişiler genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirirler.

Özetle, hem 1924 hem 1961 Anayasaları’nda esas olarak "memurlar" sözcüğünün kullanılmış olmasına karşın 1961 Anayasasının 1924 ‘ten farkı bu konuda daha geniş düzenlemeler getirmesi ve memurları teminat altına almış olmasıdır. 1960 öncesi siyasi iktidarların memurlar üzerindeki aşırı baskıları ve politik tutumları böyle bir güvencenin getirilmesinde temel neden sayılabilir (Kanlıgöz, 1993: 173-174). Gerek 1924, gerekse 1961 Anayasalarında görülen temel özellik; tüm kamu görevlilerinin memurluk statüsü içine alınması; memurluk statüsü dışında kamu görevlileri için ayrı bir statünün belirlenmemiş olmasıdır.

1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasalarına göre tüm kamu görevlileri ile ilgili olarak çok daha geniş düzenlemeler getirmiştir. Anayasa, kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelerini esas olarak, "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlığı altında, 128. ve 129. maddelerinde getirmektedir. Bunun dışında, Anayasa'nın 33, 39, 40, 68, 71, 76, 121 ve 137. maddelerinde de kamu görevlilerine ilişkin çeşitli düzenlemelere rastlanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 128. maddesi kamu görevlileri ile ilgili genel ilkeleri, 129. maddesi ise bu görevlilerin görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturması ve güvence konularını düzenlemektedir (Kanlıgöz, 1993: 174).

1982 Anayasa’nın kamu hizmeti görevlilerine ilişkin ‘genel ilkeler’i düzenleyen 128’nci maddesi (fıkra 1) şu şekildedir:

“Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

1982 Anayasası’nın 128’nci maddesi 1961 Anayasası’ndaki 117. maddesinin yerini almakta ancak bazı noktalarda yeni düzenlemeler getirmektedir. Yapılan

değişiklik ile maddeye Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri yanı sıra ‘Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ eklenmiştir. Ayrıca memurların yanı sıra ‘diğer kamu görevlileri’ne yer verilmiştir.

Şu halde 1982 Anayasası’nın 128. maddesi ile yapılan değişiklik ile daha önceki dönemde var olan sorunlar giderilememiş olmakla beraber yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olunmuştur. Kamu görevlisi olarak sayılan ‘memurlar’ ile diğer kamu görevlileri’nin birbirinden ayrılmasını sağlayacak ilkeler konulamamıştır. Bu durum öğretilerde tartışmalara yol açmış üstelik yüksek yargı kararlarında konuya ışık tutacak ve kavramları belirginleştirecek açıklamalar yapılmasından kaçınılarak, zaman zaman birbiriyle çelişkili, sadece somut olayları çözecek kararlar verilmiştir.

1982 Anayasanın bütünü içindeki maddelerde, bazen memur ve diğer kamu görevlileri tamamen ayrıştırılırken, bazen de aynı anlamlarda kullanılmıştır. Bu durum kavrama ilişkin kafa karışıklığının artmasına sebep olmuştur (Kanlıgöz, 1993: 175-179) ve olmaya da devam etmektedir.

1961 ve 1982 Anayasaları kamu personelini tanımlamayıp, bu kitlenin temel parçasını, üstlenebileceği görev itibariyle işaret etmektedir. Bu durumda anayasal düzeyde üç ölçüt üzerinde durmak gerekir: 1) Genel idare esaslı kamu hizmeti 2) Asli ve sürekli kamu görevi 3) Memurlar ve diğer kamu görevlileri (Güler, 2005 (a): 82).

Genel idare esasları kavramının öğretilerde de üzerinde tam olarak anlaşma sağlanabilen tek bir tanımı yapılamamıştır. Genel idare esasları devletin asli idari görevlerini gösteren bir kavramdır. Devlet bu görevleri kamu gücü kullanarak yürütür. Bu durumda Anayasaya göre memur tanımında ana öğelerden biri olan ‘genel idare esasları’ ifadesindeki amaç kamu hukuku rejimi olmaktadır. Kısaca genel idare esasları “kamusal yönetim biçimini”, özel sektör kurallarına göre değil kamu sektörü kurallarına göre yürütülen hizmetleri anlatmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 804).

Asli ve sürekli görevler, günümüze dek açıkça belli ölçütlerle kesinleştirilememiştir. Bu yönde 1975 yılında işçi hizmetleri ile memur görevlerinin birbirinden ayrılmasını gerçekleştirmek amacıyla “işçi-memur ayrımı komisyonu”

kurulmuş ancak bu komisyon da sorunu çözmeyi başaramamıştır. Belirsizlik günümüzde de sürmekte, aynı nitelikte bir işin memur, sözleşmeli, işçi gibi farklı türlerde çalışanlarca yerine getirildiği görülmektedir (Güler, 2005 (a): 84).

128. maddedeki asli ve sürekli olma niteliği çalışanın kişiliğine ve durumuna değil yaptığı göreve bağlı niteliktedir (Serim, 1988: 137). Örneğin personelin geçici olarak çalıştırılması görevin süreklilik niteliğini değiştirmez.

Anayasal düzlemde yer verilen fakat açığa kavuşturulmayan bir diğer tespit de diğer kamu görevlilerinin kimler olduğu sorusudur. Anayasanın 128. maddesinde belirtilen "diğer kamu görevlileri" kavramından ne anlaşılması gerektiği konusunda Gülmez'in yorumu şöyledir: "iki personel türü arasında bu düzeyde ya da bu çerçevede bir ayırım yapılması Anayasa'nın anlatımı karşısında olanaksız görünmektedir. Ayırım ancak nitelik, atanma, görev ve yetki hak ve yükümlülükler, aylık ve ödenekler ile diğer özlük işleri konusunda yasayla yapılacak düzenleme çerçevesinde öngörülebilir. Diğer kamu görevlileri de memurlar gibi yönetim hukukuna bağlı, yani genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde çalıştırılması öngörülen bir personel kesimidir (Gülmez, 1988: 25-44).

128. madde çerçevesinde, "diğer kamu görevlileri" deyiminin, memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, yönetime, bir kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan tüm kamu personeli içerdiği söylenebilir. Yasa koyucu, memurlarda olduğu gibi, bunların da statülerini Anayasanın 128. maddesi ve genel ilkeler çerçevesinde serbestçe düzenleyebilir ve yeni kamu görevlisi kategorileri yaratabilir (Kanlıgöz, 1993: 192).

Memurluk, sistemde görece kolay ayırt edilebilen bir statü olmakla birlikte, "diğer kamu görevlileri" terimi daha tartışmalı görüşlerin ortaya atılabildiği durumu sergiler. Yorumlardan birine göre diğer kamu görevlisi askeri, adli ve akademik alanlarda özel yasalara bağlı olarak çalışanlardır (Güler, 2005 (a): 84). Bir başka yoruma göre ise diğer kamu görevlisi terimi, bunlara ek olarak kamu kesiminde çalışan sözleşmeli personeli de içine almaktadır (Serim, 1988: 140). Kaldı ki 1982 Anayasası KİT'lere de vurgu yaptığı için KİT'lerdeki sözleşmeliler de diğer kamu görevlileri içinde sayılabilir. Fakat bu konu oldukça karışık ve çetrefillidir. Gülmez'e göre de sözleşmeli personel diğer kamu görevlileri içinde ele alınmamalıdır (Gülmez,

1988: 31). Biz de bu görüşü destekleyerek kendi kullandığımız sınıflandırmada sözleşmeli personeli diğer kamu görevlileri içinde değil yardımcılar başlığında ele almış bulunmaktayız. Fakat bu sözleşmeli personelin kamu hizmeti görmediği anlamına gelmemektedir. Burada sadece kamu personeli sınıflandırmasında sözleşmeli personelin farklı bir sınıflandırma içinde ele alındığının vurgusu yapılmaktadır.

Bu bağlamda daha önce Şekil 1’de ortaya koyulan ve tercih edilen sınıflama düzeyine göre; kamu personeli memurlar ve yardımcılar olarak iki sınıflamada yer alırken, memurlar ve diğer kamu görevlileri (ki bunlar askeri, yargı ve akademik olarak üçe ayrılır) 1982 Anayasasının işaret ettiği kamu görevlileridir. Yardımcılar ise 657 sayılı kanunda belirtilen, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. Buraya sayıları gittikçe artan kamuda taşeron olarak çalışanları da eklemek gerekir.

Kısaca Türkiye’de kamu hizmetlerinin 1)genel devlet hizmetleri 2) askeri hizmetler, 3) yargı hizmetleri 4) akademik hizmetler olarak dört ana parçaya kurulduğu söylenebilir. Memurlar ilk parçanın “diğer kamu görevlileri” ise öbür üç parçanın çekirdek görevlilerini oluşturmaktadır (Güler, 2005 (a): 85-86).

Özetle, Anayasa’ya göre memurluk, bütün yurttaşların özgür, eşit ve liyakate göre hizmete katıldığı; statü hukuku doğrultusunda istihdam edilen; bunun yanında asli ve sürekli görevleri yürüten kamu personeli kategorisidir (Arslan, 2012(a): 4).

3.1.2.2. Yasal Tanımlama*

Kamu personelinin tanımlandığı temel metin 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’dur. Bu Kanununun 4 üncü maddesinde, kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmesi öngörülmüştür.

Memurluk, 657 sayılı DMK temelinde yükselmektedir. Diğer kamu görevlileri alt başlığında yer alan askeri, akademik ve adli personel, genel hükümler bakımından memurlar yasasındaki kurallara göre kurulmuş bulunan kendi yasalarına sahiptir.

* Burada ilgili istihdam biçimleri hakkında kısaca tanımlama yapılmaya çalışılacaktır. Kamudaki istihdam biçimleri ikinci bölümde derinlemesine incelenecektir.

Sözleşmeli personel için geçerli genel kuralların düzenlemesi Bakanlar Kurulu kararlarıyla gerçekleştirilmiştir. Yine Bakanlar Kurulu kararnameleriyle geçici personel her kurum için ayrı ayrı düzenlenmektedir. İşçi istihdamı, ülke genelinde özel sektörde geçerli olan iş yasası ve ilgili düzenlemelerle dayandırılmıştır (Güler, 2005(a): 86).

Kanundaki şekliyle ilgili istihdam biçimlerini şu şekilde tanımlamak mümkündür:

657 sayılı DMK 4'ncü maddesinin (A) bendine göre memur: "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen" görevlilerdir. Daha öncede belirtildiği gibi 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ise memur 657'den çok daha geniş olarak yorumlanmış, herhangi bir şekilde sürekli, süreli veya geçici, kamu hizmetlerin yürütülmesinde herhangi, bir biçimde katılan bütün gerçek kişileri memur kapsamına almış, bu nedenle de memur değil "kamu görevlisi" ifadesini kullanmıştır (Giritli vd, 2012: 588).

657 sayılı DMK'da tanımlanan memurluk; 3. maddede belirtildiği gibi, devlet teşkilatında genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa eden, kendi içerisinde hizmet sınıflarına ayrılan, kariyere dayalı ve liyakate göre iç süreçleri işleyen statüer bir istihdam biçimidir (Arslan, 2012 (a): 5). Görüldüğü gibi 657 ile memurluğun ayırt edici ve tanımlayıcı nitelikleri sıralanmıştır. Buna göre, memurlar görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılır, memurluk bir kariyer mesleğidir, ve memurluk liyakate dayanır.

Bu bağlamda memur, bir kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden ve görevlerini yerine getirirken kamu yetkisini kullanma hakkına sahip kişidir (Güler, 2005 (a): 87). Memurlar statü rejimine bağlı olarak çalışırlar. Bu statü rejimi ise kariyer, liyakat ve yaşam boyu güvence ilkesi üzerinde yükselmektedir. Memurluk, aslında kamu personeli sisteminin temelidir. Özellikle modern devletle memur, hükümdara kul olmaktan çıkarak özgür bir birey haline gelmiş ve devlet adına vatandaşa hizmet vermeye başlamıştır. Ayrıca memurun yaptığı işin "sürekli bir hizmet" olması nedeniyle, görevinde kalıcı olması

gerekmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin kesintiye uğramaması bakımından önemlidir (Sayan, 2009: 208).

Memurluk sisteminin temel kuralları geçerli olan bir diğer grup ise diğer kamu görevlileridir ve bunların üç ayrı personel yasası bulunmaktadır. Bunlar, 657 sayılı DMK'nın ayrılmaz parçalarıdır. Bu üç yasa, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'dur.

Sözleşmeli personel ise, 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinin (B) fıkrasında tanımlanmıştır. Buna göre; sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde istihdam edilir. Sözleşmeli personel, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca belirlenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir (DMK, 1965). Sözleşmeli personel ne işçi ne de memurdur. Memur değildir, çünkü mutlak bir iş güvencesi yoktur ve sözleşmesi belirli periyotlarla yenilenir. İşçi değildir, çünkü çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip değildir (Sayan, 2009: 208-209). Sözleşmeli personel, akdi olarak istihdam edilir. İdare ile personel arasında, sözleşme esastır. Bu sözleşme, idari hizmet sözleşmesidir. Sözleşmeli personel, memurluğun asıl istihdam biçimi olduğu kamu idarelerinde, istisnai bir istihdamdır. 657 sayılı DMK “sözleşmeli personel” istihdamının istisna olduğunu “zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere” diyerek, açık biçimde belirtmiştir.

Görüldüğü üzere kamu personel rejiminde sözleşmeli personel istihdamının genel rejimi 657 DMK'nın 4/B maddesidir. Genel rejim 4/B olmakla birlikte, 1980 sonrası esneklik politikaları çerçevesinde, kamu idarelerinde, 4/B statüsünden farklı sözleşmeli personel rejimleri ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, genel sözleşmeli personel rejiminden kopmalar yaşanmıştır. Sözleşmeli personel istihdamına ilişkin bir diğer olgu, 1980 öncesinde istisnai olan bu istihdamın, 1980 sonrasında neredeyse kimi kamu idareleri için kural istihdam biçimine gelmesidir (Arslan, 2012 (a): 7).

Ayrıca 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)*'nin istihdam şekillerinde, sözleşmeli personel ibaresi yer almış ve 3 üncü maddesinin (c) bendinde; "...teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu KHK' de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel" olarak tanımlanmıştır.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda istihdam edilen personelin önemli bir bölümü, 399 sayılı KHK ile getirilen sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş kanunlarına koydukları özel hükümlerle kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma uygulaması da yaygın bir hal almıştır. Görüldüğü üzere Kamu idarelerinde 4/B rejimi dışında, farklı sözleşmeli personel rejimleri bulunmaktadır. Bunlar daha sonra ikinci bölümde ayrılacaktır. Fakat beş ana kümede toplandığı belirtilebilir. Bunlar; 4/B sözleşmeli personel, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, kamu iktisadi teşebbüslerinde, teşkilat kanunlarına göre ve belediye ve il özel idarelerinde sözleşmeli personel (Arslan, 2012 (a): 8).

657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (C) fıkrasında geçici personel; "bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir" (DMK, 1965) şeklinde tanımlanmıştır.

Geçici personel istihdamı son yıllara kadar esas itibarıyla eski adıyla Devlet İstatistik Enstitüsü, yeni adıyla Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan sayım ve anket ilerinde 1971 yılından başlayarak kullanılmıştır. Daha sonra 2003 yılında Kısmi Zamanlı Geçici Öğretici, 2004 yılında Özelleştirme Kaynaklı Geçici Personel İstihdamı, 2006 yılında da Kısmi Zamanlı Geçici İmam-Hatip ve Kısmi Zamanlı Geçici Kur'an Kursu öğretici istihdamı sürmüştür. Bunların yanı sıra üniversitelerin Güzel Sanatlar Fakültelerinde Canlı Model çalıştırma yoluna da gidilebilmektedir (Kayar, 2011: 63).

* 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.399.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2014).

657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (D) fıkrasında işçi; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında çalışanlar olarak ifade edilmiş ve bağımsız bir işçi tanımının yapılmasından kaçınılmıştır. Kamu işçileri 657 sayılı Kanunun 4/D maddesi çerçevesinde ikiye ayrılır: Sürekli işçiler ve geçici işçiler (DMK, 1965). Sürekli işçiler belirsiz süreli iş akdi ile istihdam edilirler. Geçici işçiler, belirli süreli iş akitleriyle çalıştırılırlar.

Kısaca Türkiye'deki durum şu şekilde özetlenebilir: Bir kamu görevine mesleki olarak bağlanmış, gelirini devlet bütçesinden edinen, hiyerarşik ilişki içinde yeri belirlenmiş, bağımlı çalışan durumunda olan yurttaşlar kamu personelidir. Kamu personelinin temelini, yönetime statü rejimiyle bağlanmış memurlar ve diğer (aka-akademik, adli, askeri) kamu görevlileri oluşturur. Sözleşmeli personel, geçici personel, işçi konumunda çalışanlar kamu personeli sisteminde ikinci halkadır. Bu diziliş, istihdamda kamu hukukundan özel hukuka doğru dizilişi temsil eder (Güler, 2005(a): 91).

Burada belirtmek gerekir ki, Türkiye'deki kamu personel rejiminin özü memurluk üzerine kuruludur. Gülmez'in de belirttiği gibi, sözleşmeli personel ile geçici personel istihdamı, yasal düzenlemenin açıkça ortaya koyduğu gibi, gerek anayasal gerekse yasal yönlerden, kural olmayan, "istisnai" nitelik taşıyan istihdam biçimleridir (Gülmez, 2010: 87). Fakat yıllar itibariyle kamu personel rejiminin de esnekleştiği, güvencesizlik temelinde yükselen sözleşmeli ve geçici personel statülerinin de memurluk gibi asli bir istihdam türü haline geldiği görülmektedir. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi kamu personel rejimi içinde taşeron çalışanlar da vardır ve ilgili bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3.2. Esnek Kamu Personel Yönetiminin Genel Nitelikleri

1970'li yıllarda gelişen esnek üretim ve birikim rejiminin kamu yönetimine etkisi, 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi içindeki reform söylemlerine temel dayanak oluşturmasıyla başlamıştır. Bu yeni esneklik temelli rejim kamu yönetiminin dönüşümünü sağlayan altyapıyı oluşturmuştur. Bu bağlamda, kamu yönetiminde reform olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi kuramı veya kamu işletmeciliği olarak gelişen uygulamalar, esnek üretim rejiminin getirdiği paradigma

değişiminin bir sonucudur (Saklı, 2013: 128-129). Bu ortaya çıkan yeni kamu personel rejimi “esnek” ya da “Post-Fordist” olarak nitelendirilebilir.

Esnek üretim ve birikim rejimi döneminde öne çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, özel sektör plânlarının ve gelire dönük amaçlarının kamu yönetimine uyarlanması ve değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılmasını öngörmektedir. Yine, merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşılmasını, “kullanıcı öder” gibi piyasa pratiklerine başvurulmasını, müşteri ihtiyaçları üzerinde odaklanılmasını ve daha önemlisi esnek çalışma ve ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesini öne çıkarmaktadır (Özer, 2005: 29).

Esnek kamu personel yönetiminin genel niteliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Arslan, 2005: 192-193): İlk temel özellik olarak esnek kamu personel düzeni, güvencesiz sözleşmeye dayalı memurluk üzerine kurulmuştur. Memurun işini koruması ile performansı arasında doğrudan bağlantı kurularak iş güvencesi yok edilmiştir. Esnek kamu personel rejiminin ikinci temel niteliği, rejimin bütün iç süreçlerinin metalaşmaya açılmasıdır. Kamu personel yönetimi hizmetlerinin meta ilişkilerinin konusu haline gelmesi, bütün iç yönetsel karar süreçleri de dahil olmak üzere, hizmetin sermayeye doğrudan devrini getirmekte, böylelikle bu alan sermaye birikimine açılmaktadır. Bu durum işgücü planlanmasından, işe alma, hizmetiçi eğitim, performans değerlendirmesi, personel kayıtlarının tutulmasına kadar bütün personel yönetimi süreçlerinin belirli bir fiyat karşılığında özel bir şirket tarafından yerine getirilmesidir. Şirket sürecin bir parçasını üstlenebildiği gibi, karlı bulunduğu takdirde bütün bakanlık/kurumun ya da yerel yönetimin hatta devletin personel işlevlerini de yerine getirebilmektedir. Bu sürecin doğrudan bir sonucu da, kurumların personel birimlerinin, personel hizmetlerinden soyutlanması, işlevsizleşmesidir. Bir diğer özellik, değer ilişkisi üzerinedir, memurun maaşının miktarı, yıllık artışı ve işini koruyup koruyamayacağı, değer ilişkisi ile belirlenmektedir. Ayrıca küresel düzeyde Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi aktörler özellikle az gelişmiş ülkelerde esnek kamu yönetimini biçimlendirmektedirler.

Bu özelliklerin geleneksel kamu personel yönetimini nasıl etkilediğini ve dönüştürdüğünü ise aşağıdaki Tablo 2 ile özetlemek mümkündür:

Tablo 2: Geleneksel (Fordist) ve Esnek (Post-Fordist) Kamu Personel Rejimlerinin Karşılaştırılması

| Rejimin Unsurları | Geleneksel (Fordist) Kamu Personel Sistemi | Esnek (Post-Fordist) Kamu Personel Rejimi |
|--|---|---|
| Genel statü | Gelişkin statü güvencesi vardır. Memurun yaşam boyu istihdamı temel ilkedir | Memur, iş güvencesine sahip değildir. Belirli süreli sözleşmelerle işe alınmakta ve işini koruması amirin değerlendirdiği performansa bağlıdır. Performans ile iş güvencesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur. |
| Düzenleme | Merkezi, tüm kamu personeli için tek ortak bir rejim vardır | Ademi merkezi bir düzenleme vardır. Her kurum kendi personel rejimini belirliyor, merkezde genel ilkeler belirleniyor, kurumlararası farklılaşma vardır. Parçalı ve çoklu istihdam vardır. |
| Hizmeti Yerine Getiren Birimin Adı ve İşlevi | Personel Birimi vardır. Hizmet kurum tarafından yürütülmektedir. | İnsan Kaynakları Birimi vardır. Hizmetin bütün aşamaları piyasaya devredilmekte, metalaşmaktadır. |
| İşe Alma | Sınavla işe alma genel kural ve rejime yaygındır. | İşe alma kurumsal düzeyde yapılmakta, kurumlar işe alma hizmetini piyasadan satın alabilmektedir. |
| Yükselme | Kariyer içerisinde, eğitim ve kıdem temelinde yürütülmektedir. | Eğitim ve kıdem geride olmak üzere başarı temelinde yükselme vardır. |
| Maaş | Maaş rejimi, tek biçimli, dayanışmacı, görelî, eşitlikçidir. Bütün memurlar için ortak maaş rejimi vardır. | Maaş rejimi, farklılaşmış, eşitsiz, rekabetçidir. Rejim tek biçimli değil, kurumsal ve bireysel düzeyde değişiyor. Maaş düzeyi ve yıllık artış memurun performansına göre belirleniyor. |
| Değerlendirme | Sicil değerlendirme düzeni oluşturulmuştur. | Önceden belirlenmiş performans kriterine göre kurumların performansı ölçülmekte, bu kurumsal performansı temel alan bireysel performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmektedir. |
| Hizmetiçi Eğitim | Kamusal hizmetiçi eğitim vardır. | Üst ve orta düzey yöneticiler için merkezi ve kamusal hizmetiçi eğitim vardır. Hizmetiçi eğitim kısmen metalaşmıştır. |
| Sendikacılık ve Toplu Sözleşme | İdare memur sendikalarını tanımıştır. İdare ile sendikalar arasında maaş ve diğer iş koşullarına ilişkin toplu görüşme/sözleşme düzeni uygulanmaktadır. | Memur sendikacılığı güç kaybetmektedir. |
| Emeklilik Rejimi | Emeklilik hakkı memur dışındaki "sürekli olmayan" kamu görevlilerine de tanınmıştır. | Emeklilik hakları daraltılmıştır. |

Kaynak: (Arslan, 2005: 92 ve 194)'den derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 2'den de anlaşılacağı üzere memurların statüsünden, emeklilik düzenlemesine kadar her türlü niteliğinde esnekliğin olduğunu ve kamuda güvencesizliğin yaygınlaştığını söylemek mümkündür. Kamu personelinin istihdamı açısından özetlenirse, post-fordizmin esnek üretim ve çalışma ilkeleri, kamu personel rejimine de sıçramış ve bir taraftan iş güvencesini zayıflatan sözleşmeli personel, geçici işçilik ve kısmi çalışma modellerini gündeme getirirken, diğer taraftan da taşeronlaşmaya yol açmıştır (Saklı, 2013: 127).

Esnek üretim ve birikim rejimi'nde devlet yönetiminde meydana gelen değişimler arasında; esneklik, özelleştirme, yerelleşme, genel bir ölçek daralması ve bunlara dayalı olarak gelişen esnek istihdam politikaları gözlenebilmektedir (Saklı, 2013: 121).

1980'li yıllarda tüm dünyada yaygın hale gelen kamuda sözleşmeli çalışma, kısa süreli ve geçici istihdam modelleri, esnek üretim ve birikim rejimi'nin kamu personel yönetimi üzerindeki etkisinden başka bir şey değildir. Bu dönemde sözleşmeli çalışma istisna olmaktan çıkmış ve kural haline gelmeye başlamıştır. İş güvencesi tanımı değişmiş, performans dayalı ücret uygulamaları gündeme gelmiş ve taşeronlaşmaya sıkça yer verilir olmuştur (Çapar, 2011: 39).

Kamu personel rejiminde esneklik, Batı ülkelerinde 1970'lerden başlayarak parça parça yerleşmiştir. Bu süreç 1980'lerde bütünsel bir hareket biçimini almış, bütün ülkeleri de içine almaya başlamıştır. Esneklik, diğer yandan devletin 1980'lerde yeni sağcı temelde biçimlenmesinin bir aracı olmuştur. 1980'lerde kamu hizmetlerinin ve kamunun iktisadi girişimlerinin özel sektöre devredilerek tasfiyesi süreciyle ivmelenen personel rejiminin yeniden biçimlenmesi, 1990'larda yeni rejimin memurluğu değiştirmesi aşamasına ulaşmıştır (Arslan, 2005: 156).

Post-Fordist kamu personel rejimin düşünsel hazırlığı, İngiliz personel rejimini değerlendirmek ve yeniden düzenlemek üzere hazırlanan 1968 Fulton Raporu'na dayanmaktadır. Ancak dünyada esnek kamu personel rejimini kurmaya dönük ilk bütünsel uygulama ise ABD'de kabul 1978'de kabul edilen Memurluk Rejimi Reformu Yasasıyla olmuştur (Arslan, 2005: 158). Bu yasanın temel anlayışı kamu yöneticilerine daha fazla inisiyatif ve sorumluluk verirken, performans değerlendirmesi ve performans dayalı ücret gibi işletmecilik ölçütlerinin kamu

hizmetinde ve kamu yönetiminde de devreye sokulmasının başlangıcı olmuştur (Ömürgönülşen, 2009: 404). Performans uygulaması sonucunda yetersizlik sebebiyle memurların işine son verilmesi kolaylaştırılmış ve iş güvencesi gevşetilmiştir (Knudsen vd, 1979: 170).

Birçok ülkede olduğu gibi İngiltere’de de kamu yönetimi alanındaki reformların amaçlarından birisi, kamu personel sayısının azaltmaya çalışmaktır. 1979 yılında iktidara gelen Thatcher, bu niyetini gizlememiş, temel amaçlarından birisinin kamu çalışanlarının sayısını azaltmak olduğunu açıkça dile getirmiştir. Gerçekten reform döneminde geçici kadrolarda ve kısmi süreli işgücünde artış olmuştur. 1976’da geçici işçi sayısı 11 bin civarında iken, 1997’de 19.600’e yükselmiştir. Kısmi süreli işgücü ise aynı yıllarda 31 binden 56.100’e yükselmiştir. (Al, 2008: 102-103). Bunda 1995 yılında çıkarılan Personel Yönetimi yasasının etkisi olmuş çünkü 1979 yılından itibaren parça parça ilerleyen kamu personel rejiminini yeniden biçimlendirme süreci bu yasa ile esnek rejime ulaşmıştır. İngiltere’de esnek istihdamı yaygınlaştıran uygulamalardan biri kısa süreli atamalardır. Bunların çekirdek (güvenceli) kategoriye geçmesi yapılan sınav sonucuna bağlıdır. Bir diğer uygulama da stajyer çalıştırmadır. Personel Yönetimi Yasası, stajyeri, bireylerin gönüllü olarak bakanlık ve kamu kurumlarında çalıştırılması olarak tanımlar. Stajyerler, idare içerisinde çevresel “memurları” oluşturmaktadır (Arslan, 2005: 170). Kısaca İngiltere’de geleneksel sistemin yapı, ilke ve değerlerini kırmak üzere hazırlanan esnek rejimin iki temel ayağı vardır: Personel yönetimi ile ilgili yetkilerin kurumlara aktarılmasını öngören yerelleşme ve kariyer bürokrasinin yerine sözleşmelilik sistemi (Karasu, 2009: 256-257).

Fransa’da ise esnek kamu personel rejiminin, memurların mücadelesinin bir sonucu olarak ABD ve İngiltere’deki gibi “bütünüyle” yerleşmediğini, statü hukukunun özü itibari ile varlığını koruduğunu söylemek mümkündür. Fransa’da 1970’lerden itibaren küçük adımlarla ilerleyen esnek çalışma düzeni memur sendikalarının direnişi ve güçlü statü hukuku ve kariyer düzeni karşısında, rejimi bütünüyle dönüştürmede başarılı olamamıştır (Arslan, 2005: 175-180). 1980 sonrası dönemde Fransa, tüm yerelleşme çabalarına rağmen, merkezîyetçiliğini koruyan bir ülkedir ve bu merkezîyetçiliği de en fazla personel sisteminde kendini göstermektedir. Ancak reform süreciyle birlikte Fransa’nın da kamu personel

sisteminde esneklik sağlamak, yönetimde sonuç odaklı kültür oluşturmak ve çalışanlarda hesap verilebilirliği artırmak, kamu personel sistemini daha performans yönelimli yapmak gibi girişimleri bulunmaktadır (Al, 2008: 310-311).

Kıta Avrupa'sının güçlü memurluk rejimi geleneğinin diğer bir temsilcisi olan Almanya'da ise 1990'lardan itibaren esneklik yönünde hızla ilerleyen değişim başlamakla birlikte, statü hukuku varlığını korumaktadır. Almanya'da kamu personel rejimini esnekleştirme çabaları, Fransa örneğine yakın biçimde, ancak özellikle Federal düzeyin altındaki yönetsel basamaklarda Fransa'dan daha hızlı ilerlemektedir. Bu süreçte, Almanya'nın federal yapısı esnekliği besleyen önemli bir etmen olarak göze çarpmaktadır. Post-Fordist süreçte Almanya'da da memur sayısı azalırken, kamu işçileri özelleştirmeden dolayı azalmaktadır. Esneklik, geçici ve yardımcı görevliler istihdamıyla ilerlemektedir. Memurların toplam kamu personeli içindeki geleneksel/Fordist aşamada %45 iken, Post-Fordist aşamada 1989 sonrasında %31'e kadar düşmüştür. Geçici ve yardımcı personelin toplam personel içindeki oranı ise 1970'e kadar %20'lerde iken 1997'de iki kat artış ile %48'e yükselmiştir. Böylece, Post-Fordist aşamada geçici ve yardımcı görevliler, rejimin temel istihdam kategorisi olmuştur (Al, 2008: 180-183). Kısaca tüm dünyada olduğu gibi Almanya'da da kamu personeline kısıtlamaya gidilmesi, özellikle 1990'lardan itibaren sıklıkla vurgulanmakta ve bu yönde uygulamalara devam edilmektedir. Gündem 2010 Reform Paketi ve 2000'li yıllarda gündeme gelen "Devlet ve Yönetimin Modernleştirilmesi" programıyla birlikte kamu personeli, iş ve ücretlendirme yasalarının daha fazla esneklik ve başarı odaklı olacak şekilde modernleştirilmek istenmektedir (Akın, 2009: 445-446). Almanya'nın Fransa gibi ABD ve İngiltere'ye göre görece daha yavaş ilerlediği söylenebilecek esnek kamu personel düzenlemelerinin arka planında Almanya'nın güçlü sosyal devlet geleneği olduğu söylenebilir. Fakat 1990'lardan itibaren kamudaki esnek istihdam rakamları itibariyle düzene ayak uydurduğu da açıktır.

Türkiye'de de diğer ülke örnekleri gibi özellikle 1980 sonrasında esnek kamu personel rejimi özelliklerinin görüldüğü söylenebilir. Bu değişim ve reform sürecinin Türkiye için Almanya ve Fransa gibi yavaş ya da dirençli olduğunu söylemek mümkün değildir. Türkiye daha sonra ayrıntılı olarak ele alınacağı için burada sadece

esnek kamu personel rejiminin diğer ülke örneklerinde oldu gibi farklı araçlarla kamu istihdamının esnekleştiğini söylemekle yetinilecektir.

Bu değerlendirmenin sonucunda, kamu yönetiminde reform olarak ortaya çıkan yaklaşımlarının, aslında yeni kamu yönetimi veya kamu işletmeciliği olarak adlandırılan yaklaşımların, esnek üretim rejiminin sonucu olduğu söylenebilir. Bu değişimin çalışan özelindeki durumu aşağıdaki Tablo 3 ile özetlenmektedir.

Tablo 3: Bürokrasi ve İşletmeci Yaklaşımlarda Kamu Çalışanı Düşüncesinin Karşılaştırılması

| | BÜROKRASI MODELİ | İŞLETMECİ YAKLAŞIM |
|-----------------------------|---|--|
| İstihdam | <ul style="list-style-type: none"> - Statü hukukuna bağlı - Ömür boyu - Katı kurallara dayalı - Güvenceli | <ul style="list-style-type: none"> - Sözleşme hukukuna bağlı - Belli aralıklarla tekrarlanan - Esnek kurallara dayalı - Güvence iş ve görevle sınırlı Norm kadro |
| Üst kademelere atama | <ul style="list-style-type: none"> - Kadro ve kıdeme bağlı - İçsel -kurum içinden eğitim ve kıdeme göre- (kapalı kariyer) | <ul style="list-style-type: none"> - Başarıya bağlı - Dışsal -Performans sözleşmesiyle-açık kariyer) |
| Kadro (Staffing) | <ul style="list-style-type: none"> - Kişiyeye Yönelik Kariyer | <ul style="list-style-type: none"> - (Rütbe) |
| Değerleme | <ul style="list-style-type: none"> - Tezkiye ve Liyakat Sistemi, - Değerleme aralığı yılda bir defa - Yöneticiler tarafından değerlendirme | <ul style="list-style-type: none"> - Performans değerlendirme, - Daha sık değerlendirme - Yöneticinin yanı sıra iş arkadaşları,hizmet götürdüğü kişiler vs.tarafından değerlendirme |
| Ücretlendirme | <ul style="list-style-type: none"> - Statüye dayalı(hiyerarşideki pozisyon,diploma ve kıdem) - Standart | <ul style="list-style-type: none"> - Performansa dayalı - Farklılaştırılmış ücret |
| Ödüllendirme | <ul style="list-style-type: none"> - Terfi ettirme | <ul style="list-style-type: none"> - Pirim, ek ödeme vs |

Kaynak: (V.Eren, 2006: 134).

Tablo 3'den de anlaşıldığı gibi, tıpkı kamu personel sistemin genel yapısında olduğu gibi kamu personeli, temel çalışma düzeninin koruyuculuğundan esnekliğe, güvencesizliğe doğru bir değişimle karşı karşıya kalmıştır. Bu durum, istihdamdan, işinin temel özelliklerinin her bir aşamasına kadar da kendini göstermektedir. Yeni düzen geleneksel düzene göre görece çok daha güvencesizdir.

4. GÜVENCESİZLİK: NESNEL-ÖZNEL İŞ GÜVENCESİZLİĞİ AYRIMI

Çalışma ilişkileri açısından bir değişim olduğu ortadır. Daha önce de belirtildiği gibi bu değişimin en somut göstergelerinden biri de giderek artan güvencesizliktir.

Günümüzde gerek kamu gerekse özel sektörde görülen küçülme, yeniden yapılanma ve örgütsel değişim ile birlikte esnek çalışma düzenlemeleri, iş güvencesini üzerinde önemle durulması gereken konulardan biri haline getirmiştir (Çakır, 2007, No: 1: 117). Kamu için pek sık telafuz edilmeyen iş güvencesizliği günümüz koşullarında artık kamu çalışma ilişkileri açısından da önemli sorun alanlarından biri olmuştur. Ömür boyu istihdam garantisi olarak görülen devlet kapısı özel sektör ilişkilerine benzemeye başlamıştır. Kamuda da esnek istihdam şekillerinden, özelleştirme ve taşeron uygulamalarına kadar pek çok açıdan güvencesizlik yaratan uygulamayı görmek mümkündür. Bu nedenle iş güvencesizliği kavramı ele alınırken kamu ve özel sektör ayrımının önemi kalmamakta, iş güvencesizliği, her iki sektör içinde aynı derecede önem arz etmektedir. Bu bölümde kamu ya da özel sektör özelinde ayrım yapılmadan genel olarak güvencesizlik ve iş güvencesizliği kavramı ve boyutları irdelenmeye çalışılacaktır.

4.1. İş Güvence(siz)liği'nin Kavramsal Çerçevesi

İş güvencesi, çalışma ilişkileri açısından önemli konulardan biridir. Temel bir insan hakkı kabul edilen çalışma hakkının uygulamada değer kazanabilmesi için; çalışanların uygun bir işe yerleştirilmeleri yeterli olmamakta; kurallara uygun olarak çalıştıkları sürece onların işlerini kolayca kaybetmelerinin engellenmesi ve onlara iş güvencesinin sağlanması gerekmektedir.

İş güvencesizliği kavramını açıklamadan önce iş güvencesi ile ne anlatılmak istendiği üzerinde durmak yerinde olacaktır. Güvence, risk veya tehlikeden muaf olma; korku, kaygı ve kuşkudan muaf ve güvenlikte olma; itimat, güvenlik veren bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Seçer, 2007: 157). Standing güvenceyi; **i**) korku, kaygı ve endişeden uzak olma, **ii**) belirli bir durumu koruma, **iii**) kuşkudan uzak olma, emniyette ve güvencede olma hissi, **iv**) güvenli bir durumu sabitleme, istikrar olarak tanımlamaktadır (Guy Standing, 2002: 442).

Bauman ise güvencenin Almanca karşılığı olan “sicherheit” kavramını, üç öge ile açıklamaktadır. Bunlardan ilki, kazanılmış olan ve kendi sahipliğimizde kalıp değerini koruyacak olanı ifade eden “güvenlik”. İkincisi, ne umacağına dair belirtileri içeren “kesinlik”tir. Sonuncusu ise, “emniyet”tir ve kişinin bedeni ve tüm uzuvlarını tehdit eden tehlikelerin olmadığını ifade eder. Bauman’a göre, güvenlik, kesinlik ve emniyetten oluşan “güvence” kavramının olması özgüveni ve kendine olan inancı olumlu etkilemektedir. Bu üç ögeyi içeren güvencenin yokluğu ya da azalması kişinin kendi yeteneğine olan inancının kaybolmasına neden olmaktadır. Bu da kapasitenin harekete geçmesini olumsuz etkileyip güçsüz kalmaya neden olmaktadır (Mc Laren, 2011: 18).

Güvencesizlik kavramı ise güvencenin karşıt anlamı olarak belirsizlik, emin olmama durumu ve gelecekle ilgili sürekli kuşku ve endişe içerisinde olma halidir. Belirsizlikten uzak olma ve risklere maruz kalmama bir insan gereksinimidir. Bu gereksinim, bireylerin yaşamlarını kontrol edebilmeleri anlamına gelmektedir. Bu anlamda, güvence özgürlük ve özerkliğin gerekli koşuludur. Kısaca güvencesizlik haksızlığın kaynaklandığı biçimlerden biridir (Temiz, 2004: 59).

Çalışma hayatında emeğe dair farklı güvencelerden bahsetmek mümkündür. Buna ilişkin bir sınıflandırma yapan Standing yedi güvence çeşidine yer vermiştir. Bunlar; işgücü piyasası güvencesi, istihdam güvencesi, iş güvencesi, iş güvenliği, vasıf kazandırma güvencesi, gelir güvencesi ve temsil güvencesidir (Standing, 2011: 10). Makro ekonomik politikalar tarafından sağlanan yüksek istihdam seviyeleri yoluyla işgücü piyasasında yeterli istihdam ve iş imkanlarının var olması “işgücü piyasası güvence”sini ifade etmektedir (Standing, 1997: 9). “İstihdam güvencesi” ise yazında haksız işten yükseltmelere karşı koruma olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nün tanımına göre istihdam güvencesi, çalışanların keyfi ve ani işten çıkarılmalarına karşı korunmaları, hem de belirsiz süreli iş sözleşmelerine ve rastlantısallıktan kaçınan istihdam ilişkisine sahip olmaları anlamına gelmektedir (Dasgupta, 2001: 2). Ancak Türkiye’de istihdam güvencesi yerine iş güvencesi kavramı kullanılmaktadır. Aynı zamanda Standing ise “iş güvencesi”ni farklı şekilde tanımlamaktadır. Standing’e göre iş güvencesi (Standing, 2011: 10-11); istihdamda belli bir mevki elde etme fırsatı ve becerisi, vasıfların giderek geçersizleşmesinin engellenmesi, statü ve gelir açısından yukarı

hareketliliğinin sağlanmasına yönelik fırsatlardır. Standing burada iş güvencesi ile işe ilişkin koşulların ve özelliklerin güvenceli olmasından bahsetmektedir ve istihdam güvencesi ile iş güvencesi arasındaki önemi şu şekilde örneklemeştir: “2008-2010 yılları arasında Fransa Telekom’un 30 çalışanı intihar etmiştir. Bu firmada çalışanların üçte ikisi belirsiz süreli çalışmaktaydı yani istihdam güvencelileri garanti altına alınmıştı. Ancak firma “tayin değişikliği” adlı politikayla birkaç yılda büro ve meslek değiştirmeye zorlayarak sistematik şekilde iş güvencesizliğinin kucağına itmiştir. Yapılan araştırmalarla bu intiharların arkasında iş güvencesizliğinden doğan stresin yattığı tespit edilmiştir.” Yani istihdam güvencesine sahip olursa da iş güvencesizliğinin önemi büyüktür. Belirtmek gerekir ki, Standing’in buradaki tanımlaması iş güvencesizliği yazınındaki “nitel iş güvencesizliği” ni işaret etmektedir. Nitel iş güvencesizliği çalışma koşullarında kötüleşme, kariyer olanaklarından yoksunluk ve ücret artışının azalması gibi istihdam ilişkisinde kaliteyi zayıflatan durumları işaret eder (Seçer, 2008: 143).

Bir başka güvence çeşiti olan “iş güvenliği” ise çalışanların iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı, güvenlik ve sağlık düzenlemeleri yoluyla ve çalışma saatlerini sınırlandırarak (örneğin kadın ve çocukların gece çalışmalarının sınırlandırılması gibi) korunması anlamına gelir. “Vasıf Kazanma Güvencesi” ise çıraklık ve istihdam eğitimi gibi yönetmelerle vasıf kazanmaya ve işçinin sahip olduğu becerilerin kullanılabilmesine dönük fırsatları içerir. “Gelir güvencesi” bireyin yaşamını bağımsız sürdürebilmesi için en temel güvence türüdür. Bu anlamda, hem yeterli düzeyde olması, hem de sürekliliği esastır (Temiz, 2004: 60). Standing’ e göre “gelir güvencesi”; asgari ücret mekanizması, ücret endeksleme, kapsamlı sosyal güvenlik sistemi ve kademeli vergiler aracılığıyla gelirin korunmasıdır ve son olarak “temsil güvencesi” ise işçi sendikaları ve işveren örgütleri aracılığıyla, çalışanların çıkarlarının ve çalışma koşullarının düzenlenmesi amacıyla, işgücü piyasasında toplu söz hakkının korunmasıdır (Standing, 2011: 10).

Tüm bu güvence tanımlarından bu çalışmayı ilgilendiren Standing’in istihdam güvencesi ve iş güvencesi tanımlamasıdır. Standing’in bu tanımlamalarını birleştirerek tek bir kavram altında “iş güvencesi”ni şu şekilde tanımlamak mümkündür: İş güvencesi, bir işçinin iş sözleşmesinin işveren tarafından keyfi

olarak feshine karşı getirilen güvence ile iş koşullarının işverence keyfi biçimde değiştirilmesini önleyecek bir mekanizmadan oluşan güvenceler bütünüdür.

Sonuç olarak bir kişi, gelir güvencesine, vasıf kazanma güvencesine, mesleki güvenceye, temsil güvencesine ve iş güvencesine sahipse, genel anlamda onun insana yakışır bir işte çalıştığı söylenebilir. Ancak günümüz işgücü piyasası koşulları tüm bu güvence türlerinin varlığını aynı anda olanaklı kılmamaktadır. İşgücü piyasasındaki yeniden yapılanma süreci bu güvencelerin birçoğunu güvencesizlik haline dönüştürmektedir.

İş güvencesizliği hukuki, iktisadi ve psikolojik açılarından ele alınabilen, çok boyutlu ve geniş kapsamlı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat, günümüzde yapılan çalışma ve tartışmalarda, iş güvencesi kavramının daha çok hukuki boyutunun ön plana çıktığı görülmektedir. İş güvencesinin hukuki boyutu, kavramın diğer boyutlarına da etki eden genel bir çerçeve oluşturmaktadır.

Hukuk yazınında iş güvencesizliği kavramından çok çalışma hakkının korunmasını ifade eden iş güvencesi kavramı kullanılmaktadır. Hukuki açıdan iş güvencesi; temelde bağımlı çalışanların hizmet ilişkisinin işveren tarafından haklı bir neden gösterilmeksizin sona erdirilmesi durumunda, işverenin fesih işlemi sınırlayan veya engelleyen ve fesih işlemi yaptırma bağlayan normatif düzenlemeleri içermektedir. 19. yüzyıldan bu yana iş güvencesi, başta Avrupa olmak üzere, birçok ülkede mevcut ekonomik kuramın (liberal iktisat kuramı), ruhuna uygun olarak başta medeni kanunlarda, daha sonra alana özgü iş kanunlarında yer almaya başlamıştır (Kaya, 1999: 1).

Günümüzde iş güvencesi, başta İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi olmak üzere; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve ILO'nun sözleşmelerinde ifadesini bulan, temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. Çalışma hakkı ve çalışma hakkının korunması, iş güvencesi kavramı üzerinde anlamlandırılmakta ve işverenin istediği anda, her hangi bir haklı gerekçe göstermeden çalışanlarını işten yükseltmesi, insan hakkı ihlali ve hukuka aykırılık olarak değerlendirilmektedir (Kaya, 1999: 1).

Türkiye'de ilk kez 4773 sayılı Kanun ile 2002 yılında Türk İş Hukuku'na giren iş güvencesi kavramı, 4857 sayılı İş Kanunu ile yararlanma şartları açısından yeniden

düzenlenmiş ve Türk İş Hukukundaki yerini almıştır. 4857 sayılı kanuna göre, işveren “otuz ve daha fazla işçi” çalıştırdığı işyerlerinde “en az altı ay kıdemi” olan “ belirsiz süreli iş sözleşmesiyle” çalışan işçilerin sözleşmesini ancak “geçerli bir sebeple” feshedebilir. Geçerli sebepler ise Kanunun gerekçesinde ayrıntılandırılmış ve geçerli sebebin işçinin yeterliliğinden, davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanabileceği belirtilmiştir (Demir, 2009: 245-263). İş güvencesi hükümlerinin ancak belirli sayının üzerinde işçi çalıştıran işletmeleri kapsamaması ve bu nedenle küçük işletmelerde çalışanların bu yasal güvenceden yoksun kalması ve haksız işten yükseltmelere karşı yeterli korumayı sağlamaması nedeniyle tam bir iş güvencesi sağladığı söylenememektedir.

İktisat yazını açısından konuya bakıldığında ise; çalışanın işte geçirdiği süre, iş devir oranı, çalışanın elde tutma oranı ve işsizlik oranları dikkate alınarak iş güvencesizliğinin incelendiği görülmektedir. İktisatçılar, bir işte ortalama olarak kalma süresini, mevcut işverene bağlı 10 yıl veya daha fazla süre çalışan işçi sayısı göstergeleriyle iş güvencesizliğini belirlemeye çalışmışlardır. Ancak, iktisatçıların ele aldığı göstergelerde iş güvencesizliğinin ölçülemediği görülmüştür. Buna ek olarak işçi devir oranı, elde tutma oranı ve işsizlik oranı ile de iş istikrarını ölçtükleri görülmüştür. İş istikrarı ve iş güvencesizliği birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte özdeş kavramlar değildir. Süre ve devir oranlarını içeren istikrar verileri, işçilerin ne sıklıkla işlerinden ayrıldıklarını ve ne kadar süre çalıştıklarını göstermektedir. Fakat aynı işte uzun süre çalışan bir işçi bile iş güvencesizliği yaşayabilmektedir (Seçer, 2007: 166-167).

İş güvencesi, sadece yasal düzenlemeler kapsamında ve ekonomiye etkileri açısından ele alındığında, çalışanların işini kaybetme kaygısı göz ardı edilmekte ve bu kaygı sonucunda ortaya çıkabilecek bireysel ve örgütsel sonuçlar üzerinde durulmamaktadır. Bu nedenle, iş güvencesinin psikolojik boyutu da en az yasal ve ekonomik boyutu kadar önemlidir. Günümüz çalışma yaşamındaki uygulamalar ile yasal düzenlemelerdeki esneklik arayışı neticesinde “iş güvencesizliği” şeklinde olumsuz bir söylemle anlatılan ve hukuken “iş güvencesi” olarak ifade edilen bu olgunun aynı zamanda öznel bir boyutu da vardır ve bu öznel boyutta psikolijide tanımını bulmaktadır (Çakır, 2007: 119). Psikolojik açıdan iş güvencesizliği, çalışanların işlerinin geleceğine karşı duydukları kaygıdır. İş güvencesizliğinin

psikolojik tanımının odak noktası, bireyin olayları algılama biçimi üzerindedir ve iş güvencesizliği bir çalışanın mevcut istihdamına yönelik bir tehdit algılaması durumunu açıklamaktadır (Seçer, 2009: 308).

İş güvencesizliği olgusu 1960'lı ve 1970'li yıllarda, iş iklimi envanterlerini kapsayan araştırmalarda kullanılmıştır. Olgunun ilk kullanım biçimi, hukuki kullanımda olduğu gibi, iş güvencesi şeklindedir. Yazında, iş güvencesi zaman içinde güdüleyici ve stres yaratıcı olarak farklı boyutlarda kabul edilmiştir. Bu nedenle de, kavramın değişim gösterip olumsuz bir anlatımla, "iş güvencesizliği" şeklinde ele alınması söz konusu olmuştur. Nitekim, 1980'lerin ortalarından itibaren araştırmacıların "iş güvencesizliği" kavramı altında alana yoğunlaştıkları görülmektedir. İş güvencesi olgusu önceleri güdüleyici boyutuyla tartışılırken, günümüzde "iş güvencesizliği" adı altında, güvencesizliğin çalışma yaşamındaki iyilik halini olumsuz etkilemesi bağlamında tartışılmaktadır. Bu bağlamda kuramsal ve uygulamalı çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Sverke vd, 2006: 4-5). Bu değişimin, işgücü piyasasında güvencesizliklerin artması ile aynı zamana denk geldiği de gözden kaçmamaktadır.

İş güvencesizliğine yol açan pek çok unsur vardır. Bunlardan bazıları, belirsizlik, çalışma koşullarının değişkenliğinden kaynaklanan tehdit algısı ve kaygı olarak ifade edilebilir. Bununla birlikte, iş güvencesizliğinin nedenleri ise bireysel, örgütsel, ekonomik ve hukuki nedenler olarak sıralanabilir. İş güvencesizliğine neden olan bireysel etkenlerden bir kısmı, bireyin niteliği ve istihdam edilebilirliği ile ilgili iken, bir kısmı ise içinde bulunduğu durumu algılama biçimini etkileyen kişilik özellikleri ile ilgilidir. Örgütsel nedenler olarak, işletmelerin küresel rekabette avantaj sağlamak için başvurdukları yeniden yapılanma (re-engineering), küçülme (downsizing), dış kaynak kullanımı (outsourcing), şirket birleşme ve satın almaları ve esneklik uygulamaları belirtilebilir. Ekonomik krizler, özelleştirme ve işsizlik, iş güvencesizliği yaratan etkenlerin ekonomik boyutunu oluşturmaktadır (Çakır, 2007: 120-128). Bu ekonomik gerekçeler altında günümüzde iş güvencesizliği çalışma hakkının özüne ters bir şekilde normalleştirilmektedir.

Sonuç olarak iş güvencesizliği günümüz çalışma ilişkilerinin yadsınamayacak en önemli sorunlarından biridir. Bu olguyu sadece hukuki boyutuyla yani çalışanın

çalışma hakkı üzerinden tanımlamak yanıltıcı ve eksik olacaktır. Çünkü günümüz koşullarında bir işe sahip olmak çalışanın bütünüyle bir iş güvencesi olduğu anlamına gelmemektedir. Sözleşmeli, geçici ve taşeron işçisi olarak çalışanlar bu bağlamda bir işe sahip olsalar da iş güvencesizliğini en derin yaşayanlardır. Bu nedenle iş güvencesizliği, istihdamın sağlanmasından korunmasına, işin kalitesinden işin özelliklerine kadar ele alınması gereken bir kavramdır. Bu çalışmada da iş güvencesi çok boyutlu bir kavram olarak; sadece iş sözleşmesine bağlı güvence yoksunluğu olarak değil aynı zamanda işin niteliği açısından da değerlendirme yapılan bir kavram olarak ele alınacaktır.

4.2. İş Güvencesizliği Yaklaşımları

1970'lerden bu yana ekonomik bunalımlar, endüstriyel yeniden yapılanmalar, teknolojik değişimler ve küresel rekabet çalışmanın doğasını değiştirmiş ve çalışma hayatı dramatik bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Küresel rekabet, örgütleri; maliyetlerini düşürüp daha esnek olmaya zorlarken, ekonomik bunalımlar rekabet edemeyen örgütlerin kapanmasına, bu da işsizlik ve güvencesizliğin büyümesine sebep olmuştur. Yeni teknolojiler, işgücü yoğun üretimin azalmasına yol açarken niteliksiz işgücünün istihdam alternatiflerini de kısıtlamıştır. Yeniden yapılanma süreci sanayi üretiminden hizmet üretimine kaymıştır. Piyasa odaklı ekonomi anlayışı hükümet politikalarının değişmesine yol açmış ve pek çok ülkede istihdama ilişkin yasal korumaların çözülmesi gündeme gelmiştir. Bütün bu değişim ve dönüşüm sürecinde iş güvencesizliği konusuna olan vurgu artmıştır (Sverke ve Hellgren, 2002: 24-25).

Bu bağlamda iş güvencesizliği'nin ölçülmesine ilişkin araştırma sayısı da artış göstermiştir. Daha önce de belirtildiği gibi iş güvencesizliğinin tanımlanmasındaki farklı yaklaşımlar bu konu üzerindeki araştırma konularını da farklılaştırmıştır. Yazın incelendiğinde iş güvencesizliğine ilişkin araştırmaların temelde iki farklı yaklaşım üzerinden yapıldığı görülmektedir. Birinci yaklaşım, iş güvencesizliğini nesnel (objektif) bir olgu olarak ele alırken, ikinci yaklaşım ise iş güvencesizliğini öznel (algılanan) boyutta ele almaktadır.

Aslında burada şöyle bir ayırım da yapmak mümkündür. Davranış bilimi ve psikoloji yazını iş güvencesizliğini “öznel” (algılanan iş güvencesizliği) olarak ele alırken, daha yaygın olarak diğer bilim dalları ise büyük ölçüde “nesnel” boyutuyla ele almaktadır. İş güvencesizliğini nesnel bir boyut olarak ele alanlara göre; iş güvencesizliği, bireysel deneyimlerden ve durumu anlamlandırmadan bağımsız bağlamsal bir fenomendir (Sverke vd, 2006: 5). Buna göre, iş güvencesizliğinin nesnel belirleyicileri iş gücü piyasası özellikleri, örgütsel değişim, iş akti türü ve örgüt için belirsiz bir gelecektir (Sverke ve Hellgren, 2002: 37). Öznel tanımlamanın ise iki varsayımı vardır: 1) iş güvencesizliği deneyimi bireysel ve öznedir 2) ve bu, güvenli bir durumdan güvencesiz bir duruma doğru gönülsüz bir değişim üzerine kuruludur (Sverke vd, 2006: 7). Kısaca öznel açıdan iş güvencesizliği; tehdit altındaki işin arzulan devamlılığını sağlamadaki güçsüzlük durumudur (Greenhalg ve Rosenbaltt, 1984: 438). İş güvencesizliğinin psikolojik tanımının odak noktası, bireyin olayları algılama biçimi üzerindedir ve iş güvencesizliği bir çalışanın mevcut istihdamına yönelik bir tehdit algılaması durumunu açıklamaktadır (Seçer, 2007: 308).

Nesnel iş güvencesizliğine dikkat çeken diğer araştırmacılardan biri olan Pearce, iş güvencesizliğinin çalışanların algılarından bağımsız olarak tanımlanması gerektiğini öne sürmüştür. Buna göre iş güvencesizliği tarafsız bir bakış açısıyla ya da iş güvencesizliğinin nesnel belirleyicilerine dayanılarak tanımlanmalıdır. Pearce’ e göre öznel iş güvencesizliğinden farklı olarak nesnel iş güvencesizliği, geçici, kayıt dışı ve kısmi süreli istihdam ilişkisi ile çalışanların güvencesizliğini yansıtmaktadır (De Witte ve Naswall, 2003: 150).

Kısaca, nesnel iş güvencesizliği, bireyin işindeki dışsal tehditlerle ilgili iken, algılanan yani öznel iş güvencesizliği, bireyin tehditleri değerlendirmesi ile ilgilidir. Ancak her iki tür iş güvencesizliği birbirleri ile önemli derecede ilişkilidir. Öznel iş güvencesizliği, nesnel iş güvencesizliği söz konusu olmadığında pek görülme olasılığı olmasa da, daha fazla stres yaratma potansiyeline sahiptir. Taşeron devretme veya özelleştirme söz konusu olduğunda, dışsal tehditler ortaya çıkmakta ve iş güvencesizliği daha çok nesnel bir nitelik taşımaktadır (Çakır, 2007: 123).

İş güvencesizliğini nesnel koşullarda ele alınmasını ileri sürenlerden biri olan Büssing de yapılan araştırmalara, iş güvencesizliğinin nesnel boyutlarının katılmasını, sonuçların farklı çıkma olasılığı olduğu için önermektedir. Büssing'e göre, işsizliğin tahmin edilmesi, nesnel kavramlaştırmanın temel ögesi olan iş kaybı tehdidi tarafından yaratılmaktadır. Dolayısıyla böyle bir tehdit, yakında olmasından korkulan bir iflasta veya işin geçici doğasında meydana gelebilmektedir. Kısaca, iş kaybı tehdidinin, öznel ve nesnel olarak birlikte ele alınması gerektiği ileri sürülmektedir (Büssing, 1999: 221).

De Witte ve Naswall da dört Avrupa ülkesinde geçici istihdam ile algılanan iş güvencesizliğinin iş doyumunu ve örgütsel bağlılıkla olan ilişkisini araştırmışlardır. Pearce ve Büssing'in geçici istihdamı iş güvencesizliğinin nesnel bir biçimi olarak görmeleri gibi De Witte ve Naswall'ın çalışmalarında da nesnel iş güvencesizliği göstergesi olarak geçici istihdam kullanılmıştır. Ayrıca algılanan iş güvencesizliği de araştırılmıştır. İş güvencesizliğinin iki farklı biçiminin analiz edilmesi, her ikisi arasındaki ilişkinin ve etkileşimin açıklanması olasılığını sunmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre, geçici istihdam ve iş doyumunu ile örgütsel bağlılık arasında ilişki sadece algılanan iş güvencesizliği analize dahil edildiğinde ortaya çıkmaktadır. Geçici istihdamın, algılanan iş güvencesizliği ile ilişkili olduğu hipotezi, dört ülkeden üçünde doğrulanmıştır. Buna göre, aralarındaki ilişki düşük olmasına rağmen, geçici istihdam, algılanan iş güvencesizliği ile ilişkilidir. De Witte ve Naswall'a göre, ilişkinin az olmasının nedeni geçici istihdam edilen çalışanların bir kısmına gelecekte sürekli istihdam teklif edilme olasılığıdır (De Witte ve Naswall, 2003: 149-150 ve ss.174-179). Görüldüğü gibi, iş güvencesizliği araştırmalarında sadece geçici istihdam gibi nesnel göstergeleri dikkate almak da yanıltıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Algılanan iş güvencesizliği birtakım nesnel koşullardan kaynaklanabilmekte; fakat bütünüyle bu koşullardan oluşmamaktadır. Nesnel koşullar her birey tarafından farklı değerlendirilebilmekte ve böylece farklı iş güvencesizliği seviyeleri ortaya çıkmaktadır (Seçer, 2007: 174-175).

Bu nedenle iş güvencesizliğinin öznel yani psikolojik boyutu da en az nesnel koşulların varlığı kadar önemlidir. Nesnel koşulları aynı olsa da, bireylerin iş güvencesizliğini algılamaları farklılık gösterebilir. Örneğin aynı statü de çalışan iki kişi, aynı nesnel koşullar altında, iş güvencesizliği anlamında içinde buldukları

durumu farklı algılayıp farklı yorumlayarak iş güvencesizliğinin derecelerini farklı deneyimleyebilirler (Sverke vd, 2002, 241). Bu farklılık bireylerin kişilik özelliklerinden, eğitimlerinden, tecrübelerinden kaynaklanabilir. Fakat bu öznel durumda farklı sonuçlara yol açabilir. Kişi nesnel koşullar altında yani somut olarak iş güvencesizliği var iken bunu algılayamıyor diye bu iş güvencesizliği sorunu ortadan kalkmaz. Bu nedenle tek bir boyut açısından konuyu ele almak bir takım sınırlılıkları da beraberinde getirebilir.

Gerçekten iş güvencesizliği, nesnel koşullar sonucunda oluşan sadece yoksulluk gibi nesnel olguları da beslemekle kalmamaktadır, gündelik yaşama sirayet eden, toplumsal bağları yok eden ve bireylerin psikolojik yapılarını tahrip eden bir virüs tarzında, moral bozucu bir ilke olarak, bölücü toplumsal ilke olarak hareket etmektedir. Richard Sennet'in bir başka bağlamda kullandığı ifade ile tam da "karakter aşınması" yaratmaktadır (Castel, 2004: 35). Sennett, karakter aşınması adlı kitabında, iki farklı kapitalizm dönemini bir baba ile oğlunun çalışma hayatı üzerinden ele almaktadır. Buna göre, baba Enrico, Fordist üretimin yani istikrarlı kapitalizm döneminin sıradan bir işçisi, oğul Rico ise esnek ve istikrarsız kapitalizmin "başarılı" ama güvencesiz çalışanıdır. Değişime ayak uydurmak zorunda olan, sürekli kısa süreli işlerin peşinde koşarak, zaman ve mekan birlikteliği yakalamayan modern yüzyılın çalışanı, tıpkı oğul Rico gibi yalnızlaştırılmakta ve güvencesizliğe mahkum edilmektedir*. Bu nedenle, iş güvencesizliği sadece sigortasız veya güvencesiz çalışma değil aynı zamanda işle ilgili belirsizlik ve kaygının yarattığı psikolojik bir sıkıntı halidir (Sümer vd, 2013: 30).

Öznel olarak algılanan iş güvencesizliğini bazı görüşler, makro bir bakış açısıyla işin gelecekteki varlığının devamına ilişkin bütünsel bir endişe olarak kavramlaştırırken, diğerleri de çok yönlü bir sorun olarak görmekte ve tanımlarken çeşitli iş özelliklerine karşı algılanan bir tehdit ve bu tehditleri ortadan kaldırmadaki yetenek gibi kavramlaştırıcı çerçeveler kullanmaktadırlar (De Witte, 1999: 156). Bu ayırım nitel ve nicel iş güvencesizliği tanımlamalarını ortaya çıkarmaktadır.

Nitel ve nicel iş güvencesizliğine ilişkin ilk ayrımı Greenbalgh ve Rosenblatt (1984)'in çalışmalarında görmek mümkündür. Greenbalgh ve Rosenblatt, istihdamın

* Bakınız: (Sennett, 2000).

devamlılığına yönelik tehdit ile iş özelliklerine yönelik tehdit arasındaki farklılığın önemini vurgulamıştır. Bu ayrım, bireyin bütün istihdamına yönelik bir tehdit veya ilerleme olanakları gibi işin belli değerli özelliklerine ait tehdit algılayıp algılamadığını dikkate almaktadır (Greenbalgh ve Rosenblatt, 1984: 440-441). Hellgren, Sverke and Isaksson (1999) da Greenbalgh ve Rosenblatt (1984)'ın bu ayrımını nitel ve nicel iş güvencesizliği olarak adlandırmaktadırlar. Buna göre, nicel iş güvencesizliği işin kendisini kaybetmedeki kaygı, nitel iş güvencesizliği ise işin özelliklerinin kaybedilmesine ilişkin kaygıdır. Nicel iş güvencesizliği yapının geneli ile ilgili iken, nitel iş güvencesizliği çalışma koşullarında kötüleşme, kariyer olanaklarından yoksunluk ve ücret artışının azalması gibi istihdam ilişkisinde kaliteyi zayıflatan, algılanan tehditlere ilişkindir (Hellgren vd, 1999: 179-182; Sverke ve Hellgren, 2002: 30; De Witte, 2005: 2). Ancak, bu farklı iki boyutun ortak noktası, iş güvencesizliğinin bireysel algıya dayanan öznel bir deneyim olduğudur (Chirumbolo ve Areni, 2005: 65).

Sonuç olarak iş güvencesizliği hem nesnel hem de öznel iş güvencesizliği olarak iki yaklaşım açısından irdelenmelidir. Tek bir yaklaşımla ele alındığında bir boyutu eksik kalmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada da iş güvencesi iki yaklaşım açısından da değerlendirilecektir. Birinci ve ikinci bölümde kamuda iş güvencesizliğinin nesnel boyutu ele alınacak, nesnel ölçütleri, yani iş güvencesizliğini yaratan esneklik uygulamaları, esnek istihdam şekilleri, taşeron, özelleştirme gibi uygulamalar tartışılacaktır. Böylece kamu çalışma alanı içindeki iş güvencesizliği ve boyutları somutlaştırılacaktır. Üçüncü bölümde ise öznel boyut yani algılanan iş güvencesizliğine bakılacaktır. Nesnel koşullar altında kamu personelinin iş güvencesizliğini algılayıp algılamadığı ve durum karşısında hangi tepkileri verdikleri/verecekleri ölçülmeye çalışılacaktır.

4.3. İş Güvencesizliği Modelleri*

Nesnel iş güvencesizliği daha önce de belirtildiği gibi çalışmanın bütününde sürekli ele alınıyor olacaktır. Fakat çalışmanın tek savı kamudaki iş güvencesizliğinin varlığı değildir, öznel iş güvencesinin dereceleri de belirlenmek istenmektedir. Bu nedenle bu bölümde öznel iş güvencesizliğinin yazında nasıl ölçüldüğü ve iş güvencesizliğini ölçmek için hangi modellerin kullanıldığı incelenecektir.

İş güvencesizliği modelleri, güvencesizliğe neden olan etkenleri, aracı değişkenleri, iş güvencesizliğinin sonuçlarını, iş güvencesizliğine olan tepkileri, nenden sonuç ilişkisi içinde sunmakta ve araştırmalara yol göstermektedirler.

Yazında iş güvencesizliğini açıklayan en önemli modeller; Greenhalgh ve Rosenblatt'ın İş Güvencesizliği Modeli, Ashford, Lee ve Bobko'nun İş Güvencesizliği Modeli ve Sverke ve Hellgren'in İş Güvencesizliği Modeli'dir. Elbette ki iş güvencesizliğine ilişkin çok sayıda çalışma vardır. Burada sadece iş güvencesizliğinin ölçümünde kullanılacak olan değişkenlere yer veren modeller temel alınmıştır.

4.3.1. Greenhalgh ve Rosenblatt'ın İş Güvencesizliği Modeli

Greenhalgh ve Rosenblatt (1984), iş güvencesizliğinin bazı kurumsal çıktılarını açıklamakla birlikte aynı zamanda iş güvencesi kurgusunun özenli bir tanımını yapan ilk araştırmacılar arasındadırlar (Probst, 2003: 76, 451).

Greenhalgh ve Rosenblatt'ın iş güvencesizliği modelinde, iş güvencesinin çok boyutluluğuna ve karmaşıklığına dikkat çekilmiş, önceki çalışmalarda kullanılan tek boyutlu ölçeklerin iş güvencesinin çok yönlü varlığını gözden kaçırdığı ortaya koyulmuştur (Önder ve Wasti, 2002: 23-47). Modelde, iş güvencesizliğinin doğası, sebepleri ve sonuçları ele alınmıştır. Model iş güvencesizliğini çevresel bir baskı olarak ele almakla birlikte aslında bu durumun bireylerin iş çevrelerinin karakteristiği ile deneyimlendiğini dile getirmektedir (Greenbalgh ve Rosenblatt,

* Altını çizmek gerekir ki bu başlık ve bundan sonra ki başlıklar -bu bölüm için- altında bahsedilecek olan iş güvencesizliği, algılan(öznel) iş güvencesizliğidir yani iş güvencesizliğinin psikolojik boyutuna ilişkindir. Bu açıklamadan sonra bu vurgu tekrarlanmayacaktır.

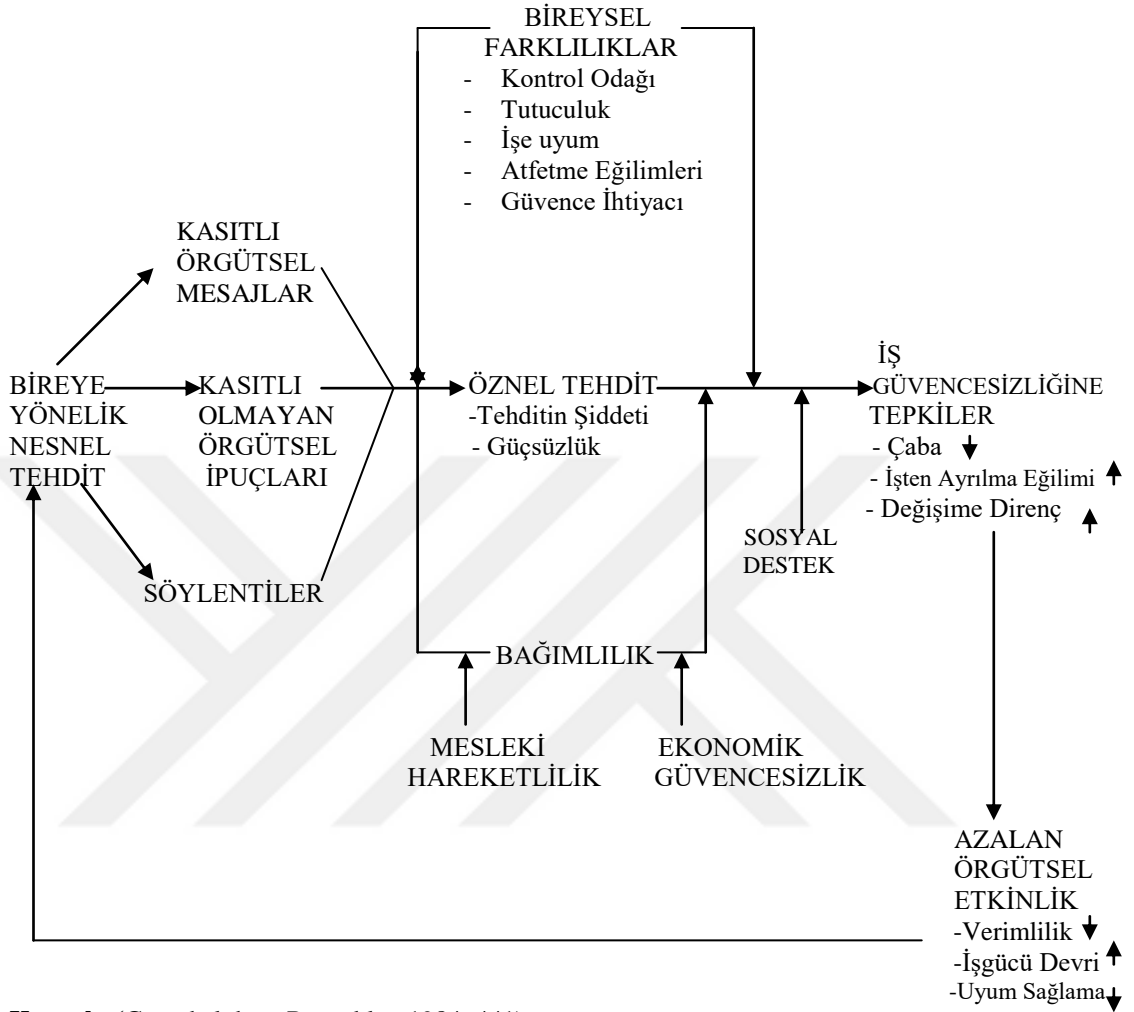
1984: 440). Kısaca model, iş güvencesizliğinin nesnel boyutunu göz ardı etmemekle birlikte önemli olan noktanın öznel yani algılanan iş güvencesizliği ile ilgili olduğunu vurgulamaktadır.

Modele göre, iş güvencesizliğinin iki ana boyutu bulunmaktadır ve bunlar birbiri ile ilişki halindedirler (Greenbalgh ve Rosenblatt, 1984: 443).

Algılanan iş güvencesizliği = algılanan tehdidin şiddeti × tehdide karşı koymaya yönelik güçsüzlük.

Bu ilişki her iki boyutta önemsiz ise, algılanan iş güvencesizliğinin de önemsiz olacağı anlamına gelir. Basit bir ifadeyle, bu ilişki, her bir boyut için ayrı puanların hesaplanması gerektiğini ifade eder. Boyutlar arasındaki bu çoğaltan ilişki, şayet çalışanlar tehdidi şiddetli algırlarsa ve güçsüz hissedersen işlerinde güvencesiz olduklarını daha fazla hissedecekleri varsayımına işaret etmektedir. İşlerine olan tehdidi umursamayan veya tehdide karşı koyma yeteneği olduğunu hisseden çalışanların, iş güvencesizliği hissetmeyecekleri varsayılmaktadır. Bu durum, algılanan iş güvencesizliğinde farklı kişisel düzeylere işaret etmektedir (Seçer, 2007: 181).

Şekil 2: Greenhalgh ve Rosenblatt' ın İş Güvencesizliği Modeli



Kaynak: (Greenhalgh ve Rosenblatt 1984: 441).

Modele göre, Şekil 2’de de görüldüğü gibi algılanan iş güvencesizliği, bireyin işine veya işinin özelliklerine yönelik nesnel bir tehdit ile ortaya çıkmaktadır. Nesnel tehditler resmi duyurular, bazı ipuçları ve söylentiler aracılığıyla işçilere ulaşmaktadır. Bu aşamada her işçi nesnel tehdidi değerlendirmekte ve iş kaybı tehdidinin şiddetini belirlemeye çalışmaktadır.

Tehdidin şiddetinin değerlendirilmesi şunları kapsayabilir: 1) tehlikeye girebilecek iş özelliklerinin dağılımı, 2) bu özelliklerin değeri 3) her özelliği kaybetmenin öznel olasılığı 4) tehdit kaynaklarının sayısı. En önemli nesnel tehdit kaynağı ise örgütsel küçülmelerdir. Çalışanlar küçülmenin genellikle işten yükseltme ve diğer uyumlaşturmalar ile var olan işlerinin sürekliliğini etkileyebileceğini bilmektedir. Benzer korkular işletmede yeniden yapılanma süreci tahmin edildiğinde

de akla gelebilmektedir. Birçok çalışan tüm örgüne veya alt birimlerinde yeniden yapılanma sürecinde işlerinin veya bazı iş özelliklerinin ortadan kalkması durumlarına aşınadır (Greenbalgh ve Rosenblatt, 1984: 441-442).

Greenbalgh ve Rosenblatt'a göre güçsüzlük iş güvencesizliğinin en önemli bileşenidir ve güçsüzlük dört boyutta söz konusu olabilir: İlk olarak koruma eksikliği olduğunda güçsüzlük hissedilebilir. Bu bağlamda, sendikalar, kıdem sistemleri ve hizmet akitleri, iş sürekliliğine olan tehdite direnilmesi için bireysel gücü artıran koruma araçlarıdır. Güçsüzlük hissine yol açan ikinci etken açık olmayan beklentilerdir. Örneğin, işçi sürekliliğe bir tehdit algılayabilir, fakat işini sürdürmek için ulaşması gereken başarı düzeyini bilmeyebilir. Örgüt kültürü, işçinin istediği sürekliliği sürdürmesindeki güçsüzlük hissini etkileyebilir. Dördüncü etken ise, örgütün terfi için kullandığı standart prosedürleri hakkındaki işçilerin inançlarıdır. Terfi için bu tür prosedürlerin olmaması, işçinin tamamen üstlerinin merhametine kaldığını hissettirebilir (Greenbalgh ve Rosenblatt, 1984: 442).

Modelde bireylerin farklı yorumlarını açıklayabilecek değişkenler de bulunmaktadır. Bu değişkenler, bireysel farklılıklar ve mevcut işe bağımlılık başlıkları altında sayılmaktadır. Özellikle mevcut işe bağımlılık, ekonomik güvencesizlik ve mesleki hareketlilik boyutlarıyla açıklanmaktadır. Bağımlılık; 1) işgücü piyasasında bireylerin vasıflarına olan talep düşük ise, 2) mevcut işin sağladığı gelir, aile gelirinin yüksek bir oranını oluşturuyorsa, 3) bireyler yüksek seviyede zorunlu yükümlülüklerle karşı karşıya ise, 4) işsizlik ödeneği, sağlık sigortasının devam etmesi, emeklilik kazançları gibi ek gelir kaynakları bulunmamaktaysa veya belirsiz ise oluşmaktadır (Greenbalgh ve Rosenblatt, 1984: 445). Kısaca bu değişkenler algılanan iş kaybı tehditinin şiddetini artırmakta ve güçsüzlük boyutunu da etkilemektedir.

Sonuç olarak, Şekil 2'de görüldüğü gibi işçiler nesnel tehdidi, tehdidin şiddeti ve güçsüzlük hissini göz önünde bulundurarak değerlendireceklerdir. Nihayetinde iş güvencesizliğine ilişkin bireysel algıları doğrultusunda iş güvencesizliğine karşı tepkileri oluşacaktır. Bu tepkiler, ise gösterilen çabanın azalması, isten ayrılmaya yönelik artış ve değişime karşı direnç gösterme şeklinde olabilmektedir Gösterilen

bireysel tepkiler örgütteki verimliliğin azalmasına neden olacak ve sonuçta bireyler için tekrar nesnel tehditler oluşacaktır.

4.3.2. Ashford, Lee ve Bobko'nun İş Güvencesizliği Modeli

Ashford ve diğerleri (1989), Greenhalgh ve Rosenblatt'ın (1984) tanımına dayanarak beş boyutlu bir iş güvencesi ölçeği geliştirmiş ve bu ölçeğin güvenilirlik ve geçerliğini iki farklı tek boyutlu ölçekle karşılaştırmalı olarak test etmişlerdir. Sözü edilen tek boyutlu ölçeklerden biri Caplan ve diğerleri (1975) tarafından geliştirilmiştir ve yalnızca çalışanın işinin ve kariyerinin ne derecede güvencede olduğuna ilişkin algısını ölçmektedir. İkinci ölçek ise Johnson, Messe ve Crano (1984) tarafından geliştirilmiştir ve iş güvencesinin olmayışının çalışanda ortaya çıkardığı duygusal tepkiler üzerine eğilmektedir. Ashford ve diğerleri (1989); çok boyutlu ölçeklerinin çeşitli değişkenlerle (örneğin; işten ayrılma niyeti, bağlılık, güven ve memnuniyet), tek boyutlu ölçeklere kıyasla istatistiksel olarak daha güçlü ilişkiler içinde olduğunu, dolayısıyla geçerliğinin desteklendiğini belirtmektedir (Önder ve Wasti,2002: 27-28).

Ashford, Lee ve Bobko'nun geliştirdiği modeldeki iş güvencesizliğinin beş bileşeni şöyledir: ilk olarak terfi fırsatları gibi çeşitli iş özelliklerine yönelik algılanan tehdit. İş özelliklerine ilişkin bireyin algısı ne kadar tehdit altında olursa, bireyin iş güvencesizliği algısı o kadar artar. İkinci bileşen beklenti-değer formülasyonudur. Buna göre, işin önemli bir özelliğini kaybetme duygusu, daha az önemli bir özelliğini kaybetme duygusuyla karşılaştırıldığında, daha fazla iş güvencesizliği algısına neden olmaktadır. Üçüncü öge, geçici olarak işten çıkarılmak gibi, çalışanın işine olumsuz olarak etki etmesi beklenen, çeşitli değişikliklerle ilgili algılanan tehdittir. Dördüncü öge yukarıda söz edilen değişikliklerin tümünün birey için önemidir. Son öge ise güçsüzlüktür. Bir başka deyişle çalışanın, yukarıdaki dört öge ile ilgili tehditleri kontrol etmekte yaşadığı yetersizlik algısıdır. Özetle, **İş Güvencesizliği** = $[(\sum \text{İş Vasfının Önemi} \times \text{İş Vasfının Kaybedilmesi İhtimali}) + (\sum \text{İş Kaybının Önemi} \times \text{İş Vasfının Kaybedilmesi İhtimali})] \times (\text{Tehdide Direnç Göstermek İçin Algılanan Güçsüzlük})$ olarak formüle edilmiştir (Ashford vd, 1989: .804-805).

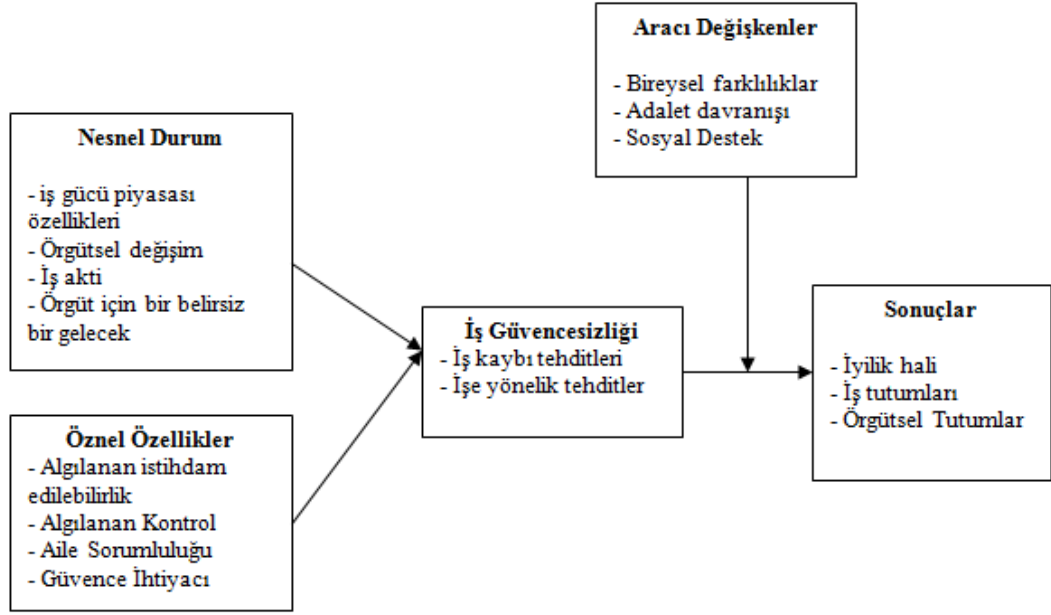
Greenhalgh ve Rosenblatt'ın iş güvencesizliği tanımını baz alan Ashford, Lee ve Bobko, iş güvencesizliğini ölçen ve İş Güvencesizliği Endeksi (JIS) olarak bilinen 57 maddeli bir ölçüm geliştirmişlerdir. Buradaki değerlendirmeler; “(1) Risk Altında Olabilecek İş Durumu Vasıflarının Kapsamı, (2) Bu Tip Vasıfların Her Birinin Valansı/Değerliği, (3) Her Bir Vasfın Kaybedilmesinin Sübjektif/Öznel Olasılığı ve (4) Tehdit Kaynaklarının Sayısı”dır (Probst, 2003: 451).

4.3.3. Sverke ve Hellgren'in Bütünleşik İş Güvencesizliği Modeli

Sverke ve Hellgren ise iş güvencesizliğini; öznel olarak yaşanan nesnel şartlar ve öznel özellikler arasındaki etkileşimin fonksiyonu olarak, çok boyutlu şekilde ele almakta, çalışanların iyilik hali ve tutumları için zararlı sonuçları olabilen ve bir takım muhtemel aracı değişkenlerce sonuçların etkilenebildiği bir süreç olarak tanımlamaktadır. Sverke ve Hellgren, bütünleşik iş güvencesizliği modelinde Hellgren, Sverke and Isaksson(1999)'un nitel ve nicel iş güvencesizliği ayrımını takip ederek bu iki farklı boyutu temel almaktadırlar. Daha önce de belirtildiği gibi nicel iş güvencesizliği işin bütün olarak kendisinin kaybedilmesidir, nitel iş güvencesizliği ise işin önemli özelliklerinin kaybına yöneliktir (Sverke ve Hellgren, 2002: 37).

Sverke ve Hellgren, Greenhalgh ve Rosenblatt'ın modelindeki gibi tehdidin algılanan şiddeti ve tehdiye karşı koymak için algılanan güçsüzlük şeklinde bir ayrıma gitmemiştir. Bu faktörleri nesnel şartlar ile öznel özellikler içinde değerlendirdiklerini söylemek mümkündür. Tehdiye karşı koymada algılanan güçsüzlük kişinin güç açığı yaşadığı alanları kapsamaktadır. Sverke ve Hellgren'in bütünleşik iş güvencesizliği modelinde, bireyin istihdam edilebilirlik özellikleri, aile sorumluluğu, işinde algıladığı kontrol düzeyi ve güvence ihtiyacı güçsüzlük algısını oluşturmaktadır (Seçer, 2007: 187).

Şekil 3: Sverke ve Hellgren'in Bütünleşik İş Güvencesizliği Modeli



Kaynak: (Sverke ve Johnny Hellgren, 2002: 37).

Modele göre, iş güvencesizliği, küçülmenin, değişimin ve esneklik uygulamalarının özünde bulunmakla birlikte, bu uygulamaların kaçınılmaz bir sonucu değildir. Çünkü iş güvencesizliği Şekil 3’de de görüldüğü gibi ancak nesnel şartlar ve öznel özelliklerin her ikisinin bir fonksiyonu olarak tanımlanabilmektedir. Nesnel şartlar; işgücü piyasası özellikleri, örgütsel değişim, hizmet akdi çeşidi, örgüt için belirsiz gelecek gibi durumlardan oluşmaktadır. Öznel özellikler ise, algılanan istihdam edilebilirlik, algılanan kontrol, aile sorumluluğu ve güvence ihtiyacı olgularını kapsamaktadır. Modele göre iş güvencesizliği algısının çalışanların iyilik hali ve tutumları için zararlı sonuçları olabilir ve bireysel farklılıklar gibi bir takım muhtemel aracı değişkenler de bu sonuçları etkileyebilir.

Tüm modeller incelendiğinde farklı değişkenler kullanıldığı görülmektedir. Bu farklılıklara değinmek konunun teorik ve uygulamalı olarak derinleştirilebilmesi için önemlidir. Çünkü ele alınan modellerin her birinin alan araştırmasının yürütülmesine farklı katkısı olmaktadır. Alan araştırmamızda ölçülmek istenen noktalardan birisi araştırmaya katılmış olan bireylerin nitel ya da nicel iş güvencesizliği hissedip hissetmedikleridir. Bunun ilk örneğini de kullanan alan araştırması Greenhalgh ve

Rosenblatt'ın (1984) iş güvencesizliği modeli'dir. Greenhalgh ve Rosenblatt(1984) bireyin istihdamının devamlılığa yönelik tehdit ile işinin özelliklerine yönelik bir tehdit algılaması arasındaki farklılığa vurgu yaparak, Hellgren, Sverke and Isaksson (1999)'un nitel ve nicel iş güvencesizliği ayrımının temelini sağlamıştır. Bu nedenle ve ayrıca ilk çok boyutlu çalışma olması anlamında önemlidir. Hellgren, Sverke and Isaksson (1999) nitel ve nicel iş güvencesizliği'ni Greenhalgh ve Rosenblatt'ın (1984) ayrımından yola çıkarak isimlendirmişlerdir. Bu nedenle Greenhalgh ve Rosenblatt'ın iş güvencesizliği modeli değinilmesi gereken bir model olarak önem kazanmaktadır. Ashford, Lee ve Bobko ise iş güvensizliğini ölçen ve İş Güvensizliği Endeksi (JIS) olarak bilinen bir ölçüm geliştirdikleri için önemlidir. Sverke ve Hellgren'in "Bütünleşmiş İş Güvencesizliği Modeli" ise söz konusu çalışmanın genel bakış açısı ile örtüştüğü için önemlidir. İş güvencesizliğini, hem nesnel (iş gücü piyasası özellikleri, örgütsel değişim) hem de bireysel öznel karakterlerin (aile sorumluluğu, istihdam edilebilirlik) bir fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmanın temel vurgusu bu noktadan hareket etmektedir. Elbette ki bu modeller dışında, Jacobson'un "risk altındaki iş" modeli, Probst'un iş güvencesi modeli gibi yazında pek çok iş güvencesizliği modeli bulunmaktadır. Fakat sadece araştırma hipotezinde yol gösterici olan modeller ele alınarak konu sınırlandırılmıştır. Kısacası ele alınan modellerde söz konusu olan nesnel ve öznel belirleyiciler çalışmanın araştırma kısmında belirleyici olacaktır.

4.4. İş Güvence(siz)liğinin Belirleyicileri

İş güvencesizliği algısının belirleyicileri yazında genel olarak üç grup altında toplanmaktadır. Bunlar, çevresel ve örgütsel şartlar (ulusal veya bölgesel işsizlik oranları, örgütsel yapıdaki değişimler vb.), demografik özellikler (bir kişinin çalışmış olduğu örgütteki pozisyonunu belirleyen özellikleri: yaş, hizmet yılı ve mesleki pozisyon vb.) ve kişilik özellikleri'dir (negatif duygu durum veya içsel kontrol odağı gibi) şeklindedir (De Witte, 2005: 2).

İş güvencesizliği algısı bütününde kişiden bağımsız durumsal özellikler ile bireysel özellikler arasındaki etkileşimden doğmaktadır. Bireylerin nesnel koşullar içinde iş güvencesizliği yüksek olsa da iş güvencesizliği algıları, bireysel kişilik özellikleri ya da öznel algıları nedeniyle farklılaşabilmekte ve iş güvencesizliği

hissetmeyebilmektedirler. Bu durum öznel iş güvencesizliğinin içinde barındırdığı temel yanıltıcı faktörlerden biridir. Kişinin iş güvencesizliğini hissetmemesi istihdamının devamlılığına ilişkin bir garantinin olduğu anlamına gelmediği gibi bireyin içinde bulunduğu nesnel iş güvencesizliği durumunu da ortadan kaldırmaz. Fakat her şekilde bireyler farklı uyarıcılara ya da koşullara bağlı olarak her zaman birbirinden farklı iş güvencesizliği algısı içinde olabilirler. Bu nedenle yazında aynı örgütte görev yapan çalışanlar arasında iş güvencesizliği düzeyindeki farklılaşma somutlaştırılmaya çalışılmış ve bir çerçeve altında incelenebileceği ileri sürülmüştür.

4.4.1. Çevresel ve Örgütsel Şartlar

Çevresel koşullar, bireyin, işin sürekliliğinin tehlikede olduğunu düşünmesine neden olabilecek nesnel koşulları açıklamaktadır. Bu koşullar, özellikle işgücü piyasası ile ilişkili görülmektedir. Örneğin, çalışılan sektörde yaşanan krizler, işgücü piyasasındaki yüksek işsizlik oranları, özelleştirme politikaları iş güvencesizliği yaratan başlıca çevresel koşullara işaret etmektedir. Bu koşullar aynı zamanda ekonomiktir ve olası bir tehdidin şiddetini de etkilemektedir. Kısaca çevresel koşullar örgütten ve bireyden bağımsız olarak onları etkileyen dış etkenleri ifade etmektedir.

Bireyin iş güvencesizliği algısını etkileyen çevre koşullarından biri ekonomik krizlerdir. Somut olarak yaşanan ekonomik krizler, iş güvencesini tehdit etmekte ve olası işten çıkarılma durumunda başka bir iş bulmayı da zorlaştırmaktadır. Türkiye’de Önder ve Wasti’nin (2002) 2000 ve 2001 yıllarını kapsayan araştırmalarında, Kasım 2000 krizi öncesi ve sonrasında algılanan iş güvencesi düzeyi arasında farklılık tespit edilmiştir. Anket uygulamasının kriz öncesi dönemde gerçekleştirildiği firmalarda iş güvencesi düzeyi ve iş güvencesi memnuniyeti, kriz sonrası küçülme politikalarının izlendiği 2001 yılının son çeyreğinde gerçekleştirildiği firmalardan daha yüksek bulunmuştur (Çakır, 2007: 127).

Yüksek işsizlik oranları da bireyin iş güvencesizliği algısını etkilemektedir. İşsizlik oranlarının yüksek olduğu ekonomilerde istihdam edilememe riski daha yüksek olduğu için bireylerin iş güvencesizliği algısı daha yüksek olmaktadır. Yapılan araştırmalarda, işsizlik oranının yüksek olduğu dönemlerde, işsizlik riski

algısında artış olduğu, buna bağlı olarak çalışanların işlerini kaybetme kaygı ve korkularının arttığı, yeniden iş bulma umutlarının azaldığı saptanmıştır. Yine özelleştirme uygulamaları sonucunda Türkiye’de sektör ve şirketler arasında farklılıklar olmakla birlikte, personel sayılarında yaklaşık %20 ile %70 arasında değişen oranlarda azalma meydana geldiği görülmektedir (Çakır, 2007: 127).

Çevresel koşullar dışında iş güvencesizliği algısını etkileyen bir başka nesnel durum ise örgütsel koşullardır. Örgütsel koşullar içinde, işten çıkarmalar gibi örgütsel değişim, iş akdi özellikleri ve sendikalı ya da sendikasız olma gibi iş karakteristikleri sıralanabilir (Probst, 2003: 453). İşletmelerde ortaya çıkan değişimler sonucunda yaşanabilen rol çatışması ve rol belirsizliği de iş güvencesizliği kaygısını artırabilecek nitelikler taşımaktadır. Ashford vd. (1989)’ne göre rol çatışması ve rol belirsizliği iki önemli bireysel iş güvencesizliği hissidir. Onlara göre örgütsel değişimler arttıkça algılanan iş güvencesizliği de artacaktır (Ashford vd, 1989: 806). Ayrıca işletmelerin küresel rekabette avantaj sağlamak için başvurdukları yeniden yapılanma (re-engineering), küçülme (downsizing), dış kaynak kullanımı (outsourcing), şirket birleşme ve satın almaları, esneklik uygulamaları, teknolojik değişim ve fiziksel tehlike iş güvencesizliği olgusunun örgütsel nedenleri ve tehdit kaynakları olarak belirtilebilir (Greenhalgh ve Rosenblatt, 1984: 442). Örgütsel küçülmelerin sonuçları üzerine odaklanan araştırmalar öncelikli olarak; iş güvencesizliği algısı ve geride kalan çalışanların deneyimlerini ele almaktadırlar. Araştırmalar, küçülmelerin hem çalışanlar, hem de örgüt açısından olumsuz sonuçlar doğurduğunu ortaya koymaktadır. Yapılan araştırmalarda şirket birleşmeleri ve devirlerinin, örgüt çalışanlarında belirsizlik duygusuna, örgütsel kimlik kaybına ve artan çatışma duygusuna neden olduğu tespit edilmiştir (Öz, 2008: 154).

Yukarıda belirtildiği gibi iş güvencesizliği algısı iş akdinin özellikleri ile de ilişkilidir. Buna göre, kısmi süreli ve tam süreli çalışanlar ile belirli süreli ve belirsiz süreli (geçici) iş akdiyle çalışanlar arasında iş güvencesizliği algısının farklılaşabileceği ileri sürülmektedir.

İstihdam şekli ile iş güvencesizliği arasındaki ilişkiyi inceleyen araştırma sonuçları birbirinden farklılık göstermektedir. Buna göre bazı araştırmalar, kısmi süreli ya da geçici iş ilişkisi gibi esnek yani daha güvencesiz istihdam şekline sahip olan bireylerin kalıcı yani daha güvenceli istihdam şekline sahip olanlara göre daha fazla iş güvencesizliği algısına sahip olduğunu ileri sürmektedirler (Kinnunen ve Natti, 1994: 309-311; Hesselink ve Van Vuuren, 1999: 290; Parker vd,2002: 712-713; De Cuyper vd, 2014: 578). Ancak Naswall ve Witte' nin (2003) yapmış olduğu araştırmada birbirinden farklı sonuçlar elde edilmiştir. Farklı ülkelerde yürütülen çalışmanın sonucunda; İtalya ve Almanya' da kısmi süreli çalışmanın iş güvencesizliği algısı için önemli bir belirleyici olduğu tespit edilmiş ancak, Belçika ve İsveç' ten elde edilen verilerden bu hipoteze destek sağlanmamıştır. Hollanda' da ise çalışmanın hipotezinin tam tersi tam zamanlı çalışanların daha fazla iş güvencesizliği algısı yaşadıkları bulunmuştur (Naswall ve De Witte, 2003: 208-209). Fakat bu durum güvencesiz çalışanların iş güvencesizliğini tecrübe etmediği anlamına gelmez aksine daha fazla iş güvencesizliği hissedebilirler fakat bunun psikolojik sonuçları beklenenden daha farklı olabilir. Bu durumu temel alan araştırmanın sonuçlarına göre, nesnel koşullar altında güvencesiz istihdam statüsüne sahip olanlar, iş güvencesizliğini daha fazla algılayacaklardır fakat işlerini kaybettiklerindeki hissin şiddeti daha düşük olacaktır, görece daha güvenceli kalıcı bir statüde istihdam edilmiş olanların ise iş güvencesizliği algısı düşük olacak fakat, bu statüde olanların işten ayrılmalarına sebep olacak, örgütün küçülmesi, başka bir ülkeye taşınması, bağlı olduğu departmanın kapanması gibi bir durum olduğunda bunların hissettiklerinin şiddeti daha yüksek olacaktır (Klandermans vd, 2010: 2 ve15). Kısaca kişiler ummadıkları durum karşısında daha sert ve şiddetli tepki verebilirler fakat çalışma koşulları açısından esnek istihdam biçimine sahip olanların görece daha güvenceli olanlara göre daha fazla iş güvencesizliği hissedecekleri yadsınamaz bir gerçektir.

Yapılan çalışmalar, yarı zamanlı çalışanlarda olduğu gibi, belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışan kişilerin örgütlerine olan bağlılıklarının düşük olduğunu göstermektedir. Bu kişiler yeniden yapılanmalar sırasında işlerini kaybetme olasılığıyla daha fazla karşı karşıya kalmaktadırlar. Araştırmalar, belirli süreyle çalışan personelin diğerlerine kıyasla daha fazla iş güvencesizliği algısı hissettiğini

göstermektedir. Bu bağlamda Mauno vd (2005)'nin 736 sağlık çalışanı ile yaptığı araştırmanın sonuçlarına göre de belirli süreli çalışanların iş güvencesizliği algısı belirsiz süreli çalışanlara göre daha yüksektir (Mauno vd, 2005: 231).

Sendika üyeliği, iş güvencesizliği üzerinde etkili olabileceği düşünülen bir diğer etkidir. Yapılan araştırmalar, iş güvencesizliği algısı ile sendika üyeliği arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır. Sendika tarafından sağlanan desteğin muhtemel azaltıcı etkisi olduğu belirtilmektedir. Örneğin, sendika üyeliğinin çalışanları yönetimin keyfi uygulamalarından koruyarak iş güvencesizliği algısını azalttığı ileri sürülmektedir (Allvin, ve Sverke 2000: 90; Bender ve Sloane, 1999: 125). Bu bağlamda Naswall ve De Witte (2003)'de yaptıkları bir çalışma ile sendika üyesi olan çalışanların, olmayanlara göre iş güvencesizliğini daha az yaşayacakları hipotezini ileri sürmüşlerdir. Ancak analize dahil edilen üç ülkeden hiçbirinde bu hipotez desteklenmemiştir. Belçika' da sendika üyesi olan çalışanların olmayanlardan daha fazla iş güvencesizliği yaşadıkları ortaya çıkmıştır. Bunun sebebi olarak, sendika üyesi olan çalışanların işlerini kaybedebilme olasılığı hakkında uyarıldıkları düşünülmektedir. Bu durum işçileri haberdar etmekte ve iş güvencesizliği seviyesini yükseltmektedir. Sendika üyeleri arasındaki yüksek iş güvencesizliği için diğer bir açıklama ise istihdamları daha az güvenceli olan alanlarda çalışanların sendika üyesi olmaya daha yatkın olmalarıdır. Nitekim bazı araştırmalarda, sendika üyesi çalışanların, sendikanın çalışması gereken en önemli alanlardan biri olarak iş güvencesini gördükleri ortaya çıkmıştır. Bu durum, çalışanların işlerindeki belirsizliğin bir sonucu olabilmektedir. (Naswall ve De Witte, 2003: 209). Zaten iş güvencesizliği olgusunun kendisinin çalışanları üye olmaya ittiği belirtilmektedir (Bender ve Sloane, 1999: 125). Bu nedenle de görece daha güvencesiz iş sözleşmesi ile çalışan bir bireyin sendikaya üyesi olma isteği daha fazla olabilmekte ve bu durum da sendika üyesi olan bireylerin iş güvencesizliğini yükseltebilmektedir.

Bir başka çalışmada ise sendika üyeliği ile iş güvencesizliği arasında belirgin bir farklılaşmanın olmadığı ileri sürülmüştür. Sverke ve Hellegren (2001)'in İsveç sağlık çalışanlarının 736'sından elde ettikleri verilere göre istatistiksel olarak sendika üyeliği ile iş güvencesizliği arasında önemli bir ilişki yoktur, sendika üyesi olanların ve olmayanların bütününde iş güvencesizliği algılarında bir fark yoktur (Sverke and

Hellgren, 2001: 174). Aynı bulguyu destekleyen bir Cuyper ve diğerlerinin (2014) çalışmasına göre de sendika üyeliği ile iş güvencesizliği algısı arasında bir ilişki bulunamamıştır (De Cuyper vd, 2014: 584).

4.4.2. Demografik Özellikler

İş güvencesizliğin öznel bir durum olarak ele alan çalışmalar, bu öznel durumu farklılaştıran etkenleri de araştırmışlardır. Buna göre bireyler arasındaki öznel iş güvencesizliği algısı; yaş, cinsiyet, medeni durum, eğitim düzeyi ve kıdeme bağlı olarak farklılık gösterecektir.

Yaş ve cinsiyet, iş güvencesizliği algısının belirleyicileri arasında en yaygın kullanılan iki değişkendir. Yaş açısından bakıldığında, Mohr'un (2000) ve Naswall ve De Witte'nin (2003) ve yaptığı araştırmanın bulgularına göre, yaş ve iş güvencesizliği algısı arasında olumlu bir ilişki bulunmuştur. Buna göre, yaşlı çalışanlar gençlere kıyasla daha fazla iş güvencesizliği algısı hissetmektedirler (Mohr, 2000: 352; Naswall ve De Witte, 2003: 194). 30 ve 50 yaşlarındaki çalışanların çocuklarına karşı sorumlulukları daha fazla olacağından, sadece kendi yaşamını sürdürme sorumluluğu olan kişilerden daha fazla iş kaybı olasılığını yaşama eğiliminde olmaktadır. Yani daha yaşlı çalışanlar, daha genç çalışanlarla karşılaştırıldığında yaşanan iş güvencesizliği düzeyi daha fazla olmaktadır. Çünkü bu kişilerin yeni bir iş bulma olasılıkları azalmaktadır. Bu nedenle işlerini kaybetme tehdidiyle karşılaştıklarında yaşanan iş güvencesizliği düzeyi daha yüksek olacaktır (Sverke vd, 2006: 9). Bu çalışmayı destekleyecek bir başka bulguya göre ise 16-24 yaş aralığındaki gençlerin 45 yaş ve üstündekilere göre aile sorumlulukları olmadıkları için işini kaybetme korkusunun olmadığı bulunmuştur (Pedraza ve Bustillo, 2007: 14). Yalnız belirtmek gerekir ki Naswall ve De Witte'nin çalışmasında yaşlı işçilerin gençlere göre daha çok iş güvencesizliği hissettiği Belçika ve İtalya'da kanıtlanmış, Hollanda ve İsveç'te ise desteklenmemiştir. Bu nedenle Naswall ve De Witte'nin (2003)'nin çalışmasında yaş ile iş güvencesizliği ilişkisinin kısmen desteklendiği belirtilmelidir (Naswall ve De Witte, 2003: 206).

Her ne kadar yaşlı olanların gençlere göre daha fazla iş güvencesizliği algısı hissettiği araştırmalarda ortaya koyulsa da Avrupa düzeyinde yapılan araştırmanın bulgularına göre nesnel olarak işgücü piyasası içinde 15-24 yaş aralığındaki gençlerin %32.7'lik oranla diğer yaş gruplarına göre görece daha güvencesiz iş sözleşmeleri ile çalıştıkları tespit edilmiştir (Villosio, 2008: 23).

Yazına cinsiyet açısından bakıldığında ise konuyla ilgili farklı bulguların olduğu göze çarpmaktadır. Yapılan araştırmalar sonucunda, erkeklerde kadınlara kıyasla, iş güvencesizliği stresi ile bunun olumsuz sonuçları arasında daha güçlü bir ilişki görülmektedir. Bunun muhtemel nedeni, erkeklerin ailenin birincil ücret kazanan geleneksel rolüdür. Erkekler iş kaybı olasılığıyla karşı karşıya kaldıklarında daha fazla zorlanmaktadırlar. Son zamanlarda yapılan araştırma sonuçlarına göre, erkeklerde iş güvencesizliği algısı ile yarattığı sonuçlar arasında kadınlara kıyasla daha kuvvetli bir ilişki olduğu görülmektedir. Rosenbaltt, Talmud ve Ruvio (1999)'nun yaptıkları çalışma bu hipotezi desteklemektedir. Onların kadın ve erkek öğretmenler arasında yaptıkları çalışmanın bulgularına göre, erkekler kadınlara oranla daha fazla iş güvencesizliği yaşamaktadırlar çünkü erkekler kadınlara oranla daha fazla aile sorumluluğuyla ve finansal konularla ilgilenmekte iken kadınlar ise daha çok iş içeriğine ve iş programlarına olan tehditlerle ilgilenmektedirler (Rosenblatt vd, 1999: 211). Benzer şekilde Kinnunen ve Natti(1994)'nin yaptıkları çalışmada erkeklerin kadınlara oranla daha fazla iş güvencesizliği hissettiği tespit edilmiştir (Kinnunen ve Natti,1994: 306). Ugboro ve Obeng (2001)'in yaptıkları çalışmada da erkek olmak iş güvencesizliğinin temel belirleyicileri arasındadır (Ugboro ve Obeng, 2001: 43). Burada şöyle bir çıkarım yapılabilir, erkekler nicel iş güvencesizliğini kadınlar ise daha çok nitel iş güvencesizliğini hissetmektedirler.

Yazında kadınların daha fazla iş güvencesizliği algıladığını ortaya koyan çalışmalar da vardır. Naswall ve De Witte (2003) yaptıkları çalışmada kadınların daha fazla iş güvencesizliği yaşadığını ortaya koymaktadır. Naswall ve De Witte'ye göre kadınlar, özellikle evdeki tek kazanç sahibi oldukları zaman daha fazla iş güvencesizliği algısı yaşamaktadırlar. Eğer ev halkının ekonomik durumu zor ise, bireysel iş güvencesizliği artmaktadır (Naswall ve De Witte, 2003: 206-207). Naswall ve De Witte'nin bulgularını destekleyen Kinnunen, Mauno, Natti ve Happonen (2000)'in yaptığı çalışmanın bulgularına göre de bankacılık sektöründe

kadınlar iş güvencesizliği tehditini daha çok yaşamakta ve bu durum kadınları erkeklere göre daha güçsüz kılmaktadır (Kinnunen vd, 2000: 456).

Erlinghagen (2007) ise yaptığı araştırmasında iş güvencesizliğinin kadın ve erkek arasında önemli farklılıklar bulunmadığını ortaya koymaktadır. Yaptığı araştırmanın sonuçlarına göre gerçekte var olan ayırımlar cinsiyet karakteristikleri ile doğrudan ilişkili değildir, fakat daha çok kendini dolaylı olarak hissettirmektedir. Eğer kadınlar hala ev işlerinde büyük sorumluluklara sahip olurlarsa sonuç olarak ücretli işleri daha sık yarıda kesilmek zorunda kalmaktadır. Böylelikle işyerindeki ortalama görev süreleri erkeklerden daha az olmaktadır. Çünkü iş güvencesizliği işyerindeki artan görev süresi ile başlangıçta azalmakta ve kadınların görev süresi erkek meslektaşlarından genellikle daha kısa olduğu için kadınların neden erkeklerden daha fazla güvencesiz hissettikleri saptanmaktadır (Erlighagen, 2007: 20). Özetle, toplumsal cinsiyet rolleri açısından bakıldığında, kadın ve erkeklerin iş güvencesi algılarını farklılaştıran aile içindeki sorumlukları ne derecede üstlendiklerine göre değişmektedir.

Bu bağlamda aile içindeki sorumluluğu etkileyen medeni durum ve çocuk sahibi olmada iş güvencesizliği algısı açısından değerlendirilmesi gereken etkenlerdendir. Bir eşle birlikte yaşamak iş güvencesizliği algısının olumsuz sonuçlarına karşı tampon etkisi göstermektedir. Aynı evi paylaşan ve/veya evli olan çalışanların kazançlarına daha az bağımlı oldukları varsayılabilir. Ancak bunu söyleyebilmek için eşin bir gelirin olması gerekmektedir. Naswall ve Witte (2003), çalışanın kazancına yönelik bağımlılığının bir göstergesinin de yaşadığı evde çocuğu olup olmaması olduğunu belirtmiştir. Ancak yaptıkları araştırma, kişinin bir başkasının sorumluluğunu üstlenmesinin işiyle ilgili olarak daha fazla kaygı duyacağı hipotezini desteklememiştir. Bunun nedeni olarak da, şöyle bir varsayımda bulunulmuştur: Çocuğa sahip olmanın olumsuz etkisi, hem eşin varlığı, hem de içinde bulunulan ekonomik durum dolayısıyla hafiflemektedir. (Naswall ve De Witte, 2003: 209). Diğer yandan aile sorumluluğunu üstlenen ve çocuk sahibi olan çalışanlar iş kaybı tehlikesini daha şiddetli hissetmektedirler ve dolayısıyla iş güvencesizliği algısını daha fazla yaşamaktadırlar.

Çalışanlar açısından iş güvencesin algılamada diğer önemli bir değişken de eğitim düzeyidir. Çünkü eğitim düzeyi, kişinin işgücü piyasasında karşılaşılabileceği fırsatları etkilemektedir. Yazında yapılan araştırmalarda, eğitim seviyesinin istihdam fırsatlarını sınırlayan etkenlerden biri olduğu tespit edilmiştir (Schaufeli, 1992: 263). Bu noktadan hareketle eğitim düzeyinin iş güvencesizliği algısını da etkileyebileceği iddia edilmektedir. Eğitim düzeyi, bilgi ve beceri düzeyleri açısından iş piyasasındaki talepleri karşılayamayacak durumda olan çalışanlar, iş güvencesizliği algısına karşı daha duyarlı olmaktadır. Yapılan araştırmalardan elde edilen verilere göre eğitim düzeyi ve iş güvencesizliği algısı arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır.

Yüksek eğitim düzeyine sahip çalışanlar, daha düşük eğitim düzeyine sahip çalışanlar kadar fazla iş kaybı tehdidiyle karşı karşıya gelmemekte ve buna bağlı olarak da iş güvencesizliği algısı daha düşük olmaktadır. Çalışanların eğitim düzeyi, iş gücü piyasasında ne kadar şansa sahip olacakları açısından önemli bir faktör olmaktadır. Çünkü daha az eğitim düzeyine sahip olan çalışanlar aynı zamanda daha az bilgi ve beceriye de sahip olacakları için iş gücü piyasasında ikameleri daha kolay olmaktadır. Bu da iş güvencesizliği algısını fazla yaşamalarına neden olmaktadır. Naswall ve De Witte (2003)'nin yapmış oldukları çalışmanın bulgularına göre, bu hipotez desteklenmiş, Belçika ve İtalya'da eğitim seviyesi ile iş güvencesizliği arasında ilişki olduğu görülmüştür. Söz konusu çalışmanın bulgularına göre eğitim düzeyi daha düşük olan mavi yakalı çalışanlarda da iş güvencesizliği daha yüksek bulunmuştur (De Witte ve Naswall, 2003: 208). Aynı zamanda eğitim seviyesi istihdam edilebilirliğin belirleyicilerinden biridir. Bu açıdan değerlendirildiğinde istihdam edilebilirlik seviyesi iş güvencesizliği algısını etkileyecek faktörler arasındadır. Bu konuda Türkiye'de yapılan Seçer (2007)'nin 307 beyaz yakalı işçi ile yaptığı çalışmanın bulgularına göre işçilerin istihdam edilebilirlik düzeyleri arttıkça iş güvencesizliği düzeyleri azalmaktadır (Seçer, 2007: 329). De Cuyper vd.(2008), 559 Belçikalı çalışandan oluşan örnekleme aynı sonuca ulaşmıştır. De Cuyper vd, istihdam edilebilirlik düzeyi ile iş güvencesizliği düzeyi arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu tespit etmiştir (De Cuyper, 2008: 501).

Özellikle kıdemli önemli olduğu örgütlerde, daha fazla yıl hizmette bulunan çalışanlar, daha az süre görev alan çalışanlara kıyasla daha az iş güvencesizliği algısı hissetmektedir. Ancak, özellikle finansal kriz dönemlerinde kıdem, iş güvencesinin bir garantisi olamamaktadır. Kıdem, işten çıkarmalar sırasında tek belirleyici faktör değildir. Araştırmacılara göre, bu değişkenin psikolojik bir etkisi bulunduğu varsayılmaktadır. Öğretim görevlileriyle yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre, kıdemli çalışanlar, daha az kıdemli çalışanlara kıyasla daha fazla iş güvencesi hissetmektedir. Bir diğer araştırma sonucunda ise kuruma yeni gelen çalışanların rolleri daha belirsizdir ve bu kişiler kurumda kalmak için daha istekli olmaktadır. Bu nedenle daha fazla iş güvencesizliği algısı hissetmektedirler (Öz, 2008: 158).

4.4.3. Kişilik Özellikleri

İş güvencesizliğine neden olan bireysel etkenlerden bir kısmı, bireyin niteliği ve istihdam edilebilirliği ile ilgili iken, bir kısmı ise içinde bulunduğu durumu algılama biçimini etkileyen kişilik özellikleri ile ilgilidir. Kişilik özellikleri, iş güvencesizliğini algılama ve direnebilmede güçsüzlük ile yakından ilgilidir. Karamsar, dışsal kontrol odağına sahip, özgüveni düşük bireylerin iş güvencesizliğini algılama ve tepkileri diğerlerinden daha farklı olacaktır. Daha çok öznel iş güvencesizliğini etkileyen bu özellikler, çoğu zaman işten çıkarılma riskini artıran özellikler olabilecektir (Çakır, 2007: 126).

Yapılan araştırmalarda kişilik özellikleri, iş güvencesizliğinin önemli yordayıcıları olarak tespit edilmiştir. Yazında kişilik özellikleri olarak duygusallık, kontrol odağı, öz saygı ve belirsizliğe tahammül edebilme değişkenleri kullanılmaktadır. Bu özellikler, bazı araştırmalarda belirleyici olarak ele alınırken, bazılarında iş güvencesizliğinin belirleyicileri ile iş güvencesizliği arasındaki ilişkiye olan etkileri açısından ele alınmıştır. Bazı kişilik özellikleri, iş kaybı tehditi olasılığının algılanmasında, bazıları ise şiddetin algılanmasında rol oynamaktadır. Örneğin, olumsuz duygusallık özelliğine sahip işçiler için algılanan iş kaybı tehditi olasılığı daha yüksek olabilecektir (Seçer, 2007: 219-224). Kontrol odağı, hem olasılık hem de algılanan şiddet üzerinde etkili olabilecektir. Özellikle dışsal kontrol odağına sahip işçiler için iş güvencesizliği düzeyinin yüksek olacağı belirtilmiştir (Ashford vd, 1989: 817). Bunun aksine yapılan bazı araştırmalarda da yüksek öz

saygının düşük iş güvencesizliğine yol açtığı bulunmuştur. Ayrıca negatif duygusallığın iş güvencesizliği algısı olasılığını arttırdığına dair kanıtlar da vardır (Sverke vd, 2006: 9-10).

4.5. İş güvence(siz)liğinin Sonuçları: İşten Ayrılma, Sesini Yükseltme, Sadakat ve Kayıtsızlık Tepkileri*

İş güvencesizliğinin sonuçları, bireylerin iş güvencesizliği karşısında verdikleri tepkilerden oluşmaktadır. Yazında bu tepkilerin ortaya çıkardığı sonuçlar, bireysel ve örgütsel sonuçlar şeklinde ele alınabildiği gibi, kısa dönemli ve uzun dönemli sonuçlar olarak da değerlendirilebilmektedir. Bu şekilde bir ayrımı Sverke, Hellgren ve Naswall (2002)'de görmek mümkündür.

Şekil 4: İş Güvencesizliğinin Etkilediği Tutum ve Davranışlar

| | Bireysel | Örgütsel |
|------------|--|--|
| Kısa Dönem | İş Tutumları - İş Tatmini - İşe Bağlılık | Örgütsel Tutumlar - Örgütsel Bağlılık - Güven |
| Uzun Dönem | Sağlık - Fiziksel Sağlık - Zihinsel Sağlık | İş Davranışları - Performans - İşten Ayrılma Eğilimi |

Kaynak: (Sverke vd, 2002: 244).

Şekil 4'de görüldüğü üzere iş güvencesizliği kısa ve uzun vadede birey ve örgüt üzerinde önemli sonuçlara neden olmaktadır. Buna göre, iş güvencesizliği kısa vadede iş tutumları ve örgütsel tutumlar üzerinde, uzun vadede bireyin sağlığı ve örgütsel iş davranışları üzerinde etkili olmaktadır. İş güvencesizliği bireysel açıdan iş doyumunu ve işe bağlılığı azaltarak bireylerin örgütlerine olumsuz tutumlar sergilemelerine, örgütte kalma konusunda isteksizliğe ve performans düşüklüğüne neden olmaktadır.

Yapılan diğer bir ampirik çalışmanın bulgularına göre ise, iş güvencesizliğinin, uzun dönemli (performans, işten ayrılma niyeti gibi) tepkilerden ziyade kısa dönemli

* Yazında İşten Ayrılma (Exit), Sesini Yükseltme (Voice), Sadakat (Loyalty) ve Kayıtsızlık (Neglect), tepkileri bir bütün olarak EVLN modeli olarak adlandırılmaktadır.

sonuçlarla (iş tatmini, örgütsel bağlılık gibi) daha güçlü bir ilişkisinin olduğu ortaya koyulmuştur (Chirumbolo ve Areni, 2005: 66).

Teorik ve ampirik çalışmaların bulguları, algılanan iş güvencesizliğinin bireyin “iyi olma hali” olarak adlandırılan psikolojik sağlığı ve tutumlarında zararlı sonuçlara yol açtığı ortaya koyulmuştur (Sverke vd, 2006: 17). Bu nedenle, iş güvencesizliğinin olumsuz durumları barındırdığı ve yazında zararlı bir stres aracı olarak ele alındığı belirtilebilir (Mauno vd, 2005: 231; De Witte, 1999: 157). Bunların dışında iş güvencesizliğinin farklı davranışsal tepkilere de yol açabileceği öne sürülmektedir (Sverke ve Hellegren, 2002: 31).

Yazındaki çalışmalar bir bütün halinde değerlendirildiğinde, iş güvencesizliğinin sonuçları; sağlık ile ilgili sonuçları, tutumlar ile ilgili sonuçları ve davranışsal sonuçları olmak üzere üç farklı boyutta sınıflandırılabilir (Sverke vd, 2006: 12). Belirtmek gerekir ki, bu sınıflandırma temel alınmakla birlikte, bu çalışma özelinde algılanan iş güvencesizliğinin davranışsal boyuttaki sonuçlarına ağırlık verilecektir.

4.5.1. Sağlık İle İlgili Sonuçlar

İş güvencesizliği, endüstri psikolojisindeki çeşitli teorik modellerde bir stres etkenidir. Bu nedenle iş güvencesizliğinin, fiziksel ve psikolojik sağlık açısından olumsuz sonuçlarının olması şaşırtıcı değildir (De Witte, 2005: 2). Yapılan araştırmalarda da iş güvencesizliği algısının artmasının hem fiziksel hem de ruhsal sağlığı bozduğuna yönelik bulgular vardır (Sverke vd, 2002: 242, De Witte, 1999: 155, Kunhert vd, 1989: 406).

Yapılan araştırmalara göre iş güvencesizliği ilk olarak psikolojik iyilik durumunu olumsuz etkilemektedir. Bu bağlamda, Sverke vd. (2002)’nin çok sayıdaki bilimsel araştırmayı bir araya getirerek yaptıkları meta analiz çalışması, iş güvencesizliğinin artmasının kişinin psikolojik sağlığını kötüleştirdiğini göstermiştir (Sverke vd, 2002: 251). Sverke vd.(2002)’ni destekleyici bir başka çalışma ise Cheng ve Cahn (2008) tarafından yapılan meta analizi çalışmasıdır. Buna göre de, iş güvencesizliği arttıkça insanların psikolojik sağlıkları da olumsuz etkilenmektedir (Chengve Chang, 2008: 286).

İş güvencesizliği algısının psikolojik sağlığı etkilediği bulgusu derinleştirildiğinde temel olarak iş güvencesizliğinin işgörenlerinin psikolojik olarak “iyi olma hali”ni olumsuz etkilediği görülmektedir. Çünkü iş güvencesizliği kişinin kendisi üzerindeki kontrol inancını ve geleceğin öngörülebilir olduğu duygusunu azaltmaktadır (De Witte, 1999: 156 ve 172). Yazında psikolojik olarak “iyi olma hali”, kişinin ruhsal sağlığı, mutluluğu ve iş ve yaşam memnuniyeti gibi pek çok duygusal ve bilişsel durumu içeren bir şemsiye kavram olarak tanımlanmaktadır. Bu iyi olma halinin bozulması da endişe ve depresyon derecesinin, özgüven eksikliğinin, faydasızlık duygusunun ve kişinin kendisiyle ve çevresiyle olan tatminsizliğinin artmasıyla sonuçlanabilmektedir (Wichert, 2005: 92). İyi olma halini bozan etkenlerden biri de bahsedildiği üzere iş güvencesizliğidir. İngiltere’de 616 işçi üzerinde yapılan bir araştırmada işlerinde güvencesiz hisseden işçilerin tıpkı işsizler gibi daha düşük düzeyde psikolojik iyilik hali gösterdikleri tespit edilmiştir (Burchell,1990: 21).

İyi olma halini bozan boyutları daha ayrıntılı olarak ele alan ve bu sonuçların iş güvencesizliği ile olan ilişkisini inceleyen çalışmalar da vardır. Bu bağlamda, Kunhert vd. (1989)’nin Amerikada’da iki imalat şirketinin 201 çalışanından elde ettikleri verilerinin bulgularına göre; iş güvencesizliği algısı, depresyon ve endişe düzeyinin artmasıyla pozitif ilişkilidir (Kuhnert vd, 1989: 399). Ashford v.d (1989)’nin yaptığı çalışmada da iş güvencesizliği algısının büyük ölçüde endişe ve stres ile ilişkili olduğu ortaya koyulmuştur (Ashford vd, 1989: 820). Aynı şekilde Kinnunen vd. (1999), iş güvencesizliği algısına neden olan işin çeşitli boyutlarındaki olumsuz değişmelerin, stres ve tükenmeye neden olduğunu bulmuşlardır (Kinnunen vd, 1999: 457). Bunların dışında Lim (1996), iş güvencesizliği algısının yaşam memnuniyeti ile ilişkili olduğunu (Lim, 1996: 190), Ferrie vd (2005) karamsarlık ile ilişkili olduğunu (Ferrie vd, 2005: 1596), Kalil vd (2010) de öfke, yalnızlık ve stres ile ilişkili olduğunu hatta bu psikolojik sağlık etkisinin kadınlarda daha yüksek erkekler de ise iş güvencesizliğinin daha çok fiziksel sağlık ile ilişkili olduğunu ortaya koymuşlardır (Kalil, 2010: 88).

Daha öncede belirtildiği gibi iş güvencesizliği sadece çalışanların sağlığını olumsuz etkilememekte, uzun dönemde çeşitli fiziksel sağlık sorunlarına da yol açmaktadır. Araştırmalar, iş güvencesizliğinin çalışanların fiziksel sağlığını

bozduğunu ve çeşitli somatik yakınmalarda anlamlı bir artışa yol açtığını göstermektedir (Burgard, 2009: 778). Bu bağlamda, iş güvencesizliğinin yol açtığı fiziksel sağlık sorunlarına ilişkin yapılan çalışmalarda, iş güvencesizliğinin uzun dönemde koroner kalp rahatsızlıkları, hipertansiyon ve obizite gibi çeşitli stres kaynaklı fiziksel rahatsızlıklarla ilişkili olduğu bulunmuştur. Bunun yanında, fiziksel aktiviteyi kısıtlayan, bel ağrısı, boyun ağrısı gibi kas-iskelet bozukluklarına yol açtığı ortaya koyulmuştur. Ayrıca bunlara ek olarak uykusuzluk, iştahsızlık gibi bedensel şikâyetlere yol açan gerginlik durumu ile sonuçlanabildiği de belirtilmektedir (Nella vd,2015: 2; De Witte, 2005: 2). Fakat belirtmek gerekir ki Ashford ve diğerlerinin 1989'da yapmış oldukları araştırmada iş güvencesizliği algısı ile bedensel şikâyetler arasında anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir (Ashford vd, 1989: 820). Özetle iş güvencesizliği algısı işgörenlerin psikolojik ve fiziksel sağlıklarını farklı boyutlarda etkileyebilmekte fakat bu etki kısa dönemde ve özellikle psikolojik sağlıkda daha etkili olmaktadır.

4.5.2. Tutumlar İle İlgili Sonuçlar

Tutumlar ile ilgili sonuçlar, iş güvencesizliği yaşantısından hemen sonra gelişen kısa vadeli tepkilerdir. Bu tutumlar bireylerin beklentilerini karşılamayan koşullara karşı gösterdikleri tepkiler olarak ele alınabilir (Seçer, 2007: 233). İş güvencesizliğinin etkilediği öne sürülen iş tutumlarına; iş tatmini, işe bağlılık, örgütsel tutumlara ise örgütsel bağlılık ve güven örnek verilebilir (Sverke, 2002: 244).

İş tatmini, iş güvencesizliği konusunda yapılan araştırmalarda sıklıkla incelenen tutumsal sonuçlardan biridir. Örneğin Ashford v.d.(1989), iş tatmini ile iş güvencesizliğinin negatif ilişkili olduğu hipotezini araştırmışlar ve iş güvencesizliğinin iş tatmini azaltan bir faktör olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Ashford vd, 1989: 819). Aynı şekilde, Chirumbolo ve Areni (2005), Cheng ve Chan (2008), Kinnunen ve Natti (1994) ve Adkins vd (2001) yaptıkları çalışmalarda, iş güvencesizliğinin iş tatmini ile negatif ilişkili olduğunu ortaya koymuşlardır (Chirumbolo ve Areni, 2005: 69; Cheng ve Chan, 2008: 286; Kinnunen ve Natti, 1994: 316; Adkins, 2001: 477). Lim (1996) de diğer çalışmalarını destekleyici şekilde, iş güvencesizliği ile iş tatminsizliği arasında güçlü bir ilişki saptamıştır (Lim, 1996:

190). Chirumbolo ve Hellegren (2003) tarafından yapılan daha geniş ölçekli yapılan bir başka çalışmada da iş tatmini ile iş güvencesizliği arasındaki ilişki, Belçika, İtalya, Hollanda ve İsveç gibi Avrupa ülkelerinde araştırılmıştır. Söz konusu çalışmada, iş güvencesizliğinin tatmini ile negatif ilişkili olduğu hipotezi ileri sürülmüş ve bu hipotez, tüm ülkeler için desteklenmiştir (Chirumbolo ve Hellgren, 2003: 232).

İş güvencesizliği algısına sahip olanlarının iş tatminlerinin düşük olduğuna ilişkin bulguları Türkiye’de de görmek mümkündür. Bu bağlamda, Türkiye’de Zeytinoğlu vd. (2013)’nin hizmet kesimi çalışanları üzerinde yaptıkları bir çalışmada, güvencesiz çalışma, esnek çalışma koşulları (kısmi zamanlı ya da belirli dönemlerde zorunlu ücretsiz izinle çalışma) ve iş tatmini arasındaki ilişki incelenmiş ve bulgular; iş güvencesi ile iş tatmini arasında anlamlı bir ilişki olduğuna göstermiştir (Zeytinoğlu vd, 2013: 137). Aynı şekilde Poyraz ve Kama (2008)’nin kamu ve özel sektörden topladıkları 211 verinin sonuçlarına göre de iş güvencesi algısı ile tatmini arasında aynı yönlü bir ilişki tespit edilmiştir (Poyraz ve Kama, 2008: 156).

İş tatmini dışında, çalışanın işi ile özdeşleşme derecesini ifade eden işe bağlılık düzeyinin de işinin devamlılığına yönelik endişe duyan çalışanlarda azalacağı öne sürülmektedir. İş güvencesizliği ile işe bağlılık arasındaki ilişkiyi inceleyen pek fazla çalışma yoktur. Bu konuda az sayıda yapılan çalışmada da iş güvencesizliği ile işe bağlılığın ters yönlü ilişkili olduğuna dair bulgular elde edilmiştir (Seçer, 2007: 236-237).

Örgütsel boyutta ise iş güvencesizliği algısı ile ilişkili olduğu düşünülen tutumlardan biri örgütsel bağlılık diğeri ise güvendir. Örgütsel bağlılık, bireyin örgüte olan duygusal bağlanma ve sadakat düzeyi olarak açıklanmaktadır (Meyer ve Allen, 1990: 14). Örgütsel bağlılığın örgütün belli olumlu özellikleri sayesinde kazanıldığı düşünülürse, çalıştığı kurumun iş güvencesi sağlamadığını düşünen ve iş güvencesizliği algısı içinde olan çalışanların örgüte olan bağlılıklarının azalacağı düşünülebilir. Kısaca, iş güvencesizliğine tepki olarak işgören, örgütsel bağlılığını azaltabilecektir. Yazında bu bulguyu destekleyici çalışmalar oldukça fazladır.

Ashford vd (1989) yaptıkları araştırmada, iş güvencesizliği algısı ile örgütsel bağlılık ve örgüte olan güvenin ters yönlü ilişkili olduğunu öne sürmüşlerdir. Araştırmacılara göre işini kaybetme endişesi duyan çalışanlar yesi oldukları örgüte gvenebileceklerine dair inançlarını yitirirler. Buna bağlı olarak bu gibi çalışanların örgütsel bağlılık düzeyleri azalacaktır (Ashford vd, 1989: 808). Kinnunen ve Natti (1994), Arsmrong-Strassen (1993), Cheng ve Cahng (2008) ve Yousef (1998)'nin yaptıkları çalışmalarda ve Chirumbolo ve Hellgren (2003)'nin Belçika İtalya ve Hollanda özelinde elde ettikleri bulgularda örgütsel bağlılığın iş güvencesizliği ile olumsuz yönde güçlü bir ilişkisinin olduğu ortaya koyulmuştur (Armstrong-Stassen, 1993: 201; Cheng ve Cahng, 2008: 286; Yousef, 1998: 192; Kinnunen ve Natti, 1994: 316). Ayrıca, Akpan(2013), Nijerya'daki akademisyenler üzerinde yaptığı çalışmada örgütsel bağlılığı sağlamada iş güvencesinin etkili olduğunu bulmuştur. (Akpan, 2013: 89). Görüldüğü üzere, iş güvencesizliğine maruz kalan çalışanlar, tepkilerini örgüte olan bağlılıklarını azaltarak cevap vermektedirler.

Fakat belirtmek gerekir ki, iş güvencesizliğinin örgütsel bağlılığı azalttığı yönündeki bulguyu desteklemeyen çalışmalarda vardır. Kinnunen vd. (2000), iş güvencesizliği ile örgütsel bağlılık arasındaki ilişkiyi inceledikleri boylamsal araştırmalarında, iş güvencesizliği düzeyi arttığında örgütsel bağlılık da artmıştır. Bunun sebebi olarak da istihdam olanakları sınırlı olan çalışanların, iş güvencesizliği durumunda var olan işlerine ve örgütlerine daha sıkı bağlanabileceği ileri sürülmektedir. Bu nedenle algılanan iş güvencesizliği ve sonuçlarının işgücü piyasası güvencesi ile ilişkili olduğu belirtilmektedir (Kinnunen vd, 2000: 457). Kısaca, işgücü piyasası güvencesizliği durumunda, mevcut işin önemi artacaktır.

4.5.3. Davranışsal Sonuçlar

Davranışsal sonuçlar, bir stres yaratıcıya olan tepkilerin ortaya çıkardığı davranışlardır. Bir stres yaratıcı etken olarak iş güvencesizliği ele alındığında, iş güvencesizliğinin farklı davranışsal tepkilere yol açtığı görülmektedir (Sverke vd, 2006: 12). Çalışma hayatı içinde bireyler, iş güvencesizliği gibi stres yaratıcı bir sorun ile karşılaştıklarında, bununla mücadele etme de çeşitli alternatifler kullanabilirler.

Daha önce de belirtildiği gibi iş güvencesizliğinin davranışsal sonuçları yazında daha çok işten ayrılma niyeti ve performans açısından irdelenmektedir. Bunun dışında Klandermans vd(1991) ise iş güvencesizliği sonucunda kaçınma (iş durumundan uzaklaşma, inkar etme), bireysel eylem (başka istihdam olanaklarını arama) ve toplu eylemler (grevler ve benzeri eylemler) olmak üzere üç farklı strateji olduğunu dile getirmiştir (Aktaran: Seçer, 2007: 242-243). Bu çalışmada ise iş güvencesizliğinin davranışsal sonuçları birey açısından Hirschman (1970)'nın "*Exit, Voice and Neglect: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*" adlı kitabında kullandığı, İşten Ayrılma (Exit), Sesini Yükseltme (Voice), Sadakat (Loyalty) tepkilerine dayandırılmıştır (Hirschman, 1970).

Hirschman (1970) kitabında, çeşitli aktörlerin çeşitli kurumsal düzenlemeler içindeki tatminsizlik yaratan koşullara nasıl tepkiler verebileceğini anlamak için bir çerçeve sunmuştur. Her ne kadar Hirschman'nın iddiası temelde örgütlerin düşüş gösterdiklerindeki tepkilerini açıklamak için geliştirilmiş olsa da endüstri ilişkileri araştırmaları kuşkusuz bu temel çerçeveden faydalalanabilirler. Hirschmanın sonucu, tatminsizlik yaratan istihdam koşullarını gösterebilir zaten Hirschman'nın sonucu geniş ölçüde bireysel tepkileri belirlemede ve anlamada kullanılmak üzere genişletilmiştir (Sverke ve Hellgren, 2001: 170). Bu çerçeveye göre bireyler, iş güvencesizliği gibi memnuniyetsizlik yaratan istihdam koşullarına, işten ayrılarak (Exit), sorunu düzeltmek için kuşkularını dile getirip ses çıkararak (Voice) ya da örgüte olan sadakatlerini (Loyalty) değiştirerek cevap verebilirler (Sverke ve Goslinga, 2003: 243).

Bununla birlikte ilerleyen yıllarda yapılan çalışmalar sonucunda Hirschman (1970) tarafından belirlenen bu üç tepkiye Kayıtsızlık (Neglect) boyutu da eklenmiştir (Rusbult vd, 1982: 1231). Rusbult vd (1982) ilk olarak bu dört tepki kategorisini romantik ilişkilerde tatminsizliğe verilen tepkiler kapsamında incelemişlerdir. Daha sonra bu dört tepki kategorisi Farrell (1983), Rusbult vd (1988), Withey ve Cooper (1989), Lee (1992), Farrell ve Rusbult (1992) Hsiung ve Lin (2009) gibi çalışmalarda iş tatminsizliğine, Sverke ve Hellgren (2001), Sverke ve Goslinga (2003), Davis-Blake vd (2003) ve Berntson vd. (2010)'nin çalışmalarında ise iş güvencesizliğine verilen tepkiler bağlamında kullanılmıştır.

Sonuç olarak, yazındaki bu çalışmalar ışığında, davranışsal boyutta; bireylerin iş güvencesizliği hissettiği durumlarda, “işten ayrılma”, “sesini yükseltme”, “sadakât” ya da “kayıtsızlık” davranışlarından hangisini göstereceği bu çalışmanın iş güvencesizliği algısının öznel boyuttaki temel hareket noktası olmuştur.

Yazında bu tepkilerden “işten ayrılma” ve “sesini yükseltme”; aktif davranışlar olarak gruplandırılırken, “sadakât” ya da “kayıtsızlık” ise pasif davranışlar olarak gruplandırılmaktadır (Rusbult vd, 1988: 601).

Şekil 5: İş Güvencesizliğine Verilen Tepkiler*



Kaynak: (Rusbult vd, 1988: 601).

Şekil 5’de görüldüğü gibi aynı zamanda “işten ayrılma” ve “kayıtsızlık” davranışları yıkıcı davranışlar iken, “sesini yükseltme” ve “sadakât” davranışları ise yapıcı davranışlar olarak ele alınmaktadır.

*İş tatminsizliğine cevaplar tipolojisinin, iş güvencesizliğine tepkiler olarak yazar tarafından düzenlenmiş halidir.

Bu çalışmada, yazındaki söz konusu aktif ve pasif davranış ayrımı temel alınmıştır. Böylece, iş güvencesizliği sonucunda ortaya koyulan “işten ayrılma” ve “sesini yükseltme” aktif davranışları “Direniş”; “sadakat” ya da “kayıtsızlık” pasif davranışları ise “Uyum” olarak adlandırılmıştır. Çünkü, “işten ayrılma” ve “sesini yükseltme” davranışı diğer tepkilere göre durumu kabullenmektense, ya işten ayrılmak gibi daha marjinal bir durum içinde olmayı ya da sesini çıkararak durumu düzeltme çabası içinde olmayı gerektiğinden, içinde “direniş” örneği barındırdığı düşünülmektedir. “Sadakat” ya da “kayıtsızlık” gibi pasif davranışlar ise adeta suya sabuna dokunmadan durumu kabullenmekten öteye gitmediği için “uyum” olarak nitelendirilmiştir.

Bu bağlamda, iş güvencesizliği algısı sonucunda bireylerin gösterebileceği düşünülen bu tepki ilk önce ayrı ayrı ele alınacak, daha sonra yazında bu dört boyutu (daha önce de belirtildiği gibi EVLN modeli) iş güvencesizliği ile ilişkilendiren araştırma bulguları tartışılacaktır.

4.5.3.1. İşten Ayrılma

“İşten ayrılma” iş güvencesizliğine tipik bir tepki olarak tanımlanmaktadır. Yapılan çalışmalar, iş güvencesinden tatmin olmayan çalışanların işinden ya da örgütünden ayrılmayı seçebileceğini ileri sürmektedirler (Sverke and Goslinga, 2003: 244).

Hirschman’ın genel çerçevesinde ayrılma; “geri çekilme ya da kapanma durumunda en acı verici durumdur” (Hirschman, 1970: 83) ve bu ayrılma durumu konumuz açısından ise; “örgütten ayrılmayı, başka bir örgüte transfer olmayı, yeni bir iş aramayı ya da işten ayrılmayı” ifade etmektedir (Rusbult vd, 1988: 601).

İşten ayrılma, Hirschman’a göre firmalar, örgütler ve devletler düşüş içine olduğunda temel alternatiftir. Örneğin tatmin olmamış bir müşteri diğer sunucuyu seçebilir, tatmin olmamış bir oy kullanıcısı başka bir siyasi partiyi destekleyebilir (Hirschman,1970: 15). Benzer şekilde, kendi mevcut pozisyonlarındaki iş güvencesi derecesinden memnun olmayan işgörenler de örgütten ya da işten ayrılmayı seçebilirler (Sverke and Hellgren, 2001: 170). Kısaca işten ayrılma davranışı, işi bırakma ve yeni bir iş aramayı içeren tepkilerdir.

Daha önce de belirtildiği gibi işten ayrılma davranışı aktif ve yıkıcı bir davranıştır. Hirschman'a göre ayrılma davranışı, sesini yükseltme davranışı başarısızlığa uğradığında son olarak başvuru olan bir reaksiyondur (Hirschman, 1970: 37).

Yazında işten ayrılma davranışının, işten ayrılma niyeti gibi farklı ölçekler kullanılarak araştırıldığı görülmektedir. Farklı ölçekler ya da aracı değişkenler kullanılarak bu yönde yapılan çalışmalara göre iş güvencesizliği, işten ayrılma eğilimini ciddi oranda artırmaktadır. Nitekim Ashford vd de 1989'daki araştırmalarında bu durumu destekleyen sonuçlar elde etmişlerdir. Araştırmacılar, iş güvencesizliği algısı ile işten ayrılma eğilimi arasında aynı yönlü bir ilişki tespit etmişlerdir (Ashford, vd, 1989: 817). Kinnunen ve Natti (1994)'de yaptıkları çalışmada, iş güvencesizliği ile işten ayrılma niyeti arasında olumlu bir ilişki bulmuşlardır. Bu çalışmaya göre de iş güvencesizliği işten ayrılma niyetini artıran bir etkidir (Kinnunen ve Natti, 1994: 316). Aynı şekilde Chirumbolo ve Hellgren (2003), iş güvencesizliği ile işten ayrılma eğiliminin pozitif yönde ilişkili olduğunu ileri sürmüşlerdir. Araştırma yapılan Belçika, İtalya, Hollanda ve İsveç'te iş güvencesizliği ile işten ayrılma eğiliminin bir açıklayıcısı olarak tespit edilmiştir (Chirumbolo ve Hellgren, 2003: 233).

Daha ayrıntılı bulgular tespit eden çalışmalar da mevcuttur. Buna göre, Hellgren vd (1999), nitel ve nicel iş güvencesizliği ile işten ayrılma eğilimi arasındaki ilişkiyi araştırmışlar ve araştırma sonucunda iş güvencesizliği ile işten ayrılma eğilimini ilişkili bulmuşlardır (Hellgren vd, 1999: 190). Demografik açıdan bakıldığında da Cheng ve Chan (2008), iş güvencesizliği durumunda gençlerin yaşlılara göre işten ayrılma eğilimlerinin daha yüksek olduğunu bulmuştur. Aynı çalışmada kıdemi daha az olanlarında da kıdemi daha fazla olanlara göre işten ayrılma niyetlerini daha yüksek olduğu yani işten daha kolay ayrıldıkları tespit edilmiştir (Cheng ve Chan, 2008: 287).

Özellikle yüksek niteliklere sahip ve yüksek performanslı çalışanların güvencesizlik kaygısı yaratan durum karşısında örgütten ilk olarak ayrılacak grup olduğu ileri sürülmektedir (Sverke vd, 2002: 246; Ashford vd, 1989: 807). Bu konuyu destekleyen King (2000)'in, beyaz yakalı çalışanlar üzerinde yaptığı araştırmada iş

güvencesizliği kaygısı arttıkça örgüte duyulan sadakatin azaldığı, örgüt yararına gönüllü ve ekstra çaba gösterme davranışı azalırken, başka bir iş arama eğiliminin arttığı sonucuna ulaşılmıştır (King, 2000: 85). Yine aynı doğrultuda Berston vd (2010) yaptığı çalışmada istihdam edilebilirlik derecesi yüksek olan çalışanların işten ayrılma niyetinin daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır (Berntson vd, 2010: 224). Aslında, mavi yakalı ve beyaz yakalı çalışanların iş güvencesizliğine tepkilerinin farklılaştığını ortaya koyan çalışmalarda tam bir netlik yoktur. Örneğin, bu konuda mavi yakalı ve daha düşük ücretle çalışanların, beyaz yakalı çalışanlara göre alternatifleri fazla olmadığı, daha fazla ekonomik belirsizlik yaşadığı bu nedenle mevcut işlerine daha fazla bağlı oldukları ve iş güvencesizliğine daha güçlü tepki verdiklerini, aynı zamanda beyaz yakalı ve daha eğitilmiş olanların da işsizliğin kötü sonuçlarından daha kolay korunduğunu ileri süren çalışmalar vardır. Bunun aksine beyaz yakalı ve daha eğitilmiş olanların bu konuda daha gergin olduğu çünkü günümüzde çalışma hayatında esneklik çok fazla olduğu için onların da tıpkı mavi yakalılar gibi iş güvencesizliği karşısında savunmasız olduğunu ileri süren çalışmalar da vardır (Sverke vd, 2002: 247-248). Fakat, belirtmek gerekir ki, çalışma hayatı içinde özellikle mevcut iş seçenekleri bulunan bireyler sorunları çözmek için girişimde bulunmak yerine işlerinde ayrılmayı tercih edebilmektedirler (Sverke and Hellgren,2001: 170). Kısaca, yazındaki çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde iş güvencesizliğinin işten ayrılma eğiliminin artması ile ilişkili olduğu söylenebilir.

Ancak yüksek işten ayrılma eğilimi her zaman işten ayrılma ve yüksek işgücü devri ile sonuçlanmamaktadır. İş güvencesizliği nedeniyle işten ayrılma eğilimi, ancak başka iş olanaklarının varlığı halinde yüksek işgücü devrine neden olmaktadır (Aktaran: Çakır, 2007: 134). Örneğin, Adkins vd (2001),’nin yaptığı çalışmada, finansal kriz yaşayan bir üniversitede çalışan akademisyenler, araştırmanın yapıldığı zaman zarfında çok sayıda üniversite de finansal kriz yaşandığı için, başka istihdam olanakları olmadığından, işten ayrılmaları düşük olmuştur (Adkins vd, 2001: 478). Destekleyici şekilde, Kinnunen vd.(2000) işsizlik yüksek olduğunda ve alternatif istihdam olanakları yetersiz olduğunda, iş güvencesizliği yaşantısının örgütsel bağlılığın artması ile sonuçlanabileceği bulgusuna ulaşmışlardır (Kinnunen vd, 2000: 457). Özetle, iş güvencesizliği ile işten ayrılma eğilimi; işgücü piyasası koşullarına

bağlı olarak yani başka bir iş bulabilme, kısa süre işsiz kalma ihtimalinin bulunduğu şartlarda daha yüksek gerçekleşebilecektir.

4.5.3.2. Sesini Yükseltme

Hirschman, “sesini yükseltme” davranışını; “uygunsuz bir durumdan kaçmaktansa her durumda onu değiştirmeye dayalı herhangi bir girişim olarak tanımlamaktadır” (Hirschman,1970: 37). Böylece “sesini yükseltme”, örgütsel bağlamda aktif ve yapıcı bir davranış olarak, sorunları üstlerle ya da iş arkadaşları ile tartışarak şartları düzeltmeye çalışmayı, sorunları çözmek için harekete geçmeyi, çözüm önermeyi, sendika gibi destekleyici örgütlerden yardım almak için çabalamayı içeren bir davranıştır (Rusbult vd, 1988: 601).

Olumsuz iş koşullarına tepki verirken işgörenlerin işten ayrılma seçeneğini seçmeden önce tatminsizlik kaynağını değiştirme girişiminde bulunmaları olasıdır. İşten ayrılmanın daha ekonomik doğasının tersi olarak ses yükseltme politik bir tepkidir. Çıkaracağı sesin ya da vereceği tepkinin boyutunu belirleyen bireylerin karakteristiğidir. Ses yükseltme, sendika üyesi olmak şeklinde de işleyebilir (Sverke and Hellgren,2001: 170). Bu konuda güvencesiz çalışanların işlerinden ayrılmak yerine işlerinden ayrılmadığı ve sendikaları aracılığıyla duruma tepki gösterdikleri, protesto ettikleri ileri sürülmektedir (Berntson vd, 2010: 217). Bu yönde Sverke and Hellgren (2001) yaptığı çalışmanın bulgularına göre de yüksek iş güvencesizliğine sahip işgörenlerin daha az güvencesizlik hissedilen iş arkadaşlarına göre küçülme uygulamalarını protesto etmeye ve onların amaçlarına katılmadaki kopuşları açıklamaya daha eğilimli olduklarını ortaya koymuştur (Sverke ve Hellgren,2001: 178). Aynı işyerinde güvenceli ve güvencesiz iki farklı istihdam şekline bağlı olarak çalışanlar söz konusu olduğunda hangi davranışın sergileneceğini araştıran bir başka çalışmaya göre ise, işyerinde güvencesiz iş sözleşmesi ile çalışanların sayısı arttığında, bu durum daha güvenceli olanların ses yükseltme davranışını etkilemiştir. Bu bulgu firmaların, geçici iş ilişkisi ile yani daha güvencesiz işgören istihdam etmelerinin, mevcut güvenceli çalışanların sendikalaşma algılarını kırmak için bir araç olarak kullanıldığı tezini doğrulamaktadır (Davis-Blake vd, 2003: 482).

Bir örgüt içinde işçiler, sesini yükseltme davranışını farklı şekillerde gösterebilirler, daha öncede belirtildiği gibi bir sendika aracılığıyla ihtiyaçlarını ve isteklerini dile getirebilirler, hatta bir sendikaya ihtiyaç duymadan direk işveren ile kendileri de sorunlarını konuşabilirler, hatta bir avukat aracılığıyla da işverene karşı haklılıklarını savunabilirler, bu nedenle ses yükseltme tepkisi çalışma ilişkileri içinde oldukça geniş bir biçimde sergilenebilmektedir (Vangel, 2011: 5). Bu bağlamda, Van Dyne vd (2003) yaptıkları çalışmada, sesini yükseltme davranışı üzerine çok boyutlu bir yapı ortaya koymuşlardır. Bu modele göre, birbirinden farklılaşan uysal (acquiescent voice), savunma içeren (defensive voice) ve toplum yararına olmak (prosocial voice) üzere üç farklı ses yükseltme davranışı vardır. Uysal içerikli ses yükseltmede, kişi boyun eğmiştir, durumu kabul eder çünkü herhangi bir şeyi değiştiremeyeceğini düşünür ve yönetim amaçlarını destekler, savunma içerikli olanda ise kişi kendini koruma iç güdüsüyle hareket eder, korku üzerine kuruludur, toplum yararına olan ses yükseltmede ise kişi kendini değil diğer herkesi düşünerek hareket eder, değişiklik yapmak için işbirliği oluşturur ve önerilerde bulunur. Elbetteki Hirschman'ın modelindeki ses yükseltme davranışı, topluma yararına olan ve savunma içerikli olan ile daha çok örtüşmektedir (Van Dyne vd, 2003: 1369). Kısaca yazında Hirshman'nın sesini yükseltme davranışı dışında farklı boyutta ses yükseltme davranışını ele alan çalışmalar vardır.

Yazında ses yükseltme davranışını etkileyen faktörleri ele alan farklı çalışmalar vardır. Örneğin Farndale vd (2011)'nin yaptıkları çalışmaya göre bireylerin ses çıkarabilme fırsatı yakalabilmesi büyük ölçüde örgütsel bağlılıkla ilişkilidir, özellikle üretim işçileri ile hat yöneticileri arasında güvene dayalı pozitif bir ilişki olduğunda, bu çok daha kolay gerçekleşecektir (Farndale vd, 2011: 123). Avery vd (2011) yaptıkları çalışmaya göre de işçilerin ses yükseltme davranışını etkileyen faktör kıdemdir. Çalışanların kıdemleri artıkça ses yükseltme davranışı azalmaktadır, kıdemi daha az olanlar içinse ses yükseltme daha önemli hale gelmektedir (Avery vd, 2011: 153). Yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde ses yükseltme davranışını bireysel ve örgütsel koşulların etkilediği görülmektedir.

Sonuç olarak sesini yükseltme davranışı, işten ayrılma davranışı gibi değişim getirecek bir tepkidir. İş güvencesizliği açısından bakıldığında sesini yükseltme, konuya ilişkin görüşebileceği ve tartışabileceği kişilerle irtibata geçmek, konuyu

sürekli dile getirerek gündemde tutmak, bir muhalif karşı duruş sergilemek, sendika üyeliği gibi bir araç ile durumu protesto etmek ya da kendi şartları içinde iş güvencesizliğiyle mücadelede farklı yolları denemeyi içermektedir.

4.5.3.3. Sadakat

“Sadakat” kavramının yapılan çalışmalarda tutum ve davranış açısından iki farklı boyutta ele alındığı görülmektedir. Hem Hirschman’ın çalışmalarında ve hem de ondan sonra yapılan çalışmalarda tek bir bakış açısı yoktur.

Hirschman (1970)’de sadakati, bireyi örgüte bağlayan çeşitli faktörlerin ürünü olarak tanımlarken, sadakatin, işten ayrılma davranışını maliyetli ve ses yükseltme davranışını da sıkıntılı hale getirdiğini ileri sürmektedir (Hirschman, 1970: 77). Hirschman bazen çalışmalarında sadakati, işten ayrılma ve ses yükseltmenin kullanımını ılımlaştırıran bir tutum olarak ele alırken bazen de bireyi örgüte bağlayan bir davranış olarak ele almaktadır. Hirschman’ın sadakat konusundaki bu ikili bakış açısı, bu konuda ondan sonra yapılan çalışmalara da yansımıştır (Vangel, 2011: 6; Withey ve Cooper, 1989: 522).

Bu bağlamda, bazı araştırmacılar sadakati tutum olarak ele alırken bazıları da ayıt edici bir davranışsal tepki olarak ele almaktadır (Saunders, 1992: 188). Leck ve Saunders (1990) ve Graham ve Keeley (1989) sadakati, işten ayrılma ve ses yükseltmeyi ılımlaştırıran bir tutum olarak ele alırken (Leck ve Saunders, 1992: 227; Graham ve Keeley, 1992: 191), Rusbult ve Zembrodt (1983), Rusbult vd.(1988) ve Withey ve Cooper (1989) ise sadakati, tatminsizliğe karşı tıpkı işten ayrılma ve ses yükseltme gibi ayrı bir davranışsal tepki olarak ele almaktadırlar. Bu çalışmada da “sadakat” kavramı davranışsal boyutta bir tepki olarak ele alınacaktır.

Yazında sadakat kavramı, işe ya da örgüte bağlılık ölçekleri kullanılarak ölçülmektedir. İş güvencesizliğinin tutumsal sonuçları bölümünde örgütsel bağlılık konusu ele alınmış ve bu konuda yapılan araştırmaların sonuçları dile getirilmiştir. Burada tekrar edilmeyecektir.

Davranışsal boyutta “sadakat” pasif bir yapıcı davranıştır. Bu boyutta olan işgörenler, çalışma koşullarının iyileşeceğini düşünürler, sessiz ve sabırlıdırlar (Rusbult vd, 1988: 601-602). İşlerine ilişkin sorunlar yaşadıklarında sorunları görmezden gelmeyi tercih ederler. Ayrıca bu bireyler sorunları çözmeye yönelik bir girişimde bulunmadıkları gibi, işten ayrılmayı da düşünmezler. Kısaca sadakat boyutunda yer alan işgörenler her ne olursa olsun “iyi bir çalışan” olarak sadakate koşulların iyileşmesini beklerler.

Bu bağlamda sadakat davranışı, daha düşük statüde ya da daha az kritik vasıftaki işgörenlerin firma içinde iş güvencesizliklerini giderme girişimindeki reaksiyonları olabilir. Bu da performans artırmak ya da örgüte yüksek bağlılık sergilemek yoluyla olabilir (Sverke ve Hellegren, 2001: 171). Bu söylemin Rusbult vd. (1988) çalışmasında doğrulandığı görülmektedir. Rusbult vd. (1988) sadakati, istihdam koşullarındaki tatmini canlandırmada ve sürdürmede davranışsal bir tepki olarak ele almışlardır. Yaptıkları çalışmanın sonuçlarına göre, sadakat davranışını iş tatmini yüksek olan işgörenlerin kullanmaya daha eğilimli oldukları bulunmuş ve hipotezleri doğrulanmıştır (Rusbult vd, 1988: 615). Kısaca Rusbult vd. sadakati örgütsel bağlılık ile ilişkilendirmişlerdir. Bu çalışmayı desteklemeyen Withey ve Cooper (1989) çalışmasına göre, yüksek sadakat davranışı içindeki bireylerin iş tatminin düşük ve örgüte bağlı olmadıkları bulunmuştur. Bu nedenle sadakat davranışının örgüte bağlılık gibi destekleyici bir etkisinin olmadığı, bu davranış içindeki bireylerin daha çok sessizliklerini koruyarak, kayıtsızlık tepkisine daha yakın oldukları ortaya koyulmuştur (Withey ve Cooper, 1989: 531-537). Özetle yapılan çalışmalarda sadakat davranışı içindeki bireyler, yaşadıkları bir tatminsizlik sonucunda sessiz bir şekilde de olsa ya örgütü destekleyici şekilde bağlılık gösterirler ya da bağlılık göstermeyip sabır içinde koşulların iyileşmesini beklerler. Sadakat tepkisi içindeki temel vurgu işgörenin sabır göstermesi üzerine kuruludur.

4.5.3.4. Kayıtsızlık

Daha önce de belirtildiği gibi “kayıtsızlık” boyutu Hirschman (1970)’nin çalışmasına dayanmamaktadır. Kayıtsızlık, Hirschman’ın çalışmasına ek olarak ilk kez Rusbult vd (1982)’nin romantik ilişkilerde tatminsizliğe verilen tepkiler çalışmasında ele alınmış daha sonra Farrell (1983)’nin çalışmasında kaygısız ve

umursamaz bir davranış olarak tanımlanmıştır (Farrell, 1983: 598). Kayıtsızlık tepkisini sadakat tepkisinden ayıran nokta; kayıtsızlıkta iyileşme olacağına dair bir umut ve bu yönde bir bekleme yoktur (Vangel, 2011: 7). Sadakat tepkisinde ise bu örgüte bağlılık göstermek şeklinde olsun ya da olmasın koşulların iyileşeceğine yönelik bir bekleme vardır.

Kayıtsızlık içinde olan birey pasiftir, tatminsizliğe yönelik yapılacak her şeyin faydasız olduğunu düşünür (Withey ve Cooper, 1989: 525). Bu boyutta yer alan bireyler işyerinde karşılaştıkları problemler karşısında sorun yokmuş gibi davranmayı tercih etme eğilimindedirler. Sorunların çözümü için herhangi bir çaba göstermedikleri gibi, koşulları daha da olumsuz hale getirecek davranışlarda bulunurlar. Örneğin, işe geç gitme, görevleri özensiz bir biçimde yerine getirme ya da işleri zamanında bitirememesi gibi davranışlar gösterilebilirler (Farrell, 1983: 598).

Yazında genel bir kanı ile kayıtsızlık tepkisinin pasif bir davranış olduğu, çabayı azalttığı ve aynı zamanda sessizlik kavramı içinde düşünülmesi gerektiğine yönelik bir eğilim vardır (Vangel, 2011: 7). Van Dyne vd (2003) yaptıkları çalışmada tıpkı ses yükseltme davranışında olduğu gibi, sessizlik olgusunun da üç boyutu olduğunu ileri sürerler; uysal (acquiescent silence), savunma içeren (defensive silence) ve toplum yararına olmak (prosocial silence) gibi. Onlara göre birey pasif olduğunda boyun eğmiştir ve uysal bir sessizlik içinde olur fakat her zaman böyle olmaz birey pro-aktif olduğunda ve korkuyor ise kendini düşünerek savunma içeren bir sessizlik davranışını gösterir yine pro-aktif ise ve daha çok işbirliğine yatkınsa toplum yararına bir sessizlik davranışı gösterebilir (Van Dyne vd, 2003: 1362-1363). Anlaşıldığı üzere, Van Dyne vd. tanımladığı uysal sessizlik (acquiescent silence) ve savunma içeren (defensive silence) sessizlik, kayıtsızlık tepkisi ile örtüşmektedir. Çünkü kayıtsızlık tepkisi içinde olan bireyler, bir umursamazlık içinde olabildikleri gibi aynı zamanda çalışma şartlarına uymayarak olumsuz davranışlar göstererek de kayıtsızlık içinde olabilmektedirler.

Yapılan çalışmalarda, kayıtsızlık tepkisinin düşük tatmin ve düşük bağlılık ile ilişkili olduğu ileri sürülmektedir (Farrell,1983: 598). Withey ve Cooper (1989)'ın yaptıkları çalışmada bu bulguyu desteklemiştir (Withey ve Cooper, 1989: 531).

Sonuç olarak yazında işten ayrılma, sesini yükseltme, sadakat ve kayıtsızlık tepkileri farklı değişkenlerle de kullanılıyor olmakla birlikte, bu çalışma özelinde olduğu gibi iş güvencesizliğine davranışsal boyutta gösterilen tepkiler olarak da ele alınmaktadır. Bu nedenle bu dört tepkinin neyi ifade ettiği açıklandıktan sonra dört tepkiyi bir arada inceleyen yani EVLN modelini ele alan çalışma bulgularına değinmek gereklidir.

EVLN modelini iş güvencesizliği ile direkt ilişkilendiren çalışmalar olduğu gibi, iş tatmini ile ilişkilendiren çalışmalar da mevcuttur. Hatta EVLN modelini iş tatminsizliğinin sonucu olarak gören çalışmalar çok daha fazladır. Bu nedenle iş güvencesizliğinin de iş tatminini etkileyen bir değişken olduğu düşünüldüğünde bu çalışma için EVLN modeli ile iş tatminini ilişkilendiren çalışmaların da yol gösterici olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda, hem EVLN modeli ile direkt iş güvencesizliği ilişkisi kuran hem de EVLN modeli ile iş tatmini ilişkisi kuran tüm çalışma bulguları ele alınacaktır.

Yazında Sverke ve Hellgren (2001), Sverke ve Goslinga (2003), Davis-Blake vd (2003) ve Berntson vd. (2010) çalışmaları, iş güvencesizliği ile EVLN tepkilerini ilişkilendirmektedirler.

Bu bağlamda, çalışanların iş güvencesizliği ile baş etmede farklı stratejiler kullanabileceğini ileri süren Sverke ve Hellegren (2001), bu farklı stratejilerin kullanılmasını sağlayan parametrelerden biri olarak sendikalı ve sendikasız olma halini ele almışlardır. Buna göre iş güvencesizliği ile başa çıkmada kullanılan EVL tepkilerinin sendikalı ya da sendikasız olma durumuna göre değişip değişmeyeceğini araştırmışlardır. Çalışmanın bulgularına göre istatistiksel olarak sendika üyeliği ile iş güvencesizliği arasında önemli bir ilişki olmadığı, sendika üyesi olanların ve olmayanların bütününde iş güvencesizliği algılarında bir fark olmadığı tespit edilmiştir (Sverke ve Hellgren, 2001: 174 ve 178). Fakat sendika üyesi olma ya da olmama durumunun farklı EVL tepkilerine yol açtığı bulunmuştur.

Sverke ve Hellgren (2001)'nin çalışması, iş güvencesizliği algısının esas olarak "işten ayrılma" ve "sesini yükseltme" boyutlarındaki başa çıkma stratejileri ile ilişkili olduğunu, ancak sadakat tepkileri ile ilişkili olmadığını göstermiştir. Bu çalışmanın verilerine göre, yüksek güvencesizlik hissettiğini belirten çalışanların daha az

güvencesizlik hissettiğini belirtenlere göre örgütten değil işlerinden ayrılmaya eğilimli olduğunu ortaya koymuştur. Bu bulgu iş güvencesizliği ile iş bırakma niyetleri arasındaki ilişkiyi destekleyen çalışmaları kısmen desteklemektedir. Aynı zamanda bu bulgu, güvencesiz çalışanların örgütü terk etmeyi kesin olarak düşünmediğini ancak bunun yerine örgüt içinde daha güvenceli bir pozisyon arayacaklarını iddia ederek önceki çalışmaları genişletmektedir (Sverke ve Hellgren, 2001: 178).

Mevcut çalışmanın en dikkate değer sonucu, sendika üyeliği ile çalışanların başa çıkma stratejileri ile ilgilidir. Sendikalı ve sendikasız çalışanlar arasında iş güvencesizliğine nasıl tepki verdiklerine ilişkin kayda değer farklılıklar tespit edilmiştir. Beklenir olanın aksine, çalışmanın sonuçları sendikasız işçilerin esas olarak “işten ayrılma” ve “sesini yükseltme” tepkilerini ortaya koyarken, sendikalı işçilerin örgüte bağlılıklarını açıklayarak iş güvencesizliği ile başa çıkmaya daha eğilimli olduklarını ortaya koymaktadır. Sendikasız işçiler örgütten ayrılmaya ve küçülme amacını kabullenmemeye sendikalı işçilerden yüksek ortalama değerler göstermiştir. Diğer taraftan sendikalı çalışanlar örgütsel bağlılık ve iş yoğunluğu tarafından işlevselleştirilen yüksek sadakat düzeyleri göstermiştir (Sverke ve Hellgren, 2001: 178).

Sverke ve Goslinga (2003) ise Belçika, İtalya, Hollanda ve İsveç'teki sendikalı işçilerin iş güvencesizliği karşısındaki EVL tepkilerini ele almışlardır. Ayrıca, bu tepkilerin temelde sendikayı ya da örgütü etkileyip etkilemediğini araştırmışlardır. Çalışmanın bulgularına göre, iş güvencesizliği temelde “işten ayrılma” ve “sadakat” tepkileri ile ilişkili iken “sesini yükseltme” tepkisi ile ilişkili değildir. Yazındaki diğer çalışmaları destekleyici şekilde İtalya, Hollanda ve İsveç'te iş güvencesizliği arttıkça örgütten ayrılma eğiliminin arttığı görülmüştür. Aynı bulgu sendika üyeliğinden ayrılma eğilimiyle de aynı yöndedir. Belçika ve İtalya'da iş güvencesizliği sendika üyeliğinden ayrılma eğilimi ile ilişkili bulunmuştur. Fakat iş güvencesizliği karşısında örgütten ayrılma eğilimi sendikadan ayrılma eğilimine göre daha yüksek oranda gerçekleşebilmektedir (Sverke ve Goslinga, 2003: 258-259).

Genel olarak kabul gören iş güvencesizliğinin işçilerin örgüte olan sadakatini azalttığı görüşü, Sverke ve Goslinga (2003)'nın çalışmasında İtalya ve Hollanda için doğrulanmıştır. Bunun aksine iş güvencesizliği ile azalan sendikal sadakat ilişkisi ise sadece İtalya için doğrulanmıştır. Ses yükseltme tepkisi açısından, iş güvencesizliği ne sendika üyeliği ne de sendikaya üye olma niyeti ile ilişkili bulunmamıştır (Sverke ve Goslinga, 2003: 257-259). Sonuç olarak yapılan çalışmada, iş güvencesizliğinin örgütlerin istihdam yapısını etkilediği, güvencesiz çalışanların örgüte olan sadakatleri azalırken işten ayrılma eğiliminin arttığı İsveç hariç diğer üç ülke için doğrulanmıştır. Fakat aynı kesin bulguyu sendika sonuçları için söylemek mümkün değildir. Hollanda ve İsveç için iş güvencesizliği sendikadan ayrılmaya yol açmamış, Belçika, Hollanda ve İsveç için iş güvencesizliği ve sendikaya olan sadakat ilişkili bulunmamıştır. Sadece İtalya'da iş güvencesizliği sendikaya olan sadakati azaltırken, sendikadan ayrılma eğilimini de artırmıştır. Bunun sebebi, İtalya'daki iş güvencesizliğinin yüksek olması olabilir. Çünkü iş güvencesizliği çalışanların temel sorunu olduğunda sendikaya ilişkin değişkenler bundan olumsuz etkilenebilmektedir. Ülkelerin kendi endüstri ilişkilerin yapısı da çalışanların iş güvencesizliği deneyimleri karşısında örgüte ya da sendikaya olan tepkilerini açıklamada alternatif olabilir. Örneğin sendikadan ayrılma eğiliminin İsveçte olmamasının sebebi sendika ve yönetim arasındaki ılımlı iklimden ve sendikalaşma oranının yüksekliğinden kaynaklı olabilir. Aynı şekilde, İtalya'nın bu karakteristiğinin sebebi görece düşük sendika üyeliği oranından ve çatışmacı endüstri ilişkilerinden kaynaklı olabilir (Sverke ve Goslinga, 2003: 260). Bu sonuçlar göstermektedir ki ülkelerin endüstri ilişkileri yapısı ve iş gücü piyasa karakteristikleri çalışanların tepkilerini şekillendirmektedir.

Davis-Blake vd (2003) ise geçici bir iş ilişkisiyle işçi çalıştırmanın (bunu standart dışı çalışma olarak adlandırmışlardır), diğer standart çalışanlar olarak tanımladıkları güvenceli çalışanların tepkilerini, işten ayrılma, sesini yükseltme ve sadakat davranışları açısından nasıl etkilediğini araştırmışlardır. Buna göre, farklı istihdam şekline bağlı olarak karışık bir iş gücü istihdam edildiğinde, standart olarak çalışanların bağlılıkları azalırken, işten ayrılma davranışı artmış, ses yükseltme ve sadakat azalmıştır. Hipotezlerindeki sendika aracılığıyla sesini yükseltme davranışının da artacağı iddiası doğrulanmamıştır. Bunu da firmaların güvencesiz

çalıştırmayı diğer güvenceli çalışanlar üzerinde bir baskı oluşturarak sendikasıylaştırma aracı olarak kullandıkları tezi ile açıklamışlardır (Davis-Blake vd, 2003: 482).

Berntson vd. (2010) ise iş güvencesizliği ile EVLN arasındaki ilişkide istihdam edilebilirliğin ılımlaştırıcı etkisini incelemiştir. Çalışmanın sonuçlarına göre iş güvencesizliği işten ayrılma, sesini çıkartma ve sadakat üzerinde etkili iken kayıtsızlık tepkisi üzerinde etkili değildir. Söz konusu çalışmaya göre, güvencesiz fakat istihdam edilebilirliği (işgücü piyasasındaki güçlerine ilişkin algıları) yüksek olan çalışanların, istihdam edilebilirliği düşük olanlara göre, işten ayrılma eğilimleri yüksek, ses yükseltme tepkileri ve sadakatleri düşüktür. Bu bulgular yazındaki bazı çalışmalarda olduğu gibi iş güvencesizliği sonucunda sadakatin azalıp işten ayrılma eğiliminin yükseleceği bulguları ile örtüşmekte, fakat iş güvencesizliği sonucunda ses yükseltme tepkisinin artacağı bulgusu ile örtüşmemektedir. Bunun sebebi de ses yükseltme tepkisi ele alınırken belirtildiği gibi yazındaki ses yükseltmenin, aktif pasif, yapıcı ve yıkıcı gibi bir çok bileşeni içinde barındıran çok boyutlu bir kavram olmasına dayandırılmaktadır. Sonuç olarak, güvencesiz fakat istihdam edilebilirliği yüksek olan çalışanlar, örgüt içindeki genel katılımlarını azaltmakta ve kendi kariyer yollarına odaklanmaktadır. Bunun sebebi de, istihdam edilebilirliği yüksek olanların başka bir örgüte geçebilme olasılıklarının daha fazla olması ve bu nedenle kendi durumlarını daha kolay kontrol edebilmeleri ve örgüt içindeki katılımlarını azaltabilmeleridir. Özetle, yüksek istihdam edilebilirliği olan çalışanlar, iş güvencesizliğini deneyimlediklerinde, örgüte değil kendi kariyerlerine yoğunlaşmakta, bu nedenle de işten ayrılmaları yüksek, ses yükseltme tepkileri ve sadakatleri düşük olmaktadır (Berntson vd, 2010: 224-225). Bununla birlikte istihdam edilebilirliği düşük fakat iş güvencesizliğinden muzdarip olanlar da örgüte bağlılık gösterebilirler (Vangel, 2011: 10).

İş güvencesizliği aynı zamanda iş tatminini azaltan bir durum olduğu için iş tatmini ile EVLN ilişkisi kuran çalışmalarda önem arz etmektedir. Bu bağlamda iş güvencesizliği ve EVLN ilişkisi kuran Farrell ve Rusbult (1992), iş tatmini yüksek olan çalışanların, sesini yükseltme ya da sadakat gibi yapıcı tepkiler gösterdiğini, iş tatmini düşük çalışanlarınsa işten ayrılma ya da kayıtsızlık gibi yıkıcı davranışları tercih ettiğini ileri sürmüşlerdir (Farrell ve Rusbult, 1992: 212).

Withey ve Cooper'ın (1989) çalışmalarında ise düşük düzeyde iş doyumunun, sadakat, kayıtsızlık ve işten ayrılma tepkilerini yordadığı gözlenmiştir. Buna karşın, iş tatminin yanı sıra iş seçeneklerinin olması da çalışanların sadakat ve kayıtsızlık tepkilerini etkilemektedir. Başka bir deyişle, daha fazla iş seçeneğine sahip olan bireyler sorun yaşadıklarında sadakat yerine, kayıtsızlık davranışında bulunmayı tercih etme eğilimindedirler. Yazarlar, yüksek iş doyumunun yalnızca sesini yükseltme tepkisini yordadığını belirtmişlerdir (Withey ve Cooper, 1989: 530-531). Withey ve Cooper (1989)'a göre, işten ayrılmayı seçmeyen bir işgörenin aslında üç değil iki seçeneği kalır ya durumu düzeltmek için çalışır ya da sessiz kalır ki bu durumdada aslında sadakat davranışı kayıtsızlık davranışını gölgeler (Withey ve Cooper, 1989: 536).

Hsiung ve Lin (2009)'de yaptıkları çalışmada, iş tatmini ile işten ayrılma ve kayıtsızlık tepkileri arasında "U" şeklinde bir ilişkiye dikkat çekmişlerdir. Başka bir deyişle, onlara göre hem yüksek hem de düşük iş tatmini, kayıtsızlık ve işten ayrılma tepkilerinin tercih edilme olasılığını arttırmaktadır (Hsiung ve Lin, 2009: 32).

Görüldüğü üzere hem iş güvencesizliğinin hem de iş tatmininin EVLN üzerindeki etkisini araştıran çalışmaların bu dört tepki açısından farklılaştığı görülmektedir. Çünkü örnekleme etkileyen pek çok aracı değişken söz konusu olabilmektedir. Mikro düzeyde çalışanların çalıştıkları örgütsel koşullar, kişilik özellikleri tepkilerini etkileyebilirken, makro düzeyde araştırmanın yürütüldüğü ülke özelindeki işgücü piyasası koşulları, endüstri ilişkileri özellikleri ve ekonomik koşullar etkili olabilmektedir. Bu nedenle yazındaki bulgulardan tek genel bir sonuç ya da EVLN açısından tek bir davranışın belirleyiciliğinden bahsedilememektedir.

Bu bölümde, çalışmaya dayanak oluşturan kuramsal çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, kamu çalışma ilişkilerinin temel yapı taşı olan kamu personelinin, sınıf kuramındaki yeri ve kamu emek süreci tartışılmış böylece kamu çalışma ilişkilerinin özgünlüğü ortaya koyulmuştur. Ayrıca bu bölümde, çalışmanın bütününe yansıtacak olan nesnel-öznel iş güvencesizliği ayrımının sınırları belirlenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise kamu emek sürecinin dönüşümü tartışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU EMEK SÜRECİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Kamu emek sürecinin yeniden yapılanmasında Esneklik, Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ve Kamu Personel Reformu yeni düzene eşlik eden temel paradigmalardır. Bu paradigmalardan hizmet ettiği yaklaşım ise geleneksel kamu yönetimi anlayışından öte “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yönetişim” olarak ifade edilen yeni yaklaşımlardır. Bu süreç, isim değişiminin çok ötesindedir. Eski sisteminin temel düzenini değiştirmekle kalmayıp temel anlayıştan kopmalara sebep olmuştur.

Yaşanan değişimin ve dönüşümün, birbirini etkileyen bir döngü içinde kamu hizmetinden kamu personeline kadar kamu emek sürecinin bütün yapı taşlarını etkilediğini söylemek mümkündür. Bu nedenle, bu bölümde ilk olarak “kamu” olarak atfedilmenin temel gereği olan kamu hizmeti ve kamu hizmetinin değişimi ve dönüşümü irdelenecektir. Daha sonra bu yeni süreci yapılandıran yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımları ile bu yaklaşımların ruhuna uygun yeni denetim teknikleri ele alınacaktır. Yeni düzenin nasıl bir kamu personeli yarattığı ya da nasıl bir kamu işgücüne ihtiyaç duyduğu da Türkiye özelinde tartışılacaktır.

1. KAMU HİZMETİ

1.1. Kamu Hizmetinin Anlamı

Kamu emek süreci içerisinde insan eylemi olarak tanımlanmış olan kamu hizmeti, kamu emek sürecinin temel noktasını oluşturmaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetini tanımlamak kamu hizmetinin yürütücülerini ve yaptıkları işleri anlamayı kolaylaştırırken, kamu hizmetlerindeki değişimi irdelemek de kamu emek sürecindeki dönüşümü anlamayı kolaylaştıracaktır.

Kamu hizmetine ilişkin yazına bakıldığında kamu hizmetini tanımlamanın oldukça güç olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü yaşanan gelişmeler, kamu hizmetini anlam ve içerik olarak daha karmaşık bir hale getirmiştir. Bundan kastedilen kamu hizmetinin sınırlarını belirlemenin çok da kolay olmadığı gerçeğidir. Her şey

rağmen, günümüzde oldukça değişime uğrasa da ilk olarak kamu hizmetinin klasik olması gereken şekilde tanımı yapılmaya ve özellikleri belirlenmeye çalışılacaktır.

Kamu hizmetinin tanımını yapmadaki güçlük idare hukuku yazınında bir Fransız hukukçusu D. Truchet'in şu ifadeleri ile aktarılmaktadır: kimse kamu hizmeti için tartışmasız bir tanım verememektedir, çünkü yasa koyucunun tanımlama endişesi olmamış, yargıçlar değerlendirme serbestliklerini kaybetmemek için tanımlamak istememişler, öğreti ise bütün çabalarına rağmen bunu başaramamıştır (Tan,1991: 234). Gerçekten yıllar önce ele alınan bu ifadenin hala geçerliliğini koruduğu görülmektedir.

Kamu hizmetini tanımlamanın güçlüğü aynı zamanda iktisattan siyasete ve felsefeye kadar farklı disiplinlerin de kamu hizmetine değişik yaklaşımlarının olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmada kamu hizmeti tanımlamalarına yüklenen anlamlar ele alınarak, kamu hizmetinde yaşanan değişimi ve dönüşümü ortaya koyabilmek amaçlanmaktadır.

Liberal bir bakış açısıyla yaklaşıldığında oldukça dar bir kamu hizmeti alanı söz konusu iken, sosyalist bir yaklaşımla hemen her toplumsal faaliyeti kamu hizmeti kategorisinde ele almak mümkün olabilmektedir (Çal, 2008: 24). Bu konuda Ozansoy, kamu hizmetleri tartışmasının Türkiye'de iki ayrı görüş etrafında sıkışıp kaldığını ifade etmekte kendisi daha yansız bir görüşü benimsemektedir (Ozansoy, 1997: 87).^{*} Ozansoy'a göre bir görüş, ulus devlet kavramının yıkımına ve uluslararası pazarın "adaleti"ne bel bağlayarak "toplumsallık" kavramını tanımayan bir piyasa arenasına kamu hizmetini emanet ederken; diğer görüş, ulus devlet anlayışı içinde şekil buluyor ve kamu hizmeti de organizmacı ve paternalist bir "kerim devlet"e emanet ediliyor. Ancak sonuç olarak her ikisi de birey ve toplumu kamu hizmeti ile ilgili sorunda "nesneleştirilen" ortak bir noktada buluşuyorlar (Ozansoy, 1997: 87). Söz konusu bakış açılarının temel argümanı farklılaştığından kamu hizmetine yükledikleri anlamda doğal olarak farklılaşıyor.

^{*} Elbette ki bu yansız tavrı eleştirilmekte ve kamu hizmeti tartışmalarının hukukçuları yansızlığa ittiği yönünde yorumlar yapılmaktadır. Bakınız: (Karahanoğulları, 2004(a): 2).

Bu bağlamda altını çizmek gerekir ki, kamu hizmeti kavramı ele alınırken, varolan toplumsal yapının kapitalist üretim biçimiyle belirlenmiş olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Kapitalist bir çerçevede, ortak ihtiyaçların karşılanması işlevinin toplumsallaştırılması, yani devlet tarafından üstlenilmesi, kapitalizm için zorunlu ve aynı zamanda çelişik bir nitelik taşır. Kamu hizmeti konusunu sorunlu kılan da bu özelliğidir. Ortak ihtiyaçların toplumsallaştırılmasının, yani devletçe kamu hizmeti olarak üstlenilmesinin sınırları ve üstlenilen alanlarda işleyiş biçimleri kapitalist ilke ile tutarlı olmak zorundadır. Bu açıklama bize kamu hizmetleri kavramının devletin iktisadi ve toplumsal alanlardaki faaliyetleriyle sıkı sıkıya bağlı olduğu bilgisini verir (Karahanoğulları, 2004(a): 3-6). İlk bölümde bahsedildiği gibi devletin pozisyonun bağımsız ya da araççı olması durumuna göre devletin sunduğu kamu hizmetin yapısı da değişecektir. Burada vurgulanan, kapitalizmin doğası gereği kamu hizmetinin çelişik bir yapısı olduğu gerçeğidir.

XIX. yüzyılın başlarında Fransa’da “Kamu Hizmeti Okulu” veya “Bordeau Öğretisi” olarak isimlendirilen, Duguit ve Jeze gibi ünlü hukukçular tarafından savunulan görüşe göre kamu hizmeti, devletin toplumun ortak gereksinmelerini karşılamak için giriştiği faaliyetlerdir (Gözübüyük ve Tan, 2011: 580).

Karahanoğulları’na göre kamu hizmetleri, toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetinin devlet tarafından, üretim ilişkileri alanının kurallarından belirli oranda bağımsız kılınarak üstlenilmesini ifade eder. Bu tanımla birlikte Karahanoğulları, Eroğul’un devletin işlevleri çalışmasından yola çıkarak, iktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti, devletin işlevleri/görevleri olarak kamu hizmeti ve devletin yarattığı işlevler olarak kamu hizmeti olarak üç farklı yaklaşımı kullanmaktadır (Karahanoğulları, 2004(a): 15-17).

Kamu hizmeti tanımı yapılırken, kamu hizmetinin asla bir mal olmadığı, kamu hizmetinin toplum olduğu, devlet olduğu vurgusu da yapılmaktadır. Kamu hizmeti devletin varlık sebebidir. Çağdaş kamu hukukunda devlet, tek amacı vatandaşlara hizmet olan bir örgüttür, başka bir amacı olamaz (Uler, 1998: 252-253).

Kamu hizmetleri konusunun, idare hukuku doktrinde devletin işlevleri bağlamında değerlendirildiği görülmektedir. Kamu hizmetleri esas olarak devletin işlevlerine denk düşer. Nitekim idare hukuku yazınında bu denklik sıklıkla vurgulanmıştır. Kamu hizmeti okulunun etkisindeki yazarların eserlerinde, kamu hizmetleri ile devletin işlevleri eşitliği açıkça benimsenmektedir. Bu eşitlik mutlak niteliktedir. Devletin kamu hizmeti niteliği taşımayan bir faaliyetinin olmayacağı kabul edilmekte; yasama, yargı ve yürütme kamu hizmetlerinden bahsedilmektedir. Devletin işlevleri eşittir kamu hizmetleri denkliği diğer yandan da mutlak olarak kabul edilmektedir. Tüm kamu hizmetleri devletin işlevlerine dahildir (Karahanoğulları, 2004(a): 7).

Bu görüş doğrultusunda devletin işlevleri olarak kamu hizmetinin neler içerdiğine bakmakta fayda vardır. Bu, Eroğul'un geliştirdiği modele değinilerek yapılacaktır.

Eroğul yukarıda Karahanoğulları'nın yaptığı ayırmda da değinildiği gibi devletin işlevleri konusunda üçlü bir ayırım yapmıştır. Ona göre devlet, toplumsal yaşamın her alanında, iktisadi, siyasal ve ideolojik alanlarda hareket etmek zorundadır. Biraz daha ayrıntılı olarak ele alınırsa, birinci yani iktisadi işlevinde devlet, üretim güçlerinin varlık ve gelişimini sağlayacaktır. Üretim güçleri, bir yandan üretim araçlarından, öte yandan insanlardan (üreticilerden) oluştuğuna göre, devletin ilk işlevi, tüm toplumlarda üretim araçlarının ve üreticilerinin korunması ve gelişimi için gerekli koşulları sağlamak olacaktır. İkinci yani siyasal işlevinde ise devlet, üretim ilişkilerinin korunmasını ve gelişimini sağlayacaktır. Ancak sınıflı toplumlarda bu iki işlev daima çelişkili olacaktır. Üçüncü ideolojik işlev de devletin ilk iki işlevi yerine getirirken kendisinin güçlü olma isteğidir. Bu işlev sonucunda devlet, genel çıkarı, egemen sınıfa ve yönetici personelinin çıkarına hizmet etmiş olacaktır (Eroğul, 2002: 47,51,56-57,64).

Uler ise siyaset bilimi açısından Eroğul'un ayırımını, baskı kurma, kendi çıkarına hizmet ve kamuya hizmet olarak sınıflandırırken, bunlardan ilk ikisinin meşru olmadığı sadece devletin kamuya hizmet işlevinin meşru olduğunu belirtmektedir (Uler, 1998: 253). Anlaşılan o ki Uler, Eroğul'un sınıflandırmasına

benzer bir sınıflandırma yapmakla birlikte ondan daha kısıtlı bir tanımlamanın doğru olduğunu kabul etmektedir.

Grout ve Stevens'e göre ise kamu hizmeti, geniş bir vatandaş kesimi için sunulan ve piyasanın üretmeyeceği ya da eksik üreteceği mallardır. Bu nedenle devletin katılımı meşru bir zemin kazanmaktadır. Devlet bu malların sunumunda ya doğrudan üretim, ya finanse etme ya da düzenleme seçeneklerinden birini kullanılabilmektedir. Kamu sektörü kamu yönetimince kontrol edilen ve çoğu kamu hizmeti niteliğindeki ekonomik faaliyetlerdir (Grout ve Stevens, 2003: 216).

Bir başka idare hukukçusu Gözler'in tanımında ise, kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir (Gözler ve Kaplan, 2011: 297). Bu tanımda, devletin görevlendirmesi ya da denetimi altında özel kişilere de kamu hizmeti gördürülebileceği açık olarak belirtilmektedir.

Kamu hizmeti kavramı konusundaki belirsizliğe dikkat çeken Anayasa Mahkemesi'ne göre "en geniş tanımına göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Danıştay da benzer tanımlı yapmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 582).

Bu tanımlardan yola çıkarak bir hizmete kamu hizmeti olma özelliği yükleyen unsurlara değinmekte fayda vardır. Bu konuda üç unsur söz konusu olmaktadır: organik, maddi ve biçimsel unsurlar. Organik unsur; kamu hizmetinin imtiyaz usulü gibi istisnalar dışında doğrudan idarece yerine getirilmesidir. Maddi unsur, kamu hizmeti toplumun ortak gereksinmelerinin karşılanmasına yönelik faaliyetlerdir. Biçimsel unsur/hukuki rejim ise, kamu hizmetinin kamu hukukunun alanı içinde olmasıdır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 582-585).

Bununla birlikte kamu hizmetinin genel ilkeleri de kamu hizmeti tanımına anlamlar yüklemektedir. Klasik kamu hizmeti genel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür; süreklilik, değişkenlik ve uyum, eşitlik, tarafsızlık ve genel bir ilke olarak kabul edilmeyen parasızlık.* Ayrıca hemen belirtmek gerekirse, “kamu hizmetlerine egemen olması gereken bu ilkelerden hiçbirine, Türkiye’de hiçbir zaman tam anlamıyla uyulmamıştır” (Aktaran Çal, 2008: 30). Kamu hizmetinin genel ilkeler olarak ifade edilen bu ilkeleri kamu hizmetlerinin değişimi ve dönüşümü ile farklılaşmıştır, bu yeni ilkeler kamu hizmetlerindeki dönüşüm başlığında irdelenecektir.

Söz konusu geleneksel ilkelerin kamu hizmetine katkısı ise şöyledir: Süreklilik ilkesi, kamu hizmetinin karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine koşut olarak yerine getirilmesini ifade eder (Karahanoğulları, 2004(a): 190). Yani kamu hizmetinin kesintiye uğratılmaksızın yürütülmesi gerekliliğine işaret eder. Değişkenlik ve uyum ilkesi: Bu ilke süreklilik ilkesinin bir uzantısı gibi görülebilir. Bunun anlamı, kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun gereksinmelerine uyumlu bir biçimde görülmesi, teknolojik gelişmelerin dikkate alınması, hizmetin nitel ve nicel geliştirilmesidir (Gözübüyük ve Tan, 2011: 593). Eşitlik ilkesi iki yönlüdür: Bir yandan bireylerin kendi aralarındaki ilişkilerinde hukuk öznesi olarak eşit olduğunu anlattığı gibi, devletin hukuk yapısı ve uygulayıcısı olarak bireylere yansız davranması gerektiğini de ifade etmektedir (Karahanoğulları, 2004(a): 201). Tarafsızlık ilkesi ise eşitlik ilkesinin uzantısı olarak da görülür ve “ayrımcılık yapmama” ve “çoğulculuğa saygı gösterme” biçiminde iki anlama sahip olduğu kabul edilmektedir. Parasızlık ilkesi ise tartışmalı konulardır biridir. Özellikle kamu hizmetlerinden yararlananlardan bir bedel alınıp alınmayacağı, alınabilecekse hukuki niteliğinin ne olduğu tartışılan konulardır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 596-598). Parasız, bedava olma özelliğinin genel bir ilke olmadığı, ancak Anayasa ve kanunlar tarafından öngörülmesi durumunda, öngörüldüğü kamu hizmetleri için geçerli bir istisna olduğu yönünde görüşler vardır (Gözler ve Kaplan, 2011: 305). Bu nedenle çok kısaca bu konuyu ayrıntılandırmakta fayda vardır.

* Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: (Gözübüyük ve Tan, 2011: 590-59; Gözler ve Kaplan, 2011: 303-306; Karahanoğulları, 2004(a): 190-228; Çal, 2008: 30).

Anayasal bağlamda, kimi kamu hizmetlerinin (ilköğretimin bedelsizliği gibi) bedel alınmaksızın yapılacağı belirtilirken, zaman içerisinde bu ilkedan sapmalar ortaya çıkmış ve nihayet idarenin özellikle iktisadi kamu hizmetlerinde hizmetin karşılığında belli bir bedel alınmasını öngörebileceği kabul edilmeye başlanmıştır. Giderek, kimi idari kamu hizmetlerinde dahi hizmetin idarece takdir edilen belirli bir ödeme karşılığı verilmesi yaygınlaşmaya başlamıştır (dava açma harcı veya yüksek öğrenimde öğrencilere katkı payı ödeme zorunluluğu getirilmesi gibi). Kamu hizmetlerinde bir karşılık alınması durumunda dahi, bunun gelir amaçlı yapılamayacağı veya ticari esaslara göre düzenlenemeyeceği de kabul edilmektedir (Çal, 2008: 31).

Bazı kamu hizmetleri, kullanım koşulu bakımından, parasızdır. Piyasada üretilip satılan mal ve hizmetlerin tüketimi doğrudan para ödenmesi koşuluna, yani satışa bağlı olmakla birlikte kamusal mal ve hizmetlerin kullanılmasında para ödenmek zorunda olmayabilir. Kamusal mal ve hizmetlerin karşılığının alınmasının esas ve tek biçimi, kullanmanın para ödeme koşuluna bağlanması, yani satış değildir. Parasız kamu hizmetleri de karşılıksız değildir. Bunların karşılığı, muhtemelen kullanıcın da dahil olduğu kolektif vergi ödeyicileri kitlesi tarafından üstlenilmektedir. Kısaca kamu hizmetlerinde karşılıksızlık mümkün değildir (Karahanoğulları, 2004(a): 290-230). Fakat, kamu hizmetlerinin, temel nitelikleri itibariyle özel sektör kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden farkı; bu hizmetlerin genelde, adalet, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık, çevrenin korunması gibi devletin asli fonksiyonlarıyla ilgili olmaları nedeniyle her hangi bir rekabet ortamında üretilmeyip, kamu otoritesinin hizmet tekeli altında bulunmalarındır (Saran, 2001: 6-7). Kamu hizmeti açısından genel ilke olarak kabul edilmeyen parasızlık ilkesinin de anlamı ve içeriğinden günümüzde oldukça uzaklaşıldığını söylemek mümkündür.

Kısaca, “Kamu hizmeti” tanımına devletin işlevleri açısından, kamu hizmetinin ilkeleri açısından ya da liberal ya da sosyalist olarak ifade edilen görüşler açısından bakıldığında farklı anlamlar yüklenilmektedir. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın kamu hizmetlerinin kamusal alanın yapı taşı olduğu unutulmamalıdır ve kamu hizmetleri devlet tarafından birincil olarak yerine getirilmelidir. Çünkü, kamu hizmetleri rekabet ortamına taşındıkları ölçüde kamusal olma özelliğini yitirirler ve toplumsal

ihtiyaçların karşılanması toplumdaki bazı kesimlerin aleyhine kaybolurlar. Bu aleyhte durumun günümüzde gittikçe arttığı söylenebilir. Belirtmek gerekir ki, değişim sadece kamu hizmetinin tanımlanmasında değil aynı zamanda kamu hizmetlerinin görülme biçimlerindedir.

1.2. Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm ve Kamu Emek Sürecinde Değişim

Daha önce de bahsedildiği gibi, Duguit ve Jeze gibi ünlü hukukçuların savdukları, devletin toplumun ortak gereksinmelerini karşılamak için giriştiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı yönündeki görüşler tartışmalı hale gelmiştir. Çünkü yukarıda sıralanan bir hizmeti kamu hizmeti yapan özellikler artık günümüzde aranmamakta, kamu hizmetinin içeriği ve yapıcılarını değiştirerek genişlememekte, çelişkili bir hal almaktadır.

Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi bir ülkede uygulanan ekonomi politikaları, kamu hizmetinin kapsamında ve sınırlarını çizmede belirleyicidir. 1929 ekonomik buhranını takiben Keynesyen politikaların izlenmesi sonucunda 1970'li yıllara kadar devletin ekonomideki rolünün ağırlık kazandığı ve kamu hizmetlerinin bir genişleme sürecine girdiği görülmektedir. Bununla birlikte, 1970'li yıllardan itibaren gelişen ekonomik gelişmelerle, bu defa tam tersine devletin ekonomiye müdahalesinin giderek daha fazla sınırlandırılması söz konusu olmaktadır. Böylece, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinde de daralma yönünde bir eğilim görülmektedir. Bu daralma, kamu hizmeti olarak algılanan hizmetlerin artık özel sektöre bırakılması şeklinde cereyan edebildiği gibi, yine kamu tarafından yürütülmekle beraber sosyal hizmet yönünün göz ardı edilerek, faaliyetin serbest piyasa koşullarına göre yürütülmesi anlayışını da ifade edebilmektedir (Çal, 2008: 19).

Ekonomi politikalarının çeşitli sınırlayıcı etkilerle nasıl belirleyici olduğunu Türkiye özelinde de görmek mümkündür. Türkiye, 1995 yılında yürürlüğe giren GATS anlaşması kapsamında çok geniş bir hizmetler alanını 'serbestleştireceğini', yani özelleştireceğini taahhüt etmiştir. Türkiye'nin kurucu üye olarak imza attığı bu anlaşmaya göre, önce kamu hizmetleri en küçük birimine kadar bölümlere ayrılmış, sonra Dünya Ticaret Örgütüne üye olan ülkelere bu hizmetleri özelleştirmek için

belli oranlarda taahhütte bulunmaları istenmiştir. Türkiye, bu anlaşma kapsamında kamu hizmetlerinin % 46'sını piyasaya açacağını, yani özelleştireceğini taahhüt etmiştir (Kazgan, 2002: 125 ve Kılıç Öztürk, 2010: 10).

Kamu hizmetlerindeki değişimi daha önce belirtilen kamu hizmetinin niteliğindeki organik ve biçimsel unsurların yapısında görmek mümkündür. Organik ve biçimsel unsurlar birbirine bağlı olarak değişmiş ve kapsamı genişlemiştir. Öyle ki organik unsur kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi yönünde bir değişim göstermiş böylece biçimsel unsur da kamu hizmetinin kamu hukuku alanından özel hukuka doğru kaymasına sebep olmuştur.

Bu konuda Anayasa Mahkemesi de kamu hizmetlerinin hukuki rejimindeki değişimi kabul ederek “kamu hizmetleri kapsamının gerek öğretide, gerekse uygulamalarda devletçe ve öteki kamu hizmetlerince genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamında gittikçe genişlediği” gerçeğini vurgulayarak; “Devletin yalnız ülke disiplini sağlamakla görevli bulunduğu çağdaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları ile bugünkü devletin birçok iktisadi görevleri de bulunduğu çağdaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları birbirinin benzeri olamaz” hükmünde bulunmuştur. Öte yandan, Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre de “bugün artık özel hukuktakinden ayrı, kamu hukuku usulleriyle görülmesi zorunluluğu kamu hizmetinin değişmez bir karakteri ve unsuru olmaktan çıkmıştır” (Gözübüyük ve Tan, 2011: 582-584). Artık bir hukuki rejimi ifade eden kamu hizmeti kavramının belirlenmesinde, hizmeti görenin “kamu”(idare) olması koşulu, yani organik unsur zorunlu olarak aranmamakta faaliyetin kamuya yararlı nitelik taşımasına koşut olarak kamusal ayrıcalık ve yükümlülüklerin varlığı halinde geniş bir kamu hizmeti kavramı benimsenmektedir (Tan, 1991: 236). Kamu hizmetinin biçimsel niteliğindeki değişim kabul edilmekle birlikte böyle bir eğilimin yaygın hale gelmesinin yol açtığı/açacağı sonuçlar göz ardı edilmemelidir.

Kamu hizmetlerinin genel ilkelerinde de değişiklik söz konusudur. Süreklilik, eşitlik, tarafsızlık, değişkenlik ve uyum gibi temel ilkelerin yanında yeni ihtiyaç ve zorunluluklardan kaynaklanan ve temel ilkelere eklenerek onları zenginleştireceği kabul edilen kalite, seffalık, katılım, hesap verebilirlik, fayda-maliyet analizi ve

performans değerlendirme gibi yeni ilkelerin varlığı da kabul edilmektedir (Acar, 2007: 7).

Kamu hizmetlerinde yaşanan dönüşümü anlayabilmek için ilk olarak kamu hizmetinin görülme/gördürülme biçimlerine kısaca değinmekte fayda vardır. Çünkü kamu hizmetinin dönüşümünün temel noktası hizmetin yerine getirilişindedir. Günümüzde kamu hizmeti niteliğinin değiştiği çok açıktır. Sadece imtiyaza tanınan ayrıcalık artık genişlemiş ve özel kişilere gördürülen kamu hizmetlerinin sayısı artmıştır.

Mevzuata göre, kamu hizmetleri, kamu tüzel kişileri tarafından veya özel hukuk kişisi tarafından yürütülmektedir. Eğer bir kamu hizmeti, bir kamu idaresi tarafından doğrudan doğruya kendi personel ve araç gereçleri ile yerine getiriliyorsa buna emanet usulü denilmektedir (örneğin, milli savunma, ilk ve ortaöğrenim hizmetleri gibi). Ayrıca kamu hizmeti, o hizmetten sorumlu olan kamu idaresinin kurduğu diğer bir kamu tüzel kişisi bir tarafından da işletilebilmektedir (örneğin, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) gibi (Gözler ve Kaplan, 2011: 308-310).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ikinci usul, kamu hizmetinin bir özel hukuk kişisi tarafından yerine getirilmesidir. Bu da kamu hizmetlerindeki dönüşümün temel eğilimidir. İki şekilde yürütülmektedir: Birincisi tek taraflı görevlendirme (statüer görevlendirme: kamu hizmetinin kanunla veya tek yanlı idari işlemle görevlendirilen özel hukuk kişisi tarafından işletilmesi usulü), ikincisi ise sözleşmeyle görevlendirme'dir (kamu hizmetinin sözleşmeyle görevlendirilen özel hukuk kişisi tarafından işletilmesi usulü). Sözleşmeyle kamu hizmetinin gördürülmesi usulünün de kendi içinde farklı çeşitleri vardır. Bunlar, imtiyaz usulü (bir özel hukuk kişisinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletilmesidir), iltizam usulü (bir özel hukuk kişisinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kamu idaresine ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında bir kamu hizmetini kendi kar ve zararına işletmesi usulüdür), müşterek emanet usulü (bir özel hukuk kişisinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, gerçekleştirilen hasılatla endeksli bir gelir karşılığında kar ve zararı kamu idaresine ait olmak üzere,

kamu idaresi hesabına işletilmesi usulüdür) ve vekalet usulü (bu müşterek emanet usulü ile aynı olmakla birlikte, sadece vekilin ücretlendirilmesi bakımından ondan ayrılır)'dür. Ayrıca 1980'lerden sonra yeni usuller adı altında: "görevlendirme sözleşmesi", "yap-işlet-devret sözleşmesi", "yap-işlet" sözleşmesi gibi kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesinin ortaya yeni çıkmış sözleşme türleri de vardır (Gözler ve Kaplan, 2011: 311-317).

Görüldüğü üzere, yeni rasyonellik arayışı bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi uygulamalarını yaygınlaştırmaya başlamış, bu konuda bilinen klasik yöntem olan "kamu hizmeti imtiyazı" dışında yeni yöntemler arayışına girilmiştir (Tan, 1992: 307-308). Bu değişim özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerden farklı olduğunu belirtilen kamu hizmetlerinin bu farklılığına gölge düşürmektedir. Bu değişim gösteriyor ki, kamu hizmetleri tıpkı özel sektördeki gibi rekabet ortamına bırakılmış hizmetler halini almıştır.

Bu bağlamda, kamu hizmeti alanında gerçekleşen mal ve hizmet üretiminde, piyasa ile ilişkiye geçme yöntemlerindeki dönüşümler (kamu hizmetlerini, kamunun kendi örgütü, personeli ve malıyla üretmesi yerine ihalecilik, yap-işletçilik) ve tercihler (kamu hizmetini piyasaya gördürmenin ve bunun yükünü kullanıcılara yıkmanın ilke haline gelmesi) yeni kamu reformun nedenleri ve belirleyicileri arasında yer almıştır (Karahanoğulları, 2004(b): 15).

Kamu hizmetlerindeki değişim, kamu hizmetlerinin büyük ölçüde metalaşmasını sağlamış, bu durum da kamu emek sürecinin örgütlenişinde farklılıklar yaratmıştır. Bu ifadeyi daha anlaşılır kılmak için kamu hizmetlerinin yerine getiriliş yöntemlerini yukarıda belirtilen yasal mevzuat uyarınca çok daha öz bir şekilde de sınıflandırmak mümkündür: 1) hizmetin devlet eliyle görülüp, bütçeden finanse edilmesi 2) hizmetin devlet eliyle görülüp, fiyatlandırma ile finanse edilmesi 3) hizmetin özel kişiler eliyle görülüp, fiyatlandırma ile finanse edilmesi 4) hizmetin özel kişiler eliyle görülüp bütçeden/sosyal güvenlik fonlarından finanse edilmesi (hizmet satın alma yöntemi) şeklindedir. Bu yöntemler arasında hizmetin devlet eliyle görülmesi yöntemlerinde hizmet kar amacı taşımazken, hizmetin özel kişiliyle görülmesi durumunda kar amacı güdülmektedir (Ataay, 2006: 21).

Bunlardan birinci ve ikinci yöntem sosyal devletin kamu hizmeti anlayışının gereğidir. Ancak hizmetin özel kişi eliyle üretilip fiyatlandırma ile finanse edilmesi durumunda, hizmetin finansmanı kullananların ödediği bedele bağlanmakta; yurttaşlar hizmetten ancak karşılığında bir bedel ödeyerek yararlanabilmektedir. Bu durumda da “muhtaç” durumunda olan yurttaşlara belirli olanaklar sağlanması söz konusu edilebilmekle birlikte, burada artık “sosyal hak” değil, “muhtaçlar için öngörülmuş bir yardım” söz konusu olmaktadır. Kamu hizmetlerinin metalaşması, kamu hizmeti statüsündeki hizmetlerin bu kapsamdan çıkartılarak piyasa faaliyeti statüsüne kavuşturulmasıyla ve kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesiyle sağlanmaktadır (Ataay, 2006: 45 ve 22). Burada şunu belirtmek de fayda vardır. Yukarı da belirtilen kamu hizmetinin gördürülme biçimlerinin çoğu eskiden de vardı. Fakat temel eğilim haline gelmemişlerdi. Bu nedenle kamu hizmetlerinin gördürülme biçimlerindeki dönüşümden bahsederken özellikle kamu hizmetinin özel kişilerce yerine getirilmesinin temel bir eğilim halini aldığı vurgulanmaktadır.

Kısaca, kamu hizmetlerinin sunumunda ticarileşme, piyasalaştırma ve ücretlendirme yaygınlaşmaktadır. Bunu Karahanoğulları şöyle ifade etmektedir; “Günümüzde kamu hizmetlerinin bedelli olması anlayışından, ücretli olması anlayışına geçilmiştir. Kamu hizmetinin bedelinin tahsil edilmesi anlayışından kamu hizmetinin satılabilir olması anlayışına geçilince, kamu hizmetinin iyi bir gelir kaynağı olduğu görülmüştür. Artık ‘kamu hizmetlerinin kullanıcıları’ndan değil, kamu hizmetinin ‘müşterisi’nden söz edilmektedir. Günümüzdeki gelişme ise neo-liberal politikalarla birlikte ‘müşterileştirme’dir” (Karahanoğulları, 2004(a): 243-244). “Hizmetlerin fiyatlandırılması” ve “hizmetlerin yararlanın bedelini ödemesi” yaklaşımları, yurttaşları kamu hizmetleri karşısında “sosyal hak” sahibi bir “yurttaş” olmaktan çıkarıp, “hizmetin bedelini ödemek zorunda olan” bir “müşteri” konumuna sokmaktadır (Ataay, 2006: 46).

Bu görüşü destekleyen Clarke'nin çalışmasında da kamu hizmetlerinde yaşanan dönüşüm sonucunda vatandaş kavramının yerini tüketici kavramına bıraktığı ifade edilmektedir. Clarke çalışmasında tüketici ve vatandaş kavramlarının aslında geniş bir ikili farklılığa sahip olduğunu şu şekilde sıralamaktadır: “vatandaş”ı tanımlayan kelimeler, devlet, kamu, politik, kolektif, meta niteliğinin sınırlı olması, hak iken aynı sıra ile “tüketici”yi tanımlayan kelimeler ise, piyasa, özel, ekonomik,

bireysel, meta ve alışveriştir (Clarke vd, 2007: 3). Bu ayrımın sınırları keskin olmasına rağmen günümüzde vatandaş olarak tanımlanan kişilerin kamu hizmeti alma hakkı piyasanın önceliklerine bırakılarak tüketici arzusuna dönüşmektedir.

Clarke'a göre, vatandaştan tüketiciye olan bu kayma aslında çok geniş bir ayrılıklar zemininde şekil bulmaktadır. Örneğin, bu kayma devletten piyasaya, kamudan özele, kolektivizmden bireyselleşmeye, sosyal demokrat refahçılıktan, neo-liberalizme doğru olmuştur. Bu değişim sürecinin aslında temelinde neo-liberal politikalar olduğunu söylemekle birlikte Clarke, bu değişimi üç farklı yoldan ele almaktadır: tüketici ve vatandaş ilişkisini bir politik proje olarak, bir devlet projesi olarak ve de politik konular üretmenin süreci ve sorunları olarak düşünmektedir (Clarke, 2007: 242).

Kamu hizmetlerinde görülen değişimi ve dönüşümü Karahanoğulları üç kelime ile özetlemektedir: “daralma, parçalanma ve piyasaya benzetme”. Kamu hizmetleri alanında daralma, devletin daha önce bizzat içinde bulunduğu alanlardan ve dolayısı ile kamu hizmetinden çekilmesi anlamına gelmektedir. Öyle ki böyle giderse belki de devletin egemenlik ve düzen sağlama işlevinden başka kamu hizmeti kalmayacaktır. Kamu hizmetlerindeki ikinci eğilim ise kamu hizmetlerinin parçalanmasıdır. Bunun en güzel örneği de taşeronlaşmadır. Devlet, kamu hizmetleri alanından olabildiğince çekildikten sonra kalan kısmını olduğunca parçalamakta ve kendi sorumluluğundan çıkarmaktadır. Birinci eğilim olan “daralma”da devlet, kamu hizmeti alanını terk ederken, ikinci eğilim yani “parçalanma” eğiliminde ise, söz konusu mal ve hizmet üretim alanını kamu hizmeti olarak tutmayı sürdürmekte ancak, o alandaki üretimi piyasaya yaptırmaktadır. Üçüncü temel eğilim de, kamu hizmetleri alanından, daraltıldıktan, parçalandıktan ve sonra geriye ne kaldı ise kalan alanında piyasaya benzetilmesidir (Karahanoğulları, 2003: 6-7 ve Karahanoğulları, 2002: 3-4). Artık, piyasa işleyiş kurallarını kamuda görmek mümkündür. Örneğin yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı piyasa değerlerinin birçoğunu kabul etmiştir: çıkar, rekabet, girişimcilik (Denhardt ve Denhardt (2001: 398), toplam kalite, verimlilik, performansa dayalı ücret, esnek üretim, esnek istihdam gibi.

Kamu hizmetlerindeki bu değişim ve dönüşüm karşısında yeni yaklaşımların da geliştirildiği görülmektedir. Bu konuda Denhardt ve Denhardt'ın geliştirdiği “Yeni Kamu Hizmet’i yaklaşımı örnek gösterilebilir. Denhardt ve Denhardt, Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı’nı “Geleneksel Kamu Yönetimi ve “Yeni Kamu İşletmeciliği” ikilimi arasında bir üçüncü yaklaşım olarak ortaya atmıştır. Geleneksel kamu yönetiminin yukarıdan aşağıya kontrol üzerine kurulu yaklaşımı yerine, kamu görevlisinin birincil görevinin toplumu kontrol etmek değil, vatandaşa yardım etmek, onun ortak çıkarlarını korumak olduğunu belirtmektedirler. Kısaca geleneksel kamu yönetimin bakış açısından olaya yaklaşmakta ancak farklı çözüm önerileri ortaya koymaktadırlar. Örneğin kamu örgütlerinde görevlilerin “müşteri veya tüketiciye” değil, “vatandaşa” hizmet edecek biçimde örgütlenmesi gerektiğini önermektedirler (Jeroen, 2004: 467).

Yeni Kamu Hizmeti’nin kökeni hazırlayan yaklaşımlar ise: demokratik vatandaşlık teorileri, toplum ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm, post-modern kamu yönetimi olmuştur. Bu yaklaşımlar sayesinde kamu hizmeti yaklaşımı konuşulabilir hale gelmiştir. Denhardt ve Denhart’ın ortaya koyduğu kamu hizmeti yaklaşımının temel ilkeleri ise şöyledir:

- Tüketiciye değil, vatandaşa hizmet etmek,
- Kamu yararını aramak,
- Vatandaşlık girişimcilikten daha üstündür,
- Stratejik düşünmek, demokratik hareket etmek,
- Hesapverebilirlik basit bir şey değildir,
- İdare etmekten öte hizmet etmek,
- Sadece verimli değil değerli insan (Denhardt ve Denhardt, 2007: 27 ve 42-43).

Denhardt ve Denhart’, Yeni Kamu Hizmeti’nin “demokratik” ruhunun Yeni Kamu İşletmeciliği’nin “girişimci” ruhuna karşı olduğunu söylerken, geleneksel kamu yönetimini de eleştirmektedir. Yeni kamu hizmeti, güçlü ve istikrarlı bir demokrasinin ancak devletin kendisini toplumun kalbine yerleştirdiğinde, vatandaşla işbirliği yaparak sosyal sorunları çözdüğünde, hizmetleri geliştirdiğinde, toplumun

ihtiyaç ve değerleriyle uyumlu olduğunda ortaya çıkacağını iddia etmektedir (Genç, 2010: 149-153).

Burada sözü geçen “vatandaşla işbirliği” düşüncesi, yeni kamu hizmeti yaklaşımının sanki yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına oldukça eleştirel bakıp, çok daha yeni ve cazip fikirler sunduğu algısını gölgelemektedir. Çünkü aynı zamanda yeni kamu hizmeti yaklaşımına göre devlet, ilk olarak ve özellikle tüketicinin bencil, kısa dönemli çıkarlarına cevap vermemelidir. Bu yaklaşıma göre bireyler, vatandaş olarak kendi sorumluluklarının farkında olmalı ve ilgileri toplumun bütününe içermelidir. Devlet, vatandaşların ihtiyaçlarından ve çıkarlarından sorumlu olmak zorundadır. Bu bağlamda da yeni kamu hizmeti yaklaşımı, çok daha fazla insanın bir vatandaş olarak sorumluluklarını yerine getirmelerini destekleyecek yolları aramalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 63). Bu söylemlerden anlaşılan yeni kamu hizmeti yaklaşımı her ne kadar geleneksel kamu hizmeti yaklaşımı ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının olumsuz yönlerini ele alarak ve bu iki yaklaşımın karşılaştırmasını yaparak oluşturulmuş olsa da, aktif vatandaşlık anlayışını benimseyerek aslında yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının amacına daha yakın bir yaklaşım olduğu hissini uyandırmıştır. Çünkü yeni kamu hizmeti yaklaşımı bu şekilde, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde devletin rolünü piyasaya değil ama aktif vatandaşlara yükleyerek, kamu hizmetinin devletin üzerinden devredilmesinin bir başka yoluna işaret etmiştir.

Sonuç olarak kamu hizmetlerindeki temel değişim kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yaşanmaktadır. Günümüzdeki yaşanan değişimler karşısında yasa koyucular ve yürütücüler bile kamu hizmeti alanında ve niteliğinde olan bu değişimi kabul etmiş görünmektedirler. Ancak bu değişimin temel bir eğilim haline gelmesi kuşku duyulması ve endişelenilmesi gereken bir durumdur. Kamu hizmetlerinin ve bu bağlamda kamu emek sürecinin değişimi/dönüşümü bir vatandaş olarak hak talep edebilme gücünü kaybettirirken belki de sadaka bekleyen bir tüketici kitlesinin varlığına dönüşebilecektir. Çünkü yeni ortaya atılan yaklaşımlar da bile kamu hizmetinin sorumluluğunu devlete değil aktif vatandaşlara yüklediği görülmüştür. Kısaca değişen kamu hizmetine yeni tanımlar, yeni kavramlar eklenmiş ve farklı sunum alanlarına olan eğilim artmıştır.

2. KAMU EMEK SÜRECİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Kamu emek sürecinin yeniden yapılanmasında birbirini takip eden paradigma değişimlerine tanık olunmaktadır. 1980’lerde “kamu yönetimi” (public administration) yerini “yeni kamu işletmeciliği”^{*}ne (new public management) bırakırken, 1990’larda ise yeni paradigma değişiminin adı “yönetişim” (governance) olmuştur. Bu bağlamda ilk olarak yeni kamu işletmeciliği ve etkileri tartışılacak daha sonra yönetişim kavramı irdelenecektir.

2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği

Kamu yönetiminin dönüşümü ile birlikte kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına sebep olan “Yeni Kamu İşletmeciliği”^{**} yaklaşımı beraberinde kendi ruhuna uygun yönetim teknikleri ve denetim biçimlerini getirmiştir. TKY, İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY), Yalın Üretim, Performans Değerlendirme gibi yeni yönetim ve üretim teknikleri yeni kamu işletmeciliği anlayışında kendini göstermiştir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 69). İlk önce resmin görünen büyük parçası yani “Yeni Kamu İşletmeciliği ya da başka bir ifade ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı irdelenecek daha sonra uygulamaları ve sonuçları tartışılacaktır.

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), kamu sektöründeki yönetişim ve yönetim stilineki değişime ilişkin genel eğilimi tanımlamak ve 1980’ler ve 1990’larda çeşitli ülkelerde uygulanan çeşitli reformları anlatmak için kullanılan bir tanımlamadır. Yeni Zelanda ve Avustralya YKİ reformlarının yoğun olarak uygulandığı ülkeler olarak dikkati çekmişlerdir (Sahlin-Andersson, 2000: 1 ve Özer, 2012: 277). 1980’ler

* Birgül Ayman Güler, Sonay Bayramoğlu’nun doktora tezine vurgu yaparak “management”^a “İşletmecilik” yerine “işletim” demenin daha doğru olduğunu ileri sürmektedir (Güler, 2003(a): 101).

** New Public Management kavramının tam karşılığı Yeni Kamu İşletmeciliği’dir. Fakat yazın incelendiğinde zaman zaman bu kavramın yerine Yeni Kamu Yönetimi’nde kullanıldığı görülmektedir. Yazında kavrama ilişkin tartışmalar süregelmektedir. “Administration” kavramının yerine “Management” kavramının kullanılması ilgili farklı düşünceler ortaya konmaktadır. Bu tartışmalar, bu iki kavramın anlamı ve özel yönetimle kamu yönetimin farklı ve benzer yönlerinin boyutu ile ilgilidir. Yeni yönetim taraftarlarına göre işletme kavramı, yönetim kavramından daha geniş kapsamlıdır. Başka bir görüşe göre, “management”, örgütsel karar vermede rasyonel yaklaşımı ifade eder ve geleneksel olarak özel sektörlerle ilişkilidir. “Public administration” ise kamu kesiminde kullanılır. Bazı yazarlara göre ise, kamu işletmeciliği (public management) kamu yönetiminin (public administration) başka bir ad altında devam etmesinden başka bir şey değildir. (Aytıntılı bilgi için bakınız: (Al, 2007(a): 145-150) ve Ömürgöntülşen, 2003(a): 4-5). Tartışmalar bir yana, bu çalışmada “Yeni Kamu İşletmeciliği” kavramı tercih edilmiştir, çünkü bu iki kavramın da aynı anlamı ifade ettiği düşünülmektedir.

boyunca bu OECD ülkelerindeki Yeni Kamu Yönetimi'ne doğru olan değişimin merkezinde “Hesap verilebilirlikleşme” (accountingization) yer almaktadır. Bu gelişme, kamu hesap verebilirliği ve kamu yönetimi doktrinlerindeki geniş bir kaymanın parçası olarak iddia edilebilir (Hood, 1995: 93).

YKİ terimi ilk kez son dönemin yönetsel reformcularından Hood tarafından 1991 yılında kullanılmıştır. Fakat belirtmek gerekir ki, 1980-1990 yılları arasında yeni yönetsel reformlar için bu kavram kullanmamıştır (her ne kadar daha sonra içerik olarak YKİ sınıflandırılması yapılsa da). YKİ, merkezi, ulusal, siyasal-yönetsel aktörlerin, kamu sektörünün yapısını, süreçlerini ve personelini değiştirmek için kullandıkları içsel bir çaba olarak tanımlanabilir. Genel değişim sürecinin tersine, reformlar daima tartışmalı değişimleri içermektedirler (Christensen ve Laegreid, 2002: 268).

Yeni Kamu İşletmeciliği ya da YKY yaklaşımı, gerçekte salt işletmecilik yöntemlerinin kamu yönetimine uyarlanmasını içeren basit bir “operasyon” olmayıp, genel olarak yönetim sisteminin oluşturduğu alanın, dayandığı felsefenin ve işlevlerinin gözden geçirilmesini de içine alacak düzeyde geniş kapsamlı bir değişikliktir. Değişimle birlikte yeni kavramlar ortaya çıkmıştır. YKY ile özel sektördeki yönetim kavramlarının yerini kamuda yönetim kavramı almaya başlamıştır. Bu yeni kavram ile önceki geleneksel anlayıştan farklı olarak “birlikte yönetim” anlayışı hakim olmuştur. Geleneksel yönetim anlayışındaki temel inançlar ve değerler yıkılarak; örgütlerdeki merkeziyetçi, hiyerarşik yapılar, yerini adem-i merkeziyetçi ve yatay yapılara bırakmıştır. Yalın örgütlenme modeli ve esneklik ön plana çıkmış, çalışanların örgütlerde güçlendirilmesi için ekip çalışması, kademe azaltma, eğitim, bilgi ve beceri kazandırma, çalışanlar arasında ayrımların ortadan kaldırılması gibi uygulamalara yönetimde daha çok yer verilmiştir. Amaç, yönetimi daha dinamik ve üretken tutmak; geleneksel yönetim yapısının ön gördüğü kapalı örgüt ilişkisini ortadan kaldırmak ya da çevresel koşullara daha duyarlı hale getirmek şeklinde ifade edilirken (Önen, 2012: 879), arka planında çok daha derin anlamlar taşımaktadır.

Daha öncede belirtildiği gibi 1980’li ve 1990’lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür. Geleneksel yaklaşım çoğunlukla teoride ve uygulamada tartışılmıştır. Kamu yönetiminde bu yaklaşım ve disiplin önemli prestij kaybına neden olmuştur. Bundan dolayı YKİ, yeni paradigma olarak geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır (Ömürgönülşen, 1997: 518).

Bir karşılaştırma yapıldığında klasik bakış ile yeni bakış arasında oldukça önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Bundan dolayı YKİ basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. YKİ aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997: 531).

Yeni kamu işletmeciliği paradigmasını ortaya çıkaran çeşitli nedenler şöyle özetlenebilir: (1) 1970lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından 2. Dünya Savaşından itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynezyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması, (2) Vatandaşın kamu yönetiminden talep, beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikayetlerin artması, (3) Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere’de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb

uygulamaların yaygınlaşması, (4) Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması, (5) OECD, IMF (Uluslararası Para Fonu), DB (Dünya Bankası) gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset, (6) Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması; (7) 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetim anlayışının önem kazanmaya başlaması, desantralizasyon eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme (Genç, 2010: 47).

Hood'a göre ise YKY'nin ortaya çıkışında dört tür mega yönetsel akımın etkisi söz konusudur (Hood, 1991: 3): (1) Kamu harcaması ve personel alımında hükümetin büyümesini azaltmaya yönelik girişimlere ağırlık verilmesi, (2) Özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalara öncelik tanınması ve hizmetin dağıtımında "hizmette yerellik ilkesi"ni vurgulayarak temel kamu kurumlarının payının azaltılması, (3) Özellikle bilgi teknolojisi ile kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında otomasyon sisteminin geliştirilmesi, (4) Kamu işletmeciliği, siyasi planlama, karar verme ve karşılıklı hükümetler arası işbirliği gibi konularda giderek daha çok uluslar arası gündemin geliştirilmesinden ibarettir. Görüldüğü üzere Hood, daha makro bir sıralama yapmıştır.

YKİ'nin gelişim sürecine bakıldığında temelini, hükümete piyasa ve verimlilik gözüyle bakan Kamu Tercihi Teorisi'nden ve verimlilik kazancı elde etme amacı olan yönetim yaklaşımları üzerine kurulu İşletmecilik anlayışından aldığı görülmektedir (Bourgon, 2007: 13). Kamu Tercihi Teorisi, kamu kurumlarını ve bunların davranışlarını, özel şirketler gibi aynı temelde inceleyen ekonomik bir teoridir ve "fayda", "en yüksek çıktı", "arz" ve "talep" gibi kavramlar bağlamında açıklamalarını yapmaktadır (Bayraktar, 2007: 602). Kamu tercihi teorisi, refah devleti döneminde genişleyen bütçe yani artan kamu harcamalarının sermayenin karlılığı üzerindeki olumsuz etkisini ortadan kaldırmaya dolayısıyla da bütçe sürecini dönüştürmeye ve bürokrasiyi yeniden yapılandırmaya dönük bir teoridir. Bu okulun söz konusu amaçları, yönetsel bireycilik ve ekonomik insan varsayımlarına dayandırılır. Yönetsel bireyciliğe göre, tüm toplumsal varlıklar, temel olarak, bireysel aktörlerden oluşur. Bu aktörler, ekonomik insan varsayımı kapsamında, kendi bireysel çıkarlarını maksimize etmeye çalışırlar. Bürokratlar da, bir birey

olduğundan, kendi faydalarını maksimize etmek için bütçeyi büyütmüşlerdir. Kamu Tercihî Okulunun bu varsayımlarıyla, bir yandan refah devletinin tasfiyesinin kuramsal temeli oluşturulurken diğer yandan, küresel kapitalizmin kamu yönetimi yapısını meşrulaştırma görevi yerine getirilmiştir (Akbulut, 2007: 79). Yeni kamu yönetimini büyük ölçüde uygulamaya koyan sağ politikaların belirlenmesinde kamu tercihi teorisinin büyük etkisi olmuştur. Yeni sağ politikalarla uyum içinde olan bu anlayış, kamu yönetiminde rekabete dayalı, müşterilerin tercih haklarının bulunduğu, açık ve insiyatif sahibi bir yönetim anlayışının oluşmasına katkıda bulunmuştur (Al, 2007(a): 112). Kamu tercihi teorisine göre bireyler rasyonel aktörler olarak hareket ederler. Bu da bireylerin bireyci olduğunu ve rasyonel olduğu için piyasa ile ilgili her şeyi bildiği varsayımına dayanır.

Kamu tercihi teorisinin, kamu yönetimi konusundaki temel önerileri, yönetimin etkinliğini sağlamak için şeffaflaşması; her alanda fayda maliyet-analizleri yapılması; mümkün olan her alanda rekabete açılması; bürokrasinin etkinliğinin sağlanması için, ekonomik teşvik sistemi geliştirilmesi; performansa dayalı ücret farklılaşmasına gidilmesi; kamu yönetiminde maliyet ve faydanın piyasa şartlarına yaklaştırılması şeklinde özetlenebilir (Topçu, 2003: 93).

YKİ'nin ortaya çıkışındaki iki süreçten biri olan ekonomik kökenli kamu tercihi teorisi, literatürde “yeni kurumsal ekonomi” nin alt yaklaşımlarından biri olarak görülmektedir. Buna göre yazında yeni kurumsal ekonomi kavramı altında “kamu tercihi”, “vekalet”, “işlem maliyeti” ve “mülkiyet hakları” gibi teorilere yer verilmektedir (Ömürgönülşen, 2003(a): 4-5). Yeni kurumsal ekonomi, kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapan kurumsal ekonomi düşüncesidir. Yeni kurumsal ekonomi yönetsel reform doktrinlerini; tartışılabilirlik, kullanıcı tercihi, açıklık-şeffaflık ve uyarıcı yapılar üzerinde durarak incelemiştir (Hood, 1991: 4-5). Küresel kapitalizmin kuramsal inşasının yapı taşı olan Yeni Kurumsalcılık, kurumlar ve çıkarların birbirinden ayrı olmadığı ve kurumların çıkarları belirlediği varsayımlarına dayanmaktadır. Kurumların, çıkarların yanında ikinci önemli unsuru, bilgi ve güdüleme maliyetlerinden oluşan ve değişim alanlarında ortaya çıkan işlem maliyetleridir. Yeni Kurumsalcılığın, Yeni Kamu İşletmeciliğine en önemli katkısı da, ortak eylemde ortaya çıkan işlem maliyetlerinin üstesinden, sözleşme ilişkisinin tüm toplumsal/siyasal alanlara sızmasının aracı

olarak kuramsallaştırılan *principal-agent** modeliyle gelinebileceğinin öngörülmesidir. Bir başka ifadeyle, *principal-agent* modeli, nitel özellikli işlem ve varlıkların, piyasacı-işletmeci ilkelere uygun olarak maliyetlendirilmesini sağlayan bir araçtır (Akbulut, 2007: 79).

Gerçekten, yeni kurumsalcılığın yeni kamu işletmeciliğine sağladığı sözleşmecilik, YKİ düşüncesinin stratejilerinin somuta indirgenmesinde dikkati çekmektedir. Aslında bu uygulama YKİ'nin temel paradigmalarından birisi olarak kabul edilmektedir. Sözleşmecilik, kamu hizmetlerinin özel sektör sözleşmecileri tarafından yapılmasını öngörmektedir. Kamu kuruluşları bu yöntemle, daha uygun koşullar taşıyan ve uygun fiyat teklif edenler arasından seçim yapabilmektedirler. Uygulamada kamu hizmetinin bir defa bir kamu kuruluşunca verimsiz sağlandığına inanılırsa, bu hizmetin özel sektörce görülmesi için çaba harcanmaktadır. Bu süreçte hükümetler, sözleşme yaparak bir hizmeti özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara gördürmek suretiyle, sözleşme ile satın alan ve hizmeti sağlayan ayrımı yapabilmektedir. Bundan dolayı YKİ sözleşmeciliği tüm süreçlere eklemeyen bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir. Kişilerin ya da diğer kaynakların devamlı sözleşmecilik süreci ile yönetilmesini önermekte, bu sözleşmeleri sadece istihdam ilişkilerinde değil, hizmet sunumunda da amaç ve görevlerin netleştirilmesi açısından çok önemli görmektedir (Özer, 2005: 24-25). Özetle makro açıdan yeni kurumsal ekonomi ve mikro açıdan kamu tercihi teorisi, kamu alanını özel sektöre benzetme politikalarını savunmuşlar ve özel sektör araçlarını ön plana çıkarmışlardır.

YKİ'yi besleyen ikinci yaklaşım ise "işletmecilik"tir. Bu anlayış kamu sektöründe özel sektör modelli ekonomik yönetim modelinin uygulanmasını kabul etmektedir. Bu hareket; profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanmasına vurgu yapmaktadır (Hood, 1991: 6). Pollitt'e göre "İşletmecilik" ideolojisi ya da daha çok bilinen ismi ile "İşletmecilik" doğrudan ve somut sonuçları nedeniyle bir ideoloji olarak anlaşılmalıdır. Buna göre işletmeciliğin temel

* Bu ifadeye tam bir Türkçe karşılık bulunamamıştır. İlgili yazında, asil-vekil, yükleten-yüklenici gibi kimi çevirileri olsa da, bu çeviriler, söz konusu kavram çiftinin yukarıda açıkladığımız bağlamını yansıtmaktan uzak görülmektedir (Akbulut, 2007: 79).

argümanları şunlardır: verimlilik, bunun sonucunda doğan çok fonksiyonlu şirket veya devlet birimleri, bunların gerektirdiği verimlilik düşüncesiyle donatılmış işgücü, profesyonel yöneticiler, bu yöneticilere verilen yönetim hakkı'dır (Terry, 1998: 196).

Bu şekliyle söz konusu bakış açısı, performans ölçümü ve başarı için her şeyi özgür bırakma felsefesi üzerinde durmaktadır. Yönetimde neo-taylorizm ve yönetimde yeni dalga (post bürokratik yönetim, girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik bakışı) bu kapsamda değerlendirilmektedir (Ömürgönülşen, 1997: 520). Bundan dolayı YKİ 'nin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Kısaca, YKİ iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorisi) evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği de bulunmaktadır (Özer, 2005: 8). Bu bağlamda yeni ekonomi ve işletme teorisi YKİ'yi besleyen temel argümanlar olmuşlardır. Kamu yönetimi için ekonomik hedefli yaklaşımların yönetim teorisi ile bütünleşmesi sağlanmıştır.

YKİ ekonomik değer ve amaçları öncül olarak görse de, kaybeden ve karmaşık bir kavram olarak görülmekte ve kamu yönetimi reformcuları tarafından hükümetlerin kendi reform politikalarını seçebilecekleri bir "alışveriş sepeti" olarak nitelendirilmektedir. YKİ'nin temel amaçları olarak, başarmaya odaklanmış, aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce örgütlerin yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne büyük vurgu yapılması, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en üst seviyede yararlanılması, müşteri odaklı uyumlu hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması belirtilebilir (Christensen and Laegreid, 2002: 269).

YKİ, dar bir bakış açısıyla, sadece işletmecilik tekniklerinin değil değerlerinin de kamu yönetimine, hesap verilebilirlik, toplam kalite ve performans yönetimi ile şeffaflık gibi araçlarla aktarılmasının kuramsal temelini sağlayan yeni bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Belirtilen örgütlenme ve işleyiş teknikleri, yeni sermaye birikim modelinin çözümlenmesi bakımından da önemli çözümlenme araçları olarak öne çıkmaktadırlar. Çünkü, bu teknik ve değerlerin kamu yönetimine taşınması,

küresel kapitalizmin işleyişi ve yayılması ve bunun doğal sonucu olan ulusal-devlet yapılanmalarının zayıflatılması bakımından işlevseldir (Akbulut, 2007: 78).

Yeni Kamu İşletmeciliğinin yükselişini kamu yönetimi alanında son 15 yıldaki en dikkat çekici uluslar arası eğilim olarak gören Hood, yeni kamu işletmeciliğinin doktrinel parçalarını şu şekilde sıralamaktadır (Hood, 1991: 4-5):

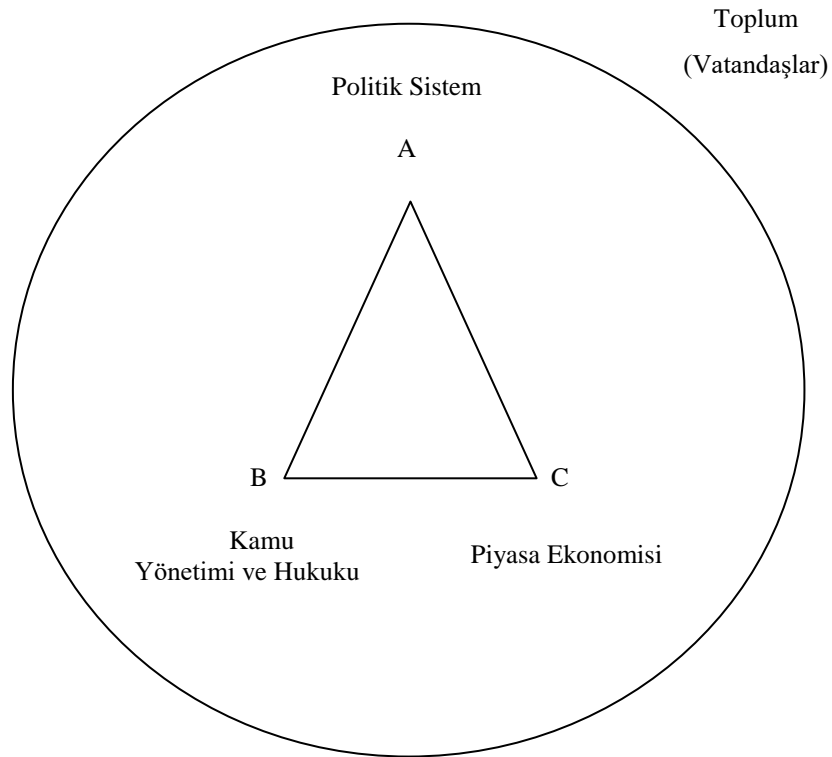
- Kamu sektöründe profesyonel yönetim,
- Performansı ölçmek ve standartları belirginleştirmek,
- Çıktı kontrolüne büyük vurgu yapmak
- Kamu sektöründe ayrışmaları ortadan kaldırmak,
- Kamu sektöründe rekabetin önünü açmak,
- Yönetim pratikleriyle ilgili özel sektör stillerine vurgu yapmak,
- Kaynak kullanımında büyük disiplin ve tasarruf sağlamak.

Bu ifadelerin ötesinde Hood bu doktrinlere hizmet etmenin anlamlarını ise şöyle ifade etmektedir: Kamu yönetiminde rekabetin önünü açmak için dönem sözleşmeciliği kullanılmalı, yönetim ile ilgili özel sektör uygulamalarını kullanmak için kiralama ve ödül sistemi gibi esnek yöntemlere yönelmeli, kaynak kullanımında disiplin için, doğrudan maliyetler düşürülmeli, işgücü emek disiplini artırılmalı, sendikalara direnç gösterilmeli, uyum maliyetleri azaltılmalı (Hood, 1991: 5). Bu söylemlerin piyasa odaklı bir kamu yönetimini ifade ettiği çok açıktır.

Aslında ülkelerin YKİ bağlamında uygulamaya koyduğu kamu yönetimi reformları yaptıkları tercihlerin bir sonucudur. YKİ yaklaşımını inceleyen öncü isimlerden Pollitt hükümetlerin ya da politikacıların kamu yönetimine ilişkin reform yapmak istediklerinde ne yapacaklarının cevabını, “uzaklaşma ve suçlama” (distancing and blaming) stratejine göre verdiklerini dile getirmektedir. Bu bağlamda Pollitt’e göre, basitçe dünyada birbiri ile etkileşimi olan üç ayağı olan bir sistem vardır. Şekil 6’ya göre bu sistem, piyasa ekonomisi ve kamu yönetimi ve hukuku sistemi ve elbetti ki bunları çevreleyen aslında bunların sınırını belirleyen toplum yani vatandaşlardan oluşmaktadır. Pollitt’e göre ülke hükümetlerinin bu sistemlerden birine ya da bir kaçına ağırlık vermeleri kamu reformlarına ilişkin stratejilerini belirleyecektir. Şekil 6’da B ayağında gösterilen kamu yönetimi ve hukuku

üzerindeki değişiklikleri içeren Pollitt'in "4M" dediği sonuçlar řu şekildedir: Ya eski düzenini yani eski kamu yönetimi özellikleri sürdürececek Pollitt buna "Sürdürme"(Maintain) diyor. Bu politikayı güden ülkeler, geleneksel kontrolleri sıkılaştıran, harcamaları kısıtlayan, yeni alımları donduran, bozulma ve çözümlere karşı kampanya yürüten ve genellikle, yönetim ve hukuk sistemini kısıtlayanlardır. "Modernleřtirme" (Modernize) dediği ikinci yaklaşımda ise kamu yönetimini modernize etme yolunu sečen ülkelerin, bütçelemede, yönetimde, muhasebede ve kullanıcılarına hizmet götürmede daha esnek ve hızlı hale gelmeyi tercih ettiğini görölmektedir. "Piyasalaştırma" (Marketize)'da ise kamu yönetimi ve hukukunda olabildiğince çok piyasa merkezli argümanlar kullanılmaktadır. Buna göre kamu örgütleri, etkinliği ve kullanıcı sorumluluğunu arttırmak için diğerleri ile rekabet etmektedir. "Modernleřtirme" ve "Piyasalaştırma" stratejilerinin iddiası esnekliği artırmaktır. "Küçültme"(Minimize) de ise mümkün olabildiğince pek çok görev piyasaya teslim edilmekte elbette ki bu da özelleştirme ve ihale yolu ile yapılmaktadır (Pollitt and Bouckaert, 2000: 172-178).

şekil 6: Uzaklaşma ve Suçlama Stratejisi



Kaynak: (Pollitt and Bouckaert, 2000: 172-178).

Pollitt'in ortaya koyduğu "4M'ler" sistemini farklı rejimler farklı zamanlarda bir ya da bir kaçını uygulayabilmektedirler. Örneğin Almanya suçlama stratejisinden kaçınmış ve direk olarak kamu yönetiminde eski özellikleri hem "sürdürme" hem de "modernleştirme"nin karışımını uygulamıştır. İngilizler ilk olarak "sürdürme" ve "modernleştirme"nin karışımını uyguladılar da 1980'lerin ortalarında tercihleri "piyasalaştırma" ve "küçültme" yönüne doğru kaymıştır. "Piyasalaştırma" ve "küçültme" stratejileri kamu yönetiminin farklılığını azaltma eğilimindedir. Avrupa Birliği (AB) Komisyonunun da "sürdürme"yi benimsediğini ancak daha sonra onlarda da "modernleştirme"ye doğru bir kaymanın olduğunu söylemek mümkündür. Avrupa'dan uzaklaşıldığında 1996'tan sonra Avustralya'nın kamu yönetiminde "piyasalaştırma" ve "küçültme"yi tercih ettiği görülmektedir (Pollitt and Bouckaert, 2000: 178-179). Türkiye değerlendirmesi yapıldığında ise ilk olarak "sürdürme" hem de "modernleştirme" çabaları söz konusu iken bunla birlikte daha çok "piyasalaştırma" ve "küçültme" stratejilerinin baskın olduğunu yani zaman zaman farklı kamu kurumları ve sektörleri için farklı uygulamaların söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Bütün ülkeler için bu tercihlerin zaman içinde değişen hükümetlerin görüşleri doğrultusunda da şekil bulduğunu göz ardı etmemek gerekir.

Fakat belirtmek gerekir ki, tüm bu düzenlemeler ve modeller, devletin/bütçenin ve kamu yönetiminin hem iç işleyişinde hem de bir bütün olarak piyasa ile olan ilişkisinde, piyasacı-işletmeci ilkelere göre yapılandırılması ve işleyişinin sağlanarak, bölünmüş üretim ve pazar yapılarının gerektirdiği ulusal ölçekli piyasaların serbestleştirilmesi ve sermaye akışkanlığı hızının artırılması bakımından işlem maliyetlerinin düşürülmesine dayanmaktadır. Yeni kamu İşletmeciliğinin tüm varsayımları, bu kapsam temelinde biçimlendirilmiştir. Böylece, bir yandan, devlet/bütçe, refah devleti döneminde büründüğü yatırımcı konumundan tamamen arındırılacak ve diğer yandan cari harcamalar, kamu görevlilerinin performans ölçümleri yoluyla işlem maliyetleri azaltılarak kısıllacaktır. Böylece, devletin işleyişi, piyasa açısından, müdahaleciliğe olanak tanımayan bir içeriğe kavuşturulacaktır (Akbulut, 2007: 82).

YKİ, özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyen bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir. Girişim kavramı, inisiyatif, risk alma, kendine güven ve sorumluluk alabilme yeteneği gibi pek çok konuyu kapsamaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu kesimi yönetiminin performansının değerlendirilmesi, kalite ve verimliliğinin artırılması için özel kesim tekniklerinden ve yöntemlerinden daha fazla yararlanılması gerekmektedir (Özer, 2005: 11).

Bu gelişmeler sonucunda son yıllarda liberasyon ve piyasa tabanlı yönetim düşüncesi kamu yönetimi alanında hakim bir yaklaşım olmaya başlamıştır (Terry, 1998: 194). YKİ'da bu yaklaşımın somut adıdır. Aslında YKİ, kamu yönetiminde postmodernizmin yansımasıdır. Bunun anlamı, postmodern döneme ait olan ancak bilimsellik, performans, kalite vb vurgusuyla kesinlik arayan ve modern öncüllerden hareket eden, ancak kendini kapitalizmin esnekliğine uyarlayabilmiş post-Fordist örgüt kuramı olmasıdır (Şener, 2007: 44).

Kısaca YKİ, özel sektörde piyasa için geliştirilen yönetim yaklaşımlarının kamu sektöründe uygulanmasını, devletin işletme gibi yönetilmesini önermektedir. 1980'lerden itibaren ülkelerin içinde buldukları ekonomik ve mali sıkıntılar, ülkelerin kamu kaynaklarını gözden geçirmelerine sebep olmuştur. Bunda özellikle DB ve IMF gibi yapılanmaların yardım edeceği ülkelere bunu temel şart olarak önermesinden kaynaklanmaktadır. Ülkelerin bu ağır şartlar altında ilk tercihleri özelleştirme, kamu personelinin sayısını azaltma ya da kamu çalışanlarının istihdamında sözleşmeyi tercih etme şeklinde olmuştur ve gün geçtikte kamu işleyişi özel sektöre benzer hale gelmiştir.

YKİ ile kamu hizmetleri ve kamu çalışanları piyasa eliyle test edilmekte, değerlendirilmekte ve denetlenmektedir. Özellikle kamu kesiminde daha düşük maliyetle daha iyi hizmet sunabilme kaygısı, piyasayı ve rekabeti önemli hale getirmektedir. Temel amaç, devlete yüklü miktarda vergi ödeyip, bunun karşılığında daha az hizmet alma sorununu aşmak; daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet oluşturmak için kamusal faaliyetleri rekabete açmak ve çözümünü piyasada aramaktır (Aktaran: Al, 2007(b): 118).

YKİ ile birlikte aynı dönemde kullanılan “optimal devlet”, “girişimci devlet”, “postmodern yönetim” gibi adlandırmalar, aynı içeriğe gönderme yapan farklı deyişlerdir. Bu nitelemeler, temel olarak refah devleti ve kalkınma yönetimine dönük yaygın eleştirilerden hareketle, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesi, piyasa dinamiklerinin öncülüğünde çalışması ve yetki - görev alanını piyasa dinamikleri ile paylaşması ilkelerinin savunması üzerine yükselmiştir (Güler, 2003 (a): 100).

YKİ’ye ister sözleşmecilik ister verimlilik anlayışı açısından bakılsın YKİ, esnek bir kamu işgücünü gerektirir. YKİ, sözleşmeye dayalı düzenlemeleri, performans yönetim sistemleri ile ilgili performans ücretleri ile geleneksel yönetimin yerini almıştır. Bu uygulamalar kamu sektörüne ve değerlerine uygun değildir. Bazı çalışmalar, bu yaklaşımların özel sektörün kendisinde de etkili olup olmadığını sorgulamıştır. 2005 yılında OECD tarafından yapılan araştırma sonucuna göre, kamu sektöründeki performans ücreti performans gelişimine katkıda bulunmamıştır (Bourgon, 2007: 15).

Yeni kamu işletmeciliğın kamu istihdamına yansımaları ise elbette ki özel sektörün baskıladığı özel sektör çalışanına benzer bir yapı kurmak yönünde olmuştur. Kısaca verimlilik ve rekabet üzerine kurgulu, sürekli performans baskısıyla çalışan esnek istihdam modelidir.

YKİ’nin hedeflerini gerçekleştirecek olanlar, kendilerinden birer iş yöneticisi (managers) olmaları beklenen kamu personelidir. Dolayısıyla, işletmecilik ideolojisi ile kamu personelinin değerlerinin piyasa mantığına göre dönüştürülmesi hedeflenmiştir. “Yönetim”e yapılan vurgunun yanı sıra, 1980’lerin sonlarından itibaren önem kazanan bir başka konu da “açık standartların belirlenmesi” ve “performans ölçümleri”dir. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de, verimlilik tartışmaları kapsamında hedeflerin belirlenmesi, performans göstergeleri, çeşitli bütçeleme biçimleri, çalışanların değerlendirilmesi, terfi sistemine göre ödeme gibi katı performans ölçümlerinin uygulanmasının verimliliği artıracığı öngörülmektedir (Güzelsarı, 2004: 97-98).

YKİ’de memurluğun klasik unsurları olan “süreklilik”, “tarafsızlık”, “güvence”, “tam zamanlılık”, “eşit pozisyonlar için eşit ücret” ve “kamu - özel sektör ayırımı” gibi ilkelerde önemli aşınmalar dikkat çekmektedir. Yeni gelişmelere paralel olarak, bazı ülkelerde kısa süreli sözleşmelerle memur istihdamı yaygınlık kazanmış ve böylece klasik memur güvencesi önemli ölçüde yıpranmıştır. Birçok ülkede performansa dayalı ücret sistemleri uygulamaya konulmuştur. Kolektif ücret sisteminin yerini kapsam dışı uygulamalar almaya başlamıştır. Kamu ve özel kesim arasındaki çizgi giderek belirsizleşmiştir. Bu ayırım, eski katılığını büyük ölçüde yitirmiştir (Tutum, 2012: 478).

Küresel gelişmelerle birlikte kamu personel rejiminde esnek istihdam yaygınlık kazanmıştır. Böylece toplu iş sözleşmeleri yerini bireyselliğe ve ücret farklılaşmasına bırakmıştır. Esnek istihdamla birlikte, kısmi zamanlı çalışma gündeme gelmekte, grup çalışması özendirilmekte, özellikle özel sektörden kamu sektörüne personel geçişi kolaylaşmakta ve çalışanların sorumluluğu artırılmaktadır (Al, 2007 (a): 276).

YKİ devleti özel sektöre benzettiği iddialarıyla eleştirilirken diğer yandan da yaşanan değişimlere ayak uydurulması gerektiği ileri sürülmekte ve yeni öneriler ortaya atılmaktadır. Bunlarda bir tanesi daha önce kamu hizmeti irdelenirken ele alınan yeni kamu hizmeti yaklaşımıdır. YKİ, özelleştirme, performans ölçümü, müşteri hizmetleri üzerinde odaklanırken Yeni kamu hizmeti yaklaşımı demokratik idealler ve haklar temelinden beslenmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 393).

Yine önerilen çıkış yollarından biri, kamu sektörünün kendine özgü doğasını göz önüne alan bir kamu işletmeciliğinin “bütünleyici kamu işletmeciliği” şeklinde revize edilmesi yönündedir. Bu yaklaşımın özü, hem kamu sektörünün kendine özgü doğasını dikkate alan hem de kamu sektörünün performans düzeyini yükseltebilecek işletmecilik unsuruna olan ihtiyacı vurgulayan bir yaklaşım olmasıdır. Ancak bu yaklaşım kamusal alanına olan tehdidi sürdüren izler taşımaktadır. Bu nedenle eğer kamu sektörünün doğası dikkate alınarak YKİ “revize” edilebilir ve kamu işletmeciliğinin özel sektör işletmeciliğinden ayıt edilmesini sağlayacak şekilde “kamusallık” unsuru üzerinde özel bir vurgu yapılabilirse, YKİ’nin dile getirdiği işletmecilik anlayışı kamu hizmetlerinin yönetilmesi ile ilgili sorunların aşılmasından

önemli bir katkı sağlayabilir (Ömürgönülşen, 2003(a): 34). Fakat böyle bir anlayış mevcut duruma kılıf bulma gibi gözükmekte kamusalılığı çözüme politikalarının ötesine geçememektedir. Bu tip bir çözüm arayışı hak temelli kamu politikalarına zarar verebilir niteliktedir.

TKY'nin kamudaki en somut örnekleri TKY ve Performans Değerlendirme Uygulamalarıdır. Bu nedenle YKİ bağlamında bu iki yönetim aracı ayrıntılı olarak süreç irdelenecektir.

2.1.1. Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları

TKY, YKİ'nin temel argümanlarından biridir ve bu popüler YKİ söylemiyle birlikte toplam kalite, kamu hizmetlerinde de benimsenmiştir. “Etkinlik” gibi “kalite” de YKİ'nin temel sloganları arasındadır ve piyasa ve müşteri odaklı yaklaşımıyla YKİ'ye hizmet etmektedir. TKY ilk olarak Amerika'da ortaya çıkmış olsa da 1950'lerde Japonya'da sihirli bir model olarak parlamış ve toplam kalite felsefesi Japonlar ile özdeşmiştir. 1970'lerde Avrupa ve Amerika'da hızla benimsen TKY, 1990'lardan itibaren kamunun hantal, verimsiz ve maliyetli görülen yönetimine çözüm olarak ileri sürülmüştür.

Farklı bakış açılarının ve görüşlerin tanımlamalarına konu olan kalite kavramı, ürün temelli, üretim temelli, müşteri temelli ya da değer temelli tanımlanabilmektedir.

TKY'nin gelişimine katkıda bulunan kişilere bakıldığında ilk olarak karşımıza Amerikalı W.Edwards Deming çıkmaktadır. Deming bir işletmedeki kalite problemlerinin çoğunda yönetimin bizzat sorumlu olduğunu belirterek çalışanları suçlamanın doğru olmadığını ortaya koymuştur. Joseph M. Juran TKY için önemli sayılan Amerikalılardan bir başkasıdır. İç ve dış müşteri ayırımını ilk kez kullanan kişidir. Ayrıca, kalite iyileştirmesi için detaylı bir program sunmuştur. Toplam çalışan katılımını vurgulayan bir başka Amerikalı ise, Armand V.Feigenbaum'dur. Toplam kalite anlayışının gelişimine katkı yapan Japonlar arasında ise ilk sırayı Kaoru Ishikawa almaktadır. Ishikawa kalite çemberleri fikrini ileri sürmüştür. Diğer isimlerde kayıp değerlere önem veren Genichi Taguchi ve adı çok bilinmeyen Shigeo Shingo olarak sıralanabilir. Son dönemdeki isimler arasında ise Philip Crosby, TKY

için davranışsal yaklaşımların altını çizerek bir başka katkı sağlamıştır (Morgan ve Murgatroyd, 1999: 37-41). TKY'yi katkılarıyla geliştiren bu kişiler, TKY'yi ilk olarak özel sektörün kurtarıcısı olarak düşünülmüşlerdir ancak TKY günümüzde artık kamuda da etkin olmaya başlayan bir süreçtir.

TKY, verimlilik artışına giden en düşük maliyetli ve en az sermaye gerektiren yollardan birisi olarak görülmektedir. TKY'nin başarılı uygulamalarının, yalnızca ürün ve hizmetlerin kalitesini yükseltmekle kalmayıp, maliyetleri de düşürücü ve müşteriye tatmin edici özellikleri, onu her türlü kurum için önemli bir teknik durumuna getirmiştir (Balcı, (2005(a): 196).

Toplam kalite yönetimi organizasyonlarda kalite'nin artırılmasını amaçlayan bir yönetim felsefesidir. Bu yönetim anlayışında hedef, müşterilerin istek ve beklentileri doğrultusunda ürün ve hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi ve verimliliğin artırılmasıdır. Toplam kalite felsefesinde kalite ve verimliliğin artırılması için çalışanların memnuniyeti, motivasyonu ve ödüllendirilmesi, performans değerlendirme ve ölçme yöntemlerinin kullanılması, organizasyondaki hataların ve yanlışların ortadan kaldırılması, ekip çalışmasına ağırlık verilmesi, stratejik planlamanın yapılması ve benzeri hedefler üzerinde durulmaktadır.

TKY'nin temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Dış uzmanların katılımı; misyon, vizyon ve yol gösterici ilkelerin önemi; üst yönetimin liderlik ve bağlılığı; örgütsel yapının değişimi; kalitenin öğrenilmesi; müşteri odaklılık; takım çalışması ve çalışanların yetkilendirilmesi; iletişim; örgütsel kültürün değiştirilmesi; kalite konusunda eğitim; örgütün iç analizinin yapılması ve süreçlerin sürekli iyileştirilmesi. Ancak bunlar arasında en önemli üçünün altını çizmek gerekmektedir: Müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme anlayışı ve süreç analizlerinin yapılmasıdır (Balcı, 2003: 331 ve Vinni, 2007: 108). Bu bağlamda TKY'yi bu özellikleri dikkate alarak önemli gören görüşlerin yanında çok daha derin anlamları olduğuna vurgu yapan ve TKY'yi esnek yönetimin bir aracı olarak gören, yeni kapitalist ideolojinin bir paradigması olarak değerlendirip kar amacını aslında gizlediğini ileri süren görüşlerin de varlığını belirtmek gerekir (Belek, 2010: 74-75).

Yazında TKY'nin kamu hizmetlerine uygulandığında kamunun yönetiminin daha etkili, daha güçlü ve daha vatandaş temelli olarak bir değişim göstereceğini

savunarak, TKY'yi YKİ'nin bir yansıması olarak gören yaklaşımlar olduğu gibi bunun tam tersi kamunun müşteri odaklı olmasının ve bu ihtiyacın karşılanmasının güçlüklerini dile getiren yaklaşımlar da vardır (Stringham, 2004: 187).

YKİ temelde özel sektör yönetim teknik ve yaklaşımlarının kamu sektörüne transfer edilmesiyle, kamu sektöründe hizmet kalitesi ve performansta yükselmeyi amaçlayan bir harekettir. Bu yeni yönetim hareketi içerisinde, özel sektör kuruluşlarında da büyük dönüşümler yaratan TKY, kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasında ve kamu hizmetleri kalitesinin artırılmasında tercih edilen yöntemlerden biri olmuştur (Aydın, 2004: 206-207).

TKY'nin kamuya yansımaları yani TKY uygulama örnekleri daha çok sağlık ve eğitim sektörlerinde olmuştur (Morgan and Murgatroyd, 1999: 63). TKY'nin uygulama örneklerini Türkiye'de de eğitim ve sağlık sektörlerinde görmek mümkündür. Bu bağlamda Türkiye'de, Milli Eğitim Bakanlığı nezdinde TKY çalışması 1999 yılında başlamış, TKY'nin ilk aşamalarında yoğun bir eğitim programı uygulanmıştır. 2004 yılının ilk ayları itibari ile 2177 okul müdürü, 871 idari personel ve 19794 eğitimci TKY eğitimi almıştır. Sağlık sektöründe ise bazı kamu hastanelerinde TKY pilot proje olarak uygulanmaktadır. Bazı hastaneler ISO 9000 kalite sertifikasını almışlardır (Yücesan Özdemir, 2013). TKY'nin temel argümanları dikkate alınarak Türkiye için bir değerlendirilme yapıldığında sadece misyon ve vizyon belirleme ve kalite standartlarının yazıya dökülme işleminden öteye gidemeyen ve bu bağlamda bürokrasiyi azaltma amacıyla yola çıkılmasına rağmen, geribildirim alma, ölçme, izleme standardizasyon ve süreç geliştirme çalışmaları, evrak düzenleme gibi iş yükünü artırmaya hizmet eden bir yapıya büründüğü görülmektedir.

Kısaca, kamu yönetimi alanında uygulanan TKY, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde "kalite" ve "müşteri" kavramını ön plana çıkartarak kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının ve bu sürecin ideolojik alt yapısının hazırlanmasının olanaklarını hazırlamaktadır. TKY, neo-liberal çerçevede tanımlanan kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde, ideolojik ve organizasyonel destek sağlamaktadır. TKY ile kamu hizmeti alıcısı durumundaki insanlar, "müşteri"ye dönüştürülmekte, daha kaliteli kamu hizmeti "müşteri

memnuniyeti” temelinde tanımlanmakta, kamu hizmeti veren kamu personeli “tüketici beklenti ve ihtiyaçlarını karşılama” temelinde müşteri odaklı ve toplam kaliteye yönelik olarak bir örgütlenme biçimine sokulmakta, bu çerçevede de, kamu personelinin hizmet kalitesi, tüm kamusal süreçler ve kamu hizmetinin niteliği bir kenara bırakılarak “performans değerlemesi” odaklı yapılmaktadır (Dikmen, 2011: 287-288).

Sonuç olarak daha önce de belirtildiği gibi YKİ’de yurttaşların tüketici olarak konumlandırılması, TKY’nin müşteri odaklı yaklaşımı olarak pekiştirilmektedir. Bu bağlamda TKY’de sıfır hata ile çalışmayı sağlayacak temel kamçılayıcı faktör de performans değerlendirmedir. Oldukça masum görünen performans değerlendirmenin arka planında ise yeni bir denetim şekli yer almaktadır. Özel sektör argümanlarından biri olan performans değerlendirmenin kamuya yansması elbette ki bir takım sakıncalar taşımakta ve dikkatli yönetilmesi gerekmektedir.

2.1.2. Performans Değerlendirme Uygulamaları

Performans değerlendirme toplam kalite yönetiminin araçlarından biridir. Performans değerlendirme toplam kaliteye, toplam kalite de genel olarak YKİ’ye hizmet ederken, bütün bu süreçlerin iç içe geçmiş bir şekilde birbirlerini besleyen yapılarının olduğunu söylemek mümkündür.

2.1.2.1. Performans Değerlendirme ve Denetim

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının iyi bir örgütsel performansın önünde engel olarak görülmesi YKİ’nin çıkış noktasıdır. Geleneksel modelde kamu yönetimi çalışanlarına sağladığı eğitimlerle ve terfilerle özel sektörün kendisini takip etmesini sağlayan bir model işveren görünümünde (Boyne vd.,1999: 408-411) iken artık bu rolünü kaybetmiştir, kendisi özel sektörü takip eder hale gelmiştir. YKİ ile örgütsel performansı sağlayan araçlardan biri bireysel performanslardır bu nedenle performans değerlendirme önem kazanmıştır. Ancak performans değerlendirme sadece bir ücretlendirme modeli değil, aynı zaman da bir denetim ve baskı aracıdır.

YKİ ile kamuda yeni denetim yaklaşımları doğmuştur, performans değerlendirme de bunlardan biridir. Bu yaklaşım süreç odaklı denetimden sonuç odaklı bir yaklaşıma doğru olan bir geçişi ifade etmektedir ve piyasa değerlerinden beslenmektedir (Al, 2007 (c): 45-61).

Denetim, bir eylemi gerçekleştirenin eylemi üzerinde yönlendirme ya da sınırlamanın var olmasıdır. Sermayeyi temsil eden üst düzey yöneticiler denetimi ellerinde tutarlar, işin düzenlenmesine ilişkin değişiklikleri gerçekleştirirler ve diğerlerinin çalışma faaliyeti üzerinde iktidarlarını kullanırlar. Bununla birlikte her ne kadar denetimi ellerinde bulduranlar açıkça üst düzey yöneticiler olsa da, onların bu süreci yaratmak ve yeniden yaratmak konusundaki özgürlükleri, kapitalist üretim ilişkileriyle sınırlandırılmıştır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 78). Aynı şekilde fakat belki de farklı sınırlamalar ile performans değerlendirme kamuda da üst düzey yöneticilerin ellerinde bulundukları gücü temsil etmektedir. Fakat YKİ anlayışı ile sadece kamuda üst düzeyin kamu çalışanını değerlendirdiği bir yapı değil kamu çalışanının etkin ve verimli çalışmasını sağlayan araçlarla bu sürecin yönetildiği bir yapı görülmektedir.

Günümüzde fiziksel bir “denetim”den öte, görünmez bir “denetim” varlığından bahsedebilir. Bunu en güzel, Burawoy’un, rızanın hüküm sürdüğü ancak baskının da dışlanmadığı “hegemonik despotizm”i örneklemektedir. TKY de bir “hegemonik despotizm” örneğidir. Bu bağlamda, artık görünmez bir baskı ile kendi kendisini denetleyen, sorumluluk sahibi, karşılaştığı sorunlar karşısında çözümler üretebilen bir işgücü talep edilmektedir.

TKY, yöneticiler tarafından belirlenen hedeflerin işçilerce de benimsenmesini sağlayarak, çalışanların örgüte bağlılıklarını ve katkılarını artırarak, performanslarını yükseltmekte ve bu şekilde üretilen mal ve hizmetlerin kalitesini artırmaktadır (Yıldırım, 2000: 277). Toplam kalite yönetiminin imalat sanayinde uygulanması, pek çok örnekte gerçekten sermaye için artan kârlılık ve düşük maliyet, müşteriler için memnuniyet ve tüketim artışı sağlamıştır. Emek gücü içinse daha yüksek denetim,

sömürü, daha uzun çalışma saatleri, örgütsüzlük ve direnişin kırılması yönünde sonuçlar ortaya çıkmıştır.*

Her ne kadar çalışanlar için vasıf düzeyinin yükseltilmesi ve işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi alanlarda iyileşmeler gerçekleşirse de TKY, bazı yöneticilerin ve yönetim danışmanlarının iddia ettiği gibi ideal bir çalışma ortamı yaratmaz. TKY uygulayan firmalar birer işçi cenneti değildir. Pek çok işçi için TKY aynı ücrete daha çok çalışmak ve artan stres anlamına gelmektedir (Yıldırım, 2000: 278).

TKY’de görülen takım performansına dayalı ücretlendirme, takımı oluşturan üyelerin tek tek performansları yerine, takım performansına göre ücret belirlenmesi uygulamasıdır. Bu tür bir ücretlendirme anlayışının, çalışanlar arasında rekabet yerine işbirliğini, yardımlaşma ve dayanışmayı özendirmediği ileri sürülmektedir. Ancak, bu ücretlendirme uygulamasının takımlar arasında kimi zaman olumsuz rekabete yol açtığı da gözlenmektedir. Burada emek açısından çok önemli olan nokta, ekipte işe gelmeyen olduğunda ekipteki diğer işçilerin daha fazla çalışarak kotayı doldurmak zorunda olması mesai arkadaşlarının birbiri üzerinde baskı oluşturmalarına yol açarak işçiler arası dayanışmayı tamamen ortadan kaldırmasıdır. Hatta bazı durumlarda ekip arkadaşlarının birbirlerine verdikleri cezalar, yönetimin verebileceklerinden daha ağır olabilmektedir. Örneğin, Meksika’da yalın üretim uygulanan bir otomobil fabrikasında bir gün önce işe gelmemiş olan bir işçi, ertesi gün çalışırken başına, üzerinde **“Bay/Bayan Kaçak(absentee)”** yazan bir bant takmak zorunda bırakılmıştır (Ansal, 1996: 21). Bu yapı TKY’nin bir baskı aracı olduğu ancak baskının şekil değiştirdiği bir durumu örneklemektedir.

2.1.2.2. Performans Değerlendirme Sorunları ve Uygulama Örnekleri

Performans değerlendirmenin sadece bir baskı ve denetim aracı olduğunu söylemek de doğru değildir. Aynı zamanda, performans ölçüm ve değerlendirmesi, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe, ücretle ilişkilendirilsin ya da ilişkilendirilmesin, performansı artırma, personeli görevlendirme, atama ve yükseltmelerde doğru kararlar verebilmek için bir “veri tabanı” özelliği kazanmış ve

* Toplam Kalite Yönetiminin İmalat Sanayiindeki Uygulamaları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.(Yücesan Özdemir, 2000: 241-259;Yıldırım, 2000: 260-280).

çok yönlü uygulama alanı bulmuştur. Ücretin performansla değerlendirilmek istenmesinin en temel nedeni, “ekonomik işletmeci ussallığa” bağlı olarak ücret süreçlerinin verimlilik ve rasyonel istihdam politikasına dayandırılmak istenmesidir. Performans değerlendirme sonuçları çalışanların eğitilmesi, bir işten başka bir işe atanması, yetersiz personelin belirlenmesi, işten çıkarılması, terfi etmelerinin sağlanması ya da engellenmesi, ödüllendirilmesi için bir gerekçe oluşturmaktadır (V. Eren, 2006: 144).

Performans değerlendirme aslında yönetilmesi gereken bir süreçtir ve kurgunun çok dikkatli yapılması gerekmektedir. Çünkü performans yönetim süreci, kriterlerinin belirlenmesi, yönetilmesi, değerlendirilmesi sonrasında çalışma barışını etkileyeceği için ciddi bir hassasiyet içermelidir. Eğer sonuçlar ücrete yansıtılacaksa ücret adaletsizliklerine sebebiyet vermemek için dikkat edilmelidir. Özel sektördeki bu uygulama sorunları elbette ki kamuda söz konusu olabilecektir.

Kısaca özetlemek gerekirse, yazında kamuda etkililiğin ölçümü olarak görülen performans ölçümüne ilişkin sorunlar şu şekildedir (Ömürgönülşen, 2003(b): 336-339):

- Özel sektörde karlılık en önemli gösterge olduğundan dolayı performans ölçümü ve özellikle etkililik çok daha az karmaşıktır. Kamu sektöründe mal ve hizmetler piyasada satılmadığından karlılık ölçütü kamu için uygun bir ölçüt olmamaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin doğasından dolayı bir gelir ve hasılat eşitliği yoktur. Kamusal mallar için gölge fiyatlar üretilebilecek olmasına rağmen birçok kamu kurumunda piyasa eşitliğine sahip değildir. Bu kamusal malların sosyal ve siyasal sonuçları olduğundan kamu yöneticileri sık sık sonuç ve çıktı konusunda sıkıntıya düşmektedir. Bu yüzden performans ölçümleri ve göstergeleri karlılığın yerine kullanılmaktadır.
- Çıktılar ve sonuçlar arasındaki fark da göz önüne alınmalıdır. Kamu sektöründeki sonuçlar bir hayli soyuttur ve seçilen anlamları arasında belirsizlikler vardır.
- Genellikle kamusal örgütler mal üretmekten ziyade hizmet üretirler ama hizmetler ve bu hizmetlerin kalitesi müşteriler arasındaki etkileşim tarafından belirlendiği için hizmetler soyut (fiziksel varlığı olmayan) ve ölçümleri zor

şeylerdir. Bu durum çıktıları veya sonuçları karışık olan eğitim, güvenlik, kişisel sosyal hizmetler gibi hizmetler için geçerlidir.

- Sonuçlar belirlenebilse bile onlar yıllar önce yapılmış faaliyetlerin sonuçları olabilir. Özellikle eğitim gibi yararları yıllar boyu devam eden programlarda kaçınılmaz olarak faaliyet ile etki arasında bir zaman farkı vardır.
- Kamu sektöründe performans ölçümü Pollitt'in belirttiği gibi aynı zamanda siyasal bir sorudur. Performans ölçüleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir. Performans ölçüm sistemleri kurulması ve uygulanmasında “kriterleri kim belirleyecek?” , “kimin değerleri ölçülecek?” gibi kritik sorular karşımıza çıkmaktadır. Sonuçta, kamu sektöründe karar verilirken siyasal boyut ile ayrı düşünülmesi imkansızdır. Bu siyasal kararlar ile kamu sektör performansını farklı gruplar için farklı şeyler ifade edecektir. Her grup, performansını kendi ilgi ve değerleri ışığında tanımlayacaktır (Ömürgönülşen, 2002: 117).

Performansa dayalı ücretin uygulama sorunlarına yapılan eleştirilere ek olarak performansa dayalı ücretlendirmenin dayandığı varsayımların kamu sektörü için geçerli olmadığı, bir başka ifadeyle sistem ile kamu sektörünün yapısı arasında uyumsuzluk bulunduğu” yönünde de eleştiriler vardır (V. Eren, 2006: 145). Fakat görünen o ki bu yapının kamu ruhuna uygun olmadığı iddialarına rağmen kamuda performans değerlendirme farklı uygulamalarla yaygınlaşmaya devam etmektedir.

Uygulama örneklerine bakıldığında, 1980’lerde OECD ülkeleri arasında kamu kuruluşlarında performansa dayalı ücretlendirme hareketinin ilk etabında ABD, İngiltere, İspanya, İsveç, Hollanda, Danimarka, Almanya ve İsviçre gibi ülkeler görülmüş ve bunu 1990’larda Avustralya, Finlandiya, İrlanda ve İtalya hükümetlerinin yer aldığı ikinci etap izlemiştir. Yakın zamanda ise Kore, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya Cumhuriyeti gibi Doğu Avrupa ülkeleri performansa dayalı ücret mekanizmalarına yönelmişlerdir. Fransa, 2004 yılında pilot uygulama olarak altı bakanlıkta yönetici düzeyinde bir performansa dayalı ücret modeli uygulamaya başlamıştır (OECD, 2005: 29). Fakat OECD ülkelerine bakıldığında sistemin başarılı olduğunu söylemek için oldukça erkendir. Çünkü uygulamada, performans yönetim sistemini kurmaya çalışan bu ülkeler, bunu kurgularken, bireysel, birim ve kurum hedefleri arasında çalışan bir bağlantıya

ulaşmada zorlanmışlardır. Performansın ölçülmesine ilişkin de zorluklar vardır. Ayrıca bu ülkelere ait, departman ve birimlerin kurumsal stratejilerini uygulamak için performansa dayalı ücreti kullandığına dair çok az kanıt vardır. Çünkü kamu için asıl sorun performans yönetimi sistemin kamu ruhuna uygun olmamasıdır. Öyle ki, performans yönetimi; amaçları ve sonuçları politik, karar yapma ve yönetsel süreçlerle ortaya çıkan stratejik yönetime bağlı olarak oluşturulmaya ihtiyaç duyar fakat kamuya baktığımızda stratejik yönetiminin kamuya girişi zordur çünkü strateji ve stratejik yönetim politikacılar ve özel sektör yöneticileri için aynı anlama gelmemektedir (Cardona, 2007: 4). Sistemi uygulayan OECD ülkelerinin elde ettikleri sonuçlara bakıldığında performansa dayalı ücretin performansı artırmak konusunda etkisinin yeterince güçlü olmadığından söz edilebilir. Performans ile ücret arasında kurulan bağın zayıf oluşu motivasyonu düşüren bir etken olarak ele alınmıştır.

Kamu çalışanlarına performansa bağlı ücret ödenmesine ilişkin uygulama örneklerini inceleyen OECD raporuna göre, ortak özellikler olmakla birlikte ülkeden ülkeye farklılık gösteren uygulamalarla da karşılaşmaktadır. Yasal düzenleme yoluna giderek sistemi uygulamaya koyan ülkeler arasında Almanya, Macaristan, İtalya, İspanya, İsviçre bulunmaktadır. Toplu görüşme yoluyla performansa dayalı ücret belirleyen ülkeler arasında ise Danimarka, Finlandiya ve İsveç bulunmaktadır. Üçüncü grup ise her iki yöntemden de uzak, müzakereler veya görüşmeler gerçekleştirilmesine dayalı bir sistem kurmuşlardır. Örneğin İngiltere’de Kabine ile Hazine arasındaki görüşmeler neticesinde sistemin genel esasları belirlenirken Yeni Zelanda’da hükümet politikası, toplu sözleşme görüşmelerindeki beklentiler ve istihdam ilişkilerindeki genel durum dikkate alınarak sistem şekillenmektedir (OECD, 2005: 42).

Örneklendirilen ülkelerdeki gibi kamu personelinin performansa göre değerlendirilmesi, Türkiye’de kamu yönetimi sürecinde henüz tam anlamıyla var olmayan ancak yenilikçi ve değişime ayak uyduran bir düşünce doğrultusunda sistemleştirilmeye çalışılan bir uygulamadır. 2011 tarihli 6111 sayılı yasa yürürlüğe girene kadar kamu personeli sicil sistemi doğrultusunda değerlendirilirken ilgili yasanın 657 sayılı DMK’da yaptığı değişiklikle sicil sistemi kaldırılmıştır. Yasa değişikliğinden önce 6 yıl sicil ortalaması 90 ve üzeri olan memurlara bir kademe

verilmekteydi. Yeni düzenlemeye göre 8 yılda hiç disiplin cezası almayan memurlara bir kademe verilecektir. Sicil sistemine göre yapılan değerlendirme kamu personelinin amiri tarafından değerlendirilmesi temeline dayanmakta ve personelin aldığı ücretle bir ilişki kurmamaktaydı. Ancak 1980'lerle birlikte Batı'da yaşanan değişim dalgası kamu hizmetleri ve kamu personeli alanında da etkisini göstermiş ve "etkin-verimli bir kamu yönetimi" amacıyla yapılan çalışmaların önemli noktalarından biri de kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi ve göstermiş olduğu performansa göre ücret verilmesi düşüncesi olmuştur (Eraslan ve Tozlu, 2011: 35-36). Türkiye'de tam olarak performansa dayalı ücret denemesi de bu yöndeki uygulamalara bakıldığında herkesi kapsayan tek bir mevzuattan ziyade farklı yasalarla farklı statüdeki kamu çalışanına farklı şekilde uygulandığı görülmektedir.

Türkiye'deki bu parçalı uygulamaların önemli bir özelliği aylık alınan ücreti, performansa paralel olarak hesaplamaktan ziyade yapılacak ek ödemenin performansa göre yapılmasıdır. Güvenceli bir meslek olarak nitelenen memurluğun bu yapısından uzaklaşmak ve hak ve yükümlülükleri performansla ilişkilendirmek amacıyla Türkiye'de uygulanmakta olan araçlar şu şekilde sıralanabilir; Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde (KİT) sözleşmeli personele uygulanmakta olan sicil değerlendirmesine dayalı ücretlendirme sistemi, Kadro Karşılığı Sözleşmeli personele uygulanmakta olan teşvik ikramiyesi sistemi, Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmakta olan döner sermaye gelirinden performansa dayalı "Ek ödeme" verilmesi sistemi ve Tarım Bakanlığı'nda uygulanmaya başlanan "Üretim Teşvik Sistemi"dir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 46-52).

Türkiye'de bu örneklerin uygulamalarına bakıldığında ise kurgulandığı yapının aksine pek parlak sonuçlar alınamamaktadır. KİT örneğine bakıldığında ilk göze çarpan genel ve katma bütçeli kurumlarda yapılan değerlendirme "sicil değerlendirmesi" olarak adlandırılırken, KİT'lerdeki uygulama "sicil ve başarı değerlendirmesi" olarak ifade edildiği görülmektedir. Ayrıca, 399 sayılı KHK, ücret ile başarı arasında doğrudan ilişki kurmuş ve başarı değerlendirme sonuçları sözleşmeli personelin temel ücretlerine belli eklemelerin yapılmasını öngörmüştür. Devlet memurlarında olduğu gibi KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personelden olağanüstü gayret ve başarı gösterenlere de ödül verilebilmektedir (Yar, 2005: 219). Fakat, KİT'lerdeki sicil ve başarıya göre kurgulanan yapıda personel arasında

huzursuzluk yaratmak istemeyen yöneticilerin tüm personeli ortalama değerlendirdiği veya çeşitli nedenlerle nesnel ve adil bir değerlendirme yapılamadığı görülmektedir. Sonuç olarak ödemeler performansa bağlı olarak değişen miktarlarda değil tüm personele aynı miktarlarda yapılan ödemelere dönüşmüştür. Verimlilik ve kârlılık ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösteren kamu kurumlarında dahi sistemin uygulama zorlukları KİT örneklerinde açıkça görülebilmektedir (Ceylan, 2006: 63).

Kadro karşılığı sözleşmeli personel açısından performans değerlendirme sonuçları incelendiğinde de farklı bir durumla karşılaşılmamaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personele verilen teşvik ikramiyesini performans ölçüm zorlukları nedeniyle ücret benzeri otomatik bir ödeme haline getirmişlerdir. Bu uygulama da teşvik ikramiyesinin performansla ilişkisini keserek kurumlar arası ücret farklılaştırma aracı haline gelmiştir. İstisnai olarak TÜİK ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB), kadro karşılığı sözleşmeli personelinin tabi olduğu bir performansa dayalı ücret sistemini düzenli olarak uygulamaktadırlar. Ancak uygulanan bu sistemler sübjektif kriterlere sahip olmaları nedeniyle çalışma barışını bozabilecek niteliklere sahiptirler (Eraslan ve Tozlu, 2011: 59).

Tarım Bakanlığı'nda uygulanmakta olan "üretimi teşvik primi" sistemi ile Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmakta olan "ek ödeme" sisteminin ortak noktası döner sermaye gelirlerinden personele ödeme yapılmasıdır. Her ne kadar "performans" olarak tabir edilmese de, Tarım Bakanlığı'üretimi teşvik priminin adından da anlaşılacağı üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarındaki çalışanların üretime ne kadar fazla katkıda bulunurlarsa o kadar çok ödeme almasını sağlayacak bir yapıda dizayn edildiğini, en azından sistemden bu amacı gerçekleştirme beklendiği söyleyebilir. Bu katkıda, gelirlere katkısı ve giderin yapılmasındaki özen ve intizamı, işe devamlılık durumu, işini düzenli ve kaliteli yapabilme yeteneği, bağımsız iş yapabilme ve inisiyatif kullanabilme yeteneği, verilen işi organize edebilme becerisi, araştırma ve geliştirme gayreti, tatil günlerinde ve mesai dışı zamanlarda katkısı, yaptığı işe ilişkin bilgi ve yeteneği, birim tarafından yapılan işlerin geliştirilmesine katkısı, işin güçlüğü ve riski şeklinde sayılmıştır. Sağlık çalışanlarının verimli ve kaliteli hizmet sunmalarını özendirecek bir ödeme ve ücretlendirme yapısı olarak tasarlanan "performansa göre döner sermaye katkı payı ödemesi" Sağlık Bakanlığınca 2004 yılından itibaren

uygulanmaya başlanmıştır (Ceylan, 2006: 64-65). İlgili kanunda döner sermayeden “...personelin katkısı ile elde edilen döner sermaye gelirleri...” şeklinde söz edilerek, sağlık personelinin gösterdiği performans sonucu belirlenen bir tutar olduğuna gönderme yapılmaktadır. Hâlihazırdaki döner sermayeden personele ek ödeme yapma uygulamasının ayrıntıları yönetmelikle belirlenmiştir. Ek ödeme tutarının hesaplanmasında performansın önemli bir etkisi vardır. Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde yer alan birçok ayrı hesaplama için mesai içi net performans puanı, kurumsal performans katsayısı, birim performans katsayısı, il performans puan ortalaması gibi bileşenler bulunmaktadır. Farklı şartlarda çalışanların durumlarını ücret bazında da farklılaştırmak adına birden fazla formül geliştirilmiş ve formüllerde yer alan bileşenlerin oranları da vardiyalı çalışma, acil servis hizmeti sunma, yanık ünitesinde çalışma gibi etkenlere orantılanmıştır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 51).

Özellikle sağlık sektöründeki performans uygulamaları çok ciddi sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Doktorların performans elde etme pahasına yerli yersiz yapabilecekleri müdahaleler insan sağlığını tehlikeye düşürebilmekte, kamu hizmetini niteliksizleştirebilmektedir. Bu bağlamda sisteme ilişkin ciddi eleştiriler söz konusu olmaktadır.

Sisteme yöneltilen eleştirilerin bazıları şu şekilde toparlanabilir: Sağlık Bakanlığı hastanelerinde uygulanmaya başlayan kurumsal ve bireysel performans sistemi döner sermaye gelirlerinin bölüşümünde istismara yol açacak niteliktedir ve personel arasında çatışmalara neden olmaktadır. Bu sistemin bilimsel performans değerlendirme kriterlerine uygun olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Doktorların daha fazla performans puanı toplayabilmek için, hastalara daha az zaman ayırarak daha fazla hastaya bakma eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Bu durumun hizmetin kalitesinin düşmesine yol açabileceği endişeleri mevcuttur. Döner Sermaye uygulaması ile birlikte sağlıkta özelleştirmenin adımları atılmış, “müşteri” odaklı anlayışın uygulanmak istenmesi, sağlığı temel bir insan hakkı olmaktan çıkardığı gibi kamu kuruluşlarında hasta – sağlık emekçisi arasına para kavramının girmesine neden olmuştur. Bu şekilde sağlık hizmetini sunan sağlık emekçileri ile sağlık hizmetini alan halk karşı karşıya getirilmek istenmiştir (Ceylan, 2006: 68). Ayrıca sadece girdi ve çıktının değil sürecin de denetim altına alındığı yeni sağlık yönetim

sistemleri, hem tüm tıbbi girdinin kullanımını denetim altına almakta, hem de yapılan her bir işlemi izlemekte ve kaydetmektedir. Kartlı geçiş sistemleri, kameralar ve hastane otomasyon sistemleri, izlemenin temel araçlarıdır. Bu araçların en ayırt edici özelliği, denetimi içselleştirmesidir. Burada denetimin içselleştirilmesi, mesleki çalışma kural ve normlarına dayalı öz-disiplin ve öz-denetimin erozyonu pahasına gerçekleşmektedir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 84).

Türkiye’de tam anlamıyla bir performans değerlendirme ve bunun ücretlendirilmesinden bahsetmek mümkün olmasa da hiç olmadığını söylemek de doğru değildir. YKİ çerçevesinde bu yöndeki çabalarında arttığını da söylemek mümkündür. Örneğin, 2004 yılında taslak metin haline getirilen ancak sonrasında yasalaşma süreci dondurulan Kamu Personeli Kanunu da Malî haklar tanımı içerisinde; temel görev aylığı, temel görev ücreti, hizmet farkı ek ödeneği, performans ödemesi, ders ücreti, vekalet ücreti, ikinci görev ücreti ile yurt dışı aylık veya ücretini saymış ve kamu sektörü içerisindeki aylık-ücret ayırımını belirlemiş olduğu istihdam türleri üzerinden de meşrulaştırmış ve pekiştirmiştir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 39). Aynı zamanda personel değerlendirmesi sistemine tabi olmayan memurlar için DBP hem 2011 yılı hem de 2012 yılı programında “Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların performansını objektif ve saydam biçimde ölçen standartlar geliştirilecek, başarılı çalışanlar desteklenecek, ücretlendirmede performans da esas alınacaktır.” ifadesiyle yeni bir değerlendirme sistemi hazırlamayı hedef olarak koymuştur. Ancak bugüne kadar Başkanlıktan bu konuda herhangi bir çalışma hazırlandığı ya da yürütüldüğü yönünde bir açıklama gelmemiştir.

Performans ücretinin özel sektördeki etkin ve başarılı sonuçları, sınırları kesin olarak belirlenmiş koşulları gerektirir. Bu koşullar, arzu edilen çıktı, işgücü talebi ve çalışanların örgütsel bağlamına ilişkin kritik varsayımları içerir. Ancak bu koşullara, kamuda üretilen malların karmaşıklığı, kamu mallarının doğası ve özellikle kamu ve özel sektörde, çalışanların sosyal ilişki ve içsel motivasyon dinamiklerinin yarattığı farklılık nedeniyle kamuda rastlanmaz (Bohnet ve C. Eaton, 2003: 250). Kamu kesimi ile özel sektör birbirinin zıttı olmamakla birlikte, aynı şeylerde değildirler. Özel sektörde bile uygulama sorunları bulunan performans esaslı denetiminin kamu kesiminde uygulanması oldukça büyük çaba gerektirmektedir (Al, 2007(c): 58).

Performans yalnızca kamu sektörünün değil, özel sektörün de sorunudur. Performans değerlendirmesinin sağlıklı bir şekilde yapılmamış olması, performansa dayalı ücret sistemi olumsuz yönde etkileyeceği gibi, personel ile kurum arasında ilişkilerin bozulmasına da neden olabilir. Bu durum özellikle ayrımcılık yapıldığı fikrinin oluşmasına, güvensizlik ortamının doğmasına, saygınlığın azalmasına ve yönetimin zayıflamasına neden olabilir (Ataay, 2007: 190).

Özellikle performans değerlendirme bir yönetim süreci şeklinde ele alındığında olumlu olabilecek özelliklere sahiptir fakat buradaki temel vurgu performans değerlendirmenin kamu ruhuna uygun olup olmadığı meselesidir. Özel sektördeki yöneticiler ile kamudaki hükümet temsilcilerinin ve yöneticilerinin amaçlarının aynı şeye hizmet ettiğini söylemek mümkün değildir. Kamuda kamusal hizmetin bir kenara bırakılıp kişisel ve siyasi kararların ön plana çıkma ihtimali vardır. Bu da performans değerlendirmede objektiflikten uzaklaşmaya ve suistimale yol açabilecektir. Aynı zamanda kamusal hizmetin gereği TKY ve performans değerlendirme sonucunda vatandaşların bireysel memnunsuzluğunu ortadan kaldırmak çok da kolay olmayacaktır. Bu ve bu gibi nedenlerle özel sektöre ilişkin söylemlerin kamu için uygunluğu çok tartışmalıdır. Ancak ne Türkiye’de ne de diğer ülkelerde bu hassasiyetler bir yana olabildiğince hızlı bir şekilde -kamu ruhu bir kenara bırakılıp- YKİ’nin her türlü argümanı uygulamaya koyulmaktadır.

Performans değerlendirme ya da TKY, kamu yönetimi tartışmalarında önemini kaybetmemiştir ve sürdürmeye de devam edecektir. Bunu günümüzde sürdürdüğü araçta yönetişimdir. Yönetişim tanımlanırken de hizmetlerin kalitesini geliştirilmesinden ve yönetişim kalitesinden bahsedilmektedir. Bu nedenle TKY ve performans değerlendirme, şimdi ve gelecekte de yönetişim içinde kamudaki söylemlerine devam ederek popülerliğini sürdürmektedir (Vinni, 2007: 122-123). Hangi isim verilirse verilsin kamu yönetimi içinde her türlü değişimin kamunun içini boşaltmaya hizmet ettiğini söylemek mümkündür. Bundan kastedilen gerek özelleştirmelerle gerekse daraltılan kamu hizmetleri ile geleneksel kamu yönetiminin çoktan yerini YKİ’ye bırakmasıdır.

2.2. Yönetişim

YKİ tartışmalarında en çok konu olan kavramlardan biri de Yönetişim'dir. Yönetişimin YKİ içindeki yerini ve önemini tartışmak, ilk önce Yönetişim kavramını irdelemeyi gerektirmektedir. Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası (DB) tarafından kullanılmış olsa da Birleşmiş Milletler (BM) ve OECD'nin de kavramının gelişimine ve yaygınlaşmasına katkı yaptığı görülmektedir.

Terim ilk olarak Dünya Bankası tarafından, 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin "governance krizi" olarak belirlenmesinde kullanılmıştır. Burada governance, "bir ulusun işlerini yöneten siyasi iktidar uygulaması" anlamında, alışlagelmiş "government" terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır (Güler, 2003 (a): 102).

Dünya Bankası, 1991 Governance Raporu'nda yönetim ile ilgili dört ilke belirlemiştir. Bunlar, (1) Kamu sektörü işletmeciliği, (2) hesap verebilirlik, (3) kalkınmanın yasal çerçevesi ve (4) saydamlık ve bilgilendirme şeklindedir. Governance uygulamasının kamu sektörü işletmeciliği (kamu yönetimi tanımı) için anlamı, "özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çevreyi yaratabilecek profesyonel, hesap veren bir bürokrasi ile donatılmış daha küçük devlet"tir. OECD, DB'nin kullandığı yönetim kavramını olduğu gibi kabul etmekte ve OECD, içi Dünya Bankası tarafından doldurulan "kalkınma idaresi" kavramının içeriğini "good governance" terimi ile karşılamakta, governance terimini ise sözcüğün genel anlamıyla kullanmayı yeğ tutmaktadır. Terime kurumsal katkı sunan üçüncü uluslararası örgüt Birleşmiş Milletler'dir. Bu örgütün kavrama yüklediği anlam, az gelişmiş ülkeler için, Dünya Bankası ve OECD tarafından yüklenen anlam ile aynıdır. Bununla birlikte Birleşmiş Milletler'in governance kavramını özünü açıkça ortaya koyacak biçimde tanımlama gibi bir üstünlüğü vardır. Birleşmiş Milletler, governance kavramını küresel governance olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir (Güler, 2003 (a): 103-107).

Yönetişimin gerek inşasında gerekse uygulamasında belirleyici bir ağırlığa sahip bu uluslar arası kuruluşların, yönetime katkılarını şöyle özetlemek mümkündür: DB, modelin inşasındaki ilk ve en etkin ustadır. OECD, Düzenleyici reformlar ile devlet aygıtının teknik inşasını sağlamıştır. Modele meşruiyet

kazandıran ise BM olmuştur (Bayramoğlu, 2010: 27-65). Uluslar arası kuruluşların katkılarıyla “Negatif Devlet” anlayışından “Girişimci Devlet”e doğru bir geçiş olmuştur.

Yönetişimin, yazında çok farklı boyutlarda ve anlamlarda kullanıldığı görülmektedir (Stoker, 1998: 17; Rhodes, 1996: 652). Stoker’a göre yönetim, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların hemen hemen ortadan kalktığı ya da belirsizleştiği ortamlarda yeni yönetim biçimlerinin geliştirilmesidir (Stoker, 1998: 17). Politik bilimci Rhodes’a göre ise yönetişimin dağılmış altı çeşit kullanımı vardır. Bunlar: 1) Minimal devlet olarak, 2) Şirket yönetişimi olarak, 3) Yeni kamu işletmeciliği olarak 4) “İyi yönetim” olarak, 4) Sosyo-sibernetik bir sistem olarak ve 6) Kendi kendini yöneten ağlar olarak yönetim şeklidir (Rhodes, 1996: 653). Bu bağlamda pek çok farklı alana ve anlama hizmet eden yönetişimin hem küresel ve yerel boyutları, hem ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olduğunu söylemek mümkündür. Farklı disiplinlerden beslendiği için yönetim kavramlaştırılmasının tek bir disiplinin tekelinde bulunduğu söylemek güçtür. Ancak, yönetim kavramı kamu yönetimi bağlamında düşünüldüğünde, mahiyeti değişen devlet-yurttaş ilişkilerini açıklamakta kullanılmaktadır. Günümüzde klasik yönetim yaklaşımı, siyasal erk ve yurttaş ilişkilerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Yönetişim kavramı, bu yetersizliğin ve sınırlılığın sonucu olan sığılığı ortadan kaldırmak amacıyla geliştirilmiş ve böylece devlet ve yönetimiyle ilgili ulusal aktörler ve uluslar arası örgütleri de göz önüne alan yeni bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur (Çukurçayır, 2003: 260; Bayramoğlu, 2010: 35).

Stoker, yönetim kavramının ortaya koyduğu önerileri şöyle özetlemektedir: 1) Yönetişim hükümet etmekten temellenen ancak onun da ötesinde bir takım kurum ve aktörlerin varlığına vurgu yapar, 2) Yönetişim ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde aktörlerin sınırlarının ve sorumluluklarının belirsizliğine işaret eder, 3) Yönetişim, kolektif faaliyetlere katılan aktörler ve kurumlar arasındaki güç bağımlılığını ifade eder, 4) Yönetişim, özerk ve kendi kendini yönetebilen aktörler ağına ilişkin bir kavramdır, 5) Yönetişim, hükümet otoritesine dayanmaksızın bazı şeyleri yapabilmeyenin mümkün olduğu anlayışına dayanır (Stoker, 1998: 18).

Yönetişimi bir şemsiye kavram olarak tanımlayan Jessop ise, genel bir tanımlama ile yönetişimi, “örgütlenmeler-arası ilişkilerin öz-örgütlenmesi” olarak tanımlamaktadır (Jessop, 2005: 353-354). Daha da ayrıntılandırıldığında Jessop’a göre yönetişim, hem piyasa hem de devletin, neo-liberal projenin uygulandığındaki yetersizliklerine karşı geliştirilen üçüncü çözüm yoludur. Bir başka deyişle, yönetişim modeli, hem her şeyin piyasaya bırakıldığı, hem de devletin küçültülmesinin yetersizliği ve tıkanıklığı karşısında geliştirilmiştir. Aslında iyi yönetişim temelde uluslararası kuruluşların gözünde diyalog gücünün dengelenmesi temeline dayanan teknokratik bir yapılanmadır. Bu anlamıyla, müzakere yoluyla çözülemeyecek çatışma, çelişki ve antagonizmalar yok sayılırken, kötü niyeti ve samimiysizliği açacak iyi niyet önceden varsayılır. Bu bağlamda oluşturulacak ve piyasa ile sivil toplumu yönetecek yeni kurumsal mimari üzerinde anlaşma sağlanır ki bu da yönetişimdir (Güney, 2006: 161).

Yönetişim, ne bir yönetim "üslubu" ne de bir katılım - müzakere sürecidir; yönetişim, kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edildiği bir iktidar tipidir. Yönetişim, her şeyden önce, belirgin uygulaması İngiltere örneğinde görülen "hükümet - işveren - işçi" üçlemesine dayalı liberal korporatist uygulamalardaki sınıf dengesini de gözetmeyen yapısıyla dikkat çekmektedir. Formülde işveren özel sektör adıyla yerini almıştır, ama işçi kesimi STK içine gömülmüştür. STK, işverene kapalı başlık değildir; sermayenin dernekleri, meslek birlikleri, üretici birlikleri, kooperatifleri ile işçi kesiminin sendikaları bu başlıkta birlikte yer almakta ve aynı niteliklere sahip sayılmaktadırlar. Demek ki bu katılımcı formülde katılma hakkı sermaye kesimine üç ortaktan biri ve üçüncü ortağın unsurlarından biri olarak katılmalı biçimde tanınmıştır (Güler, 2003(a): 113-114). Kısaca Yönetişimin yenilediği korporatist formülasyon, “devlet ya da bürokrasi- özel sektör-sivil toplum örgütleri” şeklinde düzenlenmiş ve sermayenin formülasyondaki gücü artmıştır.

Yönetişim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken; demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır (Tekeli, 2012: 668).

Yönetişim kavramına eleştirel bakan görüşlerin yanında özü itibariyle daha ılımlı bir kavram olduğunu dile getiren görüşler de vardır. Eleştirel görüşlere göre, yönetişimin zamanla mahiyeti değişmiştir ve yönetişim, "demokratik" bir retoriğin arkasında, gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün hareket alanı açan, uluslararası sermaye için oluşabilecek siyasal ve sosyal riskleri, maliyetleri azaltan, mülkiyet haklarını güvence altına alan bir devlet tablosu çizmektedir. Yönetişim, şeffaflık, hesap verme, katılım gibi demokratik öğelerle bezendirilip, yeni bir yönetim anlayışının, "açık toplum" un tek ve kaçınılmaz yolu olarak gösterilse de, aslında bir "müdahale siyaseti"dir. Bu müdahale siyaseti, yapısal uyum kredilerinin, kurumsal, yasal ve anayasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi koşuluna bağlandığı bir tarih üzerine inşa edilmektedir (Zabcı, 2002;177,159). Yönetişim kavramına daha ılımlı bakan, pek çok olumsuz özelliğine rağmen ama diyen görüşlere göre ise, kavram özü itibariyle, yöneten yönetilen ilişkilerinin yeniden düşünülmesini öneren bir kavramdır. Her ne kadar liberal teorinin temel tezini içerse de söylem düzeyinde tarafsız, siyasi ve ideolojik olmayan bir özellik sergilemektedir (Sobacı, 2007: 222; Sonay Bayramoğlu, 2010: 30-31).

1980'lerden bu yana, devletçi müdahale araçlarını tasfiye eden neo-liberalizm 1990'ların ortalarından itibaren düzenin kendini yeniden kurması sürecinde devlete yönelik söylemlerini değiştirmiştir. Neo-liberal stratejinin kendine özgü devlet projesi "yönetişim modeli" üzerine inşa edilmektedir. Böylelikle, 1980'lerin "minimal devlet", "optimal devlet" söylemleri yerini "piyasa-dostu devlet", "yönetişim" ve "etkin devlet" söylemlerine bırakmıştır.

1980'li ve 90'lı yıllara damgasını vuran kamu işletmeciliği yaklaşımı ile küresel ölçekte devletler, piyasa türü mekanizmaları ve özel sektöre özgü yönetim tekniklerini kamu sektörüne uyarlamada hızla yol almışlardır. Özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırma girişimleri ile temelde devletin geriye çekilmesinin ardından kalan bütünlüğün bir "şirket" gibi yönetilebileceği öngörülmüştür. Ancak, neo-liberal programların tıkanma sinyallerini vermeye başladığı yıllarda bu programa meşruiyet sağlayan yaklaşımlar da eleştirilere konu olmaya başlamıştır. Siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkiler bütününe ihmal edildiği vurgulanarak, "devlet piyasa karşıtlığı" söyleminin yerine yönetişim modeli altında

“devlet-piyasa-sivil toplum ortaklık ilişkileri” üzerinden bir söylem yükselmeye başlamıştır (Güzelsarı, 2004: 109).

YKİ ile aynı dönemde kullanılan “girişimci devlet” modeli aslında yönetim modeline geçişi sağlayan unsurlardan biridir. 1990’larda YKİ’nin ABD’de yeniden formüle edilerek, “devletin yeniden düzenlenmesi” (reinventing government) yaklaşımı altında yinelenmiş ve derinleştirilmiştir. Artık sorun, devletin “ne” yapması gerektiği değil, “nasıl” çalışması gerektiğidir. Modelin en temel önerisi, özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne uyarlanması ve bürokraside girişimcilik ruhunun geliştirilmesidir. “Kürek çekmekten çok, dümen tutmak” tanımlaması altında siyaset/yönetim ayrımı vurgulanarak girişimci devlet modelinin gerçekleşebilmesi sağlanır. Böylelikle, girişimci devlete yapılan vurgu ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı en üst noktasına taşınır. “Girişimci devlet” modeli YKİ’nin bir üst aşamasıdır. Bu yaklaşımın devlet kurgusu Girişimci devlet modelinde bir yandan kamu yönetimi alanında örgüt içi düzenlemelerde yeni kamu işletmeciliğinin temel önermelerine sahip çıkılırken, diğer yandan da klasik yönetim anlayışı yerine devletin her düzeyi için geçerli olacak (ulusal, yerel, bölgesel ve uluslararası) ve devlet-toplum ilişkisini yeniden düzenleyecek yeni bir model, “yönetişim modeli”, önerilmektedir (Güzelsarı, 2004: 107).

Yönetişim modelinde klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol alabilirler. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Ancak böyle çok aktörlü bir yapıda kimin, ne derece ve hangi ölçüde kamu hizmeti sunumundan sorumlu olacağı sorun kaynağı olabilecektir (Balcı, 2005(b), 19-38). Zaten yönetim uygulaması açısından temel tartışma noktası budur. Çünkü süreç işveren lehine işverenin bu işleyişteki payının artmasıyla sonuçlanmıştır.

Yönetişim, devlet birey arasında ya da aktörler arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı getirmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine, yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı vardır. Yönetişim anlayışında

bireyler kendi gereksinimlerini algılayacak, çözümleri için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişeceklerdir. Yani, pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğine göre devlete düşen rol de onlara hizmet üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Bireyler, kurallar yerine yeni ödevlerle yönlendirilecektir. Böyle ödevler yüklenen bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurallarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı gösterecektir. Böyle bir sistemin yönlendirilmesinde ise performans ölçütleri kullanılacaktır. Bu yaklaşım iş pratiğine TKY söylemi içinde yansımaktadır (Tekeli, 2012: 668-669).

Yönetişimin taşıdığı anlamları ve getirdiği öneri ve değişiklikler bağlamında YKİ ile karşılaştırıldığında hem ortak özelliklerinin hem de farklılaşan özelliklerinin olduğunu söylemek mümkündür. Ortak özelliklerine bakıldığında, gerek YKİ, gerekse yönetim, iyi toplum-iyi yönetim kurma amacındadır. Her iki yaklaşımda da sorumluluğa önem verilmektedir. Her iki yaklaşımda da yönetimlerin toplumdan uzak olduğu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığı öngörülmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir. Her ikisi de etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir. Her iki yaklaşım da sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktıların denetimiyle ilgilenmektedir. Her iki yaklaşım da “dümen tutmaya” (koordine etmeye) vurgu yapılmaktadır (Frederickson vd, 2012: 230-231). Farklılıkları ise, YKİ reform sürecinde örgütler arası bir program iken yönetim bir perspektif olarak dikkat çekmektedir. Yönetişim, kamu sektörü kaynaklarını, siyasal denetimin ve yönetimin hareket kapasitesini artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla ilgilenmektedir. YKİ ise kamu sektörünün dönüşümüyle ilgilidir. Yönetişim terimi, kamu yönetiminin tartışılmasıyla birlikte Yönetişim kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek istemektedir. Bunun için de yönetim kamu kaynakları üzerinde yönetim kapasitesini kontrol amacıyla yeni stratejiler bulmaya çalışmaktadır. YKİ ise klâsik kamu yönetimi yerine kamu yönetimi için modeller aramakta ve kamu sektörü üzerinde odaklaşmaktadır (Özer, 2006: 83). Yönetişim yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak düşünülürken, YKİ sonuçlar ile ilgilidir. Yönetişim hangi kamu politikaların yaratılacağı, yönetileceği ve uygulanacağını

içeren süreç ile ilgili iken YKİ bunlarla çok daha az ilgilidir. Yönetişim ve YKİ'nin teorik temelleri de birbirinden farklıdır. YKİ, örgüt teorisine dayanırken, Yönetişim bir siyaset teorisidir. Asıl önemlisi YKİ, piyasa temelli değişimleri kamuya taşıyan ideolojik bir amaç taşırken, yönetişimin ideolojik bir temeli yoktur (Frederickson vd, 2012: 231-233).

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi yönetişimin YKİ'den farklılıkları oldukça fazla olsa da, YKİ düşüncesi kapsamında gündeme gelen yeni bir yaklaşım olarak değerlendirildiğinde, bu farklılıklardan çok, kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne getirdiği öneriler üzerinde odaklaşılması gerektiği belirtilmektedir (Özer, 2006: 84). Nihayetinde bu süreçte YKY ile aynı hedefleri paylaştığı söylenebilecektir.

Bu bağlamda, Yönetişim söyleminin kamu yönetimi alanında yükselen yeni kamu işletmeciliği paradigmasından bir kopuşu gerçekleştirdiğini söylemek oldukça güçtür. Yönetişim, kamu yönetimine yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile hem kesişen hem de ondan ayrılan yeni bir paradigma olarak yansımaktadır. “Kamu yönetişimi”, “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına karşıt olmaktan çok, kavramın kapsamını genişleten alternatif bir öneri olarak ortaya çıkmış, “işletmecilik” kavramının işletme-benzeri, piyasa yönelimli yorumlanışını genişletme çabasına verilen bir yanıt olmuştur. Başka bir deyişle, kamu yönetişimi ile “devlet işletmesinin etkinlik ve etkililik ölçülerinde işletilmesinden daha fazlasını gerektirdiği” vurgulanmaktadır. Amaç kamu işletmeciliği ile devlet içinde başlatılan piyasalaştırma girişimlerini, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi ekonomik ölçütlere göre tanımlanan toplumsal ilişkiler alanına doğru genişletmektir (Güzelsarı, 2004: 111). Aslında, kamu işletmeciliği ile yönetişim arasındaki temel farklılaşma “devlet-piyasa karşıtlığı” yerine “devlet-piyasa ortaklığı” söylemine vurguda yatmaktadır. Devlet-piyasa karşıtlığı temelinde neo-liberal ideolojinin piyasanın üstünlüğünü ilan ettiği dönemde yükselen kamu işletmeciliğine karşılık; yönetişim, bu karşıtlığın ortaklık ekseninde yeniden tanımlandığı bir dönemde ortaya çıkmıştır ve yeni bir siyasal yapılanma ve buna uygun yeni bir yönetim tarzı, bu söylem üzerine inşa edilmektedir. Başka bir deyişle, neo-liberal yeniden yapılanma sürecince yönetişim modeli, ekonomi ile siyaset arasında kurulmaya çalışılan yeni ilişkiye, devlet-piyasa

ortaklığı söylemi ekseninde meşruiyet kazandırmaya çalışarak katılmaktadır (Güzelsarı, 2004: 130).

Türkiye’de ise Yönetişim biçimindeki çevirisiyle governance, Türkçe yazına İstanbul’da Haziran 1996’da toplanan Habitat-II konferansı ile girmiştir denbilir. Bu etkinlikten geriye kalan ana fikir şöyle özetlenebilir: "İnsan yerleşmeleri hakça, sürdürülebilir, yaşanabilir kılınmalıdır. Bu üç amaç, üç araçla gerçekleştirilebilir: yurttaş bilinci, yapabilir kılma stratejisi, çok aktörlü yönetim". Çok aktör; devlete ek olarak özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından başka birşey değildir. Yönetişim kavramı, Türkiye’de ilk büyük gövde gösterisini, İstanbul’da 19 Eylül 2000 günü yapılan "Avrupa Birliğine, İyi Yönetişme Doğru" konulu bir konferans ile yapmıştır. Konferans TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından ortaklaşa düzenlenmiştir. Yönetişim kavramının, Türk devlet sisteminin orta vadede kavuşturulacağı yapı olarak hedef biçiminde dile getirilmesi, ilk olarak Kemal Derviş Programı olarak da bilinen "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" içinde yer almıştır. Yönetişim kavramının hem doğrudan adıyla hem de içerdiği öbür unsurların birbiri ardına topluca sunulduğu ilk resmi doküman ise, 3 Kasım 2002 genel seçimlerinde iktidara gelen AKP Hükümeti Acil Eylem Planıdır. Bu dokümanda, "ilk üç aylık süre içinde Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasası çıkarılacaktır" sözü verilmiştir (Güler, 2003(a): 110-113).

Türkiye’de yerel etkinlik ve sorumlulukların yönetim modeliyle örtüştüğü bir diğer nokta, "Yerel Gündem 21"lerdir. 1992 yılında "Gündem 21"lerin Rio de Janeiro’da yapılan "BM Çevre ve Kalkınma Konferansı"nda yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımcı demokrasinin gerçekleştirilmesindeki önemli rolleri vurgulanmış ve sürdürülebilir bir gelişme amacıyla bu aktörlerin her belde için bir "Yerel Gündem 21" oluşturmaları öngörülmüştür. Yerel Gündem 21, yönetim anlayışına dayalı bir "demokrasiyi geliştirme" projesidir ve Türkiye’de yerel yönetimlerin katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmalarını ve sivil toplum kuruluşlarıyla çok yönlü ve yoğun bir işbirliğine girmeleri amaçlanmaktadır. Türkiye’de, yönetim modelinin yerel ölçekte sınırlı düzeyde uygulama alanı bulduğu söylenebilir. Bazı kentlerdeki kent meclisleri ve proje demokrasisi gibi uygulamalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Esasında, yönetim modelinin

Türkiye’de sınırlı düzeyde uygulama alanı bulmasının nedeni, yönetim modelinin üzerine inşa edildiği “katılım” olgusu ve “sivil toplum kuruluşları” bağlamında yaşanan yetersizliklerdir. Bunun ise, arka planında sahip olduğumuz politik ve yönetsel kültür vardır. Yöneten-yönetilen arasındaki uçurumu körükleyen ve birey karşısında devleti (halk karşısında yöneteni) kutsayan anlayış, zaman içerisinde yönetim modelinin üzerine inşa edildiği sacayaklarının yeşermesini sağlayacak bir ortamın oluşmasına hizmet etmemektedir (Sobacı, 2007: 233-235).

Özetle, kamu yönetimi açısından yaşanan değişimin ve dönüşümün kamu emek sürecine yansımaları şu şekilde olmuştur: kamu emek sürecinde toplumun yeniden üretimi için hizmet üretilmekte iken kamu emek sürecinin dönüşümü sonucunda hizmet üretimi yerini mal üretimine bırakmıştır, kamu emek süreci toplumsal faydayı artırmak için örgütlenmişken, artık kamu emek süreci artı-değeri ve karı artırmak için örgütlenir hale gelmiştir, kamu emek süreci siyasi kararlar sonucu örgütlenirken yaşanan dönüşümle emek süreci piyasa koşulları sonucu örgütlenmektedir, kamu emek süreci yurttaşın sosyal hakları doğrultusunda örgütlenmekte iken, dönüşen kamu emek süreci müşterinin talepleri doğrultusunda örgütlenir hale gelmiştir (Yücesan Özdemir, 2013).

Sonuç olarak kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm YKİ, “girişimci devlet” ve “yönetişim” gibi farklı isimlerle nitelenmiş olsa da temel vurgu hepsinde aynıdır: Kamu yönetimi ve araçları değişmeli yeni düzene ayak uydurmalıdır. Kamu yönetiminin eğitim, sağlık demeden hemen hemen her alanında görülen bu değişimlerin toplumsal sonuçları ağır olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Yaşanan değişim, özel sektöre özgü uygulamalarla sevimli gösterilemeye çalışılsa da aslında hak temelli kamu hizmetlerinin içleri boşaltılmaktadır. Kamu yönetimindeki bu değişim ve dönüşüm, kendi amacına hizmet edecek geleneksel anlayıştan daha farklı nitelikleri taşıyan kamu personelini de beraberinde getirmiştir.

3. TÜRKİYE’DE KAMU EMEK SÜRECİ ve DÖNÜŞÜMÜ

Kamu personelinin genel yapısı ülkelerin kamu yönetimi rejimleri içinde şekil bulmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de YKİ anlayışının yaratmak istediği yeni esnek kamu personeli modelini, geleneksel kamu yönetimi rejiminin özellikleri ve bu rejimin YKİ yolunda geçirdiği değişim içinde değerlendirmek gerekir. Bu şekilde YKİ’nin yeni personel yapısı kendiliğinden somutlaşmış olacaktır.

Ülkelerin, kamu personel rejimlerinin iktisadi, siyasi ve sosyal gelişim süreçleriyle paralellik gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle aslında dünya genelinde bir değerlendirme yapıldığında 1980 öncesi ve 1980 sonrası kamu personel rejimi değişiklikleri şeklinde bir ayırım yapılabilir. Bu bağlamda 1980 öncesi dönemde, kapitalist birikim rejiminin amacına uygun olarak kamu personel rejimi şekillenmiş, 1980 sonrasında ise neo-liberal politikalar ile yeni bir döneme geçilmiştir. Bu ayırım Türkiye açısından da aynı şekilde gelişim göstermiştir.

Dünya geneline bakıldığında kapitalist ülkelerde 1980 öncesindeki kamu personel rejiminde, 1850’lerden başlayarak 1945’lere kadar devam eden süreçte ilk aşama olarak ifade edilebilecek liberal kamu personel rejimini ve II.Dünya Savaşı sonrasında yükselen ve 1970’lere kadar devam eden süreçte de Fordist aşama olarak ifade edilecek ikinci aşamayı görmek mümkündür. 1980’lerden itibaren ise kapitalist toplumlarda üçüncü aşama olarak esnek kamu personel rejimi hakim olmuştur* Kısaca kamu personel rejiminin üç aşamalı bir gelişim gösterdiğini ve bunda özellikle 1980’li yılların yeni bir dönüm noktası oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Kapitalist ülkelerdeki ilk aşama olan liberal kamu personel rejiminde, memur tam anlamıyla iş güvencesine sahip değildir, iç süreçlerde üst makamın takdiri en belirleyici etmendir. Bu aşamada personel düzeni ademi merkezi, kamusal birimlere göre değişmekte ve yükselmede de kamu görevlisinin kıdemi ve üst makamın takdiri belirleyicidir. Personel rejimi, 1914’ten sonra II. Dünya Savaşı’na değin yeniden yapılanmış ve Savaş sonrasında yeni bir aşama ortaya çıkmıştır. İkinci aşama, 1970’lere kadar devam eden Fordist aşama olarak ifade edilecek yeni düzendir. Bu

* Bu ayırım Onur Ender Arslan’ın yaptığı ayırımı dayanmaktadır: Bakınız: (Arslan, 2005).

düzende memur, yaşam boyu istihdam ilkesine göre hizmete alınmış, memurun hizmette kalma güvencesi, anayasadan başlayan objektif tüzel düzenlemeler ve yargı denetimi ile güçlendirilmiştir. Memurun hizmetle ilişkisinin kesilmesi, ancak objektif hukuk kurullarına aykırılık ve yasalarda açıkça sayılan durumlarla sınırlandırılmıştır. Bu aşamada kamu personel düzeninde, memurluk üzerinden tekçi istihdam biçimi benimsenmiştir (Arslan, 2005: 409-410). 1980 sonrasında ise neo-liberal politikaların etkisi ile esnek kamu personel rejimine geçilmiştir.

Kapitalist ülkelerin kamu personel rejimlerindeki bu üçlü aşamayı ya da değişimi Türkiye açısından da tarihsel süreçte de aynı sıra ile izlemek mümkündür. İlk aşama kapitalist memurluk rejiminin kurulduğu 1838-1945 dönemidir. İkinci aşama Fordist kamu personel rejiminin olduğu 1945-1980 dönemidir. Üçüncü aşama da tüm dünyada etkisini gösteren 1980 sonrasındaki neo-liberal dönemin bir ürünü olan Post-Fordist olarak ifade edilebilecek esnek kamu personel dönemidir. Bu gelişim süreci içerisinde, Türk kamu personel rejiminin kamu istihdamı açısından temel değişim dinamiği 1980 yılı olmuştur. Bu tarihten itibaren kamu istihdamı temel istihdam şekli olarak ziyade yeni istihdam şekillerinin artmasına doğru evrilmiştir. Bu nedenle ilk olarak 1980 öncesine kadar olan dönem özetlenecek daha sonra 1980 sonrası dönem irdelenecektir.

3.1. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Gelişimi: 1923-1980

3.1.1. Kamu Personel Rejiminin Kurulması: 1923-1945

Türkiye’de kamu personeli rejimi konusunda yapılan çalışmalar Cumhuriyet döneminde başlamaktadır (Çevikbaş, 1995: 54). Fakat daha ayrıntılı incelendiğinde, Türkiye’de kamu personel rejiminin kökenine ait izleri Osmanlı İmparatorluğu döneminde görmek mümkündür (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 276). Kısaca değinmek gerekirse, Osmanlı İmparatorluğu’nda kamu personel rejimi Tanzimat’tan hemen önce 1838 yılında maaş düzeninin oluşturulmasıyla yaşama geçirilmiş, 1876’ya kadar düzenin kurulması parçalı bir seyir izlemiştir. 1876-1920 yılları arasında kamu personel rejimi kurulmuş, Anadolu’da başlayan devrim sonrasında rejim, 1920-1929 arasında tam bağımsızlık koşulları altında yeniden inşa edilmiştir (Arslan, 2005:

411). Bu tarihten 1945'lere kadar kamu personel rejimi gelişimini tamamlamıştır. Bu dönem, yeni devletin personel sisteminin yasal altyapısının oluşturulma yıllarıdır.

Türkiye'de kamu personel rejiminin gelişimi, 1980'li yıllara kadar olan süreçte iki dönem içinde incelenebilir. Cumhuriyetin kurulduğu 1923'lü yıllardan 1945'li yıllara kadar olan rejimi oluşturma çabalarının görüldüğü ilk aşama ve 1945'li yıllardan 1980 yıllara kadar planlı dönemi kapsayan ikinci aşama.

Cumhuriyet'in kurulmasıyla Türkiye'de kamu personeli rejimi konusunda yeni adımlar atıldığı görülmektedir. 1926 tarihli ve 788 sayılı "Memurin Kanunu" bunun ilk örneği olup, bunu 1927 tarihli "Maaş Kanunu" izlemiştir. İlk personel reformu da 1929 tarihinde 1452 sayılı "Tedavül Kanunu" ile yapılmış olup, bununla ilk defa barem sistemi getirilmiştir. (Refik Çevikbaş,1995: 54). Bu kanunlarla Cumhuriyetin kamu personeli rejiminin yasal çerçevesi çizilmiştir. Barem rejiminde memur (ve işçi) dışındaki kamu çalışanları müstahdem kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir. Müstahdemler, Memurin Kanunu ile tek bir personel kategorisi olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, kendi içerisinde; müteferrik müstahdemler, geçici hizmetliler, yevmiyeliler, mukaveliler, S Cetveli, N Cetveli Personeli olmak üzere altı ayrı müstahdem kategorisine ayrılmıştır. Bu farklılaşmanın, hukuksal temeli müstahdemler için Memurin Kanunu olmak üzere, yasal düzenleme koşulunun olmaması, bunun sonucu olarak idarenin değişik kategoriler yaratabilmesine dayanmıştır. Müstahdem kategorisi birbirinden ayrı haklara ve hükümlere bağlı olmuş, bu ayrışma, 657 sayılı Yasaya kadar giderek keskinleşmiştir (Arslan, 2005: 250-252).

1923 sonrası kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma aslında 1924 Anayasası ile başlamıştır. 1924 Anayasası'nın memurin üst başlıklı 92-94. maddelerinde memurlara ilişkin anayasal ilkeler konulmuştur. 1924 Anayasası'nın 93. madde de öngördüğü, bütün memurların nitelikleri, hakları ve görevleri, maaş ve ödenekleri, atama ve işten çıkarılmaları, görevde yükselmelerinin özel bir yasayla düzenlenmesi uyarınca, yukarıda belirtilen 788 sayılı yasa çıkarılmıştır. Kadınların da memur olabileceğini içeren ayrıntılı düzenlemeler bu yasada yer almıştır (Öktem, 1992: 86).

788 sayılı Memurun Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli kimi temel ilkeleri ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur. Bu dönemde daha önce de belirtildiği gibi 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ile 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (1929) çıkartılarak, memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, kısa bir süre sonra ortaya çıkan (1929) dünya ekonomik bunalımı, personel yönetiminde bir düzen oluşturmak için çıkartılan söz konusu Kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır. Kadro dağılımlarında memur-müstahdem dengesi bozulmuş, devlet bütçesindeki açıklar memur aylıklarına yeni vergiler eklenerek kapatılmaya çalışılmış, bu durum kamu personelinin ücret dengesini iyiden iyiye bozmuş, özellikle memur aylıkları ve işçi ücretleri arasında ciddi bir fark oluşmuştur. Halen kamu personel sistemimizde önemli bir sorun teşkil eden “ücret adaletsizliği” nin başlangıç noktası olarak bu gelişme gösterilebilir. (Yılmazöz, 2009: 295-296).

1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memuru Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile 1929 tarihli devlet memurlarının maaşına ilişkin düzenlemeler ortadan kaldırılmıştır. Yasanın düzenleme alanı 1452 sayılı yasaya göre genişletilmiş, askerler ve askeri memurlar dışında kalan, hakimler, genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeleri kapsama alınmıştır. Böylelikle, kamu iktisadi teşebbüsleri dışında, bütün sivil bürokrasinin maaş rejimi anılan yasayla düzenlenmiştir. Ayrıca bu yasa ile memurların hizmete alınmasında sınav ilkesi getirilmiştir (Arslan, 2005: 261).

Memurun rejiminde, memurların sendika hakkına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, 1936 İş Kanunu çıkana değin, yürürlükte olan 1909 Tatili-i Eşgal Kanunu'nun ilgili hükümlerinde kamuda çalışan memur, müstahdem ve işçilerin sendika hakkı yasaklanmıştır. 1938 Cemiyetler Kanunu ile de memur ve işçiler için “sınıf adına ve temelinde” dernek kurma yasağı çerçevesinde sendika yasağı getirilmiştir. Cemiyetler Kanunu, ayrıca memur ve müstahdemler için 1964 yılına kadar sürecek olan derneklere üye olma yasağı da getirmiştir. Memurlar Yasasında, grev yasağı açık olarak düzenlenmiş, buna uymayan memurlar için, ihraç ve sınıf tenzili cezası getirilmiştir. Grev yasağı gibi, 788 sayılı Yasa ile memurlara

siyaset yasağı konmuştur. Memurin Rejiminde memurlar siyasal derneklere üye olamaz, etkinliklere katılamaz, seçimlere müdahale edemez, siyasal yayın ve açıklamada bulunamazlar (Gülmez, 2002: 3-8).

Türkiye’de 1960 sonrası, Batıda da 1945 sonrasında Fordist aşamada, memurların sendikal hakları, Fordist birikim rejiminin bir düzenleme biçimi olarak idare tarafından tanınmış, sendikal haklar kamu personel rejiminin içsel bir ögesi olmuştur. Ancak bu tanıma ve rejimin içsel bir ögesi haline gelme Türkiye’de 1971’e kadar sürmüş, memurların örgütlülüğü 1971 sonrası sendika değil, dernek biçiminde sürse de, memurlar, dernekleri aracılığıyla önemli toplumsal bir güç olmuşlardır (Arslan, 2005: 263).

Özetle 788 sayılı “Memurin Kanunu” hukuk yönünden güvenceli ve ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü yaratmıştır. Ancak merkezi bir personel sisteminin olmaması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmaması ussal bir personel sisteminin kurulmasını engellemiştir. 788 sayılı kanun memur olmanın yalnız genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiştir. Böylece hizmete alma kurumların takdirine bırakılmış ve uygulama gelişi güzel yürütülmüştür (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 277).

3.1.2. Fordist Kamu Personel Rejimi: 1945-1980

II. Dünya Savaşı sonrasında ise yeni sermaye birikimi rejimine geçilmesiyle, Fordist personel rejimi 1965 yılına kadar parçalı olarak ilerlemiştir. 1965’de Fordist kamu personel rejimi, bütüncül olarak oluşturulmuştur. 1965 sonrası bütüncül olarak kurulan Fordist kamu personel rejimi, tekçi istihdam biçimi üzerine kurulmuştur. Rejimin temel istihdam biçimi, güvenceli memurluk statüsü olmuştur. Türkiye’de Fordist birikim rejiminin 1970’lerin ikinci yarısından itibaren bunalıma girmesiyle, yeni sermaye birikimi rejimi 1980’den itibaren belirmeye başlamıştır (Arslan, 2005: 412).

II. Dünya Savaşından sonra Türkiye’de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bir yandan demokratikleşme sürecine girişin gerekleri, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme ve kırsal alanlara uzanma eğilimi, yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilincine varılması yönetim sisteminin ve özellikle personel

yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur. Ortaya çıkan bu durum, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusu içerisinde algılanıp, konuyla ilgili olarak ve çözüm bulma maksadıyla, çoğu yabancı uzmanlara hazırlatılan bir dizi raporlar döneminin başlamasına neden olmuştur (Yılmazöz, 2009: 296). Bu raporların en önemlilerinden bir tanesi Başbakanlığın görevlendirmesi sonucunda F. Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor”dur. Bu rapor Türkiye’de idari reform üzerine yapılan ilk kapsamlı çalışma olarak nitelendirilmektedir. Bu raporu takiben, sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır. Ancak bütün bu raporların sonuçlarının uygulamaya aktarılması mümkün olmamıştır (Coşkun, 2005: 42).

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak planlı kalkınma dönemi öncesine kadar çıkarılmış bulunan bütün yasalar, memurların maaşlarının ve kadrolarının belirlenen gereksinmelere göre düzenlenmesinin ötesine geçememişlerdir. Yapılan her yasal düzenleme yapıyı biraz daha bozarak işinden çıkılmaz bir duruma getirmiştir(Ergun, 2004: 249).

II. Dünya Savaşı yıllarında bütün emekçi kesimlerin gerçek gelirleri düşerken, savaş sonrasında 1993’e kadar olan dönemde memurların net gerçek maaşları azalmış, özel ve kamu sektörü işçilerinin gerçek ücretleri zıt bir hareketle artmıştır (Makal, 2001: 78-79 ve 85-87).

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası, kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirmiş, planlı kalkınma dönemini başlatmış ve kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür. 1960’ lı yıllarda meydana gelen ilk önemli gelişme, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin oluşturulması, böylece uzun zamandır gerçekleştirilmesi beklenen merkezi personel dairesinin kurulmasıdır. Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 1965 yılında kabul edilen, bugün de yürürlükte olan, Türk kamu personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yapılmış olmasıdır. Daha sonra da, birçok kanunla ve özellikle kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan Devlet Memurları Kanununun özgün metni neredeyse hemen hemen ortadan kalkmış ve bu

metnin yerini tümüyle yeni ve ayrıksı hükümler aldığı için Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Günümüzde maddelerinin dörtte üçü değişmiş durumda olan Kanun, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan, Türk hukuk mevzuatında en çok değiştirilen kanun olma özelliğini de taşıyan, kendine özgü bir düzenleme halini almıştır (Yılmazöz, 2009: 297).

Bunun dışındaki dikkat çekici bir gelişme de, yabancı uzman raporlarının yanı sıra, kalkınmanın plana bağlanmasının bir neticesi olarak da görülebilecek olan, kamu yönetimi alanını yeniden düzenlemeye yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve hazırladıkları raporlardır. Bunlara örnek olarak, Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde, 1961 yılında hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, TODAİE’nin öncülüğünde ve yönetiminde, 1963 yılında hazırlanan kısa adı “MEHTAP” (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, yine Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” gösterilebilir (Yılmazöz, 2009: 297).

1961 Anayasası’nın 117. maddesinde öngörülen, memurların nitelikleri, atanmaları, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır. Güçlü bir memur güvencesi sistemi kuran 657 sayılı yasa, tüm hükümleriyle ancak altı yıl sonra yürürlüğe girebilmiştir. 1961 Anayasası’nın asli ve sürekli görevlerin “memurlar” eliyle görüleceğini temel ilke olarak benimsemesi, 657 sayılı DMK’da temel istihdam biçimi olarak memurluğun kabul edilmesine sebep olmuştur. Memurluk dışındaki diğer statüler ise istisnai istihdam biçimleri olarak tespit edilmiştir (Altan, 2010: 425).

1961 Anayasası’nda kamu personel rejimine ilişkin esas kırılma noktası memur statüsüne ilişkindir. Memurin Dönemi’ndeki uygulamalara bir tepki olarak kabul edilen anayasal ilkelerle, memur, kamu personel rejiminin asli unsuru olarak kabul edilmiş, diğer yandan memurlara güçlü statü güvencesi verilmiştir. İlk olarak, 1982 Anayasası’na miras kalan bir ilke olan, devlet teşkilatı içerisinde asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yürütülmesi ilkesi kabul edilmiştir. İkinci olarak, memurların bütün özlük işlerinin yasa ile düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır. Üçüncü olarak “Memur Teminatı” kenar bağılığı altında disiplin kovuşturması

sürecinde, ilgili memura isnadolunan konunun açıkça ve yazılı bildirim, savunmasının istenmesi ve savunma için belirli sürenin verilmesi anayasal ilke olarak kabul edilmiştir. Devlet Memurları Kanunu, 19. yüzyılda kurulan Batı tipi modern memurluk rejiminde önemli bir kırılma noktasıdır. Devlet Memurları Kanunu ve 1960 sonrası kabul edilen diğer yasalarla Fordist kamu personel rejimini inşa etmiştir. Özetle, 657 sayılı DMK, Fordist nitelikli, tekçi-üniter ve güvenceli istihdam biçimi üzerine kurulmuştur (Arslan, 2012 (a): 26).

1961 Anayasası'nda yer alan, kamu personel rejimine ilişkin bir diğer yeni anayasal ilke memurların sendika hakkına ilişkindir. 1961 Anayasası, sendika hakkını, genel olarak "çalışanlara" tanımıştır. Bu çerçevede, işçiler yanında memurların sendika hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. 1961 yılında kabul edilen bu ilke, 1965 yılında kabul edilen, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile yaşama geçirilmiştir. Ancak, 12 Mart 1971 Darbesi sonrasında anayasal güvence ortadan kaldırılmış ve memurlar sendika yerine memur dernekleri statüsünde örgütlenmişlerdir. 12 Eylül 1980 Darbesi sonrasında, memur dernekleri de kapatılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, öncesinde ve sonrasında çıkarılan birçok yasa ile birlikte kamu personel rejiminde yeni bir dönemi başlatılmıştır. Yasa öncesinde çıkarılan, 1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu kamu personelinin emeklilik rejimini düzenlemiştir. Emekli Sandığı Yasası ile memurların geniş biçimde sosyal risklere karşı korunması olgusu ortaya çıkmış memurların sosyal güvenlik sistemi sosyalleşerek gelişkin biçime gelmiştir. 1960 yılında ise Devlet Personel Dairesi kurularak, kamu personel rejiminin kurumsal yönetimi bütünsel bir yapıya kavuşmuştur (Arslan, 2005: 26-27).

Kamu personel sistemimizin iskeletini oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üç temel ilke üzerinde inşa edilmiştir. Bunlar: Liyakat (Yeterlik), Kariyer ve Sınıflandırmadır. Liyakat ilkesi, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyini esas alan bir ilkedir. Daha geniş bir bakış açısıyla, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanabilir. Kariyer ilkesi, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin, haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini

yürütmesi olgusu olarak ifade edilebilir. Sınıflandırma ilkesi, kamu çalışanlarının, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır (Yılmazöz, 2009: 298).

Bu dönemde işçilerin mali haklarında, 1963'te başlayan toplu sözleşme dönemi nedeniyle görece ilerleme sağlanmış, devlet memurları, toplu iş sözleşmesi hakkı olmadığından, memurluk statüsü geri planda kalmıştır (Öktem, 1992: 95).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de personel rejiminde yapılan köklü düzenlemelerin belirli toplumsal, siyasal ve ekonomik olaylar sonucu gerçekleştiği ve bu düzenlemelerin de doğal olarak düzenlendikleri bu dönemlerin izlerini taşıyarak, kalıcı çözümler yerine, günü kurtarmak için yapılan çalışmaların ötesine gidemediği görülmektedir (Çevikbaş, 1995: 79; Tutum, 1990: 35). Bunu çıkarılan kanunlardan tespit etmek mümkündür.

1965 yılında çıkarılan ve 6 yıl uygulama olanağı bulamayan 657 sayılı Kanun'un hayata geçirilmesi için belirlenmiş olan 1 Ocak 1971 tarihi yaklaştığında, 1 Kasım 1970 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 31 Temmuz 1970 tarihli ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu çıkarılmıştır. Daha sonra, 657 sayılı Kanun'un 90 maddesini değiştiren ve aynı Kanuna 37 ek geçici madde ekleyen 31 Temmuz 1970 tarih ve 1327 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir kısım Hükümlerin Kaldırılması Hakkında kanun yürürlüğe girmiştir. 1327 sayılı Kanunla, 657 sayılı Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin başında sınıflandırma konusu gelmektedir. 657 sayılı Kanun'un ilk şeklinde sınıflandırma ve maaş göstergelerinin belirlenmesi sınıf tüzüklerine bırakılmışken, 1327 sayılı Kanun gereği sınıflar doğrudan doğruya kanunla belirlenmiştir. Memurlar, genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri ve yardımcı hizmetler sınıf olmak üzere sekiz sınıfa ayrılmıştır. 657 sayılı Kanun daha sonra çok sayıda değişiklik geçirmiştir (Kayar, 2011: 30).

Yapılan çalışmalar ve çıkarılan yasalar, 657 ve 1327 sayılı yasalar da dahil olmak üzere birer ücret yasaları niteliğinde olmuş ve ücretin önceliği personel rejiminin öteki yönlerini ikinci plana itmiş ya da göz ardı etmiştir. Yani personel rejimi kimlerin ne kadar ek ödeme alacağı şekline indirgenmiştir. Böylece kamu personel rejiminin üç temel dayanağı olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkeleri göz ardı edilerek yozlaştırılmış, kariyer sistemi yerine sözleşme rejimi ikame edilmeye başlanmıştır. Bunun sonucu olarak da, ücret rejiminde KİT-Devlet-Özel kesim dengesi bozulmuştur. Ek ödemeler sonucunda, kamu da her kesim kendi ekonomik durumunun düzeltilmesi çabasına girerek daha fazla ek ödeme elde etme yoluna girmiş ve böylece bu durum “Gemisini Kurtaran Kaptan” felsefesi ve döneminin doğmasına yol açmıştır (Çevikbaş, 1995: 80). Kısaca bütüncül değil parçalı bir yaklaşım hakim olmuştur. Bu günü kurtarma politikaları, personel kategorileri arasında yapay yarışmalara neden olmaktadır. Kamu görevlileri birbirinin sırtından hak arama çabasına sürüklenmiş ana hedef yitirilmiştir (Cahit Tutum, 1990: 37).

657 sayılı Kanun’un Fordist niteliğinden dolayı, bu aşamada memurlara yönelik sosyal hak ve yardımlar genişlemiştir. Ancak bu hak ve yardımlar, 1980 sonrasında son derece aşınmıştır. Devlet Memurları Rejiminde, memurlara yönelik, emeklilik, hastalık, analık sigortası, yeniden işe alıştırma, sosyal tesis hakkı, konut kredisi, konut yapımı lojman tahsisi, memur çocukları için burs, aile yardımı, doğum yardımı, ölüm yardımı, tedavi yardımı, cenaze yardımı, giyecek yardımı, yakacak yardımı gibi sosyal nitelikli yardım ve haklar tanınmıştır. Ancak bu hak ve yardımlar, 1980 sonrası büyük ölçüde nicel aşınmaya uğramış ve kağıt üzerinde kalmıştır. 1980 sonrasında, devletin kamu personeline yönelik kimi sosyal yardımları bütünüyle ortadan kaldırma ve özelleştirerek piyasaya devredilme baskısı olmuştur. Lojman ve sosyal tesislerin satışı bütün bu dönüşümün parçasıdır (Arslan, 2005: 297).

1970’li yıllardan itibaren ise kanun çıkarmak yerine “Kanun Hükmünde Kararname”ler çıkarılması yolu izlenerek parlamento devre dışı bırakılmıştır. Böylece hükümet değişiklikleri sonucu ve kararname çıkarmanın kolaylığı göz önüne alınarak, sık sık kararname yoluna başvurulmuş, personel rejimi sürekli Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan kararnamelerle düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak güncel

dürtülerle personel rejiminin iyileştirilmesi için çıkarılan bu kararnamelerle köklü çözümlere ulaşamamış ve personel rejiminin kararnamelerle düzenlenmesi yönteminin başarısızlıkla sonuçlandığı görölmüştür (Çevikbaş, 1995: 80). Kısacası insiyatifin yürütme organına bırakılması sonucunda memur hukukunda “kanun rejiminden” “idari rejime” geçilmiştir (Tutum, 1990: 37).

3.2. Esnek-Post Fordist Kamu Personel İstihdamının İnşası: 1980 ve Sonrası*

1980’lerden itibaren ise kapitalist toplumlarda üçüncü aşama olarak ifade edilen esnek kamu personel rejimine geçilmiştir. Esnek kamu personel düzeni, statü hukukuna bağlı, memur üzerine kurulmuş tekçi istihdam biçimi yerine; “memurun” sözleşme esaslarına bağlı olmasını ve parçalı/çoklu istihdam biçimini getirmiştir. Bu aşamada, sözleşmeli, personel statüsü temel istihdam biçimidir ve kamu görevlileri, objektif hukuk kurallarının güvencesine bağlı çalıştırılma yerine, performansı ile ilintili olarak hizmette kalma “güvencesine” sahip olmaktadırlar (Arslan, 2005: 410).

Türkiye’de de 1980 yıllardan itibaren diğer ölkelerde olduğu gibi esneklik politikaları hakim olmaya başlamıştır. Her düzeyde ve uygulamada kendini hissettiren yeni birikim rejimi elbette ki kendisini besleyen pek çok değişkenin etkisiyle var olagelmıştır. Makro açıdan 1980 sonrasında dünya genelinde hakim olan neo-liberal politikaların, Türkiye özelinde farklı yansımaları ve bu düzene uyma stratejileri olmuştur. 1980 yılı Türkiye için yeni bir rejime geçişin başlangıcıdır. Bu nedenle kamu personeli istihdamına özgü ayırıcı esneklik uygulamalarından önce bu yeni birikim rejimine hizmet eden arka planda bu yeni rejimi oluşturan etmenleri ve politikaları ayrıntılandırmak gereklidir. Kamu personel politikasındaki değişimi besleyen nedenleri iktisadi, siyasal-yönetmel ve örgütsel boyut olarak sıralamak mümkündür.

* Bu başlığın alt başlıklarının yapılandırılmasında büyük oranda Onur Ender Arslan’ın yaptığı sınıflandırmadan faydalanılmıştır. Bakınız: (Arslan, 2005).

İktisadi açıdan bakılırsa, 1970 yılların sonlarına doğru Fordist birikim rejimi gerek talep enflasyonu gerekse doygunluğu oluşan piyasa düzeni nedeniyle krize sürüklenirken, refah devleti politikaları sorgulanmaya başlanmıştır. Üretimden yönetime kadar her alanda konu edilen temel nokta mevcut düzenin tıkanıp kurtarılmasının ise daha az kuralcı daha “esnek” bir düzenin gerekliliği üzerine olmuştur. Teknolojik gelişmenin de bu süreci beslemesi ile küreselleşme hız kazanmış, az gelişmiş ülkeler üzerindeki rekabet baskısı artmıştır. Özellikle az gelişmiş ülkelerin çıkış yolları IMF, DB gibi uluslar arası aktörlerin reçetelerine bağlanmıştır. Bütününde neo-liberal politikalar ile şekillenen bu yeni düzen ister Post-Fordist olarak adlandırılırsa ister başka bir isim ile ekonomi-politik uygulamaları ve politikaları açısından temel vurgusu “esneklik” üzerine olmuştur.

1980 yılında, 24 Ocak kararları olarak bilinen kararlar, Türkiye’de temel dönüşümün başladığı bir kırılma noktasını oluşturmuştur. “Daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının Türkiye’de devlet geleneği üzerinde ciddi etkileri olmuştur. Bu süreçte, ülke ekonomisinin uluslar arası, finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile bu durumun Türk Kamu Yönetiminde etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır (Sezen, 2003: 118). 24 Ocak kararları, 1978’de başlayan krizi aşmanın gereklerini yerine getirmenin çok ötesinde geçmiştir. Sadece eski düzeni yıkıp yeniden yapılandırmakla kalmamış, yeniyi getirme süreci toplumsal dokuda parçalanmaya sebep olmuştur. Programın “yeniden yapılan boyutu” için verilen IMF, OECD ve DB kredileri bu süreci desteklemiştir (Kazgan, 2002: 125). Özellikle, IMF ve DB’nin Türkiye ile ilişkisine bakıldığında iktisadi ilişkilerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu anlamda IMF’ye verilen niyet mektuplarında ve DB ile yapılan kredi anlaşmalarındaki kamu personeli düzenlemeleri önemlidir. Söz konusu iki kurumla ilişkilere bakıldığında ön plana çıkan noktalar, kamu istihdamının aşırı derecede şişkin olduğu, bütçedeki personel harcamalarının çok fazla yer tuttuğu, ücret mekanizmasının sağlıklı işlemediği gibi unsurlar görülmektedir (T. Eren, 2009: 13). Kısaca, Post-Fordist kamu personel rejiminin küresel aktörleri olarak IMF ve DB, 1980’lerde KİT personel rejiminin dönüştürülmesi sürecinde yapısal uyarılma ve “stand-by” anlaşmalarıyla etkili olmuşlardır.

Kamu personel politikasındaki değişimin iktisadi nedenlerinin yanı sıra, bu nedenlerden bağımsız olmayan, siyasal-yönetmel nedenlerden de söz edilmelidir. Aslında bu durum devlette yapısal değişimden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de bu dönemde, yeni düzene ayak uydurmak niyetiyle hareket eden siyasal sistem dünya kapitalizmine eklemleme çabası ile serbest piyasa ekonomisi ve dışa açılma politikasını kabul etmiştir.

İktisadi ve siyasal nedenlerin yanı sıra yeni süreci besleyen bir başka etmen de Türkiye’deki kamu personel sisteminin kendi örgütsel yapısından kaynaklanan sorunlardır. Örneğin, YKİ’nin de ileri sürdüğü gibi kamu sektörünün özel sektöre göre hantal olduğu ve kariyer sisteminin bazı durumlarda kötüye kullanıldığı kabul edilmesi gereken bir gerçektir (T. Eren, 2009: 12). Ancak, siyasal gücü elinde bulunduran hükümetler kendi menfaatleri uğruna bu süreci yozlaştırabilmektedirler.

1980 sonrası Türkiye’de Fordist rejimi kıran bir başka durum da bütün bu sürecin memurların herhangi bir muhalefetinin olmadan ilerlemesidir. Memurların toplumsal muhalefetinin olmamasının en büyük etkeni, kuşkusuz 1980-1983 yılları arasındaki kısıtlayıcı 12 Eylül Rejimi, daha sonrasında da toplumsal ortamının devam etmesi ve kısıtlayıcı hukuksal düzenlemelerin yürürlükte kalmasıdır. Bu dönemde memurların sendikal örgütlenmesinin somut olarak yokluğu da süreci desteklemiştir. Türkiye’de 1980-1983 yıllarındaki askeri rejim döneminde neo-liberal politikalar izlenirken, bu birikim rejimine uyumlu düzenleme biçimi de yeniden yapılanmıştır. Bu kurumsal-yasal yeniden yapılanma sürecinin en önemli ögesi 1982 Anayasası olmuştur (Arslan, 2005: 307).

1982 Anayasası esas olarak, 1961 Anayasası’nda, 1971 anayasa değişiklikleri ile başlayan, biçimsel hak ve özgürlükler alanını daraltıcı ve kısıtlayıcı bir genel yaklaşıma sahiptir. 1982 Anayasası, biçimsel hak ve özgürlükler alanında, 1961 Anayasası ile ortaya çıkan genişlemenin bütünüyle tersine çevrildiği, kısıtlayıcı bir çerçeveye sahiptir. 1982 Anayasası’nın kabulünden itibaren kamu personel rejiminde ortaya çıkan temel nitelik, Anayasa altı düzenleme ve yargı kararları ile Anayasa’nın ilkeleri arasındaki çatışmadır. Bu çatışma öncelikle, bağımlı Post-Fordist birikim rejiminin tasfiye etmeye başladığı kamu örgütü olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinde ortaya çıkmıştır. 1984 yılında çıkarılan 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

(KHK) ile, KİT’lerde asli ve sürekli hizmetlerin memurlar tarafından görülmesi yerine, sözleşmeli personel tarafından görülmesi esası kabul edilmiştir (Arslan, 2006: 355-357).

Anayasa Mahkemesinin 308 sayılı KHK’yı Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmesinden sonra, 22/01/1990 tarihinde 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK’ çıkarılmıştır. 399 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler ile yönetici ve teftiş kadrolarında istihdam edilen memurların, sözleşmeli personel statüsüne evrilmesi gerçekleştirilmiştir (Köroğlu, 2012: 465). Böylece, 1980 sonrası neo-liberal politikaların personel sistemi üzerindeki yansımalarından biri Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde istihdam edilen personelin daha yüksek sözleşme ücretleri önerilerek, sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri ve erken emeklilik olanağı tanınarak kadroların boşaltılması yoluyla sözleşmeli personel ağırlıklı bir personel sisteminin KİT’lerde yerleştirilmesi olmuştur. 399 sayılı kanun hükmünde kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun genel sisteminden ayrı olarak düzenlenen KİT personel sistemi aynı düzenekle, günümüzde de yürürlükte bulunmaktadır (E. Eren, 2009: 182).

1989 yılında Anayasa Mahkemesinin sözleşmeli personelin statüsüne ilişkin kararıyla süreç kesilmiş ancak 1984-1989 yılları arasında KİT’lerde sözleşmeliğe geçiş amacına ulaşılmıştır. Neo-liberal politikaların kamu reform sürecine yansımalarını kısmen yavaşlatıcı ya da durdurucu etkilerinden bir diğeri de 1989 baharında başlayan işçi sınıfı eylemleri olmuştur.

1989 Bahar eylemleri sayesinde işçi sınıfı 1980’li yılların başından beri süren kayıplarında belirli bir iyileşme sağlamıştır. Benzeri ücret artışları memurlar için de yapılmıştır Fakat, memur maaşlarının GSMH içindeki payları azalmaya devam etmiştir (Lordoğlu, 1996: 39). Bu nedenle memur maaşları içindeki parçalanma sona ermemekle birlikte, memur maaşları içindeki erime kısa bir süre için durdurulmuştur.

KİT’lerde sözleşmeli personelin yaygınlaşmasının yanı sıra sonuçları kamu istihdamı açısından ağır olan bir başka durum da KİT’lerde özelleştirme olmuştur. Türkiye’de özelleştirme açısından belirleyici olan 24 Ocak Kararlarıdır. Daha önce de belirtildiği gibi bu kararlarla hedeflenen serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek

ve ona işlerlik kazandırmaktır. Bu bağlamda, serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi açısından devlet işletmelerinin de bu ekonominin kurallarına göre işleyişi sağlanmış, devletin ekonomik rekabetinin canlanması açısından tekellerden vazgeçilmiştir (Çetinkaya, 2012: 141). Türkiye’de özelleştirme uygulamalarına başlanırken KİT’lerin başta yönetim ve istihdam sorunları olmak üzere finansman açıkları ve zararları olduğu yönünde bir sürü amaçlar dizisi oluşturulmuş ve iddialı bir özelleştirme programı oluşturulmuştur. Gerek tanımı gerekse amaçları gereği özelleştirme kavramı iddia edildiği gibi yalnızca sosyal devleti ortadan kaldırmayı hedef edinen ve sadece ekonomik gerekçelerle öne sürülen bir amaçlar topluluğu olmamıştır. Çünkü özelleştirme aynı zamanda siyasal-sosyal sonuçları olan bir süreçtir (Yayman, 2000: 39). Amaçlar irdelendiğinde görüleceği gibi özelleştirme olgusu, devletin doğrudan ekonomik faaliyetten bütünüyle çekilmesini ve devlet tarafından yapılan bütün kamu hizmetlerin özel sektöre devredilmesini nihai hedef olarak görmektedir.

KİT’lerin özelleştirilmesinde kırılma noktası, 1986 tarihli 3291 sayılı kanun olmuştur. “Özelleştirme Yasası” olarak bilinen 3291 sayılı kanun, KİT’lerin özelleştirilmesinde Bakanlar Kurulu’nu; müessese, bağlı ortaklık, işletmelerin özelleştirilmesinde karar vermeye “Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu”nu belirlemiştir. KİT’lerde özelleştirmeyi düzenleyen, yürürlükte olan en son düzenleme ise 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır (Köroğlu, 2012: 459).

KİT’lerde 1986-1994 tarihleri arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının, hukuki alt yapısında boşluklar ve sorunlar bulunmaktadır. Özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanakları gerçekleştirilmeden, uygulamaya geçilmesi ve getirilen düzenlemelerin de mevzuata aykırı olmasından dolayı, birçok düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Ruhi, 2003: 181). 4046 sayılı kanun 3291 sayılı kanuna paralel olarak iktisadi devlet teşekküllerinin ve kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirmesine yönelik hükümler getirmektedir. 4046 sayılı kanun özelleştirme konusunda yetkiyi Özelleştirme Yüksek Kurulu’na vermektedir (Köroğlu, 2012: 460).

1999 yılında 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklik ile özelleştirme uygulamalarına anayasal temel oluşturulmuş, kamu personel rejiminin esnekleşmesine bir kez daha zemin oluşturulmuştur. 47. maddenin kenar başlığı "Devletleştirme ve Özelleştirme" olarak değiştirilmiş ve maddeye iki yeni fıkra eklenmiştir. Buna göre, yasa ile düzenlemesi koşulu ile kamunun varlıklarının özelleştirilmesi anayasal güvenceye bağlanmış, diğer yandan kamunun verdiği hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle özel sektöre yaptırabileceği veya devredebileceği anayasal ilke olarak kabul edilmiştir (Ruhi, 2003: 196). Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllardan günümüze, içerisinde Petkim, Tüpraş, Sümerbank, Seka gibi her biri kendi alanında etkili ve büyük çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü ile kamu bankası doğrudan veya parçalara bölünerek özelleştirilmiştir (E. Eren, 2009: 76). Kısaca bu bağlamda, özelleştirmeler neticesinde metalaşma yönünde 47. maddenin varlığı, KİT'lerde ortaya çıkan esnekliğin 1980 sonrası ulaştığı en ileri noktadır.

Söz konusu Anayasa değişikliği Türkiye'nin küresel düzene eklenmesinin siyasal yönünü oluştururken arka planında mali serbestleşme ile iç ve dış borç sarmalı neticesinde ortaya çıkan 1994 bunalımı ve bu süreçte yapılan uluslar arası anlaşmalar vardır. 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü öncülüğünde imzalanan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve 1996 yılında Avrupa Birliği (AB) ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması ile de uluslar arası tahkimin kabulü neo-liberal politikalar bağlamında genel amaca hizmet ederken, Türkiye ekonomisini bütünüyle Post-Fordist bir yapıya taşınmıştır (Balseven Önder, 2009: 84-85).

1994 krizi, ardından 1999 yılında meydana gelen ekonomik kriz ve 2001-2002 krizi artık neo-liberal politikalara yeni bir düzenleme gerekliliğine iyi bir gerekçe oluşturmuştur. İşte büyük ölçüde kriz döneminde kurumsallaşan bağımsız düzenleyici kuruluşlar, krizin tozu dumanı içerisinde pek tartışılmadan sisteme girmiştir. Türkiye'de 2001/2002 krizi, banka hortumlamaları ve yolsuzlukların damgasını vurduğu bir istisna halinin yönetim biçimi yönetişim olmuştur (Bayramoğlu Özuğurlu, 2009: 99-100). Öncelikle, ilk olarak 1981'de Sermaye Piyasası Kurulu'nun kurulmasıyla başlayan, bakanlık tipi yapılanmanın karşıtı olarak ortaya çıkan düzenleyici yapılar, 1990'ların ikinci yarısından itibaren, yönetişim paradigması çerçevesinde sermayeyi iktidara taşımışlardır. Özellikle, Kasım 2000

bunalımıyla başlayan süreçte, bütün sektörlerde kamusal işletmelerin tasfiyesi sonrasında, 1999 yılından sonra, bankacılık, enerji, tarım, sektörlerinde ve devlet ihaleleri alanında üst kurulların peşi sıra kurulmalarıyla, Türkiye’de düzenleyici devlet modeline adım atılmıştır. 1999-2002 yılları arasına düzenleyici kurum/kurulların büyük çoğunluğu kurulmuştur. 2004 yılı itibariyle Türkiye’de düzenleyici kurul sayısı 10’dur. Bunlar: 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 2) Telekomünikasyon Kurumu, 3) Sermaye Piyasası Kurulu, 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 6) Kamu İhale Kurumu, 7) Rekabet Kurumu, 8) Şeker Kurumu 9) Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 10) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’dur (Bayramoğlu, 2010: 305-306). Bu kurulların yaygınlaşmasıyla, aynı hizmet alanında var olan bakanlık tipi örgütlenmelerin görev ve yetkileri içi boş birer kabuğa dönüşmüştür. Örneğin enerji sektörüne yönelik olarak oluşturulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın görev ve yetkilerini son derece azaltmıştır (Arslan, 2005: 305).

Devletin iç yapısındaki bir başka değişim ise 1980 sonrası esnekliğin bir diğer aracı olan taşeronlaşmadır. Taşeronlaşma merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT’lerde özellikle 1990’larda sonra rejimde ortaya çıkan metalaşmanın kaynağı olmuştur. Taşeronlaşma, 1980’lerde yardımcı hizmetlerden başlamış, 2000’lere geldiğinde ise, “asli ve sürekli” görevlerin bütünüyle taşeronlaşmaya açılması yönünde düzenlemeler gündeme gelmiştir (Arslan, 2005: 412).

2001 sonrası süreçte kamudaki esnek istihdamı etkileyen bir başka değişim ise 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanununun kabul edilmesidir. 2000’li yıllardaki işveren kesiminin esneklik söylemleri 2003 yılında yasal zemine kavuştuğunda bu durum sadece özel sektör için değil kamu kesimi içinde yeni çalışma şekillerinin zemini olmuştur. Kamu kesimindeki işçiler için söz konusu olan esnek çalışma biçimleri işçi sınıfının özgül bir parçası olan memurların çalışma rejiminde de esnekliğin yaygınlaşacağına habercisi niteliğindedir. Çünkü genel olarak değerlendirildiğinde devletin ve özel sektörün istihdam rejimlerinin eş süreçlerle biçimlendiği görülmektedir. Gerçekten 2004 tarihli kamu personeli yasa tasarısı ile eş zamanlı ilerleme kendini göstermiştir.

1980'den itibaren parçalı olarak ilerleyen esnek kamu personel rejimi, 2001 Bunalımı sonrasında bütünsel olarak rejimin dönüştürülmesi aşamasına ulaşmıştır. Kamu personeli rejiminin esneklik yönünde dönüştürülmesi Kamu Yönetimi Temel Kanununun bir ayağı olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu Yönetimi ve Kamu Personeli Kanun Taslakları 1980 sonrasındaki neo-liberal uyarlanmanın bir ürünüdür. Yeniden düzenlemenin sürükleyici aktörleri olan IMF ve Dünya Bankası, niyet mektupları ve yapısal uyarlama anlaşmalarıyla bu süreci yönetmişlerdir. IMF'nin niyet mektuplarında kamu personelin azaltılacağı belirtilirken, 2001 sonrasında DB ile imzalanan kredi anlaşmalarında da benzer yönde koşullar belirlenirken ve diğer yandan kamu personel rejiminin yapısal "uyarlanması" yönünde programların uygulanmasının koşulları konulmuştur (Güler, 2003(b): 20-23).

Bu süreç sonrasında, 22-23 Şubat 2003 tarihinde siyasi iktidarın, Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası aracılığıyla Ankara'da düzenlediği bir sempozyumda (TÜHİS, 2003), herhangi bir kanun taslağı olmadan gündeme getirilen kamu personel "reformu"na ilişkin esnek yaklaşım, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması (KYTİ ve YY)* Kanununun benimsenmesi sürecinde bu Kanunun ilgili maddeleri çerçevesinde biçimlendirilmiştir (Erdoğan, 2005: 62).

Kanunun "İnsan Kaynakları Yönetimi" başlığını taşıyan 46. Maddesinde "*Kamu hizmetleri, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür.....Tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeye dayalı olarak istihdam edilir. Sözleşmede ilgili personelin görevleri hak ve yükümlülükleri ile performans ölçüleri yer alır.*" denmektedir. Madde Gereğesinde sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılacağı ifade edilmektedir. 46. Maddede sözü geçen sözleşmelilik tümüyle esnek, 4857 sayılı İş Kanununun sağladığı

* 15. 07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yayımlanması uygun bulunmayan Kanun, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir (<http://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdets-zezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>). Erişim Tarihi: 08.02.2014.

güvencelerden bile yoksun, 4924 sayılı Kanundakine benzer bir sözleşmeliliktir (Erdoğan, 2003: 12). Bu bağlamda, KYTİ ve YY Kanununda kamu personel rejimine ilişkin esnek yaklaşımın temel unsurlarının dört alanda biçimlendiği söylenebilir: Kamu çalışanları sayısının azaltılması; sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması; esnek istihdam uygulaması; performansa dayalı ücret.

KYTİ ve YY Kanunun bir uzantısı olarak düzenlenemeye çalışan Kamu Personel Kanunun Taslağı (KPKT) da dar bir çevrede kapalı bir biçimde tartışılmış ve 2004 Ağustos ayı ortalarında gayri resmi bir biçimde kamuoyuna yansıyabilmiştir. 2004'ten itibaren değişikliğe uğrayan Kamu Personel Kanunu Tasarısı Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından, görüş bildirilmesi için 2005 tarihinde sosyal taraflara gönderilmiştir.* Günümüz itibariyle de tasarı hala beklemededir. Burada söz konusu Taslak, sadece kamu personeli istihdamına ilişkin maddeleri çerçevesinde ele alınacaktır.

Taslak, kamu personel rejimini esneklik ilkeleri doğrultusunda değiştirme esasına dayanmaktadır. 2004 Taslağı, 657 sayılı Yasa'nın üç temel ilkesi olan sınıflandırma, kariyer, liyakat yerine yeni ilkeler kabul etmiştir. Buna göre yeni ilkeler, eşitlik, tarafsızlık, kariyer, yeterlilik, başarı değerlendirmesidir. 657 sayılı yasadaki temel ilkelerden olan sınıflandırma yeni Taslakta yer almamıştır. Gerek memurların gerekse sözleşmeli personelin bir başarı ve sicil dosyası bulunacaktır. Bir kez yetersiz sicil alan sözleşmeli personelin sözleşmeleri hiçbir biçimde yenilenmeyecektir. Böylece memur ve sözleşmeli personelin yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi performans ve başarı kriterlerine bağlanarak esnek kamu personel rejiminin temel ilkesi taslağın temel ilkelerinden biri olarak vücut bulmuştur (Arslan, 2012(b): 607).

Kanun Taslağının tümü incelendiğinde, 657 Rejimidaki memur kadrosu ile sözleşmeli personel pozisyonu arasındaki en temel farkın, statü hukukunun geleneksel özelliği olan istihdam güvencesinin, sözleşmeliliğe geçişle ortadan kaldırılmasıdır. Sözleşmelilerin ödev, hak, yetki ve sorumlulukları, göreve alınma, hizmet şartları ve şekilleri, yetiştirilmeleri, mali ve sosyal hakları ile yardımları

* Kamu Personel Taslağı ile ilgili değişiklikler ve son halinin tam metni için bakınız: <http://www.memurlar.net/ozelkategori/genel-dosyalar/kamu-personel-reform-taslaklari>, Erişim Tarihi: 04.05.2013.

memurlarla örtüşür biçimde bu yasayla belirlenirken, istihdam güvencesi açısından sözleşmeli personel memurlardan ayrılmaktadır. Bu gerçek, Kanun Taslağının 6. Maddesinde “*sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz*” denilerek Taslağın Birinci Kısımında açıkça ifade edilmektedir.

İstihdamın sürekliliği açısından statü hukukundan uzaklaştırılan sözleşmeliliğin, sendikal hak ve özgürlükler açısından da, “sözleşme” hukukundan uzaklaştırıldığı görülmektedir. Madde 30, memur gibi sözleşmeliye de toplu eylem ve hareketi yasaklamaktadır. Madde 31, memur gibi sözleşmeliye de grev yapmayı ve hatta desteklemeyi yasaklamaktadır. Madde 7, memurlar gibi sözleşmeliye de siyasi partilere üye olmayı, siyasi amaçlı beyan ve eylemleri, bu eylemlere katılmayı yasaklamaktadır. Memurlar gibi sözleşmeli personel de özel kanunda belirtilen istisnalar ve hükümler çerçevesinde sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekler ve bunlara üye olabileceklerdir. Ancak bu sendikalaşma toplu pazarlık yerine toplu görüşmenin geçirildiği, grev hakkından yoksun kısıtlı bir sendikacılık olmak durumundadır (Erdoğan, 2005: 63).

Özetle, taslakta kamu personeli istihdamı açısından memur kadrolarının sayıca dar tutulduğu, sözleşmeliliğin asli istihdam kategorisi olarak benimsendiği ve performans değerlendirmenin ölçüt olduğu bir yapı vardır. Kısaca bu taslak kanunla kamu personel sistemi çalışma rejiminin “esnekliğe” doğru evrildiği açıkça görülmektedir.

Türkiye’de 1980 ile başlayan yeni dönemin kamu personel rejimi, özel ya da kamu ayırmaksızın esneklik temelli yapıdır. Bu düzen, kamu personel düzeninde esneklik yönünde parçalı değişimi başlatmıştır. 1980’den itibaren parçalı olarak ilerleyen esneklik, 1990’ların ikinci yarısında ortaya çıkan bunalım sonunda ivmelenmiş, 2001 Bunalımı sonrasında da bütüncül yeniden yapılanma, rejimi sarsmıştır. Bu çerçevede, 2004 yılında esnekliği kamu personel rejiminde bütüncül olarak kurmak amacıyla bir düzenleme gündeme gelmiştir. Özetle bu yeni dönem 24 Ocak 1980 kararları ile başlamakta, 15.07.2004 tarihli 5227 sayılı ‘Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’ ve buna bağlı Kamu Personeli Kanun Tasarısı ile devam etmektedir.

Kamu personel rejiminin 1980 sonrasındaki değişim dinamiğini tarihsel süreç olarak soyutlamak sadece kamudaki esnek istihdamın genel çerçevesini çizmektedir, bu süreçte ortaya çıkan rejimin haritasını, istihdam rakamları boyutuyla bu çerçeveye yerleştirildiğine bu soyutlama gerçekliğe ulaşmış olacaktır.

3.2.1. Esnek Kamu Personel İstihdamının Haritası

Türkiye'deki kamu personel rejiminin nicel haritasını incelemeden önce belirtmek gerekir ki Türkiye'de kamu personel istihdamının esnekliği statüler itibariyle oluşmuştur. Çünkü 1980 sonrasında memurluk statüsünde yer alan, “ diğer kamu görevlilerini” oluşturan ve Anayasa'da yer alan kategoriler vardır.* Bu kategoriler Türkiye'de kamu istihdam biçimini oluşturmaktadır.

Türkiye'de kamu personel rejimi, birikim rejimleri ve düzenleme biçimlerine koşt olarak temel düzenleyici tüzel metinler üzerinden kurulmuştur. Kamu personel rejimi, genel olarak hukuksal düzenlemeler üzerinden kendisini kurar. Personel düzenlemelerinin gerçekliği, hukuksal metinler üzerindedir (Arslan, 2005: 203). Fakat burada ki amaç hukuksal metinlere boğulmaktan öte bu metinlerin uygulama sonuçları olarak ortaya çıkan kamu istihdamının rakamsal durumunu saptamak ve bu doğrultuda oluşan mevcut tablonun hangi araçlarla ve nasıl evrildiğini ortaya koymaktır.

Kamu personelinin nicel haritasını tek bir bilgi kaynağı üzerinden ve düzenli bir dağılım içinde elde etmek oldukça zordur. Bugün konuşulan istatistiksel sıkıntının 1970'li yıllarda da tartışıldığı ve kamu personel istatistiklerinin sık ve düzenli bir şekilde olmadığına ilişkin saptamaların olduğu görülmektedir (Gülmez, 1973: 46). Bu sıkıntının temel sebeplerinden biri Türkiye'de kamu personelinin statülerine, idarelerine, hizmet sınıflarına vb. göre ayrışma içermesidir. Bu güçlük içinde bu çalışmada temelde kullanılan veriler Devlet Personel Başkanlığı (DPB), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) verileri üzerinden derlenmeye çalışılmıştır.

* Bu kategoriler giriş düzeyinde birinci bölümde anlatılmıştır. Hukuksal metinlerine bağlı olarak tekrar bir değerlendirme yapılmayacaktır.

Ulaşılabilen rakamlar doğrultusunda ilk önce kamu personelinin 1930'li yıllardan 1990'li yıllara kadar olan sayısal evrimi, daha sonra 1990'lardan 2000'lere kadar olan dağılımı ve en son olarak da BÜMKO'nun 2007 yılından itibaren düzenli olarak rakamları vermesinden dolayı 2007 yılı temel alınarak 2007-2014 aralığı değerlendirilecektir.

Temel vurgu 1980 sonrasındaki nicel veriler olsa da kısaca ulaşılabilen rakamlar doğrultusunda 1980 öncesini de somutlaştırmak gerekir. Çünkü 1980 öncesinde daha önce tarihsel olarak ortaya koyulan kamu personel rejimine ilişkin değişim ve dönüşümün ipuçlarını görmek mümkündür. Kamu personelinin artışı ya da azalışı kendi içerisinde değerlendirilebilecek bir durum değildir. Hizmet verdiği kitlenin büyüüp büyümediği ile karşılaştırılması kamu personeli sayısındaki gerçek durumu gösterecektir. Bu nedenle kamu personeli rakamları nüfus ve nüfus artış hızı ile birlikte değerlendirilmelidir.

Tablo 4'den anlaşılacağı üzere, 1931-1986 yılları arasında Türkiye'de kamu personeli sayısında bir artış söz konusu olmuştur. Bunda kamu kuruluşlarının sayısının artmasının etkisi vardır. Aynı şekilde nüfus da artış göstermiştir. Nüfus yaklaşık olarak 3,5 kat artarken kamu personeli artışı 13,7 kat olmuştur. Bu artışın doğal sonucu olarak kamu personeli payında 1980 yılına kadar düzenli artış, buna karşılık kamu personeli başına düşen nüfusta yine düzenli bir düşüş söz konusu olmuştur. Bu dönem aynı zamanda Türkiye açısından ulus devletin güç kazandığı paternalist dönem olduğu için kamu personelinin artış göstermesi ve buna bağlı olarak kamu personeli başına düşen nüfusun azalış göstermesi olağandır.

Tablo 4: Türkiye’de Kamu Personeli Sayısal Artışı ve Kamu Personeli Başına Düşen Nüfus: 1931-1986

| Yıl | Genel Nüfus | Kamu Personeli Sayısı | % | Kamu Personeli Başına Düşen Nüfus |
|------|-------------|-----------------------|-----|-----------------------------------|
| 1931 | 14.756.000 | 104.115 | 0.7 | 141.7 |
| 1938 | 16.916.000 | 134.779 | 0.8 | 125.5 |
| 1946 | 19.076.000 | 222.166 | 1.2 | 85.9 |
| 1963 | 29.655.000 | 449.869 | 1.5 | 65.9 |
| 1970 | 35.232.000 | 665.737 | 1.9 | 53.7 |
| 1976 | 40.915.000 | 962.537 | 2.4 | 42.5 |
| 1980 | 44.437.000 | 1.312.243 | 2.9 | 34.0 |
| 1986 | 51.546.000 | 1.435.809 | 2.8 | 35.9 |

Kaynak: (Çitci, 1988: 42).

Ancak, 1986 verileri ise kamu personelinin mutlak sayısındaki artışa rağmen, genel nüfus içindeki payının azaldığını, bunun sonucu olarak da kamu personeli başına düşen nüfusta bir artışın ortaya çıktığını göstermektedir. Bu gelişme daha önce değinildiği gibi 1980 sonrasında benimsenin ekonomik model ve bu çerçevede alınan önlemlerle açıklanabilir. Bu noktada Türkiye’ye ilişkin verilerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırılması yararlı olabilir. Aynı yılın verilerine göre OECD ülkelerinde yılın verilerine göre OECD ülkelerinde yönetsel nüfusun genel nüfus içindeki payı ortalama olarak %7.7, buna karşılık gelişmekte olan 31 ülkede bu oran %2.9’dur. Buna göre Türkiye %2.8 ile gelişmiş ülkelere yaklaşılamamış, gelişmekte olan diğer ülkelerle aynı eğilimi göstermiştir (Çitci,1988: 42-43). Ayrıca memur sayısının fazla gibi hissedilmesinin nedeni memurların ülke genelindeki dağılımının dengeli olmamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle gelişmiş bölgelerde memur sayısı fazla iken az gelişmiş bölgelerde memur sayısının çok az olduğu bu dönem için bir Türkiye gerçeğidir (Göküş, 2010: 220).

1963-1980 döneminde Türkiye’de kamu görevlilerinin bütçelere göre dağılımı da gelişmiş ülkelere göre tezatlık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu görevlilerinin çoğunluğu yerel yönetim birimlerinde çalışırken gelişmekte olan ülkelerde ise merkezi yönetimlerde daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı gözlenmiştir. Gelişmiş ülkelerde ortalama olarak kamu görevlilerinin %57’si, gelişmekte olan ülkelerde ise %15’i yerel yönetimlerde çalışmaktadır. Bu dönemde Türkiye’deki duruma bakıldığında yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin

oranında sürekli bir azalma görülmektedir. Bunun yanında merkezi yönetime bağlı kamu görevlilerinin oranında sürekli bir artış söz konusudur (Göküş, 2010: 220).

Tablo 5: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülerine Göre Dağılımı: 1976-1986

| | 1976 | 1980 | 1986 | Artış (%) |
|---------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Memur | 962.537 | 1.312.243 | 1.435.809 | 49.1 |
| Sözleşmeli Personel | 3.346 | 4.416 | 9.044 | 170.2 |
| Geçici Personel | 73.553 | 84.164 | 86.245 | 17.2 |
| İşçi | 486.910 | 515.494 | 436.170 | -6.9 |

Kaynak: (Çitci, 1988: 40).

Statüler açısından değerlendirildiğinde ise Tablo 5’e göre 1976-1986 yıllarını kapsayan on yıllık dönemde, kamu kesiminde farklı statüde çalışanlar arasında işçi sayısında bir azalma ortaya çıkarken, diğer statülerde çalışanların sayısında artış gözlenmektedir. Ancak en büyük artışın sözleşmeli personel kategorisinde ortaya çıktığı dikkati çekmektedir. Bu da 1980 sonrasındaki kamu yönetimine ilişkin memur kategorisini kısıtlayıcı ve aynı zamanda istihdam açısından “esneklik” temelli politikaların bir göstergesidir. Sözleşmeli personelin 1980-1986 yıllarındaki yüzde elli artışında, 1984 yılında çıkarılan 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile, KİT’lerde asli ve sürekli hizmetlerin memurlar tarafından görülmesi yerine, sözleşmeli personel tarafından görülmesinin kabul edilmesi ve 1986 yılındaki özelleştirme yasası etkili olmuştur.

1990 sonrasında değerlendirildiğinde ise 2010 yılına kadar kamu personeli artışının nüfus artış hızının altında kalmaya devam ettiği ancak 2010 sonrasında nüfus artış hızını bile geçerek arttığı görülmektedir. Tablo 6 ve Tablo 7 birlikte değerlendirildiğinde bu artışta değişmeyen memur sayısının artış göstermesidir. Bu artışın 2010 sonrası ciddi oranda olduğu görülmektedir. 2010 sonrası için bu artışı açıklayıcı bir başka veri de 2010 sonrası sözleşmeli personelin azalmasıdır. Bu durum, 4 Haziran 2011 tarihinde çıkarılan 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sözleşmeli personelin “memur” kadrosuna geçirilmesinden kaynaklanmıştır (BÜMKO, 2015; Genel-İş Sendikası, 2014: 6). 2011 yılında sözleşmeli personel istihdamına son verilecek iddialarıyla kadroya geçirilen söz konusu sözleşmeli personelin 2011 sonrası artmaya devam ettiği görülmektedir. Yaklaşık 1,5 yıl sonrasında 2012’de 178 bin olan sözleşmeli personelin yaklaşık 70 bini yerel

seçimler öncesi torba yasayla* 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa eklenen geçici 41 inci madde ile kadroya geçirilmiştir. Hem memur sayısının artması hem de sözleşmeli personel sayısının dalgalanma göstermesi seçimler öncesindeki siyasi manevraların bir sonucudur, dönemsel azalışlar esnek istihdam biçimlerinin zayıfladığının asla bir göstergesi değildir. Bu nedenle memur sayısında artışlar söz konusu olsa da memurluğun esnekleştiğini gösteren kamuda asıl işin kendisine kadar uzanan taşeron istihdamıdır.

Tablo 6: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülere Göre Dağılımı: 1993-2004

| Yıl | Memur | % | Sözleşmeli | % | Geçici Personel | % | İşçi | % | Geçici İşçi % | % | Toplam | Toplam Personelin Göreli Artışı/Azalışı | Nüfus Artış Hızı |
|------|---------|------|------------|-----|-----------------|---|--------|------|---------------|----|---------|---|------------------|
| 1993 | 1562411 | 58,6 | 258488 | 9,7 | veri yok | - | 523576 | 19,6 | 320443 | 12 | 2664918 | - | - |
| 1994 | 1564296 | 59,2 | 261760 | 9,9 | veri yok | - | 529335 | 20 | 285028 | 11 | 2640419 | -0,9 | 1,8 |
| 1995 | 1568445 | 60,1 | 197159 | 7,6 | veri yok | - | 457276 | 17,5 | 376741 | 14 | 2608621 | -3 | 1,8 |
| 1996 | 1580739 | 59,3 | 232011 | 9,7 | veri yok | - | 448483 | 16,8 | 405508 | 15 | 2666741 | 2,2 | 1,8 |
| 1997 | 1610271 | 58,2 | 230283 | 8,3 | veri yok | - | 462692 | 16,7 | 464511 | 17 | 2767757 | 3,8 | 1,8 |
| 1998 | 1677584 | 60,3 | 233082 | 8,4 | veri yok | - | 391606 | 14,1 | 481044 | 17 | 2783316 | 0,6 | 1,7 |
| 1999 | 1676068 | 61 | 237728 | 8,7 | veri yok | - | 377741 | 13,8 | 455588 | 17 | 2747125 | -1,3 | 1,7 |
| 2000 | 1675952 | 62,5 | 182004 | 6,8 | veri yok | - | 363022 | 13,5 | 462274 | 17 | 2683252 | -2,3 | 1,7 |
| 2001 | 1730333 | 63,1 | 200327 | 7,3 | veri yok | - | 431511 | 15,7 | 379301 | 14 | 2747125 | 2,2 | 1,6 |
| 2002 | 1744766 | 63,7 | 196384 | 7,2 | veri yok | - | 401245 | 14,6 | 398472 | 15 | 2740867 | 0 | 1,6 |
| 2003 | 1762157 | 67 | 147516 | 5,6 | veri yok | - | 409019 | 15,6 | 310821 | 12 | 2629513 | -4,1 | 1,5 |
| 2004 | 1764492 | 68,3 | 132350 | 5,1 | veri yok | - | 415715 | 16,1 | 270677 | 11 | 2583234 | -1,8 | 1,5 |

Kaynak: (Arslan, 2012(b): 475)

* 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun 2/8/2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tablo 7: Türkiye’de Kamu Personelinin Statülere Göre Dağılımı: 2007-2014*

| Yıl | Memur | Sözleşmeli Personel | Kadrolu İşçi | Geçici İşçi | Geçici Personel | Diğer | Toplam | Toplam Personelin Görelisi Artışı/Azalışı | Nüfus Artış Hızı |
|------|-----------|---------------------|--------------|-------------|-----------------|---------|-----------|---|------------------|
| 2007 | 2.077.699 | 223.812 | 375.211 | 109.286 | 17.024 | 122.274 | 2.925.306 | | - |
| 2008 | 2.073.070 | 252.605 | 403.042 | 62.706 | 16.336 | 110.027 | 2.917.786 | -0.2 | 1,3 |
| 2009 | 2.092.626 | 302.948 | 411.371 | 21.089 | 16.989 | 113.828 | 2.958.851 | 1.4 | 1,4 |
| 2010 | 2.159.013 | 301.382 | 396.614 | 23.830 | 18.481 | 114.292 | 3.013.612 | 1.8 | 1,6 |
| 2011 | 2.416.159 | 169.282 | 357.613 | 21.622 | 21.872 | 112.589 | 3.099.137 | 2.8 | 1,3 |
| 2012 | 2.528.123 | 178.222 | 351.960 | 23.682 | 20.897 | 112.573 | 3.215.457 | 3.7 | 1,2 |
| 2013 | 2.719.967 | 105.284 | 343.932 | 30.010 | 20.391 | 100.000 | 3.319.584 | 3.2 | 1,3 |
| 2014 | 2.826.113 | 121.254 | 343.706 | 28.028 | 23.438 | 97.500 | 3.440.039 | 3.6 | 1,3 |

Kaynak: (BÜMKO, 2015; TÜİK, 2015).

1993-2004 tarihleri itibariyle yapılan bir başka çalışmanın bulgularına göre, söz konusu tarih aralığında kamu görevlisi sayısının görelisi olarak azaldığı tespit edilmiştir. Aynı çalışmanın bulgularına göre aynı tarih aralığında kamu personeli merkezi yönetimde %8.9’luk bir artış, yerel yönetimlerde %0,5 gibi çok az bir yükseliş, KİT’lerde ise %9.3’lük bir düşüş sergilemiştir. Merkezi yönetimdeki ortaya çıkan artışın kaynağı, özelleştirilen KİT’lerden geçen memurlar ve diğer kamu personeli olmuştur. Statüler açısından ise memurların %11,5 oranında arttığı, sözleşmeli, işçi ve geçici personel oranının ise düştüğü görülmektedir. Sözleşmeli personel sayısındaki azalışın sebebi KİT’lerde ortaya çıkan tasfiyenin bir sonucudur. Memurlardaki artış da bazı kurumların niteliğinden kaynaklanmaktadır. Özellikle devletin kolluk işlevini yerine getiren Emniyet Hizmetleri Sınıfından, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’ndan kaynaklanmaktadır. Bu kurumlarda 2003 yılında sağlık hizmetlerinde başlamış olmakla birlikte bütünüyle bir esneklik henüz söz konusu olmamıştır (Erdoğan, 2005: 60; Arslan, 2005: 311-315)

Aynı zamanda memur sayısındaki artış daha önce de belirtildiği gibi sadece bazı kurumlardaki artışlardan da kaynaklanmaktadır. Bu konuda daha önce 1993 ile 2004 yıllarına ait yapılan betimleme de söz konusu artışın olduğu kurumlar olarak emniyet, sağlık ve eğitim hizmetleri iken 2007-2013 aralığında bu kurumların yanında özellikle dikkat çeken Adalet Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı’ndaki

* 2007 yılının temel alınmasının temel sebebi BÜMKO verilerinin bu tarihten itibaren ulaşılabilir olmasındandır ancak konunun metin içinde ele alınışında bu tarihte akış içinde uygunluğu sağlanmıştır.

istihdam artışlarıdır. Son yedi yıllık dönemde Diyanet İşleri Başkanlığı'nda istihdam artışı % 52, Adalet Bakanlığı'nda istihdam artış oranı ise % 64'tür. Milli Eğitim Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sağlık Bakanlığı'ndaki istihdam artış oranlarıysa bu artış oranlarının altında kalmıştır (Genel-İş Sendikası, 2014: 6). Bu durum hükümet politikalarına bağlı olarak kamu personel rejiminin nasıl şekillendiğini gösteren en önemli göstergelerdendir.

Tablo 8: 2007'den 2014 Kamu Personelinin Statülere Göre (%) Değişim Oranı

| | |
|----------------------------|----------|
| Memur | % +36,0 |
| Sözleşmeli Personel | % -45,9 |
| İşçi (Toplam) | % -23,3 |
| Kadrolu | % -8,4 |
| Geçici | % -74,4 |
| Geçici Personel | % + 37,6 |
| Diğer | % + 20,3 |
| Toplam | % + 17,5 |

Kaynak: Tablo 7 rakamlarına dayanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 8'dan anlaşılacağı üzere, 2007-2014 yılları arasında kamu sektöründe en yüksek artış geçici personelde olmuştur. 2007 yılında kamu sektöründe işçi sayısı (kadrolu+geçici) 484 bin 497 iken, 2014 yılında %23.3 düşerek 371 bin 734 olmuştur. Aynı yıllarda sadece kadrolu işçi sayısındaki düşüş oranı ise yüzde 8,4'dür. Buradaki en fazla düşüşün %74.4'lük bir düşüş ile geçici işçi statüsünde olduğu görülmektedir. Bu düşüşün temel sebebi kamuda esnekleşmenin temel araçlarından biri haline gelen taşeronlaşmadır. Tablo bulgularına göre memur sayısının artıyor sözleşmeli personelinin azalıyor gözükmesi bir yanılsamadır, çünkü kamu istihdamı taşeronlaşma eliyle eritilmekte esneklik en ağır biçimde yaygınlaşmaktadır. Bu bağlamda memurluk statüsünün esnekliğini yaratan asıl olgunun taşeronlaşma olduğu görülmektedir. Taşeronlaşma ile ilgili eldeki tek veriye bakıldığında 2007-2011 aralığında %50'lik bir artış olduğu görülmektedir. Bu durum memurluğun sayısının azaltılması yoluyla değil daha güvencesiz bir çalışma şeklini artırarak kamu personelinin esnekleştirdiğini göstermektedir.

Geçici personel statüsünde çalışanların oranı 2007’den 2014’e sayısal olarak %37,6 artmıştır. Bu statüde çalışanlar daha önce de belirtildiği gibi, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. 4/C’li olarak da adlandırılan bu grupta çalışanlar, 2010 yılında TEKEL Direnişi ile ekonomik ve sosyal haklar açısından önemli kazanımlar sağlamıştır. Ancak 4/C, hala kamu sektöründe güvencesiz istihdam biçimi olarak uygulanmaktadır (Genel-İş Sendikası, 2014: 6).

Kamu istihdamında bir diğer sorunlu istihdam biçimi ise “Diğer” başlığı altında çalışanlardır. 657 sayılı Kanun’da kamuda çalışanların statülerinin açıkça belirtilmesine ve bu dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacağına hükümü yer almasına kamu hizmetlerinde “Diğer” başlığı altında birçok kişinin çalıştırıldığı görülmektedir. Nitekim, Tablo 4’de görüldüğü gibi, 2014 yılında “diğer” başlığı altında çalışanların sayısı 97.500’dür.

Tablo 9: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2001-2011 Yılları Kamu İstihdam Oranları (%)

| | 2001 | 2011 |
|---------------------|------|------|
| Fransa | 22,3 | 21,9 |
| Almanya | 10,9 | 10,6 |
| Hollanda | 12,9 | 12,4 |
| Norveç | 29,9 | 30,5 |
| Danimarka | 29,8 | 29,9 |
| İsveç | 28,7 | 26,0 |
| Türkiye | 9,4* | 10,7 |
| İngiltere | 18,2 | 18,3 |
| ABD | 14,7 | 14,4 |
| OECD 32 Ort. | 15,9 | 15,5 |

Kaynak: (OECD, 2013: 103).

Türkiye’nin OECD ülkeleri açısından durumu Tablo 9’dan karşılaştırılmalı olarak değerlendirilebilir. OECD ortalaması dönemler arasında %15 lik yatay bir seyir izlemiş ve değişiklik göstermemiştir. Almanya, Hollanda ve Türkiye OECD ortalamasının altında bir kamu istihdam oranı ortaya koymuşlardır. Özellikle Fransa,

* 2000 yılı.

Norveç ve İsveç OECD ortalamasının üstünde ve üst seviyelerde kamu istihdam oranı sergilemişlerdir.

1980 öncesi ve 1980 sonrasında kamu personelinin nicel haritasını ortaya koyduktan sonra, oldukça karışık bir yapısı olan kamu personeli statüsü bütünlük içinde tek bir çerçeve olarak gruplandırılacaktır.

İlk olarak belirtmek gerekirse, Türkiye’de kamu personel sisteminde memurluk sisteminin birbirinden farklı dört alan üzerinde yükseldiği görülmektedir. Bu dört farklı alanı idari, askeri, akademik ve adli personel başlıkları oluşturmaktadır. Yalnızca günümüzde değil, tarihsel gelişim çizgisi üzerinde izlendiğinde de, kamu istihdamının hemen hemen aynı alanlara bölünerek kurulduğu görülmektedir. Bu alanlarda istihdamın temel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, her birini düzenleyen ayrı tüzel metinler kabul edilmiştir. Türkiye’de mevcut sistemde idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışan personel kendi özel personel kanunlarıyla düzenlenmişlerdir. İdari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’na, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) Personel Kanunu’na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’na, Hâkimler ve Savcılar 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu’na tabi olarak çalışmaktadırlar (Sayan, 2009: 202-203). Bu statüler dışında, memur olan ancak özel olarak 657 sayılı Yasadan istisna tutulan örneğin Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Üyeleri gibi kategoriler de bulunmaktadır.

Her statüye ilişkin ayrıntı bilgi kendi alt başlıklarında tartışılacaktır. Yalnız kısaca belirtmek gerekir ki özellikle sözleşmeli personel statüsü 1980 sonrası en çok alt biçimin ortaya çıktığı statü olmuştur. 1980 öncesinde yalnızca 657/4-B hükmüne dayanan bir türe sahip iken, 2000’lere geldiğinde alt istihdam türü olarak 657/4-B ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre; kadro karşılığı sözleşmeyle; teşkilat yasalarına göre sözleşmeyle; 399 Sayılı HK çerçevesinde KİT’lerde ve yerel yönetimlerde sözleşmeli personel olmak üzere beş türe ulaşmıştır.* Kamu personel istihdamının esnekleşmesini sağlayan bir başka dikkat çekici nokta da rejime dışarıdan ancak doğrudan yasal düzenlemelerle eklenen taşeron istihdamıdır.

* Sınıflandırma için bakınız: (Kayar, 2011: 83-141; Arslan, 2005: 319; Güler, 2005 (a): 119).

Tablo 10: 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Haritası

| İSTİHDAM STATÜSÜ | | MEMUR | | | | | SÖZLEŞMELİ PERSONEL | | | | | GEÇİCİ PERSONEL | İŞÇİ | TAŞERON İŞÇİSİ | |
|---------------------|-------------------|-------|-----------------------------------|------------------------|------|-----|--|---|---|------------------|----------------|-----------------|---------|----------------|---|
| ALT İSTİHDAM BİÇİMİ | | 657 | 657’den istisna tutulan memurlar* | Diğer Kamu Görevlileri | | | 657/4-B ve 7/15754 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına Göre İstihdam | Örgüt Yasalarına Göre Kadro Karşılığı Sözleşme İle İstihdam | Örgüt Yasalarına Göre Sözleşme İle İstihdam | 4924 Sayılı Yasa | 399 Sayılı KHK | - | Sürekli | Geçici | - |
| YÖNETSEL BİRİM | | | | 2914 | 2802 | 926 | | | | | | | | | |
| MERKEZİ YÖNETİM | Merkez | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + | + |
| | Taşra | + | | | | | + | + | + | + | | + | + | + | + |
| YEREL YÖNETİMLER | Belediyeler | + | | | | | + | | | | | + | + | + | + |
| | İl Özel İdareleri | + | | | | | + | | | | | + | + | + | + |
| KİT | - | + | | | | | + | | | + | | + | + | + | + |

Kaynak: Onur Ender (Arslan, 2005: 318).

* Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Üyeleri; Genelkurmay Mehteran Bölüğü Sanatkarları; Devlet Tiyatrosu, Devlet Opera ve Balesi, Belediye Opera ve Tiyatroları ile Şehir ve Belediye Konservatuar-Orkestralarındaki Sanatkar, Uzman-uygulayıcı memurlar ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatı Personeli.

Özetle 1980 sonrası Türkiye’de ekonomi, yeni liberal politikalarla yeniden yapılanırken, kamu yönetimi ve kamu personel politikaları da bu değişime ayak uydurmuştur. Çoklu ve parçalı bir kamu istihdamı temel özellik olmuş bu durumu besleyen esneklik uygulamaları her alana yayılmıştır. Post-Fordist düzenin bu yapısı kamu personel rejiminin sadece Devlet Memurları Yasası üzerinden değerlendirilmesini yetersiz ve eksik kılmıştır. Bu bağlamda buraya kadar ve bundan sonra ki değerlendirmelerde sadece tek bir kanun metni üzerinden değil olabildiğince genel görünümü aktarabilecek geniş bir perspektif çizilmeye çalışılacaktır.

3.2.2. Memurluk Statüsünün Esnekleştirilmesi

Türkiye’de memurluk statüsünün esnekleştirilmesi sadece istihdam biçimlerinin güvencesizleştirilmesi üzerinden değil aynı zamanda memurluk rejiminin iç işleyiş süreçlerinin de esnekleştirilmesi üzerinden ilerlemektedir. Bu bağlamda, bir taraftan sayısal esneklik yoluyla kamu personel sayısı kendi içinde dalgalanmalar göstermekte, YKİ söylemleriyle İKY politikaları üzerinden esneklik uygulanarak kamu personel sistemine egemen olan ilkeler ortadan kaldırılmaktadır.

Memurluk statüsünün esnekleşmesi farklı araçlarla olmaktadır. Özellikle siyasi amaçlarla kadrolaşma kamu personeli üzerinde kendini gösterebilmekte bu nedenle söz konusu olan artışlar yanlış yorumlanabilmektedir. Memurluk statüsü özellikle sözleşmeli personel rakamlarındaki dalgalanmalarla ve siyasi popülist politikalarla artış göstermektedir. Fakat bu durum memurluk sisteminin esnekleşmediğini göstermemektedir çünkü bu artış kendini çok daha güvencesiz bir şekilde taşeronlaşma yoluyla paralellik göstermektedir. Özellikle sağlık hizmetlerinde asıl işin yürütümünde de söz konusu olan taşeronlaşma yoluyla memurluk statüsü kendi içinde artış gösterilirken tüm kamu personeli içinde taşeron sayısı artmaktadır.

Temelde memur istihdamını daraltıcı sonucu olan temel kırılma noktalarından biri kamu personel rejiminin yasal zeminindeki aşınmadır. Bunu sağlayan memur denilen tarihsel istihdam biçiminin temel ayırt edici niteliklerinden biri olan rejimin yasa ile belirlenmesi kuralının aşındırılmasıdır. Bu aşınma ile memurluk statüsüne egemen olan ilke ve kurallarda esneklik yaratılmıştır.

Birinci bölümde de belirtildiği gibi, 1982 Anayasası'nda kamu personel rejiminin özü 128. maddenin birinci ve ikinci fıkralarında yatmaktadır. Bu maddeye göre devlet teşkilatı içerisinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülür; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statüsünden doğan bütün ögeler yasa ile düzenlenir.

Kamu personel rejimini statü hukukuna dayandıran bu hükümlerinin 1980'lerden itibaren yaşanan neo-liberal söylemler ile işlemediği görülmektedir. Bu kuralının çözülüşü ise şu şekilde olmuştur; 1) 1980'li yıllarda yardımcı hizmetler sınıfındaki görevler "ikincil" görülmüş ve kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevler sadece üst düzey ile sınırlandırılmıştır, 2) 1990'lı yıllarda düzenleyici kurumlarda memurluğun asli ve sürekli görevlerden bütüncül-kurumsal tasfiyesi olmuştur, 3) 2000'li yıllarda ise merkezi yönetimde ve yerel yönetimlerde asli ve sürekli görevlerin sözleşmeli ve taşeron personel eliyle yürütülmesi parça parça yerleştirilmiştir (Arslan, 2007 (a): 28-46). Bu çözülüş, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken belli hizmetlerin niteliği doğrultusunda bir hukuki rejim öngören Anayasa'nın yok sayılmasıdır (Sever, 2013: 266).

1980 sonrasındaki kamu personel rejiminin esneklik yönünde yeniden yapılanması ve statü hukukunun çözülüşü; yasa ile düzenleme kuralında iki noktadan değişimi getirmiştir. "Ortadan kalkma" olarak kategorize edilebilecek birinci olgu, yasa ile düzenleme kuralına ilişkin niteliksel yönü ifade eder. Bu yok oluşu yaratan da taşeronlaşma ve sözleşmeli personel istihdamıdır. Sözleşmeli personel ve taşeron istihdamıyla, memur istihdamının daraltılmakta, yasa ile düzenlemesi kuralı nesnesini kaybetmektedir. Bu yasa ile düzenleme kuralında, kuralın yok olduğu bir alan yaratmış, böylece niteliksel bir durumu ortaya çıkarmıştır. İkinci olgu olarak kategorize edilebilecek "aşınma", yasa ile düzenleme kuralının araçsal durumundaki değişimi getirmiştir. Buna göre, kanun hükmünde kararname ve bütçe yasaları ile düzenleme, yasa ile düzenleme kuralının araçsal niteliğinin, bu iki hukuki araca geçmesini doğurmuştur. Aşınma-ortadan kalkma ve araçsal-niteliksel durumlar, kamuda istihdam açısından esnekliğin kurulmasında yan yana hareket etmiştir (Arslan, 2007 (a): 87-88).

Memur statüsünü eriten bu uygulamalar neticesinde memur istihdamının 2010'lu yıllara kadar nicel olarak daraltıldığı görülmektedir. Bu daralma daha önce de belirtildiği gibi özellikle yerel yönetimler ile KİT'lerde daha şiddetli olmaktadır. Türkiye'de memur statüsünün 1980 ile 2010 yılları arasında geçirdiği sayısal esneklik Tablo 11'de ortaya çıkmaktadır.

Tablo 11: Türkiye'de Memur Kadrolarının (Serbest) Dağılımı: 1980-2010

| Yıllar | Kadro | Artış oranı (%) |
|--------|-----------|-----------------|
| 1980 | 1.170.224 | 0,00 |
| 1981 | 1.169.494 | -0,06 |
| 1982 | 1.176.224 | 0,58 |
| 1983 | 1.195.607 | 1,65 |
| 1984 | 1.285.831 | 7,55 |
| 1985 | 1.316.661 | 2,40 |
| 1986 | 1.356.137 | 3,00 |
| 1987 | 1.491.325 | 9,97 |
| 1988 | 1.507.295 | 1,07 |
| 1989 | 1.518.020 | 0,71 |
| 1990 | 1.542.433 | 1,61 |
| 1991 | 1.600.697 | 3,78 |
| 1992 | 1.649.763 | 3,07 |
| 1993 | 1.810.967 | 9,77 |
| 1994 | 1.736.910 | -4,09 |
| 1995 | 1.809.877 | 4,20 |
| 1996 | 1.817.274 | 0,41 |
| 1997 | 1.839.224 | 1,21 |
| 1998 | 1.970.286 | 7,13 |
| 1999 | 2.045.206 | 3,80 |
| 2000 | 2.094.932 | 2,43 |
| 2001 | 2.108.335 | 0,64 |
| 2002 | 2.114.897 | 0,31 |
| 2003 | 2.156.625 | 1,97 |
| 2004 | 2.170.159 | 0,63 |
| 2005 | 2.155.730 | -0,66 |
| 2006 | 2.164.170 | 0,39 |
| 2007 | 2.248.484 | 3,90 |
| 2008 | 2.279.805 | 1,39 |
| 2009 | 2.286.907 | 0,31 |
| 2010 | 2254969 | -1,40 |

Kaynak: (Köroğlu, 2010: 147).

Tablo 11'e göre 1980-1998 tarihleri arasındaki dönemde memur kadrosunda dönemsel azalışlar olmakla birlikte genel seçim dönemlerine denk gelen tarihlerde, 1984 (1983 genel seçimleri) %7.55, 1987 (1987 genel seçimleri) % 9.97, 1993 (1994 yerel seçimleri) %9.77, 1998 (1999 genel seçimleri) %7.3 oranında, önemli artışlar yaşandığı görülmüştür. Bu oranlar yüzde yedinin üzerindedir. 1998 tarihi tablodan anlaşılacağı gibi kırılma noktası olmuştur. 1998 tarihinden günümüze kadar kadro sayısında artışlar son derece azalmış, artışlar %3'ün üstüne çıkamamıştır. 2007 tarihinde, genel seçim dönemine gelen süreçte artış ancak %3.9 olmuştur. Yani seçimler bile memur kadrosunu 1998 tarihinden önceki süreç gibi hareketlendirememiştir. Memur kadrolarında yıllara göre artış 1999 yılı itibarıyla bakıldığında 2010 ve 2005 yıllarında eksilere düştüğü; 2009, 2006, 2004, 2002,2001 yıllarında artışın sıfırdan sonraki çift hanelerle belirlendiği; 2008-2003 yıllarında %1'in üzerine çıktığı ve en yüksek artışını da 2007 genel seçimleriyle % 3.90 ile yaptığı görülmektedir (Köroğlu, 2010: 148).

Seçim dönemlerindeki memur artışının 2010'lu yıllardan sonra daha da belirginleştiği görülmektedir. Özellikle 2010'lu yıllardan sonra memur istihdamı ile ilgili yeni bir tablo ortaya çıkmaktadır. Tablo 12'den görüldüğü üzere 1990 sonrasında kamu personeli ve memur artış hızı nüfus artış hızı ile karşılaştırıldığında yetersiz olduğu görülmektedir. Kamu personelinin artış hızı 1993-2004 yılları arasında bütünüyle nüfus artış hızının altında kalmıştır. Bu nedenle 1993-2004 tarih aralığında kamu personelinin gerçek olarak azaldığı ifade edilebilir. Kamu personeli 1996 (%2,2), 1997 (%3,8) ve 2001 (%2,2) yılları hariç diğer yıllarda düşüş göstermiştir. 2003 yılında % -4,1 ile en yüksek düşüşü göstermiştir. 2010'dan sonra ise tablo değişmiştir. Memur sayısındaki artış nüfus artış hızının üstünde olmuştur. Bu durumun 2011 genel seçimleri ile 2014 yerel seçimi öncesindeki popülist yaklaşımlardan ve tek parti hükümetinin kadrolaşma eğiliminden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Tablo 12: 1993-2004 ve 2007-2014 Yılları Arasında Memur ve Toplam Kamu Personeli Rakamları, Artış/Azalış Oranı ve Nüfus Artış Hızı

| Yıl | Memur | Memur Göreli Artışı/Azalışı (%) | Toplam Kamu Personeli | Toplam Personelin Göreli Artışı/Azalışı (%) | Nüfus Artış Hızı (%) |
|------|---------|---------------------------------|-----------------------|---|----------------------|
| 1993 | 1562411 | - | 2664918 | - | - |
| 1994 | 1564296 | 0,1 | 2640419 | -0,9 | 1,8 |
| 1995 | 1568445 | 0,3 | 2608621 | -3 | 1,8 |
| 1996 | 1580739 | 0,8 | 2666741 | 2,2 | 1,8 |
| 1997 | 1610271 | 1,9 | 2767757 | 3,8 | 1,8 |
| 1998 | 1677584 | 4,2 | 2783316 | 0,6 | 1,7 |
| 1999 | 1676068 | -0,1 | 2747125 | -1,3 | 1,7 |
| 2000 | 1675952 | 0 | 2683252 | -2,3 | 1,7 |
| 2001 | 1730333 | 3,2 | 2747125 | 2,2 | 1,6 |
| 2002 | 1744766 | 0,8 | 2740867 | 0 | 1,6 |
| 2003 | 1762157 | 1 | 2629513 | -4,1 | 1,5 |
| 2004 | 1764492 | 0,1 | 2583234 | -1,8 | 1,5 |
| 2007 | 2077699 | - | 2925306 | - | - |
| 2008 | 2073070 | -0,2 | 2917786 | -0,2 | 1,3 |
| 2009 | 2092626 | 0,9 | 2958851 | 1,4 | 1,4 |
| 2010 | 2159013 | 3,1 | 3013612 | 1,8 | 1,6 |
| 2011 | 2416159 | 11,9 | 3099137 | 2,8 | 1,3 |
| 2012 | 2528123 | 4,6 | 3215457 | 3,7 | 1,2 |
| 2013 | 2719967 | 7,5 | 3319584 | 3,2 | 1,3 |
| 2014 | 2826113 | 3,9 | 3440039 | 3,6 | 1,3 |

Kaynak: (Arslan, 2005: 311-314;BÜMKO,2015;TÜİK,2015)

Fakat memur sayısındaki artışlar üzerinde manipülasyonlar olduğu da gerçektir. Örneğin bu sayıyı artıran bir durum DPB'nin memur istatistiklerinde 1980 sonrasında sürekli genişleyen “kadro karşılığı sözleşmeli personeli” memur kategorisi içerisinde göstermesidir (Arslan, 2005: 320). Bu nedenle Türkiye’de kamu çalışanlarının sayısındaki değişimleri/artışları sadece bu rakamlar üzerinden değerlendirmek yanıltıcı sonuçlara yol açabilir. Memur sayısının görece olarak artması kamuda taşeron özelinde güvencesizliğin artışıyla aynı yönde olmaktadır. Bu nedenle başlı başına memur sayısının artması güvenceli bir çalışma şeklinin arttığını göstermemektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi memur rejimini daraltıcı ve hatta en önemli olgulardan bir diğeri taşeronlaşmadır. Tablo 12 taşeron rakamları dikkate alınarak okunmalıdır. Taşeronlaşma, 1988 yılında 318 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanun'un 36. maddesine yapılan ekle, memur sınıflarından yardımcı hizmetler sınıfında başlatılmış ve hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri işlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesinin yolu açılmıştır (Resmi Gazete (R.G.), 31.03.1988). Kadro iptalleri, memur kadrosu ihdasına getirilen sınırlamalar ve işçi pozisyonlarına vize verilmemesi ile taşeronlaşma politikası desteklenmiştir. (Erdoğan, 2005: 58). Kısaca Devlet Memurları Kanun'unda yapılan değişiklik ile yardımcı hizmetler sınıfına dahil olan hizmetler piyasaya devredilebilir kılınmıştır. 1980 sonrasında yardımcı hizmetlerden temizlik, servis, güvenlik, yemekhane'de başlayan taşeronlaşma süreci, 2000'lere geldiğinde asli ve sürekli hizmetlere doğru sirayet etmeye başlamış özellikle belediye hizmetlerinde son derece yaygınlaşmıştır. Ayrıca, kendi alt başlığında ayrıntılandırılacak olan Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfının taşeronlaşma ve sözleşmeliğe açılması bu sürecin ileri bir adımını oluşturmaktadır. Bu süreçte taşeronlaştırılmayan alanlarda ise geçici işçi kullanımı yaygınlaşarak esnek istihdamın önü açılmıştır. Özellikle yerel yönetimlerde memurluk geçici işçilik eliyle çözülmüştür.

Memur statüsünün sayısal olarak esnekleşmesinde kullanılan araçlardan bir diğeri de kadro üzerinden gerçekleştirilmektedir. Kadro sistemi Cumhuriyetin ilanından 1965 yılına kadar kurumlar tarafından düzenlenerek, hizmetin gerekleri konusunda en yetkili hizmet birimleri olan "bakanlıklar" kadroları düzenlemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel yönetimi anlayışı uygulanarak "kadrosuz memur çalıştırılmaz" hükmü getirilmiştir. 657 sayılı Kanun ile birlikte genel kadro sistemine geçilerek, "bütçe olanakları emrinde" düzenlemeye gidilmiştir. Kadrolar, genel kadro sistemine göre "bütçenin gerekleri" doğrultusunda hazırlanmıştır. Böylece kamu harcamalarını kısma konusunda, genel kadro uygulamasıyla yetki verilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK, kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına dair esasları düzenlemiştir. İhdasda, bakanlıkların kadro istekleri merkez ve taşra için ayrıca hazırlanmakta, kadro önerileri Devlet Personel Başkanlığı

ve Maliye Bakanlığı görüşleri eklenerek Başbakanlığa sunulmaktadır. Kadrolar her yıl Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM tarafından onaylanarak yasa hükmü haline gelmektedir. 190 sayılı KHK, kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu'na bırakmıştır (Köroğlu, 2010: 149). Kısaca özetlemek gerekirse kadrolar üzerinden, kamuda çalışacak personel sayısı bütçe üzerinden düzenlenerek, esnekliğin sağlanması gerçekleştirilmektedir.

Memur statüsünün tasfiye edildiği bir başka alan kamu sosyal tesisleri olmuştur. Memurların sosyal ihtiyaçlarını karşılayan kamunun elindeki eğitim tesisi, dinlenme tesisi, sosyal tesis, misafirhane, kreş ve spor tesisi gibi yerler, bir yandan özelleştirilerek memurlara yönelik sosyal destek azaltılmakta, diğer yandan özelleştirilemeyen yerler ise memurluk başta olmak üzere kamu görevlileri tasfiye edilmekte ve taşeronlaşmaya açılmaktadır (Arslan, 2005: 324-325).

Kamu personel rejiminde sayısal esnekliği sağlayan düzenlemeler dışında esnekliğin ikinci ana boyutunu aslı ve sürekli görevleri yürüten ve aynı zamanda en büyük personel kitlesini oluşturan memurluğun iç süreçlerindeki (hizmete alma, yükselme, maaş, değerlendirme gibi nitel çalışma koşulları) esneklik uygulamaları oluşturmaktadır. Memurluğun nitel çalışma koşullarını güzleştiriren olgulardan biri maaşlarında ortaya çıkan düşüş ve içsel eşitsizliktir. Diğerleri ise kariyer ilkesinde görülen esnekliktir.

Türkiye'de 1980'li yıllardan bugüne kadar memur maaşları gerçek olarak düşüş göstermiştir. Bu gerçek düşüş, memurların aynı zamanda bölüşümden aldığı pay olarak da gerilemeyi içermiş, memurlar mutlak ve görel olarak yoksullaşmışlardır. Türkiye'de memur maaşlarındaki büyük düşüşler, ekonomik bunalım dönemlerinde ortaya çıkmıştır. Özellikle, 1980 yılı memur maaşlarındaki büyük kırılmanın yaşandığı ve sefaletin başladığı yıldır. Ancak yalnızca 1980 bunalımı ile değil, memur maaşları 1980 sonrasındaki her ekonomik bunalımda aşmıştır (Arslan, 2011: 138). Somutlaştırmak gerekirse o dönemde Ankara geçim endeksine göre yapılan bir araştırma da 1980 yılında net gerçek maaşlardaki düşüş 1970 yılına göre %50,7 oranında gerilemiştir. Net gerçek maaşlarda 1980'ler boyunca düşüş eğilimi devam etmiştir. Bu süreçte 1970'lere göre en düşük noktaya 1988'de ulaşılmıştır. Gerçek maaşlarda, 1988-1992 yılları arasında, yukarı doğru

tırmanış başlamış, ancak bu yükselme 1970'lerden itibaren ortaya çıkan kaybın yarısını telefi edebilmiştir (Tecer, 1993: 16). 1989 sonrasında memur maaşlarında ortaya çıkan artış da daha önce de belirttiğimiz gibi işçi sınıfının 1989 sonrasında yükselen eylemliliğinin payı vardır. Memur sendikacılığı da bu yıllarda işçi sınıfına paralel olarak hareketlenmiştir.

Gerçekten 1990 sonrasında memur maaşları üzerinde olumlu etkisi olan bir etmen de memur sendikacılığıdır. 1980 sonrası dönemde ilk memur sendikası Eğitim-İş 1990 yılında kurulmuştur. 1990'lı yıllarda Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikalaşması mevzuatı önceleyen fiili-meşru mücadele hattına dayalı bir süreç olmuştur. Anayasal güvencenin ve yasal düzenlemenin olmadığı koşullarda kamu görevlileri sendikalarını adeta sokakta kurmuştur (Çelik, 2015(a): 186).

Kamu görevlilerinin yürüttüğü bu mücadele sürecinin ve fiilen kamu görevlileri sendikalarının kurulmaya başlanmasının ardından Anayasa değişikliği gündeme gelmiş ve Anayasanın 53. Maddesi 1995 yılında değiştirilerek kamu görevlilerinin sendika kurmasına ilişkin dolaylı bir anayasal düzenleme yapılmış ve idareyle “toplu görüşme” yapabilmeleri anayasal hüküm altına alınmıştır. Ancak bu hüküm ile öngörülen “toplu görüşme” mekanizmasının toplu iş sözleşmesi ile ilgisi yoktur. “Toplu görüşme” daha çok sendikalar ile kamu idaresi arasında görüş alışverişi mekanizması olarak adlandırılabilir. Ancak bu kısıtlı anayasal çerçevenin hayata geçmesi için altı yıl beklenmesi gerekmiştir. 2001 yılında Anayasanın 51. Maddesinde yapılan değişiklik ile “işçiler” ifadesi yerine “çalışanlar ifadesi konmuş ve böylece 53. maddede yapılan değişiklik ile bütünlük sağlanmıştır (Çelik, 2014: 4). Anayasal düzenlemenin ardından 4688 sayılı Kamu Görevliler Sendikalar Kanunu kabul edilmiştir (R.G, 12.8.2001).^{*} Kanunda toplu görüşme hakkı, son karar erkini hükümete bırakan bir yaklaşımla düzenlenmiştir. Anlaşma sonucu taraflarca imzalanan belge, sözleşme niteliğinden uzaklaştırılarak mutabakat metni olarak adlandırılmıştır. Kanunda, toplu görüşmenin anlaşmayla sonuçlanmaması durumunda, anlaşma ve anlaşmazlık konuları taraflarca bir tutanak ile imza altına alınarak Uzlaştırma Kurulu'nun görüşlerine başvurulacağı belirtilmektedir. Ancak, grev ve lokavta yer verilmediği için, uyuşmazlık çözme sürecinin de toplu

^{*} Kamu görevlilerinin sendikal mevzuatı ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakınız: (Tuncay, 2007: 157-176; Uçkan, 2013).

görüşmede anlaşma sağlanması durumunda izlenen yöntemlere uygun biçimde sonuçlanması öngörülmüştür. Bu dönem de toplu görüşme sürecinin sınırlılığına rağmen maaşlar üzerinde memur sendikalarının görece de olsa etkisi ortaya çıkmaya başlamıştır.

2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Anayasanın 53. maddesi kamu görevlileri açısından yeniden düzenlenmiş ve kamu görevlilerine bu kez “toplular sözleşme” hakkı tanınmıştır. Ancak bu toplular sözleşme hakkı, grevi içermeyen bir zorunlu tahkim mekanizması (grev yasaklı toplular sözleşme rejimi) anlamına gelmektedir. Toplular sözleşme görüşmelerinde anlaşma olmaması halinde bir zorunlu tahkim kurumu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu son kararı verecektir. Bu nedenle değişikliği örtülü bir grev yasağı olarak değerlendirmek mümkündür. Anayasa değişikliğinden iki yıl sonra 2012 yılında 4688 sayılı yasa da anayasa değişikliklerine paralel olarak önemli değişiklikler yapılmış, göstermelik bir toplular sözleşme düzeni getirilmiştir. Yasa çok ağır bir toplular sözleşme barajı öngörmüş ve en çok üyeye sahip konfederasyon dışında kalan diğer konfederasyonların toplular sözleşmede hiçbir rolü kalmamıştır (Çelik, 2015: 187-188). Grev gibi güçlü bir yaptırımı olmayan toplular pazarlık süreci, tıpkı toplular görüşme sistemi gibi, memur maaşlarında gerçek kazanımlar yaratamamaktadır. Memur sendikacılığının arttığı ve kendi kazanımını sağladığı 1990’lı yıllardaki durum kendini memur maaşlarına olumlu yansıtarak göstermişken 2000’li yıllarda ise memur sendikacılığı başka bir şekilde dönüşmüştür. Hükümete yakınlığı ile bilinen bazı sendikaların üye sayısının bu bağlamda fazla olması toplular pazarlık masasına oturmalarını sağlarken, tıpkı toplular görüşme süreci döneminde olduğu gibi maaş-ücret artış oranları konusunda hükümet ile ters düşmeyerek aslında artış oranlarının hükümetçe tek taraflı olarak belirlenmesine zemin hazırlamış ve hazırlamaya da devam etmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi ekonomik bunalım dönemleriyle doğru orantılı bir şekilde 2001 sonrası da aynı biçimde memur maaşları düşmüştür. Özetlemek gerekirse, memurlar, 1970-198 döneminde görece bir refah kaybı ile karşılaşmışlardır. 1980-1990’lı yıllar ise, memur maaşlarının “sefalet maaşları” düzeyine düştüğü yıllardır. 1990’lı yıllarda, kısmen memur maaşları artsa da tazminatlar ve ek gösterge üzerinden kurulan sistemin bir sonucu olarak maaş rejiminin içsel eşitsizliği artmış, özellikle düzenleyici kurumların ve küresel güçlerle yakın temas içerisinde olan mali

bürokrasinin maaşları yükselmiştir. Diğer yandan, ana maaş rejiminden kopuşlar bu dönemde artmıştır. 2000'ler ise, post-fordist maaş rejiminin gün yüzüne çıktığı, kurumsal ve özel uygulama adacıkları biçiminde yükseldiği yıllardır. 2000'li yıllarda bir yandan memurluğun mali haklarından dolayısıyla maaş düzeninden kaçış artarken, bu kaçışın ortaya çıktığı yerlerde diğer yandan da performansa dayalı “maaş” rejimi teşkilat kanunları eliyle kurulmaya başlanmıştır. Kısaca Post-Fordist olarak nitelendirilecek yeni maaş rejiminin temel niteliği, maaşın bütünüyle amirin takdiri alanına hapsedilmesidir. Performans sisteminin kurulmasıyla, amir, memurun yaşam kaynağı olan maaşını takdir etmektedir. Bu durum, güvencesiz sözleşmelilik temelinde esnek istihdam olgusu ile birleştiğinde, memurun yaşam kaynağı bütünüyle amirin subjektif nitelikli takdiri altında belirlenmektedir (Arslan, 2010: 99 ve 120).

Memur maaşlarının kendi içindeki dağılımı da ters yönde işlemiş memur maaşları arasındaki uçurum derinleşmiştir. Maaş yelpazesindeki açıklığın klasik hesaplama yöntemi olan en yüksek devlet memuru (Başbakanlık Müsteşarı) ile en alt düzeydeki memur maaşının oranının ortaya koyulması sonucu oluşan maaş yelpazesine göre söz konusu açıklık 1980'den başlamak üzere artmıştır.

Tablo 13: 1980-2010 Yılları Arasında Maaş Yelpazesindeki Açıklık

| Yıl | Net Maaş Üzerinden Maaş Yelpazesindeki Açıklık | Yıl | Net Maaş Üzerinden Maaş Yelpazesindeki Açıklık |
|------|---|------|---|
| 1980 | 3,1 | 1996 | 5,6 |
| 1981 | 3,2 | 1997 | 6,7 |
| 1982 | 4,1 | 1998 | 6,5 |
| 1983 | 4,0 | 1999 | 6,3 |
| 1984 | 4,6 | 2000 | 6,3 |
| 1985 | 5,5 | 2001 | 8,1 |
| 1986 | 6,1 | 2002 | 8,7 |
| 1987 | 8,5 | 2003 | 7,2 |
| 1988 | 8,3 | 2004 | 6,5 |
| 1989 | 8,3 | 2005 | 6,5 |
| 1990 | 8,8 | 2006 | 6,2 |
| 1991 | 10,1 | 2007 | 5,5 |
| 1992 | 9,6 | 2008 | 5,2 |
| 1993 | 8,7 | 2009 | 4,6 |
| 1994 | 10,1 | 2010 | 4,5 |
| 1995 | 8,3 | | |

Kaynak: (Arslan, 2012 (b): 493).

Tablo 13'e göre 1980'de 3,1 olan açıklık, 1986'da iki katına, daha sonra sürekli artarak 1991'de 1980 yılının üç buçuk katına ulaşarak 10,1'e ulaşmıştır. Bunalım yılı olan 1994'de yelpazedeki açıklık aynı biçimde 1980 sonrası dönemin en yüksek miktarına ulaşmıştır. Yelpazedeki açıklık, 1996 da tekrar düşmüş, bu tarihten sonra inişli (6,3), çıkışlı (8,7) seyir izlemiştir. Maaş yelpazesindeki açıklık derin ekonomik bunalım yılı olan 2001 yılı ve sonrası tekrar yükselmiştir. Ayrıca düzenleyici kurumlarda kurul başkanları en üst olarak belirtilen Başbakanlık Müsteşarının maaşının çok üzerinde maaş almaktadırlar. Dolayısıyla 1990'ların ikinci yarısından sonraki hesaplamalarda oranlar gerçekte %50-30 daha fazladır (Arslan, 2012 (b): 492-494). Kısaca, maaş yelpazesi içerisinde görece eşitlik yerini, mutlak eşitsizliğe bırakmıştır.

Memurluk statüsünün nitel çalışma koşullarında esneklik sağlayan uygulamalardan bir diğeri de memurluk kariyerini etkileyen yükselme mekanizmasında ortaya çıkmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurluk rejiminde yükselmeyi kariyer sistemine dayandırmaktadır. Kariyer sistemi, merdiven basamaklarına dayanan kapalı bir yapıyı ifade etmektedir. Kariyer sistemi yükselbilmek için kıdem artı liyakat ön koşulunu getirmiştir. Belirli bir hizmet süresini dolduran ve görevin gerektirdiği niteliklerden dolayı olumlu sicil alan memur yükselmektedir. 1980 sonrasında neo-liberal politikaların uygulaması niteliğinde YKİ, personel yönetimi anlayışının özlük işlevini esnekleştirerek kariyer ilkesinde kırılmalar oluşturmuştur. Özellikle Özal döneminde düzenlemeler "Prens Yönetimi", "Asansör Yükselme" olarak adlandırılmış, yurt dışında eğitim görmüş genç yöneticiler, devletin karar alma mekanizmalarının en tepesindeki örgütlere atanmışlardır. Uluslararası kuruluşların istemleri ve bu doğrultuda hareket eden hükümetler memurluk rejiminin dayandığı kapalı kariyer sistemini zayıflatmışlardır (Köroğlu, 2010: 159-160).

1970'e ilk defa uygulamaya konulan, ancak 1989'da genişleyen "hızlı yükselme" mekanizması, kıdem ve eğitim temelli memur yükselme mekanizmasının bir istisnası olarak ortaya çıkmıştır. 1989 değişikliği ile 1-4. derecelerdeki kadrolara yapılacak atamalarda, kıdem hesabında memurluk dışında geçen sürelerin belirli zaman ve iş sınırları içerisinde kabul edilmesi esası getirilmiştir. Böylece, üst düzey görevlere atanmada, memurluk kariyeri dışındaki süreler hesaba katılmaya başlanmıştır. Bu değişiklik 2011 yılında yeni bir aşamaya gelmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle üst düzey kadrolara atanmada, memurluk kariyeri dışında belirli meslek ya da işler dışında özel sektörde geçen sürelerin tamamı ya da belirli bir oranının hesaba katılması kabul edilmiştir. Bu olgu, memurluk kariyerini esnetici niteliktedir (Arslan, 2012 (a): 27-28).

Memurların kariyerleindeki yükselmelerde söz konusu olan ikili yapıda kariyerlerini esnekletici niteliktedir. Memurların hiyerarşik yükselmesi 1999 yılına kadar kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi ön koşulu ve sonrasında atamaya yetkili amirin takdiri ile hiyerarşik atama ortaya çıkarken, 1999 yılı sonrasında belirli kadrolar için sınav, belirli kadrolar içinse atamaya yetkili amirin takdiri ile hiyerarşik yükselme rejimi oluşturulmuştur. Buna göre, şube müdürü (müdür) ve daha aşağı

görevlere sınav esası ile, şube müdüründen daha üstü görevlere atamaya yetkili amirin takdiri esası ile yükselme yapılmaktadır. İlerleme başarısının elde etmesi, hiyerarşik kadrolara atanma sonucu doğurmamaktadır. Bu nedenle memurların nitel çalışma koşullarında amirin takdirinin söz konusu olması ve atanmanın yükselmeyle birlikte işlememesi keyfi uygulamalara sebep olabilmektedir. (Arslan, 2012 (a): 98).

Özetle, memurluk rejiminin esnekleştirilmesi birkaç koldan ilerlemektedir. Bir yandan memur istihdamı sayısal esneklik, kadro düzenlemeleri ve taşeronluk ile güvencesizleştirilirken, diğer yandan memur maaşlarındaki erime ve eşitsizlikler ile memurlar yoksullaştırılmaktadırlar. Grev gibi pazarlık silahı olmayan örgütlü memurlar statülerinde deki bu aşınmalara da karşı koyamamaktadırlar.

3.2.3. Sözleşmeli Personel: Memurluk Statüsünü Çözme Mekanizması

Türkiye’de kamu personel rejiminin istihdam biçimleri bakımından nasıl bir değişim ya da yönelim gösterdiğinin ip uçlarını sözleşmeli personel statüsünde görmek mümkündür. Başlangıçta geçici ve istisnai olan bu statünün zaman içinde sürekli ve çok türlü bir istihdam türü haline gelmesi esnek kamu personel rejiminin somut göstergelerindedir.

Sözleşmeli personel statüsü “bir istihdam sekli olarak” ilk kez 657 sayılı DMK ile tanımlanmıştır (Akgüner, 2001: 40). Kanunda mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin yerine getirilebilmesi için başvurulacak istisnai bir istihdam biçimi olarak öngörülmüş ancak yıllar itibariyle yaygınlaşıp çeşitlenmiştir (Gözübüyük ve Tan, 2011: 807). Sözleşmeli personel, 1980’e kadar genel olarak 657 sayılı yasa ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur (Arslan, 2005: 334).

Sözleşmeli personel statüsünün niteliksel özelliklerinden önce sayısal gelişimine bakıldığında, 1980 öncesi ve sonrasındaki farklılık kolaylıkla izlenmektedir. Sözleşmelilik, 1980 öncesinde “istisnai” statü iken 1980 sonrasında “kalıcı” statü haline gelmiştir. 1980’de tüm kamu personeli 1.916.317 kişi iken bu

personelin sadece 4.416 kişisi sözleşmeli personeldir.* Bu sayı görüldüğü gibi toplam personelin çok az bir kısmını oluşturduğu için sözleşmeli personelin 1980 öncesinde ortaya koyuluş amacına uygun olarak istisnai bir statü görünümünde olduğunu göstermektedir.

1980 sonrasında ise sözleşmeli personel statüsü, önce KİT'lerde memurluk rejimini çözüme aracı olarak ortaya çıkmış, 1984'de KİT'lerde 250 bin olan memur sayısı 1990'da 30 bine, yine aynı tarihlerde 674 olan sözleşmeli personel sayısı 250 bine çıkarak memur ve sözleşmeli personel niceliksel olarak yer değiştirmiştir. 1989 yılındaki Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı KİT'lerdeki bu süreci durdurmakta geç kalmıştır (Arslan, 2012 (b): 503). Sözleşmeli personelin 1990'lı yıllardan sonraki dağılımını (ulaşılabilen rakamlar doğrultusunda) ise Tablo 14'den izlemek mümkündür. Sözleşmeli personele ilişkin 1993 ve 2004 yılı verilerine bakıldığında, 2004 yılında %50'ye yakın bir düşüş olduğu görülmektedir. Bunun sebebi, bu dönemde KİT'lerdeki özelleştirilmediği, bunun sonucunda geniş ölçüde sözleşmeli personel tasfiyesi yaşanmıştır.

Tablo 14: 1993, 2004 ve 2010 Yıllarında Sözleşmeli Personel İstihdamının Bütçelere ve İdarelere Göre Dağılımı

| Bütçe ve İdare Tipi | 1993 | | 2004 | | 2010 | |
|---------------------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| Merkezi İdare | 13515 | 5,2 | 14583 | 11,0 | 200682 | 68,2 |
| KİT | 243778 | 94,3 | 116517 | 88,0 | 81015 | 27,5 |
| Yerel Yönetimler | 1195 | 0,5 | 1355 | 1,0 | 12388 | 4,2 |
| Toplam | 258488 | - | 132455 | - | 294085 | - |

Kaynak: (Arslan, 2012(b): 506).

KİT dışındaki idarelere bakıldığında sözleşmeli personelin arttığı görülmektedir. Ancak bu rakamlara 2004 yılında alınmaya başlayan 15.000 sözleşmeli personel dahil değildir. Bu rakamlarda eklendiğinde sözleşmeli personel sayısı oldukça artmaktadır. 2010 yılı verilerine göre, merkezi yönetimde sözleşmeli personel sayısı 1993 yılına 13 katlık olağanüstü bir artış yaşanmıştır. Aynı biçimde yerel yönetimlerde de 10 kata yakın artış vardır. Tersine, KİT'lerde dört kata yakın düşüş vardır.

* Bakınız: Tablo 2.

2014 yılı Aralık ayı itibariyle sözleşmeli personelin bütçe ve kamu idarelerine göre dağılımına bakıldığında; merkezi idarenin toplamın %33,6'sini, KİT'ler en yüksek oranla % 61,5'ni, yerel yönetimlerin ise % 4,84'nü istihdam ettiği görülmektedir (BÜMKO, 2015).

Tablo 15: Türkiye’de Sözleşmeli Personelin Nicel Görünümü

| Yıl | Sözleşmeli Personel | Sözleşmeli Personelin Toplam Kamu Personeli İçindeki Oranı (%) | Toplam Kamu Personeli |
|------|---------------------|--|-----------------------|
| 2007 | 223.812 | 7,6 | 2.925.306 |
| 2008 | 252.605 | 8,6 | 2.917.786 |
| 2009 | 302.948 | 10,2 | 2.958.851 |
| 2010 | 301.382 | 10,0 | 3.013.612 |
| 2011 | 169.282 | 5,4 | 3.099.137 |
| 2012 | 178.222 | 5,5 | 3.215.457 |
| 2013 | 105.284 | 3,17 | 3.319.584 |
| 2014 | 121.254 | 3,6 | 3.440.039 |

Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu Sektörü İstihdam Verileri IV. Dönem (Aralık) İstatistiklerinden derlenmiştir (BÜMKO, 2015).

Sözleşmeli personel istihdamının bütün kamu personeli içindeki nicel görünümüne bakıldığında; Maliye Bakanlığı'nın verilerine göre 2007-2010 yılları arasında, yüzde 3'lük bir artışla bu istihdam biçiminin toplam kamu personeli içerisindeki oranı artmıştır. Ancak daha öncede belirtildiği gibi 2011 ve 2013 yıllarındaki düzenlemelerle sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan personelin istekleri hâlinde memur kadrolarına atanması olanağı getirilmiştir. Bu düzenleme ile sözleşmeli personelin toplam kamu personeli içerisindeki oranı 2011'de yarı yarıya düşerken, 2013 yılında daha da düşerek yüzde 3'lük bir seyir izlemiştir. 2013 yılındaki azalışın arkasında seçim dönemlerinin rutinleşen “kadro müjdesi” olarak dillendirilen hükümet politikaları yer almaktadır. Bu durum iktisat yazınında seçim ekonomisi olarak ifade edilen uygulamaların bir göstergesidir.

Kısaca, sözleşmeli personel statüsü 1980 sonrasındaki neo-liberal politikaların gerektirdiği biçimde günümüze kadar başarı bir şekilde amacına ulaşmış farklı alt biçimlerle ve sayısal dalgalanmalarla varlığını sürdürmüştür. Özellikle KİT'lerdeki bu sözleşmeli personel politikası, 1980'den sonra başlatılan Türkiye'nin hukuksal

yapısını ve çalışma alanlarını yeniden biçimlendirme çalışmalarının bir parçasıdır. Asıl neden sosyal devlet ilkesinden uzaklaşılması, amaçlanan ise belli personel kategorilerinin eritilmesi, güvencesiz, bir yanlı personel kadrosunun yaratılması, personel rejiminin tamamen değiştirilmesidir (Bakırcı, 1992: 170). Gerçekten memurluğun yerine getirilen sözleşmelilik, bir yandan iş güvencesini ortadan kaldırmakta, bir yandan da kamu personelinin örgütlenme haklarını elinden almaktadır (Güler, 2005 (b): 52).

Sözleşmeli personel istihdamın sürekli hale gelmesi iki temel sorunu beraberinde getirmiştir. Birincisi, sözleşmeliler memurlar gibi çalıştırılmakta fakat maaş ve sosyal haklar yönünden çok daha kötü koşullarda bulunmaktadır. İkincisi, geçici istihdam için düzenlenmiş sözleşmeli personel mevzuatı ihtiyaçları karşılamamaktadır. Bu sebeplerle sözleşmelilik günümüzde memurluk statüsüne yaklaştırılmaya çalışılan ancak memurluğun güvence sisteminden yoksun bir istihdam türü haline gelmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011: 143). Özetle sözleşmeli personel memurların tersine istihdam biçimi bakımından sözleşme ilişkisi ile çalıştırılırlar ve bu sözleşmeliliğin özünü güvencesizlik oluşturur.

Sözleşmeli personel istihdam biçimi, neredeyse uygulandığı her kurum için farklı özellikler arz etse bile, daha önce de belirtildiği gibi temelde beş türe ayırmak mümkündür. Bunlar; 657'ye göre 4/B sözleşmeli personel, kadro karşılığı sözleşmeli personel, KİT'lerde sözleşmeli personel, örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel, yerel yönetimlerde sözleşmeli personel. Bu türler, ilgili alt başlıklarında ayrıntılı bir şekilde açıklanacaktır.

3.2.3.1. 657 Sayılı DMK'nın 4/B Maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

657 sayılı DMK'nın 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel istihdamı kamu personel rejimi içerisinde bu istihdam biçiminin “genel rejimini” oluşturur. Diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden zaman içerisinde istisnalar kazanarak ayrılmış ve özgün rejimler olarak ortaya çıkmıştır. Bu istihdam biçiminin 657 sayılı DMK içerisindeki evriminin hukuksal boyutu incelendiğinde, sözleşmeli personelin 657 içerisindeki tanımının, Kanunun çıkarıldığı ilk metinden

sonra birçok defa değiştirilmiş olduğu görülmektedir. Bu değişikliklerin ana çizgisi, sözleşmeli personelin 1965’de çok istisnai bir çalışma biçimi iken, yıllar içinde memurluğa alternatif, memurluğu eriten bir istihdam biçimini kazanması şeklindedir (Arslan, 2012(b): 507).

657 sayılı Kanun'un ilk biçimi şöyledir: “Sözleşmeli personel” deyimi, yurttan yapılamayan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişileri” ifade eder (Sayan ve Albayrak, 2011: 147). Ayrıca eklemek gerekir ki, bu dönemde kamu idarelerinin sözleşmeli personel istihdamı ancak yasanın verdiği açık yetkiye dayalı olarak mümkün olmaktadır. Ancak 1980 sonrasında Post-Fordist birikim rejimi aşamasında, sözleşmeli personel istihdamı istisnai olmaktan çıkarak, genişlemiştir.

657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde ilk değişiklik 1970 yılında 1327 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu değişiklik sonucu sözleşmeli personel çalıştırmada yurt dışı uzmanlık koşulu kaldırılmış, özel meslek bilgisi gerektirme koşuluna bağlanmıştır. 1327 sayılı Kanun ile bu istihdam biçiminin kullanımında Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin olumlu görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu kararının varlığı aranmıştır. Böylece sözleşmeli personelin kapsamı genişletilirken (Bakırcı,1992: 65) aynı zamanda statünün kullanımı da yasa hükmü yerine idari karara bırakılmıştır (Arslan, 2012 (b): 508).

1972’de yayınlanan 2 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesinin B bendine yapılan değişiklik ile 1327 sayılı yasadaki deyiş aynen korunmuş ve fakat buna “Ancak, yabancı uyruklular ile tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenler ve mütercimler için hizmetin geçici olması ve özel kanunlar ile yetki verilme şartı aranmaz” cümlesi eklenmiştir (Karatepe, 201: 190). Bu değişiklik ile sözleşmeli personelin sürekli görevlerde de çalıştırılmasına olanak sağlanmıştır. Aslında bu deyiş ile sözleşmeli personel çalışma biçimindeki kurallar ilk kez delinmeye başlanmış başka bir ifade ile ilk ödün verilmiştir (Bakırcı, 1992: 66).

675 Sayılı DMK 4/B madde düzenlemesindeki değişiklikler bununla da sınırlı kalmamış madde metni 1974 tarih ve 12 Sayılı KHK ile de değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişiklik ile sözleşmeli personel zorunlu hallerle sınırlı olmak üzere, özel meslek bilgisine gerektiren geçici işlerde ya da kalkınma planları çerçevesinde çalıştırılan “işçi olmayan kamu hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmıştır. Ancak buna istisna hükmü konularak bazı hizmetlerde ve kurumlarda “zorunlu hallerde” sözleşmeli personel çalıştırılabilir ve bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır hükmü getirilmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011: 148). Bu KHK ile yapılan en büyük değişikliklerden biri, madde metninde daha önce yer alan “özel kanunlarla yetki verilmesi” koşulunun kaldırılması ile sağlanmıştır. Çünkü özel bir kanun ile yetki verilmesine gerek kalmaksızın sadece bu bentte yer alan diğer koşulların sağlanması ile de her kurumda sözleşmeli personel çalıştırılabilir hale gelmiştir (Karatepe, 2011: 191).

657 Sayılı Kanun daha sonra 1975 tarih ve 1897 sayılı kanun ve 1982 tarih ve 2595 sayılı kanunlar ile de değiştirilmiştir. 1897 sayılı kanun değişikliği ile memur kavramında olan teknik personel de sözleşmeli personel kavramına alınmış ve istisna hükmüne eklemeler yapılarak kapsam daha da genişletilmiştir. Yine teknik hizmetler sınıfına girenler için görevin geçicilik şartı da kaldırılmıştır. 2595 Sayılı kanun değişikliği ise tabielerin sadece mahrumiyet bölgelerinde değil tüm yurttan sözleşme ile istihdam edilmelerine olanak sağlayarak uygulama alanını biraz daha genişletmiştir (Bakırcı, 1992: 66-68).

Sözleşmeli personelle ilgili mevzuattaki dağınıklık, bu statüdeki personeli aynı ilkelere bağlı tutarak uygulamada birliğin sağlanması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Bu yüzden ilk kez 1978 yılı Bütçe Yasasına konulan bir hükme dayanılarak 6.6.1978 gün ve 7/15754 sayılı Kararname, merkezi, mülki, yerel, KİT, tüm kamu kurumlarını kapsamak üzere çıkarılmış ve sözleşmeli personel çalıştırılmasının genel ilkeleri belirlenmiştir (Güler, 2005(a): 117-118). Bu Kararname ile sözleşmeli istihdamının genel esaslarının Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak çerçeve kararname”yle belirlenmesi kuralı getirilmiştir. (Sayan ve Albayrak, 2011: 148). 1978 sayılı kararname bazı değişikliklere uğramakla birlikte günümüze kadar uygulanmış, her yılın Bütçe Kanununa konulan hükümlerle bu genel esasların devamlılığı ve bu esaslarda değişiklik yapılması sağlanmıştır.

1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile getirilen esaslar defalarca yeniden düzenlenmiştir. Kararnamenin sözleşmeli personelin çalıştırılma esaslarına ilişkin içeriğinde büyük değişiklikler olmamakla birlikte, kapsamında değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ilki KİT’lerdeki sözleşmeli personel 1984 yılında 233 sayılı yasa ile Kararname kapsamı dışına çıkarılmıştır. İkincisi, 1985 yılında 85/9154 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklik ile özel bütçeli idareler açıkça Kararnamenin ilgi alanının dışına çıkarılmıştır (Arslan, 2012(b): 511). 1986 yılında çıkarılan 86/10682 sayılı kararname ile kendi yasalarında özel hükümler bulunan kurumlarda esasların uygulanma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Kurumların kuruluş yasalarına yerleştirilen sözleşmeli personel çalıştırabileceğine ilişkin hükümler dayanak alınarak, tek tek kurumlar için “hizmet sözleşmesi esasları” başlıklı Bakanlar Kurulu kararları çıkarılmıştır (Güler, 2005 (a): 118). Böylece bu üç küme; KİT’ler, özel bütçeli kuruluşlar ve teşkilat kanunlarında sözleşmeli personel çalıştırma çerçevesinden çıkarılarak, sözleşmeli personel istihdamında alt istihdam biçimlerinin varlığı tanınmış ve yaratılmıştır (Arslan, 2012(b): 511).

Özel ve zorunlu durumlara özgü olan sözleşmeli istihdam, bugün için “tercih edilen” bir istihdam biçimi halini almış ve hızla her alanda yaygınlaşmaya başlamıştır. Buna olanak veren düzenlemeler ise şöyledir: 2006 yılında 5473 sayılı Kanun’la 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine eklenen hükümle Milli Eğitim Bakanlığı’nın eğitim hizmetlerinde “sözleşmeli öğretmen” alınabilmesine olanak sağlayan düzenleme kadrosuz, güvencesiz sözleşmeli öğretmen istihdamının yolunu açmıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 154). 2007 yılında da 5620 sayılı Kanun’la 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesinde yapılan değişiklik sonucunda, sözleşmeli personelin hizmete alınmasında sınav şartı öngörülmüş aynı zamanda “belirli bir projeye bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak istihdam edebilme imkanı” , Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Dışişleri Bakanlığı yanında diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarına da yaygınlaştırılmıştır. Bu adım sözleşmeli personel statüsü için yapılan en önemli değişikliklerden biridir. Çünkü bu düzenlemeyle birlikte sözleşmeli statünün “istisnai” özelliği kaybolmakta ve memurluk gibi “asli” istihdam biçimlerinden biri haline gelmektedir. 25.06.2009 tarihli 5917 sayılı

Kanunla sözleşmeli statünün yaygınlaştırılması yönünde üçüncü önemli adım atılmıştır. Bu değişikliğe kadar sözleşmeli statüde istihdam edilenlerin “geçiciliği” esastır ve sadece “teknik hizmetlerde” istihdam edilenler için “geçicilik” şartı aranmamaktadır. Yapılan yeni düzenleme ile “geçicilik” şartı kaldırılmakta, sözleşmeli statü fiilen ve hukuken “kalıcı ve sürekli” hale dönüştürülmektedir. (Sayan ve Albayrak, 2011: 154-155).

Sonuç olarak, yapılan tüm bu değişikliklerden sonra 1.1.2010 tarihi itibarıyla 657 sayılı DMK’ nın 4/B fıkrasında sözleşmeli personel aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır: “kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulu’nca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşü üzerine Maliye Bakanlığı’nca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmıştır.*

Kanunun son şekline bakıldığında sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasında DMK’ da yapılan değişiklik kadar önemli bir diğer etken de sözleşmeli personeline ilişkin düzenlemelerin Bütçe Yasalarına sıkıştırılmış olmasıdır. Ayrıca 1978 tarihindeki düzenlemeyle birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” bugüne kadar sonuncusu 2011’de olmak üzere 25 kez değişiklik geçirmiş ve “yamalı bohça”ya dönüşmüştür (Kayar, 2011: 87). Bu karışık kurgusundan öte ayrıca hukuki statüsüne ilişkin de tartışmalar vardır. Çünkü sözleşmeli personel işçi ya da memur değildir. Bu bağlamda bütünüyle İş Kanunu’ na ya da DMK’ ya tabi değildir.

* Bu paragrafta yer alan “kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II – Teknik Hizmetler Sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.)” ibaresi, 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle “Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011: 155).

DMK’ da yalnızca istihdam bakımından tanımı yapılmıştır. İmzaladığı sözleşmeyle, hizmete "sözleşmeli statü" ile bağlanmaktadır. Sözleşme rejimi, statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür (Güler, 2005(a): 89 ve 118).

657 sayılı Kanunun 4/B maddesindeki bu son hali ile ilk hali karşılaştırıldığında ve yapılan değişiklikler düşünüldüğünde sözleşmeli personel statüsünün amacını çoktan aştığı ve esnek kamu personel rejiminin düzenlemelerine uygun bir şekilde hareket ettiği görülmektedir. Bu bağlamda, sözleşmeli istihdam “geçici” olmaktan çıkarılıp “sürekli” hale getirilmiş; “istisnai” bir uygulama olmaktan çıkıp, “genel” bir uygulamaya dönüşmüştür. Sözleşmeli personel statüsünün bir alt istihdam türü olan bu statüsü, bir kanunun bir maddesine onlarca ek yapılarak hazırlanmıştır. Açılan davalar ve tepkiler sonucu yeni yeni iyileştirmeler yapılmakla birlikte sözleşmeli personelin haklarıyla ilgili sıkıntılar tam olarak çözümlenmiş değildir.

3.2.3.2. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü, 657 sayılı DMK ve 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde ihdas edilmiş bir “memur” kadrosuna sahip olan ancak aynı zamanda sözleşme ile çalıştırılan bir sözleşmeli personel statüsü alt istihdam biçimidir. Yani personel, “memur” kadrosu işgal etmekle birlikte, aynı zamanda idare ile sözleşme ilişkisi kurmuştur (Arslan, 2012(b): 512). Bu durum, kamu hukuku açısından personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle devlette istihdam edilmesi anlamına gelmektedir.

Memurluk ve sözleşmeli personel arasında bir noktada bulunan kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması ile memurluk statüsü bütçe uygulamalarıyla kadro üzerinden sayısal esnekliğe uğratılmaktadır (Köroğlu, 2010: 149). Kadro karşılığı sözleşmeli personel, memurluk statüsünü esnekleştirmekle birlikte aynı zamanda tam anlamıyla memurluktan kopmadığı için de diğer sözleşmeli personel alt istihdam biçimleri arasında en yüksek güvenceye sahip olmaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı, esas olarak 1980 sonrasında reel olarak gerileyen memur maaşları karşısında, bazı kamu personelinin yüksek maaşlarla çalıştırılmasını amaçlayan bir uygulamadır. Özellikle yeni kurulan ve nitelikli personel ihtiyacı duyan kamu kurumlarında (Hazine Müsteşarlığı, SPK gibi) hem yüksek ücretli ve hem de garantili bir statüde çalışmanın yolu olarak kuruluş kanunlarında ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Kanun'a tabi kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına imkân tanıyan hükümlere yer verilmiştir. Bazı kurumlarda önceleri kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sözleşme yapılarak güvence sağladığı, ancak daha sonraki düzenlemelerde kadrolar tenkis edilerek ve yeni kadrolar tahsis edilmeden sözleşme yapıldığından personelin durumu adeta sözleşmeli olarak çalışmaya dönüşmüştür (Er, 2013: 43). Kısaca, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması hem memur hukukunun getirdiği garantiyi, hem de sözleşmeli personel uygulamasının getirdiği yüksek ücret uygulamasını içinde barındıran, küçük bir gruba yüksek maaş vermeyi amaçlayan bir yapı görünümü çizmektedir. Farklı kurumlarda aynı unvana sahip olarak çalışan kadro karşılığı sözleşmeli personel ile diğer kurum çalışanları arasında % 30'dan fazla maaş farkı olduğu bilinmektedir. Bu fark kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam etme amacının ücret avantajı sağlamak olduğunu açıkça ortaya koymaktadır (Karatepe, 2011: 196).

Uygulama Başbakanlık merkez teşkilatı ile bağlı kuruluşlarda yayınlanmış, diğer yandan bazı düzenleyici kurumlarda var olmuştur. Bu istihdam biçimi, 03/11/2011 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'ye kadar genişleyerek devam etmiştir. Bu tarihe kadar, kadro karşılığı sözleşmeli personel, 27 kamu kurumunda çalıştırılmış ve sayısı 11.595'e ulaşmıştır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenleyici kurumlar dışında kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması yalnızca bir kurum ve bu kurum dışında Başbakanlık Müsteşarı ile sınırlandırılmış, diğer bütün kurumlardaki bu statüde istihdam ortadan kaldırılmıştır (Arslan, 2012(a): 194).

3.2.3.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kamu personel rejimi içindeki bir başka sözleşmeli personel statüsü de KİT'ler de çalışan sözleşmeli personeldir. KİT'lerdeki sözleşmeli personel uygulaması ve buna ilişkin yapılan düzenlemeler esnek kamu personel rejiminin hedeflerine uygun olarak hareket etmiştir. Neo-liberal politika uygulamaları sonucunda KİT'lerde memurluk rejimi çözümlenerek esnekleştirilmiştir.

KİT personel sistemi içerisinde sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlık kazanması, özelleştirme politikasının yaygınlık kazanmasıyla eş zamanlı olmuştur. Özelleştirilecek kurumları, bu sürece hazırlamak amacıyla, çalışanları güvenceli bir istihdam biçimi olan memurluk yerine daha fazla ücret vererek sözleşmeli statüye geçmek özendirilmiş ya da başka kurumlara naklen geçiş tercihi sunulmuştur (Güler, 2005(a): 119).

KİT'lerdeki istihdama ilişkin düzenlemeler elbette ki KİT'lerin genel yapısına ilişkin dönüşümlerden kaynaklanmıştır. Bu noktada belirleyici olan KİT'lerde neo-liberal politikalar doğrultusunda yaşanan iki basamaklı dönüşümdür. Birinci basamakta “kuralsızlaştırma” ile 1984 tarihinde 60 sayılı KHK'nın getirdiği düzenlemeyle birlikte, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri parçalanarak piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmiş; ikinci basamakta ise 1986 tarihinde çıkarılan 3291 sayılı kanunla birlikte “özelleştirme” mekanizmasıyla, mülkiyetin devredilmesi suretiyle, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri özel sektöre bırakılmıştır (Koroğlu, 2012: s.457). Kamunun ekonomideki yeri daraldıkça, kamu yönetiminde de özel girişime özgü çalışma modeline geçme çabalarına girilmiş, ve bu girişim özelleştirme olgusuyla birlikte en yoğun olarak KİT'lerde uygulamaya konmuştur (Bakırcı, 1992: 77).

KİT'lerde sözleşmeli personel ile ilgili olarak ilk önce 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, ilgili düzenlemeleri getirmiştir. Daha sonra ise 1988 yılında çıkarılan 308 sayılı KHK, 233 sayılı KHK'nin kimi maddelerini değiştirmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 1989 yılında 308 sayılı KHK'nin kimi maddelerini iptal etmiştir. Daha sonra hala yürürlükte olan 1990 yılında 399 sayılı KHK çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi 1991 yılında 399 sayılı KHK'nin kimi maddelerini iptal etmiştir. 1992 yılında 3771 sayılı

yasa ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde hususlar göz önünde tutularak 399 sayılı KHK' de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 399 sayılı KHK'nin ana ilkeleri korunmuş ve bu metin günümüze değin KİT personeli rejiminin temel düzenlemesi olmuştur. Dolayısı ile KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin temel düzenleyici metni 1990 tarih ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'dir (Kayar, 2011: 103). Fark edildiği üzere yapılan sayısız düzenleme bir kararlılık gösterilemediğini yansıtırken aynı zamanda yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerin kamu istihdam sistemindeki iz düşümlerine ilişkin de ipucu vermektedir.

Yapılan düzenlemelerin ayrıntıları da ele alındığında ilk olarak göze çarpan 1980 sonrasında özelleştirme politikaları neticesinde KİT'lerdeki personel sayısının azaltılmasıdır. İkinci olarak 1984'de çıkarılan 233 sayılı KHK sonrasında memurların sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi ve memurluğun sözleşmeli personel aracılığıyla çözülmeye başlanmasıdır. Bu amaca uygun olarak yasa koyucu 1988 tarihindeki 308 sayılı KHK ile bir önceki düzenlemede değişiklikler yaparak bu personeli KİT'leri özelleştirmeye hazırlamak ve verimi artırmak düşüncesiyle statü hukukundan uzaklaştırmak istemiştir. Bunun ötesinde ayrıca uyumlu ve sessiz bir personel yaratmak da diğer amaçlar arasındadır (Serim, 1988: 144). Ancak başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarıyla bu amaca ulaşılamamıştır. 308 sayılı KHK'nın ve sonrasında çıkarılan 399 sayılı KHK'nın bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. KİT personel rejiminde memurluk rejiminin kırılması sonrasında 1990'larda başlayan üçüncü eğilim, tıpkı merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde olduğu gibi taşeronlaşma olmuştur. Özelleştirme sürecindeki KİT'lerde bütün görevler, merkezi ve yerel yönetimlerden daha şiddetli olmakla üzere taşeronlaşmıştır. Son haliyle KİT'lerde sözleşmeli personel, kamu hukukuna tabi, statüer yapıda, ancak Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan memur ve diğer kamu görevlilerinden ayrı bir statüde genel idare esasları dışındaki sürekli kamu hizmetlerini ifa eden, idare ile yaptığı sözleşme ile istihdam edilen kendine özgü kamu görevlisidir (Er, 2013: 56; Arslan, 2012(b): 568).

Bu statü 233 ve 308 sayılı KHK ile özelleştirme öncesinde KİT’lerde salt görelî, ama geçici bir yüksek ücret politikasıyla yerleştirilmeye ve yaygınlaştırılmaya çaba gösterilen statü olmakla birlikte, sonrasında da bu amaçların ötesinde hareket etmeye devam etmiştir. Bu nedenle, bir yandan memurluğa özgü iş güvencesinden öte yandan da işçiler için anayasal güvenceye bağlanmış olan sendikal haklardan tümüyle yoksun bir çalışanlar kümesi yaratan içeriğinden ötürü, ne “sosyal devlet” ilkesi ile bağdaşır ne de hak ve özgürlüklerden yararlanmada eşitlik ilkesine uygun düşer (Gülmez, 1988: 44).

1982 sonrası dönemde yasa koyucunun, bazı kamu hizmetlerini memurlar yerine diğer kamu görevlilerine gördürmek isteyen yürütme organına, kanunlar ve KHK’lar ile yetki verdiği ve sözleşmeli personel statüsünün 1982 sonrası dönemde yaygınlaştığı ve çeşitlendiği, aynı zamanda özelleştirme uygulamaları ile KİT’lerde istihdam edilen toplam personel sayısının giderek düştüğü görülmektedir. Bu bağlamda, KİT’lerdeki memurluğun çözülme sürecini nicel verilerden de izlemek mümkündür.

Tablo 16: KİT’lerde İstihdam Türlerinin Yıllara Göre Sayısal Değişimi

| KİT’lerde İstihdam Türleri | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2014 |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Memur | 187.276 | 27.074 | 13.085 | 10.329 | 7.012 | 6.307 | 4.568 |
| Sözleşmeli Personel | 4.159 | 185.083 | 165.074 | 141.801 | 86.870 | 78.813 | 45.581 |
| Kapsam İçi İşçi | 385.547 | 349.053 | 231.812 | 182.793 | 119.900 | 90.241 | 62.457 |
| Kapsam Dışı İşçi | 0 | 8.810 | 6.782 | 16.891 | 4.033 | 2.950 | 3.630 |
| Geçici İşçi | 76.084 | 73.038 | 79.599 | 82.841 | 29.447 | 7.826 | 5.319 |
| GENEL TOPLAM | 653.066 | 643.058 | 496.352 | 434.655 | 247.262 | 186.137 | 121.555 |

Kaynak: (Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2015) verilerine dayanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 17: KİT’lerde İstihdam Türlerine Göre Yüzdelerik Dağılımın Yıllara Göre Değişimi (%)

| KİT’lerde İstihdam Türleri | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2014 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Memur | %28.7 | % 4.3 | %2.6 | %2.4 | %2.8 | %3.3 | %3.8 |
| Sözleşmeli Personel | %0.6 | %28.7 | %33.3 | %32.8 | %35.3 | %42.3 | %37.5 |
| Kapsam İçi İşçi | %59 | % 54.3 | %46.7 | %42 | %48.4 | %48.5 | %51.4 |
| Kapsam Dışı İşçi | %0 | % 1.3 | %1.4 | %3.8 | %1.6 | %1.6 | %3 |
| Geçici İşçi | %11.7 | % 11.4 | %16 | %19 | %11.9 | %4.3 | %4.4 |
| GENEL TOPLAM | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 |

Kaynak: Tablo 16’den yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Hazine Müsteşarlığı’nın verilerine göre Tablo 16 ve Tablo 17’den de anlaşıldığı üzere, KİT’lerin istihdam türlerine göre dağılım oranlarının dönüşüm geçirdiği görülmektedir. KİT’lerde yaşanan dönüşüm, sadece özelleştirme ile yaşanan sayıca azalma olmayıp (genel istihdam oranına göre), bunun yanı sıra istihdam türlerinde dönüşümü de içermektedir. Buna göre 1985 verileri ile 2011 günümüz verileri karşılaştırıldığında; memur istihdamının %28.7’den % 3.8’e gerilediği; sözleşmeli personel istihdamının % 0.6’dan, % 37.5’a çıktığı; kapsam içi işçi istihdamının % 59’dan % 51.4’e gerilediği; geçici işçi istihdamının ise % 11.7’den % 4.4’e düştüğü görülmektedir. Verilerden anlaşılacağı gibi KİT’lerde istihdam sisteminde en büyük dönüşümü “memur” ve “sözleşmeli personel” istihdamında yaşanmıştır. Memur istihdamında %25’lik gerileme yaşanırken, sözleşmeli personel istihdamında % 37 artış yaşanmıştır. 2014 verilerine göre KİT’lerde toplam istihdamın % 3.8’nin memur, % 37.5’nin sözleşmeli personel, % 51.4’nün kapsam içi işçi, % 3’nün kapsam dışı işçi ve % 4’nün geçici işçi olduğu ortaya çıkmaktadır. Özetle, KİT’lerde ana istihdam biçimlerini rakamsal olarak en büyük kitle olan işçiler ve sözleşmeli personel oluşturmaktadır. Diğer yandan KİT personel rejiminde, merkezi ve yerel yönetimlerde olduğu gibi, taşeronlaşma yüksek oranlara ulaşmıştır. KİT personel rejiminde esnekliğin önemli bir ögesi olan taşeronlaşma ve geçici işçi istihdamı daha sonra kendi ilgili ana başlıklarında incelenecektir.

KİT' lerde çalıştırılan personelin istihdam türlerini 399 sayılı KHK' nin 3. maddesi, "üçlü istihdam" şeklinde üç ana başlıkta toplamıştır. Bunlar, memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerdir. 399 sayılı KHK'da KİT personeli (işçiler hariç), I ve II sayılı cetvellerde sayılmıştır. I sayılı cetvel, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri yürütecek personeli göstermektedir. Bunlar, genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile ekli 1 sayılı cetvelde kadro ünvanları gösterilen diğer personel (hukuk müşaviri, müşavir, başuzman, savunma sekreteri, savunma uzmanı, sivil savunma uzmanı, başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcıları) olup, bunlar hakkında 399'da belirtilen hükümler dışında 657 hükümleri uygulanır (Kayar, 2011: 104).

399 sayılı KHK, sözleşmeli personeli, tam zamanlı ve kısmi zamanlı olarak iki şekilde düzenlemiştir. Buna göre, sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı KHK'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi olmayan personeldir. Sözleşmeli personel işin niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı da istihdam edilebilecektir. Bunlar pozisyonları II Sayılı Cetvelde gösterilen personeldir. KİT'lerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' na tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro unvan derece ve sayıları ekli I sayılı cetvelde gösterilmişken, sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayılarının tespiti konusunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınarak esnek bir yapı getirilmiştir (Şahlanan, 2007: 138).

399 sayılı KHK, sözleşmeli personelin çalıştırılmasına yönelik ilkeler belirlemiştir. Sözleşmeli personelin çalıştırılmasında, verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak, maliyet bilinci içerisinde çalıştırılması; yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki bu bağlamda saptanmış ilkelerdir (Köroğlu, 2012: 468). Bu ilkelere bağlı olarak ücret düzeninde farklılaştırıldığı ve içsel esnekliğe kaynaklık edecek yeni bir ücret düzeninin oluşturulduğu görülmektedir.

Bu bağlamda, 399 sayılı KHK'da sözleşmeli personele ödenecek ücret, temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücreti toplamından oluşmaktadır. Temel ücretin tabanı en az işçi ücreti, tavanı ise her yıl bütçe kanunlarında belirlenen azami sözleşme ücretidir. Sınırları dâhilinde sözleşme ücreti KİT'lerce tespit edilmekte ve onaya sunulmaktadır. Başarı ücreti personelin sicil ve başarısına göre temel ücretin %2 ila %8'i arasında ödenmektedir. Toplam çalışma süresi altı yılı geçenlere kıdemlerine paralel olarak artan şekilde kıdem ücreti ödenmektedir (Er, 2013: 51). Kısaca, KİT'lerdeki sözleşmeli ücret düzeni bireyselleşmiş ve esneklik üzerinden yürür olmuştur.

3.2.3.4. Teşkilat Kanunlarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı

1980 sonrası, sözleşmeli personel istihdamı, bu istihdam biçiminin genel rejimi olan 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinden kopma eğilimine girmiştir. Bu doğrultuda sözleşmeli personel istihdamının bir başka alt türü de kamu idarelerinin teşkilat kanunlarına dayanarak sözleşmeli personel istihdam etmesidir. Bu tür sözleşmeli personel istihdamı, kurumların kendi teşkilat yasalarına dayanılarak ve 4/B rejiminden bağımsız olarak yapılmaktadır (Arslan, 2012(a): 199). Bazı kamu idarelerinde, personelin tamamı teşkilat kanununda yer alan hükümlerle sözleşmeli olarak istihdam edilirken bazı kurumlarda ise sadece üst düzey yönetim kategorilerini kapsayacak ölçüde sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Hangi yönetim kademesinin sözleşmeli olduğu ise ilgili kanunlarında tek tek belirtilmektedir (Kayar, 2011: 119).

Teşkilat kanunlarına bağlı olarak sözleşmeli personel istihdamı birkaç noktada kadro karşılığı sözleşmeli personelden ayrılmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personelin bir memur kadrosu vardır ve aynı zamanda idare ile sözleşme ilişkisi vardır. Teşkilat kanunlarına dayalı sözleşmeli personel ise doğrudan hizmet akdi ile çalıştırılmakta, hatta bazı örgütlerin bütün personeli sözleşmeli olabilmektedir. Bu nedenle kadro karşılığı sözleşmeli personel, memurluğu kırıncı etki yaratmış ve memurluk ve sözleşmelilik yan yana ilerlemiştir. Teşkilat kanunlarına dayalı sözleşmeli personel uygulamasının yer aldığı özellikle bazı düzenleyici kurumlarda ise memurluk bütünüyle ortadan kalkmıştır (Arslan, 2012(b): 525).

Kendi teşkilat kanunlarına göre sözleşmeli personel istihdamı; tespit edildiği kadarıyla dört alt başlıkta toplanabilir; düzenleyici kurumlarda sözleşmeli personel, yükseköğretim kurumlarında çalıştırılan sözleşmeli personel, Türk Silahlı Kuvvetleri'nde sözleşmeli personel, 4924 sayılı Kanun uyarınca çalıştırılan sözleşmeli sağlık personeli.

Kendi teşkilat kanunlarına göre sözleşmeli personel istihdam eden kurumlardan biri düzenleyici kurumlardır. Düzenleyici kurumlar örgüt yapısı açısından sadece mali açıdan değil aynı zamanda personel istihdamı açısından da ayrıcalıklı konumdadırlar. Bu ayrıcalık, hem istihdam türü ve kadroların belirlenmesinde hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip olukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifade ile bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003: 166). Düzenleyici kurumların personel rejimlerinin bütünüyle devletin genel kamu personel rejiminden kopması, ilgili bölümün ilk kısmında tartışılan yönetim mekanizmasının bir sonucudur. Çünkü iktidarın yönetim mekanizmasıyla doğrudan sermayeye devredilmesi sonucunda bu örgütlerin yönetsel mekanizmaları bağımsızlaşmış ve bu kurumlar kendi kararlarını alarak kendi personel süreçlerini oluşturmuşlardır. Düzenleyici kurumların personel yönetimlerinde bir bütünlük bulunmamakla birlikte istihdam şeklinin temeli sözleşmelilik üzerine kurulmuştur. Personelin görev ve yetkileri, ücret ve diğer mali hakları ilgili kanun ve yönetmeliklerdeki sınırlar çerçevesinde Kurullar tarafından tespit edilmektedir.

Kamu personel yönetiminin temel yönetsel süreci olan pozisyon ihdası açısından 657/4B çerçevesindeki sözleşmeli personel ile düzenleyici kurumlardaki sözleşmeli personel karşılaştırıldığında düzenleyici kurumların özerk durumları ortaya çıkmaktadır. 657/4B'ye göre sözleşmeli personel çalıştırma için, kurumun teklifi, Maliye Bakanlığı ve DPB'nin görüşü doğrultusunda pozisyon ihdası yapılırken, kurullarda pozisyon ihdasında bütçe açısından (Maliye Bakanlığı) ve devlet örgütlenmesi açısından (DPB) denetimleri ortadan kaldırılarak, doğrudan kurumların teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak karar ve ya da yönetmelik esasları üzerinden yapılabilmektedir (Arslan, 2012(b): 528). Örneğin KİK, EPDK ve Tütün Kurumu'nun kadroları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan

yönetmeliklerle belirlenmektedir. Dolayısıyla kadro bağlamında yetki yasama organından yetki organına bırakılabilmektedir. Diğer yandan Rekabet Kurumu, Sermeye Piyasası Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi kurumlar ise sözleşmeli personel ihdas ve iptal yetkisini bizzat kendileri kullanmaktadırlar (Sezen, 2003: 167). Bu nedenle bu kurumlar istedikleri gibi danışman, geçici, sözleşmeli personel gibi kadrolarla istihdam yaratabilmektedirler (Bayramoğlu, 2010: 407). Fakat belirtmek gerekir ki, Şeker Kurumu, Telekomükasyon Kurumu ve RTÜK ‘ün kadroları yasama organınca belirlenen kurumlarda vardır (Sezen, 2003: 166). Özetle, düzenleyici kurumların kadro ihdas ve iptal süreçleri birbirinden farklı olmakla birlikte yaygın olan özelliği bu süreçte yasama organının devre dışında bırakılmasıdır.

Diğer yandan bazı kurullar, kendi düzenleriyle 657 arasında bağ kurmuşlardır. Örneğin düzenleyici kurumlarda, sözleşmeli personel için yapılan düzenlemelerde “kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir” (örnek olarak EPDK) ya da “kurum personeli, bu kanunda öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir” (örnek olarak, KİK) biçimindeki bir hükümle sözleşmeli çalıştırılan personel, mali haklar ve yasada yapılan düzenlemeler dışında memurluk hükümlerine bağlı kılınabilmiştir. Bu durumu, geçiş dönemindeki bir çelişki olmasının yanında Post-Fordist nitelikli kamu yönetiminin bir yansıması olarak kabul etmek gerekir (Arslan, 2012(b): 530).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların personel rejimlerindeki esnek düzeni ücret rejimlerinde de görmek mümkündür. Ücret rejimleri de genel rejimden ayrılmış ve esnekleşmiştir. Bu kurumların personeline ve kurul üyelerine ayrıcalıklı ve yüksek mali haklar sağlanmakta olup, ücret rejimi örgüt yasalarına dayanılarak oluşturulmuştur. Bu şekilde, her birinde farklı ücret belirleme usulü ve farklı ücret düzeyi ortaya çıkmıştır. Düzenleyici kurumlarda, genel ilke olarak, kurul üyelerinin ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından, personelin ücretleri ise kurul başkan ve üyeleri tarafından tespit edilmektedir. Düzenleyici kurumların ücret rejimlerine ilişkin bir diğer husus, personeline ödenen ücretlerin ve diğer mali hakların kamudaki genel maaş / ücret düzeyinin ve mali hakların çok üzerinde olduğudur. Kurullar, ücret dışı mali haklarda da (örnek olarak, yurtiçi ve yurtdışı harcırahta) son derece

farklılaşmıştır (Karatepe, 2011: 200-201). Fakat, 2001 yılında çıkarılan 631 sayılı Kanun ile kurullarda her kurum için ayrı ayrı ya da ortak ücret düzeyinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Ancak kurullara, Bakanlar Kurulu'nun belirlediği tavan ve esaslar çerçevesinde üyelerinin ve personelinin ücret düzeylerini saptama “esnekliği” tanınmıştır. Böylece kurullarda ücret esnekliği, üst sınır konulmakla birlikte, devam etmektedir (Arslan, 2012(b): 533-534).

Kendi teşkilat kanununa göre sözleşmeli personel istihdam eden kurumlardan bir diğeri de Yükseköğretim Kurumları'dır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na göre öğretim görevlisi, uzman, çevirici, eğitim-öğretim planlamacıları ve yabancı uyruklu öğretim elemanları ile yükseköğretim kurumlarına bağlı devlet konservatuarında sanatçı öğretim elemanları sözleşmeli personel olarak çalışabilmektedir. Yükseköğretim kurumlarında çalıştırılacak sözleşmeli öğretim görevlisi, uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarının sözleşme usul ve esaslarına yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle sözleşmeli olarak istihdam edilecek öğretim görevlisi, uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarına 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ve bu esaslarda yer alan mali hükümler uygulanmaktadır (Karatepe, 2011: 197).

Yabancı uyruklu öğretim elemanları ise yabancı ülkelerde eğitim ve öğrenimini tamamlamış, özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularda uygulamalar yapmış, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleri ile tanınmış kişilerin, yabancı ülkelerde edindiği bu bilgi ve tecrübeleri yükseköğretim kurumlarımızda değerlendirmek, ülkemizde gelişme kaydedilememiş bilim dallarında yetişmiş öğretim elemanları ile bu eksikliğimizin giderilmesini sağlamak amacıyla istihdam edilmektedirler. Yabancı uyruklu sözleşmeli personelin, Kalkınma Bakanlığı, TC. Merkez Bankası, TÜBİTAK, TÜİK gibi bazı kurumlarda istihdam edildiği görülmektedir (Kayar, 2011: 124).

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanun'unun “Yabancı uyruklu öğretim elemanlarına ödenecek ücretler” başlıklı 16. maddesinde; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 34 üncü maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılacak yabancı uyruklu öğretim elemanlarına ödenecek ücretin, Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek

esaslar dâhilinde Yükseköğretim Kurulu'nca tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm çerçevesinde, 14.10.1983 tarihli ve 83/7148 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Yükseköğretim Kurumlarında Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması Esaslarına İlişkin Karar” düzenlenmiştir. Anılan Karar, sözleşmeli yabancı uyruklu öğretim elemanlarının sözleşmeli çalışma esaslarını, ödenebilecek sözleşme ücretlerinin üst sınırlarını ve diğer hususları düzenlemektedir. Son olarak Yükseköğretim Kurumlarında devlet konservatuarlarında sözleşmeli sanatçı öğretim elemanı çalıştırılmaktadır. Bunun yasal dayanağı, 2914 sayılı Kanun'un 15 inci maddesidir. Söz konusu maddeye göre; yükseköğretim kurumlarının 657 sayılı Kanun'un değişik ek geçici 16 ncı maddesinde unvanları belirtilen personeli, Yükseköğretim Kurulu'nun onayı ile sözleşmeli olarak istihdam edebilmektedir (Karatepe, 2011: 197).

Türk Silahlı Kuvvetleri de 2001 yılındaki 4678 sayılı yasa ile kendi sözleşmeli personelini istihdam edebilmektedir. Buna göre, Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik komutanlığı dahil) birlik, karargah kurum ve kuruluşları'nda “sözleşmeli subay adayı”, “sözleşmeli astsubay adayı”, “sözleşmeli subay*” ve “sözleşmeli astsubay” istihdam edebilir (Kayar, 2011: 124).

Son olarak kendi teşkilat kanuna göre sözleşmeli personel istihdam eden kurumlardan bir diğeri Sağlık Bakanlığı'dır. Sağlıkta sözleşmelilik 4924 sayılı kanuna, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine, 663 sayılı KHK'ya göre örgütlenmiştir. Bunlara bir de aile hekimliği eklendiğinde, sağlıkta sözleşmeliliğin dört farklı biçimde uygulandığını söylemek mümkün hale gelmektedir (Sayan Küçük, 2012: 177).

Sağlık personelinin ana istihdam kategorisi memur statüsünde iken, 2003 yılında kabul edilen 4924 sayılı kanun ile kırılma yaşanarak Bakanlığın asli ve sürekli görevlerinin sözleşmeli sağlık personeli eliyle gördürülebilmesinin yolu açılmıştır. Kanun aynı zamanda bir Bakanlık için çıkarılmış ilk personel kanunu

* Umur Talu bir köşe yazısında sözleşmeli subayı, arada sıkışmış bir pozisyon olarak tanımlayıp şöyle ifade ediyor: “Sözleşmeli subay” bazen ne demektir, bilir misiniz? Ben öğrenmiştim! Ne bir altsın, yani astsubay-uzman çavuş... Ne subaysın! Maalesef kimi “mektepli” meslektaşları “katır” diyor öyle subaylara. Zaten öyle işinin garantisi yok. Ama ne üstteki gibi “soylu at” sayıyorlar, kendilerinin çoğu da yoksul hanelerden geldiği halde; ne alttakiler gibi tam...” (Talu, 2015)

olma özelliği taşımakta (Güler, 2005(a): 120) ve ilginç bir örnek oluşturmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2011: 810). Bu kanunla, Sağlık Bakanlığı'na özgü yeni bir sözleşmeli personel alt istihdam biçimi yaratılmış ve ayrıca sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı'nda yer alan bütün görevlerin taşeronlaştırılmasının önü açılmıştır. Burada sadece sözleşmeli personel üzerinde durulacak taşeron çalıştırma daha sonra ilgili başlıkta tartışılacaktır.

4924 sayılı düzenleme ile Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında “eleman temininde günlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında” idari hizmet sözleşmesi ile “çakılı pozisyon” esasına göre sağlık personeli çalıştırma olanağı yaratılmıştır. Bu kanuna tabi personelin emsal sağlık personelinden daha yüksek ücret alması ile sağlık personeli sorununun çözülmesi hedeflenmiştir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 202). Bu bağlamda, 4924 sayılı Yasa çerçevesinde ücretlendirmen memur statüsünde aynı unvanlarla çalışanların ve 657 4/B'ye göre sözleşmeli olarak istihdam edilenlerin çok üzerinde olmuştur. 4924 sayılı Yasa çerçevesinde çalışan bir sözleşmeli uzman doktor ile 657 sayılı Yasaya bağlı olarak görev yapan uzman doktor arasında üç katı aşan oranda maaş farkı olmuştur. Bu durum tıpkı 1980'lerde KİT'lerde görülen durum ile benzerlik göstermektedir, o dönemde de yüksek ücretle sözleşmeli personel özendirilmiş ve memurluk rejimi eritilmiştir. Sağlık hizmetlerinde piyasalaştırma, tıpkı 1980'lerde KİT'lerde yapıldığı gibi güvenceli memur yerine, bu kesimi güvencesiz sözleşmeli yapmak üzerine kurulmuştur (Arslan, 2012(b): 549).

Tıpkı KİT'lerdeki gibi 4924 sayılı yasa hükmünde çalışan sözleşmeli personel de siyasi erkin seçim politikaları içerisinde yerini almıştır. Bu bağlamda, sağlıkta hem sözleşmeli hem de taşeron olarak güvencesiz statüde çalışmanın önünü açan bu yasa hükmünde çalışan sözleşmeli personelin 632 sayılı KHK ile memur kadrolarına geçişi sağlanmıştır. Buna göre Haziran 2011 seçimleri öncesi 632 sayılı KHK ile 4924 sayılı kanun uyarınca vizelenmiş veya ihdas edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında 4 Haziran 2011 tarihi itibarıyla çalışmakta olan ve 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen genel şartları taşıyanlardan otuz gün içinde yazılı olarak başvuruların Maliye Bakanlığı ve DPB tarafından müştereken belirlenen memur kadrolarına kurumlarınca atanacakları hükme bağlanmıştır (Kayar, 2011: 126). Seçim yatırımı olarak yorumlanabilecek olan bu uygulama ile sözleşmeli personel sayısı büyük ölçüde eritilmiştir.

Aynı zamanda 2011 yılının Kasım ayında yayımlanan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığın bağlı kuruluşu olan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun taşra teşkilatı olarak her ilde en az bir adet olmak üzere, o ildeki ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmeti veren sağlık kuruluşlarının dâhil edileceği Kamu Hastaneleri Birliği (KHB) kurulmuş ve bununla birlikte bu KHK'nin 45/1. maddesinde “Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında özel bilgi ve ihtisas gerektiren nitelikli bir işin yapılması veya proje hazırlanması veya yürütülmesi için 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın proje süresince ve her halde üç yıla kadar sözleşme ile yerli ve yabancı uzman çalıştırabilir” hükmü kabul edilmiştir (Arslan, 2012(a): 200). Böylece, sağlıkta bir yandan seçim yatırımları ile sözleşmeli personel statüsü eritilirken diğer yandan da yeni düzenlemelerle yeni sözleşmeli personel statüleri yaratıldığı görülmektedir. Bu nedenle zaman zaman sözleşmeli personel uygulaması eritilerek ya da memurluk statüsüne yaklaştırılarak önü kesiliyor gibi görülse de bu statü şekli esnek kamu personel rejimi içerisindeki yerini ve sürekliliğini korumaktadır.

663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığının örgütlenmesi, fonksiyonu ve görevleri, hizmet sunum kriterleri ile personel istihdam yapısı köklü bir değişikliğe uğramıştır. Bu köklü değişikliklerden biri olan KHB'lerin yönetimi genel sekreter tarafından, Birliğe bağlı her bir hastanenin ise hastane yöneticisi tarafından yönetilmesi, başhekimlik ile idari işler, mali işler ve tıbbi bakım hizmetleri müdürlüklerinin hastane yöneticisine bağlı olarak çalışması düzenlenmiştir. KHK ile birlik bünyesinde üst düzey yöneticilerinin (genel sekreter, tıbbi/idari/mali hizmetler başkanı, hastane yöneticisi vd.) özel veya kamu sektöründe bir süre çalışmış olmak şartıyla sözleşmeli statüde istihdamlarının yolu açılmıştır. Özel sektörden kamu sektörüne personel geçişini kolaylaştıran ve çalışanların sorumluluğunu arttıran bu düzenleme birliklerin personel seçiminde söz sahibi olmasına ve esnek istihdama yol açmaktadır. Ancak, üst düzey yönetici pozisyonunda çalışan personelin sözleşmeli olarak çalıştırılması, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve kamu hizmetinin doğasına uygun olup olmadığı tartışma konusudur. Ayrıca, bu düzenleme ile uzun zamandır gündemde olan hastane başhekim ve yardımcılarının yönetsel nitelikteki görevlerden

arındırılması ve bu tip görevlerin hastane yöneticilerine bırakılması önerisi de hayata geçirilmiştir (Sayan ve Küçük, 2012: 186-187).

Sağlık sektörü içerisinde bir başka farklı istihdam kategorisi de aile hekimliği'dir. Aile hekimliği modelinde iki tür istihdam şekli öngörülmüştür. 2004 tarihli 5258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanunla oluşturulan bu modelde ilk istihdam şekli; Bakanlığın ilgili ve bağlı kuruluş kadrolarında memur statüsünde görev yapmakta iken ücretsiz izne ayrılarak sözleşmeli statüde aile hekimi veya aile sağlığı elemanı olarak çalışılmasıdır. Aile hekimlerinin sözleşmeleri vali veya görevlendireceği merci ile imzalanmaktadır. Sözleşmeli olarak çalışan aile hekimlerinin kadroları ile ilişkileri devam etmekte ve talepleri halinde eski görevlerine atanmakta ve sözleşmeli statüde geçen süreleri kazanılmış hak derece ve kademelerinde veya kıdemlerinde değerlendirilmektedir. İkinci istihdam şekli; kamu görevlisi olmayan sağlık personelinin aile hekimi ve aile sağlığı elemanı olarak, 657 sayılı kanun ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, sözleşmeli personel statüsünde çalıştırılmasıdır (Kayar, 2011: 135-137). Böylece mevcut sistem içinde zaten sorunlu olan kamu istihdamı, "kamu görevlisi olmayan aile hekimi ve aile sağlığı elemanı" çalıştırılması ile daha da karışık ve güvencesiz hale gelmektedir. Aile hekimleri kamu hizmetinin özüne ters bir şekilde rekabet içinde hareket ederken aile sağlığı elemanları da onların güvencesiz işçileri haline dönüşmektedir.

3.2.3.5. Yerel Yönetimlerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kamuda sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasına neden olan önemli düzenlemelerden biri de 2005 yılında mahalli idarelerdeki reform çalışmaları kapsamında yapılan düzenlemelerdir. Yeniden düzenlenerek yayımlanan 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi ve yine 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesi mahalli idarelerde sözleşmeli personel istihdamının nasıl yapılacağını düzenlemiştir (Karatepe, 2011: 198). İl Özel İdaresi Kanunu'nda, bu idarelerdeki sözleşmeli personel istihdamının, Belediye Kanunu'ndaki esas ve usuller çerçevesinde yapılacağını belirtilerek, her iki idarelerin sözleşmeli personel rejiminin aynı esaslara dayanacağı kararlaştırılmıştır (Arslan, 2012(a): 200).

5393 sayılı Kanun uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personel uygulaması, merkezden bağımsız, sınava girme şartı olmadan, Belediye Meclisi kararı ile ödenmek istenen net ücret ve pozisyonların belirlendiği bir istihdam şeklidir. 5393 sayılı Kanun uyarınca, belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Bu kapsamda çalıştırılacak sözleşmeli personel, tam zamanlı istihdam edilebildiği gibi kısmi zamanlı da istihdam edilebilmektedir. Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu olmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç bulunmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir (Karatepe, 2011: 199). İlgili yasa hükümleri dışında belediyelerde 657/4B'ye göre de sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir. Özetle, yerel yönetimlerde 657/4B, 5393sayılı yasaya göre tam zamanlı ve kısmi süreli olmak üzere üç çeşit sözleşmeli personel bulunmaktadır.

Özetle, kamu çalışma düzeni içerisinde sözleşmeli personel alt kategorileri, aynı başlık yani 'sözleşmeli personel' ana başlığı altında toplanmasına rağmen aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, statülerini belirleyen yasal düzenlemelerden hukuki durumlarına, kadro derecelerinden sosyal ve mali haklarına kadar pek çok alanda görülmektedir.

Sonuç olarak, kamu kurumlarında sözleşmeli personel istihdamı içinde bölünmeler yaşanmakta, "güvenceli" , "daha az güvenceli" "güvencesiz" sözleşmelilik gibi kategoriler oluşmakta ancak sözleşmelilik halleri süreklilik kazanmaktadır. Özellikle üniversitelerde ve yatırımcı kuruluşlarda sözleşmeli personel, üç ayrı şekilde genel bütçeye, döner sermaye bütçesine üçüncü olarak da kurumun öz gelirlerinden karşılanmak üzere vizelenebilmektedir. Genel bütçe adına vizesi yapılanların her türlü maaş vs. özlük hakları o kurumun bütçesine konulan ödenek tarafından karşılanmaktadır ki, bu en güvenceli durumdur. Döner sermayeye vizelenmiş olanların maaşları ise o kurumun döner sermaye gelirinden

karşılanmaktadır. Bu durum daha az güvencelidir, çünkü bir ay ya da birkaç ay döner sermaye yeterince gelir elde edemezse sözleşmeli personel maaş alamayacak hatta isine son verilebilecektir. Güvencesiz olanlar ise giderleri kurumun öz gelirlerinden karşılanan sözleşmelilerdir ki, bunlar her an işsiz kalabilirler (Sayan ve Albayrak, 2011: 169-170). Kısaca, sözleşmelilik, kendi içerisinde bile çok ciddi tutarsızlıklar barındıran, sürekli yargı kararlarıyla düzenleme yapılmak zorunda kalınan ve amacını aşmış bir istihdam şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.4. Geçici Personel İstihdamı

Kamu hizmetlerinde bir diğer güvencesiz ve düşük ücretli çalıştırma biçimi de 657 sayılı Yasa'nın 4/C bendinde düzenlenmiştir. Bu nedenle bu personele ve istihdam biçimine kamuoyunda "4/C personel" denilmektedir. Geçici personel de sözleşmeli personel gibi, statü hukukuna bağlı olarak değil, sözleşme ilişkisi ile kamu tarafından istihdam edilmektedir. Geçici personel, adından da anlaşılacağı gibi "geçici" olarak istihdam edilen personel türüdür.

"4/C" olarak simgeleşen geçici personel konusundaki hukuksal düzenlemelerin evrimi şu şekildedir: Devlet Memurları Kanunu'nun 4/C maddesinin ilk biçiminde, 'yevmiyeli personel' deyimi, Devlet kamu hizmetlerinin asli mahiyette olmayan işlerinde bedenen, belirli ve geçici süre için, gündelikle çalıştırılan kişileri, ifade eder" hükmü yer almıştır. Bu durum 1970'e kadar kullanılmış 1970'te yerini "işçiler" ifadesine bırakmıştır. 4/C'nin işçilerden "geçici personel"e geçişi ise 1972'de olmuştur. 657'nin "Yevmiyeli personel" başlıklı hükmü, 1972 yılında kabul edilen 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "geçici personel" olarak başlık ve içerikte değişiklik yapılmış ve nihayet 1974 yılında 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "geçici personel" hükmü günümüzdeki içeriğine kavuşmuştur. Özetle, 657'nin 4. maddedeki büyük C'si, önce "yevmiyeli personel", ardından "işçiler" ve son olarak da "geçici personel" in düzenlendiği kuralın harfidir (Gülmez, 2012: 13-18).

Günümüzde, 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre geçici personel, "*Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca verilen*

görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler” olarak tanımlanmıştır. Bu metne göre, geçici personel, sözleşme ile çalıştırılan, işvereni kamu olan ve kamu hizmetlerinin görülmesinde istihdam edildiği için “işçi” değil “kamu personeli” olan bir çalışandır.

Geçici personel istihdam biçiminin ilk önce sınırlı olmakla birlikte sonrasında pek çok kurumda kullanıldığı görülmektedir. Özellikle ilk olarak Türkiye İstatistik Kurumu (eski adı Devlet İstatistik Kurumu) tarafından anketörler bu statüde istihdam edilmiştir. Ancak, bu istihdam biçimi 2000’li yıllardan itibaren idareler tarafından daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Gülmez’e göre, “4-C modeli” nden ilk sapma ve “4/C anarşisi’nin alabildiğine aykırı ilk örneği “asli ve sürekli” bir kamu hizmetinin “meslek” olarak yürütüldüğü bir alanda Milli Eğitim Bakanlığı’nda 1998-1999 öğretim yılında, ikincisi TRT’de 2001’de, üçüncü TBMM Genel Sekreterliği’nde 2003 yılında, dördüncü ve en büyüğü özelleştirme işsizlerinin istihdamı için 2004’te, kısa bir süre için başvuru alan beşinci ise 2006’da Diyanet İşleri Başkanlığı’nda olmuştur (Gülmez, 2012: 9).

1999-2000 öğretim yılından başlamak üzere, Bakanlar Kurulu kararı ile Milli Eğitim Bakanlığında İngilizce ve bilgisayar öğretmenlikleri alanlarında sayı değişmekle birlikte yıllık 5.000 ve 4.000’er adet öğretmen bu geçici personel olarak istihdam edilmişlerdir. 2005 yılında ise, bu iki branş dışında 20.000 adet geçici öğretmen pozisyonu ihdas edilmiştir. Aynı biçimde, 2006 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Diyanet İşleri Başkanlığı’na bağlı Kur’an Kursları için 2.500 adet Kur’an Kursu öğreticisi, 2007 yılında 500 imam-hatip geçici personel olarak istihdam edilmişlerdir (Arslan, 2012(a): 203).

Aslında 2004 yılında kabul edilen 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu kararı geçici personel açısından yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu karar ile özelleştirme sonrası işsiz kalan ve bilahare işsiz kalacak olan kamu işçilerinin geçici personel statüsünde istihdamı uygulaması başlamıştır. İlgili Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen esaslar çerçevesinde, özelleştirme sonrası işsiz kalan ve bilahare kalacak kamu işçilerinin talepleri hâlinde belirlenen kamu idarelerinde bir mali yıl içerisinde 10 ayı geçmeyecek (daha sonra bu süre 11 ay olarak değişmiştir) biçimde 4/C statüsünde istihdam usulü kabul edilmiştir. 2004 yılından sonra, her yıl çıkarılan Bakanlar

Kurulu kararı ile özelleştirme sonrası geçici personel statüsünde istihdam edilen geçici personelin sözleşme esas ve usulleri ile ücret ve adetleri belirlenmektedir (T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2014). Bu şekilde 2004'ten sonra hemen hemen her kurumda geçici personel istihdamına rastlamak mümkün olmuştur. Kısaca geçici personel istihdamının esasları, Bakanlar Kurulu kararları ile belirlenmektedir. Kararlar, özelleştirme sonrasında geçici personel statüsüne geçenler için ayrı, diğer kamu kurumlarının her biri için ayrı kararnamelerle düzenlenmektedir. Bir başka anlatımla, geçici personel çalıştıran her kamu kurumunun geçici personel esasları farklıdır, ayrıca özelleştirme sonrasında farklı kamu kurumlarında geçici personel olarak istihdam edilenler ise kurum ayırımına gidilmeksizin aynı esaslara tabidirler.

Bakanlar Kurulu'nun 2004/7898 sayılı çerçeve kararıyla hukuku zorlayarak yaratılan geçici personel istihdamı, aynı zamanda, özelleştirmelere yönelik sendika tepkisini kırma amacı taşıyan bir uygulamadır. Güvencesizlik ve ucuz işçi çalıştırmanın yanı sıra, sendikasızlaştırmanın bir aracı olarak da başlatılan 4-C uygulaması, nihai değerlendirmede özelleştirme politika ve uygulamalarını kolaylaştırmanın kalıcı bir yolu olmaktadır. Ancak Devlet Personel Başkanlığı'nın 19 Şubat 2010'da ilgili kurum temsilcileri ile yaptıkları toplantıdan sonra, "adaylık ve deneme süresi olmadığı" gerekçesiyle sendika hakkı yönünden kapsam dışı tuttuğu geçici personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceği sonucuna varılmıştır. Bu sonuca ulaşılmasında Tekel işçi eyleminin büyük katkısı olduğu düşünülmektedir (Gülmez, 2012: 406 ve 20-27).

Gerçekten Tekel işçilerinin 15 Aralık - 2 Mart 2010 tarihleri arasında 78 gün süren direnişi 4/C'ye dikkat çeken ve emek tarihine damgası vuran bir sosyal hak mücadelesi olmuştur. 15 Aralık 2009 tarihinde Tekel işletmelerinin özelleştirilmesi sonucunda mevcut işlerini yitirip 2004 yılındaki bakanlar kurulu kararına göre 4/C statüsüne alınmak istenen Tekel İşçileri Kızılay Sakarya meydanında kurdukları çadırlar ile kararlılıklarını sürdürerek mağduriyetlerini dile getirmişlerdir. 1 Martta Danıştay'tan gelen karar ile a 4/C 'ye geçirilme sürelerini uzatarak kısmen başarı etmişlerdir (Hacısalihoğlu vd, 2010: 172). Ancak buradaki asıl kazanım Tekeli işçilerinin 4/C'yi görünür kılması olmuştur. Tekel eylemleri sonrasında kimi iyileştirici değişikliklerin (fazla çalışma karşılığında ücret ödemesi, çalışma süresinin en fazla 11 aya çıkarılması, ücretli izin, ücretli hastalık izni, iş sonu tazminatı ve

memur sendikalarına üyelik) yapılmış olması da bu uygulamanın hukuka, Anayasa'ya ve yasaya aykırılığını ortadan kaldırmamaktadır (Koç, 2012: 198).

Günümüzde, geçici personel istihdamında, özelleştirme sonrasında kurumlara gönderilen geçici personel dışında, özel geçici personel kararnamesi çıkarılan kurumlar da bulunmaktadır. Bu kurumlara örnek olarak, Türkiye İstatistik Kurumu ve Yüksek Seçim Kurulu' gösterilebilir ve ayrıca üniversitelerde canlı manken çalıştırılmasına bir müstakil karar da yayınlanmaktadır. Bu genel yapı dışında, 2003 yılından itibaren Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Başkanlık Divanı'nın belirlediği esaslar çerçevesinde geçici personel istihdam edilmektedir. 2012 yılındaki Bakanlar Kurulu kararına göre geçici personele iş sonu tazminatı ödenmektedir (Arslan, 2012(a): 203).

Geçici personel statüsündeki sapmaları ve yaygınlaşmanın durumunu sayısal olarak da tespit etmek mümkündür. 2007-2014 yılları arasında sözleşmeli personel'den sonra en fazla artış gösteren statü geçici personel statüsüdür. Tablo 7 ve Tablo 8 bulgularına göre bu tarih aralığında geçici personel sayısı 17.024'ten 23.438'e çıkarak %37.6 'lık bir artış göstermiştir. Bu rakamlar geçici personelin tıpkı sözleşmeli personel gibi "geçici" ve "istisnai" değil "sürekli" ve "kalıcı" bir istihdam biçimine dönüştüğünü göstermektedir (Gülmez, 2010: 85).

İş güvencesi bulunmayan, ayda en çok bir gün izin hakkı olan bu istihdam türü sayesinde, kamu personelinin hakları piyasa düzeyine indirilen ve emeklilik hakkına sahip olmayan geçici personel, günümüzde idari yapının hemen hemen tüm birimlerinde görülmektedir. En az bir yıllık sözleşmeyle çalışma, hak ve yükümlülüklerinin Kanunla düzenlendiği sözleşmeli personel, geçici personel istihdamının yanında görece güvenceli bir statü olarak yer almaktadır. Sonuç olarak kamu hizmet alanlarında esnek istihdam politikasının somutlanma biçimlerinden biri olarak kendini gösteren ve kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlama amacı bakımından da sakıncalı olan geçici personel istihdamı, tanımda belirlenen amacın dışına çıkarak güvencesiz ve düşük maliyetli personel istihdam etmenin aracı olmuştur.

3.2.5. İşçi İstihdamı

Hukuksal olarak “kamu işçiliği” diye ayrı bir kategori tanımlanmamakla birlikte, işçi; kamu kesiminde istihdamı uygun görülen dördüncü kategoriye oluşturur. İşçi olarak çalıştırma, kamu kesiminde bütünüyle iş hukukuna bağlı olma anlamına gelir (Güler, 2005(a): 123). Bu bağlamda işçiler, sözleşmeli personel ve geçici personel gibi statü hukukuna bağlı değildir ve geniş anlamda sözleşme ilişkisi ile istihdam edilmektedirler.

657 sayılı DMK'nın 4/D maddesine göre kamuda istihdam edilen işçiler esas olarak, “sürekli işçi” ve “geçici işçi” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sürekli işçi, tahsis edilen sürekli işçi “kadrolarında” belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan personeldir. Geçici işçi ise mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan personeldir. Yasa’da sürekli işçilerin “kadro” ile çalıştırılacağı hüküm altına alınsa da “kadro” memura ilişkin bir unsurdur, işçi sürekli de olsa geçici de olsa “pozisyon” esaslı ile istihdam edilir. Anlaşılacağı üzere kamu istihdamı açısından işçiliğin esnekliğe temel oluşturan yapısı “geçici işçilik” üzerindedir.

657 sayılı Kanun'un 4/D maddesi 4857 sayılı İş Kanununun 10. maddesindeki “belirli” ve “belirsiz” süreli iş sözleşmesine denk gelmektedir. Buna göre, kamudaki sürekli işçiler İş Kanunu’nda düzenlenen “belirsiz süreli iş sözleşmesi” çerçevesinde geçici işler ise “belirli süreli iş sözleşmesi” çerçevesinde istihdam edilmektedirler. Kıdem tazminatı ve iş sözleşmesinin fesih hükümlerinin korumasına sahip olmaması, geçici işçileri sürekli işçilerden daha güçsüz kılmakta, böylece geçici işçiler hem güvence, hem de başta kıdem tazminatı olmak üzere sosyal haklar açısından sürekli işçilerden daha geride kalmaktadırlar (Arslan, 2012(b): 574-575).

Geçici işçilik 1980’li yıllarda özelleştirme ve devletin küçülmesine dönük politikalarla yaygınlaşmış, kamu kesiminde adeta kadrolu memur gibi işlem gören kamu işçiliği geleneğine karşı, iş hukukunda belirli süreli çalışmanın karşılığı olarak bir istihdam kategorisi olarak belirmiş durumdadır (Güler, 2005(a): 124).

Kamu kesimine özgü geçici işçi tanımı şu şekilde yapılabilir: hizmetin özelliği dikkate alınarak kurumların ihtiyaçları ve bütçe ödenekleri çerçevesinde, 12 ayı aşmayan ve 30 iş gününden az olmayan sürelerle çalıştırılan, istihdamının yetkili makamlar tarafından pozisyon vizesi işlemine bağlı bulunduğu ve hakkında 4857 sayılı İş Kanunu, iş sözleşmeleri ve varsa toplu sözleşme hükümlerinin uygulandığı gerçek kişidir. Kamu personel rejimi içinde esnek istihdamın aracı geçici işçilik üzerinde yoğunlaşmıştır. KİT'lerde kamu personel rejimini çözmek için kullanılan "sözleşmeli statüsü" yerini belediyelerde aynı amacı gerçekleştirmek için "geçici işçi" statüsüne bırakmıştır (Şaylan, 2000: 46 ve 56).

Geçici işçi çalıştırmanın idarelere getirdiği esneklik birkaç boyuttadır. Birincisi, sürekli işçiler, tıpkı memurlar gibi açıktan atanma suretiyle bu göreve getirilebilirler ve birer kadro işgal ederler. Kamuda sürekli işçi istihdamına ilişkin esaslar 190 sayılı KHK' nin 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca, bütçe imkanları göz önünde bulundurularak, vize edilebilir. İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması, Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. Geçici işçi istihdamı ile ilgili düzenlemeler ise bütçe kanunlarıyla yapılmaktadır. Geçici işçi istihdamında var olan bir başka esneklik, hizmete alma koşulları açısındanadır. Kamu idarelerinin sürekli işçileri işe almalarında, belirli sınav koşulu bulunmaktadır. Geçici işçiler ise herhangi bir sınav koşuluna bağlı olmasızın doğrudan idareler tarafından işe alınabilmektedirler (Arslan, 2012(b): 574-578).

İdarelerin sınavsız hizmete alma esnekliği, geçici işçi istihdamının aynı zamanda siyasal yönünü ifade etmektedir. Bu durumun en şiddetli yansıması, yerel yönetimlerde ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde, esneklik sözleşmeli personel yerine geçici işçilik eliyle yerleştirilmiştir. Belediyelerde geçici işçi istihdamı, özellikle 2000 yılından sonra sıçrama yapmıştır. 1990'ların başında geçici işçiler belediye personeli içerisinde %21 iken, 2001'de %38'i geçmiştir. Belediyelerin yüksek oranda geçici işçi istihdamı, seçimleri kazanan belediye başkanı için kendi istediklerini hizmete almada önemli bir avantaj yaratmaktadır (Arslan, 2012(b): 508).

2006 yılında başlatılan norm kadro uygulaması, yerel yönetimlerde istihdam olanaklarını sınırlayan bir düzenleme olmuştur (Genel-İş Sendikası, 2014: 9). Tablo 18’de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerde toplam istihdam 2007’ye göre 2013 yılında % 19 düşerken, en fazla düşüş işçi statüsünde çalışanlarda olmuştur. Yerel yönetimlerde işçi olarak çalışanlar 2007 yılında 179 bin 424 iken, 2013 yılında % 30 düşerek 125 bin 553 olmuştur. Yine de geçici işçilik yerel yönetimlerdeki en fazla istihdam edilen statüdür.

Tablo 18: Yerel yönetimlerde İstihdama İlişkin Veriler (2007-2013)

| | 2007 | 2013 | 2007’den 2013’e değişim oranı(%) |
|------------------------------|---------|---------|-------------------------------------|
| Memur | 90.638 | 112.074 | + % 23,65 |
| Sözleşmeli Personel | 5.659 | 3.941 | - % 30, 3 |
| İşçi (kadrolu-geçici) | 179.424 | 125.553 | - % 30 |
| Kadrolu İşçi | 80.348 | 112.860 | + % 40,5 |
| Geçici İşçi | 99.076 | 12.693 | - % 87,1 |
| Geçici Kamu Personeli | - | - | - |
| Diğer | 12.082 | - | - |
| Toplam | 287.800 | 241.568 | - % 19 |

Kaynak: (BÜMKO, 2015).

Kamu işçiliğinde rastlanan bir başka ayırım, kapsam dışı personel-kapsam içi personel ayırımıdır. Bu uygulama, özelleştirme programına alınmış 4046 sayılı özelleştirme yasası hükümlerine bağlanmış KİT’ler için söz konusudur (Güler, 2005(a): 125). KİT’ler de sözleşmeli istihdamdan daha da fazla ağırlığı olan ve aynı zamanda çeşitliliği olan istihdam türü işçi istihdamıdır*. Sürekli işçi, geçici işçi, kapsam içi personel (büro işi yapan işçi), kapsam dışı personel (yönetici statüsünde işçi) ve bunlara taşeron işçisini eklediğimizde beş tür işçi istihdamın KİT’lerde uygulandığı görülmektedir. Kapsam içi-kapsam dışı personel uygulaması yarattığı eşitsizlik dolayısı ile kamu istihdamı içerisinde vurgulanması gereken bir uygulamadır.

Kapsam içi personel; işçilerle birlikte sendikalaşıp, işverenle toplu iş sözleşmesi yapan ve kapsam itibariyle kurumlarına göre değişiklik arz eden, kapsam içi personel olarak nitelendirilen büro personelidir. Bu tür idari kademelerde görev almakla birlikte, sendikalara üye olabilme, her türlü mali, sosyal, özlük hakları toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen personel statüsüdür. Kapsam dışı personel; işveren

* Bakınız Tablo 16 ve Tablo 17.

vekili durumunda bulunan veya işverenle toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili, sendika üyesi olmayan ve bu sendikaya dayanışma aidatı ödemediklerinden haklarında toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmayan personel statüsüdür (Köroğlu, 2012: 472). Kısaca, sendika üyesi olmayan, toplu iş sözleşmesi hükümleri dışında kalan bu personel kapsam dışı personel olarak tanımlanırken, sendika üyesi olabilen ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanan personel de kapsam içi olarak tanımlanmaktadır.

Kapsam dışı personelin hukuki statüsü tartışmalıdır. 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi bu personel toplu sözleşme ve grev haklarından yoksundur. Sadece toplu iş sözleşmesinin kapsamı dışında kalmamakta, işçilik niteliği ile bağdaşmayan bazı farklı uygulamalara da konu olmaktadır (Keser, 2010: 337 ve 344). Personel rejimi itibariyle de kamu hukukuna tabi değildir. Ancak uygulamada ortaya çıkan hukuki problemlerin yargı kararlarında çözülmesi sürecinde kapsam dışı personelin “görevden alınmasına” karşı başvurulacak yetkili yargı “idari yargı” içtihadı olmuştur. İchtihat kararıyla kapsam dışı personel kamu hukuku ve özel hukuk hükümlerine tabi olmuştur (Köroğlu, 2012: 472).

Kapsam dışı personel, toplu pazarlık sürecinin en önemli meselelerinden biridir. Toplu sözleşmenin kapsamı, sendikanın işyerindeki örgütlülüğünü, etki alanını, kısaca gücünü ve başarı şansını belirlediğinden, bu uygulama ile önemli bir işçi kitlesi kapsam dışı personel etiketi yapıştırılarak toplu pazarlık mücadelesinin dışına çıkarılmıştır (Şafak, 2004). Kamuda da kapsam dışı personel uygulaması ile işçilerin toplu pazarlık gücü kırılmıştır.

Kamuda sürekli veya geçici işçi alınmasına ilişkin usul ve esaslar, 2009 tarihli ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesine göre, kamuda işçi alımlarının yönetiminden genel sorumlu kurum, Türkiye İş Kurumudur. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşları, işçi ihtiyaçlarını, iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar gibi ayrıntılarla işçinin çalıştırılacağı işyerinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu il ya da şube müdürlüğünden talep etmek zorundadır. Kamu kurum ve kuruluşları, Yönetmelikle saptanan durumlar hariç olmak üzere, işçi alımlarını, Türkiye İş

Kurumu tarafından gönderilenler arasından karşılamak zorundadır (Arslan, 2012(a): 205).

3.2.6. Taşeron İstihdamı: Esnek Kamu Personel İstihdamının En Dıştaki/Alttaki Halkası

Esnek kamu personel rejimini açıklamak için yalnızca kamuda kadro ve pozisyon işgal eden kamu personelinin sayısını ve statüsünü çözümlmek yeterli olmamaktadır. Kadro ve pozisyon işgal etmeden, kamu kurumlarında kamu hizmetlerini yerine getiren taşeron* olarak çalışanlar günümüzde esnek kamu personel rejiminin asli ancak “görünmez” bir statüsüdür. “Görünmez” ifadesi kurum içinde kendisi ile aynı işi yapan, görece daha güvenceli olan diğer kamu çalışanları içerisindeki ikincil konumlarından dolayı kullanılmıştır.

Taşeronlaşma, kamu kurumlarının destek hizmetlerinden başlamak üzere asli hizmetlere de sıçramış bir şekilde yaygınlaşmaktadır. Taşeronlaşma, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT’lerde, her bir yönetsel birimin niteliğine uygun olarak, farklı biçimde ve hızda ilerlemektedir. Taşeronlaşma, merkezi yönetimde yardımcı hizmetleri bütünüyle kapsamış kimi kurumlarda ise (örneğin Sağlık Bakanlığı) asli ve sürekli hizmetlere geçmiştir. Yerel yönetimlerde ise bütün hizmetlerde yaygındır. KİT’lerin yardımcı hizmetleri bütünüyle taşeronlaşmış, asli ve sürekli hizmetlerde, kuruluşların kendi personeli kadar taşeron istihdam edilmektedir (Arslan, 2012(b): 584-585). Bu çerçevede kamu kuruluşlarının hemen hemen hepsinde var olan taşeron istihdamı, kamu personel rejimini esnekleştiren temel ve en önemli kategorilerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle ele alınması ve açıklanması gereken bir sorunsaldır.

İşgücü maliyetlerini düşürmek, daha ucuz yaptırmak amacıyla aynı işin, benzer işin ya da yardımcı işin alt işverenler eliyle yaptırılması anlamına gelen taşeronlaştırma, işçiler açısından çalışma haklarının zayıflatıldığı, çalışma koşullarının kötüleştiği, toplu sözleşme ve sendikalaşma hakkının yok sayıldığı,

* Taşeron olarak çalışma 4857 sayılı İş Kanunu’nda “asıl işveren-alt işveren” kavramlarıyla düzenlenmektedir.

güvencesiz ve korumasız bir istihdam aracıdır (Saklı, 2013: 126; Genel-İş Sendikası, 2014: 8).

Taşeronlaşmanın ilk yasal zemini 28/03/1988 tarihli ve 318 sayılı KHK'dir. İlgili KHK'nin 1. maddesi ile Yardımcı Hizmetler sınıfında bulunanların yaptıkları hizmetlerin ihale yoluyla gördürülmesi mümkün hale getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun sınıfları tanımlayan 36. maddesinin Yardımcı Sınıflar başlıklı bendine 318 sayılı KHK ile eklenen paragrafa göre *“Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.”* Böylece taşeron işçisi ya da şirket elemanı olarak adlandırılan, devletle değil işvereni olan şirketle istihdam ilişkisi kuran, hizmet alımı yapılan şirketlerin personeli kamu kurumlarında kamu personeli yerine istihdam edilmeye başlanmıştır (E. Eren, 2009: 179).

Taşeronlaşmanın başladığı 1980'li yılların sonları, daha öncede dile getirilen tüm dünyada etkisini gösteren neo-liberal politikaların yoğun olduğu yıllardır. Bu süreç 1989 bahar eylemleri ile kesintiye uğrasa da 1990'li yıllardan sonra yükselen bir ivmeyle yaygınlaşmaya devam etmiştir.

Taşeronlaşma, asıl olarak merkezi yönetimde 2003 yılında 4924 sayılı Yasa ile yeni bir düzene ulaşmıştır. Bu düzen, asli hizmetlerin taşeronlaşması şeklindedir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 198). Böylece 1980'lerin sonunda yemekhane, temizlik ve yardımcı hizmetlerde başlayan süreç asli hizmetlere ulaşarak esnek kamu personel rejiminin en dıştaki halkasını oluşturmuştur. Bu bağlamda, Anayasa'nın 128. maddesine göre *“asli ve sürekli görevler”* dışında kalan görevler olarak taşeronlaşabilecek hizmetlerin asli hizmetlerde de söz konusu olması Anayasa'nın 128. maddesinin aşıldığını ve anlamını yitirdiğini göstermektedir (Arslan, 2013: 46).

Kamu kurumlarında esnek kamu personel rejiminin en hızlı genişleyen bu kitlesi, çalışma koşulları ve ücret açısından en altta olan kesimdir. Düşük sefalet ücretleriyle çalıştırılan bu kesim, kamu idaresinin ücretlerin ödenmesindeki üst sorumluluğuna karşın, genellikle ücretlerini dahi zamanında alamamakta ve ayrıca taşeron işveren kimi zaman personelin sigorta primlerini eksik gün olarak

yatırabilmektedir. İhalelerin asgari ücret düzeyi üzerinden yapılması ve taşeron işçilere verilecek sosyal hakların idarenin takdirine bırakılması, taşeron sisteminin özünü ifade etmektedir. Hizmet Alımlarındaki fiyat artışlarını düzenleyen Bakanlar Kurulu'nca 2003 yılında kabul edilen "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar"a göre de fiyat farkında yalnızca asgari ücret artışı dikkate alınacaktır. Böylece asgari ücrete sıkıştırılmış olan taşeron çalışanlar için Anayasal bir hak olan sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni idari düzenlemelerle ortadan kaldırılmıştır. Gerçekten, İş Yasası ve işçiler için uygulanan genel mevzuata tabi olan taşeronların, sendikalaşmalarının önü kesilmekte ve ihale sürecinde kamu gücüyle sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni ortadan kaldırılmaktadır (Arslan, 2012(b): 594-595). İhale düzeniyle sadece işverenin adının değiştiği bir sistemde, mekansal olarak aracı şirketinin varlığından bile çoğu zaman haberi olmayan taşeron çalışanları kurumsal ve mekansal olarak parçalanmaktadır.

Bu durum, emekçilerin despotik emek rejimlerine yönelik dirençlerinin de parçalanmasını beraberinde getirmekte, ortak bir mücadele geliştirilmesini önlemektedir. Diğer yandan taşeron çalışanlara ve kadrolu çalışanlara uygulanan uygulanan emek rejimleri de farklılaşmaktadır. Kadrolu çalışanlara hegemonik emek rejimleri uygulanabilirken, taşeron işçisi olarak çalışanlara despotik emek rejimi uygulanmaktadır. Çünkü taşeron emekçiler baskıyı vareden yüksek iş değiştirme hızı, düşük ücretler, ağır çalışma koşulları, ciddi sosyal hak kayıpları, sosyal güvencesizlik ve işçi sağlığı ve iş güvenliğinin olmaması ile karşı karşıyadırlar (Yücesan Özdemir, 2010: 42). Bu olumsuzluklar içinde kamu gücünün kısıtlayıcı politikalarına rağmen taşeron çalışanlarının sendikal haklarını kullanarak çalışma şartlarını düzeltme çabalarına ilişkin örnekler de yok değildir.*

Taşeronlaşma konusunda belirtilmesi gereken bir başka nitelik ise taşeronlaşmanın kamu personel rejimi içerisindeki büyüklüğüdür. Ancak, kamuda taşeron işçi sayılarına yönelik net bir bilgi bulunmamaktadır. Konuya ilişkin bilgilere TBMM bünyesinde verilen soru önergelerine verilen cevaplar ve Çalışma ve Sosyal

* Örnek olarak 2014 yılında ilgili çalışmanın uygulama anketi yürütülürken tanık olunan üniversite hastanesinin taşeron çalışanların yaptıkları eylem gösterilebilir.

Güvenlik Bakanlığı'nın açıklamalarından ulaşmak mümkün olmaktadır. Ancak bu veriler arasında da ciddi tutarsızlıklar vardır.

Tablo 19: Özel ve Kamu Sektöründe Kayıtlı Taşeron İşçi Sayısı

| Yıl | Alt İşverenler Tarafından Bildirimi Yapılan Sigortalı Sayısı | | Alt İşverenler Tarafından Bildirimi Yapılan Toplam Sigortalı Sayısı |
|--------------|--|--------|---|
| | Erkek | Kadın | |
| 2002 | 358.511 | 28.607 | 387.118 |
| 2003 | 410.135 | 38.876 | 449.011 |
| 2004 | 537.471 | 44.019 | 581.490 |
| 2005 | 620.680 | 36.997 | 657.677 |
| 2006 | 862.528 | 44.625 | 907.153 |
| 2007 | 1.114.806 | 49.112 | 1.163.917 |
| 2008 | 1.207.785 | 53.846 | 1.261.630 |
| 2009 | 1.008.009 | 41.956 | 1.049.960 |
| 2010 | 1.240.128 | 53.775 | 1.293.898 |
| 2011 | 1.550.304 | 60.905 | 1.611.204 |
| 2012 (6. Ay) | 406.541 | 21.306 | 427.845 |

Kaynak: İstanbul Milletvekili Mahmut Tanal'ın 7/9123 sayılı soru önermesine verilen yanıt.

Taşeron işçi sayısı 2002-2007 yılları arasında yaklaşık 3 kat, 2007-2011 döneminde ise % 50 oranında artış göstermiştir. Bu durum istihdam alanında daha fazla esnek ve güvencesiz bir çalışma hayatının inşa etmeye yönelik siyasal tercihlerin bir yansımasıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB)'nce en son açıklanan rakamlara göre, 2011 için kamuda taşeron sayısı 585 bin 788'dir. ÇCBG verilerine göre taşeron işçiliğinin en yaygın olduğu sektörler, 417 bin kişi ile temizlik ve güvenliktir. Hizmet alımının en yaygın olduğu kamu kurumlarında ise ilk sırayı yüzde 36 ile belediyeler, yüzde 14 ile KİT'ler ve yüzde 4 ile yüksek öğretim kurumları almaktadır. Ancak TBMM verileri ile karşılaştırıldığında bir tutarsızlık olduğu görülmektedir.

Tablo 20: Kamuda Taşeronlaşmanın Yaygın Olduğu Sektörler (2011)

| Kamu Sektörü | Alt İşveren İşçi Sayısı |
|---------------------|--------------------------------|
| Sağlık | 16 bin 184 |
| Temizlik | 471 bin 442 |
| Güvenlik | 117 bin 541 |
| Dağıtım | 34 bin 621 |
| Toplam | 585 bin 788 |

Kaynak: (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2011)

Taşeronlaşmadaki temel kırılma noktalarından birini oluşturan sağlık sektöründe çalışan taşeron işçi sayısı TBMM verilerine göre 2013 yılında 131 bin 201'e yükselmiştir. Tablo 19'da görüldüğü üzere ÇSGB verilerine göre 2011 için bu rakam 16 bin 184'dür, iki yıllık bir fark olmasına rağmen bir tutarsızlık olduğu ortadadır. Sektörde 2002 yılında taşeron işçi sayısının 11 bin 685 olduğu dikkate alındığında 2013 yılı için on kat arttığı görülmektedir (Öngel, 2014: 40).

Sağlık personelinin hizmet satın alma yolu ile çalıştırılması konusunda ilk adım 10/07/2003 tarihli ve 4924 sayılı kanunla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı başlıklı bendine eklenen "*Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir*" hükmü ile sağlık personelinin gördüğü hizmetlerin de hizmet alımı yöntemi ile karşılanması ve bu konudaki kamusal alanın da özel sektöre açılması olanaklı hale gelmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikle sağlıkla ilgili hizmet alımları istisnalar arasında sayılmıştır (E.Eren, 2009: 180). Doğrudan doğruya personel istihdamına yönelik düzenlemelere yer vermese de 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa dayalı olarak radyoloji görüntüleme, laboratuvar gibi tıbbi tetkik ve tanı hizmetlerinde tıbbi cihazların işletmesi için yapılan ihalelerde, sağlık personelinin hizmet alımı içine yedirildiği görülmektedir. Hızlı biçimde artan bu tarz taşeron istihdam biçimi, diğer sektörlerde olduğu gibi sağlık

hizmetlerinde esnek istihdam rejiminin en güvencesiz kategorisini oluşturmaktadır. Bu düzenlemeler, kamuda sağlık personeli istihdamını azaltmaya yönelik olmakla birlikte sağlık hizmetlerini piyasa mekanizmalarına uyarlanmasının bir yöntemidir (Sayan ve Küçük, 2012: 191).

1980’li yılların ortalarından itibaren KİT’lerde yeni personel alımına ilişkin kısıtlamaların genelleştirilerek uygulanması (özellikle emekli olan işçilerin yerine yeni eleman alınmayışı) nedeniyle asli ve sürekli görevlerde yaygın bir şekilde taşeron işçisi kullanılmaya başlanmıştır. KİT’lerde taşeron aracılığıyla personel temini, temizlik yemek gibi işlerden fabrikalardaki üretim alanlarına kaymış, son yıllarda ise artan oranda idari kademelerde de (büro hizmetleri) kullanılan bir istihdam yöntemi haline gelmiştir. KİT’lerde taşeron aracılığıyla istihdam edilen personel sayısı hakkında istatistiki bir bilgi bulunmamaktadır. Eski veriler olmakla birlikte KİT’lerin periyodik denetimlerini yapan Yüksek Denetim Kurulu raporlarına göre taşeron istihdamının bazı kurumlarda asli bir istihdam unsuru haline geldiği rakamlardan da anlaşılmaktadır. Bu raporlara göre 1997 sonu rakamlarına göre, taşeron aracılığı ile istihdam edilen işçi sayısı İskenderun Demir ve Çelik A.Ş. (İSDEMİR)’de %60, Petrokimya Holding A.Ş. (PETKİM)’de %23, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)’de %43, Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ)’de %18’dir. Rakamların yüksek olması ve yıllar itibariyle bu sayıların istikrar göstermesi, bu istihdam yönteminin ilgili mevzuatta (Başbakanlık genelgeleri) öngörüldüğü üzere geçici değil, KİT’lerde personel alımına getirilen sınırlamalar çerçevesinde istihdamın asli bir unsur olarak kullanılmaya başlandığının göstergesidir (Şaylan, 2000: 85). Yine 2001 rakamlarına göre İSDEMİR’in kendi personelinden daha fazlasını (toplamın %51.2’si) , Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı’nda ise toplam personelin %38.2’si taşeron işçiler oluşturmaktadır (Arslan, 2012(b): 601).

Yerel yönetimlerde ise taşeronlaşma merkezi yönetimden daha hızlı olmaktadır. Çünkü belediyelerde taşeronlaşma iki koldan ilerlemektedir. Belediyeler, öncelikle dahili taşeronluk denilebilecek, kurdukları kendi şirketleri eliyle yerel hizmetleri taşeronlaştırmaktadırlar. Belediye’lerde şirketleşme dışında bir diğer taşeron uygulaması hizmetin özel kesime gördürülmesi biçimindedir. 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda hizmet alımı ve belediyelerin şirket

kurabilmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 5393 sayılı Kanununun 70. maddesi “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.*” hükmüne yer vererek, belediyelerin kamu hizmetlerini kendi kuracakları şirketler aracılığı ile yürütmesine ve piyasa aktörleri ile özel hukuk hükümleri çerçevesinde ilişki kurabilmelerine olanak tanımıştır (E. Eren, 2009: 80). 1998 yılı verilerine göre belediyelerin %14’ünde şirketleşme ortaya çıkmıştır (Arslan, 2012(b): 596). Belirtildiği gibi aynı zamanda bu kanunla, belediyelerin; park, bahçe, temizlik, güvenlik, bakım-onarım, sayaç okuma, toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri gibi daha pek çok alanda belediye hizmetlerini taşeronlaştırdığı görülmektedir (E.Eren, 2009: 80). Özetle, söz konusu yasa belediyelerin görev ve sorumluklarını yerine getirmesinde “yapar ve yaptırır” hükmünü getirerek taşeronlaşmasında çok yönlü bir hareket alanı sağlamıştır (Arslan, 2007(b): 56). Belediyelerde taşeronlaşmanın emek gücü üzerindeki etkisi merkezi yönetim ve KİT’lerde olduğu gibi asgari ücretle ve bütünüyle güvencesiz çalıştırma biçiminde olmuştur.

Sağlık sektöründe, KİT’lerde ve yerel yönetimlerde taşeronlaşma rakamsal ve niteliksel olarak önemli boyutlarda olmakla birlikte özellikle madencilik sektöründe yaygınlaşmış olması çok ağır bedellerle sonuçlanabilmektedir. Bu nedenle taşeron konusunda bu sektöre de vurgu yapmak oldukça önemlidir. Gerçekten, iş cinayetleri ile sıkça gündeme gelen madencilik sektörü de taşeronlaşmanın yaygın olduğu ve bunun bedelinin ağır ödendiği bir sektördür. 2009 yılı itibari ile Türkiye Taş Kömürü İşletmeleri’nde 766, Eti Maden İşletmeleri’nde 1305 ve Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu bünyesinde 6678 taşeron işçisi çalışmaktadır. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu kapsamındaki kadrolu işçi sayısı ise 2012 yılında 4575 olarak verilmektedir Dolayısıyla sektörde taşeron çalıştırmanın genel bir hal aldığı açıkça görülmektedir. Sektör Türkiye’de iş cinayetlerinin en sık yaşandığı sektör konumundadır (Öngel, 2014: 43). Bunun acı ve somut örneği 13 Mayıs 2014 tarihinde yaşanan 301 işçinin ölümüyle sonuçlanan Soma Faciasıdır.

Bunun dışında 2013 yılı itibari ile taşeronlaşmanın yaygınlaştığı kurumlarının sayısının da arttığı görülmektedir. Yükseköğretim Kurumu Kredi ve Yurtlar Kurumu bu açıdan önemli bir örnektir. Kurumda 2013 yılı itibari ile 346 sürekli işçiye karşın 12 bin 938 taşeron işçisi çalışmaktadır. Bankacılık sektörü taşeronlaşmanın hızla

yaygınlaştırdığı bir başka sektördür. Sektörde taşeron işçi sayısı 2012 yılı itibari ile 10 bin 575'e yükselmiş durumdadır. Sektörde sürekli işçi sayısı 39 bin 566'dır. TRT'de taşeron işçi sayısı bin 412, Anadolu Ajansı'nda 399'dur. TBMM'de taşeron işçi sayısının hızla arttığı bir diğer kurumdur. 2005 yılında TBMM bünyesinde çalıştırılan taşeron işçi sayısı sadece 88 iken, bu rakam 2008'de 383, 2013 yılında bin 19 olmuştur (Öngel, 2014: 45-46).

Taşeron sistemi ile ilgili olarak 10.09.2014 tarihinde Torba kanun olarak bilinen 6552 sayılı Kanun ile yeni düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu kanunda olumlu düzenlemeler şu şekildedir: taşeron işçilerinin ücretleri konusunda asıl işverenlerin sorumluluğu arttırılmıştır. Taşeron işçilerinin yıllık ücretli izin süreleri asıl işverenin işyerindeki toplam çalışma süreleri üzerinden kullanılacaktır. Kamuda çalışan taşeron işçilerinin kıdem tazminatları değişik kamu kuruluşlarında geçen hizmet sürelerinin tamamı üzerinden kamu işvereni tarafından ödenecektir. Kamu sektöründe çalışan alt işveren işçilerinin tamamını değil ama önemli bir bölümünü ilgilendirecek bir diğer olumlu düzenleme, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde, süreklilik arz eden hizmetler için sözleşme sürelerinin üç yıllık yapılmasının öngörülmesidir. Ancak bu konuda farklı uygulamaların ortaya çıkma ihtimali ve özel sektörde süreklilik arz eden işler için aynı şekilde düzenleme olmayışı sıkıntı yaratabilecek hususlardır (Gerek, 2014: 4-12)

Ancak olumlu düzenlemelerin yanında bazı yetersiz hatta yetersiz olmaktan öte de sıkıntı yaratabilecek düzenlemeler de vardır. Öncelikle taşeron uygulamalarının sonlandırılmasıyla ilgili bir düzenleme söz konusu değildir. Tam tersine taşeron sistemi özellikle kamu sektöründe yaygınlık kazanacak ve kalıcı olacak bir istihdam şekli gibi görünmektedir. Kamu kesiminde Kamu İhale Kanununda 62. maddedeki değişiklikle yeterli sayıda ve nitelikte personel olmaması durumunda yardımcı işlere ilişkin hizmetlerde ihaleye çıkarılabilmesi öngörülmektedir. Ancak bu konuda tereddüt ve sıkıntılar yaşanabilecektir. "Yeterli sayıda ve nitelikte personel bulunmaması" kriterinin kamuya ait her işyerinde aynı objektiflikle değerlendirilmesi zordur. Farklı ve keyfi değerlendirmeler görülebilecektir. Danışmanlık hizmetlerinin sınırları zorlanacaktır. Asıl işlerin de ihaleyle verilebilmesi kamuda alt işveren uygulamalarını arttırıcı bir etki yapacaktır. Göze

çarpan bir diğer olumsuzluk, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin personel istihdamı için yapılacak ihalelerde, “sürekli arz eden” ve “sürekli arz etmeyen” hizmetlerin ayrımında kamu kuruluşlarının işveren olarak farklı yaklaşım ve değerlendirmelerde bulunabilecek olmalarıdır. Kamu sektörü işverenleri alt işveren işçilerinin ücretlerini ve kıdem tazminatlarını ödeyeceklerine göre, neden bu işçileri asıl işyeri işçisi olarak çalıştırmazlar? 6552 sayılı Kanundaki düzenlemelerden bu basit sorunun cevabı öğrenilememektedir (Gerek, 2014: 18-19).

Sonuç olarak özel sektör ya da kamu sektörü ayırmaksızın taşeronlaşma devam etmek de ve yaygınlaşmaktadır. Bu sürecin sonuçları çalışma sürelerinden, yıllık ücretli izin hakkına, kıdem tazminatı hakkının uygulanmamasından, iş cinayetlerinin yaygınlaşmasına kadar uzanan geniş bir alanda sorunlu olarak devam etmektedir. Taşeron işçileri, kamuda deyim yerindeyse somut olarak var iken “görünmez” miş gibi gösterilmeye mahkum edilmektedirler.

4. TÜRKİYE’DE KAMU ÖĞESİ OLARAK ÜNİVERSİTE ÇALIŞANLARI

1980’li yıllardan itibaren küresel kapitalizmle başlayan yeniden yapılanma sürecine paralel olarak yükseköğretim sisteminde de köklü bir değişim yaşanmaktadır. Kapitalist küreselleşmeyle birlikte Humboldt’un kurguladığı evrensel bilginin kamu için ve özgürce üretildiği özerk bir ortam olma vasfını taşıyan, devlete değil ulusa karşı sorumlu olan modern üniversite, “küresel ve yerel güç ilişkileri çerçevesinde yeniden biçimlenmektedir (Ünal, 2011: 93-94). Bu yeniden biçimlenme süreci üniversitelerin yönetim biçimlerinden istihdam biçimlerine kadar pek çok düzeyde değişim getirmektedir. Elbette ki bu değişim kamu emek süreci içerisinde diğer kamu birimleriyle aynı yönde olmaktadır.

Kamu emek süreci içinde yaşanan değişim ve dönüşümün izlerini bir kamu ögesi olan üniversitelerde açıkça görmek mümkündür. Neo-liberal politikalarla birlikte devletin temel işlevlerinde yaşanan değişim, kamusal bir anlayışla faaliyet gösteren üniversiteleri doğrudan etkilemiştir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren üniversitelerde yaşayan neo-liberal dönüşüm sürecinde bir taraftan devletin üniversiteye ayırdığı finansal kaynaklar sınırlandırılırken, diğer taraftan üniversitenin araştırma ve eğitim faaliyetlerinin piyasa ihtiyaçlarına göre düzenlenmesi hedeflenmiştir (Müftüoğlu, 2011: 633). Serbest piyasa ilişkilerinin kamu kurumları

ve demokratik kamusal düzenlemeler aleyhine genişlediği bu küreselleşme döneminde üniversitelerin üreteceği yararlı bilgi giderek piyasa tarafından belirlenir hale gelmiştir (Bakırezer vd, 2006: 295). Bu nedenle devlet tarafından finanse edilen yükseköğretim yavaş yavaş kamusal bir hizmet olma özelliğinden çıkarılarak kendi kaynağını kendisi yaratması, kısacası sermaye ile işbirliğine gitmesi arayışına sokulmuştur (Afşar, 2015: 137). Bu şekilde, bilimsel araştırma ve eğitim faaliyetlerinin ticari bir boyut kazanması, üniversitenin araştırma ve eğitim faaliyetlerinin piyasa tarafından yönlendirilmesi Rhoades ve Slaughter (2004) tarafından “akademik kapitalizm” olarak ifade edilmiştir. Bu yapıda, öğretim üyeleri, sahip oldukları akademik sermayeyi üretim süreci ile bütünleştirerek uygulamaya aktarırlar; bu aynı zamanda akademik kapitalizmle de angaje olmak anlamını taşır. Bu kıt ve uzmanlaşmış bilgi ve beceriler, tekil olarak akademisyene, hizmet ettikleri kamu üniversitesine, işbirliği yapan işletmelere ve genel olarak da topluma katkıda bulunur (Rhoades ve Slaughter, 2004: 37-39).

Üniversitelerdeki eğitim ve araştırma faaliyetlerinin piyasanın gereksinimleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması, üniversitenin sermayenin denetimi altına girmesine ve üniversitelerin üretim ilişkileri ile emek süreçlerinde de köklü bir değişime yol açmaktadır. Bu değişimin ilk izlerini üniversitelerin yönetim yapısında görmek mümkündür. Kamudaki diğer birimler içinde söz konusu olan yönetim modeli ile üniversite bürokrasisi, kendilerine ilişkin ve kendilerinin toplumla ilişkili kararlarını tek başına alamamaktadırlar. İlk bakışta katılımcı bir çaba olarak görülen yönetim, üniversite kararlarını “yarar” odaklı STK ve özel sektöre açarak bu kesimlerin taleplerini üniversitenin öncelikleri arasına dahil etme gizilgücü taşımaktadır; böylece üniversitenin kamu yararına odaklı öncelikleri değiştirebilmektedir (Kurul, 2010: 17). Kısaca, akademisyenler ve diğer üniversite çalışanları, üniversitenin karar alma mekanizmalarından uzaklaştırılmakta ve sermaye temsilcileri tarafından atanacak kadrolar üniversitelerin yönetsel mekanizmalarına hakim olmaktadır (Müftüoğlu, 2011: 636).

Yönetsel yapı dışında üniversitelerin çalışma ilişkileri de piyasa koşulları içerisinde şekillenmektedir. Yeniden yapılanma süreciyle birlikte, akademisyenlerden şirketler için araştırma ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunması, bilimsel projeler yürütmesi, üniversitenin açmış olduğu farklı alanlara yönelik

sertifika eğitimlerinde yer alması, patent-lisans sağlayacak çalışmalar gerçekleştirmesi hatta eğitim-öğretim müfredatını piyasanın gereksinimlerine uygun olarak gözden geçirmesi beklenmektedir (Rhoades ve Slaughter, 2004: 50-53). Fakat, akademisyenin yaşadığı tek değişim rol farklılaşması değildir. Aynı zamanda ücret oranları düşen akademisyenler aradaki farkı kapatmak için aşırı iş yükü altına girmişlerdir. Hem piyasa yönelimli araştırmalar, hem yeni görevler, hem de gelirini yükseltmek için yapılan ek faaliyetler akademisyenin yoğun bir çalışma temposuna girmesine neden olarak bilimsel merakları doğrultusunda çalışma yapmasını engellemektedir. Neo-liberal politikaların yarattığı bir diğer hezeyan da akademisyenlerin performansa göre değerlendirilmesi ve akademik yükselmelerin de akademisyenlerin çalışmalarının niteliğine değil yayın sayısına bakılarak yapılmasıdır (Afşar, 2015: 138).

Artık akademisyenlerin de çalışma şekilleri istikrarsızlaşmış, sözleşmeye dayalı, yarı zamanlı, akademik işgücü artmış (Rhoades ve Slaughter, 2004: 50; Kwiek, 2001: 135; Welch, 2002: 470) ve aynı üniversitede sözleşmeli ve kadrolu akademisyenlerin bir arada istihdam edilme örnekleri çoğalmıştır (Afşar, 2015: 137).

Avrupa özelinde yaptığı çalışmasında Enders (2002), son yirmi yılın Avrupa’da yükseköğretim ve akademik personel için değişim yılları olduğunu ifade etmektedir. Enders’e göre, Yükseköğretimdeki öğrenci sayısındaki artış, mali kısıtlamalar, hesap verme ve performans değerlendirme süreçleri ve teknolojik gelişmelerin akademik personeli derinden etkilemektedir. Bu bağlamdaki dört temel sorunsalı ise şöyle ifade etmektedir: Birincisi akademik personelin geçmişe oranla hızlı bir statü kaybı yaşamasıdır. Akademik personelin genelinin ücretlerdeki görece kayıplar ve akademik yaşama yeni başlayanların istihdam biçiminin esnek ve güvenceden uzak hale gelmesi ve düşük ücretlerle çalıştırılmaları statü kaybının temel belirleyicileridir. İkincisi, yüksek öğretime ayrılan kamusal fonların giderek azalmasıdır. Üçüncüsü, akademik personelin kolektif gücünün zayıflamasıdır. Bunun nedeni olarak akademik performansın denetiminin artışına paralel olarak, seçilmiş üniversite organlarının kararları yerine yönetsel hiyerarşinin geçmesi belirtilebilir. Dördüncüsü, toplumun beklentilerini karşılayamadığı için akademik personelin giderek daha çok eleştiri almasıdır (Enders, 2002: 3-4). Bu çalışma özelinde Enders üniversitelerin yaşadıkları değişimi ve sorunları özetlemiştir. Bu sorun alanları ülke

koşullarına göre farklılaşabilmekle birlikte sadece Avrupa üniversiteleri özelinde değil Türkiye de dahil olmak üzere hemen hemen dünyada ki diğer bütün üniversiteler içinde söz konusu olmaktadır.

Üniversitelerde söz konusu olan yeniden yapılanma sürecinin, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel parametreleri olan “etkinlik”, “etkililik”, “hesap verilebilirlik”, “mali kontrol” gibi kavramlar yanında kalite güvencesinin altını çizen bir yaklaşım üniversitelerde de ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda işletmecilik, piyasalaştırma, yönetim kavramlarıyla toplumu yeniden keşfetme üniversite reformlarını biçimlendirmiştir (Mok, 2003: 205). YKİ'nin bu tek kelimelik olan ancak köklü değişimler getiren derin yansımaları, üniversitelerin finans sıkıntısı nedeniyle ticarileşmesini, istihdam biçimlerinin daha güvencesiz olmasına zemin oluşturmaktadır.

Son otuz yıllık süreç içerisinde üniversitelerde söz konusu olan neo-liberal söylem, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de hem sanayi, hem hükümet hem de üniversite süreçlerinde yeni kurumlaşma biçimlerini somutlaştırmıştır (Günlü, 2010: 96-97) Özellikle 1980 yılı Türkiye’de üniversiteler açısından da dönüm noktası olmuştur.

1980 yıllardan itibaren Türkiye’deki üniversiteler ekonomik ve politik süreçlerden fazlasıyla etkilenmektedirler. (Timur, 2000: 339) Türkiye’de 12 Eylül 1980 askeri darbe dönemini en ciddi biçimde yaşayan kurumlardan biri olan üniversiteler, bu rejimin en etkin olduğu dönemde çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Yasası ile yönetilmeye başlanmıştır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, Türkiye üniversitelerinde özerk üniversiteden güdümlü üniversiteye bir kırılmayı temsil etmektedir. (Kurul, 2010: 8-10).

1980 öncesinde ise 1933 Üniversite reformu ile Dar’ül Fünun, Cumhuriyet devriminin üniversiteye müdahalesi nedeniyle yerini İstanbul Üniversitesine bırakmış, Nazi Almanya’sından kaçıp gelen profesörler bu tarihte birlikte Türk üniversitelerinde istihdam edilmeye başlanmıştır. Türkiye’de 1946’da çıkarılan 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu’nda arkasında da bu profesörlerin katkısı olmuş ve

böylece, Türk Üniversitelerinin Batı üniversiteleri ile bütünleşebilmiştir. Ancak 1980 darbesi ile üniversitelerde asıl büyük değişim meydana gelmiştir (Günlü,2010: 93).

Tüm dünyadaki üniversitelerde yaşanan değişime paralel olarak üniversiteler özelinde Türkiye’deki değişim şu şekildedir: Türkiye’de 1980 darbesiyle akademik özgürlükler ortadan kaldırılmıştır. 12 Mart ve 12 Eylül üniversitesi, 1933 üniversitesi gibi asker-sivil aydınların eseridir. Ancak 1933’te “Aydınlanma’ya açılan üniversite, 1981’de akademik özgürlüklerin askıya alındığı bir “kışla”ya benzetilmek istenmiştir. Bu dönemde 1402 sayılı sıkı yönetim yasasına dayanılarak 95 öğretim üyesinin görevine son verilmiştir. Kamuoyunda “1402’likler” olarak bilinen bu akademisyenler, hiçbir kamusal göreve alınmamak üzere üniversiteden uzaklaştırılmışlardır. Bu akademisyenler için, ancak ondört yıl sonra, geriye dönük özlük hakları verilmeden, ancak ayrımsız olarak göreve dönmelerini sağlayan yasal düzenleme yapılabilmektedir. Bununla birlikte uğradıkları haksızlıklar nedeniyle bu akademisyenlerin bazıları göreve dönmeyi reddetmişlerdir (Kurul, 2010: 8-10).

1981 tarihli 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu Türkiye’de yeni siyasi rejime geçişin ilk aşaması olmuştur. Yükseköğretim Kurulu (YÖK) bu yasa ile oluşturulmuştur (İnsel, 2003; 73) Bu değişim, Humboldtçu üniversite modelini Anglo-Amerikan bir yönetime sokmuştur. Yüksek Öğretim Kanunu, üniversite genişlemesinin yukarıdan düzenlenmesi ve disiplin metotlarını, sonradan 1982 Anayasası ile getirilen güçlü yürütmeye dayalı otoriter rejimin ilk uygulaması olarak hayata geçirilmiştir. Üniversitelerde otoriter yönetim altında araştırma ve düşünce üretiminden uzaklaşan mesleki yönelimli yüksek öğretim anlayışı yaygınlaşmıştır. Bu kanun çerçevesinde üniversiteler özerklik ve demokratiklik yerine merkezileştirilmiş ve kışla disiplinine sokulmuştur. Bu şekilde üniversitelerin akademik özgürlük ve özerklik yukarıda da belirtildiği gibi sona ermiştir (Günlü,2010: 94; Tekeli, 2003: 138).

Türkiye’de 1980 sonrası siyasal ve ekonomik politikaların üniversiteler üzerindeki diğer etkisi, ekonomik alanda olmuştur. 1980 yılındaki IMF ve Dünya Bankası’nca uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyum programlarıyla “devletin küçültülmesi ve kamu harcamalarının kısılması gerekliliği” önlemleri çerçevesinde üniversitelerde yapılan araştırma ve eğitim dahil birçok faaliyetin, piyasa desteğiyle

gerçekleştirilmesi ifade edilerek kamu üniversitelerine yapılan kaynak aktarımının miktarı azaltılmıştır. Azalan kaynak karşısında üniversiteler ikinci öğretim, yaz okulu gibi yeni gelir yaratma yollarına yönelirken aynı zamanda bünyesinde sürekli eğitim, uzaktan eğitim, yaşam boyu eğitim merkezleri ile teknoparklar gibi piyasa benzeri yapılar oluşturmaya başlamışlardır. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ücretleri aşağıya çekilen akademisyenler de hem piyasa yönelimli ek işler yapmaya başlamış hem de üniversitelerin ek gelir yaratmak için açtıkları ikinci öğretim, yaz okulu, sürekli eğitim merkezleri, vb. alanlarda çalışmaya başlayarak iş yüklerini ikiye katlamışlardır (Afşar, 2015: 139-140).

Bu bağlamda, 1990’lardan itibaren “girişimci üniversite” sloganları yeni düzenin yeni adı olmuştur. Böylece girişimci üniversite modelinde öğrenci ve işletmeler müşteri olarak görülürken, üniversitelerin akademik birimleri piyasa için değer yaratan birer üretim aracı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Müftüoğlu, 2011: 635; Günlü, 2010: 95).

Yaşanan bu değişim ve dönüşümden etkilenen elbette ki sadece akademisyenler olmamıştır. Üniversite bileşeni içindeki idari personel ve üniversitenin ticarileşmesinin en keskin örneklerinden taşeron çalışanları da nasiplerini almışlardır. Üniversitenin rutin işlerinin üniversite dışına aktarılması (yemekhane ve kantin işletmeleri, temizlik gibi hizmetlerde taşeronlaşma) Türkiye’de üniversitelerin ticarileştiğini gösteren örneklerdendir. “Üniversite şirketleri” olarak tanımlanan, daha çok üniversite/sanayi-sermaye işbirliği şeklinde yürütülen mühendislik bilimlerindeki uygulamalar (Teknopark A.Ş)’da yine ticarileşme örneklerindendir (Ercan, 1998; 55-56).

Özetle, dünyadaki değişime uygun olarak Türkiye’de üniversiteler, kamusal bir hizmet alanı olarak algılanmaktan çıkarılmış, üniversite içinde; finansmanından yönetim biçimine, atama ve yükseltme kriterlerinden araştırma konularına kadar çok yönlü bir değişim/dönüşüm söz konusu olmuştur. Bu yeni düzen, çalışanın kendisine uygun şekilde daha esnek daha güvencesiz daha rekabetçi olmasını sağlamıştır. Bu nedenle üniversitelerin yeni çalışma düzeni güvencesizlik üzerine kurulmuştur. Kısaca, Türkiye’de neo-liberal politikaların uygulanmasının üniversitelerdeki en olumsuz sonucu, iş güvencesinin ortadan kaldırılarak esnek istihdam politikalarının

yürürlüğe sokulmasıdır. Üniversitelerdeki iş güvencesizliğini irdelemeden önce üniversitelerin çalışma düzenini ve istihdam biçimlerini ele almak gereklidir. Bu nedenle, ilk olarak tüm üniversite çalışanlarının istihdam durumları ele alınacak daha sonra iş güvencesizliği bağlamında tüm üniversite çalışanlarının durumları tartışılacaktır.

4.1. Kamu Üniversitelerinin Çalışma Düzeni ve Personel Yapısı

Kamu çalışma ilişkileri içinde istihdam edilen kamu personelinin kimler olduğu çalışmanın birinci bölümünde “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Soyağacı” başlıklı şekil 1 ile ve ikinci bölümde de “1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Haritası” başlıklı Tablo 10 ile gösterilmiştir. Bu düzen içinde üniversitede istihdam edilen personelin daha önce gösterilen soy ağacındaki dağılıma ve istihdam haritasındaki düzene uygun olduğu görülmektedir. Hatırlatmak amacıyla tekrarlanırsa, kamu personeli memurlar ve yardımcıları olarak ikiye ayrılmakta, memurlar da memur ve diğer kamu görevlileri olarak kendi içinde ikiye, yardımcıları da: sözleşmeli ve geçici personel ve işçi olarak kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Memur’un diğer bileşeni diğer kamu personeli de hakim ve savcılar, askeri ve akademik personel olmak üzere kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Akademik personel de dahil olmak üzere her biri ayrıca kendi içinde farklı istihdam biçimlerine de sahiptir. Elbette ki bu tablo içinde taşeron işçiler de fiilen var olmakla birlikte statü hukuku içinde kamunun görünmeyen yüzü olarak bu sınıflandırma içine sokulmamaktadır.

Kamu içindeki istihdam biçimleri kamu üniversiteleri açısından irdelendiğinde üniversitelerde kamu düzeni içindeki tüm istihdam biçimlerini bir arada görmek mümkündür. Üniversite hizmetleri, öğretim elemanları yanında, Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen statülerdeki personel eliyle yürütülmektedir. Üniversite bileşeni içinde bağlı oldukları farklı özel personel kanunları var olsa da aralarındaki statü farkları gözletilmeksizin bir bütün olarak kamu üniversitelerinde istihdam edilen personel şu şekilde sıralanabilir:

- Akademik personel
- Memur

- Sözleşmeli personel
- Geçici personel
- İşçi
- Taşeron olarak çalışanlar (kamu personel rejimin görünmeyen dış halkası)

Üniversitelerde çalışan kamu personeli, bağlı oldukları yasal hükümlere göre bir sınıflandırma yapıldığında istihdam kategorileri tek bir zemin içinde toplanamamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye’de kamu personeli bağlı oldukları yasalara göre, idari, askeri, akademik ve adli alan üzerinde yükselmektedir (Sayan, 2009: 202-203). Bu ayırım esas alındığında, bu çalışmanın araştırma kısmında veri toplanırken de yapıldığı gibi üniversitelerde personelini, dörtlü bir ayırım içerisinde ele almak mümkündür. Buna göre üniversite çalışanları özet olarak şöyle sınıflandırılabilir:

- İdari personel (memur, sözleşmeli ve geçici personel)
- Akademik personel
- Kamu işçisi
- Taşeron işçisi

Bu sınıflandırma içinde memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tabi, işçi kategorinde yer alanlar ve taşeronlar 4857 sayılı iş kanununa tabidir. İdari personelin, kamu işçisinin ve taşeron işçisinin statüleri nitel ve nicel olarak farklı bir başlık içinde daha önce irdelenmiştir. Bu nedenle burada bir kez daha tekrarlanmayacaktır. Ele alınmayan akademik personel ise bu başlık içinde irdelenmeye çalışılacaktır.

Akademik personel, 1982 Anayasası’nın 128, 129 ve 130. maddeleri çerçevesinde genel statüsü anayasal olarak hüküm altına alınan ve “diğer kamu görevlileri” içerisinde yer alan personeldir. Akademik personelin genel statüsü, 1983 tarih ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu’na tabi öğretim elemanlarının aylık, ödenek ve diğer özlük haklarını düzenler. Akademik personelin statüsüne ilişkin olarak, bu Yasa’da hüküm bulunmayan durumlarda, 1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim

Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır (Arslan, 2012: 170).

Akademik personel, yükseköğretim seviyesinde eğitime sahip, hizmet sektöründe istihdam edilen bir personel grubudur. Aynı zamanda iş güvencesi anlamında kendi içerisinde farklılaşmış bir personel grubudur.

Anayasa'nın 130. maddesinin ifadesiyle, “*Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur*”. Bu madde ile Anayasa, yükseköğretim kurumlarının amacını ve işlevini belirlemekle birlikte, bu kurumların yasa ile ve devlet eliyle olacağını hükmetmiştir.

Anayasa'nın yine 130. maddesinde “*öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, malî işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı malî kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir*” ilkesi yer almaktadır. Bu çerçevede, öğretim elemanlarının statüsünün, 128. maddede olduğu gibi, yasayla ve “*öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre*” düzenlenmesi kabul edilmiştir (Arslan, 2012: 170).

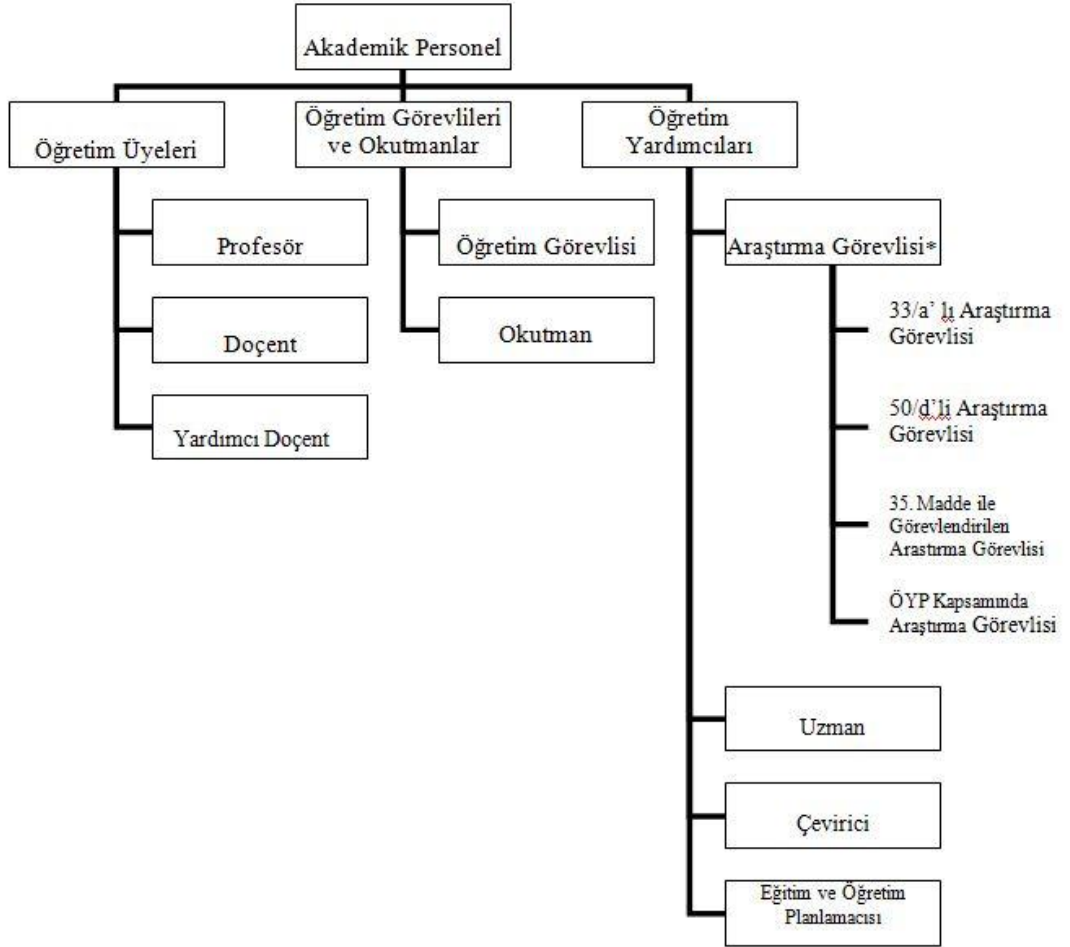
Anayasa'daki hükümler dışında daha öncede belirtildiği gibi akademik personel rejimine yön veren üç kanun vardır. Bunlardan 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu; akademik personelin sınıflandırılması, mali ve sosyal haklardan yararlanma ile emekli ve yabancı öğretim elemanlarının sözleşmeli olarak çalıştırılma usul ve esaslarını, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu; atanma, görev,

yetki, yetiştirme, çalışma ve denetim usullerini ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da diğer özlük işlerini ve diğerlerinde hüküm bulunmayan durumları düzenlemiştir.

2914 sayılı kanun 3. maddesine göre akademik personel üç sınıfa ayrılmaktadır:

- Öğretim üyeleri sınıfı (profesör, doçent, yardımcı doçent)
- Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı (öğretim görevlileri ve okutmanlar)
- Öğretim yardımcıları sınıfı (araştırma görevlileri, uzman, çevirici, eğitim ve öğretim planlamacıları).

Şekil 7: Akademik Personelin (Öğretim Elemanlarının) Soyağacı



Kaynak: 2914 sayılı kanun ve 2547 sayılı kanundaki düzenlemelere göre yazar tarafından oluşturulmuştur.

* Araştırma görevlileri 2547 sayılı Kanundaki ilgili maddelere göre istihdam edildikleri için kullanım kolaylığı sağlamak adına ilgili maddelerin adıyla isimlendirilmişlerdir. Uygulamada da bu tür isimlendirilmenin olduğu bilinmektedir.

Öğretim üyelerinin sınıflandırması 2914 sayılı kanunun 3. maddesinde yapılırken, tanımlamalar ise 2547 sayılı yasanın 3. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “*profesör; en yüksek düzeyde akademik unvana sahip kişidir. Doçent ise, doçentlik sınavını başarmış akademik unvana sahip kişidir. Yardımcı doçent; doktora çalışmalarını başarıyla tamamlamış, tıpta uzmanlık ve belli sanat dallarında yeterlik belge ve yetkisini kazanmış, ilk kademedeki akademik unvana sahip kişidir*”. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere 2547 sayılı Kanununa göre akademik unvanlar; yardımcı doçent, doçent, profesör unvanlarıdır.

Öğretim üyeleri, belirtilen akademik unvanlarını yükseltme yoluyla, akademik kadrolarını ise atanma yoluyla elde ederler. 2547 sayılı kanuna göre öğretim üyeleri arasında yükseltme ve atanma açısından farklılıklar vardır. Bu farklılık akademik unvanın kazanılmasıyla da ilgilidir. Doktor ve doçent unvanları akademik kadrodan bağımsız olarak akademik bir sınav sonucunda yükseltme yoluyla elde edilirken, profesör unvanlarının alınmasında akademik yükseltme ve atama birleştirilmiştir (Tekinsoy ve Mısır, 2012: 354-355). Bunu kanun maddelerindeki isimlendirmeden de anlamak mümkündür. Madde 23 başlığı Yardımcı doçentliğe atama, Madde 24: Doçentlik sınavı, Madde 25: Doçentliğe atama, Madde 26: Profesörlüğe yükselme ve atama şeklindedir.

2547 sayılı kanunda yer alan yardımcı doçentin akademik unvan olarak tanımlanması şeklindeki düzenleme, akademik yükseltme ile kadroya atanma arasındaki farkın anlaşılmasını güçleştirmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi 2547 sayılı Kanunun ilgili 23. maddesi incelendiğinde, başlığının “Yardımcı doçentliğe atama” olduğu, madde içeriğinde de akademik yükseltmenin değil, doktor unvanını elde etmiş akademik personelin kadroya atanmasının düzenlendiği görülmektedir. Yardımcı doçentlik unvanı, doktor unvanlı ya da sanatta yeterli kişinin yardımcı doçentlik kadrosuna atanma koşuluna açıkça bağlanmış olup, yardımcı doçentliğe yükseltme, 2547 sayılı Kanunun 23. maddesine göre yardımcı doçentlik kadrosuna atanma ile; doçentliğe yükseltme, doçentlik unvanının 2547 sayılı Kanunun 24. maddesine göre doçentlik sınavının başarıyla kazanılması ile; profesörlüğe yükseltme, profesörlük unvanının 2547 sayılı Kanunun 26. maddesine göre

profesörlük kadrosuna atanılarak kazanılması ile gerçekleşir (Tekinsoy ve Mısır, 2012: 355). Akademik yükseltme ve atanmanın birleştiği profesörlük kadrosu dışında, diğer akademik kadrolara atanabilmek için akademik unvanın elde edilmesi ilk ve temel koşuldur. Özetle, unvan ve kadro iç içe geçmiş değildir. Bunun pratikteki sonuçları ise unvanı kullanmaya hak kazanmış kişinin uzun yıllar kadro beklemesi ile sonuçlanabilmesidir.

Doktorluk unvanının değil yardımcı doçentliğin akademik unvan olarak belirtilmesi ve yardımcı doçentliğe yükseltimenin yardımcı doçentlik kadrosuna atanmaya bağlanması en çok doktorasını tamamlamış araştırma görevlileri (özellikle 50 d'li araştırma görevlileri) için sıkıntılar yaratmaktadır. Çünkü doçentlik ve profesörlük unvanlarının kadro ile birleşmesi zaman aldığında özlük hakları açısından kayıplar olsa da statüleri açısından güvenceli olduklarından görece araştırma görevlilerine göre daha avantajlı konumda olmaktadır.

Unvan ve kadronun iç içe geçmemiş olması atama prosedürlerini uygulama açısından idareye açık kapı bırakmaktadır. 2547 sayılı Kanununun 23/a maddesinde, “bir üniversite biriminde açık bulunan yardımcı doçentlik...”, 25. maddesinde, “bir üniversite biriminde açık bulunan doçentlik...”, 26/b-1 maddesinde “...atama yapılacak profesörlük...” kadrolarının rektörlükçe ilan edileceği belirtilmekte, ancak atanma sürecinin nasıl başlayacağı hakkında başkaca bir düzenleme getirilmemektedir. Öğretim üyeleri, idareyi bir işlem yapmaya ya da yapmamaya zorlayamayacağından, kadroyu ilan etme yetkisine sahip olan rektörlükler, akademik atanma süreçlerini merkezi planlamaları ve tercihleri doğrultusunda yönlendirme olanağına kavuşmakta, bu olanak kimi zaman, çeşitli bölümlerin ihtiyaçlarının gözetilmemesini doğurabildiği gibi, kimi zaman da koşullarını haiz öğretim üyelerinin akademik yükseltme ve atanmalarının uzun yıllar sürmesine neden olabilmektedir (Tekinsoy ve Mısır, 2012: 356).

Akademik yükseltmenin akademik sınavların başarılmasına bağlandığı doktora ve doçentlik sınavlarından jüri değerlendirmelerine kadar, yardımcı doçent, doçentlik ve profesörlüğe yükseltme sürecine ve bu sürecin düzenlendiği 28.01.1982 tarihli “Öğretim Üyeliğine Yükseltme ve Atanma Yönetmeliği”ne ve bunun uygulanmasına kadar akademiye ait pek çok özgül sorun vardır. Bunlar nitelikçe ayrı bir çalışma

konusu oluşturduğundan ayrıca incelenmeyecek sadece öğretim üyelerinin atanma koşullarına kısaca değinilecektir.

Daha önce de belirtildiği akademik kariyer süreci birbirini izleyen basamaklardan oluşmaktadır. Buna göre sırasıyla araştırma görevlisi, yardımcı doçent, doçentlik, profesörlük birbirini izlemektedir. Öğretim görevliliği, okutman, uzman, çevirici, eğitim öğretim planlamacısı kadroları ise bu kariyer silsilesi dışında yer alır. Ancak bu kadrolardan, gerekli koşullar içerisinde, kariyer kadrolarına atanma idarenin takdiri çerçevesinde mümkündür. Akademik kadroların, profesörlük hariç olmak üzere, akademik kadroların her birine, akademik kariyerini dışarıdan sürdürmüş kişilerin atanması mümkündür. Örnek olarak Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde, memur olarak görev yapan bir kişinin dışarıdan lisansüstü eğitim sonrasında doktrasını tamamlayıp ya da bir kamu kurumunda olmasa da dışarıdan eğitimini tamamlayanlar da ilgili Yasa ve yükseköğretim kurumunun kurulları çerçevesinde, yardımcı doçentlik kadrosuna atanması mümkündür. Bu nedenle, akademik personel rejimini, açık rütbe sınıflandırması sistemi olarak betimlenmektedir (Arslan, 2012(a): 173). Açık rütbe sınıflandırması, özellikle bir üniversitede çalışmakta olan öğretim üyelerinin aynı üniversitede yükselerek atanma talebinde/beklentisinde bulunmasına ket veren bir uygulamaya dönüşebilmektedir.

2547 sayılı Kanun'da kadrolarının rektörlükçe ilan edileceği belirtilmekte, ancak kadro ilanının nasıl başlayacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu belirsizlik sonucunda bazen süreç, öğretim üyesinin akademik kadro talebi ile bazen, ilgili birim yöneticisinin kadro ihtiyacına ilişkin görüşü ve kadro talebi ile bazen de Rektörlük tarafından doğrudan başlatılabilmektedir. Kadro ilanına çıkıldıktan sonra, atanma sürecinin yeni bir evresi başlamaktadır.

Öğretim elemanları soyağacının ikinci ayağını, öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı” oluşturmaktadır. Bu sınıfın tanımı yine 2547 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yapılmıştır. Buna göre; “*öğretim görevlisi, ders vermek ve uygulama yaptırmakla yükümlü olan öğretim elemanıdır*”. Okutmanlar ise 2547 sayılı Kanunun 3. maddesine göre, eğitim ve öğretim süresince çeşitli öğretim programlarında ortak zorunlu ders olarak belirlenen dersleri okutan veya uygulayan öğretim elemanıdır.

Öğretim yardımcıları sınıfı ise, 2914 sayılı Kanuna göre araştırma görevlileri ile uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarından oluşmaktadır. Tanımların yapıldığı 2547 sayılı Kanunun 3. maddesinde öğretim yardımcıları tanımlaması ise “*Yükseköğretim kurumlarında, belirli süreler için görevlendirilen, araştırma görevlileri, uzmanlar, çeviriciler ve eğitim - öğretim planlamacılarıdır*” şeklinde yapılmaktadır. Tanımlamadan ziyade bir kez daha öğretim yardımcılarının kimler olduğu sırlanmakta ve diğer tanımlarda yer almayan “belirli süreler için görevlendirilen” ifadesi dikkati çekmektedir.

Akademik personel rejimin istihdamında diğer kamu öğelerinin bütününde olduğu gibi ikili bir yapının olduğu görülmektedir. Akademik personelin bir bölümü statü hukukuna bağlı iken, diğer bir bölümü sözleşme ilişkisi ile çalışmaktadır. Bu doğrultuda, profesör, doçent, uzman, çevirici, eğitim-öğretim planlamacısı unvanını sağlayan akademik personel statü hukukuna bağlı olarak görev yapmaktadır. Yardımcı doçent, öğretim görevlileri, okutman, 33/a kapsamındaki araştırma görevlileri ve 50/d’li araştırma görevlileri ise sözleşme ilişkisi ile istihdam edilmektedirler. Ancak bu sözleşmelilik ilişkisi içinde sadece 50/d maddesine göre görev yapan araştırma görevlilerinde bu sözleşmelilik hali tıpkı “Demokles’in kılıcı”^{*} gibi 50/d’li araştırma görevlilerini tehdit etmektedir. Bu sözleşme ile çalışma durumu her bir konum için ayrı ayrı ele alınacaktır.

Öğretim üyeleri içerisinde Doçent ve Profesörler statü hukukuna bağlı olarak istihdam edildikleri için, Doçentlik ve Profesörlük kadroları güvenceli ve sürekli bir kadrodur. Yardımcı doçentlik kadroları ise belirli süreli bir atanmadır. Bu nedenle Yardımcı doçentlik sürekli ve güvenceli bir kadro değildir. 2547 sayılı Kanun’a göre, araştırma görevliliği gibi, yardımcı doçentlik kadrosunda bulunma, belirli süre ve diğer koşullara tabidir.

2547 sayılı Kanun’un 23. maddesine göre, yardımcı doçentlik, isteklilerin başvurması için rektörlükçe ilan edilir. Fakültelerde ve fakültelele bağlı kuruluşlarda

^{*} Demokles’in kılıcı genellikle politikacıların kullandığı bir deyimdir. Efsaneye göre; Siraküza Kralı Dionysos, kral olmanın çok rahat ve güzel olduğunu savunan Demokles’e ders vermek için onu yemeğe davet eder. Onu ince bir sicimle tavana bağlanmış ağır bir kılıcın altındaki koltuğa oturtur ve ona iktidarın aslında ne kadar zor olduğunu gösterir. Öyküsü böyle olsa da, "Demokles'in kılıcı" deyimini günümüzde "önemli mevkülere yönelik potansiyel tehditleri" vurgulamak için de kullanılır. (https://tr.wikipedia.org/wiki/Demokles%27in_k%C4%B1%C4%B1c%C4%B1. Erişim Tarihi: 08.11.2015).

dekan, rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda müdürler; biri o birimin yöneticisi, biri de o üniversite dışından olmak üzere üç profesör veya doçent tespit ederek bunlardan adayların her biri hakkında yazılı görüş isterler. Dekan veya ilgili müdür kendi yönetim kurullarının görüşünü de aldıktan sonra önerilerini rektöre sunar. Atama, rektör tarafından yapılır. Yardımcı doçentler bir üniversitede her seferinde ikişer veya üçer yıllık süreler için en çok 12 yıla kadar atanabilirler. Her atama süresi sonunda görev kendiliğinden sona erer. Belirtmek gerekir ki, 2000 tarih ve 4584 sayılı Kanun ile Yükseköğretim Kanunu'na Geçici 47. madde eklenmiştir ve buna göre “Yardımcı doçentlik kadrosunda görev yapan öğretim elemanlarının çalışma sürelerindeki sınırlama kaldırılmıştır” ibaresi yer almaktadır (Arslan, 2012(a): 174). Ancak bu geçici maddenin içeriği ve yorumlanması yazında tartışmalıdır.

Yardımcı doçentlik kadrosunu sözleşmeli hale getiren 2547 sayılı Kanun'daki “ikişer veya üçer yıllık süreler” ifadesi çalışmanın birinci bölümünde tartışıldığı gibi Anayasa'nın 128/1 maddesine aykırıdır (Arslan, 2012(a): 174). Buna göre, diğer kamu görevlileri arasında olan öğretim elemanları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişilerdir. Bu nedenle yardımcı doçentlerin sözleşme ilişkisi Anayasa'ya uygun değildir. Aynı şekilde bu durum, 2547 sayılı Kanun'un madde 36/1 “Öğretim elemanları, üniversitede devamlı statüde görev yapar” hükmüne de aykırıdır. Buna rağmen yardımcı doçentler belirli süreler ile atanarak istihdam edilmektedirler. Fakat uygulama da yardımcı doçentlerin sözleşmelerinin yenilenmemesi nedeniyle açılan davaların “kamu hizmetinin devamlılığı” ilkesi gereği kazanıldığı görülmektedir. Bu kazanım mahkemelere göre farklılaşmamakta yardımcı doçentler açısından hep kazanımla sonuçlandığı görülmektedir. Bu nedenle ders vererek kamu hizmetini yerine getiren yardımcı doçentlerin sözleşmeleri yenilenmediğinde geri dönüşlere ilişkin hukuksal süreç açısından davaların hep olumlu sonuçlanması nedeniyle sözleşmelilik ilişkisinin sürekli yenilenerek devamlı hale dönüştüğü belirtilebilir.

Yardımcı doçentlerin aksine, Doçentler ve Profesörler statü hukukuna bağlı olarak istihdam edildikleri için güvenceli kadrodadırlar. 2547 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre Doçentlik kadrolarına yapılan atamalar için asgari koşul olarak doçent unvanına sahip olmak, ayrıca ilana çıkan üniversitenin belirlediği ek koşulları

ve varsa ilanda belirtilen yasaya uygun spesifik koşulları taşımak gereklidir. Aynı Kanun'un 26. maddesine göre de Profesörlüğe yapılan yükseltme ve atamalar için asgari koşul olarak doçent unvanını aldıktan sonra en az beş yıl süreyle, açık bulunan profesörlük kadrosu ile ilgili bilim alanında çalışmalı ve ilgili bilim alanında özgün yayınlar veya çalışmalar yapmış olmalı, ayrıca ilana çıkan üniversitenin belirlediği ek koşulları ve varsa ilanda belirtilen yasaya uygun spesifik koşulları taşımalıdır.

Öğretim görevlileri ve okutmanlar da yardımcı doçentler gibi sözleşme ilişkisi ile istihdam edilirler. 2547 sayılı Kanun'un 32. maddesine göre “*Öğretim görevlileri; üniversitelerde ve bağlı birimlerinde bu kanun uyarınca atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim-öğretim uygulamaları için görevlendirilirler. Kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleriyle tanınmış kişiler de öğretim görevlisi olarak süreli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilirler. Öğretim görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saat ücreti ve sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok 2 yıl süre ile atanabilirler. Bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde yeniden atanabilirler. Atanma süreleri sonunda görevleri kendiliğinden sona erer*”.

Okutmanlar ise 2547 sayılı Kanununun 32. maddesine göre; “*Okutmanlar, ilgili kurumların görüşü alınarak fakültelerde ve fakülteye bağlı birimlerde dekanların, rektörlüğe bağlı enstitü veya yüksekokullarda müdürün önerisi ve rektörün onayı ile süreli veya sürekli olarak atanırlar; atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır*”.

Uygulama da hem öğretim görevlileri hem de okutmanlar için bu süreli atanma yardımcı doçentlerde olduğu gibi devamlılık göstermektedir.

Öğretim yardımcılarını açısından ise bu sözleşme ilişkisi hem daha farklı yaptırımlarla sonuçlanmakta hem de diğer statülere göre daha çok çeşitlilik göstermektedir. Öğretim yardımcılarını sınıfı 2914 sayılı kanuna göre araştırma

görevlileri ile uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarından oluşmaktadır. 2547 sayılı Kanun'da öğretim yardımcıları tanımlaması 3. maddeden daha kapsamlı olarak 33. madde de tanımlanmaktadır. 2457 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılardır. Bunlar ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuvar müdürünün olumlu görüşü üzerine rektörün onayı ile araştırma görevlisi kadrolarına en çok üç yıl süre ile atanırlar; atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunlar aynı usulle yeniden atanabilirler. Uzmanlar ise, öğretimle doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ilgili olan, özel bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç gösteren bir işle laboratuvarlarda, kitaplıklarda, atölyelerde ve diğer uygulama alanlarında görevlendirilen öğretim yardımcılardır. Çeviriciler, sözlü ve yazılı işlerde çalıştırılan öğretim yardımcılardır. Eğitim- öğretim planlamacıları yeni bir sınıftır. Görevleri, yükseköğretim kurumlarında eğitim ve öğretimin planlanması olarak belirlenmiştir. Uzmanlar, çeviriciler, eğitim öğretim planlamacıları da üniversitelerde ya kadrolu ya da sözleşmeli olarak görev yaparlar (Sayan, 2009: 212-213). Burada uzmanlar, çeviriciler, eğitim öğretim planlamacılarının kadrolu olarak da görev yapabileceği belirtildiği için statü hukuku içinde oldukları kabul edilmektedir. Ayrıca araştırma görevlileri sadece 33. maddeye göre istihdam edilememektedirler.

Öğretim yardımcıları içerisinde iş güvencesi açısından en sıkıntı olan ve kendi içinde farklılaştırılan grup araştırma görevlileridir. Yukarıdaki soyağacında da belirtildiği gibi araştırma görevlileri 2547 sayılı Kanunun 33/a, 50/d ve 35. maddelerine dayanılarak dört farklı şekilde istihdam edilmektedirler. Bu grup içinde en güvencesiz çalışanlar ise 50/d'li araştırma görevlileridir.

2547 sayılı Kanun'un 33/a maddesindeki tanım doğrultusunda araştırma görevlilerinin kamu hizmetini yerine getiren diğer kamu görevlileri arasında olduğu açıkça görülmektedir. Bu madde aynı zamanda araştırma görevlilerinin istihdamındaki asli yolu göstermesi açısından önemlidir. Ancak çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde tartışıldığı gibi kamuda esnek ya da post-fordist olarak nitelendirilen esaslara göre personel istihdamının benimsenmesi sonucu bir ikinci yol olarak 2547 sayılı yasanın 50. maddesinin d fıkrası uyarınca araştırma görevlilerinin

istihdam edilmesi yoluna gidilmiştir. Zaman içinde 50/d uygulaması hızla yayılmış ve asli araştırma görevlisi istihdamına dönüşmüştür.

2547 sayılı Kanunun 50/d maddesine göre, “*lisansüstü öğretim yapan öğrenciler, kendilerine tahsis edilebilecek burslardan yararlanabilecekleri gibi, her defasında bir yıl için olmak üzere öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanabilirler*”. Aslında bu hükmün, 33. maddede öngörülenden farklı bir araştırma görevlisi statüsünü içerdiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü bu maddede düzenlenen yalnızca lisansüstü öğrencisine öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanabilme olanağı getirilmesidir. Dolayısıyla bu atamanın 33. madde uyarınca ve 33. maddede öngörülen kadroya yapılması gerekir. 2547 sayılı Kanunun 50/d maddesinde getirilen ve 33. maddeye göre farklılık arz eden tek husus, atamanın her defasında bir yıl için yapılmasıdır. 33. maddede atamanın en çok üç yıl için yapılabileceği öngörüldüğünden, 50/d maddesi, esasen, atama süresi yönünden de bir farklılık getirmemekte; yalnızca idarenin 50/d maddesi için atama süresini bağlı yetkiye dönüştürmektedir.

50/d maddesine göre araştırma görevlisi Üniversitelerarası Kurul tarafından çıkartılan 1984 tarihli “*Lisansüstü Öğrenim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri ile Tıpta Uzmanlık Öğrencileri Hakkında Yönetmelik*” in onuncu maddesi uyarınca, “*2547 sayılı kanunun 50. maddesine göre öğretim yardımcılığı kadrolarına geçici olarak atanıp, yüksekisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimlerini başarı ile tamamlayarak yüksekisans, doktora veya sanatta yeterlik diploması veya tıpta uzmanlık belgesi alanların kadro ile ilişkileri(nin) kendiliğinden kesil*”mesi, 50. maddeye göre atama yapılan araştırma görevlisi kadrosunun görece güvencesiz niteliğini açıkca ortaya koymaktadır. Lisansüstü öğrenim tamamlandığı anda araştırma görevlisi statüsü ile ilişkinin kesilmesini, öğretim üyesi yetiştirilmesi amacı ile bağdaşmadığı açıkca ortadadır.

Aslında Yönetmelikte yer alan, “*yükseklisans, doktora veya sanatta yeterlik diploması veya tıpta uzmanlık belgesi alanların kadro ile ilişkileri(nin) kendiliğinden kesil*”eceği kuralının, 2547 sayılı Kanun’un 50/d maddesinin, atamaların “*her defasında bir yıl için*” yapılacağı açık hükmü ile bağdaşmadığı da ortadadır. Zira

Kanun'da öngörülen bir yıllık süre dolmadığı halde, Yönetmelik uyarınca diplomanın alınması ile ilişkinin kesilmesi sonucu doğmaktadır. Kamu görevi ile ilişkinin sona ermesi neticesini doğuran bir düzenlemenin, Kanun'a açıkça aykırı olarak idarenin düzenleyici işlemi ile öngörülmesine olanak bulunmamaktadır (Öztürk, 2014: 177-178).

Uygulamada 50/d maddesine göre istihdam edilen araştırma görevlilerinin 33. maddeye geçişleri söz konusu olabilmektedir. Bu uygulama, YÖK Yürütme Kurulu'nun, 26 Kasım 2008'de aldığı kararla 50/d'ye göre istihdam edilenlerin 33/a ile atanmasının önünü kesmek için yeniden kadro ilanı şartı ile sekteye uğramıştır. Bunun üzerine başta İstanbul Üniversitesi araştırma görevlileri olmak üzere 50/d'li araştırma görevlileri "Doktoralı işsiz" olmayacağız sloganları ile başta İstanbul ve Ankara olmak üzere ülkenin dört bir yanında eylemler gerçekleştirmişlerdir. Eğitim-Sen sendikasının YÖK'ün aldığı kararın yürütmesinin durdurulması ve kararın iptal edilmesi talebiyle Danıştay'a başvurusu, Danıştay 8. Dairesi, Mayıs 2009'da yürütmenin durdurulması kararı ile sonuçlanmıştır. Bunun üzerine Ankara Üniversitesi, Gazi Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi gibi bazı üniversitelerde 50/d kadrosundan 33/a'ya çok sayıda geçiş yapılmıştır (Hacettepe Asistan Platformu, 2013). Sonrasında bu geçişleri yapan üniversite sayısı artmakla birlikte pek çok üniversite bu geçişleri yapmamıştır. Bunun üzerine YÖK, 29.05.2015 tarihinde "YÖK Genel Kurulunun Araştırma Görevlilerinin 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 50/D Maddesinden 33/A Maddesine Geçişlerine Dair Almış Olduğu Karar Ve Gerekçesi"ne göre bu geçişleri yapıp yapmamakta serbest bırakmış fakat he iki durum içinde bunu ilan edilerek açık bir hale getirilmesini sağlamıştır. Buna dayanarak bazı üniversiteler geçişe izin vermezken bazıları da kriterler belirleyerek geçişleri sağlamaktadır. Her şekilde 50/d'li araştırma görevlilerin istihdamının devamlılığı idarecilerin iki dudağı arasına bırakılmıştır. Kaldı ki bu farklı uygulamalara rağmen 50/d'li araştırma görevlisi alımı halen devam etmekte hatta açıkça ilanlarda 33/a geçişinin olmayacağı hüküm altına alınmaktadır (YÖK (yöksis), 2015). Bu tıpkı işe girmek isteyen işçilerin işverene hiçbir sendikaya üye

olmayacağını ve sendikal faaliyete katılmayacağını taahhüt ettiği sarı köpek sözleşmeleri* (yellow dog contracts)'ne benzemektedir.

50/d'li araştırma görevlilerinin ilişkileri kesildiğinde dava yolunu kullandıklarında iki farklı sonuca varılabilmektedir. Dava olumlu sonuçlandığında 50/d'li araştırma görevlisi'nin 33. maddeye göre atanması sağlanırken, bazen de olumsuz sonuçlanmaktadır. 33. maddeye göre de sözleşmeleri yenilenmeyen araştırma görevlilerin dava sonuçlarında da farklı sonuçlar söz konusu olmaktadır (Öztürk, 2014: 176). Sonuç itibari ile yukarıda sıralandığı gibi sözleşme ilişkisi ile çalıştırılan yardımcı doçent, öğretim görevlileri, okutman, 33/a kapsamındaki araştırma görevlileri ve 50/d'li araştırma görevlilerinin istihdam şekli, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi ile çelişmektedir. Bu nedenle Anayasa'nın 128. , 130. maddelerine ve 2547 sayılı Kanun'un madde 36/1 "Öğretim elemanları, üniversitede devamlı statüde görev yapar" hükmüne aykırıdır.

Araştırma görevliliğinin tanımlandığı 2547 sayılı Kanun'daki bir diğer madde ise 35. maddedir. Aslında öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin en açık hüküm bu maddedir. 35. madde ile görevlendirilme; öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla araştırma görevlisinin, Yükseköğretim Kurulu'nca bir üniversite adına, diğer bir üniversiteye araştırma ya da doktora çalışmalarını yapmak üzere geçici olarak gönderilmesidir. Bu şekilde doktora veya tıpta uzmanlık veya sanatta yeterlik payesi alanlar, eğitimlerinin sonunda kadrolarıyla birlikte kendi üniversitelerine geri dönerler. Ayrıca maddenin son fıkrasında yurt içi veya yurt dışında yetiştirilen öğretim elemanları için mecburi hizmet yükümlülüğü öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi, 2547 sayılı Kanun'un 35. maddesinde düzenlenen öğretim elemanı yetiştirilmesi görevinin hukuki aracı 33. maddede düzenlenen araştırma görevlisi statüsünden başka bir şey değildir. 35. madde, bir üniversitenin dolu araştırma görevlisi kadrolarının lisansüstü öğrenim amacıyla bir başka üniversiteye

* Sarı köpek sözleşmeleri (yellow dog contracts) ABD'de işverenlerin 19. yüzyılın ikinci yarısından 1930'lara kadar kullandıkları bir yöntemdi. Bu sözleşmeyle işe girmek isteyen işçi işverene hiçbir sendikaya üye olmayacağını ve sendikal faaliyete katılmayacağını taahhüt ediyordu. İşe ihtiyacı olan işçiye bu sözleşmelere dayatılarak sendikalaşma önleniyordu. Yellow dog ifadesi İngilizce'de ahlaksız, korkak, alçak gibi anlamlara geliyor. Sarı köpek sözleşmeleri ahlaksız ve korkakça sözleşmelerdi. Bu sözleşmeler 1930'larda yasadışı hale geldi. Türkiye'de dahil olmak üzere pek çok ülkede fiilen uygulandı ve uygulanıyor. Bakınız: (Aziz Çelik, 2015(b)).

tahsisine izin vermekte; boş araştırma görevlisi kadrosunun tahsis edilmesi durumunda ise, kadroya yapılacak atamaya ilişkin işlemlerin lisansüstü öğretimi yaptıracak olan üniversite tarafından yürütülmesini öngörmektedir. Ancak her iki durumda da, araştırma görevlisi kadrosuna 2547 sayılı Kanun'un 33. maddesi uyarınca atama yapılacağı açıktır (Öztürk, 2014: 181). Bu nedenle, YÖK'ün 35 inci madde hükmüne dayanarak, öğretim üyesi yetiştirilmesi amacıyla, sözgelimi 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesinde öngörülenden farklı bir araştırma görevlisi statüsü yaratmasına olanak bulunmamaktadır.

2547 sayılı Kanun'a göre geliştirilen bir diğer ve en yeni araştırma görevliliği modeli ise 2547 sayılı Kanun'un 33. ve 35. maddelerinin hükümlerine dayanılarak geliştirilen 'Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı' (ÖYP)'dir.

Lisansüstü öğretim verme olanağına sahip olan yükseköğretim kurumlarında araştırma görevlilerine yüksek lisans ve doktora yaptırılması suretiyle gelişmekte olan yükseköğretim kurumlarına öğretim üyesi yetiştirilmesi amacını taşıyan ÖYP, Yükseköğretim Yürütme Kurulu'nun 23.03.2010 tarih ve 2010.9 sayılı Kararı ile uygulanmaya başlamış; ancak daha sonra Maliye Bakanlığı'ndan görüş istenmiş ve bu şekilde düzenlenen yeni esas ve usuller Yürütme Kurulu'nun 16.03.2011 tarihli toplantısında uygun bulunarak uygulamaya devam edilmiştir. 2002-2009 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından desteklenerek yürütülmüştür. İlk defa 2002'de Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde (ODTÜ) uygulanmaya başlamış, daha sonra, Hacettepe, Ankara, Ege, Gazi, Boğaziçi ve İstanbul Teknik üniversitelerinde yürütülmüştür. Bugün itibariyle bu Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılmış olan "Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına İlişkin Usul ve Esaslar" uyarınca yürütülmektedir (YÖK, 2010).

Bu haliyle araştırma görevlisi istihdamının özel bir biçimini öngördüğü izlenimini uyandıran ÖYP'nin, 2547 sayılı Kanun'un 33. ve 35. maddelerine dayandığı ve programın bu maddelerin uygulanması bağlamında hayata geçirildiği düşünülebilir. Nitekim, 2547 sayılı Kanun'un 35. maddesinin, ÖYP'nin yasal dayanağını oluşturduğu savunulmakta (Memiş ve Sağır, 2013: 81) hatta ÖYP, ek olanaklarla donatılmış bir 35. madde uygulaması olarak görülmektedir (YÖK, 2010).

ÖYP ait usul ve esaslar, tahsis edilen araştırma görevlisi kadrolarına merkezi sistemle yerleştirme yapılmasını ve bu suretle istihdam edilen araştırma görevlilerine kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumunda ya da başka bir üniversitede lisansüstü öğretim yaptırılmasını öngörmektedir. Bu şekilde istihdam edilen araştırma görevlileri, lisansüstü öğrenimleri süresince çeşitli olanaklardan yararlanabilmekte; buna karşılık, lisansüstü öğrenimlerini tamamladıklarında kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumunda mecburi hizmet yükümlülüğüne tâbi olmaktadır. Fakat eğer atandıkları üniversite aynı zamanda yetiştirici üniversite sınıfında ise öğretimini tamamladıkları üniversitelerde kalmaktadırlar. ÖYP kapsamında lisansüstü öğretim verebilecek durumda olan bir yükseköğretim kurumunun kadrosuna atanan araştırma görevlisinin, lisansüstü öğretimi tamamladıktan sonra mecburi hizmetini de bu yükseköğretim kurumunda gerçekleştirmesinin, ÖYP'nin gelişmekte olan üniversitelerin öğretim üyesi ihtiyacını karşılama amacı ile bağdaşmadığı belirtilmektedir (Memiş ve Sağır, 2013: 81)

Aynı zamanda ÖYP'nin usul ve esasların ikinci maddesinde ilgili yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na atıf yapıldığı görülmektedir. Buna göre her yıl ÖYP kapsamında atama yapılacak araştırma görevlisi kadrolarının o yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirleneceği Usul ve Esaslar'da öngörülmektedir. Gerçekten 2010, 2011 ve 2012 yılları bütçe kanunlarında, ilk bakışta ÖYP'ye yasal dayanak oluşturmaya elverişli görünen hükümler yer almaktadır. Belirtilen yılların bütçe kanunlarının üçünde de, 22. maddenin beşinci fıkrası bu konuyu düzenlemektedir. Bu durum yani bütçe kanunu içinde ÖYP'nin yer alması Anayasa'nın hem 128. maddesinin 2. fıkrasına hem de 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırıdır. Çünkü diğer öğretim elemanları gibi ÖYP, diğer kamu görevlileri arasındadır ve bunlara ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir. Bu hüküm karşısında, öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla araştırma görevlisi kadrolarına merkezi usulle yerleştirme yapılması da, kanunla düzenlenmesi gereken bir husustur. Aynı zamanda bu durum, Anayasa'nın 161. maddesindeki "bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmünde de aykırıdır (Arslan, 2007: 112-113; Öztürk, 2014: 181-190). Bu şekilde kamu personeli ait koşullarının

diğer memur kadrolarında olduğu gibi öğretim elemanları içinde bütçe kanunlarıyla belirlenmesi kamu personelini statü hukukundan uzaklaştırıp, esnekleştirmektedir.

2013 ve 2014 yılları bütçe kanunlarında ise, önceki yıllarda öngörülen ve YÖK'e ÖYP ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi veren hükme koşut herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. (Öztürk, 2014: 190) Aynı zamanda ÖYP uygulamasının kadroların boş kalması sebep gösterilerek 2016 yılı itibari ile uygulanmayacağı 22.09.2016 kararı ile YÖK tarafından duyurulmuştur.

Araştırma görevliliği kadrolarına atanma ise Yükseköğretim Kanunu'nun 50. ve 65. maddelerine göre yapılmaktadır. Buna göre, lisans düzeyinde öğrenim gördükten sonra, yüksek öğretim kurumlarında yüksek lisans, doktora ya da tıpta uzmanlık öğrenimi yapmak isteyenler, yükseköğretim kurumlarınca usulüne göre açılacak sınavla ve üniversitelerarası kurulca tespit edilen esaslara göre seçilirler. Bu konudaki en son düzenleme, 31.07.2008 tarih ve 26953 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Naklen veya Açıkta Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile yapılmıştır. Bu yönetmeliğe göre araştırma görevlisi kadrolarına girebilmek için adayların, Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitim Sınavı (ALES)'ten en az 70 puan; Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından (KPDS) veya Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (YDS)'dan en az 50 puan alması, 100 tam lisans mezuniyet notu üzerinden en az 65 puana sahip olması ve son başvuru tarihi itibariyle 35 yaşından gün almamış olması hükümleri getirilmiştir.

Değerlendirme, ALES notu, yabancı dil puanı, lisans diploma notu ve giriş sınavı notunun belirli bir oranı çerçevesinde yapılır ve ilan edilen kadro sayısı kadar adayı başarı sırasına göre belirler. Sonuçta, başarılı olan adayların ataması yapılır. Bu süreç, öğretim üyeleri dışındaki akademik personelin hizmete alınmasını rasyonel esaslara bağlamıştır. Ancak giriş sınav notunun oranının düşürülmesi liyakati arttıracaktır (Arslan, 2012 (a): 173). Ayrıca 14 Mayıs 2015 tarihli YÖK Genel Kurul kararına göre Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı'na başvuruya 'alan sınavı' eklenmiştir. Böylece ALES, yabancı dil sınavı ve mezuniyet ortalaması alınarak hesaplanan ÖYP puanına bir de alan sınavının yüzdesi eklenmiştir. Ayrıca sınav

yazılı ve/veya sözlü olarak yapılabilecektir. Bu nedenle alan sınavının sözlü olması değerlendirme süreci için sıkıntılar yaratabilecektir.

4.2. Üniversitelerde İş Güvencesizliği*

Üniversitelerde çalışan personelin istihdam biçimleri yukarıda yapılan sınıflandırmadan da görüldüğü üzere iş güvencesi açısından birbirinden farklılıklar göstermektedir. Kendi kategorileri içinde değerlendirildiğinde bu durum daha da derinleşmektedir. İdari personelin iş güvencesizliği “memur”luk statüsünün esnekleşmesi özelinde ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde tartışılmış, memurdan sözleşmeliğe ve taşeron istihdamının yaygınlaşmasına kadar memurluğun statü hukukundan esnekliğe doğru bir değişim gösterdiği somutlaştırılmıştır. Bu nedenle bu bölümde daha çok akademik personelin iş güvencesizliği tartışılacaktır. Aslında akademik personel bir başka deyimle akademik emek içinde durum pek farklı değildir. Akademik personel kendi içinde iş güvencesi açısından farklılaştırılmıştır. İdari ve akademik personel yanında ayrıca taşeronluk sistemi de diğer kamu kurumlarında olduğu gibi kamu üniversitelerinde de güvencesizliği artıran istihdam biçimleri arasındadır.

Üniversitelerde söz konusu olan iş güvencesizliğini nicel ve nitel boyutta iki açıdan ele almak mümkündür. Birinci bölümde belirtildiği gibi nicel iş güvencesizliği işin kendisini kaybetme durumuna ilişkin, nitel iş güvencesizliği ise işin özelliklerinin (çalışma koşullarında kötüleşme, kariyer olanaklarından yoksunluk ve ücret artışının azalması) kaybedilmesine ilişkin kaygıdır.

*Belirtmek gerekir ki çalışmanın temel vurgusu kamu çalışma düzeni üzerine kurulu olduğu için burada iş güvencesizliği kamu üniversiteleri açısından tartışılacaktır. Fakat bu durum, iş güvencesizliğinin vakıf üniversitelerinde var olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Nitel ve nicel iş güvencesizliği çok daha derin ve acımasız boyutlarda vakıf üniversitelerinde de yaşanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: (Vatansever ve Yalçın, 2015).

Üniversitelerde akademik, idari ve taşeron olarak çalışan herkes, hem nicel hem de nitel iş güvencesizliğinin iki boyutunu da yaşamaktadırlar. Sadece işin kaybedilmesi yani nicel iş güvencesizliğini bir grup diğerlerine göre görece daha çok yaşamakta ve hissetmektedir. İş güvencesi açısından kendi içlerinde bir sınıflandırma yapıldığında, “Profesör” ve “Doçent” ve Yardımcı Doçent”ler “güvenceli” (Yardımcı doçentlerde de sözleşmelilik ilişkisi olsa da öğretim üyesi oldukları için diğer öğretim elemanlarına göre daha güvenceli oldukları düşünülmektedir). “Öğretim Görevlisi”, “Okutman” ve “33/a’lı Araştırma Görevlileri” (35.madde ve ÖYP dahil) “yarı güvenceli”, 50’li araştırma görevlileri “güvencesiz” olarak sınıflandırılabilir. Diğer idari personel ve taşeron işçiler de dahil edilerek bir bütün olarak düşünüldüğünde, iş güvencesizliğini daha çok yaşayanları; 50/d’li araştırma görevlileri, taşeron işçiler ve sözleşmeli personel olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu sınıflandırmayı güçlendiren aynı zamanda diğer bölümlerde ve yukarıda belirtildiği gibi bu grubun sözleşme ilişkisi ile çalıştırılmaları yani nesnel çalışma koşullarının somut olarak diğerlerine göre daha belirgin olmasıdır.

Günümüzde dünyanın her yerinde ve her türlü kurumda (ister kamu ister özel sektöre bağlı olsun) akademik personel, emeğin diğer her türü gibi, piyasa koşullarına endekslenmiş ve güvencesizleşmiştir. Bu bağlamda “akademik sweatshop” görüntüsü ortaya çıkmıştır. “Akademik sweatshop” ifadesi ile anlatılmak istenen geçici sözleşmelerin ve yarı zamanlı pozisyonların yanı sıra, akademinin bütün yönüyle gerek istihdam, gerek sözleşme, gerekse de fiziki altyapı bağlamında güvenceden yoksun, akademik emeği tamamen tüketerek ve bilimsel akademik ve bilimsel/akademik üretimi de değersizleştirerek işleyen bir sektör haline geldiğidir. Burada söz konusu edilen, yalnızca akademisyenin güvencesizliği değil, akademik üretim biçiminin ve üretim biçimi etrafında gelişen üretim ilişkilerinin tamamına hakim olan zehirli çalışma ve üretim koşullarıdır (Vatansever ve Yalçın, 2015: 21). Akademiye yaşanan bu güvencesizlik durumunun, üniversitelerin giderek piyasa endekslenmeye başladığı 1980’li yıllardaki neo-liberal dönüm noktasından itibaren yükselişe geçtiğini söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

Akademiye iş güvencesizliğinden en muzdarip olan kesim ne yazık ki henüz akademik faaliyetlerinin ilk basamağında yer alan araştırma görevlileridir. Kamu ve vakıf üniversitesi ayrımı güdülmeden araştırma görevlilerinin istihdam edilme

biçimleri günden güne çeşitlenmiş ve esnekleştirilmiş; farklı madde ya da isim altında (50/d, ders asistanı, bursiyer asistan) araştırma görevlisi statüsünün iş güvencesi giderek azaltılmış; idari amirin uygun görmesi halinde, bir sözleşme ile yenileme sürecine bağlanmıştır (Afşar, 2015: 139). Özetle yukarıda bahsedildiği gibi akademik personel içinde iş güvencesizliğini en derin hisseden grup 50/d’li araştırma görevlileridir. Hatta Türkiye koşullarında akademik emek, özelde araştırma görevlileri için iş güvencesizliği önceleri ve ilk olarak kadro alma problemine odaklanmışken, şimdilerde ise sürecin belirsizliğinin yarattığı bir ortamda kadro güvencesizliğiyle birlikte çalışma ortamına duyulan güven kaybı ve yapılan işin niteliğinde ve bu anlamda bireylerin kendi öz-saygılarında erozyon yaratmasına dönüşmüştür (Memiş ve Sağır, 2013: 97).

Kamu düzeni içinde, akademi mesleğinin “fideliği” olarak görülen “güçlü asistanlık” kurumu YÖK tarafından üniversite sistemi içinde kolayca tasfiye edilebilecek burslu araştırma görevliliğine (50/d) indirgenmiştir. Bu durum lisansüstü öğrenciliğin proleterleştirilmesi olarak da görülmektedir. 50/d’li araştırma görevliliği yani burslu/sözleşmeli araştırma görevliliği aynı zamanda kamu ve vakıf üniversitelerini buluşturan ortak bir noktadır (Özügurlu, 2003: 269).

Araştırma görevlilerinin içinde bulunduğu bu güvencesizliği Weber çok anlamlı bir şekilde “işçinin üretim araçlarından kopması”na benzetmektedir. Weber’e göre (...) asistan, devletin tahsis ettiği gereçlere bağımlıdır, dolayısıyla bir fabrika işçisi fabrika yönetimine ne denli bağımlıysa, asistan da enstitü başkanına o denli bağımlıdır. Çünkü enstitü, direktörü iyi niyetiyle ve öznel olarak inanmaktadır ki bu enstitü “onundur” ve işleri kendi yürütmelidir. Bu yüzden asistanın durumu herhangi bir “yarı proleter”in durumu kadar sallantıda ve en az Amerikan üniversitesindeki asistanın durumu kadar güvencesizdir (Weber, 2000: 203). Burada Weber’in temel vurgusu Alman ekolünün de tıpkı Amerikan üniversitelerindeki gibi güvencesizleştiği üzerinedir.

Elbette ki iş güvencesizliğinden muzdarip olan tek grup araştırma görevlileri değildir. Akademik personel için de aslında doçentler ve profesörler dışındaki herkes belirli sürelerle atandıkları için iş güvencesizliğini yaşamakta fakat bunun etkisi uygulama da farklılıklar nedeniyle farklı boyutlarda hissedilmektedir.

Üniversitelerdeki istihdam biçimlerini sayısal olarak ortaya koymak nicel olarak iş güvencesizliğinin varlığa ilişkin ipuçları verecektir. İlk olarak bütün üniversite çalışanlarının sayısını Tablo 21’den görmek mümkündür.

Tablo 21: Üniversitelerde Çalışan Personelin İstihdam Bazında Dolu Kadro Dağılımları Kasım 2015

| İstihdam Şekli | Çalışan Sayısı |
|---------------------|----------------|
| Öğretim Elemanları | 125.934 |
| Memur | 103.582 |
| Sözleşmeli Personel | 4.923 |
| Sürekli İşçi | 2.720 |
| Geçici Personel | 766 |
| Geçici İşçi | 850 |
| Toplam | 238.775 |

Kaynak: (Devlet Personel Başkanlığı, 2015).

Tablo 21’den görüleceği üzere öğretim elemanları üniversiteler içinde sayısal üstünlüğü sahiptir. Eğitim ve öğretim faaliyetlerinin yürütümüne yardımcı olan idari personel içinde ise memur sayısı 103.582 olarak en yüksek istihdam biçimidir. Bunu 4.923 rakamıyla sözleşmeli personel izlemektedir. Memur sayısı sözleşmeli personel sayısından fazla olmakla birlikte, sözleşmeli personelin varlığı iş güvencesizliğini statüler açısından farklılaştırmaya devam etmektedir. Üstelik bu yönde esnek istihdam biçimleri de yeni sözleşmeli personel alımlarıyla da varlığını sürdürmektedir. Her ne kadar sözleşmeli personel olarak çalışmak, memurlara göre daha güvencesiz çalışma şekli olsa da, işsizlik baskısı nedeniyle kamuda sözleşmeli statüde de olsa çalışma isteği pek çok kişi için hala çekici bir durumdur. Bunu Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS)’na hazırlanan ya da KPSS sınavlarına giren öğrencilerin ve kişilerin sayısındaki artıştan da test etmek mümkündür. Bu durum aslında işsizlik baskısının insanları nasıl bir çaresizliğe ittiğini gösteren çarpıcı örneklerdendir.

Tablo 22: Yıllar İtibariyle Y.Ö.K., Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri'nde Sözleşmeli Personel Rakamları (2007 Haziran-2015 Haziran)*

| Yıl | Sayı |
|------|------|
| 2007 | 1389 |
| 2008 | 6287 |
| 2009 | 6952 |
| 2010 | 5990 |
| 2011 | 6666 |
| 2012 | 3428 |
| 2013 | 5356 |
| 2014 | 5131 |
| 2015 | 5408 |

Kaynak: (BÜMKO, 2015)

Üniversitelerde çalışan sözleşmeli personel sayısındaki değişimi yıllar itibariyle de izlemek mümkündür. Tablo 22'den anlaşılacağı üzere, 2008 yılında üniversitelerde sözleşmeli personel istihdamında çok ciddi bir artış söz konusu olmuştur. 2007 yılında sadece 1389 olan sözleşmeli personel sayısı 2009'da 6287'e yükselmiştir. Bunun sebebinin daha önce de belirtildiği 2007 yılında çıkarılan ve sözleşmeli personel statüsünü istisnailikten çıkarıp asli istihdam biçimine dönüştüren 5620 sayılı Kanun olduğu düşünülmektedir. Bu Kanunla, yaklaşık 218 bin geçici işçinin statüsü değiştirilmiş ve bu işçilerden fabrika, atölye, şantiye, çiftlik gibi yerlerde fiilen işçilik yapanların sürekli işçi kadrolarına; sağlık, büro vb. hizmetlerinde çalışanların ise sözleşmeli pozisyonlara atanması sağlanmıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 154-155). Tablo 22'ye göre yıllar içinde üniversitelerdeki sözleşmeli personel sayısı dalgalanmalar söz konusu olsa da sözleşmeli personel istihdamı hala varlığını sürdürmektedir. Kamu reformu tartışmaları açısından 657 sayılı Kanun'un değişimi 2000'li yılların sonlarından itibaren hükümet

*Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün internet ortamında 2007 yılından rakamları vermesinden dolayı 2007 yılı temel alınmıştır. Söz konusu tablo Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Kamuda Bütçeleri İtibarıyla Sözleşmeli Personel Sayıları"ndan derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

temsilcilerince sıklıkla dile getirilmektedir, bu söylem bugün 2015 yılı itibariyle de hala devam etmektedir. Bu nedenle değişimin sözleşmeli personelin sayısında artış şeklinde olacağını öngörmek yanıltıcı olmayacaktır.

Üniversitedeki tüm istihdam biçimlerini gösteren tablonun eksik verisi ise taşeron işçileridir. Taşeronları da bu tabloya ekleyerek okumak gerekir. Fakat üniversiteler özelinde taşeron çalışanlarını gösteren rakamlara ulaşmak mümkün değildir. Taşeron işçiler özelinde ulaşılabilen veriler daha önce paylaşılmıştır. Üniversitelerde daha çok temizlik ve güvenlik işlerinde özellikle taşeron işçi çalıştırılmaktadır. Ancak söz konusu olan kamu üniversitesinde eğer araştırma hastanesi mevcut ise idari işten daha teknik sağlık işlerine kadar her alanda taşeron işçi çalıştırıldığı bilinmektedir.

Öğretim elemanlarının sayılarını akademik unvanlarına göre de ayrıntılandırmak gerekir. İlk önce vakıf ya da kamu üniversitesi ayrımı yapmadan öğretim elemanı sayısının akademik unvanlarına göre dağılımı yıllar itibari ele alınacaktır.

Tablo 23: 1997-2013 Yılları Arasında Üniversitelerde Görev Yapan Öğretim Elemanının Akademik Unvanlarına Göre Dağılımı*

| Unvan | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2013 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Profesör | 7.166 | 8.361 | 10.187 | 11.841 | 13.662 | 16.783 | 17.807 |
| Doçent | 3.841 | 4.912 | 5.401 | 5.769 | 7.360 | 9.257 | 10.962 |
| Yrd. Doç. | 6.996 | 9.396 | 12621 | 15.129 | 18.538 | 24.759 | 27.385 |
| Öğr. Gör | 7.524 | 9.459 | 12.371 | 12.353 | 15.752 | 19.013 | 20.820 |
| Okutman | 4.333 | 5.353 | 5.691 | 6.302 | 7.320 | 8.549 | 9.520 |
| Araş. Gör. | 21.867 | 25.406 | 27.426 | 28.751 | 34.792 | 37.249 | 40.939 |
| Uzman | 2.033 | 2.268 | 2.352 | 2.595 | 3.033 | 3.150 | 3.396 |
| Çevirici | 19 | 19 | 21 | 21 | 18 | 24 | 27 |
| Eğt.-Öğr. Pln. | 26 | 30 | 20 | 24 | 29 | 55 | 67 |
| Toplam | 53.805 | 65.204 | 76.090 | 84.785 | 100.504 | 118.839 | 130.653 |

Kaynak: (Ölçe Seçme ve Yerleştirme Merkezi, 2015).

* Söz konusu tarih aralığında belirleyici olan tarihler Ölçe Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin paylaştığı tarihlerdir. Bu bağlamda söz konusu olan yılların seçilmesinde sadece ulaşılabilirlik belirleyici olmuştur.

Tablo 23'e göre unvanlar açısından yıllar itibari ile bütün akademik personel sayısında bir artış söz konusu olmuştur. 1997-2013 yılları arasında bu artış profesörlerde %148, Doçentlerde %185, Yardımcı Doçentlerde %291, Öğretim görevlilerinde %190, Okutmanlarda % 119, Araştırma görevlilerinde % 87, Uzmanlarda % 67, Çeviricilerde% 42, Eğitim-öğretim planlamacılarında % 157 düzeyinde olmuştur. Bu tablo içinde özgül ağırlığı 2013 itibari ile araştırma görevlileri oluştururken bunu yardımcı doçentler takip etmektedir. Sadece kamu üniversiteleri ele alındığında araştırma görevlilerinin sayısı aynı ağırlığı korumaktadır. Bunu Tablo 24' den görmek mümkündür.

Tablo 24: Kamu Üniversitelerinde Akademik Kadrolara İlişkin Unvanların Sayısal Dağılımları Kasım 2015

| İstihdam Şekli | Çalışan Sayısı |
|--------------------------------|----------------|
| Profesör | 18.238 |
| Doçent | 12.295 |
| Yardımcı Doçent | 26.760 |
| Öğretim Görevlisi | 15.764 |
| Okutman | 7.097 |
| Araştırma Görevlisi | 42.410 |
| Uzman | 3.554 |
| Çevirici | 21 |
| Eğitim ve Öğretim Planlamacısı | 19 |
| Toplam | 126.158 |

Kaynak: (Devlet Personel Başkanlığı, 2015).

Tablo 24'den görüldüğü üzere 2015 yılı itibari ile akademik kadro içinde en büyük payı 42.410 rakamı ile araştırma görevlileri ve daha sonra 26.760 rakamı ile yardımcı doçentler oluşturmaktadır. Araştırma görevlileri arasında iş güvencesi açısından farklılaşmaya sebep olan kendi içindeki dağılımlarına ilişkin sayıları YÖK'ün 29.05.2015 tarihli kararında görmek mümkündür. Söz konusu kararda belirtildiğine göre, 29.05.2015'te toplam araştırma görevlisi sayısı 42.245 olarak belirtilmiştir. Bunun 6650'si 50/d maddesine bağlı olarak çalışanlardır. Bu da %16'lık bir dilime tekabül etmektedir. Geri kalan %84'lük dilimin karşılığı olan 35.595 kişi ise 33/a ve ÖYP kapsamında çalışmaktadır (YÖK, 2015). YÖK'ün bu yüzdelik ağırlığı temel alındığında Kasım 2015'teki 42.410 araştırma görevlisinin %16'sının yani 6.786 kişinin 50/d'li olduğu tespit edilebilir. Her ne kadar 50/d'li araştırma görevlisinin sayısı daha az olsa da halen 50/d'li araştırma görevliliği istihdamı ve buna ilişkin kadro ilanları devam etmektedir. Bu da akademik personel

içinde 50/d’li araştırma görevlilerinin iş güvencesizliği konusunu hala önemli kılmaktadır.

Akademik personel nitel iş güvencesizliği açısından da iyi bir tablo çizmemektedir. Akademik personelin çalışma şartlarının görev tanımlarından performans ölçümüne, akademik yükselmeden ücrete kadar pek çok açıdan kötüleştiği belirtilebilir.

1980 yılı sonrasında üniversitelerde söz konusu olan yeniden yapılanma süreciyle akademisyenlerin görevleri de değişmiş; üniversitelere yönelik yapılan bütçe kesintileri nedeniyle ücretlerinde büyük azalmalar meydana gelmiş; üniversitelerin piyasanın denetimine girmesiyle birlikte akademik özgürlükleri de ortadan kalkmıştır (Afşar, 2015: 138).

Çalışanlar içerisinde görece ayrıcalıklı konumda bulunan ve görece yüksek ücretli profesyoneller olan akademisyenler, çalışırken de hayli özerk hareket edebiliyor, çalışma zamanlarını kendileri ayarlayabiliyor ve diğer ücretlilerin aksine, öğretme işini ne zaman yapacaklarına, kendileri karar verebiliyorlardı (Callinicos, 2006 (c): 27). Bu ayrıcalıklı durumun değişimini İngiltere özelinde dile getiren Callinicos, düşen nispi ücretlerin ikamesinin de araştırma faaliyetleri ile giderilmeye çalışıldığı, bunun için performans ölçüm merkezlerinin oluşturulduğunu belirtir. Bunun uzun vadede sonucu ise sonucu İngiliz Üniversitelerinde eğitimin araştırmanın gerisinde kalması şeklinde sonuçlanmıştır. Kısaca, hem kurumsal hem de bireysel düzeyde, başarı ve ödülün araştırma performansından kazanılması son yirmi yıl boyunca yeniden inşa edilen yükseköğretimin kaçınılmaz bir sonucudur (Callinicos, 2006 (c) : 18-22).

Bu durum Türkiye açısından da geçerlidir. Neo-liberal politikaların yarattığı akademisyenlerin performansa göre değerlendirilmesi süreci amacını çoktan aşmış yeni başka sonuçlar doğurmuştur. Akademik yükselmeler akademisyenlerin çalışmalarının niteliğine değil yayın sayısına bakılarak yapılır hale gelmiştir. Piyasanın değerlendirme kriterlerinin akademik çalışmalara da uygulanması sonucunda “akademik değerlendirme ilkeleri” ortaya çıkmıştır. Bu kriterler nicel,

biçimsel değerlendirmeyi gerektirdiği için, “bilgi üretme” de içeriği ne olursa olsun “yayın yapma” ile özdeşleştirilmiş; böyle bir “akademik değerlendirme” anlayışı, bilim pratiklerinin “eleştirel düşünme” ve “sorgulama” ile bağıını koparmıştır (Ünal, 2011: 102). “Publish or perish” (yayın yap ya da yok ol) akademik yaşamda yol gösterici temel ilke haline gelmiştir (Tekeli,1997: 135; Vatansver ve Yalçın, 2015: 53).

Akademide performans ölçümünün yayın sayısına bağlanması, aşırı yayın sayısını sonucunu doğururken, kötü bilgi iyi bilgiyi kovmuştur (Tekeli, 1997: 135). Üstelik bu performans ölçütü nihayetinde 2014 yılında yapılan değişiklik ile ücretle bağlanmıştır. Buna göre, 5.11.2014 tarihli 6564 sayılı Kanun’la 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve akademisyenlere “akademik teşvik ödeneği” getirilmiştir. Kanunda akademik teşvik, “*Her bir takvim yılı için, bir önceki yıl, bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurt içinde veya yurt dışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın, tasarım, sergi, patent ile çalışmalarına yapılan atıflar, bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda tebliğ sunma ve almış olduğu akademik ödüller esas alınarak öğretim elemanları için yüz puan üzerinden yıllık akademik teşvik puanı hesaplanır*” hükmüne bağlanmıştır. 14/12/2015 tarihli ve 2015/8305 nolu Bakanlar Kurulu kararı ile "Akdemik Teşvik Yönetmeliği" uygulamaya koyulmuş, performans değerlendirme ücreti yayın sayısına bağlanmıştır. Bu durum yayın sayısı ve niteliğine ilişkin sorunu çok daha derinleştirecektir.

Aynı zamanda daha önce de dile getirildiği gibi performans değerlendirme süreci bir denetim mekanizması aracıdır. Özel sektör örneklerinde rekabeti artırmak için kullanılan performans değerlendirme yöntemi, aynı zamanda hem yönetimin çalışanlar üzerinde hem de çalışanların birbirleri üzerinde denetim ve baskı aracı haline gelebilmektedir. Bu bağlamda kamu çalışma ilişkilerinin nosyonuna uymayan performans değerlendirme süreci ve ücreti akademinin ruhuna aykırılık teşkil etmektedir.

Akademide nitel iş güvencesizliğine sebep olan bir başka durum ise iş tanımı belirsizliğidir. Özellikle araştırma görevlilerinin iş tanımı, ilgili kanunlarda net olarak ortaya koyulmadığından, uygulamada iş yükü anlamında yapıları işler kurumdan

kuruma birimden birime farklılaşabilmektedir. Çünkü her kurumda idari ve akademik anlamda yöneticilerin araştırma görevlilerine bakış açıları ve yorumları farklılaştığında araştırma görevlilerin yürüttükleri işlerde farklılaşmakta ve çeşitlenmektedir. Bu durum aslında asistanlıktan araştırma görevliliğe geçişin bir sonucudur. Usta-çırak ilişkisi ile yürütülen asistanlık yerini artık sadece sınav gözetmenliği ve öğrenci danışmanlığı yapan, ders ve sınav programlarını hazırlayan, sınav kağıdı okuyan, uygulama ve laboratuvar derslerine giren, hatta bölüm sekreterlerinin işlerini üstlenen araştırma görevliliğine bırakmıştır. Burada ki eleştiri araştırma görevlilerinin sadece idari işleri yapar hale getirilmesi, idari işlerin akademik işlerin önüne geçirilmesi üzerinedir.

Araştırma görevlilerinin iş tanımı konusundaki belirsizliği destekleyen bir çalışma Korkut ve diğerleri (1999) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada 34 yükseköğretim kurumunda çalışan toplam 1444 araştırma görevlisinden elde edinilen bilgilere göre örneklem içerisindeki araştırma görevlilerinin % 92.5 gibi bir oranı, araştırma görevliliği pozisyonunun yetki ve sorumluluklarının açık olmayışı nedeniyle karmaşa yaşadıklarını belirtmişlerdir (Korkut vd., 1999: 32) Bu bulgudan hareketle yıllar içinde ve 2015 yılı itibariyle araştırma görevlilerinin iş tanımları anlamında görev ve sorumlukları açısından hala bir netlik sağlanamadığı belirtilebilir.

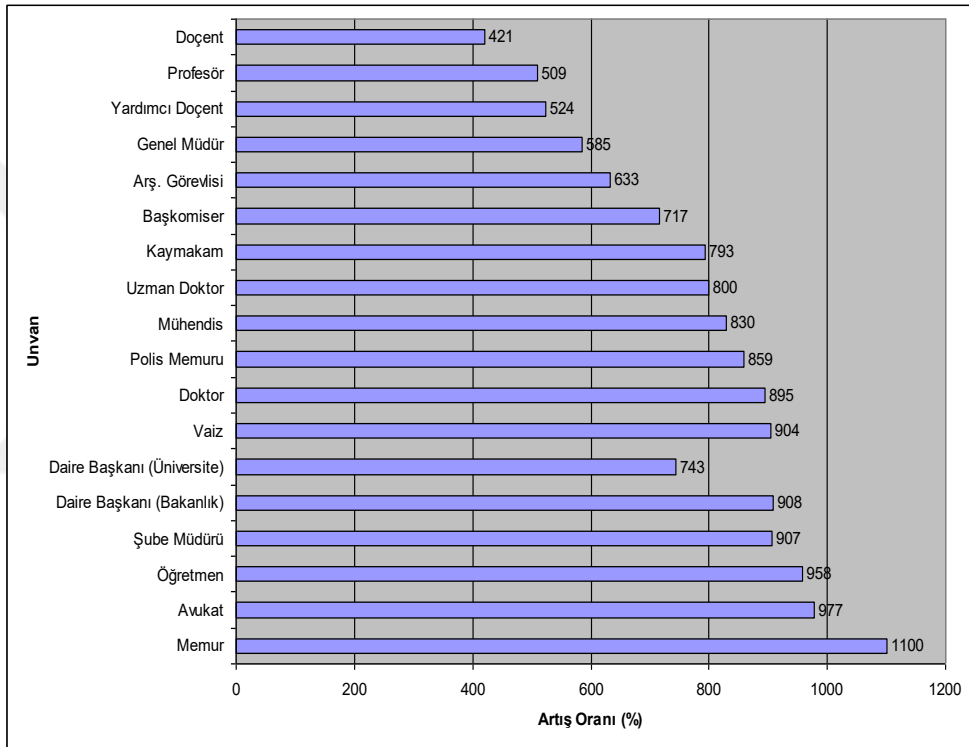
İş tanımı belirsizliğinin pratik sonucu ise araştırma görevlilerinin üniversitelerin yarı akademik ve idari işlerini yerine getiren, geçici ara eleman olarak görülmesi fikrinin pekişmesidir (Çolak ve Gezgüç, 2010: 11).

Nitel iş güvencesizliği açısından bir başka sorun alanı ise akademisyenlerin maaşlarıdır. Her ne kadar 2014 yılı sonunda Yükseköğretim Personel Kanun’u “akademik teşvik ödeneği” ile birlikte “Yükseköğretim tazminatı” da eklenerek, 2015 yılı için akademisyenlerin maaşlarında kısmen iyileştirmeler yapılmış olsa da bu durum yıllar içinde akademisyen ücretlerin eritildiği gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Akademisyen ücretleri, kamuda görev yapmakta olan farklı sınıflardan devlet görevlileriyle karşılaştırıldığında yıllar içerisindeki değişiminin genellikle akademisyenler aleyhine olduğu; kamu çalışanları içerisinde aylık ücretler açısından

yıllar içerisinde en az artış sağlanan gruplar içerisinde akademisyenlerin ön sıralarda bulunduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda, kamu sektöründe farklı görevlerde çalışanların ücretlerinin karşılaştırıldığı araştırmalarda ortak bulgu akademisyen ücretlerinde artışın düşüklüğüdür (Yaylalı, 2013: 2, Akgeyik, 2013: 40, Yumuşak vd., 2010: 347-348, Süngü, 2013: 1203). Grafik 1’de görüldüğü üzere bu bulgu rakamlarla da desteklenmektedir.

Grafik 1: 2001-2013 Yılları Arasında Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş Değişim Oranları (%)



Kaynak: (Yaylalı, 2013: 2).

Grafik 1’de görüldüğü gibi, 2001-2013 yılları aralığında kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar içerisinde en fazla maaş artışı % 1100 oranıyla “Memur” maaşlarında gerçekleşmişken, en düşük maaş artışı ise %421 oranıyla “Doçent” maaşlarında gerçekleşmiştir. Akademisyen maaşlarındaki değişimler incelendiğinde; maaş artış oranı, Araştırma Görevlisi için % 633, Yardımcı Doçent için % 524, Doçent için % 421 ve Profesör için % 509 olarak gerçekleşmiştir.

Akademisyen ücretleri reel olarak ele alındığında da benzer sonuçlara ulaşılmıştır (Yumuşak vd, 2010: 347-348; Akgeyik, 2013: 40). Reel olarak

değerlendirme yapan bir çalışma da yukarıda incelenen meslek gruplarında yer alan çalışanların 2002-2013 yılları arasındaki reel ücret artışı açısından en dezavantajlı beş kadrodan dördü akademik personeldir. Akademik personelin ücretlerindeki reel artış (%16.85), genel ortalama artışın (46.99) gerisinde kalmıştır. Reel anlamda profesörlerin ücreti %3.8 oranında gerilemiş, doçentin ücreti %11.4, yardımcı doçentin ücreti %19.3, araştırma görevlisinin ücreti de %40.5 artmıştır (Akgeyik, 2013: 43).

Akademik pozisyonlar arasındaki maaş farklılıkları özellikle yükselme ve performansı teşvik açısından oldukça önemlidir. Öğretim elemanlarının aldıkları ücretler pozisyonlarına uygun olarak birbirinden farklılaşmaktadır. Fakat öğretim üyeleri pozisyonları arasındaki maaş farkları son 11 yıllık süreçte bir daralma yaşamıştır. Bunu grafik 1’de görmek mümkündür, akademisyenlerin kendi içlerindeki artış oranı her unvan için aynı oranda olmamıştır. 2002-2013 yılları aralığında profesör maaşları diğer öğretim üyelerine göre daha sınırlı bir artış göstermiştir. Profesör maaşı 2002 yılında dört öğretim elemanı pozisyonunun ortalama maaşına göre %165 daha fazla iken bu oran 2013 yılında %143’e gerilemiştir. Bu süreçte araştırma görevliliği maaşı daha fazla artış sergilemiştir. Buna karşılık, öğretim üyeliği maaşları araştırma görevliliği maaşıyla oranlandığında tüm öğretim üyeliği maaşlarının göreceli olarak gerilediği anlaşılmaktadır (Akgeyik, 2013: 49).

Sonuç olarak akademisyenler, diğer kamu çalışanları arasında ücret açısından en fazla daralma yaşayan gruplardandır. Bu durum akademisyenlerin sadece mesleki motivasyonlarını etkileyecek bir konu değildir; bilim üreten kurumlar olması sebebiyle üniversitelere ve bilime verilen değer bir göstergesi olarak da değerlendirilmelidir.

Çalışmanın bu bölümünde, birinci bölümde çerçevesi çizilen kamu emek süreci bağlamında, kamu hizmetlerinde yaşanan değişim/dönüşüm irdelenmiştir. Bu dönüşümün kamu hizmetini yerine getiren kamu personeline yansımaları güvencesizlik boyutuyla ele alınmıştır. Bu yansımalarla kamu istihdam biçimlerinin haritası çıkarılmaya çalışılmıştır. Kamu personeli rejiminin dönüşümü, Türkiye’deki kırılma noktaları temel alınarak, istatistiki veriler eşliğinde tartışılmıştır. Ayrıca, çalışmanın örneklemini oluşturan üniversite çalışanlarının çalışma düzeni de ele

alınmıştır. Çalışmanın son bölümü ise araştırma verilerinin kavramsal analizinin yapıldığı bölüm olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜNİVERSİTE ÇALIŞANLARINDA İŞ GÜVENCESİZLİĞİ ALGISI VE İŞ DAVRANIŞLARINA ETKİLERİ

1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Çalışmanın araştırma bölümünde, kamu üniversitesinde istihdam edilmekte olan akademik personel, idari personel ve taşeron işçisi olarak çalışan tüm üniversite çalışanlarının iş güvencesizliği algısı üzerinde durulmaktadır. Psikolojik bakış açısıyla, iş güvencesizliğinin algısal boyutunun (öznel iş güvencesizliği) değerlendirildiği bu bölümde, iş güvencesizliği algılama durumunda çalışanların iş davranışlarının nasıl etkilendiği Hirschman'ın İşten Ayrılma, Sesini Yükseltme, Sadakat ve Kayıtsız Kalma Teorisi (EVLN Modeli)'nden yola çıkılarak incelenecektir. Söz konusu modele göre, çalışan işinde herhangi bir alanda tatmin olmadığında dört farklı tür davranışa yönelmektedir. Yukarıda bahsedilen bu davranışlardan işten ayrılma ve sesini yükseltme aktif davranışlar (Direniş) olarak, sadakat ve kayıtsız kalma ise pasif davranışlar (Uyum) olarak sınıflandırılmaktadır. Ayrıca işten ayrılma ve kayıtsız kalma “yıkıcı”, sesini yükseltme ve sadakat “yapıcı” davranışlar olarak da değerlendirilmektedir. İş güvencesizliği hissetmek gibi işe yönelik olumsuz bir algının çalışanda oluşması durumunda, yukarıda sayılan sergilenebilecek olası davranışlar, araştırmanın asıl ilgi alanını oluşturmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde de belirtildiği gibi iş güvencesizliği algısı kişisel faktörlerden ve çevresel faktörlerden kaynaklı olarak farklı öznellikler gösterebilir. Çalışan nesnel olarak güvencesiz olsa da bunun bilgisine ya da ayırımına varamayabilir. Bu nedenle çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde kamu çalışma ilişkilerinde güvencesizliği yaratan nesnel durumlar, uygulamalar ve güvencesiz istihdam biçimleri ele alınmıştır. Araştırma kısmında da bu nesnel durumun öznel olarak algılanıp algılanmadığı ya da algıma düzeyi tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Tekrar belirtmek gerekirse, mevcut statüsü güvencesiz ise ve çalışan bunu algılamıyorsa bu durum çalışanın iş güvencesizliği olmadığı anlamına gelmemektedir.

Araştırmanın hipotezleri ise şu şekildedir:

H1. İstihdam şekli iş güvencesizliği algısını etkiler.

H1a. Akademik personel içinde güvencesiz çalışanların nicel iş güvencesizliği yarı güvenceli ve güvenceli çalışanlara göre daha yüksektir.

H1b. Akademik personel içinde güvencesiz çalışanların nitel iş güvencesizliği yarı güvenceli ve güvenceli çalışanlara göre daha yüksektir.

H1c. İdari personel içinde güvencesiz çalışanların güvenceli çalışanlara göre nicel iş güvencesizliği algısı yüksektir.

H1d. İdari personel içinde güvenceli çalışanların güvencesiz çalışanlara göre nitel iş güvencesizliği algısı yüksektir.

H1e. Taşeron çalışanların nicel iş güvencesizliği algısı akademik ve idari personele göre daha yüksektir.

H2. İş güvencesizliği algısı çalışanların EVLN davranışlarından birini ya da ikisini aktif-pasif ya da yapıcı-yıkıcı şekilde göstermesine sebep olur.

H3. İş tatmini çalışanların EVLN davranışlarından birini ya da ikisini aktif-pasif ya da yapıcı-yıkıcı şekilde göstermesine sebep olur.

2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmada nicel ve nitel yöntemin birlikte olduğu “karma yöntem” tercih edilmiştir. Ağırlık nicel yöntemde olmakla birlikte nitel yöntem destekleyici olmuştur. Her iki yöntem arasında tamamlayıcılık ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır. Çünkü tamamlayıcı karma yöntemde, nitel ve nicel veriler hem çakışmaların olduğu durumları, hem de olayı farklı açılardan ölçerek zengin ve ayrıntılı bir hale getirmek için kullanılır. Böylece her bir veri analizi türü bir diğerini tamamlar (Baki ve Gökçek, 2012: 4) Bu bağlamda, araştırmada nicel yöntem ile elde edilen bulguların

detaylandırılması, sunulması, artırılması ve açıklığa kavuşturulmasında nitel yöntemin bulguları tamamlayıcı olmuştur.

Nicel ve nitel her iki yöntemin birlikte kullanılmasının sebebi, her iki yöntemin güçlü yanlarından faydalanarak zayıf yönlerini telafi etmeye çalışmaktır. Nicel araştırma özellikle sosyal yaşamın “yapısal” özelliklerini tespit etmede etkiliyken, nitel araştırma çoğunlukla “süreci” anlama açısından daha güçlüdür (Punch, 2011:232). Bu nedenle, nicel yöntemle örneklemin yapısına ve değişkenler arası ilişkiye odaklanılırken, nitel yöntemle örneklemin süreç içindeki algı ve tutumları irdelenmiştir.

Araştırmanın nicel bölümünün verileri oluşturulan anket* yardımıyla toplanmıştır. Nitel kısmında ise yarı yapılandırılmış mülakat**, grup görüşmeleri ve katılımcı olmayan gözlem teknikleriyle veri toplanmıştır.

Seçilen bu araştırma yöntemleri, araştırmacının deneyimleriyle birleştiğinde daha da anlam kazanacaktır. Çünkü araştırma yöntemi, bilimsel bilgi alanı olduğu kadar, bir tür zanaatkarlık alanı da; uygulamalarla yetkinleşmiş deneyim bilgisinin, özellikle sosyal araştırmalarda, yöntemin esasını oluşturduğu dahi söylenebilir. Bu nedenle, araştırmada uygulanan yöntemi, araştırma deneyimi aktararak çözümlendiğinde, gerek araştırma yöntemi gerekse araştırma yönteminin avantaj ve dezavantajları daha anlaşılır olacaktır.

İlk olarak belirtmek gerekir ki güvencesizlik meselesini somut bir anket üzerinden yürütmek güvencesizliğin verdiği çaresizliği, baskıyı ve korkuyu ifade etmede yeterli olmayacaktı, bu nedenle çalışmada kullanılan anket yöntemi mülakatlarla tamamlanmaya çalışılmıştır. Üstelik güvencesizliğin yüklediği duygulara ilişkin tanımlanan bu duygular, 50/d’li bir araştırma görevlisi olan çalışmanın yazarının sığağı sığağına yaşadığı duyguların ifadesidir. Bu süreci yazarken bilimsellikten uzaklaşılması korkusuyla öznellikten kurtulmaya çalışan yazar, çalışmasını kaleme alırken 50/d’den 33/a’ya aktarımının yapılmamasıyla hayatının en zor deneyimini aktarmak zorunda kalmıştır. Hem örneklemin içinde

* Anket Ek 1’de yer almaktadır.

** Görüşme Soruları Ek 2’de yer almaktadır.

olmak ve gözlemlenmek hem de dışarıdan bir göz ile bu süreci yazmaya çalışmak oldukça zor olmuştur. Bu nedenle gözlem yönteminin dezavantajlarından biri olan durumu somutlaştırabilme çabası bu çalışma için sorun olmuştur.

Araştırmanın en zorlu safhalarından bir diğeri de izin süreci olmuştur. Üniversite, anketin çalışma saatleri dışında yürütülmesine izin vermiştir. Bu nedenle anket dağıtımı ve yürütülmesi tamamen yazarın ikili ve sosyal ilişkileri üzerinden yürütülmüştür. Bu durum kurum tarafından dağıtıldığında yanıtlayıcıların çekinceli cevap verebilmesi ihtimalini ortadan kaldırırken aynı zamanda anketlerin dağıtılmasının ve toplanmasının gecikmesine de sebep olmuştur. Üniversite yönetimi çalışan personel sayısının paylaşılmasına da sıcak bakmamış bugün git yarın gel politikasıyla yaklaşık bir ay kadar geçen zaman süreci sonucunda sürekli eksik bilgi paylaşmıştır.

Anket dağıtımında yaşanan bir başka gerçekçi durum ise taşeron çalışanların grev çadırında yağmalanan anketlerdir. İlk başta, üniversite hastanesine anket dağıtımına giderken kurulmuş grev çadırı yazar için mutluluk kaynağı olmuştur. Kimlerin taşeron olarak çalıştığını bilemeyen yazar, iş güvencesizliğini derinlemesine yaşayan gruba bir anda ulaştığını düşünerek sevinirken, ertesi gün grev çadırın darmadağın edilip anketlerin kaybolduğunu öğrenince bir kez daha güvencesizliğin ve taşeron olarak çalışmanın acı yüzüne tanıklık etmiştir. Anket dağıtımını sürecinin zorluğu aynı zamanda üniversite araştırma hastanesini gözlemlemesi bakımından da bir yandan fayda sağlamıştır.

Anket yöntemi kadar mülakat sürecinin de zorlayıcı yönleri olmuştur. Özellikle konunun iş güvencesizliği olduğunu öğrenen pek çok kişi ben bu konuda görüşmek istemiyorum diyerek ne anketi doldurmak ne de konuşmak istemiştir. Elbette ki açıkca düşüncesini paylaşarak ben hallederim diyerek diğer arkadaşlarına ulaşan ve görüşme yapılmasına aracılık yapan kişilerin çalışmaya katkısı da inkar edilemez. Ayrıca anket yapılan her bir kişi ile görüşme yapmak mümkün olmadığından seçilen görüşmecilerin farklı birimlerden ve pozisyonlardan olmasına çok dikkat edilmiştir.

Sonuç olarak gerek anketi dolduran gerekse mülakata katılan görüşmeciler sayesinde araştırmanın yöntem bölümü deneyimlenmiş, zorlayıcı olmakla birlikte

araştırma yöntemi, nitel ve nicel yöntemiyle birbirinin eksikliğini tamamlayarak çalışmasının kurmadan alana inmesini sağlamıştır.

2.1. Örneklem

Çalışmanın evrenini araştırma hastanesinin de bulunduğu bir kamu üniversitesi oluşturmaktadır. Söz konusu üniversitede, araştırma verisinin toplandığı tarihte, toplamda yaklaşık olarak 4521 kişi çalışmaktadır. Akademik personel sayısı 2007 kişi (Kendi içindeki dağılımı; Profesör: 221, Doçent: 182, Yardımcı Doçent: 470, Öğretim Görevlisi: 278, Okutman: 166, Araştırma Görevlisi: 666-154'ü 50/d'lidir-, Uzman: 24 kişi), idari personel sayısı 1701 kişi (Kendi içindeki dağılımı; Memur: 1654, Sözleşmeli Personel: 43, Geçici Personel: 4 kişi) ve taşeron firmaya bağlı olarak çalışan sayısı da yaklaşık 811 kişidir (Kendi içindeki dağılımı; veri hazırlama ihalesi ile çalışanlar: 252, temizlik ihalesi ile çalışanlar: 432, güvenlik ihalesi ile çalışanlar: 65, mutfak personeli: 62 kişi).***

Üniversitede toplamda yaklaşık olarak 4521 olduğu için, % 99 güvenirlilik düzeyi ve % 5 güven aralığında 581 kişiye ulaşmanın yeterli olacağı düşünülmüştür. Dağıtılan 750 anketten 614 adet geri dönüş olmuştur. Anket geri dönüş oranı % 81 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam durumuna göre; idari, akademik personel ile taşeron ve kadrolu işçi olmak üzere 614 kişiden veri elde edilmiştir. Cinsiyet dağılımı dengeli bir şekilde gerçekleşmiş, örneklemin % 50,7'si kadınlardan (s= 311), % 49,3'ü erkeklerden (s=303) oluşmuştur. Örneklem ile ilgili detaylı demografik bilgi Tablo 24'de açıklamalarıyla birlikte yer almaktadır.

*** İlgili rakamların bir bütün içinde elde edilmesi mümkün olmamıştır. Örnekleme oluşturan kamu üniversitesi personel sayısını ayrıntılı olarak paylaşmamıştır. Bu nedenle Akademik personel sayısı üniversitenin kendi tanıtım bilgilerinin yer aldığı kitapçıklardan ve internet ortamında paylaşılan bilgilerden, idari personelin kendi içindeki dağılımına ilişkin personel sayısı ise Devlet Personel Başkanlığının internet ortamında paylaştığı, üniversitelere ilişkin sayısal verilerden ve üniversitenin paylaştığı kadarıyla karşılaştırılarak derlenmeye çalışılmıştır. Taşeron çalışanların sayısını ise ilgili üniversite paylaşmıştır. Fakat taşeron sayısı araştırma hastanesi bünyesindeki rakamlardır. Zaten taşeronların büyük çoğunluğu araştırma hastanesi bünyesinde çalışmaktadır, yine de diğer birimler de dikkate alındığında toplam taşeron sayısının çok daha fazla olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle toplam 4521 rakamı yaklaşık bir değer olarak ele alınmaktadır.

2.2. İşlem

İlk önce nicel veri toplama gerçekleştirilmiş, ardından niteliksel araştırma yürütülmüştür. Örnekleme anketler, üniversite yönetiminden gerekli izinler alındıktan sonra dağıtmaya başlanmıştır. Anketlerin dağılımı konusunda, her birim için anketlerden sorumlu olacak kişiler tespit edilip, çalışanların anketleri doldurduktan sonra bu sorumlu kişilere teslimatının yapılması sağlanmıştır. Bilimsel açıdan etik kurallar gereği, katılımcılara ankete katılımın tamamen gönüllülük esasına bağlı olduğu ve kimlik bilgilerinin tamamen gizli kalacağı ile ilgili güvence verilmiştir. Toplamda iki aylık süre dahilinde, sorumlu kişilerle sürekli bağlantı içinde olunarak anketler toplanmıştır.

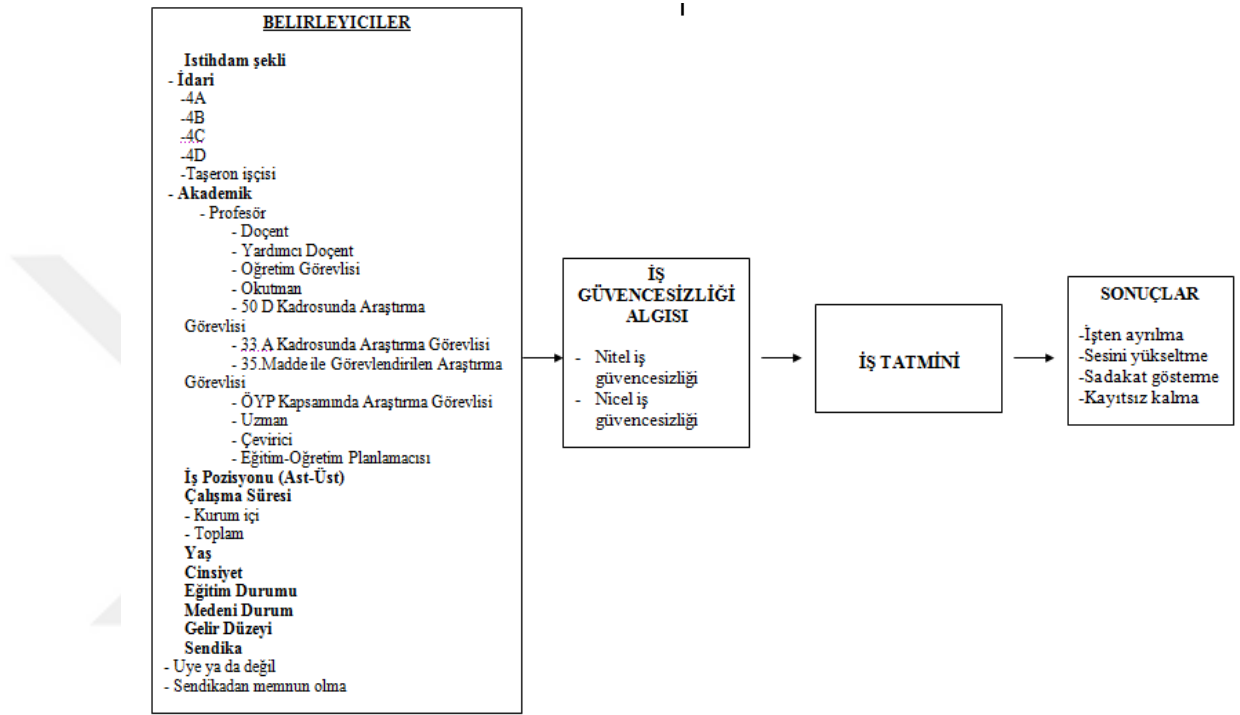
Nitel araştırmada ise ilk önce bireysel olarak 9 kişi ile görüşülmüş daha sonrasında 8 kişiden oluşan bir grup mülakatı gerçekleştirilmiştir. Bireysel olarak görüşülenler, 3 kişi akademik personel (1 kişi doçent, 1 kişi yardımcı doçent, 1 kişi 50/d'li araştırma görevlisi), 4 kişi taşeron işçisi (2 kişi güvenlik ve temizlik işlerinden sorumlu, 1 kişi sekreter 1 kişi de ekg teknisyeni) ve 2 kişi de idari personel (1 kişi memur ve 1 kişi sözleşmeli hemşire)'dir. Her bir görüşme 30-45 dakika aralığında sürmüştür. Grup mülakatında ise 4 kişi 50/d'li araştırma görevlisi, 2 kişi ÖYP'li, 1 kişi 33/a'lı ve 1 kişi de 35. madde ile görevlendirilen araştırma görevlisi olmak üzere 8 kişi ile görüşülmüş ve yaklaşık 65 dakika sürmüştür*. Mülakatlar özellikle görece daha güvencesiz olduğu düşünülen 50/d'li araştırma görevlilerine ve taşeron işçilere ağırlık verilerek gerçekleştirilmiştir. Görüşülen akademisyenlerden doçent ve yardımcı doçentler kendilerini güvencesiz görmediklerini dile getirdikleri için bu statüdeki görüşmecisi sayısı artırılmamış ve bu bağlamda profesörlerle de görüşme gereği duyulmamıştır. Daha önce yapılan gruplandırılarda sözleşmeli personel de güvencesiz statüde ele alınmış olmakla birlikte görüşme yapılan sözleşmeli personel, gerek görev yaptığı pozisyon ve gerekse de birim açısından kendini güvencesiz olarak tanımlamadığından sözleşmeli personel ile yapılan mülakat sayısı da artırılmamıştır.

2.3. Kullanılan Ölçekler

* Mülakat yapılan kişiler ile ilgili ayrıntılı bilgiler ve kodlamalar Ek 3'de yer almaktadır.

Araştırma modelinden de görülebileceği gibi (Şekil 8), belirleyiciler kısmında yer alan demografik bilgileri elde etmek üzere hazırlanan sorular dışında, iş güvencesizliği, iş tatmini ve Hirschman'ın Teorisi bağlamında sonuç davranışlarını ölçmek üzere toplam üç ölçekten yararlanılmıştır.

Şekil 8: Araştırma Modeli



İş güvencesizliğini nitel ve nicel olmak üzere iki boyutta ele alan Hellgren, Sverke ve Isaksson (1999) tarafından geliştirilmiş olan ölçek tercih edilmiştir. Nicel iş güvencesizliği 3 ifade, nitel iş güvencesizliği ise 4 ifade ile ölçülmüştür. Cevap seçenekleri olarak “1- Kesinlikle Katılmıyorum” “5-Tamamen Katılıyorum” şeklinde 5’li Likert ölçeğinden yararlanılmıştır. Yüksek puanlar, bireyin iş güvencesizliği algısı içinde olduğunu ifade etmektedir. Nicel iş güvencesizliği için örnek bir madde şu şekildedir: “Önümüzdeki yıl işten çıkmak zorunda kalacağıma dair bir risk var”. Nitel iş güvencesizliğinin tüm maddeleri ters soru şeklinde oluşturulmuştur. SPSS programı için veri girişinden sonra, cevaplar tersine kodlanarak analize hazır hale getirilmiştir. Bu ölçeğe yönelik örnek bir madde ise: “Yakın gelecekte kurumumun bana teşvik edici bir iş alanı/içeriği sağlayacağına inanıyorum” şeklindedir.

İş tatminini ölçmek üzere, Brayfield ve Rothe (1951) tarafından geliştirilmiş genel iş tatmini sorularından oluşan bir ölçekten yararlanılmıştır (Judge vd,

2000:241). Ölçekte toplamda 5 ifade yer almaktadır. Cevap seçenekleri “1-Kesinlikle Katılmıyorum”dan “5-Tamamen Katılıyorum”a değişen 5'li Likert ölçeğidir. Elde edilen yüksek puanlar yüksek iş tatminini göstermektedir. Örnek iki ifade şöyledir: “*Çoğu günler işim konusunda istekliyim*”, “*Mevcut işimden çok memnunum*”.

İş güvencesizliği algılama durumundaki olası davranışlar, “İşten ayrılma”, “Sesini yükseltme”, “Sadakat gösterme” ve “Kayıtsız kalma” Rusbult, Farrell, Rogers ve Mainous (1988) tarafından gerçekleştirilmiş üç aşamalı çalışmada sorulan sorulardan oluşturulmuştur. Tüm soruların cevap seçenekleri 5'li Likert ölçeğinden oluşmuş olup, “1- Kesinlikle Katılmıyorum”, “5-Tamamen Katılıyorum” şeklindedir. Her dört boyutta yer alan tüm ifadeler “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde...*” başlayacak şekilde tasarlanarak katılımcıların iş güvencesizliğini algılamaları durumundaki olası davranışlar sorgulanmaya çalışılmıştır. Olumsuz ve aktif bir davranış olarak “işten ayrılma”, toplamda 6 madde ile ölçülmüştür. Örnek ifadeler “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, harekete geçerim ve başka bir iş ararım*”, “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, kurumdan ayrılmaya karar veririm*” şeklindedir. Olumlu ve aktif bir davranış şekli olarak “sesini yükseltme”, toplam 10 madde ile ölçülmüştür. Örnek iki madde şunlardır: “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, durum hakkında nasıl hissettiğimi amirimle konuşurum*”, “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, önerilerde bulunarak içinde bulunduğum sorunu çözmeye çalışırım*”. Olumlu ve pasif bir davranış şekli olarak “sadakat gösterme” toplamda 9 ifade ile ölçülmüştür. “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, sabırla sorunun ortadan kalkmasını beklerim*” ve “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, başkalarına hiçbir şey söylemem ve sorunların çözüleceğini varsayarım*” örnek iki ifadedir. Son olarak, toplamda yine 9 ifade ile ölçülmüş olan, olumsuz ve pasif bir davranış şekli olan “kayıtsız kalma” için örnek ifadeler şunlardır: “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, maaşımı aldığım sürece bu kurumda ne yaşandığı konusu ile çok az ilgilenirim*” ve “*Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, hastalık izni alırım ve neler olup bittiği ile ilgilenmem*”.

Genel olarak ölçeklere ilişkin detaylı bilgi aşağıda Tablo 25’de yer almaktadır.

Tablo 25: Ölçeklerle İlgili Özet Bilgi

| Değişken adı | Ölçekte ki ifade sayısı | Güvenilirlik düzeyi (Cronbach alpha) | Ortalama değer | Min. | Max. | Std. Sapma | Referans bilgileri |
|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------|----------------|------|------|------------|--|
| Nicel İş Güvencesizliği | 3 | 0,83 | 2,60 | 1 | 5 | 1,17 | Hellgren, Sverke & Isaksson (1999) |
| Nitel İş Güvencesizliği | 4 | 0,64 | 3,51 | 1 | 5 | 0,82 | |
| İş Tatmini | 5 | 0,78 | 3,34 | 1 | 5 | 0,83 | Brayfield & Rothe (1951); Judge, Bono & Locke (2000) |
| İşten ayrılma | 6 | 0,80 | 2,84 | 1 | 4,83 | 0,79 | Rusbult, Farrell, Rogers & Mainous (1988) |
| Sesini yükseltme | 10 | 0,87 | 3,42 | 1 | 5 | 0,74 | |
| Sadakat gösterme | 9 | 0,86 | 2,75 | 1 | 5 | 0,77 | |
| Kayıtsız kalma | 9 | 0,82 | 2,39 | 1 | 5 | 0,67 | |

3. BULGULAR

3.1. Tanımlayıcı İstatistikler

Örnekleme ait demografik bilgiler aşağıdaki Tablo 26'da yer almaktadır. Tablo 26'dan da görüleceği üzere, toplamda 614 kişiden oluşan örnekleme eşit bir cinsiyet dağılımı bulunmaktadır. Örneklemin % 50,7'si kadınlardan oluşmaktadır. Örneklemin ortalama yaşı 34,5'tir. Yalnız ya da bekar olanların oranı % 34,4 iken evli ya da birlikte yaşayanların oranı % 60,9'dur. Eğitim durumu açısından incelendiğinde, örneklemin en fazla oranda doktora mezunlarından oluştuğu (%22,8), sonrasında lisans mezunlarının yer aldığı (%20,1), üçüncü sırada ise yüksek lisans mezunlarının yer aldığı görülmektedir (%15,5). Son sırada ise, ortaokul mezunları yer almaktadır (% 6). Çalışma süreleri incelendiğinde, toplamda 11 yıl iş deneyimi olan örneklemin, kurumdaki ortalama çalışma süresi 7-8 yıl arasındadır. İşten elde edilen gelire bakıldığında, ortalama aylık gelirin 2206 TL. civarında olduğu görülmektedir. Ailenin toplam geliri ise, aylık 3895 TL.'dir. Örneklemin işverenin kim olduğu incelendiğinde, 446 kişi işverenin üniversite olduğunu yani doğrudan işverene bağlı olarak çalıştıklarını beyan etmiştir (% 72,8). 167 kişi ise, taşeron firma aracılığıyla üniversitede istihdam edildiğini belirtmiştir (%27,2).

Örneklemin idari personelden oluşan bölümünün üniversite içindeki kadrosu incelendiğinde, 175 kişinin memur ya da kadrolu olduğu, tüm örneklem içinde bu kişilerin % 28,5 oranında, idari personel içinde ise bu kadroda bulunanların oranı % 90,7'dir. İdari kadroda sözleşmeli olarak çalışanlar ise toplamda 17 kişi olup, tüm örneklem içindeki oranları %2,8; idari personel içindeki oranları %8,8'dir. Geçici personel olarak idari personel olduğunu belirten sadece 1 kişi vardır. Toplamda 193 idari personelden veri toplanmıştır.

Akademik personel dağılımı incelendiğinde, örnekleme 5 profesör (Toplamda % 0,8; Akademikler arası % 2,1), 12 doçent (Toplamda % 2; Akademikler arası % 5,2), 36 yardımcı doçent (Toplamda %5,9; Akademikler arası % 15,5), 15 öğretim görevlisi (Toplamda % 2,4; Akademikler arası % 6,4), 22 okutman (Toplamda % 3,6; Akademikler arası % 9,4), 75 “50/D” statüsünde olan araştırma görevlisi (Toplamda % 12,2; Akademikler arası % 32,2), 39 “33/A” statüsünde araştırma görevlisi (Toplamda % 6,4; Akademikler arası % 16,7), 4 “35. Madde” statüsünde araştırma görevlisi (Toplamda % 0,7; Akademikler arası % 1,7), 19 “ÖYP” statüsünde araştırma görevlisi (Toplamda % 3,1; Akademikler arası % 8,2) ev son olarak 6 uzman (Toplamda % 1; Akademikler arası % 2,6) olmak üzere 233 akademik personel bulunmaktadır. Çalışılan kurum açısından bakıldığında örneklemin çoğunluğunun fakültelerden (s=226, % 36,9) ve araştırma ve uygulama hastanesinden (s=221, %36,1) olduğu görülmektedir.

Örneklemin sendika üyeliği durumu incelendiğinde, 283 kişi sendika üyesi olduğunu belirtmiş (%48,1), 305 kişi ise sendika üyesi olmadığını ifade etmiştir (%51,9). Sendika üyesi olanlar arasında, sendikaya üye olmanın iş güvencelerine olumlu katkısı olduğunu ifade edenlerin sayısı 130'dur (%47,4), olumlu katkısı olmadığını belirtenlerin sayısı ise 144'tür (%52,6).

Tablo 26: Demografik Bilgilere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

| Değişkenler | Kategori | Sayı | Min. | Max. | Ortalama (%) | Geçerli Ortalama (%) | Std. Sapma |
|-------------|--------------|------|------|------|--------------|----------------------|------------|
| Cinsiyet | <i>Kadın</i> | 311 | | | 50,7 | 50,7 | 0,50 |
| | <i>Erkek</i> | 303 | | | 49,3 | 49,3 | |
| Yaş | | 572 | 19 | 62 | 34,52 | | 7,94 |

| | | | | | | | |
|--------------------------------|---|---|--|--|---|---|---------|
| Medeni durum | Yalnız/Tek Evli/Çift | 211 374 | | | 34,4 60,9 | 36,1 63,9 | 0,48 |
| Eğitim | İlkokul Ortaokul Lise Önlisans Lisans Y. Lisans Doktora | 64 37 71 83 123 95 140 | | | 10,4 6 11,6 13,5 20 15,5 22,8 | 10,4 6 11,6 13,5 20,1 15,5 22,8 | 1,94 |
| Toplam çalışma süresi | | | | | 11,04 | | 7,79 |
| Kurumda çalışma süresi | | | | | 7,78 | | 5,80 |
| İşten elde edilen gelir | | | | | 2206,25 | | 1003,61 |
| Ailenin toplam geliri | | | | | 3895,31 | | 2580,82 |
| İşveren | Üniversite Taşeron | 446 167 | | | 72,6 27,2 | 72,8 27,2 | 0,45 |
| İstihdam şekli | İdari Akademik Kadrolu işçi Taşeron işçisi | 195 237 3 177 | | | 31,8 38,6 0,5 28,8 | 31,9 38,7 0,5 28,9 | 1,19 |
| İdari kadro dağılımı | Memur/Kadrolu Sözleşmeli Personel Geçici Personel | 175 17 1 | | | 28,5 2,8 0,2 | 90,7 8,8 0,5 | 0,32 |
| Akademik kadro dağılımı | Profesör Doçent Yardımcı Doçent Öğretim Görevlisi Okutman 50 D Araştırma Görevlisi 33 A Araştırma Görevlisi 35. Md. Araştırma Görevlisi ÖYP Araştırma Görevlisi Uzman Çevirici Eğitim-Öğretim Planlamacısı | 5 12 36 15 22 75 39 4 19 6 0 0 | | | 0,8 2 5,9 2,4 3,6 12,2 6,4 0,7 3,1 1 0 0 | 2,1 5,2 15,5 6,4 9,4 32,2 16,7 1,7 8,2 2,6 0 0 | 2,07 |
| Çalışılan kurum | Meslek Yüksekokulu Yüksekokul Fakülte Araştırma ve Uygulama Hastanesi Rektörlüğe | 40 43 226 221 | | | 6,5 7 36,8 36,0 | 6,5 7 36,9 36,1 | |

| | | | | | | | |
|---|---------------------|-----|--|--|------|------|------|
| | Bağlı Birimler | 81 | | | 13,2 | 13,2 | |
| | Diğer | 2 | | | 0,3 | 0,3 | |
| Sendikalı Olma Durumu | Sendika üyesi | 283 | | | 46,1 | 48,1 | 0,50 |
| | Sendika üyesi değil | 305 | | | 49,7 | 51,9 | |
| Sendika üyesi olmanın iş güvencesine olumlu bir katkısı var mıdır? | Evet | 130 | | | 21,2 | 47,4 | 0,50 |
| | Hayır | 144 | | | 23,5 | 52,6 | |

3.2. Korelasyon ve Karşılaştırmalı Analizler

Aşağıda yer alan korelasyon tablosunu (Tablo 27) önce demografik değişkenler açısından incelemek gerekirse, yaş ile nicel iş güvencesizliği arasında negatif ($r=-0,191$, $p<0,01$); nitel iş güvencesizliği arasında ise pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,116$, $p<0,01$). Buna göre, yaşın ilerlemesi ile birlikte bireylerin işin kaybetme korkusu azalmakta ancak işin özelliklerinin kaybedebileceğine dair endişe artmaktadır. Yaş ile işten ayrılma ($r=-0,155$, $p<0,01$) ve kayıtsızlık ($r=-0,143$, $p<0,01$) arasında olumsuz ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Bir diğer ifadeyle, yaş artış gösterdikçe işten ayrılma ve kayıtsız kalma davranışı azalmaktadır. Eğitim ile gelir ($r=0,624$, $p<0,01$) ve ailenin toplam geliri ($0,542$, $p<0,01$) arasında olumlu ve anlamlı bir ilişki görülmektedir. Eğitim seviyesi artış gösterdikçe her iki gelir düzeyi de artmaktadır. Eğitim ile iş tatmini ($r=0,111$, $p<0,01$), işten ayrılma davranışı ($r=0,152$, $p<0,01$) ve sesini yükseltme ($r=0,148$) arasında olumlu yönde ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre, eğitim düzeyi arttıkça iş tatmini artmakta, bireylerin işten ayrılma davranışı artmakta ve aynı zamanda seslerini yükseltme davranışları da artmaktadır. Eğitim ile sadakat arasında ise ters yönlü ve anlamlı bir ilişki gözlenmiştir ($r=-0,158$, $p<0,01$). Yani, eğitim düzeyi artış gösterdikçe sadakat azalmaktadır. Kurumdaki kıdem yılı açısından ilişkilere bakıldığında, kıdem ile gelir ($r=0,213$, $p<0,01$) ve nitel iş güvencesizliği ($r=0,101$, $p<0,05$) aynı yönde ve anlamlı bir ilişki içindedir. Kıdeme bağlı olarak bireylerin gelirleri artmakta ancak nitel açıdan iş güvencesizlikleri de artmaktadır. Kıdem ile işten ayrılma ($r=-0,134$, $p<0,01$) ve kayıtsızlık ($r=0,089$, $p<0,05$) arasında ters yönlü ve anlamlı bir ilişki görülmüştür. Kıdem artışı ile birlikte işten ayrılma ve kayıtsız kalma azalmaktadır. Gelir düzeyi ile nicel iş güvencesizliği ($r=0,223$, $p<0,01$) ve sadakat ($r=0,146$,

$p<0,01$) arasında ters yönlü ve anlamlı bir ilişki görülmüştür. Gelirin artması ile bireyin işini kaybetme endişesi ve aynı zamanda sadakat duygusu azalmaktadır. Toplam aile gelir düzeyi ile de nicel iş güvencesizliği arasında ($r=-0,166$, $p<0,01$) anlamlı ve ters yönlü bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

Demografik değişkenlerden sonra, diğer değişkenler arası bir inceleme yapmak gerekirse, nitel ve nicel iş güvencesizliği arasında ters yönlü ve anlamlı bir ilişki görülmüş olsa da ($r=-0,086$, $p<0,05$) ilişkinin katsayı değeri düşüktür. Nicel iş güvencesizliği ile işten ayrılma ($r=0,150$, $p<0,01$), sesini yükseltme ($r=0,162$, $p<0,01$) ve kayıtsızlık ($r=0,219$, $p<0,01$) arasında olumlu ve anlamlı ilişkiler olduğu görülmüştür. Bir diğer deyişle, bireyin işini kaybetme endişesi artış gösterdikçe, işten ayrılma, sesini yükseltme ve kayıtsız kalma davranışları da artmaktadır. Nitel iş güvencesizliği ile iş tatmini ($r=-0,384$, $p<0,01$), işten ayrılma ($r=-0,238$, $p<0,01$), sesini yükseltme ($r=-0,296$, $p<0,01$), kayıtsızlık ($r=-0,162$, $p<0,01$) ve sadakat ($r=-0,307$, $p<0,01$) arasında ise negatif yönde anlamlı ilişkiler olduğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle, bireyin işin belli özelliklerini kaybedeceğine dair endişesinin artması ile birlikte iş tatmini düşmekte, işten ayrılma, sesini yükseltme, kayıtsızlık düzeyi ve sadakati azalmaktadır. Araştırmanın önemli bir ölçeğini temsil eden işten ayrılma, sesini yükseltme, sadakat ve kayıtsızlık boyutları arasındaki tüm ilişkiler de aynı yönde ve anlamlıdır. İşten ayrılma ile kayıtsızlık ($r=0,504$, $p<0,01$), sesini yükseltme ($r=0,356$, $p<0,01$) ve sadakat ($r=0,151$, $p<0,01$) arasında olumlu ve anlamlı ilişki bulunmaktadır. Ancak sadakat ile işten ayrılma arasındaki ilişkinin katsayısı düşüktür.

Tablo 27: Değişkenlere İlişkin Korelasyon Tablosu

| | <i>Ort.</i> | <i>Std. Sap.</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|-----------------------------|-------------|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|-----------|----------|---------|---------|---------|----|
| Cinsiyet (1) | - | 0,50 | 1 | | | | | | | | | | | | |
| Yaş (2) | 34,52 | 7,94 | 0,102* | 1 | | | | | | | | | | | |
| Eğitim (3) | 4,64 | 1,93 | -0,163** | -,0085 | 1 | | | | | | | | | | |
| Kurumda Kıdem (4) | 7,78 | 5,80 | 0,025 | 0,664** | -0,018 | 1 | | | | | | | | | |
| Gelir (5) | 2206,24 | 1003,61 | -0,098* | 0,235** | 0,624** | 0,213** | 1 | | | | | | | | |
| Toplam gelir (6) | 3895,31 | 2580,82 | -0,226** | 0,105* | 0,542** | 0,061 | 0,588** | 1 | | | | | | | |
| Nicel İş Güvencesizliği (7) | 2,60 | 1,17 | -0,008 | -0,191** | -0,045 | -0,171** | -0,223** | -0,166** | 1 | | | | | | |
| Nitel İş Güvencesizliği (8) | 3,52 | 0,82 | -0,044 | 0,116** | -0,057 | 0,101* | 0,001 | -0,061 | -0,086* | 1 | | | | | |
| İş Tatmini (9) | 3,34 | 0,83 | 0,077 | 0,047 | 0,111** | 0,048 | 0,082 | 0,045 | -0,040 | -0,384** | 1 | | | | |
| İşten Ayrılma (10) | 2,84 | 0,79 | 0,035 | -0,155** | 0,152** | -0,134** | 0,064 | 0,074 | 0,150** | -0,238** | -0,018 | 1 | | | |
| Sesini Yükseltme (11) | 3,42 | 0,74 | 0,029 | -0,017 | 0,148** | 0,001 | 0,105* | 0,082 | 0,162** | -0,296** | 0,291** | 0,356** | 1 | | |
| Kayıtsızlık (12) | 2,39 | 0,67 | 0,091* | -0,143** | 0,022 | -0,089* | -0,041 | -0,040 | 0,219** | -0,0162** | -0,203** | 0,504** | 0,147** | 1 | |
| Sadakat (13) | 2,75 | 0,77 | 0,046 | -0,005 | -0,158** | 0,035 | -0,146** | -0,079 | 0,065 | -0,307** | 0,287** | 0,151** | 0,300** | 0,187** | 1 |

* 0,05 düzeyinde anlamlı

**0,01 düzeyinde anlamlı

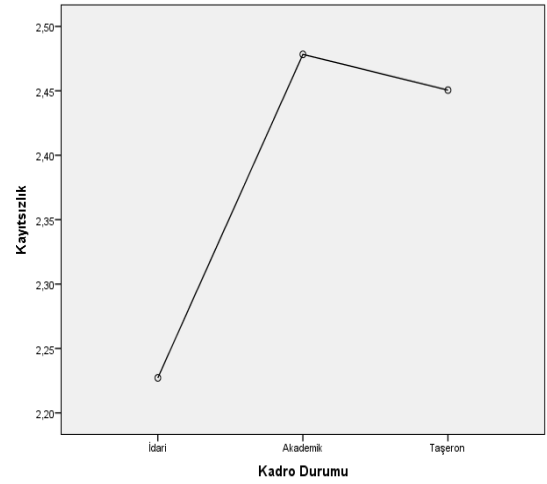
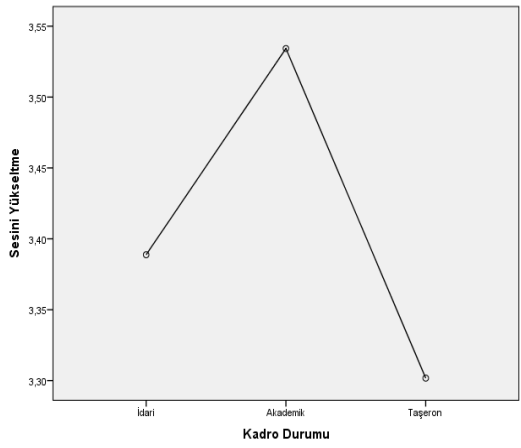
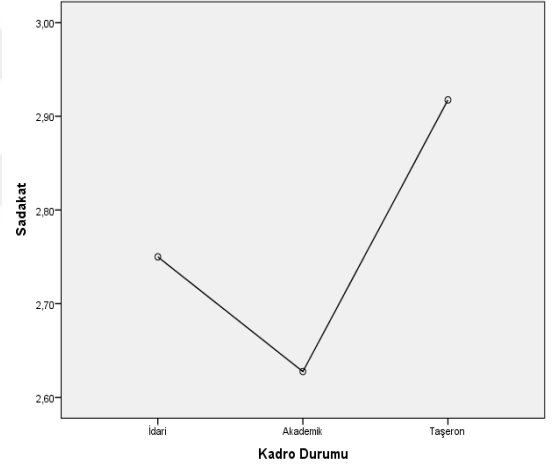
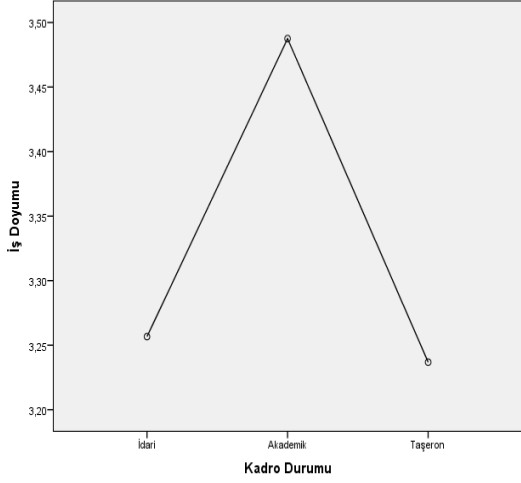
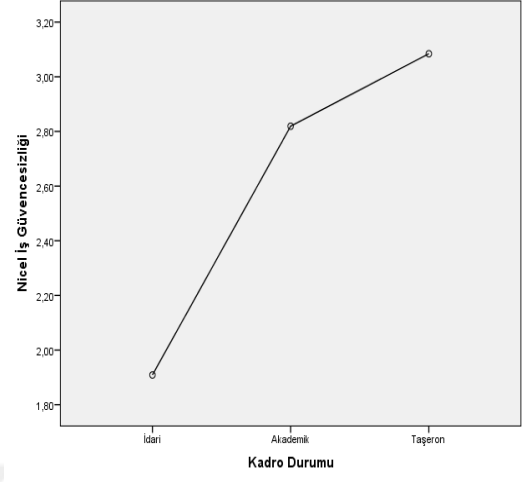
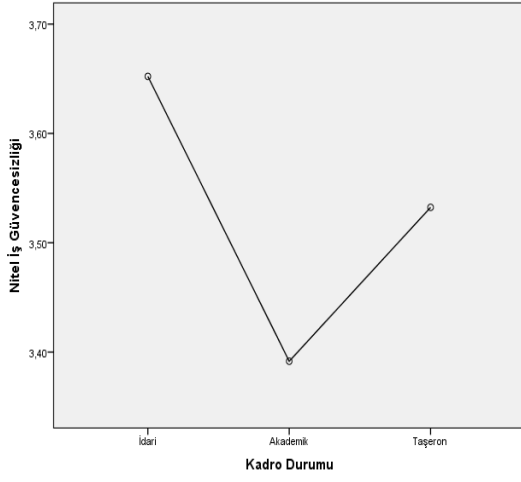
Örnekleme yer alan kadro dağılımına göre belirli değişkenler arasında fark olup olmadığı incelenmiştir. Buna göre, Tek Yönlü Varyans Analizi yapıldığında, 3 grup olarak ayrılan idari personel, akademik personel ve taşeron işçiler arasında anlamlı farklılıklar olduğu görülmektedir. Örnekleme yer alan kadrolu işçi sayısı sadece 3 kişi olup bu kişiler taşeronu göre daha güvenceli olduğundan “idari personel” grubuna dahil edilmiştir. Gelir düzeyi [$F(2, 580) = 212,66, p = 0,000$], nitel iş güvencesizliği [$F(2, 599) = 5,47, p = 0,004$], nicel iş güvencesizliği [$F(2, 599) = 63,70, p = 0,000$], iş tatmini [$F(2, 597) = 6,06, p = 0,002$], işten ayrılma [$F(2, 594) = 4,77, p = 0,009$], sesini yükseltme [$F(2, 599) = 5,18, p = 0,006$], kayıtsızlık [$F(2, 594) = 8,59, p = 0,000$] ve sadakat [$F(2, 594) = 7,17, p = 0,001$] değişkenleri kadro durumuna göre anlamlı farklılıklar göstermiştir. Gruplara göre farklılık gösteren ortalama değerler ve standart sapmalar aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tabloyu açıklamak gerekirse, taşeronların gelir düzeyi (ort=1211,3), idari (ort=2373,04) ve akademik personelden (ort=2787,30) daha düşüktür. Nitel iş güvencesizliği algısının en yüksek olduğu grup idari personel (ort=3,65) iken, nicel iş güvencesizliği algısı en fazla taşeron çalışanlarda gerçekleşmiştir (ort=3,08). Akademik personelin iş tatmini (ort=3,49), idari personel (ort=3,26) ve taşeron çalışanlardan (ort=3,24) daha fazladır. Akademik personelde işten ayrılma davranışı (ort=2,96), idari (ort=2,75) ve taşeron çalışanlara (ort=2,77) göre daha fazladır. Sesini yükseltme açısından en yüksek ortalamaya sahip grup yine akademik personeldir (ort=3,53; taşeron ort=3,30; idari ort=3,39). İdari personelin kayıtsızlık düzeyi diğer gruplara göre daha düşüktür (ort=2,23; taşeron ort=2,45; akademik ort=2,48). En düşük sadakat düzeyi ise akademisyenlerde görülmüştür (ort=2,63; taşeron ort=2,92; idari ort=2,75).

Tablo 28: Kadro Durumuna Göre Bazı Değişkenlerin Ortalama Değerleri

| | İdari | | | Akademik | | | Taşeron | | |
|-------------------------|-------|----------|--------|----------|----------|--------|---------|----------|--------|
| | Sayı | Ortalama | SS | Sayı | Ortalama | SS | Sayı | Ortalama | SS |
| Gelir | 186 | 2373,04 | 668,03 | 230 | 2787,30 | 732,37 | 167 | 1211,32 | 895,06 |
| Nitel İş Güvencesizliği | 196 | 3,65 | 0,79 | 236 | 3,39 | 0,74 | 170 | 3,53 | 0,95 |
| Nicel İş Güvencesizliği | 196 | 1,91 | 0,79 | 236 | 2,82 | 1,24 | 170 | 3,08 | 1,09 |
| İş Tatmini | 196 | 3,26 | 0,84 | 235 | 3,49 | 0,82 | 169 | 3,24 | 0,82 |
| İşten Ayrılma | 193 | 2,75 | 0,88 | 236 | 2,96 | 0,66 | 168 | 2,77 | 0,82 |
| Sesini Yükseltme | 193 | 3,39 | 0,83 | 236 | 3,53 | 0,52 | 168 | 3,30 | 0,87 |
| Kayıtsızlık | 193 | 2,23 | 0,61 | 236 | 2,48 | 0,63 | 168 | 2,45 | 0,76 |
| Sadakat | 193 | 2,75 | 0,74 | 236 | 2,63 | 0,64 | 168 | 2,92 | 0,92 |

Kadro durumuna göre değişkenlerin ortalama değerlerinin değişimi aşağıdaki Şekil 9 içindeki grafikler üzerinde gösterilmiştir.

Şekil 9: Kadro Durumuna Göre Değişken Ortalamalarının Grafik Görünümü

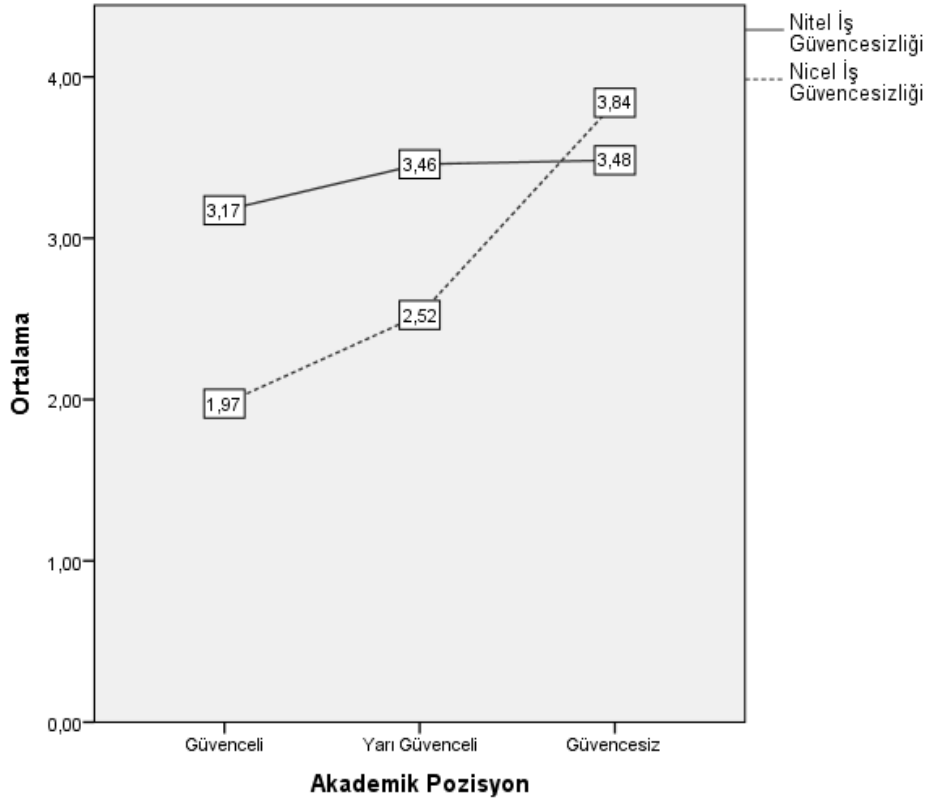


Akademik personel açısından güvenceli olan, yarı güvenceli ve güvenceli olmayanlar şeklinde bir sınıflama yapılmıştır. Güvenceli pozisyonlarda olduğu düşünülen “Profesör”, “Doçent” ve “Yardımcı Doçent” kadroları “Güvenceli akademik pozisyon” şeklinde yeniden isimlendirilmiştir. “Öğretim Görevlisi”, “Okutman” ve “33/a kadrosu Araştırma Görevlisi”, “35. Madde ile görevlendirilen Araştırma Görevlileri” ve “ÖYP kadrosundaki Araştırma Görevlisi” birleştirilerek “Yarı Güvenceli akademik pozisyon” olarak adlandırılmıştır. Son olarak, “50/D kadrosundaki Araştırma Görevlileri” “Güvencesiz akademik pozisyon” olarak kabul edilmiştir. Yeniden sınıflandırılan bu üç grup açısından çeşitli değişkenlerin ortalamaları Tek Yönlü Varyans Analizi ile analiz edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, nicel iş güvencesizliği açısından belirlenen üç grup arasında anlamlı bir farklılık vardır [$F(2, 229) = 59,965, p = 0,000$]. Gruplara göre farklılık gösteren ortalama değerler aşağıda grafik üzerinde yer almaktadır. Yorumlamak gerekirse, Grafik 2'de Güvencesiz akademik pozisyonda olan 50 D kadrolu araştırma görevlilerinin tümünün (ort=3,84, Sayı=75) güvenceli (ort=1,97, Sayı= 52) ve yarı güvenceli (ort=2,52, Sayı=105) olan daha üst akademik pozisyonlara göre nicel iş güvencesizlik algısı anlamlı düzeyde daha yüksektir. Bir diğer ifadeyle, akademik pozisyon itibarıyla en alt düzeyde bulunan araştırma görevlilerinin işlerini kaybetme kaygısı, güvenceli ve yarı güvenceli kadroda bulunan öğretim üye ve elemanlarına göre daha yüksektir. Bu bağlamda, yukarıda belirtilmiş olan hipotezlerden H1a doğrulanmıştır.

Nitel iş güvencesizliği açısından da akademik pozisyonlar itibarıyla 3 grup arasında anlamlı bir farklılık gözlenmektedir ([$F(2, 229) = 3,361, p = 0,036$]). Yine aynı grafik üzerinde görülebileceği gibi, güvenceli pozisyonda yer alan öğretim üyelerinin nitel iş güvencesizliği düzeyleri (ort= 3,17, Sayı=52) diğer akademik pozisyonlardan düşüktür. Diğer iki grup arasında anlamlı bir farklılık gözlenmemiş, yarı güvenceli (ort= 3,46, Sayı=105) ile güvencesiz olanların (ort=3,48, Sayı=75) nitel iş güvencesizliği düzeyleri birbirine oldukça yakın ortalamalara sahiptir. Bir diğer ifadeyle, nitel iş güvencesizliği açısından güvencesiz ve yarı güvencesiz konumda olanların algısı aynı denilebilecek kadar birbirine oldukça yakındır. Bu nedenle, hipotezlerden H1b kısmen doğrulanmıştır. Ancak, güvenceli pozisyonda olan öğretim üyelerinin nitel iş güvencesizlik algıları bu iki gruptan anlamlı düzeyde

daha düşüktür. Yani, işin bazı özelliklerinin kaybedilebileceğine dair algı, güvenceli pozisyonda olan öğretim üyelerinde yarı güvenceli ve güvencesiz akademik pozisyonlarda olanlara göre daha azdır.

Grafik 2: Akademik Pozisyonlar İtibariyle İş Güvencesizliği



İdari personel güvenceli ve güvencesiz pozisyon olarak iki kategoride ele alınmıştır. Kadrolu idari personel "güvenceli", sözleşmeli ve geçici personel de "güvencesiz" şeklinde yeniden isimlendirilmiştir. Bu iki grubu çeşitli değişkenler açısından birbiriyle kıyaslamak için Bağımsız Örneklem t-testi uygulanmıştır. Analiz sonuçlarına göre, güvenceli pozisyonda olanların güvencesiz olanlara göre nitel iş güvencesizliği [$t(189)=2,81$, $p=0,005$], nicel iş güvencesizliği [$t(189)=-4,89$, $p=0,000$] ile işten ayrılma davranışı [$t(186)=-2,48$, $p=0,026$], açısından birbirinden farklı oldukları tespit edilmiştir. Aşağıdaki Tablo 29'dan da görüleceği gibi, örneklem sayısı kıyaslama yapmaya olanak verdiği ölçüde, güvenceli pozisyondaki

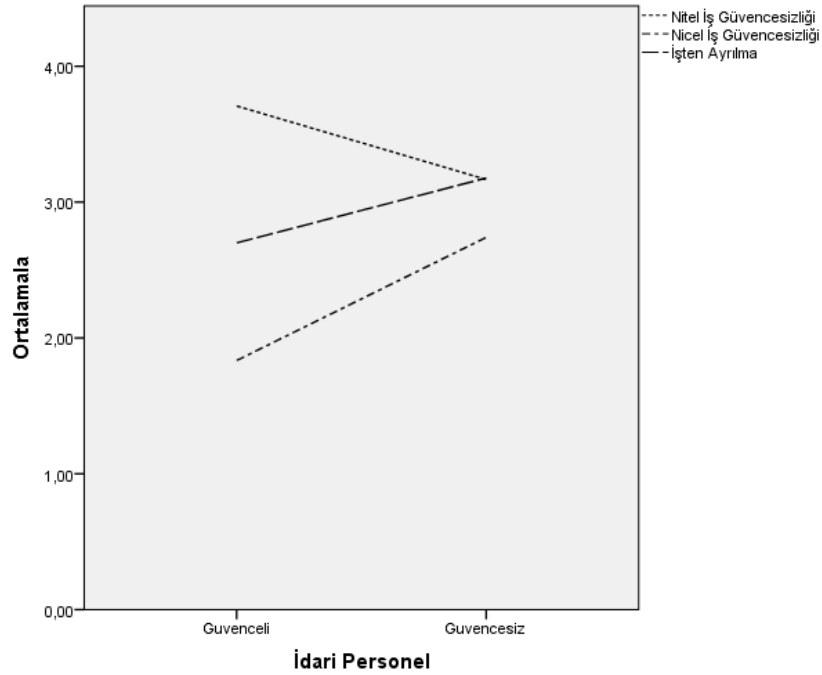
idari personelin daha yüksek nitel iş güvencesizliği, daha düşük nicel iş güvencesizliği ve daha düşük işten ayrılma davranışı sergilediği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda H1c ve H1d'nin doğrulandığı görülmektedir.

Tablo 29: Güvenceli ve Güvencesiz İdari Pozisyonlara Göre Bazı Değişkenlerin Ortalamaları ve Standart Sapmaları

| | Güvenceli İdari Pozisyon | | | Güvencesiz İdari Pozisyon | | |
|-------------------------|--------------------------|----------|------|---------------------------|----------|------|
| | Sayı | Ortalama | SS | Sayı | Ortalama | SS |
| Nitel İş Güvencesizliği | 173 | 3,70 | 0,77 | 18 | 3,17 | 0,75 |
| Nicel İş Güvencesizliği | 173 | 1,83 | 0,73 | 18 | 2,74 | 0,95 |
| İşten Ayrılma | 170 | 2,70 | 0,87 | 18 | 3,18 | 0,66 |

Aynı ortalama değerler görsel olarak aşağıda Grafik 3'de verilmektedir.

Grafik 3: Güvenceli ve Güvencesiz İdari Personelin Nitel ve Nicel İş Güvencesizliği Algısı ile İşten Ayrılma Davranışı



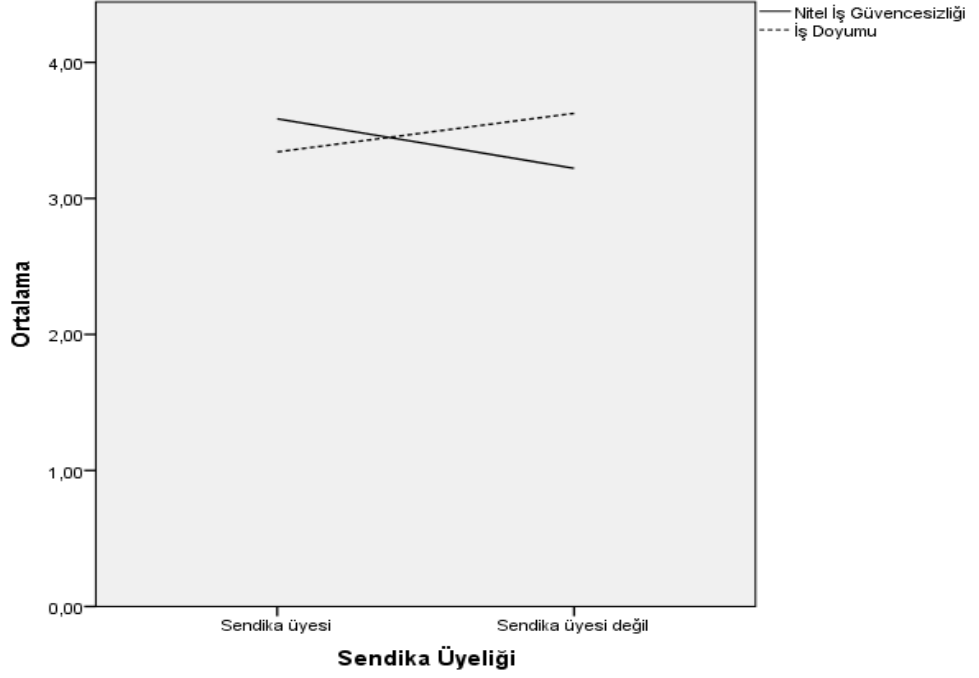
Akademik personelde işe yönelik tutum ve davranışlarının sendika üyesi olma durumuna göre değişimi incelenmiştir. Akademik personel sendikalı ve sendikalı olmayan şeklinde iki gruba ayrılmıştır. Nitel iş güvencesizliği, nicel iş güvencesizliği ve iş tatmini değişkenlerinin ortalama değerleri bu sınıflandırma açısından Bağımsız Örneklem t-testi ile analiz edilmiştir. Buna göre, nitel iş güvencesizliği [$t(233)=4,01$, $p=0,000$], ve iş tatmini [$t(232)=-2,66$, $p=0,008$] ortalama değerlerinin iki grup açısından anlamlı düzeyde farklı olduğu anlaşılmıştır. İş davranışları açısından ise, sesini yükseltme [$t(233)=2,36$, $p=0,019$] ve sadakat [$t(233)=-3,80$, $p=0,000$] açısından anlamlı bir fark olduğu görülmüştür. Anlamlı fark gösteren değişkenlerin iki gruba göre değerleri aşağıdaki Tablo 30’da verilmiştir.

Tablo 30: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Akademik Personelin İşe Yönelik Tutum ve Davranışları

| | Sendika Üyesi | | | Sendika Üyesi Değil | | |
|-------------------------|---------------|-----------------|-----------|---------------------|-----------------|-----------|
| | <i>Sayı</i> | <i>Ortalama</i> | <i>SS</i> | <i>Sayı</i> | <i>Ortalama</i> | <i>SS</i> |
| Nitel İş Güvencesizliği | 113 | 3,59 | 0,70 | 122 | 3,21 | 0,73 |
| İş Doyumu | 113 | 3,34 | 0,86 | 121 | 3,63 | 0,77 |
| Sesini Yükseltme | 113 | 3,62 | 0,47 | 122 | 3,46 | 0,55 |
| Sadakat | 113 | 2,46 | 0,64 | 122 | 2,77 | 0,60 |

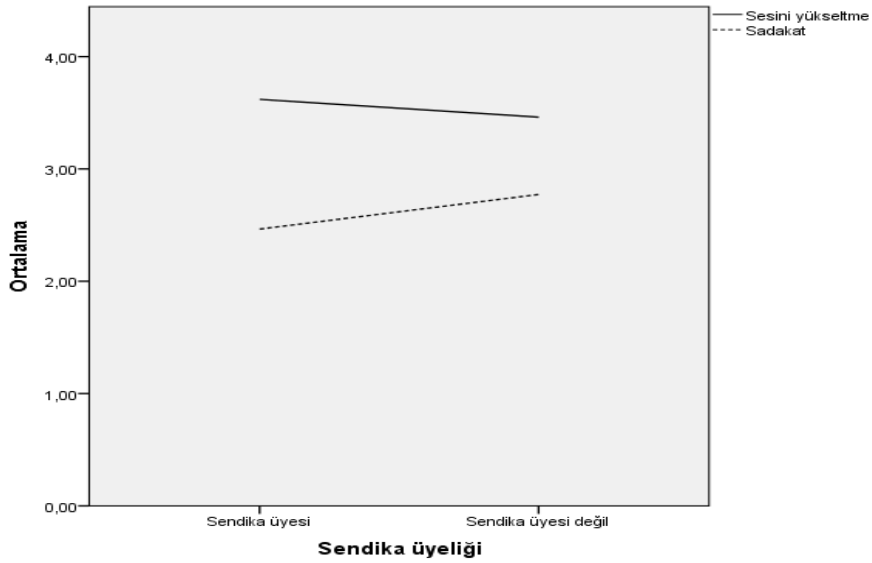
Aşağıda yer alan Grafik 4 ve 5’te de sırasıyla önce işe yönelik tutumların ve işe yönelik davranışların sendika üyeliğine göre değişimi görsel olarak incelenebilir. Grafik 4’ten görüldüğü gibi, sendika üyesi olan akademik personelin nitel iş güvencesizliği daha yukarıdayken, iş doyumları da daha düşük düzeydedir.

Grafik 4: Akademik Personelin Sendikal Olma Durumuna Göre Nitel İş Güvencesizliği ve İş Doyumu



Grafik 5'te de, sendika üyesi olan akademik personelin sesini yükseltme davranışının sendika üyesi olmayanlara göre daha fazla; sadakat düzeyinin ise daha az olduğu görülmektedir.

Grafik 5: Akademik Personelin Sendikalı Olma Durumuna Göre Sesini Yükseltme ve Sadakat Düzeyi



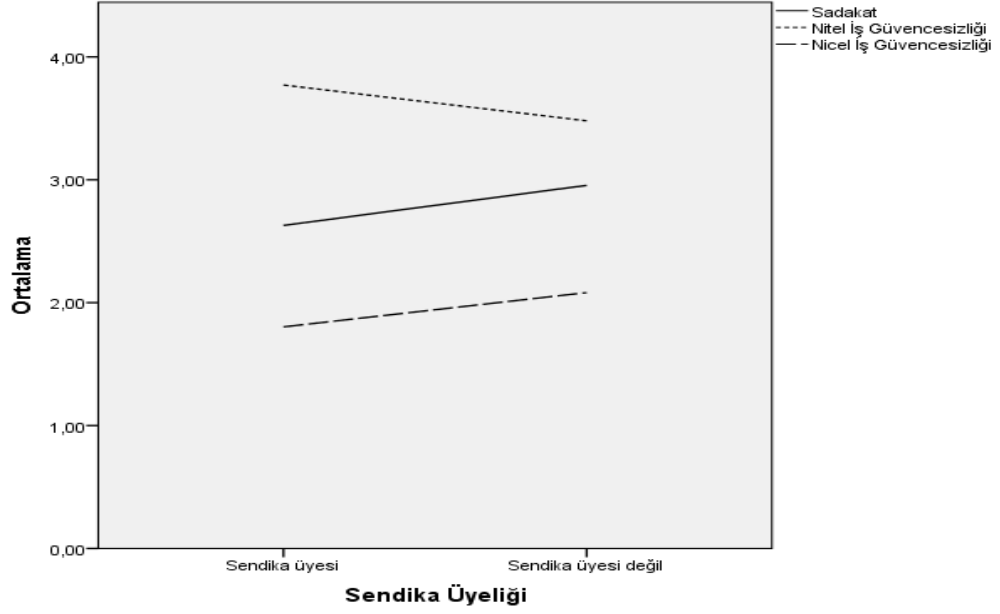
İdari personel açısından sendikalı olma durumu incelenmiştir. Buna göre, yine işe yönelik tutum ve davranışların sendika üyesi olma olmama durumuna göre nasıl bir farklılık gösterdiği Bağımsız Örneklem t-testi ile analiz edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, nitel iş güvencesizliği [$t(182)=2,25$, $p=0,025$], nicel iş güvencesizliği [$t(182)=-2,19$, $p=0,031$] ve sadakatın [$t(179)=2,90$, $p=0,004$] sendikalı olma durumuna göre anlamlı değişim gösterdiği görülmüştür.

Tablo 31: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan İdari Personelin İşe Yönelik Tutum ve Davranışları

| | Sendika Üyesi | | | Sendika Üyesi Değil | | |
|-------------------------|---------------|----------|------|---------------------|----------|------|
| | Sayı | Ortalama | SS | Sayı | Ortalama | SS |
| Nitel İş Güvencesizliği | 117 | 3,76 | 0,78 | 67 | 3,49 | 0,81 |
| Nicel İş Güvencesizliği | 117 | 1,80 | 0,71 | 67 | 2,08 | 0,90 |
| Sadakat | 116 | 2,63 | 0,72 | 65 | 2,95 | 0,73 |

Yukarıdaki Tablo 31'deki değerler ve aşağıdaki Grafik 6'tan da görülebileceği gibi, sendika üyesi olan idari personelin nitel iş güvencesizliği daha yüksek, nicel iş güvencesizliği ve sadakat gösterme davranışı daha düşük düzeydedir.

Grafik 6: İdari Personelin Sendikalı Olma Durumuna Göre İşe Yönelik Tutum ve Davranışları



Taşeronla bağlı olarak çalışan personelin sendika üyesi olma durumu açısından gelir, işe yönelik tutum ve işe ilişkin davranışları incelenmiştir. Yapılan Bağımsız Örneklem t-testi sonuçlarına göre; gelir [t(153)=-3,43, p=0,001], nitel [t(155)=-3,42, p=0,001] ve nicel iş güvencesizliğinin [t(155)=1,99, p=0,049] taşeron işçilerin sendikalı olma ve olmama durumuna göre anlamlı düzeyde farklılık gösterdiği anlaşılmıştır. Diğer değişkenlerde anlamlı bir değişim gözlenmemiş olduğundan, bu değişkenlere ait istatistiklere tabloda yer verilmemiştir. İşe yönelik davranışlardan ise, kayıtsızlığın her iki grup açısından anlamlı bir farka sahip olduğu görülmüştür [t(152)=3,30, p=0,001].

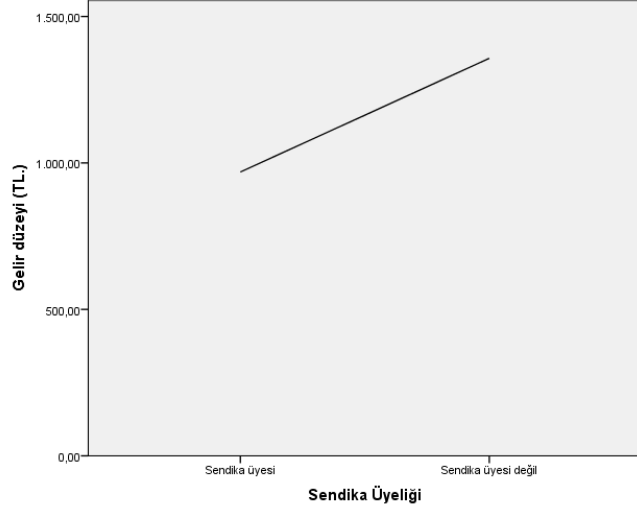
Tablo 32: Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Taşeron İşçilerinin Gelir, İşe Yönelik Tutum ve Davranışları

| | Sendika Üyesi | | | Sendika Üyesi Değil | | |
|-------------------------|---------------|----------|--------|---------------------|----------|---------|
| | Sayı | Ortalama | SS | Sayı | Ortalama | SS |
| Gelir | 49 | 969,02 | 259,37 | 106 | 1357,16 | 1079,97 |
| Nitel İş Güvencesizliği | 49 | 3,14 | 1,04 | 108 | 3,68 | 0,83 |
| Nicel İş Güvencesizliği | 49 | 3,35 | 1,16 | 108 | 2,98 | 1,01 |
| Kayıtsızlık | 47 | 2,92 | 0,78 | 107 | 2,97 | 0,67 |

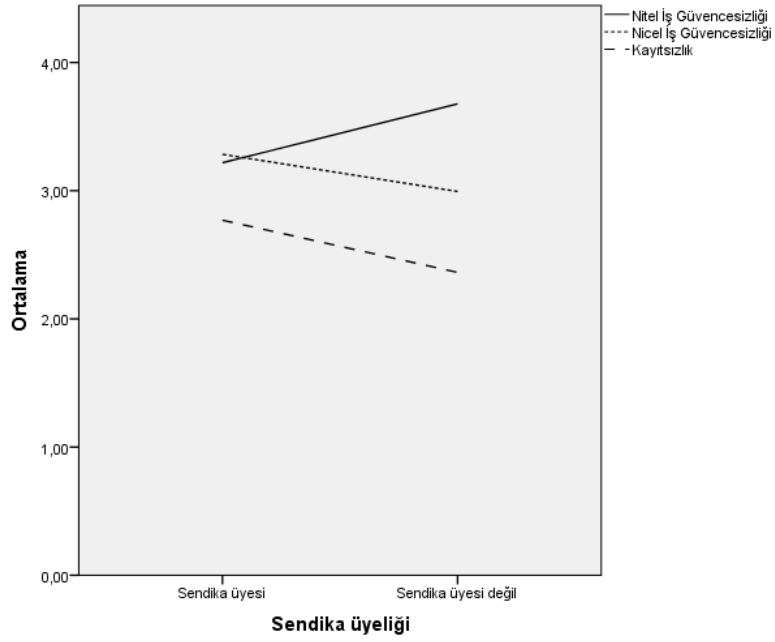
Aşağıda yer alan Grafik 7 ve 8, yukarıda ortalama değerleri verilen değişkenlerin, taşeron işçilerin sendikalı olma ve olmama durumlarına göre

değişimini göstermektedir. Grafik 7 incelendiğinde, sendikalı olan taşeron işçilerinin gelir düzeylerinin (ort=969,02) sendikalı olmayanlara (ort=1357,16) göre daha düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

Grafik 7: Taşeron İşçilerin Sendikalı olma Durumuna Göre Gelir Düzeyi



Grafik 8: Taşeron İşçilerin Sendikalı olma Durumuna Göre Nitel, Nicel İş Güvencesizliği ve Kayıtsızlık Davranışı



Grafik 8’de sendikalı olan taşeron işçilerinin sendikalı olmayanlara göre daha yüksek düzeyde nicel iş güvencesizliklerinin ve kayıtsızlıklarının olduğu görülmektedir. Tersine şekilde, sendika üyesi olan taşeron işçilerinin nitel iş güvencesizlik düzeyleri daha düşüktür. Ayrıca Tablo 26’ya göre taşeron çalışanların akademik ve idari personele göre nicel iş güvencesizliği algıları daha yüksek olduğu bulunduğu için H1e hipotezi de doğrulanmıştır.

3.3. Regresyon Analizleri

Örneklemede akademik, idari ve taşeron olmak üzere üç ayrı kadroda çalışanlar olduğu için, regresyon analizleri her bir grup için ayrı ayrı yapılmıştır. Burada Hirschman'ın teorisi bağlamında sergilenebilecek olası davranışlar bağımlı değişkenler olarak tablonun en üstünde yer almaktadır. Gerek kategorik gerekse de sürekli değerler olarak bağımsız değişkenler ise en sol sütunda belirtilmiştir.

İdari personele yönelik doğrusal regresyon analiz tablosunda bağımlı değişken olarak “işten ayrılma” durumu incelendiğinde modelin anlamlı olduğu görülmekte; eğitim düzeyi, nitel ve nicel iş güvencesizliğinin işten ayrılma davranışını % 15 oranında açıkladığı anlaşılmaktadır ($R^2 = 0.15$, $F= 4,131$, $p< 0,01$). Modele göre, idari personelin eğitim düzeyi ($B=0,291$, $p<0,01$) ve nicel iş güvencesizliği ($B=0,152$, $p<0,05$) artış gösterdikçe işten ayrılma davranışı artmaktadır. Nitel iş güvencesizliği işten ayrılma davranışını olumsuz şekilde yordamaktadır ($B=0,212$, $p<0,05$). Bir diğer ifadeyle, işe yönelik özelliklerin kaybedileceği endişesi işten ayrılma davranışını olumsuz etkilemektedir.

İdari personelin sesini yükseltme davranışını yordayan faktörler incelendiğinde, cinsiyet, sendikalılık durumu, nitel iş güvencesizliği ve iş tatminin % 17 düzeyinde bağımlı değişkeni açıkladığı anlaşılmaktadır ($R^2 = 0.17$, $F= 4,598$, $p< 0,01$). Kategorik değişkenler olarak, erkekler ($B=0,127$, $p<0,10$) ve sendikalı olmayanlar ($B=0,135$, $p<0,10$) sesini daha az yükseltmektedirler. Ancak bu değişkenlerin etkisi fazla değildir. Nitel iş güvencesizliği algısı sesini yükseltmede olumsuz etkiye sahipken ($B=0,234$, $p<0,01$), iş tatmini sesini yükseltme davranışını olumlu şekilde yordamaktadır ($B=0,304$, $p<0,01$).

Kayıtsızlık bağımlı değişken olduğunda; eğitim düzeyi, nitel iş güvencesizliği ve iş tatmini bağımsız değişkenlerinden oluşan modelin anlamlı ve % 11 düzeyinde açıklama gücüne sahip olduklarını görmekteyiz ($R^2 = 0.11$, $F= 3,170$, $p< 0,01$). Düşük bir etkiye sahip olsa da, idari personelin eğitim düzeyi artış gösterdikçe kayıtsızlık düzeyi artmaktadır ($B=0,161$, $p<0,10$). Nitel iş güvencesizliği ($B=-0,263$ $p<0,01$) ve iş tatmini ($B= -0,261$, $p<0,01$) kayıtsızlığı olumsuz etkilemektedir. Bir diğer ifadeyle, işe yönelik özelliklerin kaybedileceğini düşünme ve iş tatmini artış gösterdikçe, bireyin kayıtsızlık davranışında azalma görülmektedir.

Tablo 33: İdari Personelin İş Davranışlarını Yordayan Faktörler

| Bağımlı Değişkenler | İşten Ayrılma | Sesini Yükseltme | Kayıtsızlık | Sadakat |
|---|---------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> |
| Bağımsız Değişkenler | | | | |
| Cinsiyet (0-Kadın, 1-Erkek) | 0,044 (0,138) | -0,127† (0,128) | 0,058 (0,097) | -0,126† (0,110) |
| Medeni durum (0-Yalnız/Bekar, 1-Evli/ Birlikte yaşayan) | -0,142 (0,154) | -0,045 (0,143) | -0,089 (0,109) | 0,067 (0,123) |
| Eğitim düzeyi | 0,291** (0,080) | 0,043 (0,074) | 0,161† (0,057) | -0,101 (0,064) |
| Kurumdaki kıdem | -0,040 (0,012) | -0,053 (0,011) | -0,058 (0,008) | 0,162† (0,010) |
| Gelir | -0,076 (0,000) | 0,006 (0,000) | 0,017 (0,000) | -0,060 (0,000) |
| Sendikalı olma durumu (0-Sendikalı değil, 1-Sendikalı) | 0,024 (0,148) | 0,135† (0,137) | 0,061 (0,105) | -0,193* (0,118) |
| Nitel İş Güvencesizliği | -0,212* (0,091) | -0,234** (0,084) | -0,263** (0,064) | -0,309** (0,072) |
| Nicel İş Güvencesizliği | 0,153* (0,085) | 0,103 (0,079) | 0,131 (0,060) | -0,016 (0,068) |
| İş Tatmini | -0,082 (0,086) | 0,304** (0,080) | -0,261** (0,061) | 0,212** (0,069) |
| <i>F</i> | 4,131** | 4,598** | 3,170** | 6,441** |
| <i>df</i> | 9 | 9 | 9 | 9 |
| <i>R</i> ² | 0,15 | 0,17 | 0,11 | 0,24 |

† $p<0,10$ * $p<0,05$ ** $p<0,01$

Son olarak, idari personelin sadakat gösterme davranışında; cinsiyet, kurumdaki kıdem, sendikalılık durumu, nitel iş güvencesizliği ve iş tatmininden oluşan bağımsız değişkenlerin anlamlı bir etkisinin olduğu ve bu faktörlerin bağımlı

değişkeni % 24 düzeyinde açıkladığı görülmektedir ($R^2 = 0.24$, $F= 6,441$, $p< 0,01$). Cinsiyetin etkisi az olsa da, erkeklerin daha az sadakat davranışı içine girdikleri anlaşılmaktadır ($B=-0,126$, $p<0,10$). Yine etkisi az olmakla birlikte, idari personelin kurum içi kıdemleri artış gösterdikçe sadakat düzeyleri de artmaktadır ($B=-0,162$ $p<0,10$). Sendikalı olanların sadakat düzeyi düşüktür ($B=-0,193$, $p<0,05$). Nitel iş güvencesizliği arttıkça sadakat düzeyi düşmektedir ($B=-0,309$, $p<0,01$). İş tatminin artış göstermesi sadakati arttırmaktadır ($B=0,212$, $p<0,01$).

İdari personelin iş davranışlarının iş güvencesizliğinden etkilenme düzeyini genel olarak yorumlamak gerekirse, nicel iş güvencesizliğinin sadece işten ayrılmada etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, idari personelin işini kaybedebileceğine dair bir endişe içinde olması işten ayrılma davranışı göstermelerinde olumlu etki sahibidir. İşin önemli bazı özelliklerinin kaybedilebileceğine dair endişenin olması her dört davranışı da olumsuz şekilde etkilemektedir. Ancak Beta katsayıları kıyaslandığında, nitel iş güvencesizliği algısına sahip olmanın sadakat ve kayıtsızlık üzerinde en fazla olumsuz etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bir diğer anlatımla, idari personelin işinin özelliklerine dair olumlu bir beklentiye sahip olmaması durumunda en fazla sadakat ve sonra kayıtsızlık davranışları olumsuz olarak etkilenmektedir. Bu nedenle H2 hipotezi idari personel için nitel iş güvencesizliği açısından pasif yani uyum boyutuyla doğrulanmıştır. İdari personelin davranışlarında etkili olan iş tatmini değişkenini incelediğimizde, yüksek iş tatmininin en çok sesini yükseltme davranışı olumlu şekilde etkilediği anlaşılmaktadır. H3 hipotezi doğrulanmıştır.

Tablo 34'de yer alan modeller akademik personele yöneliktir. Hem idari personelden hem de aşağıdaki tabloda yer alan taşeron işçilerden farklı olarak, pozisyon adı altında bir kategorik bağımsız değişken daha eklenmiştir. Bu kategorik değişkende “öğretim üyesi” ve “araştırma görevlisi” olarak iki ayrı kukla değişken yer almaktadır. Öncelikle, akademik personelin işten ayrılma davranışını yordayan faktörler incelendiğinde, medeni durum, pozisyon, nitel iş güvencesizliği ve iş tatmininin işten ayrılmayı % 6 oranında açıkladığı görülmektedir ($R^2 = 0,006$, $F= 2,357$, $p< 0,05$). Evlilerin bekarlara göre ($B=-0,215$, $p<0,01$), araştırma görevlilerinin de öğretim üyelerine göre ($B=-0,160$, $p<0,10$) işten ayrılma davranışı daha yüksektir.

Nitel iş güvencesizliği ($B=-0,148$, $p<0,10$) ve iş tatmini ($B=-0,242$, $p<0,01$) arttıkça işten ayrılma davranışı düşmektedir.

Tablo 34: Akademik Personelin İş Davranışlarını Yordayan Faktörler

| | İşten Ayrılma | Sesini Yükseltme | Kayıtsızlık | Sadakat |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> |
| <i>Bağımsız Değişkenler</i> | | | | |
| Cinsiyet (0-Kadın, 1-Erkek) | -0,065 (0,090) | -0,101 (0,069) | 0,081 (0,083) | -0,073 (0,081) |
| Medeni durum (0-Yalnız/Bekar, 1-Evli/ Birlikte yaşayan) | -0,215** (0,099) | -0,013 (0,077) | -0,086 (0,092) | 0,034 (0,090) |
| Eğitim düzeyi | 0,046 (0,067) | 0,064 (0,052) | 0,000 (0,062) | -0,038 (0,060) |
| Kurumdaki kıdem | -0,037 (0,010) | -0,030 (0,008) | 0,035 (0,009) | 0,198** (0,009) |
| Gelir | -0,057 (0,000) | -0,005 (0,000) | -0,028 (0,000) | -0,270** (0,000) |
| Sendikalı olma durumu (0-Sendikalı değil, 1-Sendikalı) | -0,051 (0,091) | 0,188** (0,070) | -0,076 (0,084) | -0,136* (0,082) |
| Pozisyon (0-Öğretim Üyesi, 1-Araştırma Görevlisi) | -0,160† (0,121) | -0,155† (0,093) | -0,091 (0,111) | -0,045 (0,109) |
| Nitel İş Güvencesizliği | -0,148† (0,067) | -0,109 (0,052) | -0,013 (0,062) | -0,110 (0,060) |
| Nicel İş Güvencesizliği | 0,040 (0,041) | 0,085 (0,032) | 0,094 (0,038) | -0,042 (0,037) |
| İş Tatmini | -0,242** (0,058) | 0,176* (0,045) | -0,437** (0,053) | 0,355** (0,052) |
| <i>F</i> | 2,357* | 2,415* | 5,006** | 7,071** |
| <i>df</i> | 10 | 10 | 10 | 10 |
| <i>R</i> ² | 0,06 | 0,06 | 0,16 | 0,23 |

† $p<0,10$ * $p<0,05$ ** $p<0,01$

İkinci olarak, akademik personelin sesini yükseltme davranışını belirleyen faktörler incelenmiştir. Buna göre, sendikalı olma durumu, pozisyon ve iş tatmininin sesini yükseltme davranışını % 6 oranında açıkladığı anlaşılmaktadır ($R^2 = 006$, $F=2,415$, $p<0,05$). Sendika üyesi akademik personelin sendika üyesi olmayanlara göre seslerini daha fazla çıkardıkları görülmektedir ($B=0,188$, $p<0,01$). Anlamlılık düzeyi fazla yüksek olmamakla birlikte, öğretim üyeleri araştırma görevlilerine oranla

seslerini daha fazla çıkarmaktadır ($B=-0,155$, $p<0,10$). İş doyumunun sesini yükseltme davranışını arttırdığı görülmektedir ($B=0,176$, $p<0,05$).

Üçüncü olarak, akademik personelin kayıtsız kalma durumu incelenmiştir. Burada bağımsız değişkenler arasında sadece iş tatmininin % 16 düzeyinde kayıtsızlığı açıklamakta olduğu görülmektedir ($R^2 = 016$, $F= 5,006$, $p< 0,01$). Buna göre, iş tatmini azaldıkça kayıtsız kalma davranışı artış göstermektedir ($B=-0,437$, $p<0,01$).

Son olarak, akademik personelin sadakat davranışına bakıldığında, kurumdaki kıdem, gelir, sendikalı olma durumu ve iş tatmininden oluşan bağımsız değişkenlerin % 26 düzeyinde sadakati açıkladığı, modelin de anlam düzeyinin oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır ($R^2 = 026$, $F= 7,071$, $p< 0,01$). Detaylandırmak gerekirse, kurumdaki kıdem arttıkça akademik personelin sadakati artmaktadır ($B=0,198$, $p<0,01$). Gelir düzeyi arttıkça sadakat azalmaktadır ($B=-0,270$, $p<0,01$). Sendika üyesi olan akademik personelin diğerlerine göre sadakat düzeyi düşüktür ($B=-0,136$, $p<0,05$). Akademik personelin iş tatmininin artması sadakati arttırmaktadır ($B=-0,355$, $p<0,01$).

Genel bir değerlendirmede bulunmak gerekirse, nicel iş güvencesizliği akademik personelin hiç bir davranışı üzerinde etkili değildir. Nitel iş güvencesizliği ise, sadece işten ayrılma davranışı üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir. Yani, işin özelliklerine yönelik gelecekte bir kayıp yaşayacağını düşünen akademik personelin işten ayrılma davranışı düşmektedir ancak bu etkinin düzeyi oldukça düşüktür. H2 akademik personel için doğrulanmamıştır. Akademik personelde olası dört davranışı yordayan asıl tutum iş tatminidir. İş tatminin sağlanmış olması durumunda, en fazla etkilenen davranış kayıtsızlıktır. Bir diğer ifadeyle, akademik personelin yüksek iş tatminine sahip olması ile en çok kayıtsız kalma davranışı azalmaktadır. Bununla birlikte yüksek iş tatmini ile sesini yükseltme ve sadakat davranışının olumlu yönde arttığı görülmektedir. Bu nedenle akademik personel için H3 hipotezi yapıcı yönde doğrulanmıştır.

Son regresyon tablosunda, taşeron çalışanların işten ayrılma, sesini yükseltme, kayıtsızlık ve sadakat davranışlarını yordayan faktörler incelenmiştir. Öncelikle, işten ayrılma davranışında etkili olan cinsiyet, nitel ve nicel iş güvencesizliği

algısından oluşan bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni % 22 düzeyinde açıkladığı görülmektedir ($R^2 = 0,22$, $F= 5,215$, $p< 0,01$). Modeli yorumlamak gerekirse, erkek taşeron işçilerin işten ayrılma davranışı daha yüksektir ($B=0,197$, $p<0,05$). Nitel iş güvencesizliği algısı işten ayrılma davranışını olumsuz etkilemekte ($B=-0,344$, $p<0,01$), nicel iş güvencesizliği algısı ise işten ayrılmada olumlu etkiye sahiptir ($B=0,216$, $p<0,01$).

Tablo 35: Taşeron Çalışanlarda İş Davranışlarını Yordayan Faktörler

| | İşten Ayrılma | Sesini Yükseltme | Kayıtsızlık | Sadakat |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> | <i>B (Std. Hata)</i> |
| <i>Bağımsız Değişkenler</i> | | | | |
| Cinsiyet (0-Kadın, 1-Erkek) | 0,197* (0,134) | 0,143† (0,131) | 0,152† (0,120) | 0,105 (0,144) |
| Medeni durum (0-Yalnız/Bekar, 1-Evli/Birlikte yaşayan) | -0,139 (0,149) | -0,036 (0,146) | -0,129 (0,134) | -0,084 (0,160) |
| Eğitim düzeyi | 0,026 (0,056) | 0,103 (0,049) | -0,043 (0,045) | -0,045 (0,054) |
| Kurumdaki kıdem | -0,026 (0,019) | 0,065 (0,018) | 0,044 (0,017) | 0,085 (0,020) |
| Gelir | -0,089 (0,000) | 0,102 (0,000) | 0,010 (0,000) | 0,080 (0,000) |
| Sendikalı olma durumu (0-Sendikalı değil, 1-Sendikalı) | -0,043 (0,158) | -0,013 (0,155) | -0,075 (0,142) | -0,080 (0,170) |
| Nitel İş Güvencesizliği | -0,334** (0,076) | -0,193* (0,074) | -0,408** (0,068) | -0,334** (0,82) |
| Nicel İş Güvencesizliği | 0,216** (0,062) | 0,356** (0,061) | 0,179* (0,056) | 0,102 (0,067) |
| İş Tatmini | -0,011 (0,084) | 0,341** (0,083) | -0,110 (0,076) | 0,321** (0,091) |
| <i>F</i> | 5,215** | 8,555** | 6,673** | 5,848** |
| <i>df</i> | 9 | 9 | 9 | 9 |
| <i>R²</i> | 0,22 | 0,34 | 0,28 | 0,25 |

† $p<0,10$ * $p<0,05$ ** $p<0,01$

Taşeron işçilerin sesini yükseltme davranışı; cinsiyet, nitel ve nicel iş güvencesizliği algısı ve iş tatmininden oluşan bağımsız değişkenler tarafından % 34 oranında açıklanmaktadır ($R^2 = 0,34$, $F= 8,555$, $p< 0,01$). Önem düzeyi fazla yüksek olmamakla birlikte, erkeklerin sesini yükseltme davranışları kadınlara göre daha

fazladır ($B=0,143$, $p<0,10$). Nitel iş güvencesizliği sesini yükseltmeyi olumsuz etkilemektedir ($B=-0,193$, $p<0,05$). Nicel iş güvencesizliği arttıkça ise sesini yükseltme artmaktadır ($B=0,356$, $p<0,01$). Benzer şekilde, iş tatmininin artması da sesini yükseltmeyi olumlu yordamaktadır ($B=0,341$, $p<0,01$).

Kayıtsızlık davranışı içine girme cinsiyet ile nitel ve nicel iş güvencesizliği algısından oluşan bağımsız değişkenler tarafından açıklanmaktadır. Sözkonusu bağımsız değişkenler kayıtsızlığı %28 düzeyinde yordamaktadır ($R^2 = 0,28$, $F= 6,673$, $p< 0,01$). Cinsiyet açısından, anlam düzeyi çok yüksek olmamakla birlikte, erkeklerin kadınlara göre kayıtsızlık içine girme davranışları daha fazladır ($B=0,152$, $p<0,10$). Nitel iş güvencesizliği kayıtsızlığı olumsuz şekilde yordamakta iken ($B=-0,408$, $p<0,01$), nicel iş güvencesizliği artış gösterdikçe kayıtsızlık davranışı da yükselmektedir ($B=0,179$, $p<0,05$).

Son olarak, taşeron işçilerin sadakat düzeyleri nitel iş güvencesizliği ile iş tatmininden oluşan bağımsız değişkenler tarafından % 25 düzeyinde açıklanmaktadır ($R^2 = 0,25$, $F= 5,848$, $p< 0,01$). Taşeron işçilerde nitel iş güvencesizliği algısı artış gösterdikçe sadakat düzeyi düşmektedir ($B=-0,334$, $p<0,01$). İş tatmini ise sadakati arttırmaktadır ($B=0,321$, $p<0,01$).

Taşeron işçilere yönelik tüm modeller hakkında genel bir açıklama yapmak gerekirse, nitel iş güvencesizliğinin en çok kayıtsız kalma üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle, taşeron çalışanlarda işin geleceğe yönelik kazanımlarının düşeceği yönünde bir algıya sahip olmak kayıtsızlık davranışını azaltmaktadır. Nicel iş güvencesizliği ise taşeron çalışanlarda sesini yükseltme üzerinde en fazla etkiye sahiptir. Aynı zamanda işten ayrılma ve kayıtsızlık üzerinde de olumlu etkiye sahiptir. Bu nedenle taşeronlar için H2, nicel iş güvencesizliği için direniş boyutuna daha yakın olmak üzere kısmen doğrulanmıştır. Yani, işini kaybetme korkusu içinde olmak taşeron işçilerin seslerini yükseltmelerini olumlu etkilemektedir. Bir diğer tutum olan iş tatminini genel olarak değerlendirdiğimizde, taşeron işçilerde işinden memnun olma yine en çok seslerini yükseltmelerine neden olmaktadır. Ayrıca sadakatlerinde de olumlu etkisi olduğu için H3 hipotezi taşeronlarda iş tatmini açısından yapıcı boyutuyla doğrulanmıştır.

4. TARTIŞMA

Türkiye’de iş güvencesizliği kamu çalışma ilişkilerinin önemli sorun alanlarından biri haline gelmiştir. Kamunun statü hukukuna dayalı çalışma düzeni, farklı ve çeşitli istihdam biçimleriyle özellikle taşeron işçiliğiyle esnekleştirilmiş ve güvencesizleştirilmiştir. Kamunun neredeyse tüm birimlerinde iş güvencesizliği hem nitel hem nicel boyutuyla yaygınlaşmıştır.

Bir kamu ögesi olan üniversiteler de güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygın olduğu kurumlar arasında yer almaktadır. Bu çalışma ile iş güvencesinin, üniversite çalışanları arasında istihdam biçimleri açısından nasıl farklılaştığı somut olarak ortaya koyulmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi üniversite çalışanlarının bağlı oldukları farklı kanunlar nedeniyle çalışma koşulları birbirinden farklıdır. Bu nedenle üniversite çalışanları, akademik, idari ve taşeron olarak kendi içinde ayrı ayrı ele alınmıştır. Çünkü her bir kategorinin kendine özgü sorun alanları vardır. Bu durum aslında çalışmanın bir kısıtını oluşturmuştur. Bu anlamda, her ne kadar bütün çalışanlar için her zaman genel değerlendirmeler yapmak mümkün olmasa da her bir kategorinin kendi içinde söz konusu olan güvencesiz çalışma biçimleri ortak paydaları olmuştur.

Yapılan araştırma bulgularına göre beklenildiği gibi istihdam şeklinin iş güvencesizliği algısını etkilediği tespit edilmiştir. İlk olarak idari personele ilişkin bulgular ele alındığında, iş güvencesizliği açısından varsayılan bulgulara ulaşıldığı söylenebilir. İdari personel, kendi içinde kadrolu idari personel yani memurlar, “güvenceli” olarak ve sözleşmeli ve geçici personel de “güvencesiz” olarak sınıflandırılmıştır. Buna göre güvenceli pozisyondaki idari personelin daha yüksek nitel iş güvencesizliği, daha düşük nicel iş güvencesizliği ve daha düşük işten ayrılma davranışı sergilediği bulunmuştur (Tablo 29). Çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde de ifade edildiği gibi memurlar istihdam biçimleri bakımından güvencelidirler. Bu nedenle nicel iş güvencesizliği algılarının düşük olmaları tahmin edilebilir bir bulgudur. Memurlar nicel olarak iş güvencesizliği yani işini kaybedeceğine dair bir endişe hissetmemekle birlikte nitel iş güvencesizleri yani işin belirli özelliklerinin kaybedileceği dair endişeleri yüksektir. Bu bulgu da ikinci bölümde ifade edildiği gibi memurluk statüsünün iç işleyişlerinin

esnekleştirilmesiyle ilgilidir. Memur maaşlarının yıllar itibariyle düşme eğilimi içinde olması ve yükselmelerinin YKİ 'nın öngördüğü düzene uygun olarak eğitim, kıdem, sicil, takdir, hizmet içi eğitim ve sınav ilkelerinin harmanlanması ile oluşan bir düzenle ilişkilendirilmesi (Arslan, 2012(b): 499) fakat bu uygulamanın bazı kadrolar için sınav ile bazı kadrolar içinse amirin takdiriyle kadro boşluğuna göre yürütülmesi, memurların kariyerlerine ilişkin endişe duymalarına sebep olmaktadır (Arslan, 2012 (a): 98).

Bu durumu mülakat yapılan Memur H şu şekilde dile getirmektedir:

“Bağlı olduğum yöneticim değiştiğinde beklentiler de değişiyor, ikili ilişkileriniz iyi olmazsa hep siz kötü oluyorsunuz ve performans puanınız daha düşük oluyor, yükselme sınavlarına giriyorsunuz fakat ilgili pozisyonda kadro yok gerekçesiyle hep aynı pozisyonda bekletiliyorsunuz, evet belki işten atılmıyorum bunu bilerek memur oldum. Aslında bu pozisyonda kalarak köreldim, biliyorum ki bu kurumda yükseltilmeyeceğim, yeni üniversitelerden gelen teklifleri değerlendiriyorum”. Bu değerlendirmeler memurların nitel iş güvencesizliğini destekleyen ifadelerdir.

Sözleşmeli Personel G ile yapılan mülakatta ise beklenenin aksi ifadeler tespit edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre sözleşmeli personelin nicel iş güvencesizliği algısı güvenceli memurlara göre daha yüksektir. Bu durum sözleşmeli statü için nesnel bir durumdur. Fakat sözleşmeli olarak çalışan G (sağlık personeli ve hemşire), kendi iş güvencesi ile ilgili şu ifadeleri kullanmıştır:

“İş güvencem ile ilgili bir endişe taşıyorum. Yakında bizi de kadroya geçirirler, hep öyle oluyor, zaten çok yoğun çalışıyorum bunun için endişelenmeye fırsatım olmuyor bile.”

Sözleşmeli Personel G'nin ifadelerinden de anlaşılacağı üzere kendisi nicel ya da nitel iş güvencesizliği hissetmemektedir. Örnekleme oluşturan üniversitenin sözleşmeli personel sayısındaki hareketliliğe bakıldığında bu ifade anlam kazanmaktadır. Ulaşılabilen bulgulara göre, örnekleme oluşturan üniversitenin sözleşmeli personel sayısı şu şekildedir:

Tablo 36: Örnekleme Oluşturan Üniversitenin Sözleşmeli Personel Sayısı

| | |
|--------------|-----|
| Aralık 2013 | 129 |
| Şubat 2014 | 19 |
| Haziran 2014 | 37 |
| Eylül 2014 | 54 |
| Ocak 2015 | 86 |
| Mayıs 2015 | 78 |
| Kasım 2015 | 84 |

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2013, 2014(b), 2014(c), 2014(d), 2015 (a), 2015 (b), 2015(c), 2015(d).

Tablo 36'dan de anlaşılacağı üzere, sözleşmeli personel sayısı aynı yıl içinde bile aylık değişimler göstermektedir. Bu durum sözleşmeli personelin bir yandan kadroya geçirilip sayısının azaltıldığını, bir yandan da zaman zaman artış göstererek devam ettirildiğini göstermektedir. Bu nedenle sözleşmeli G'de olduğu gibi sözleşmeli personel iş güvencesizliği algısı hissetmeyebilmektedir. Bu durum, bütün sözleşmeli personel için genellenemez, çünkü bazen belediyelerde olduğu gibi kurum bazında ya da sağlık personeli özelinde geçişlere imkan sağlanabilmektedir. Kaldı ki bireyin iş güvencesizliği hissetmemesi, sözleşmeli personelin güvencesiz bir çalışma şekli olduğunu ortadan kaldırmamaktadır. Hükümet politikalarına bağlı olarak ve özellikle seçim dönemlerinde sözleşmeli personelin kadroya geçirildiği bilinmektedir. Fakat bir taraftan sözleşmeliler kadroya geçirilirken diğer taraftan sözleşmeli alımlarının devam etmesi birbiriyle çelişmektedir. Bu durum kamu çalışma ilişkilerinin yapısını zedeleyen bir durumdur. Örnekleme oluşturan üniversitede sözleşmeli personel açısından bir hareketlilik olduğu açıktır. Her ne kadar belli dönemlerde sözleşmeli sayısı azalıyor olsa da istikrarsız hareketlilik bile güvencesizlik bulgusudur.

İdari personelin genel olarak, EVLN modeline ilişkin iş davranışları incelendiğinde (güvenceli güvencesiz sınıflandırması yapılmadan) ise nicel iş güvencesizliğinin işten ayrılma davranışını etkilediği bulunmuştur (Tablo 33). Bu bulgu yazındaki diğer araştırmalar ile örtüşmektedir. Bu çalışmalarda iş güvencesizliği algısı ile işten ayrılma eğilimi arasında aynı yönlü bir ilişki tespit edilmiştir (Ashford, vd, 1989: 817, Kinnunen ve Nattti, 1994: 316, Chirumbolo ve

Hellgren, 2003: 233, Hellgren vd, 1999: 190). Ancak yüksek işten ayrılma eğilimi her zaman işten ayrılma ve yüksek işgücü devri ile sonuçlanmamaktadır. İş güvencesizliği nedeniyle işten ayrılma eğilimi, ancak başka iş olanaklarının varlığı halinde yüksek işgücü devrine neden olmaktadır (Aktaran: Çakır, 2007: 134). Güvenceli Memur H,'nin işten ayrılma niyeti olmakla birlikte bu durum ancak diğer kurumun kendisine kadro tayin ettiğinde tam anlamıyla işten ayrılma davranışına dönüşecektir.

İdari personelin EVLN davranışını en çok etkileyen ise hissettikleriyle örtüşür şekilde nitel iş güvencesizliğidir. İdari personelin işin önemli bazı özelliklerinin kaybedilebileceğine dair endişesinin olması her dört davranışı da olumsuz yönde etkilemektedir (Tablo 33). Fakat, nitel iş güvencesizliği algısına sahip olmanın sadakat üzerinde en fazla olumsuz etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Sırasıyla kayıtsızlık, sonra sesini yükseltme ve en son olarak da işten ayrılma davranışı gelmektedir. Bir diğer anlatımla, idari personelin işinin özelliklerine dair olumlu bir beklentiye sahip olmaması durumunda en fazla sadakat davranışları olumsuz olarak etkilenmektedir. Bu bulgu, yazında genel olarak kabul gören ve Sverke ve Goslinga (2003)'nin çalışmasında da İtalya ve Hollanda gibi bazı ülkelerde de doğrulanmış olan, iş güvencesizliğinin çalışanların örgüte olan sadakatini azalttığı görüşü ile paraleldir (Sverke ve Goslinga, 2003: 257-259).

Nitel iş güvencesizliğine dair yorumlar yapan Memur H, her geçen gün sadakatini azaldığını şu cümleler ile ifade etmektedir:

“İşe ilk başladığımda çok hevesliydim, o zamanki yöneticilerimden takdir görüyordum üstelik, daha küçük bir kurumduk, öğrenci azdı, personel azdı, sonra yavaş yavaş büyüdü kurum, idari ve akademik yöneticiler değiştikçe pek çok şey değişmeye başladı, artık kuruma bağlı hissetmiyorum kendimi, sadakat de duymuyorum”.

Aslında Memur H'nin buradaki vurgusu örgütsel bağlılığının azaldığına ilişkindir. Yazında sadakatın örgütsel bağlılık ölçekleri ile ölçüldüğü görülmektedir. Fakat bu çalışmada sadakat sadece örgütsel bağlılık ile ilişkilendirilmemiştir.

İdari personelin davranışlarında etkili olan iş tatmini değişkeni incelendiğinde ise yüksek iş tatmininin en çok sesini yükseltme davranışını olumlu şekilde etkilediği anlaşılmaktadır (Tablo 33). Ayrıca idari personel için yüksek iş tatmini kayıtsızlığın azalmasına ve sadakatin artmasına sebep olmaktadır. Bu bulgu, Farrell ve Rusbult (1992)'in, "iş tatmini yüksek olan çalışanların, sesini yükseltme ya da sadakat gibi yapıcı tepkiler gösterdiği" bulgusunu desteklemektedir (Farrell ve Rusbult, 1992: 212). Gerçekten, nesnel koşullar içinde zaten nicel olarak iş güvencesizliği içinde olmayan idari personel özelinde memurlar, rahatlıkla sesini yükseltme içinde olabilirler. Çünkü memurlar için olumsuz bir durum söz konusu olduğunda sesini çıkararak bir tepki vermelerinin yaptırımı en fazla başka bir kurumda ya da birimde görevlendirilmek olabilir. Bu nedenle iş tatmini yüksek olan bir idari personelin sesini yükseltmesi ve buna bağlı olarak sadakat göstermesi beklenir bir davranıştır.

Özetle idari personel için nitel iş güvencesizliğinin daha belirleyici olduğu söylenebilir. Ayrıca akademik personel ve taşeronlarla karşılaştırıldığında idari personel, nitel iş güvencesizliği algısı en yüksek olan gruptur. Bu bağlamda gösterilen davranışların ise en çok sadakat ve kayıtsızlık olduğu bulunmuştur. Bu nedenle idari personelin nitel iş güvencesizliği karşısındaki davranışlarının "uyum" şeklinde olduğu ortaya çıkmıştır.

Akademik personelin kendi içindeki dağılımında ilk olarak güvenceli (Profesör, Doçent ve Yardımcı Doçent kadroları), yarı güvenceli (Öğretim Görevlisi, Okutman, 33/a kadrosu Araştırma Görevlisi ve 35. Madde ile görevlendirilen Araştırma Görevlisi ve ÖYP kadrosundaki Araştırma Görevlisi) ve güvencesiz olarak (50 D kadrosundaki Araştırma Görevlileri) üçlü bir sınıflandırma yapılmıştır (Grafik 2). Bu ayrıma göre akademik personel içinde görece daha güvencesiz olan 50/d'l araştırma görevlilerinin nicel iş güvencesizliği algısı, güvenceli ve yarı güvenceli kadroda bulunan öğretim üye ve elemanlarına göre daha yüksektir. Bu bulgu yazındaki araştırmalarla aynı yöndedir. Yazında, esnek yani daha güvencesiz istihdam şekline sahip olan bireylerin kalıcı yani daha güvenceli istihdam şekline sahip olanlara göre daha fazla iş güvencesizliği algısına sahip olduğu ileri sürülmektedir (Kinnunen ve Natti, 1994: 309-311; Hesselink ve Van Vuuren, 1999: 290; Parker vd, 2002: 712-713; De Cuyper vd, 2014:578). Ayrıca beyaz yakalı ve daha eğitilmiş olanların günümüz şartlarında daha stresli olduğu çünkü günümüzde

çalışma hayatında esneklik hakim olduğu için onların da tıpkı mavi yakalılar gibi iş güvencesizliği karşısında savunmasız olduğunu ileri süren çalışmalar vardır (Sverke vd, 2002: 247-248).

Yapılan mülakatlarda da bu bulguları destekleyen ifadeler söz konusu olmuştur. Akademik personel açısından yapılan mülakatlar değerlendirildiğinde, kendisiyle mülakat yapılan ve benzer ifadeleri kullanan 9 araştırma görevlisi için 50/d kadrosunda çalışmak bir güvencesiz çalışma durumudur. Örneğin:

“Elbette ki güvencesiz çalışıyorum. Güvenceli olan 33/a kadrosu ile çalışmak istiyorum. 50/d, akademi içinde en alt pozisyonda. Burslu öğrenci olarak görüldüğümüz için kendimi “değersiz”, “önemsiz” hissediyorum (50/d’li Araştırma görevlisi, I Kişisi).

“Kaçınılmaz sonuca adım adım gidiyoruz, bizi bekleyen sonu biliyoruz ve sıra bize gelecek diye bekliyoruz. Başarımız ile cezalandırıyoruz, doktoramı bitiyorum, ilişğim kesiliyor” (50/d’li Araştırma görevlisi, L Kişisi).

Güvenceli kadroda olan Doçent B kişisi ile yapılan mülakat da ise bulguları destekleyici şekilde hem nicel hem de iş güvencesizliği algısının düşüklüğünü ifade eden yorumlar söz konusu olmuştur:

“Her iki anlamda da iş güvencesizliği hissetmiyorum, kadromu aldım, 5 yıllık süreyi doldurduğumda da profesörlüğümü de alırım. Zaten akademide öğretim üyeleri için bir sıkıntı olduğunu düşünmüyorum.”

Yardımcı Doçent A kişisi ise:

“Evet şu anda nispeten daha az iş güvencesizliği hissediyorum fakat bütünüyle yok diyemem. Ben araştırma görevlisi iken 50/d ile çalışıyordum ve o zamanda yaşadığım duygular şu anki pozisyonumla karşılaştırılmaz bile. Evet şimdide yaptığım akademik çalışmaların puanına göre 2 yıllığına yeniden atanıyorum, bu kurumda sözleşmesi yenilenmeyen bir yardımcı doçent duymadım, o nedenle asgari standartları sağladığınızda ve bir kez bu kadroyu almayı başardığınızda sözleşmeniz yenilenmeye devam ediyor. O nedenle aslında artık iş güvencesizliği hissediyorum diyemem”.

Kısaca görece daha güvencesiz 50/d'li araştırma görevlilerinin nicel iş güvencesizlik algıları daha yüksektir. Nitel iş güvencesizliği açısından da, güvenceli pozisyonda olan öğretim üyelerinin nitel iş güvencesizlik algıları bu iki gruptan anlamlı düzeyde daha düşüktür. Yani, işin bazı özelliklerinin kaybedebileceğine dair algı, güvenceli pozisyonda olan öğretim üyelerinde yarı güvenceli ve güvencesiz akademik pozisyonlarda olanlara göre daha azdır. Fakat aynı zamanda nitel iş güvencesizliği açısından güvencesiz ve yarı güvencesiz konumda olanların algısı birbirine oldukça yakındır. Bunun sebebinin yarı güvenceli pozisyonda sayılan 33/a maddesine göre istihdam edilen (ÖYP ve 35. madde ile görevlendirilenler dahil olmak üzere) araştırma görevlilerinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Çünkü 33/a kadrosuyla istihdam edilen araştırma görevlilerinin nicel olarak iş güvencesizliği algıları 50/d'li araştırma görevlilerine göre daha düşük olsa da, 50/d'liler gibi öğretim elemanı sıfatı taşıdıkları için işin yürütümünde onlarla aynı sıkıntıları yaşamaktadırlar.

Yapılan grup mülakatında ÖYP'li araştırma görevlisi O Kişisi bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Hukuki olarak iş güvencenizin olması onun fiili uygulamasında aynı şey olduğu anlamına gelmiyor. Bizler aslında bütün araştırma görevlileri için aynı şey geçerli, güvenceli ya da güvencesiz, akademik çalışmalarımız ve alacağımız doktor ünvanı hocalarımızın takdiriyle şekillendiği için kendiliğinden bir biat kültürü yaratılıyor. Bir gün sorun yaşadığın bir hocan jürinde canını yakabiliyor. Bu nedenle aslında nitel nicel iş güvencesizliği ayrımı yapmanız çok anlamlı olmuş, güvenceli olsak da nitel iş güvencesizliğini yaşadığımızı düşünüyorum”.

35. Madde ile bu kuruma gelmiş araştırma görevlisi N Kişisi bu yorumu destekleyerek şu ifadeyi kullanıyor:

“Ne fark eder ki 33'lü ya da 50/d'li olmak, hepimiz idari işler yapıyoruz çoğunlukla. Yapmayalım demiyorum ama bazı hocalarımız bizi sekreter gibi çalıştırıyor, bir müddet sonra biz de bu fikre alışıyoruz. Hepsi için aynı şeyi söyleyemem fakat bazı bölümlerde araştırma görevlileri sadece sekreterlik yapıyor.”

Bazı araştırma görevlileri ise 50/d'li oldukları için idari personelin bile kendilerine farklı davrandığını dillendiriyor:

“Bir gün bölüm sekreterimizin ÖYP ile yeni gelmiş bir arkadaşa 'hocam' diye hitap ettiğini ve ona oldukça saygılı davrandığına tanık oldum, bana ise 6 ay sonra buradan ayrılacak bugün var yarın yok misali ne hocam ne de bir saygı belirtisi ” (50/d'li araştırma görevlisi İ Kişisi).

Bir başka 50/d'li araştırma görevlisi L Kişisi ise bunu bölüm başkanlarının yaptığını ve diğer araştırma görevlilerinden kendilerine daha çok görev verildiğini şu cümlelerle ifade ediyor:

“Bizim bölümde eskiden biz 50/d'li araştırma görevlileri daha çok iş yapıyorduk. Çünkü bölüm başkanımız 33'lü araştırma görevlilerine iş verdiğinde onlar rahatsızlıkla bu bizim işimiz değil derken biz böyle bir cümle kuramıyorduk ve idari işlerin çoğunu biz yapıyorduk, sonrasında gezi olayları sonrasında greve katıldığımız için bölüm başkanımız ile ters düştük ve fakültedeki görevimiz sonlandırıldı, enstitüde görevlendirildik, diğer 33'lü araştırma görevlileri bölümdeki görevlerine devam ettiler. Kısaca 50/d'liler üstündeki baskı diğerlerine göre daha fazla, çünkü idare kılıfına uydurarak bizim üstümüzden istediğini yapabiliyor.”

Akademik personel kendi içinde öğretim üyesi ve araştırma görevlisi olarak iki farklı kategoride ele alındığında, araştırma görevlilerinin öğretim üyelerine göre işten ayrılma davranışının daha yüksek, sesini yükseltme davranışının ise daha düşük olduğu bulunmuştur (Tablo 34). Araştırma görevlilerinin akademi içinde hiyerarşik olarak en altta olduğu düşünüldüğünde, öğretim üyelerine göre karşılaşacakları herhangi bir olumsuz durumda daha az ses çıkarmaları normal karşılanmalıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi grup mülakatında ÖYP'li O Kişisi bu durumu "biat kültürü" olarak ifade etmiş araştırma görevlilerinin buna bağlı olarak uyumlaştırıldığı vurgusunu yapmıştır. Bu durum araştırma görevlilerinin öğretim üyelerine göre daha az ses çıkararak tepki vermelerini açıklamaktadır.

Akademik personel bir bütün olarak ele alındığında, iş güvencesizliğinin ne nicel ne nitel boyutta iş davranışlarının hiç birisinde etkisi olmadığı görülmüştür (Tablo 32). Aslında nitel iş güvencesizliğinin işten ayrılma davranışında etkisi olsa

da çok azdır, bu nedenle bu durum göz ardı edilerek, böyle bir genelleme yapmak yanıltıcı olmayacaktır. Bu bağlamda akademik personel açısından iş güvencesizliğinin EVLN tepkilerinden hiç birine yol açmaması yazındaki iş güvencesizliği ile EVLN ilişkisi kuran Sverke ve Hellgren (2001), Sverke ve Goslinga (2003), Davis-Blake vd (2003) ve Berntson vd. (2010), King (2002) gibi diğer çalışmalar ile benzerlik göstermemektedir. Nitekim söz konusu çalışmaların kullandıkları belirleyici aracı değişkenleri ve örneklemeleri birbirinden farklıdır. Bu nedenle her bir çalışmanın kendine özgü bulguları vardır, bu bulgular birinci bölümde ele alındığı için tekrarlanmayacaktır.

Akademik personel açısından iş güvencesizliğinin herhangi bir iş davranışına etkisinin olmaması akademik personelin kendi içindeki öğretim üyesi, öğretim elemanı gibi farklı statüler ya da öğretim elemanlarının kendi içindeki farklı statülerinden kaynaklanan çoklu yapısı olabilir. Akademik personelin yapısı kendi içindeki dağılım açısından idari ve personele göre daha karışıktır. Akademik personel içinde en üst statü olan profesörlük kadrosundan uzman kadrosuna kadar uzanan on farklı kategori vardır. Akademik personelin bu çoklu yapıyı yorumlamalarının da farklılaşabileceği düşünüldüğünde durum daha karışık hale gelmektedir. Örneğin 33/a'lı araştırma görevlilerinden biri kendini güvencesiz hissederken bir diğeri güvencesiz hissetmemektedir. Ya da iş davranışı açısından iş güvencesizliği hisseden iki 50/d'li araştırma görevlisinden biri sadakat davranışı göstererek iş güvencesizliğini yenmeye çalışırken bir diğeri de ses çıkararak aktif bir tutum sergileyeceğini ifade edebilmektedir. Kısaca iş güvencesizliği algısı 50/d'li araştırma görevlilerinin nicel iş güvencesizliği hariç farklı yorumlanabilmektedir, buna bağlı olarak da iş davranışları farklılaşabilmektedir. Ayrıca akademik personelin iş güvencesizliği algısının iş davranışlarına etkisinin olmaması, çalışmanın bir kısıtı olarak örneklem içinde akademik personelin her bir kategorisi için eşit veriler elde edilememesinden de kaynaklanmış olabilir. Her bir pozisyon için eşit dağılım olmadığından, her bir sınıflandırma için ayrı ayrı iş güvencesizliğine bağlı olarak iş davranışlarına bakarak karşılaştırma yapmak anlamlı ve mümkün olmamıştır.

Akademik personel içinde iş güvencesizliği boyutunun iş davranışlarına etkisinin olmamasının yapılan mülakatlarla birlikte düşünüldüğünde anlam kazandığı söylenebilir. Yapılan mülakatlarda akademik personelin eğitim düzeyine bağlı olarak

idari personel ve taşerondan farklı özelliklerinin olduğu, bu nedenle iş güvencesizliğindeki tepkilerinin farklı olduğu ve tek tip olmadığı tespit edilmiştir. Mülakatlardan elde edilen izlenimlere göre bunun sebeplerinden biri akademik personelin istihdam edilebilirliğinin idari ve taşeronlara göre daha yüksek olması, kişilik özelliklerinin iş davranışlarında daha belirleyici olması, tecrübelerinden kaynaklanan öznellikleri ve buna bağlı olarak mesleği yorumlama farklılıklarıdır.

İdari personel ve taşerona göre vasıf düzeyi ve istihdam edilebilirliği daha yüksek olan akademik personel, iş güvencesizliği ile daha kolay baş edebilmektedir. Örneğin Yardımcı Doçent A Kişisi şu şekilde ifade etmektedir:

“Bu üniversitede ileride sorun yaşadığımda belki bir süre yer bulmakta zorlanabilirim fakat bir sürü yeni üniversite açıldı nasıl olsa bir yer bulurum. Araştırma görevlisi pek çok arkadaşım daha doğu da olmakla birlikte buradan daha iyi koşullarda yer buldu kendine. O yüzden aynı koşullarda olmasa da aynı işi yapmaya başka bir kurumda yapmaya devam edebilirim”.

İş güvencesi açısından akademik personel içinde aynı kategoride ya da aynı pozisyonlarda olan iki kişinin bile benzer cevaplar vermemesi iş davranışı açısından akademik personeli çetrefilli bir hale sokmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde bağlı olduğu pozisyon gibi benzer nesnel koşullar söz konusu olduğunda idari ve taşeronların iş güvencesizliği karşısında iş davranışına bağlı olarak benzer eğilimlerinin olduğu söylenebilir, fakat akademik personel için bu bulgu her zaman doğrulanamamaktadır.

Örneğin ÖYP statüsündeki iki araştırma görevlisinden biri iş güvencesizliği karşısında pasif ve yapıcı bir davranış olan sadakat davranışının kendisi için uygun olduğunu söylerken bir diğeri de aktif ses çıkarma davranışının daha uygun olduğunu dile getirmektedir. Bunu da mesleğin bir özelliği olduğunu şöyle dile getirmektedir:

“Akademisyen doğası gereği sizin ayrımınızla aktif davranışlar göstermelidir. Özellikle sesini çıkarabilmeli ki üniversite içindeki diğer pozisyonlar açısından pozisyonun ağırlığını ortaya koyabilsin” (O Kişisi).

Farklı şekilde 50/d’li araştırma görevlilerinden I kişisi, akademik yaşantısı içinde daha çok ses yükseltme davranışına yatkın olduğunu ancak iş güvencesizliği açısından sadakat gösterebileceğini şöyle ifade etmektedir:

“Şu anda doktoramın bitmesine daha zaman var, bu zaman zarfında ben elimden geleni yapıp sabrederek, örgütüme ve işime bağlılığımı devam ettirerek çalışmalarımı yaptığımda kadro alabileceğimi düşünüyorum, o yüzden iş güvencesizliği açısından sadakat davranışı benim için daha uygun.” Bu ifade aynı zamanda yazındaki güvencesiz çalışanların örgütü terk etmeyi kesin olarak düşünmediğini ancak bunun yerine örgüt içinde daha güvenceli bir pozisyon arayacaklarını iddia eden bir araştırmanın bulgusunu desteklemektedir (Sverke and Hellgren, 2001: 178)

50’ d’li araştırma görevlileri iş davranışları açısından genel olarak değerlendirildiğinde doktora sürelerinin ilk yıllarıyla son yıllarındaki davranışlarının ve tutumlarının farklılaştıkları görülmüştür. Örneğin 50/d’li İ ve J Kişileri iş güvencesizliği karşısında ilk önce ses yükseltme davranışını sergilediklerini daha sonra tepkilerinin kayıtsızlık davranışına dönüştüğünü ifade etmişlerdir. Yine 50/d’li K ve L Kişileri ise iş güvencesizliği karşısında ilk önce sadakat göstererek mücadele etme yolunu tercih ettiklerini daha sonra bu durumun kayıtsızlığa dönüştüğünü ifade etmişlerdir. Yıllar içinde ve kişilere göre farklılık gösterse de 50/d’li araştırma görevlileri için ortaya çıkan ortak bulgu, doktora süresinin son aşamasında bunun herkes için kayıtsızlığa dönüşmesidir.

Akademik personel bir bütün olarak değerlendirildiğinde akademik personelin iş davranışlarının sadece iş güvencesizliği açısından açıklanamayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi akademik personel için mülakatlarda nicel verilerle benzer bulgulara rastlanmış, iş güvencesizliği açısından tek tip bir iş davranışın sergilenmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle akademik personelin iş davranışlarında iş güvencesizliğinin etkili olmaması, davranışlarının belirlenmesinde sadece iş güvencesi ile hareket etmediklerini ortaya koymaktadır. Gerçekten yapılan mülakatlar değerlendirildiğinde akademisyenlerin kendilerini ortaya koyuş biçimleri ve tepkilerinin oldukça değişken olduğu ve bunda ideolojilerinden, mesleği yorumlama biçimlerine kadar pek çok faktörün rol oynayabileceği tespit edilmiştir.

Her ne kadar akademik personelin iş davranışlarında iş güvencesizliği etkili olmasa da olası dört davranışı yordayan asıl tutumun iş tatmini olduğu ortaya çıkmıştır. Fakat iş güvencesizliğinin de aslında iş tatmini/tatminsizliği yaratan etkenlerden biri olduğu da göz ardı edilmemelidir.

Bu bağlamda bütün akademik personelin iş tatmini arttıkça, işten ayrılma ve kayıtsızlık tepkilerinin azaldığı, sesini yükselme ve sadakat davranışlarının arttığı tespit edilmiştir (Tablo 34). İş tatminin sağlanması durumunda bu tepkilerden en çok etkilenen ise kayıtsızlıktır. İş tatmini bağlamında akademik personelin uyum da direniş şeklindeki ayrıma değil, yapıcı ve yıkıcı ayrımına uygun düştüğü görülmüştür. Yani akademik personelin iş tatmini arttıkça daha çok sesini yükselttiği ve daha çok sadakat gösterdiği yapıcı boyutunun olduğu ortaya çıkmıştır. Bu bulgu yazındaki iş tatmini ile EVLN ilişkisi kuran Farrell ve Rusbult (1992), Hsiung ve Lin (2009), Withey ve Cooper (1989)'ın bulguları ile aynı yöndedir. Farrell ve Rusbult (1992) bu çalışmanın akademik personel örneğinde olduğu gibi, iş tatmini yüksek olan çalışanların, sesini yükseltme ya da sadakat gibi yapıcı tepkiler gösterdiği, iş tatmini düşük çalışanların ise işten ayrılma ya da kayıtsızlık gibi yıkıcı davranışları tercih ettiğini bulmuştur (Farrell ve Rusbult, 1992: 212). Benzer şekilde Hsiung ve Lin (2009) da yüksek iş tatmininin kayıtsızlık ve işten ayrılma tepkilerinin tercih edilme olasılığını arttırdığını bulunmuşlardır (Hsiung ve Lin, 2009: 32). Withey ve Cooper (1989)'da benzer şekilde yüksek iş tatminin sesini yükseltme tepkisini yordadığını belirtmişlerdir (Withey ve Cooper, 1989: 530-531).

Akademik personelin iş tatmini sonucunda gösterdiği sesini yükseltme ve sadakat davranışı akademi için anlamlıdır. İş tatmini artan akademik personel daha çok bağlılık ve sadakat gösterecek ve buna bağlı olarak daha çok sesini yükseltecektir. Ya da iş tatmini artan akademik personelin hem işten ayrılma davranışı hem de kayıtsızlığı azalacaktır. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi akademisyenlerin mesleğin kendisine dair algıları olumlu yöndedir. Bu bağlamda iş tatmini gibi olumlu bir algı söz konusu olduğunda davranış açısından daha olumlu olan yapıcı iş davranışlarına yönelmesi doğaldır.

Çalışmanın bulgularına göre akademik personel aynı zamanda idari personele ve taşeronlara göre iş tatmini en yüksek olan gruptur. Akademik personelin, eğitim,

gelir, esnek çalışma saatleri ve toplum gözündeki nispeten saygın pozisyonları gibi mesleğe dair avantajlı konularından dolayı idari personel ve taşeronlara göre iş tatmininin yüksek olması anlaşılabilir bir bulgudur.

Yapılan mülakatlarda iş güvencesizliği algısının yüksek olduğunu dile getirenler de dahil olmak üzere bütün akademisyenlerde iş tatmininin olduğu görülmüştür. Sadece iş tatminlerini etkileyen mesleki faktörler farklıdır. Örneğin 50/d’li I Kişisi,

“İş güvencem olmasa da mesleğimi çok seviyorum. Bu kurumdan ayrılısam da başka bir yerde kadro bulmam zaman alsa da bu meslekten başka bir şey yapamam” diyerek iş güvencesizliği sonucunda işten ayrılmayı örgüt bazında düşünebileceğini ancak meslekten ayrılmayı düşünmediğini ortaya koymaktadır. Bu durumun, yaptığı meslekten duyduğu iş tatminiyle ilgili olduğu düşünülmektedir.

Bir başka 50/d’li J ve L araştırma görevlileri, 33/a’lı N, O ve Ö araştırma görevlileri ise iş tatminlerinin, derse girdiklerinde öğrenciyle akademik anlamda temas halinde olduklarında arttığını dile getirmişlerdir. Bir başka 33/a’lı M araştırma görevli ise iş tatmininin esnek çalışma saatlerinden kaynaklandığını ifade etmiştir. Yardımcı Doçent A ve Doçent B Kişileri de toplum içindeki saygınlığından dolayı mesleki tatminlerinin olduklarını dile getirmişlerdir.

Akademik personel için bir başka anlamlı bulgu, sendikalı olup olmama durumlarına göre tespit edilmiştir (Grafik 5). Buna göre sendika üyesi akademik personelin ses çıkarma davranışı sendika üyesi olmayanlara göre daha yüksektir. Bu bulgu yazında olması beklenen bir bulgudur. Çünkü yazında ses yükseltme davranışı daha öncede belirtildiği gibi çalışanların bir sendika aracılığıyla ihtiyaçlarını ve isteklerini dile getirmek şeklinde ortaya koyulabilmektedir (Vangel, 2011: 5 ve Sverke and Hellgren, 2001: 170). Bu bağlamda sendika üyesi olan akademisyenlerin daha çok ses çıkarak tepkilerini ortaya koydukları anlaşılmaktadır. Bu bulgu ses yükseltme davranışının politik bir tepki olmasıyla (Sverke and Hellgren,2001: 170) da ilişkilendirilebilir. Çünkü akademisyenler sendika bilinci yüksek bir gruptur ve politik duruşlarını sendikalara üye olma aracılığıyla da dile getirebilmektedirler. Bu nedenle sendika üyesi akademisyenlerin daha çok ses çıkarmak suretiyle tepki vermesi aynı zamanda sendikalı olmanın doğasındandır.

Ayrıca sendikalı olsun ya da olmasın idari ve taşeronlara göre akademik personelin ses çıkarma davranışının daha fazla olduğu bulunmuştur (Tablo 28). Bunun sebebi, akademik personelin diğerlerine göre pozisyonlarının hiyerarşik olarak daha üst seviyede olmasından kendilerini daha rahat ifade edebilmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Akademik personelin idari personele ve taşeronlara göre daha yüksek ortalamaya sahip olduğu bir başka iş davranışı ise işten ayrılmadır (Tablo 28). Bu bulgu yazındaki yüksek niteliklere sahip çalışanların bir memnuniyetsizlik durumunda örgütten ilk olarak ayrılacak grup olduğunu ileri süren çalışmaları desteklemektedir (Sverke vd, 2002:246;Ashford vd, 1989: 807). Aynı şekilde bu bulgu Berston vd (2010)'nin yaptığı çalışmada istihdam edilebilirlik derecesi yüksek olan çalışanların işten ayrılma niyetinin daha yüksek olduğu sonucuyla da örtüşmektedir (Berntson vd, 2010:224). Çünkü akademik personel istihdam edilebilirlik derecesi yüksek olan bir gruptur. Çalışma hayatı içinde akademisyenler gibi özellikle mevcut iş seçenekleri bulunan bireyler sorunları çözmek için girişimde bulunmak yerine işlerinden ayrılmayı tercih edebilmektedirler (Sverke and Hellgren,2001: 170).

Akademik personel açısından genel bir değerlendirme yapıldığında akademik personelin iş güvencesizliği algısının nesnel çalışma koşullarına uygun olarak şekillendiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda nicel iş güvencesizliğini en çok hissedenler 50/d'li araştırma görevlileri, nitel iş güvencesizliğini daha çok hissedenler ise yine 50/d'nin de içinde bulunduğu öğretim elemanları sınıfıdır. Araştırma modeli bağlamında iş güvencesizliğinin akademik personelin iş davranışlarını etkilemediği bulunmuştur. Ancak iş tatmini akademik personelin iş davranışlarını yordamakta ve bu uyum ya da direniş ayrımına göre değil yapıcı ve yıkıcı ayrımına uygun olmaktadır. Buna göre akademisyenlerin iş tatmini yapıcı davranışlar olarak ortaya koyduğumuz sadakat ve ses yükseltme davranışını olumlu, işten ayrılma ve kayıtsızlık gibi yıkıcı davranışları olumsuz etkilemektedir. Yine beklenildiği gibi sendikalı akademisyenlerin en çok sesini yükseltme davranışını gösterdiği, akademisyenlerin sesini yükseltme, işten ayrılma davranışlarının ve iş tatminlerinin idari personele ve taşeronlara göre daha yüksek olduğu bulunmuştur.

Örnekleme içinde iş güvencesi açısından kendi içinde daha homojen olan grup ise taşeron çalışanlarıdır. Çünkü taşeronların bütünü akademik ve idari personel gibi kendi içinde güvenceli ya da güvencesiz olarak ayrışmamakta, bir taşeron bağlı olarak çalışmanın kendisi bütünüyle her anlamda güvencesizliği oluşturmaktadır. Fakat örnekleme oluşturan kamu üniversitesinde farklı ihalelerle çalıştırılan taşeron istihdamı vardır. İkinci bölümde belirtildiği gibi, 2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanunla sağlık personelinin gördüğü hizmetlerin de hizmet alımı yöntemi ile karşılanması mümkün hale gelmiştir. Buna bağlı olarak da örnekleme oluşturan üniversitede taşeron firmaya bağlı temizlik ve güvenlik ihalesiyle çalışanlar olduğu gibi, asıl işin yürütümünde de taşeron firmaya bağlı olarak çalışan sağlık personeli vardır.

Tablo 37: Örnekleme Oluşturan Üniversitenin Araştırma Hastanesindeki Taşeron Sayısı

| Veri Hazırlama İhalesiyle Çalışanlar | | |
|---|----------------------|------------|
| | Acil Tıp Teknisyeni | 2 |
| | Biyolog | 10 |
| | Laborant | 13 |
| | Hemşire | 1 |
| | Veteriner Tek. | 1 |
| | İş Uğraş Terapisti | 1 |
| | Sekreter | 119 |
| | Memur | 39 |
| | Tekniker | 31 |
| | Teknisyen | 7 |
| | Teknisyen Yardımcısı | 12 |
| | Ekg Teknisyeni | 9 |
| | Terzi | 1 |
| | Şoför | 6 |
| Temizlik İhalesiyle Çalışan | | |
| | Temizlik Yapan | 419 |
| | Bürolarda Çalışan | 13 |
| Güvenlik İhalesiyle Çalışan | | |
| | Güvenlik Personeli | 65 |
| Mutfakta Çalışan | | |
| | Mutfak Personeli | 62 |
| Toplam | | 811 |

Tablo 37’de görüldüğü gibi sağlık hizmetlerinin kendisinde de hizmet alımı yoluyla taşeron firmaya bağlı 252 çalışan veri hazırlama ihalesiyle istihdam

edilmektedir. Bu durum ikinci bölümde belirtilen sağlık hizmetleri özelinde kamu hizmetlerinin esnekleştiğini ve piyasalaştığını gösteren somut bir örnektir.

Örnekleme oluşturan üniversite çalışanları içinde nicel iş güvencesizliği algısı en fazla taşeron çalışanlarda gerçekleşmiştir (Tablo 28). Bunun sebebi, nesnel anlamda gelir, eğitim, çalışma şartları ve işin devamlılığı açısından en güvencesiz olan grubun taşerona bağlı olarak çalışanlar olmasındandır. Çalışmamızda ortaya çıkan bu bulgunun, kısmi süreli ya da geçici iş ilişkisi gibi esnek yani daha güvencesiz istihdam şekline sahip olan bireylerin kalıcı yani daha güvenceli istihdam şekline sahip olanlara göre daha fazla iş güvencesizliği algısına sahip olduğunu ileri süren bazı çalışmalarla tutarlı olduğu görülmüştür (Kinnunen ve Natti, 1994: 309-311; Hesselink ve Van Vuuren, 1999: 290; Parker vd, 2002: 712-713; De Cuyper vd, 2014: 578).

Nicel iş güvencesizliği en fazla taşeronlarda görülmüş olmakla birlikte, taşeronların nitel iş güvencesizliğine ilişkin algıları da vardır. Yapılan mülakatlarda hem nitel hem nicel iş güvencesizliğinin olduğunu dile getirenler olmuştur. Örneğin, taşerona bağlı olarak çalışan C Kişisi nicel ve nitel iş güvencesizliğine ilişkin şu ifadeleri kullanmıştır:

“İşten çıkarılma riskim var. Her yıl firma değişiyor, firmanın adı var kendi yok. Konuşabileceğimiz bir sorumlu yok, rektörlükten bir görevli var, bordro bile alamıyoruz, çalışma düzenimize karışmıyorlar ama yaşadığımız sorunları kendimiz çözmeye çalışıyoruz çözebildiğimiz kadar tabi. Çalışma şartlarımızda hiçbir iyileşme olmuyor, her geçen gün daha kötü oluyor.”

Güvenlikten sorumlu taşerona bağlı D Kişisi ise *“hiçbir anlamda güvencem yok”* ifadesini kullanarak iş güvencesizliğinin psikolojik yönüne vurgu yaparak şöyle bir tanımlama yapmıştır:

“İş güvencesizliği özgüveni elden alan, kişiyi sindiren, olumsuz bir durumdur.”

Taşerona bağlı olarak çalışanların sendika üyesi olup olmalarına göre nicel ve nitel iş güvencesizliği algılarına bakıldığında sendikalı taşeron işçilerin sendikalı

olmayanlara göre daha yüksek düzeyde nicel iş güvencesizliği algısının olduğu görülmüştür (Tablo 32).

Taşeronu bağı olarak çalışan ve mülakat yapılan herkes nitel iş güvencesizliğine ilişkin ifadeler kullanmıştır fakat özellikle Tablo 35'te görüldüğü gibi veri hazırlama ihalesi adı altında asıl iş olarak sağlık hizmetlerini yerine getirenler, nicel iş güvencesizliği hissetmediklerini dile getirmişlerdir. Bunlardan bir EKG teknisyeni F kişisi bunu şöyle ifade etmektedir:

“Firma değişse bile benim mesleğim var beni işten çıkarmazlar, çıkarsalar bile rahatlıkla iş bulurum, o yüzden işten çıkarılacağıma dair bir kaygı duymuyorum, ancak işin işleyişinde sıkıntılarımız yok değil, oldukça fazla çalışıyoruz, bu yönde kaygılarım var.”

Görüldüğü üzere uzmanlık gerektiren bir işi yapıyor olmak taşeronu bağı olarak çalışsa da EKG uzmanında nicel olarak bir iş güvencesizliği yaratmamaktadır. Bu durum, diğer taşeronu bağı olarak çalışanlara göre kendisini uzmanlığı nedeniyle daha fazla istihdam edilebilir görmesinden kaynaklanmaktadır.

Aynı şekilde sekreter E kişisi de: *“Taşeronu bağı olarak çalışıyorum fakat beş yıldır buradayım firmalar değişiyor fakat çok ciddi bir sıkıntı olmadığı sürece bizler çalışmaya devam ediyoruz, işten çıkarılma endişem yok”* ifadesini kullanmıştır.

Bu ifadeler, nicel iş güvencesizliğinin taşeronu bağı olarak çalışanların kendi içlerinde nispeten daha vasıfsız olarak çalışanlarda daha fazla hissedildiğini ortaya koymaktadır. Çünkü taşeronu bağı olarak çalışan EKG uzmanı ve idari işler ile uğraşan kişiler nicel olarak iş güvencesizliği hissetmeseler de taşeronu bağı olarak çalışan temizlik ve güvenlik görevlileri işten çıkarılma kaygısı duyduklarını dile getirmişlerdir.

Akademik ve idari personelin aksine taşeronu bağı olarak çalışanlarda nicel iş güvencesizliğinin iş davranışlarını yordadığı görülmüştür (Tablo 33). Taşeron olarak çalışanlarda nicel iş güvencesizliği işten ayrılma, sesini yükseltme ve kayıtsızlık davranışlarını olumlu yönde etkilemiştir. Nicel iş güvencesizliği algısı en çok sesini yükseltme davranışı üzerinde etkili olmuştur, fakat sadakat üzerinde bir etkisi

olmamıştır. Bu bulgu Sverke ve Hellgren (2001)'nin çalışması ile tutarlıdır. Söz konusu çalışma da iş güvencesizliği algısının esas olarak “işten ayrılma” ve “sesini yükseltme” boyutlarındaki başa çıkma stratejileri ile ilişkili olduğunu, ancak sadakat tepkileri ile ilişkili olmadığını göstermiştir (Sverke ve Hellgren, 2001: 178). Sverke ve Hellgren (2001)'nin çalışmasında kayıtsızlık davranışı ele alınmadığı ve sadece EVL açısından değerlendirme yapıldığı için kayıtsızlık davranışı dikkate alınmayarak bu çalışmanın bulguları ile aynı yönde olduğu söylenebilir.

Taşeronla bağlı olarak çalışanların nicel iş güvencesizliğinin en çok sendikalı olanlarda görüldüğü bulgusu ve nicel iş güvencesizliğinin en çok ses yükseltme davranışını olumlu yönde yordadığı bulgusu ile birleştirildiğinde, nicel iş güvencesizliği hisseden sendikalı taşeronların sendika aracılığıyla sesini yükseltme tepkilerini gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu bulgu yazındaki Berntson vd. (2010)'nin güvencesiz çalışanların işlerinden ayrılmak yerine işlerinden ayrılmadan sendikaları aracılığıyla duruma tepki gösterdikleri, protesto ettikleri (Berntson vd, 2010:217) bulgusu ile de aynı yöndedir.

Ayrıca bu çalışmada ortaya çıkan taşeron işçisi olarak çalışanların nicel iş güvencesizliği arttıkça işten ayrılma eğilimlerinin arttığı bulgusu (Tablo 33) yazında ki bazı araştırma bulguları ile de örtüşmektedir. Bu çalışmalarda da iş güvencesizliği ile işten ayrılmanın pozitif yönde ilişkili olduğu ortaya koyulmuştur (Ashford, vd, 1989: 817, Kinnunen ve Natti, 1994: 316, Chirumbolo ve Hellgren, 2003: 233, Hellgren vd, 1999: 190). Söz konusu bulgu yapılan mülakatlarda da tespit edilmiştir. Örneğin temizlik görevlisi C kişisi ve güvenlik görevlisi D kişisi, yaptıkları işe benzer işleri piyasada çok rahat bulabileceklerini her ne kadar çalıştıkları kurumlara özgü olarak sadakat duysalar da işten ayrılma eğilimlerinin de olduğunu dile getirmişlerdir. Onlara göre yaptıkları işin cazibesi fazla olmadığından işten ayrılmaları daha kolay olmaktadır.

Taşeronla bağlı olarak çalışanlarda nitel iş güvencesizliğinin dört iş davranışını da olumsuz yordadığı bulunmuştur ve bu olumsuz etkinin en çok kayıtsızlık üzerinde olduğu görülmüştür (Tablo 35). Nitel iş güvencesizliği karşısında iş davranışlarının dördü de aynı yönde etkilenmiş olduğu için bu sonuç tartışmalıdır. Çünkü nitel iş güvencesizliği algısı arttıkça işten ayrılma, sesini yükseltme, sadakat ve kayıtsızlık

davranışları da aynı yönde azalmakta, ne uyum ne de direniş boyutuyla ya da ne yapıcı ne de yıkıcı iş davranışı anlamında bir genelleme yapmaya imkan vermemektedir. Fakat hepsinin azalış yönünde bir eğilim göstermesi nitel iş güvencesizliği anlamında bir kabullenişin belirtisi olabilir. Çünkü işe bağlı özelliklerinin değişmeyeceği görüşü doğrultusunda dört davranış açısından bir olumsuz bir tavrın olduğu görülmektedir. Bu anlamda işten ayrılma ve sesini yükseltmenin azalması bir kabullenişin, kayıtsızlık ve sadakatin azalması ise umudun yitirilmesini gösteriyor olabilir. Bu nedenle, bu bulgu taşeron işçilerinin “tevekkül” anlayışının sonucu olarak nitel iş güvencesizliğini kabullendiğini ve iş davranışları açısından marjinal bir ya da birkaç tepki değil bütünü anlamında olumsuz bir tepki verdiğini göstermektedir.

Yapılan mülakatlarda nitel iş güvencesizliği açısından “tevekkül” anlayışını gösteren ipuçları söz konusu olmuştur. Örneğin, temizlik görevlisi C şu ifadeleri kullanmaktadır:

“Ne olacak ki, bu işte hemen hemen her yerde koşullar böyle zaten, daha önce çalıştığım yerde de aynıydı, çalışma şartları aynı bu işin, bizim elimizden bir şey gelmez ki... Ben aslında arkadaşlara diyorum sesimizi çıkaralım bir şeyler yapalım diye beni hemen şikayet ediyorlar, bende bıraktım şikayet etmeyi, başa gelen çekilir”.

İş tatminin iş davranışlarına etkisi ele alındığında ise iş tatminin sesini yükseltme ve sadakat davranışını olumlu yordadığı bulunmuştur (Tablo 35). Yani iş tatmini artıkça sesini yükseltme ve sadakat davranışı da artmaktadır. Bu bulgu akademik personel ile aynıdır. Sadece akademik personelde bu iki davranışla birlikte işten ayrılma ve kayıtsızlık davranışı aynı zamanda ters yönlü işlemektedir, fakat akademik personel içinde taşeron işçilerde olduğu gibi, sesini yükseltme ve sadakat davranışları iş tatminiyle birlikte pozitif olarak artış göstermektedir. Bu durum taşeron işçilerinin iş tatmini açısından iş davranışı olarak yapıcı bir tepki gösterdiğini ifade etmektedir ve daha önce belirtildiği gibi Farrell ve Rusbult (1992)'un bulguları bu çalışmanın bu yöndeki bulgularıyla benzerlik göstermektedir (Farrell ve Rusbult, 1992: 212).

Herhangi bir bağımsız değişken kullanılmadığında ve örneklem bir bütün olarak ele alındığında sadakat davranışının en fazla taşeronlarda olduğu görülmüştür (Tablo 26). Bu durum yazındaki, daha düşük statüde ya da daha az kritik vasıftaki çalışanların çalışma koşullarını değiştirmedeki pasif tepkilerinin bir sonucu olabilir görüşünü desteklemektedir (Sverke ve Hellegren, 2001: 171). Çünkü böylece örgüte bağlılıklarını göstererek çalışma şartları anlamında her açıdan kendilerine ilişkin olumsuz bir tavrın önüne geçmiş olabilirler. Bu söylem, Rusbult vd. (1988)'nin çalışmasında da doğrulanmıştır. Rusbult vd. (1988) sadakati, istihdam koşullarındaki tatmini canlandırmada ve sürdürmede davranışsal bir tepki olarak ele almışlardır. Yaptıkları çalışmanın sonuçlarına göre, sadakat davranışını iş tatmini yüksek olan işgörenlerin kullanmaya daha eğilimli oldukları bulunmuş ve hipotezleri doğrulanmıştır (Rusbult vd, 1988: 615). Bu sonuçlar bu çalışmanın hem iş tatmini sonucunda sadakat davranışın artması bulgusunu hem de sadakat davranışının en çok taşeron çalışanlarda görülme bulgusunu doğrulamaktadır.

Ayrıca yapılan mülakatlarda dört taşeron işçisi de hem iş güvencesizliği anlamında hem de işlerinin bütünü anlamında sadakat davranışının kendilerine daha uygun olduğunu dile getirmişlerdir. Farklı ifadeler kullanmış olsalar da genel olarak hepsinin sabrederek sadakat davranışı göstermeye eğilimli oldukları anlaşılmıştır.

Taşeron çalışanlar genel olarak değerlendirilirse, en çok nicel iş güvencesizliğini algıladıkları ve bu durumun en çok sendikalı olanlarda söz konusu olduğu belirtilebilir. Nicel iş güvencesizliği algılarıyla taşeron çalışanların işten ayrılma, sesini yükseltme ve kayıtsızlık davranışlarının artış göstermesi her ne kadar direniş olarak ifade edilemese de kendi içlerindeki oranlarda işten ayrılma ve sesini yükseltme davranışlarına göre en az artışın kayıtsızlık boyutunda olduğu bulgusu ve nicel iş güvencesizliğinin sadakati etkilememesi bulgusu birlikte ele alındığında direniş boyutunun daha ön plana çıktığı ifade edilebilir. İş tatmini anlamında da taşeronların direniş ya da uyum değil yapıcı davranarak örgütte tutunmaya çalıştıkları tespit edilmiştir.

SONUÇ

Türkiye'de kamu personel rejiminde yaşanan değişim, 1980 sonrasındaki neo-liberal dönüşüm süreciyle başlamıştır. 1980 sonrasında Türkiye'de, ekonomik temelli önlemler ekseninde kemer sıkma politikaları, kamu çalışma ilişkilerinin her alanında kendini göstermiştir. Kamu çalışma ilişkilerinde başta kamu hizmetlerinin doğasında olmak üzere, kamu politikalarının belirlenmesinden uygulanmasına ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine kadar, kamunun her alanında yeni arayışlar söz konusu olmuştur. Bu arayışlar, kamu çalışma ilişkilerinin özel sektör çalışma ilişkileri gibi piyasa koşullarına hizmet eden politikalarla yürütülmesi gerektiği söylemleriyle hareket etmiştir. Bu bağlamda çare olarak ileri sürülen politika ise YKİ anlayışı olmuştur. YKİ'nin kendine özgü rekabet, verimlilik, karlılık ve performans gibi amaçları ile kamuda statü hukukuna dayalı çalışma ilişkileri yerini esneklik temelli politikalara bırakmıştır.

Elbette ki bu değişim, statü hukukuna dayalı güvenceli bir istihdam şekliyle devam edemeyeceğinden, kendi doğasına uygun esnek istihdam şekillerini de beraberinde getirmiştir. Bu bulgudan hareketle, kamu çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan esnek istihdama bağlı güvencesizlik örüntüleri, bu çalışmanın hareket noktası olmuştur. Bu bağlamda iş güvencesizliğinin nesnel ve öznel boyutları birlikte sorgulanmış ve tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde, kamudaki iş güvencesizliğinin nesnel boyutlarını irdelenmiş, üçüncü bölümünde ise bir kamu ögesi olarak ele alanın üniversite çalışanlarının, öznel olarak iş güvencesizliği algıları ve iş güvencesizliği karşısında gösterdikleri iş davranışları Hirschman'ın EVLN modeli bağlamında incelenmiştir.

Kamu hizmeti sağlayıcıları olarak görülen kamu personeli, oldukça geniş bir grubu içinde barındırmaktadır. Aynı zamanda bu grup, yerine getirdiği kamu hizmeti nedeniyle de sınıfsal konumları açısından hep işçi sınıfından ayrı tutulmuştur. Fakat günümüz çalışma ilişkileri açısından memurlar ve diğer kamu görevlileri tıpkı diğer güvencesiz beyaz yakalılar gibi proleterleşme sürecine girmişlerdir. Kaldı ki kamu çalışma ilişkilerinde sadece beyaz yakalı çalışanlar değil, kamu işçisi ve taşeron olarak çalışanlar da vardır. Farklı hukuki statülere sahip olsalar da hepsi nitel ya da nicel iş güvencesizliğini farklı boyutlarda yaşamaktadırlar. Bu nedenle güvencesizlik

ekseninde birleşen kamu personelini, bir bütün olarak işçi sınıfı içinde düşünmenin daha doğru olduğu düşünülmüştür.

Türkiye'de kamu personeli "idari", "akademik", "askeri" ve "adli" olmak üzere dördü bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bu çalışmanın asıl ilgi alanı, bu sınıflandırmanın idari ve akademik personel olmak üzere iki boyutu üzerinedir. Ayrıca kamu personeli içinde görünmeyen ancak kamudaki asıl esneklik kaynağı olan taşeron çalışanlar da dahil edildiğinde idari personel, akademik personel ve taşeron olarak çalışanlar, bir kamu üniversitesi özelinde bu çalışmanın örneklemini oluşturmuştur.

Kamuda nesnel olarak güvencesizlik bulguları, esnek istihdam şekillerinde kendini göstermiştir. Kamuda bu durumun, bazen iş güvencesini tamamen ortadan kaldıran (nicel iş güvencesizliği) istihdam şekillerinin kullanılması yoluyla (örneğin sözleşmeli personel geçici personel, geçici işçilik ve taşeron işçiliği), bazen de ücret ve kariyer imkanları gibi işin özelliklerinde değişiklik yaratılmasıyla (nitel iş güvencesizliği) sürdürüldüğü tespit edilmiştir. Başka bir deyişle kamuda hem nicel hem nitel iş güvencesizliği algısına yol açacak uygulamaların olduğu görülmüştür.

İdari personel ve taşeronlar için nicel olarak iş güvencesizliğini ortaya koyan, esnek kamu istihdam biçimlerinin varlığıdır. İdari personel içinde memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler vardır. Kamuda idari personel ve taşeronlar için esnek istihdam biçimleri bütünsellik göstermemiş, her yapı ve kategori üzerinde farklı araçlarla ilerlemiştir. Memurluk, özellikle düzenleyici kurumlarda ve bağlı kuruluşlarda sözleşmelilik eliyle eritilmiştir. Buna karşın, belediyelerde, esneklik sözleşmeli personel yerine geçici işçilik eliyle yerleştirilmiştir. 1980 sonrası KİT'lerde ise, statü güvencesine sahip memurluk yerine, güvencesiz sözleşmeli personel istihdamı ile bu alan kolayca özelleştirilmeye açılmıştır. KİT'lerde özellikle kadro karşılığı sözleşmeli personel gibi, tam anlamıyla ne memur ne sözleşmeli olan bir istihdam biçimi yaratılmış, böylece aynı zamanda kamuda memur sayısının arttığı izlenimi verilmiştir. 1980 sonrasında, 2010'lı yıllara kadar memur sayısı özellikle seçim dönemlerine gelen tarihlerde artış, bazen de düşüş eğilimi göstererek sayısal olarak bir esneklik sergilemiştir. 2010 sonrasında ise memur sayısındaki artış nüfus artış hızının üzerinde bir artış göstermiştir. Bunun

nedeninin tek parti hükümetinin kadrolaşma eğiliminin bir sonucu olduğu düşünülmektedir. Memur sayısındaki bu artış, memurluğun esnekleşmesini ya da güvencesizliğini ortadan kaldıran bir durum değildir. Çünkü memurlarla birlikte kamuda asıl işin yürütümünde de taşeron sayısı artmaktadır, bu nedenle bir yandan memur sayısı artarken bir yandan da güvencesiz çalışma biçimi olan taşeron sayısının da artması, çelişik bir durum yaratmaktadır. Aynı zamanda memurlarda nitel iş güvencesizliğini sağlayacak uygulamaların varlığı da memurluğun iç işleyişini esnekletmektedir. Örneğin memur maaşlarının yıllar içinde enflasyon karşısında erimesi ya da memurların yükselmelerinde bazı kadrolar için sınav, bazı kadrolar için amirin takdirinin olması ya da yükselmenin bunu hak etmeyle değil, uygun kadronun varlığıyla yürütülmesi, memurların nitel iş güvencesizliğine ilişkin bulgulardır.

Aynı şekilde kamuda esneklik yaratan sözleşmeli personel uygulaması, 1980 kendi içinde farklılaştırılarak istisnai bir istihdam biçimi olma özelliğini kaybetmiş hükümet politikaları çerçevesinde sayısal esnekliğe uygun hareket etmiştir. Kamu kurumlarında sözleşmeli personel istihdamı farklı uygulamalar sonucunda "güvenceli, "daha az güvenceli" ve "güvencesiz" sözleşmelilik gibi kendi içinde farklılaştırılmıştır. Sözleşmeli personel istihdamı yıllar itibari ile sayısal olarak inişli çıkışlı bir seyir izlese de değişmeyen tek şey, sözleşmeli personel istihdamının varlığını devam ettirmesi ve süreklilik kazanmasıdır.

Güvenceli memurluk rejiminin asıl esneklik kaynağı ise taşeronlaşma olmuştur. Kamuda taşeronluk sistemi merkezi yönetim, yerel yönetimler ve KİT'lerde özellikle 1990'lardan sonra metalaşmanın temel kaynağıdır. Taşeronlaşma, 1980'li yıllarda başlamış, 2000'lere gelindiğinde ise, "asli ve sürekli" görevlerin bütünüyle taşeronlaşmaya açılması yönünde düzenlemeler gündeme gelmiştir. Böylece kamuda memurluğun esnekleşmesi ve güvencesizleşmesi, temel olarak taşeron yoluyla sağlanmıştır. Taşeronlar, çalışma koşulları açısından iş güvencesizliğini hem nicel hem nitel boyutuyla en ağır yaşayan gruptur.

İdari personel için bir başka nitel iş güvencesizliği bulgusu ise performans değerlendirme ücretidir. 2004 tarihli kamu reformu tasarısında ve bugünkü hükümet söylemlerinde kamuda performans değerlendirme ileri sürülse de bugün itibari ile

idari personel açısından performans değerlendirmenin olmadığı görülmektedir. Herhangi bir performans değerlendirme süreci uygulanmıyor olsa da bir nevi performans değerlendirme ücretini andıran memurlar için ek ödeme, sözleşmeli personel için teşvik ücreti gibi isimlerle ödemeler yapıldığı görülmektedir. Bu ödemelerin alt ve üst sınırları belli olsa da asıl tutarı birim amirleri belirlediği için keyfi uygulamalara sebep olabilmektedir. Ayrıca herkese aynı tutar ödendiğinden söz konusu ödemelerin tam anlamıyla bir performans değerlendirme ücreti olmadığı düşünülmektedir. Fakat 2004 yılındaki kamu reformu tasarısı, memurların iş güvencesini ortadan kaldıran ve başlı başına bir performans ücretine dayanan, esneklik temelli bir yapı ortaya koyduğundan, bundan sonra izlenecek kamu personel rejimine ilişkin ipuçları vermektedir. Bu ipuçları, memurlara ilişkin hem nicel hem de nitel iş güvencesizliğinin varlığını ve önemini koruyacağı yönündedir.

Örnekleme oluşturan üniversite çalışanları içinde idari personeli irdelemek, kamu personel rejiminin bütününe ele almayı gerekli kılmıştır. Çünkü idari personel özelinde memurlar, kamu personel rejiminin yapı taşıdır ve kamu istihdamının genel eğilimini ortaya koymaktadır. Fakat üniversite bileşeni içinde idari personel ve taşeronlar dışında, asıl emek gücünü akademik personel oluşturmaktadır.

Akademik personel de iş güvencesi açısından kendi içinde farklılaşan bir gruptur. İş güvencesi açısından, profesörler, doçentler ve yardımcı doçentler, en güvenceli olan grup olarak, öğretim görevlisi, okutman ve 33/a'lı araştırma görevlileri (35. madde ve ÖYP dahil) yarı güvenceli olarak ve 50/d'li araştırma görevlileri ise en güvencesiz grup olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma yapılırken hiyerarşik konumları, atanma süreleri ve buldukları kadroların kazanımları dikkate alınmıştır. Aslında yardımcı doçentlerde de sözleşmelilik ilişkisi olsa da, öğretim üyesi oldukları için diğer öğretim elemanlarına göre daha güvenceli oldukları düşünülmektedir.

Akademik personelin çalışma koşulları incelendiğinde nicel iş güvencesizliğini en çok yaşayan grubun araştırma görevlileri olduğu ve araştırma görevlileri içinde de iş güvencesizliğinin en çok 50/d'li araştırma görevlilerinde nesnel olarak var olduğu tespit edilmiştir. Çünkü 50/d'li araştırma görevlilerinin

görev süreleri doktora sürelerine bağlanmış, bu durum iş tanımlarının belirsizliğiyle birleştiğinde pek çok keyfi uygulamaya yol açtığı görülmüştür.

Akademik personelde nitel iş güvencesizliğinin, maaş, akademik yükselme ve performans değerlendirme ücreti açısından var olduğu görülmektedir. Akademik personelin maaşlarının diğer kamu personeli maaş artışlarının gerisinde kalması aynı zamanda akademik olarak yükselmenin akademik başarı ile değil ilgili kadroya atanmayla gerçekleşmesi, akademik personel için nitel iş güvencesizliğini oluşturan örneklerdir. Ayrıca akademik teşvik ödeneği adı altında performansın yayın sayısına bağlandığı bir yapının da nitel iş güvencesizliği yaratan bir durum olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın araştırma kısmında, öznel iş güvencesizliği algısının, kamuda nesnel iş güvencesizliği boyutunda ortaya koyulan nitel ve nicel iş güvencesizliği bulguları ile örtüşüp örtüşmediği sorgulanmıştır. Buna göre iş güvencesizliğinin, birinci ve ikinci bölümde ele alınan kamu çalışma ilişkilerindeki güvencesizlik bulguları doğrultusunda, iş güvencesizliğinin var olduğu esnek istihdam biçimlerine uygun bir şekilde öznel olarak algılandığı bulunmuştur. Ayrıca öznel boyuta ilişkin toplanan nicel verilerin de yapılan mülakat bulguları ile aynı yönde olduğu görülmüştür.

Burada belirtmek gerekir ki çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde analiz birimi kuramsal bir analiz birimine tekabül eder ki, çalışmanın bu anlamdaki analiz birimi toplumsal sınıflar ve o sınıflar arasındaki ilişkilerdir. Araştırma kısmında temel alınan analiz birimi ise birey düzeyindedir. Fakat araştırmaya katılan bireylerin çalıştığı hizmet üretim mekanı bir kamu kurumu olan üniversitelerdir. Örnekleme oluşturan bireyler kendi deneyimlerini aynı zamanda bir kurumun ögesi olarak da ortaya koyarlar bu nedenle araştırma kısmında analiz birimi birey olmakla birlikte bireylerin algılarının ve deneyimlerinin çerçevesini belirleyen ise kamu emek süreci içerisinde cereyan eden sınıf ilişkileridir. Bu nedenle araştırmanın örneklemini oluşturan üniversite çalışanları, sınıf oluşumu ve sınıflar mücadelesi gibi öznenin etkinliğini dışlamayan, çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde nesnel olarak ortaya koyulan süreçlerin içerisinde bizzat yer alan ve süreçleri deneyimleyen bir özne olarak ele alınmıştır. Kısaca birinci ve ikinci bölümde ele alınan nesnel iş

güvencesizliği sınıf analizi düzeyinde, üçüncü bölümdeki öznel iş güvencesizliği ise birey düzeyinde ele alınmıştır.

Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümündeki araştırma sonuçlarına göre nicel iş güvencesizliği, bütün örneklem içinde en çok taşeron çalışanlarında, akademik personel içinde de en çok 50'd'li araştırma görevlilerinde tespit edilmiştir. Bu tespit bu istihdam şekillerinin nesnel koşullarına uygundur. Aynı şekilde memurluk statünün yapısına uygun olarak idari personelin nicel iş güvencesizliği değil fakat nitel iş güvencesizliği hissettiği bulunmuştur.

İdari personelin istihdam edildiği statüye uygun olarak hissettiği nitel iş güvencesizliğinin, iş davranışlarını "uyum" boyutuyla yordadığı tespit edilmiştir. İdari personel, iş tatmini açısından ise olumlu ve yapıcı bir davranış sergilemektedir. İş davranışları açısından akademik personelin sonuçları ise oldukça karışıktır. Akademik personelin iş davranışlarında iş güvencesizliğinin değil iş tatminin etkili olduğu görülmüştür. Bu bulgu, akademik personelin iş davranışlarının belirlenmesinde sadece iş güvencesi ile hareket etmediklerini ortaya koymaktadır. Gerçekten yapılan mülakatlarla birlikte değerlendirildiğinde akademisyenlerin kendilerini ortaya koyuş biçimleri ve tepkilerinin oldukça değişken olduğu ve bunda ideolojilerinden, mesleği yorumlama biçimlerine kadar pek çok faktörün rol oynayabileceği tespit edilmiştir. Akademisyenlerde iş tatminin iş davranışlarını olumlu ve yapıcı boyutla yordadığı bulunmuştur. Ayrıca iş davranışları açısından varsayıldığı gibi sendikalı akademisyenlerin en çok sesini yükseltme davranışını gösterdiği ve akademisyenlerin sesini yükseltme, işten ayrılma davranışlarının ve iş tatminlerinin idari personele ve taşeronlara göre daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Taşeronlarında iş davranışları açısından nicel iş güvencesizliği karşısında direniş daha yakın bir tutum sergiledikleri fakat iş tatmini açısından olumlu ve yapıcı bir tavır sergiledikleri görülmüştür. Ayrıca taşeronlarda,"tevekkül" anlayışına uygun olarak sadakat davranışının yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda, üniversite çalışanlarının istihdam edildikleri statünün nesnel koşullarına uygun olarak iş güvencesizliğini algıladıkları ve buna göre iş davranışlarını sergiledikleri, bunun da ne iş güvencesizliği ne de iş tatmini açısından direniş boyutuyla değil, daha çok olumlu ve yapıcı bir tavırla ve uyum örüntüsü şeklinde ortaya koyulduğu bulunmuştur.

Sonuç olarak, kamu çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan esnek istihdam biçimleri, hem nitel hem de nicel iş güvencesizliği boyutlarıyla nesnel olarak var olmakta ve bu güvencesizlik örüntüleri de kamu personelinin istihdam biçimlerine uygun olarak farklı şekillerde ve boyutlarda tecrübe edilmektedir. Kamu personelinin öznel iş güvencesizliği algısı nesnel iş güvencesizliği bulguları ile örtüşmektedir.



KAYNAKÇA

Acar, İbrahim Atilla (2007). “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, 22. Maliye Sempozyumu Bildirileri, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya.

Adkins, Cheryl L, James D. Werbel and Jiing-Lih Larry Farh (2001). “A Field Study of Job Insecurity During a Financial Crisis”. Group & Organization Management, Vol. 26, No. 4, 463-483.

Afşar, Selda Taşdemir(2015), “Akademisyenlerin Çalışma Yaşam Kalitesini Hacettepe Üniversitesi Üzerinden Okumak.” Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:13 Sayı:50, 134-173.

Akbulut, Örsan Ö. (2007). “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”. Mülkiye Dergisi, Cilt: XXXI Sayı:254, 73-86.

Akın, Özden (2009). Federal Almanya’da Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara:İmge Kitapevi.

Akgeyik, Tekin (2013). Ulusal ve Uluslararası Karşılaştırmalarla Öğretim Üyeliği Maaşı. Ankara: SETA Yayınları.

Akgüner, Tayfun (2001). Kamu Personel Yönetimi. İstanbul:Der Yayınları.

Akpan, C. P. (2013). “Job Security And Job Satisfaction As Determinants Of Organizational Commitment Among University Teachers In Cross River State, Nigeria”. British Journal of Education Vol.1, No.2, 82-93.

Aktaş, Ahmet Salih(2001). “Sınıf Analizleri ve Sınıf Şemaları: Türkiye Örneğine Amprik Yaklaşım”. Toplum ve Bilim, Sayı: 90, 210:228.

Al, Hamza (2007a). Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Ankara: Bilim Adamı Yayınları.

Al, Hamza (2007b) “Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri”, Bilgi (14), 1,109-130.

Al, Hamza (2007c) “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Yaklaşımdan, Sonuç Odaklı Yaklaşım Geçiş”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 40, Sayı 4, 45-61.

Al, Hamza (2008). Yeni Kamu Yönetimi. İstanbul:Değişim Yayınları.

Altan, Yakup (2010). “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.15, S.1, 423-439.

Allvin, M. ve Sverke, M. (2000). "Do New Generations Imply The End Of Solidarity? Swedish Unionism in the Era Of Individualization". *Economic and Industrial Democracy*, 21, 71-95.

Ansal, Hacer (1996). *Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar, Birleşik Metal-İş Sendikası Yayınları*.

Ashford, Susan J., Cynthia Lee ve Philip Bobko (1989). "Content, Causes, and Consequences of Job Insecurity: A Theory-Based on Measure and Sunstantive Test". *Academy of Management Journal*, Vol:32, No:4, 803-829.

Arslan, Onur Ender (2007a). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Arslan, Onur Ender (2007b). "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğu'nun Piyasaya Devri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt :16, Sayı:1, 2007, 55-74.

Arslan, Onur Ender (2012a). *Kamu Personel Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.1.Baskı.

Arslan, Onur Ender (2012b). *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*, Ankara:İmge Kitapevi.

Arslan, Onur Ender (2005). *Kamu Personel Rejimi:Statü Hukukundan Esneklige*. Ankara:TODAİE.

Arslan, Onur Ender (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*. Ankara:TODAİE.

Arslan, Onur Ender (2011). "Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları (1970-2008)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:44 Sayı:3, 109:140.

Arslan, Onur Ender (2010). "Fordizmden Post-Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni". *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:43 Sayı:1, 81-122.

Arslan, Onur Ender (2013). "Subcontracting in the Public Sector as the Capital Accumulation Process". Editörler: Hülya Kendir Özdiñç ve Selime Güzelsarı. *Flexibility*. İstanbul: IJOPEC Publication.

Aslan, Gülay (2010). "Öğretim Üyelerinin Girişimci Üniversite ve Üniversite Sanayi İşbirliği Kavramlarına İlişkin Görüşleri." *International Conference on New Trends in Education and Their Implications*, 11-13 November, ISBN: 978 605 364 104 9, 179-185.

Armstrong-Stassen, Marjorie (1993). "Production Workers' Reactions To A Plant Closing: The Role Of Transfer, Stress, And Support", *Anxiety, Stress & Coping: An International Journal*, Volume 6, Issue 3, 201-204.

Ataay, Faruk (2006). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*. Ankara: De Ki Basım Yayın.

Ataay, Faruk (2007). “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”. Editörler:Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ankara :Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No: 1115.

Avery, D. R., McKay, P. F., Wilson, D. C., Volpone, S. D. and Killham, E. A. Does Voice Go Flat? How Tenure Diminishes The Impact Of Voice (2011). Human Resource Management, 50, 147-158.

Aydın, Mehmet Devrim (2004). “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi”. Editörler: Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen. Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, Ankara: İmaj Yayınevi.

Bakırcı, Kadriye (1992). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu, İstanbul: Kazancı Kitap A.Ş.

Bakırezer, Güven, Yücel Demirel, H. Emre Bağce(2006). “Etik, Liyakat, İstismar: Türkiye’de Araştırma Görevlisi Olmak.” Toplum ve Bilim, 107, 290-300.

Baki, Adnan ve Gerçek, Tuba (2012). “Karma Yöntem Araştırmalarına Genel Bir Bakış”.Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt:11, Sayı:42, 1-21.

Balcı, Asım (2003).”Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, Derleyenler:Acar, M. ve Özgür, H., Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Ankara: Nobel.

Balcı, Asım (2005a). “Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler Ve Olası Zorluklar”. Karaman İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, C.5, 196-211.

Balcı, Asım (2005b). “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”. Editörler: C.C. Aktan ve U. Saran. Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite. Ankara: Hizmet-İş.

Balseven Hale ve İzzettin Önder (2009). “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”. Derleyenler: Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez. Kürselleşme, Kiriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.

Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2015). <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=60&cid=14>. Erişim Tarihi:18.05.2015

Bayraktar, Gonca (2007). “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak “Yeni Kamu Yönetimi” Anlayışı”. Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar. Editörler:Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. Yayın No: 1115.

Bayramoğlu, Sonay (2010). Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü. İstanbul:İletişim Yayınları. 2.Baskı.

Bayramoğlu Özüğurlu, Sonay (2009). “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi”, Editör: Barış Övgün. Kamu Yönetimi: Yapı

İşleyiş Reform, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598.

Belek, İlker (2010). Esnek Üretim, Derin Sömürü, Ankara:Yazılama Yayınevi.Yayın No:45.

Bender, K. A. ve Sloane, P. J. (1999). Trade Union Membership, Tenure And The Level Of Job İnsecurity. *Applied Economics*, 31(1), 123–135.

Berntson, Erik and Katharina Näswall and Magnus Sverke (2010). The Moderating Role Of Employability İn The Association Between Job İnsecurity And Exit, Voice, Loyalty And Neglect. *Economic and Industrial Democracy*, 31(2), 215–230.

Bohnet, Iris and C. Eaton, Susan (2003). “Does Performance Pay Perform?Conditions for Success in the Public Sector”. Editors: John D. DonahueJoseph S. Nye Jr., For the People Can We Fix Public Service?. Washington:Brookings Institution Press.

Boratav, Korkut (2005). 1980’li yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm, 2.Baskı. Ankara:İmge Kitabevi.

Boratav, Korkut (2004). İstanbul ve Anadolu’dan Sınıf Profilleri, 2.Baskı, Ankara:İmge Kitabevi.

Bourgon, Jocelyne (2007). “Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Teory”. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1), 7-26.

Boyne, George, Glenville Jenkins ve Michael Poole (1999). “Human Resource Management in The Public and Private Sectors:An Empirical Comparison”. *Public Administration*, Vol. 77, No 2, 407-420.

Braverman, Harry (2008). Emek ve Tekelci Sermaye, Çeviren: Çiğdem Cıdamlı, İstanbul:Kaldedon Yayını.

Breen, Richard (2005). “Foundations of a Neo-Weberian Class Analysis”, *Approaches to Class Analysis*, Edited by Eric Olin Wright, New York:Cambridge University Press.

Burchell, B., (1990). “The Effects Of Labour Market Position, Job İnsecurity, And Unemployment On Psychological Health”, ESRC Working paper 19, <http://www.nuffield.ox.ac.uk/users/Gallie/ESRC%20Working%20Papers/WP19.pdf>, Erişim Tarihi:10.09.2015.

Burawoy, Michael (1990). *The Politics of Production*, 3.Baskı. London:Verso.

Burawoy, Michael (1983). “Between the Labor Process and the State: The Changing Face of Factory Regimes Under Advanced Capitalism”. *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 5, 587-605.

Burgard, Sarah A., Jennie E. Brand and James S. House (2009), “Perceived Job Insecurity And Worker Health in The United States”. *Social Science & Medicine* 69, 777–785.

Büssing, Andre (1999). “Can Control at Work and Social Support Moderate Psychological Consequences of Job Insecurity? Results from a Quasi-Experimental Study in the Steel Industry”. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol 8, N. 2, 219-242.

BÜMKO (2015), <http://www.bumko.gov.tr/TR,908/kadro-istatistikleri>. Erişim Tarihi:18.05.2015.

Callinicos, Alex (2006a). “Eric Olin Wright’ın Sınıflar Kitabı Üzerine”. *Noeliberalizm ve Sınıf*. Alex Callinicos ve Chris Harman, Çeviren: Osman Akınhay İstanbul: Salyangoz Yayınları,137-147.

Callinicos, Alex (2006b). “Yeni Orta Sınıf ve Sosyalist Siyaset”. *Noeliberalizm ve Sınıf*, Alex Callinicos ve Chris Harman, Çeviren: Osman Akınhay. İstanbul: Salyangoz Yayınları, 27-82

Callinicos, Alex (2006c). *Neo-Liberal Bir Dünyada Üniversiteler*, London: London:BookmarksPublications,<http://www.ivmedergisi.com/files/belgeler/neoliberal-bir-dunyada-universiteler-alex-callinicos.pdf>.

Cardona, Francisco (2007). “Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States”, *SIGMA*, 1-6.

Carter, Bob (1997). “Restructuring State Employment: Labour and Non-Labour in the Capitalist State”, *Capital and Class* 63, 65-84.

Castel, Robert (2004). *Sosyal Güvensizlik*. Çeviren: Işık Ergüden, İstanbul: İletişim Yayınları.

Ceylan, Zeynep (2006). “Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 74-75, 45-72.

Cheng, G.H.L. ve Chang, D.K.S (2008). “Who Suffers More From Job Insecurity? A Meta-Analytic Review”. *Applied Psychology, An international Review*, 57 (2), 272-303.

Chirumbolo, A. ve Areni, A. (2005), *The Influence of Job Insecurity on Job Performance And Absenteeism: The Moderating Effect of Work Attitudes*. *SA Journal of Industrial Psychology*, 31 (4), 65-71.

Chirumbolo, Antonio ve Hellgren, Johnny (2003). “Individual and Organizational Consequences of Job Insecurity: A European Study”. *Economic and Industrial Democracy*, 24, 217-240.

Christensen, Tom ve Laegreid, Per (2002). "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens ". The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, Number: 3, 267-295.

Clarke, John (2007). "Citizen-Consumers and Public Service Reform: at the Limits of Neoliberalism?". Policy Futures in Education, Volume 5, Number 2, 239-248.

Clarke, John, Janet Newman, Nick Smith, Elizabeth Vidler, Loise Westmarland (2007). Creating Citizen-Consumers, Changing Publics, Changing Public Services, London: Sage Publications.

Clarke, Simon (2004). "Devlet Tartışmaları", Devlet Tartışmaları Marxist Bir Devlet Kuramına Doğru. Çeviren: İbrahim Yıldız. Ankara:Ütopya Yayınevi.

Coşkun, Bayram (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme". Türk İdare Dergisi, Sayı: 448, 13-47.

Çakır, Özlem (2007). "İşini Kaybetme Kaygısı: İş Güvencesizliği", Çalışma ve Toplum, 2007, No:1, 117-140.

Çal, Sedat (2008). Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü. Ankara:TOBB Yayını. Yayın No:58.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011). <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=haber&id=basin491>. Erişim Tarihi: 10.10.2015

Çapar, Selim (2011). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü". İdarecinin Sesi, Sayı:143, 36-40.

Çelik, Aziz (2012). Vesayetden Siyasete Türkiye'de Sendikacılık (1946-1967). İstanbul:İletişim Yayınları.

Çelik, Aziz (2015a). "AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız-Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz!". Derleyenler: Meryem Koray ve Aziz Çelik. Himmet Fıtrat, Piyasa, AKP Döneminde Sosyal Politika, İstanbul:İletişim Yayınları.

Çelik, Aziz (2015b). 'Sarı Köpek' Sözleşmesi ve Hukuk", <http://www.birgun.net/haber-detay/sari-kopek-sozlesmesi-ve-hukuk-96112.html>, Erişim Tarihi: 30.11.2015.

Çelik, Aziz (2014). "Mücadeleden Vesayete Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı". Eleştirel Pedagoji, Sayı 34, 1-8.

Çevikbaş, Refik (1995). "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı:2.

Çetinkaya, Özhan (2012).Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme, Bursa: Ekin Yayınevi.

Çitci, Oya (1988).“Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü”. AİD, Cilt:21, Sayı: 3, 39-59.

Çukurçayır, Akif (2003). “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”. Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi I. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Dasgupta, Sukti(2001). “Employment Security: Conceptual and Statistical Issues”, International Labour Office.

Davis-Blake, Alison, Joseph P. Broschak And Elizabeth George (2003). “Happy Together? How Using Nonstandard Workers Affects Exit, Voice, And Loyalty Among Standard Employees”, Academy of Management Journal. Vol. 46. No. 4, 475-485.

De Cuyper, N., De Witte, H., Sverke, M., Hellgren, J., ve Näswall, K. (2014). “Felt Job Insecurity And Union Membership: The Case Of Temporary Workers”. Drustvena istrazivanja: Journal for General Social Issues, ISSN 1330-0288, Vol. 23, No 4, 577-591.

De Cuyper, N. Benhard-Outtel Claudia, Bernston Erik (2008). “Employability And Employess Well-Bing: Mediation By Job Insecurity.” Applied Psychology, Vol:57(3), 2008, 488-509.

Devlet Personel Başkanlığı (2013).
www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu.../aralik2013/ob.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2014a). “Geçici Personel (4/C) Rehberi”,
www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/guide/gecici_personel_12.02.2014.pdf. Erişim Tarihi: 10.06.2015.

Devlet Personel Başkanlığı (2014b).
[ww.dpb.gov.tr/F/.../eylül2014/OzelButceliKurumlarEylul2014.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/.../eylül2014/OzelButceliKurumlarEylul2014.pdf)

Devlet Personel Başkanlığı (2014c).
http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/haziran2014/yokuniv_kurumsalveri_haziran2014.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2014d).
http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/subat2014/kamu_personel_butce_tur_ozel_butce_kurum_subat.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2015a). <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistik/universitelere-ilskin-sayisal-veriler>, Erişim Tarihi: 10.11.2015.

Devlet Personel Başkanlığı (2015b).
www.dpb.gov.tr/F/.../ocak2015/ozel_butceli_kurum_012015_yn.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2015c).
www.dpb.gov.tr/F/.../mayis2015/2_ozelButceliKurumyokUniiTEK.pdf

Devlet Personel Başkanlığı (2015d).
http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/kasm2015/yok_uni_ileriteknoloji_kurumsal_veri_19112015.pdf

De Witte, Hans ve Naswall K. (2003). “Objective Vs Subjective Job Insecurity: Consequences Of Temporary Work For Job Satisfaction And Organizational Commitment In Four European Countries”. *Economic and Industrial Democracy*, Vol.24, 149-188.

De Witte, H. (2005), Job Insecurity: Review of the International Literature On Definitions, Prevalence, Antecedents and Consequences. *SA Journal of Industrial Psychology*, 31 (4), 1-6.

De Witte, H. (1999), “Job Insecurity And Psychological Well-Being: Review Of The Literature And Exploration Fo Some Unresolved Issues”. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol.8, s.155-177.

Demir, Fevzi (2009). *İş Hukuku ve Uygulaması*, 5. Baskı, İzmir: Birleşik Matbaası.

Denhardt, Janet V. ve Denhardt, Robert B (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M. E. Sharpe.

Denhardt, Robert B. ve Denhardt, Janet V. (2001). “The New Public Service: Putting Democracy First”, *National Civic Review*, Vol. 90, No. 4, 391-400.

Dikmen, Ahmet Alpay (2011). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Ankara: Tan Yayınları.

DMK(1965). Yayımlandığı R.Gazete :Tarih : 23/7/1965 Sayı : 12056.

Edgell, Stephen (1993). *Sınıf*, Çeviren: Didem Özyiğit, Ankara: Dost Kitapevi.

Eğitim-sen Yayını (2010). *Kamunun Değişimi ve 657 DMK Değişiklikleri Üzerine*.

Enders, Jürgen (2002). “Academic Staff in Europe: Changing Employment and Working Conditions.” M. Tight (ed.), *Academic Work and Life: What it is to be an Academic, and how this is Changing.*(International Perspectives on Higher Education Research; Vol. 1), New York: Elsevier Science, 7-32. <http://csn.uni-muenster.de/women-eu/download/EndersAcademicStaffCP2.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2015.

Er, Selami (2013). “Kamu İktisadi Teşebbüsü Sözleşmeli Personelinin Hukuki Statüsü”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:89, 35-59.

Eraslan, M. Tarık ve Tozlu, Ahmet (2011). “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:81, 33-61.

Ercan, Fuat (1998). “Eğitimin Metalaşması ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Eğitim.” *İktisat Dergisi*, 376, 46-58.

Eren, Veysel (2006). “Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. Yıl:6, Sayı:11, 131-153.

Eren, Toprak (2009). Türkiye’de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme. YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2014.

Eren, Erdal (2009). “Personel Sisteminde Dönüşüm”. Editör: Barış Övgün. Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını. No: 598. Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, 175-186.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1992). Kamu Yönetimine Giriş, Ankara: TODAİE, 4. Baskı.Yayın No:241.

Ergun, Turgay (2004). Kamu Yönetimi, Kuram/Siyasa/Uygulama, Ankara: TODAİE Yayını.

Erdoğan, Seyhan (2005). “Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi”. Toplum ve Hekim, Ocak-Şubat 2005, Cilt 20, Sayı 1, 53-64.

Erlighagen, M. (2007). Self-Perceived Job Insecurity And Social Context. Discussion Paper 688. Berlin: German Institute for Economic Research.

Erdoğan, Seyhan (2003). “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı (2), No.60.

Eroğul, Cem (2002). Devlet Nedir?. 3.Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.

Eroğlu, H. Tuğba (2010). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, 225-233.

Eryılmaz, Bilal (2012). Kamu Yönetimi, Kocaeli:Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (2002). Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Devlete, İstanbul:Alfa Yayınları.

Farndale, Elaine, Joppe Van Ruiten, Clare Kelliher and Veronica Hope-Hailey(2011).“The Influence Of Perceived Employee Voice On Organizational Commitment: An Exchange Perspective”, Volume 50, Issue 1, 113-129.

Farrell, D. (1983). Exit, voice, loyalty, and neglect as responses to job dissatisfaction: A multidimensional scaling study. Academy of Management Journal, 26(4), 596-607.

Farrell, D. ve Rusbult, C.E. (1992). “Exploring the Exit, Voice, Loyalty, and Neglect Typology: The Influences of Job Satisfaction, Quality of Alternatives, and Investment Size”. Employee Responsibilities and Rights Journal, 5, 201-218.

Ferrie JE, Shipley MJ, Newman K, Stansfeld SA, Marmot M., (2005).“Self-Reported Job Insecurity And Health In The Whitehall II Study: Potential Explanations Of The Relationship.” Social Science & Medicine, Volume 60, Issue 7, 1593-602.

Fine, Ben ve Saad-Filho, Alfredo (2006). Marx’ın Kapitali, Çeviren: Nail Satlıgan, İstanbul:Yordam Kitap.

Frederickson, George, Kevin B. Smith vd (2012). The Public Administration Theory Primer. 2.Edition, Westview Press.

Genç, Neval (2010). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, 145-159.

Genel-İş Sendikası (2014). Emek Araştırmaları. Kamu İstihdam Bülteni.18.08.2014.

Gerek, Nüvit (2014). “İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair 6552 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 3-4-5-6, 1-20.

Giddens, Anthony (2006).Sociology. 5. Baskı, UK:Polity Press.

Giddens, Anthony and Held, David (Ed.)(1995). Classes, Power, and Conflict. Classical and Contemporary Debates, London:Macmillan Press.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk (2012). İdare Hukuku, Der Yayınları.

Göküş, Mehmet (2010). “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik Ve Toplumsal Değişimi”. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, 203-223.

Gözler, Kemal (2003). İdare Hukuku. Cilt II, Bursa:Ekin Kitapevi Yayınları.

Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2011). İdare Hukukuna Giriş, 14.Baskı, Bursa: Ekin Yayını.

Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut (2011). İdare Hukuku. Cilt:1 Genel Esaslar. 8. Bası. Ankara:Turhan Kitapevi.

Greenhalgh, Leonard ve Rosenblatt, Zehava (1984) “Job Insecurity: Toward Conceptual Clarity”, Academy of Management Review, 1984, Vol. 9, No. 3, 438-448.

Grout, Paul A. ve Stevens, Margareth (2003). “The Assessment: Financing and Managing Public Services”, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, No. 2, 215-234.

Gülalp, Haldun (1993). Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet. Çevirenler: Osman Akınhay ve Abdullah Yılmaz. İstanbul:Belge Yayınları:195.

Güler, Birgül Ayman (2003a). “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis 9, Kış-Bahar, 93-116.

Güler, Birgül Ayman (2003b). “Kamu Personeli Sisteminde Reform Zorlamaları”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:4, 17-34.

Güler, Birgül Ayman (2005a). Kamu Personeli Sistem ve Yönetim. Ankara: İmge Kitapevi.

Güler, Birgül Ayman (2005b). Devlette Reform Yazıları. Ankara:Paragraf Yayını.

Güler, Birgül Ayman (2011). “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine”. Editör: Filiz Kartal. Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, Ankara: TODAİE.

Güler, Birgül Ayman (2012). “Nesnesini Arayan Disiplin:Kamu Yönetimi”. Editörler: Burhan Aykaç vd. Türkiye’de Kamu Yönetimi. 2.Baskı, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Gülmez, Mesut (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku. Ankara:TODAİE.

Gülmez, Mesut (1996). Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar. Ankara:TODAİE.

Gülmez, Mesut (1973). “Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 6, Sayı:3, 27-47.

Gülmez, Mesut (1988). “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar”. Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1988, Sayı 4, 25-44.

Gülmez, Mesut (2010). “4/C”. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiler Kitabı. Petrol-İş Yayını:113. <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gulmez2.pdf>, Erişim Tarihi:10.11.2014

Gülmez, Mesut (2012). 4/C Anarşisi, Hukuksuz Dayanaklarıyla 4/C’ler ve 4/C’liler 1965-2012. İstanbul:Legal Yayınevi.

Güney, Atilla (2006). “Bob Jessop’da Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine”, Memleket Siyaset Yönetim, Sayı:1,153-171.

Güney, Atilla (2009). “Kapitalizmin Krizi ve Devlet Kuramı: Bob Jessop Üzerine Bir Değerlendirme”. Praksis, Sayı: 9, 357-377.

Günlü, Ramazan (2010). “Türkiye’nin Yüksek Öğretim Stratejisi:Sosyo-Politik Bir Değerlendirme”, Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Üniversiteler içinde, Editörler: Nuray Ergüneş ve Sinan Alçın. İstanbul:Tarem Yayınları.

Graham, J.W ve Keeley, M. (1992). “Hirschman’s Loyalty Construct”. Employee Responsibilities and Rights Journal, 1992, 5, 191-200.

Güzelsarı, Selime (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”. Editörler: Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen. Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları. Ankara:İmaj Yayınevi.

Hacettepe Asistan Platformu (2013).
<http://hacettepeasistanplatformu.blogspot.com.tr> (Erişim Tarihi: 08.10.2014)

Hacısalıhoğlu, Elif, Göksu Uğurlu ve Gamze Yücesan Özdemir (2010). “21. Yüzyılda Sosyal Hak Mücadelesi: Tekel Direnişi”, Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler Kitabı, İstanbul:Petrol-İş Yayını-113.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1991). Hukuk Felsefesinin Prensipleri. Çeviren: Cenap Karakaya, İkinci Baskı, İstanbul: Sosyal Yayınları.

Hellgren, Johnny, Magnus Sverke ve Kerstin Isaksson (1999). “A Two-Dimensional Approach To Job Insecurity: Consequences For Employee Attitudes And Well-Being”. European Journal of Work and Organizational Psychology, Volume 8, Issue 2, 179-195.

Hesselink, Klein DJ ve Van Vuuren T (1999). “Job Flexibility And Job Insecurity: The Dutch Case”. European Journal of Work and Organizational Psychology 8(2): 273–294.

Hobbes, Thomas (2011). Leviathan. Çeviren: Semih Lin, 9.Baskı. Yapı Kredi Yayınları:İstanbul.

Hood, Christopher (1991). “A Public Management For All Seasons?”. Public Administration, Vol.69, Issue:1, 3-19.

Hood, Christopher (1995). “The “New Public Management” In The 1980s: Variations On A Theme”. Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, 93-109.

Hirschman, Albert O. (1970). Exit, Voice, And Loyalty: Responses To Decline In Firms, Organizations And States, Cambridge, Mass: Harvard University Pres.

Hsiung, H. ve Lin J. (2009). “A Reexamination of EVLN Model: The Varied Relationships Between Job Satisfaction And Employee Responses.” Proceedings for the Northeast Region Decision Sciences Institute, Annual Meetings, 30-41.

<http://hacettepeasistanplatformu.blogspot.com.tr/2013/01/neden-arastirma-gorevlisi-atamalarnda.html>, Erişim Tarihi: 02.09.2015.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.399.pdf>,
(Erişim Tarihi: 25.12.2014).

<http://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, Erişim Tarihi: 08.02.2014.

<http://www.memurlar.net/ozelkategori/genel-dosyalar/kamu-personel-reform-taslaklari>, Erişim Tarihi:04.05.2013.

Hughes, Owen E.(2014). Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi, Çevirenler: Buğra Kalkan vd. Ankara:Big Bang Yayınları.

İnsel, Ahmet (2003). “Bir Zihniyet Tarzı Olarak YÖK.” Toplum ve Bilim, 97,72-92.

Jessop, Bob (2005). Hegemonya, Post,Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet, Derleyenler: Betül Yayar, Alev Özkazanç, İstanbul:İletişim Yayınları.

Jessop, Bob (2008). Devlet Teorisi, Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak, Çeviren: Ahmet Özcan, Ankara:Epos Yayınları.

Judge Timothy A. and Joyce E. Bono Edwin A. Locke (2000). “Personality and Job Satisfaction: The Mediating Role of Job Characteristics”. Journal of Applied Psychology. Vol. 85, No. 2, 237-249

Kalfa, Ceren (2011). “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.16, S:1, 403-417.

Kalil, Ariel, Kathleen M. Ziolo-Guest, Louise C. Hawkey, and John T. Cacioppo (2010). “Job Insecurity and Change Over Time in Health Among Older Men and Women”. Journal of Gerontology: Social Sciences, 65B(1), 81-90.

Kanlıgöz, Cihan (1993). “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 43, Sayı 1-4, 169-197.

Karahanoğulları, Onur (2002). “Kamu Hizmeti ve Kamu Çalışanı (Kimlik ve Önem Arayışına İlişkin Notlar)”, Toplu Sözleşme Süreci ve Kamu Reformu Paneli’nde sunulan tebliğ, ESM Sendikası.

Karahanoğulları, Onur (2003). “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, KESK’in Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikalar Sempozyumu’nda sunulan tebliğ, 1-9.

Karahanoğulları, Onur (2004a). Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim). 2.Bası. Ankara:Turhan Kitapevi.

Karahanoğulları, Onur (2004b). “Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Sayı:2, 2004,1-16.

Karasu, Koray (2009). “İngiltere’de Kamu Yönetimi ”. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara:İmge Kitapevi.

Karatepe, Hatice (2011). “Sözleşmeli Personel İstihdam Politikasında Değişim ve Günümüz Uygulamaları”. Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı 35, 188-203.

Kaya, Pir Ali (1999). “Türkiye’de İş Güvencesi Sorunsalı ve Bilim Komisyonunun Hazırladığı Yasa Tasarısı Üzerine Düşünceler” . İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, www.isgucdergi.org (Erişim Tarihi: 01.10.2013)

Kayar, Nihat (2011). Kamu Personel Yönetimi, Bursa:Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Kazgan, Gülten (2002). Tazminattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul:İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını .

Keser, Hakan (2010). “Kamu Sektöründe Kapsam Dışı Personel İstihdamı ve Uygulama Sorunları”. Osman Güven Çankaya’ya Armağan. Kamu-İş. 337-369.

Kılıç Öztürk, Zübeyde (2010). Kamunun Dönüşümü ve 657 DMK Değişiklikleri Üzerine, Ankara: Eğitim-Sen Yayınları.

King, James E. (2000), “White-Collar Reactions To Job Insecurity And The Role Of The Psychological Contract: Implications for Human Resource Management”, Human Resource Management, Spring, Vol 39, No.1, 79-92.

Kinnunen, U. ve Natti, J. (1994). “Job insecurity in Finland: Antecedents and Consequences”. European Work and Organizational Psychologist, Volume 4, Issue 3, 297-321.

Kinnunen, U., Mauno, S., Natti, J. ve Happonen, M. (2000). “Organisational Antecedents and Outcome Of Job Insecurity. A longitudinal Study in Three Organizations in Finland”. Journal of Organizational Behavior, 21(4), 443-459.

Klandermans B., Hesselink J. K., and Vuuren T. V. (2010). “Employment Status And Job Insecurity: On The Subjective Appraisal Of An Objective Status”. Economic and Industrial Democracy, XX(X), 1-21.

Knudsen, Steven, Larry Jakus, Miada Metz (1979). “The Civil Service Reform Act of 1978”. Public Personel Management, Vol.8, No.3, 170-181.

Koç, Nilgün Kaner (2012). “Türkiye’deki Yazılı Basında Tekel İşçi Eyleminin Sunumu”. Çalışma ve Toplum, Sayı:35, 189-216.

Koçak, Didem ve Gezgüç, Gözde Müşerref (2010). “Araştırma Görevlilerinin İstihdamı: 50/D Üzerine Bir Araştırma”, 5. Karaburun Bilim Kongresi, 2-5 Eylül 2010.(http://www.kongrekaraburun.org/eski/tam_metinler_2010/a_7/03_Dilem_Kocak_ve_Gozde_Muserref_Gezguc.pdf). Erişim Tarihi: 26.06.2012.

Korkut, Hüseyin, Yalçınkaya, Mustafa ve Muştan, Türkan (1999), “Araştırma Görevlilerinin Sorunları, Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi, 17, 19-36.

Köroğlu, Özlem Taner (2012). “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.1, 453-475.

Köroğlu, Özlem Taner (2010). “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”. Türk İdare Dergisi, Sayı: 469, 139-164.

Kunhert, Karl W, Ronald R.Sims ve Mary Anne Lahey (1989). “The Relationship Between Job Security and Employee Health”. Group & Organization Studies, Vol:14, No:4, 14: 399-410

Kurul, Necla(2010). “Türkiye Üniversitelerinde 1980 Sonrası Dönem: İnsanın Özgürleşmesi Amacından Akademik Kapitalizme Geçişin Öyküsü.” Bilim ve Gelecek, Aylık Bilim, Kültür ve Politika Dergisi, 71, 1-21.

Kwiek, Marek (2001). “Globalization and Higher Education.” Higher Education in Europe, Vol. XXVI, No. 1, 27-38.

Leck, J.D. ve Saunders, D.M (1992). “Hirshman’s Loyalty: Attitude or Behavior?” Employee Responsibilities and Rights Journal, 5, 219-230.

Lee, Jaesub (1992). “A Cross-Cultural Investigation of Exit, Voice, Loyalty and Neglect as Responses to Dissatisfying Job Conditions”, The Journal of Business Communication, 29,3, 203-228.

Lim, Vivien K. G. (1996). “Job Insecurity and Its Outcomes: Moderating Effects of Work-Based and Nonwork-Based Social Support”. Human Relations, 49(2), 71-194.

Litter, Craig R. (1990). “The Labour Process Debate: A Theoretical Review 1974-1988”. Labour Process Theory, Derleyenler: Knights D. Willmott H. Londra: Macmillan.

Lordoğlu, Kuvvet (1996). “Kamu Sendikal Hareketi İçin Bir Özet”. Ekonomik Yaklaşım, Cilt 7, Sayı 20, 37-41.

Lund, John ve Wright, Christopher (2001). “State Regulation and the New Taylorism The Case of Australian Grocery Warehousing”. Relations Industrielles / Industrial Relations, Vol. 56, No: 4, 747-769.

Mc Laren, Eva (2011). “The Growing Insecurity of Work”. Albany and Palmerston North Labour Market Dynamics Research Programme, Working Paper No:5.

Maesschalck, Jeroen (2004). “The Impact Of New Public Management Reforms On Public Servants’ Ethics: Towards A Theory”, Public Administration, Vol. 82 No. 2, 465-489.

Makal, Ahmet (2001). “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler:1923-1963. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:34, Sayı:3, 59-98.

Man, Fuat (2009). “Kapitalist Emek Süreci Teorisi ve Dönüşümü”. E-akademi, Sayı:94.

Marx, Karl (2008a). Grundrisse: Ekonomi Politigin Eleştirisi için Ön Çalışma. Çeviren: Sevan Nişanyan. Birikim Yayınları:İstanbul.

Marx, Karl (2008b).Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kar. Çeviren: Sevim Belli. Ankara:Sol Yayınları, Sekizinci Baskı.

Marx, Karl (2007). Kapital, I.Cilt, Çeviren: Alaattin Bilgi. Sekizinci Baskı. Ankara:Sol Yayınları.

Mauno S, Kinnunen U., Makikangas A. and Natti J. (2005). “Psychological Consequences Of Fixed-Term Employment And Perceived Job İnsecurity Among Health Care Staff”, European Journal Of Work Andorganizational Psychology, 14 (3), 209–237.

Memiş, P. ve Sağır, A.(2013). “Yükseköğretimde Yeni(lenmiş) İstihdam Örneği Olarak ÖYP”, International Journal of Human Sciences, Vol. 10, Issue 1, 74-100.

Meyer John P. ve Allen, Natalie J. (1990). “The Measurement And Antecedents Of Affective, Continuance And Normative Commitment To The Organization”. Journal of Occupational Psychology, Volume 63, Issue 1, pages 1–18.

Mohr, G.B. (2000). “The Changing Significance Of Different Stressors After Announcement Of Bankruptcy: A Longitudinal Investigation With Special Emphasis On Job İnsecurity”, Journal Of Organizational Behavior, 21:337-359.

Mok, Joshua K. H. (2003). “Similar Trends, Diverse Agendas: Higher Education Reforms in East Asia.”, Globalisation, Societies and Education, 1:2, 201-221.

Morgan, Colin ve Murgatroyd, Steğhen (1999). Total Quality Management in The Public Sector, USA: Open University Presss.

Müftüoğlu, Özgür (2011).“Üniversite’de Neden ve Nasıl Örgütlenmeli?.” Fuat Ercan ve Serap Korkusuz Kurt (der.). Metalaşma ve İktidarın Baskısındaki Üniversite. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı. 633-647.

Naswall ve De Witte (2003). “Who Feels İnsecure in Europe? Predicting Job İnsecurity from Background Variables”. Economic and Industrial Democracy, 24, 189-215.

Nella, Dimitra, Efharis Panagopoulou, Nikiforos Galanis, Anthony Montgomery and Alexis Benos (2015). “Consequences of Job İnsecurity on the Psychological and Physical Health of Greek Civil Servants”. BioMed Research

OECD (2005). Paying For Performance: Policies For Government Employees.

OECD (2013). Government at a Galance.

Oppenheime, Martin (1996). “Profosyonelin Proleterleşmesi”. Derleyen ve Çeviren: Zafer Cirhinlioğlu. Meslekler ve Sosyolojisi. Ankara:Gündoğan Yayınları.

Ozansoy, Cüneyt (1997). “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hasamet ve Habaset Alanı, AÜHFD, C.46, S.1-4, 85-100.

Öğütte, Vefa Saygın ve Çeğin, Güney (2010). Toplumsal Sınıfların İlişkisel Gerçekliği, Sosyo-Tarihsel Teorinin ‘Sınıf’la İmtihanı. 2.Baskı. Ankara: Tan Yayınları.

Öktem, M. Kemal (1992). “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:25, Sayı:2. 85-105.

Ölçe Seçme ve Yerleştirme Merkezi (2015). <http://osym.gov.tr/belge/1-128/sureli-yayinlar.html>. Erişim Tarihi: 10.11.2015.

Ömürgönülşen, Uğur (1997). “The New Public Management”. AÜSBF Dergisi, Cilt:52, Sayı:1, 517-565.

Ömürgönülşen, Uğur (2002). “Performance Menagement in The Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”. H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:20, Sayı 1, 99-134.

Ömürgönülşen, Uğur (2003a). “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, Editörler. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ömürgönülşen, Uğur (2003b). “Achieving Three E’s in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auding, Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın’a Armağan, Ankara: A.Ü. SBF-Türmob.

Ömürgönülşen, Uğur (2009). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara:İmge Kitapevi.

Önder, Ç. ve Wasti, S. A (2002). “İş Güvencesi Endeksi ve İş Güvencesi Memnuniyeti Ölçeği: Güvenirlilik ve Geçerlik Analizi”. Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, 23-47.

Öngel, Serkan(2014). “Türkiye’de Taşeronlaşmanın Boyutları”. DİSK-AR Bülteni.

Öngen, Tülin (2002). “Kamu Çalışanlarının Sınıfsal Konumu ve Örgütlenme Kapasitesi”. Toplum ve Hekim, Sayı:4, Cilt 17, 243-246.

Öngen, Tülin (1996). Prometheus'un Sönmeyen Ateşi, Günümüzde İşçi Sınıfı, İstanbul:Alan Yayıncılık:148.

Öngen, Tülin (2001). "Marx ve Sınıf". Praksis Dergisi, Sayı:8, 9-28.

Öngen, Tülin (2012). "Toplumsal Sınıflar, Sınıf Mücadelesi ve Kamu Çalışanları" www.egitimsen.org.tr/.../045a7e7001eac83_ek.pdf, Erişim Tarihi: 10.06.2012.

Önen, S. Mustafa (2012). "Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm", Küresel Değişim ve Demokratikleşme: Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II, 19-20 Nisan, 898-893.

Öz, G. İ. (2008): "Özel Sektör Çalışanlarında İş Güvencesizliğinin Öz Yeterlik ve İş Performansı İle İlişkisi". Editör: Tarık Solmuş, İş ve Özel Yaşama Psikolojik Bakışlar, İstanbul: Epsilon Yayıncılık, 1. Baskı, 149-176.

Özdemir, Ali Murat (2013). "Söylem ve Hukuk İlişkisi: Kamu Personel Rejimi Örneği". Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 3(1), 1-8.

Özer, Mehmet Akif (2012). Yeni Kamu Yönetimi, Ankara:Barış Kitapevi.

Özer, M. Akif (2006). "Yönetişim Üzerine Notlar". Sayıştay Dergisi, Sayı:63, 59-89.

Özer, Mehmet Akif (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri:Yeni Kamu Yönetimi". Sayıştay Dergisi, Sayı:59, 3-46.

Özgün, Aras (2007). "Kılıcsız Emek, Yağsız Sermaye: Gayrı-maddi Emek Tartışması". Birikim Dergisi, Sayı: 217, 31-45.

Özoğlu, Burçak (2002). "Emek Süreci Tartışmalarına Yeni Sorular: Türkiye'de Ağaç Mobilya İmalatı Örneği". Editör: Ahmet Alpay Dikmen. Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), Ankara: İmaj Yayıncılık.

Özoğlu, Burçak (2003). "Devlet Fabrikaya Girince: Kapitalist Devlet ve Emek Süreçleri", Mülkiye, Sayı: 239, 41-59.

Öztürk, K. Burak (2014). "Türk Yükseköğretim Düzeninde Öğretim Üyesi Yetiştirilmesinin Hukuki Çerçevesi." İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı:2, 173-194.

Özüğürlü, Metin (2002). "Sınıf Çözümlemesinin Temel Sorunsalları". Praksis, Sayı:8, 29-50.

Özüğürlü, Metin (2003). "Özel Üniversite: Üniversite Sistemindeki Gedikten Sistemin Kendisine". Toplum ve Bilim, 97: 260-280.

Özüğürlü, Metin (2008). Anadolu'da Küresel Fabrikanın Doğuşu. 2.Baskı. İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Parker SK, Griffin MA, Sprigg CA, and Wall TA (2002). "Effect Of Temporary Contracts On Perceived Work Characteristics And Job Strain: A Longitudinal Study". *Personnel Psychology*, Volume: 55, Issue:3, 689–717.

Pedraza, P. ve Bustillo, M. (2007). Determinants Of Subjective Job İnsecurity İn Five European Countries. Working paper on job insecurity. WOLIWEB D14b. Spain: Universidad de Salamanca, s.14, <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper31b.pdf> (Erişim tarihi: 10.10.2015)

Polanyi, Karl (2002). Büyük Dönüşüm-Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri. 2. Baskı. Çeviren: Ayşe Buğra. İstanbul: İletişim Yayınları.

Polatoğlu, Aykut (2009). Türk Kamu Yönetimi, Lefkoşa:Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları.

Pollitt, Christopper ve Bouckaert, Geert (2000). Public Management Reform, A Comparative Analysis, New York: Oxford University Press.

Poluntzas, Nicos (1992). Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar. Türkçesi: Şen Süer ve L.Fevzi Topaçoğlu, İstanbul:Belge Yayınları.

Poyraz, Kemal ve Kama, Bülent (2008). "Algılanan İş Güvencesinin İş Tatmini, Örgütsel Bağlılık ve İşten Ayrılma Niyeti Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 13, S. 2, 143-164.

Probst, Tahira M. (2003). "Development and Validation of The Job Security Index and The Job Security Satisfaction Scale:A Classical Test Theory And IRT Approach". *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76, 451–467.

Punch, Keith F.(2011).Sosyal Araştırmalara Giriş.Ankara:Siyasal Kitabevi.

Resmi Gazete (R.G.) (31.03.1988). 28.03.1988 tarih ve 318 sayılı Memurlar ve Diğeri Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. Sayı:19771.

R.G. (31.07.2008). Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Naklen Veya Açıkta Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Sayı:26953

R.G. (12.8.2001). 26.5.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu. Sayı:24460.

Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Volume:44, Issue:4, 652-667.

Rhoades, Gary and Sahelia Slaughter (2004). "Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices." *American Academic*, 1,1, 37-60.

Rosenblatt, A., Talmud, I. ve Ruvio, A (1999). "A Gender-Based Framework Of The Experience Of Job İnsecurity And Its Effect On Work Attitudes". European Journal of Work and Organisational Psychology, 8(2):197-217

Ruhi, M.Emin (2003). 1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. No:463.

Rusbult, C. E., Zembrodt, I. M. ve Gunn, L. K. (1982). Exit, Voice, Loyalty, And Neglect: Responses to Dissatisfaction in Romantic Involvements. Journal of Personality and Social Psychology, 43(6), 1230–1242.

Rusbult, C., Farrell, D., Rogers, G. ve Mainous A. (1988). Impact Of Exchange Variables on Exit, Voice, Loyalty, And Neglect: An Integrative Model Of Responses To Declining Job Satisfaction. Academy of Management Journal, 31(3), 599-627.

Rusbult, Caryl E. ve Zembrodt, Isabella M (1983). "Responses to Dissatisfaction in Romantic Involvements: A Multidimensional Scaling Analysis". Journal of Experimental Social Psychology, 19, 274-293.

Sabuktay, Ayşegül (2009). 2000'lerde Türkiye'de Devlet ve Kamu Yönetimi, Mülksüzleşmesini Yönetimi, Ankara:TODAİE.

Şafak, Can (2004). "Kapsam dışı Personeli Adamdan Sayalım mı". <http://www.sendika.org/2004/11/kapsamdisi-personeli-adamdan-sayalim-mi-can-safak>, Erişim Tarihi: 01.10.2015

Sahlin-Andersson, Kertsin (2000). "National, International and Transnational Constructions of New Public Management." Score Rapportserie, 2000:4.

Saklı, Ali Rıza (2013). "Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:12 Sayı:44, 107-131.

Saran, Ulvi (2001). "Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 431, 1-20.

Saunders, David M. (1992). "Introduction to Research on Hirschman's Exit, Voice, and Loyalty Model", Employee Responsibilities and Rights Journal, Volume 5, Issue 3, 187-190.

Sayan, İpek Özkal (2009). "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 64, Sayı:1, 201-245.

Sayan, İpek Özkal ve Albayrak, Suha Oğuz (2011). "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 44, Sayı 3, 141-172.

Sayan, İpek Özkal ve Küçük, Aziz (2012). "Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No. 1, 171-203.

Scase, Richard (1992). Sınıf, Yöneticiler, Mavi ve Beyaz Yakalılar. Çeviren: Barış Şarer. Ankara:Rastlantı Yayınları.

Schaufeli W. (1992). “Unemployment and Mental Health in Well and Poor Educated School-Leavers”. C.Verhaar and L.Jansma(Eds). On the Mysteries of Unemployment: Causes, Consequence and Policies. Kluwer Academic Publishers, 253-271.

Seçer, Barış (2007). Kariyer Sermayesi ve İstihdam Edilebilirliğin İş Güvencesizliği Üzerindeki Etkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Seçer, Barış (2008). “Kariyer Sermayesi ve İstihdam Edilebilirliğin İş Güvencesizliği Üzerindeki Etkisi”. *Celal Bayar Üni.Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl : 2008 Cilt : 6 Sayı :1, 141-158.

Seçer, Barış (2009). “İş Güvencesizliği, Türleri, Başa Çıkma Süreci, Belirleyicileri ve Sonuçları”. Editörler:Aşkın Keser, Gözde Yılmaz ve Şenay Yürür Çalışma Yaşamında Davranış, Güncel Yaklaşımlar, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Sennett, Richard (2000). Karakter Aşınması; Yeni Kapitalizmde İşin Kişilik Üzerine Etkileri. Çev. BarışYıldırım. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Serim, Bülent (1988). “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”. *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S.1, 135-154.

Sever, Çiğdem (2013). “Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası”. *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 245-268.

Sezen, Seriyeye (2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Ankara:TODAİE.

Sobacı, Mehmet Zahid (2007). “Yönetişim Kavramı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi* (5: 1), 119-235.

Standing, Guy (2002). “From People’s Security Survey to a Decent Work Index”. *International Labour Review*, Vol.141, Issue:4, 441-454.

Standing, Guy (2011). *The Precariat, New Dangerous Class*, USA:Bloomsbury Academic.

Standing, Guy (1997). “Globalization, Labour Flexibility and Insecurity: The Era of Market Regulation”. *European Journal of Industrial Relations*, Vol.3, No.1, 7-37.

Stoker, Gerry (1998). “Governance As Theory: Five Propositions”. *International Social Science Journal*, Volume: 50, Issue: 155, 17-28.

Strinati, Dominic (1990). "A Ghost in the Machine?: The State and the Labour Process in Theory and Practice". Derleyenler: Knights D. Willmott H. Labor Process Theory. Londra: Macmillan.

Stringham, Shand H. (2004). "Does Quality Management Work In The Public Sector?", Public Administration and Management: An Interactive Journal, 9 (3), 182-211.

Sümer, Nebi, Solak ve N. Harma, M (2013). İşsiz Yaşam, İşsizliğin ve İş Güvencesizliğinin Birey ve Aile Üzerindeki Etkileri. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, No:26.

Süngü, Hilmi (2013). "Akademisyen Ücretlerine İlişkin Karşılaştırmalı Bir Analiz", Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 8/8 Summer, 1187-1205.

Sverke, Magnus, Hellgren J. ve Naswall K. (2006). "Job Insecurity: A Literature Review", SALTSA, Report No:1.

Sverke, Magnus ve Hellgren, J. (2002). "The Nature of Job Insecurity: Understanding Employment Uncertainty on the Brink of a New Millennium". Applied Psychology: An International Review, 51 (1), 23-42.

Sverke M., Hellgren J. ve Naswall K. (2002). "No Security: A Meta-Analysis and Review of Job Insecurity and Its Consequences". Journal of Occupational Health Psychology, 2002, Vol.7, No,3, 242-264.

Sverke, Magnus ve Hellgren, Johnny (2001). "Exit, Voice and Loyalty Reactions to Job Insecurity in Sweden: Do Unionized and Non-unionized Employees Differ?". British Journal of Industrial Relations, Volume:39, Issue:2, 167-182.

Sverke Magnus ve Goslinga, Sjoerd (2003). "The Consequences of Job Insecurity for Employers and Unions: Exit, Voice and Loyalty". Economic and Industrial Democracy, Vol:24(2):241-270.

Şahlanan, Fevzi (2007). "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi". Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Özel Sayı, 135-156.

Şaylan, Gencay (2000). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş, Kritik ve Reform Önerileri. İstanbul: TESEV.

Şener, Hasan Engin (2007) "Kamu Yönetiminde Postmodernizm." Derleyenler: Prof. Dr. Sinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner. Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

(https://tr.wikipedia.org/wiki/Demokles%27in_k%C4%B1%C4%B1c%C4%B1 1. Erişim Tarihi:08.11.2015).

Talu, Umur (2015). <http://www.haberturk.com/yazarlar/umur-talu/1153135-paris-yaniyor-mu>. Erişim Tarihi: 20.11.2015.

Tan, Turgut(1992). “Kamu Hizmeti İmtiyazından "Yap-İşlet-Devret" Modeline”, SBF Dergisi, C. 47, S. 3-4, 307-324.

Tecer, Meral (1993). “Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:3, 13:23.

Tekeli, İlhan (1997). “Dünyada ve Türkiye’de Üniversite Üzerinde Konuşmanın Değişik Yolları”, Toplum ve Bilim, 97, 123-143.

Tekeli, İlhan (2012). “Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri üzerine”, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman. Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Yayınevi, 2.Baskı.

Tekinsoy, M.Ayhan ve Mısırs, M. Bayram (2012). “Öğretim Üyeliğine Atanma Sürecinin Başlangıcı, Ek Koşullar Ve Jüri Raporları. AUHFD, 61:351-382.

Temiz, Hasan Ejder (2004). “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması”. Çalışma ve Toplum, Sayı:2, 55-80.

Terry, Larry D. (1998). “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement”. Public Administration Review, 58/3, 194-200.

Timur, Taner (2000). Toplumsal Değişme ve Üniversiteler. Ankara:İmge Yayınevi.

Thompson, E. P. (2004). İngiliz İşçi Sınıfının Oluşumu. Çeviren: Uygur Kocabaşoğlu, İstanbul: Birikim Yayınları.

Thompson, Paul (1989). “Short Guide to Labour Process Literature”, The Nature of Work : An Introduction to Debates on the Labour Process, Second Edition. London,: Machillan Education Ltd.

Topçu, Ali Rıza (2003).“Kamu Tercih Teorisi”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, Editörler. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara:Nobel Yayın Dağıtım.

Tuncay, Can (2007). “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Özel Sayı, 157-175.

Turgut, Tan (1991). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 8, 233-252.

Turner, Bryan S. (2000). Statü. Çeviren:Kemal İnal, Ankara:Ütopya Yayınevi.

Tutum, Cahit (2012). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”. Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman Türkiye’de Kamu Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınevi, 2.Baskı.

Tutum, Cahit (1990). “Kamu Personeli Sorunu”. Amme İdaresi Dergisi, Sayı:23/3, 31-45.

Tutum, Cahit (1980). “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, 95-107.

Tutum, Cahit (1972). “Memurluk Statüsü”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 3-10.

TÜHİS (2003). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyum Kitabı, Ankara:TÜHİS Yayın No:42.

TÜİK (2015). http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1591. Erişim Tarihi: 10.10.2015

Ugboro, I.O. ve Obeng, K. (2001). Managing The Aftermaths Of Contracting In Public Transit Organizations: Employee Perception Of Job Insecurity, Organizational Commitment And Trust. Greenboro, USA: North Carolina A&T State University, http://ntl.bts.gov/lib/11000/11200/11276/kofi_ugboro.pdf . (Erişim tarihi: 10.10.2015)

Uçkan, Banu (2013). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. İstanbul: Legal Yayıncılık.

Uler, Yıldırım (1998). “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 15, 252-256.

Ünal, L.İşıl (2011). “Yükseköğretim Finansmanı: Neoliberal “Çözüm” ve Tehditler.” İçinde:Fuat Ercan ve Serap Korkusuz Kurt (der.). Metalaşma ve İktidarın Baskısındaki Üniversite. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 93-120.

Ünlütürk Ulutaş, Çağla (2011). Türkiye’de Sağlık Emek Sürecinin Dönüşümü. Ankara: Notabene Yayınları.

Van Dyne, Linn, Soon Ang and Isabel C. Botero (2003). “Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice as Multidimensional Constructs”. Journal of Management Studies, 40:6, 1359-1392.

Vangel, Kristine (2011). Employee Responses to Job Dissatisfaction. Schmidt Labor Research Center Seminar Paper Series. University of Rhode Island, www.uri.edu/.../lrc/.../Vangel-Commitment.pdf, erişim tarihi:10.10.2014.

Vatanserver, Aslı ve Yalçın, Meral Gezici (2015). “Ne Ders Olsa Veririz”, Akademisyenin Vasıfsız İşçiye Dönüşümü. İstanbul: İletişim Yayınları.

Villosio, C., Di Pierro, D., Giordanengo, A., Pasqua, P.ve Richiardi, M. (2008). Workingconditions Of An Ageing Workforce. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Vinni, Rauno (2007). “Total Quality Management And Paradigms of Public Administration, International Public Management Review. Electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Volume 8, Issue 1, 103-131.

Wallerstein, Immanuel (2007). “Kapitalist Dünya Ekonomisinde Sınıf Çatışması”. Çeviren: Nazlı Ökten. Irk Ulus Sınıf. İstanbul: Metis Yayınları.

Weber, Max (2011). Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı. Çeviren: Özer Ozankaya. İstanbul: Cem Yayınevi.

Weber, Max (2000). Sosyoloji Yazıları. Çeviren: Taha Parla.3.Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları.

Welch, Anthony. (2002), “Going Global? Internationalizing Australian Universities in a Time Of Global Crisis.” Comparative Education Review, 46(4), 433-471.

Wichert, Ines (2005).“Job İnsecurity And Work Intensification: The Effects On Health And Well-Being”. Job insecurity and work intensification, Edited by Brendan Burchell, David Ladipo and Frank Wilkonson, London:Roudledge.

Williams, Raymond (2006). Anahtar Sözcükler. Çeviren: Savaş Kılıç, İstanbul: İletişim Yayınları.

Withey, M. J. and Cooper, W. H. (1989). “Predicting Exit, Voice, Loyalty, And Neglect”. Administrative Science Quarterly, 34: 521-539.

Wood, Ellen Meiksins (2001). “İlişki ve Süreç Olarak Sınıf”. Praksis Dergisi, Sayı:1, 92-119.

Wright, Erik Olin (1997). Classes. London: Verso.

Wright, Erik Olin (1993).Class, Crisis and State. London:Verso.

Yanıklar, Cengiz (2010). “Postmodernist Antipati: Postmodernist Sınıf(Sızlık) Yaklaşımlarına Eleştirel Bir Bakış”. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:65, Sayı:1, 205-227.

Yar, Feyzi (2005). “KİT ve Özerk Kurumlardaki Deyimler Işığında Performansa Dayalı ücretlendirmenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”. Editörler: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul:Beta Yayını.

Yaylalı, Muammer (2013). Türkiye’deki Akademisyenlerin Özlük Haklarının Mevcut Durumu Ve Özlük Haklarının İyileştirilmesi Raporu. <http://www.yok.gov.tr/documents/10279/173480/ rapor.pdf/ 3d4c9bed-c7bb-4c34-9875-c115bc043816>, Erişim Tarihi: 10.10.2015.

Yayman, Hüseyin (2000). “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:2, Sayı: 3, 135-156.

Yıldırım, Engin (2000). “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının İşçiler ve Endüstri İlişkileri Üzerindeki Etkileri”. Toplum ve Bilim, Sayı: 86, 260-280.

Yıldırım, Engin (2011), Anayasa Mahkemesi Kararı. Karar Sayısı:2011/60. Resmi Gazete 21.10.2011. Sayı:28091. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111021-9.htm>, Erişim Tarihi: 10.10.2014.

Yılmazöz, Mehmet (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”. Maliye Dergisi, Sayı:157, 293-302.

Yousef, Darwish A. (1998) “Satisfaction with job security as a predictor of organizational commitment and job performance in a multicultural environment”, International Journal of Manpower, Vol. 19 Iss: 3, 184-194.

Yücesan Özdemir, Gamze (2002). “Emek Süreci Teorisi ve Türkiye’de Emek Süreci Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”. Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi). Editör: Ahmet Alpay Dikmen, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Yücesan Özdemir, Gamze (2010). “Despotik Emek Rejimi Teorisi Olarak Taşeron Çalışma”. Çalışma ve Toplum, Sayı:27, 35-50

Yücesan Özdemir, Gamze (2000). “Başkaldırı, Onay yada Boyun Eğme?: Hegemonik Fabrika Rejiminde Mavi Yakalı İşçilerin Hikayesi”. Toplum ve Bilim, Sayı: 86, 241-259.

Yücesan Özdemir, Gamze (2013). “Kamu Emek Süreci: Kamuda ve Kamu Personel Rejiminde Dönüşüm.”. www.egitimsen.org.tr/ekler/c5e67d30a6108b7_ek.pps. Erişim Tarihi: 20.04.2013.

Yüksek Öğretim Kurumu (1981). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2547.pdf>, Erişim Tarihi:15.04.2015.

Yüksek Öğretim Kurumu (2010). <http://www.yok.gov.tr/web/oyp/oyp-tarihce>. Erişim Tarihi:10.5.2015

Yüksek Öğretim Kurumu (2015). <https://yoksis.yok.gov.tr/ilansayfa/>. Erişim Tarihi: 17.11.2015

Zabcı, Filiz Çulha (2002). “Dünya Bankası’nın Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 57 (3),151-179.

Zeytinoğlu, Işık Urla, Aşkın Keser, Gözde Yılmaz, Kıvanç İnelmen, Duygu Uygur ve Arzu Özsoy (2013). “Job Satisfaction, Flexible Employment and Job Security among Turkish Service Sector Workers”. Economic and Industrial Democracy, February 2013, Vol. 34, No. 1, 123-144.

EKLER

Ek 1: Anket

Değerli katılımcılar,

Bu anket formu, kamu çalışanlarının iş güvencesi ile ilgili algı ve tepkilerini ölçmek amacıyla geliştirilmiştir. Sizden istenen her soru grubunun üstünde yazan yönergeler doğrultusunda tüm soruları eksiksiz cevaplamanızdır. Samimi olmanız ve boş soru bırakmamanız anketin başarılı olmasında oldukça önemlidir. Ankete katılım zorunlu olmayıp, kimlik bilgileriniz kesinlikle alınmayacaktır. Katkı ve katılımınız için şimdiden teşekkür ederiz.

Kocaeli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Doktora Öğrencisi

Arş. Gör. Arzu ÖZSOY ÖZMEN

BÖLÜM A

1. Cinsiyetiniz: Kadın (1) Erkek (2)
 2. Yaşınız: _____
 3. Medeni durumunuz: Yalnız/Tek (1) Evli/Çift (2)
 4. Eğitim durumunuz:
 - İlkokul (1)
 - Ortaokul (2)
 - Lise (3)
 - Ön Lisans (2 Yıllık MYO) (4)
 - Lisans (4 Yıllık Fakülte) (5)
 - Yüksek Lisans (6)
 - Doktora (7)
 5. Toplam çalışma süreniz: _____ YIL.
 6. Bu kurumda geçen toplam çalışma süreniz: _____ YIL.
 7. Aylık geliriniz: : _____ TL.
 8. Ailenizin toplam aylık hane halkı geliri: _____ TL.
 9. Ailenizin ekonomik durumu için sizin geliriniz ne kadar önemli?
Hiç önemli değil (1) Önemli değil (2) Kısmen önemli (3) Önemli (4) Çok Önemli (5)
 10. İşvereniniz:
 - Üniversite (1)
 - Aracı şirket (Taşeron) (2)
 11. Hangi kurumda çalışmaktasınız?
 - Meslek Yüksekokulu (1) (Adı: _____)
 - Yüksekokul (2) (Adı: _____)
 - Fakülte (3) (Adı: _____)
 - Araştırma ve Uygulama Hastanesi (4) (Adı: _____)
 - Rektörlüğe Bağlı Birimler (5) (Adı: _____)
 - Diğer (6) (Açıklayınız: _____)
 12. İstihdam şekliniz hangisidir?
 - İdari (1) (657'ye tabi) ise soru 13'e geçiniz.
 - Akademik (2) (2547'ye tabi) ise soru 14'e geçiniz.
 - Kadrolu işçi (3) (4857'ye tabi) ise soru 16'ya geçiniz.
 - Taşeron işçisi (4) (4857'ye tabi) ise soru 16'ya geçiniz.
 13. İdari kadroda iseniz:
 - Memur/Kadrolu (1) (Göreviniz: _____)
 - Sözleşmeli Personel (2) (Göreviniz: _____)
 - Geçici Personel (3) (Göreviniz: _____)
- Bu soruyu işaretledikten sonra lütfen soru 16'ya geçiniz.

14. Akademik kadroda iseniz:

- Profesör (1)
Doçent (2)
Yardımcı Doçent (3)
Öğretim Görevlisi (4)
Okutman (5)
50 D Kadrosunda Araştırma Görevlisi (6)
33.A Kadrosunda Araştırma Görevlisi (7)
35. Madde ile Görevlendirilen Araştırma Görevlisi (8)
ÖYP Kapsamında Araştırma Görevlisi (9)
Uzman (10)
Çevirici (11)
Eğitim-Öğretim Planlamacısı (12)

15. Akademik kadroda iseniz idari göreviniz var mıdır?

Evet (1) ise: _____ Hayır (2)

16. Son 1 yılda;

Hastalık nedeniyle kaç gün devamsızlık yaptınız (1) : _____

Herhangi bir mazeret olmaksızın kaç gün devamsızlık yaptınız (2): _____

17. Sendikalı mısınız? Evet (1) ise soru 19'a geçiniz Hayır (2) ise soru 18'e geçiniz.**18. Sendikalı olmayı ister miydiniz?** Evet (1) Hayır (2)

Bu soruyu işaretledikten sonra lütfen **Bölüm B**'ye geçiniz.

19. Sendika üyesi olmanızın hissettiğiniz iş güven cesine olumlu bir katkısı var mıdır?

Evet (1) Hayır (2)

BÖLÜM B**+**

| Aşağıdaki ifadeler kişilerin işe yönelik tutum ve güvence algılarını ifade eden cümlelerdir. Lütfen her bir ifadeye ne oranda katıldığınızı yandaki uygun seçeneği işaretleyerek belirtiniz. | (1) Kesinlikle Katılmıyorum | (2) Katılmıyorum | (3) Kararsızım | (4) Katılıyorum | (5) Tamamen Katılıyorum |
|---|-----------------------------|------------------|----------------|-----------------|-------------------------|
| 1. İsteğimden önce işten ayrılmak zorunda kalmaktan endişeleniyorum. | | | | | |
| 2. Yakın gelecekte kurumumun bana teşvik edici bir iş alanı/içeriği sağlayacağına inanıyorum. | | | | | |
| 3. Önümüzdeki yıl işten çıkmak zorunda kalacağıma dair bir risk var. | | | | | |
| 4. Çalıştığım kurumda geleceğe yönelik kariyer fırsatları yeterlidir. | | | | | |
| 5. Yakın gelecekte işimi kaybetme konusunda huzursuz hissediyorum. | | | | | |
| 6. Bu kurumdaki ücret artışım umut vericidir. | | | | | |
| 7. Kurumumun gelecekte de benim yeteneğime/yetkinliğime ihtiyacı olacağına inanıyorum. | | | | | |
| 8. Mevcut işimden çok memnunum. | | | | | |
| 9. Çoğu günler işim konusunda istekliyim. | | | | | |
| 10. Her bir işgünüm sanki hiç bitmeyecekmiş gibi (sıkıcı) geliyor. | | | | | |
| 11. Gerçek mutluluğu işimde buluyorum. | | | | | |
| 12. İşimin oldukça keyifsiz olduğunu düşünüyorum. | | | | | |

BÖLÜM C

| Aşağıdaki ifadeler kişilerin iş güvencesizliği hissettiği durumlardaki tepkilerini ifade eden cümlelerdir. Lütfen her bir ifadeye ne oranda katıldığınızı yandaki uygun seçeneği işaretleyerek belirtiniz. | (1) Kesinlikle Katılmıyorum | (2) Katılmıyorum | (3) Kararsızım | (4) Katılıyorum | (5) Tamamen Katılıyorum |
|---|-----------------------------|------------------|----------------|-----------------|-------------------------|
| 1. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, harekete geçerim ve başka bir iş ararım. | | | | | |
| 2. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, sorunum hakkında ne yapabileceğimi öğrenmek için üst makamla irtibata geçerim. | | | | | |
| 3. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, kendimi başka bir kadroya transfer ettirmeye çalışırım. | | | | | |
| 4. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, çok mola veririm veya sıkı çalışmam. | | | | | |
| 5. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, dişimi sıkar ve sorunun ortadan kalkmasını beklerim. | | | | | |
| 6. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, sorunu görüşmek üzere amirime giderim. | | | | | |
| 7. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, amirimizin gözetimi dışında kalmaya çalışırım böylece iş arkadaşlarımla sohbet edebilirim, molalar alabilirim veya iş dışı kişisel işlerimi yapabilirim. | | | | | |
| 8. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, işimin, pek çok diğer iş kadar iyi olduğunu düşünürüm. | | | | | |
| 9. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, kurumdan ayrılmaya karar veririm. | | | | | |
| 10. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, sorunlardan kaçmak için işe geç gelirim. | | | | | |
| 11. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, ne yapılması gerektiği konusunda iş arkadaşlarıma akıl danışırım. | | | | | |
| 12. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, durum hakkında nasıl hissettiğimi amirimle konuşurum. | | | | | |
| 13. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, diğer insanlar eleştirdiğinde bile kurumum hakkında genellikle iyi şeyler söylerim. | | | | | |
| 14. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, buradaki çalışma koşulları hakkında yardım almak için sendika gibi dışarıdaki bir örgütle ya da kuruluşla irtibata geçerim. | | | | | |
| 15. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, durum ciddi bir şekilde kötüleştiğinde ve kurumum müdahale etmediğinde, elimi taşın altına koymaya istekli olurum. | | | | | |
| 16. Çalışma yaşamımda iş güvencesizliği hissettiğimde, iyi zamanları ve kötü zamanları düşünerek kendimi işime adarım. | | | | | |

Ek 2: Yarı Yapılandırılmış Mülakat Soruları

(Bazı sorular sadece taşeron işçiler için hazırlanmıştır)

1. Cinsiyetiniz: Kadın Erkek
2. Yaşınız: _____
3. İstihdam şekliniz nedir?
 - İdari
 - Akademik
 - Kadrolu işçi
 - Taşeron işçisi
4. Akademik ise ünvanınız nedir?
 - 50 D Kadrosunda Araştırma Görevlisi
 - 33 A Kadrosunda Araştırma Görevlisi
 - 35. Madde ile Görevlendirilen Araştırma Görevlisi
 - ÖYP Kapsamında Araştırma Görevlisi
 - Öğretim görevlisi
 - Yardımcı Doçent
 - Doçent
 - Profesör
5. İdari ise ünvanınız nedir?
6. Ne kadar süredir ücretli/sigortalı olarak çalışma hayatı içindesiniz?
7. Bu kurumda ne kadar süredir çalışmaktasınız?
8. Bu işi ne kadar süredir yapmaktasınız?
9. Çalışma saatleriniz ve günleriniz nasıldır?
10. Çalışma sürenizi nasıl yönetiyorsunuz?
 - a. Fazla mesaiye kalıyor musunuz?
 - b. Erken çıktığınız oluyor mu?
 - c. Amirinizden rahat izin alabiliyor musunuz?
 - d. Eve iş götürüyor musunuz?
11. İş tanımınız belli midir?
12. Asıl işiniz dışında yaptığınız işler var mıdır?
13. İşinize ilişkin denetim nasıl yapılmaktadır?
14. Kurum içi performans değerlendirme yapılmakta mıdır, ne düşünüyorsunuz?
15. Bir kamu kurumunda çalışıyor olmanın farklılık yarattığını düşünüyor musunuz, neden?
16. Çalışma koşullarınızdan memnun olduğunuz ve olmadığınız özellikler nelerdir?
17. İşe başladığınız andan itibaren zaman içinde işiniz ile ilgili ne tür değişiklikler meydana geldi?
 - a. Bu değişiklikleri nasıl değerlendiriyorsunuz? İyi ya da kötü?
18. Kurumunuzdaki diğer istihdam şekillerini düşündüğünüzde kendi statünüzü nasıl değerlendiriyorsunuz?
 - a. Mevcut durumunuzdan memnun musunuz?, Memnun değilseniz neden?

- b. Kendi statünüzden daha iyi olarak gördüğünüz bir statü var mı?
 - c. Varsa o statüde olmak ister miydiniz?
 - d. Seçme şansınız olsaydı hangi statüde çalışmak isterdiniz, neden?
19. Bu statüdeki geleceğinizi nasıl değerlendiriyorsunuz?
20. Kurumunuzdaki farklı istihdam şekilleri çalışma arkadaşlarınız arasındaki dayanışmayı etkilemiş midir, hangi yönde?
21. Farklı statüde olmanız nedeniyle kurum içinde ayrımcılığı uğruyor musunuz, faydalanamadığınız olanaklar var mıdır?
22. İş güvenceniz hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?
- a. İş güvencenizin olması/olmaması nasıl hissettiriyor?
 - b. İş güvencesizliğinizden kim sorumlu (Yasal düzenlemeler, hükümet politikaları, kurum)
23. Eğer iş güvencesizliği algınız varsa, hangi tepkileri gösteriyorsunuz ya da gösterirsiniz? (Exit-Uzaklaşma, Voice-Tepki, Loyalty-Sadakat, Neglect – Kayıtsızlık)
24. Bu tepkileriniz kuruma mı mesleğe mi yönelik?
25. Sendika üyesi misiniz?
- a. Evet ise, üyelik halinizin iş güvencesizliğine katkısı var mı, hangi yönde?
 - b. Hayır ise sendikalı olmayı ister miydiniz?

Ek 3: Kendisi İle Mülakat Yapılan Kişi Listesi

| Mülakat Yapılan Kişi | | Cinsiyet | Yaş | İstihdam Şekli | Statüsü/Görevi |
|----------------------|------------|----------|-----|-------------------|---|
| Bireysel | Grup Üyesi | | | | |
| A | | Kadın | 35 | Akademik Personel | Yardımcı Doçent |
| B | | Erkek | 39 | Akademik Personel | Doçent |
| C | | Kadın | 30 | Taşeron İşçisi | Temizlik Görevlisi |
| D | | Erkek | 27 | Taşeron İşçisi | Güvenlik Görevlisi |
| E | | Kadın | 25 | Taşeron İşçisi | Sekreter |
| F | | Erkek | 30 | Taşeron İşçisi | Sağlık Personeli/Ekg Teknisyeni |
| G | | Kadın | 28 | İdari Personel | Sözleşmeli/Sağlık Personeli/Hemşire |
| H | | Kadın | 40 | İdari Personel | Memur |
| I | | Erkek | 31 | Akademik Personel | 50/d'li Araştırma Görevlisi |
| | İ | Kadın | 34 | Akademik Personel | 50/d'li Araştırma Görevlisi |
| | J | Kadın | 30 | Akademik Personel | 50/d'li Araştırma Görevlisi |
| | K | Erkek | 32 | Akademik Personel | 50/d'li Araştırma Görevlisi |
| | L | Kadın | 33 | Akademik Personel | 50/d'li Araştırma Görevlisi |
| | M | Erkek | 36 | Akademik Personel | 33/'a lı Araştırma Görevlisi |
| | N | Erkek | 40 | Akademik Personel | 35. Madde ile Görevlendirilen Araştırma Görevlisi |
| | O | Erkek | 34 | Akademik Personel | ÖYP'li Araştırma Görevlisi |
| | Ö | Erkek | 33 | Akademik Personel | ÖYP'li Araştırma Görevlisi |

ÖZGEÇMİŞ

Arzu Özsoy Özmen, 1980 Kdz. Ereğli doğumludur. Lisans eğitimini Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde, yüksek lisans eğitimini aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi programında tamamlamıştır. Doktora eğitimini yine aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Politika programında sürdürmektedir. 2003 yılından itibaren Kocaeli Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde Araştırma Görevlisi olarak görev yapmakta olup, akademik çalışmalarını çalışma psikolojisi, endüstri ilişkileri ve sosyal politika alanlarında yoğunlaştırmıştır.