

Taşeron İşçilerinin Kadroya Alınması Bağlamında Türk Kamu Personel Rejiminin Gelişim Süreci

Paşa BOZKURT*

Öz

20. yüzyılın başlarından itibaren gelişmiş kapitalist ülkelerin kamu personel rejimleri Fordist bir nitelik kazanmıştır. Fordizm 1970'lerden itibaren kriz yaşamaya başlamıştır. 1980'lerden itibaren ise Post-Fordizm olarak nitelendirilen yeni bir aşamaya geçilmiştir. Türk kamu personel rejimi de dünyadaki gelişmeleri takip ederek şekillenmiştir. 1980'lerden itibaren Post-Fordist yönde değişim yaşayan Türk kamu personel rejiminde, bütüncül bir reform yapılamamıştır. Sınırlı reformist düzenlemeler ise bir taraftan Anayasal çatışmaya yol açmış, diğer taraftan reformların hızını düşürmüştür. Bu durum ayrıca, bölük parçalı bir kamu personel mevzuatı oluşmasına yol açmıştır. Post-Fordist yapılanma örneklerinden biri olan taşeron işçileri çalıştırılması ise süreç içerisinde hızla yaygınlaşmış ve sayıları çok artmıştır. Ayrıca taşeron işçi çalıştırılması bir yığın sorun yaşanmasına da yol açmıştır. Oluşan sorunlara çözüm arayışları tartışılmış, nihayet taşeron işçilerinin önemli bir kısmına kadro verilmiştir. Bu çalışmada Türk kamu personel rejiminin gelişimi ve taşeron işçilerine kadro verilmesi analiz edilmiştir. Türk kamu personel rejiminde, performansa dönük, çalışanların ve kamunun menfaatlerini birlikte gözeten köklü reforma ihtiyaç olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar kelimeler: Kamu Personel Rejimi, Fordizm, Post-Fordizm, Taşeron İşçileri

Development Process of Turkish Public Personnel Regime in The Context of Recruitment of Subcontractor Workers

Abstract

Since the beginning of the 20th century, the public personnel regimes of the developed capitalist countries have become Fordist. Fordism began to experience a crisis since the 1970s. From the 1980s onwards, a new phase was defined as Post-Fordism. The Turkish public personnel regime has been shaped by following the developments in the world. Since the 1980s, the Turkish public personnel regime, which has experienced a change in the Post-Fordist direction, has failed to undertake a holistic reform. On the one hand, limited reformist regulations have led to Constitutional conflict, on the other hand reducing the pace of reforms. This also led to the establishment of a fragmented public personnel legislation. The subcontractor workers, one of the post-Fordist structuring examples, had been rapidly spreading in this process and the number of them had increased. In addition, employing subcontractor workers had caused a lot of problems. The search for solutions to the problems was discussed and finally, a significant number of the subcontractor workers were employed in the public institutions. In this paper, the development of the Turkish public personnel regime and the recruitment of subcontractor workers were analyzed. It is concluded that there is a need for a fundamental reform in the Turkish public personnel regime, which considers the interests of employees and the public.

Key words: Public Personnel Regime, Fordism, Post-Fordism, Subcontractor Workers.

Received/Geliş: 20.12.2018

Accepted/Kabul: 27.05.2019

* Dr. Öğr. Üyesi, Giresun Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, pasabozkurt_@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-0638-9523
(Makale türü: Araştırma makalesi)

Giriş

Kamu personelinin işe alınışından emekliliğine kadar baştan sona tabi olduğu kurallar sistemine kamu personel rejimi diyebiliriz. Ülkeden ülkeye farklılık gösteren kamu personel rejimi, esas olarak dönemler itibariyle geçerli olan ekonomik, sosyal ve siyasi anlayıştan etkilenerek şekillenmektedir.

Bu çalışmada Türk kamu personel rejiminin gelişim çizgisi irdelenerek taşeron işçilerine kadro verilmesinin bu gelişim çizgisindeki yerinin ve anlamının açıklanması, Türk kamu personel rejiminin etkin bir yapıya kavuşması için öneri geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Türk kamu personel rejimi gelişmiş kapitalist ülkelerin kamu personel rejimi anlayışını biraz gecikmeli olarak takip etmiştir, denilebilir. Bu yargı, aşağıdaki bölümlerde izah edilmiştir. Çalışmada Osmanlı İmparatorluğunun Batı kurumlarına göre yönetim yapısını şekillendirmeye başladığı 19. yüzyılın başlarından itibaren günümüze kadar Türk kamu personel rejiminin gelişimine tarihi süreç olarak değinilmiştir. Bu tarihi gelişim sürecinde önemli kesitler, kırılma noktaları itibariyle ele alınarak açıklanmıştır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin kamu yönetiminden etkilenen Türk kamu yönetimi, kamu personel rejimi açısından da benzer bir etkilenmeyi yaşamıştır.

20. yüzyılın başından itibaren Fordist bir yapıya bürünen kapitalist ülkelerin kamu personel rejimi 1970'lerden itibaren sorgulanmaya ve değişime başlayarak 1980'lerden itibaren Post-Fordist bir nitelik kazanmıştır. Bu sebeple bu çalışmada öncelikle Fordizm ve Post-Fordizmin kamu personel rejimleri üzerindeki etkisi üzerinde durulmuştur.

Gelişmiş kapitalist ülkelerdeki Fordizm ve Post-Fordizm dönemselleri, diğer ülkelerin sistemlerini etkilemiştir. Bu etki bir ölçüde gelişmekte olan ülkelerin iç dinamikleri ile, yani içten gelen benimseme ile izah edilebilir. Ancak etki doğuran diğer önemli bir faktör ise küresel kurumlardır. IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi küresel kurumlar, gelişmiş kapitalist ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi anlayışlarını küresel ölçekte yaymak için gayret göstermektedir. Böylece dünya ölçeğinde tekdüze bir ekonomik, sosyal ve siyasi model geliştirilmek istenmektedir. Gelişmiş ülkeler bu durumu desteklemektedir.

Gelişmekte olan ülkeler ise, gelişmiş ülkeler ile aralarındaki özellikle ekonomik gelişmişlik farkını kapatmak için, çoğunlukla gelişmiş ülkelerin modellerini benimsemektedirler. Böylece, gelişmiş ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi modelleri az veya çok dünyanın diğer ülkelerinin sistemlerini etkilemektedir.

Türkiye açısından baktığımızda dünyadaki gelişmeleri yakından takip ederek, gelişmiş ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi modellerinden yararlanmakla birlikte kendi şartlarımıza uygun modeller geliştirilmesi daha doğru olacaktır. Kamu personel rejimi açısından da böyle bir değerlendirme yapabiliriz. Gelişmiş kapitalist ülkelerdeki Fordizm ve Post-Fordizm aşamalarına

böyle bir değer yargısı ile baktığımızda, ekonomik, sosyal ve siyasi modelimizi, dünyadaki bu gelişmeleri göz önünde bulundurarak, ancak ülkemizin şartlarına en uygun biçimde geliştirmeliyiz. Türk kamu personel rejimi de bu şekilde ele alınarak şekillendirilebilir. O bakımdan taşeron işçilerine kadro verilmesini değerlendirirken de kendi ülke şartlarımıza göre ele almalıyız. Ancak, genel olarak kamu personel rejimimizi, yüksek performans göstermeye dönük olarak, çalışanların ve kamunun menfaatini birlikte koruyan bir sisteme dönüştürmek için köklü reformlara ihtiyaç olduğunu ifade edebiliriz.

Fordizm ve Kamu Personel Rejimleri Üzerindeki Etkisi

Kapitalist ülkelerde kamu personel rejimi tarihi süreçte kapitalizmin geçirdiği aşamalarla oluşan üretim ve birikim rejimi ile ilişkili olarak şekillenmiştir. Bu bağlamda, kapitalizmin geçirdiği dönemsel krizlerde, krizden çıkışa çözüm arayışları sonucunda yeni bir üretim ve birikim rejimi anlayışı gelişmiş ve buna bağlı olarak da kamu personel rejiminde değişim gözlenmiştir. Fordizm bu aşamalardan biridir.

Fordizmin sembolik başlangıç yılı olarak kabul edilen 1914, Henry Ford'un bundan bir yıl önce Michigan'ın Dearborn kentinde kurduğu otomobil montaj hattında çalışan işçilere, çabalarının karşılığı olarak sekiz saatlik bir iş günü için beş dolar ücret vermeye başladığı tarihtir (Harvey, 2010, s. 147). Böylece Henry Ford'un 20.yüzyılın başında otomobil fabrikasında geliştirdiği üretim yöntemine atıfla kavramlaşan Fordizm özellikle ikinci dünya savaşından sonra 1970'lere kadar kapitalist dünyada hakim üretim ve birikim anlayışı olmuştur. Henry Ford'un geliştirdiği bant sistemi ve standartlaştırılmış ürün imalatı sayesinde kitlesel üretim yapılmaya başlanmıştır. Bu yöntem sonucunda çok büyük işletmeler kitlesel üretim ve kitlesel pazarlama yapmıştır. Ancak Fordizm sadece bir üretim anlayışı olmanın ötesinde kendi tüketim kültürünü de oluşturmuştur.

Seri imalat, ateşli silahlar üreticisi Eli Whitney tarafından 1798'de geliştirilmesine rağmen, yanlış olarak genellikle Henry Ford seri imalatın babası olarak tanınmaktadır (Pollard, 1996, s. 30). Henry Ford'un seri imalat konusunda ünlü olmasının sebebi, bu konuda çok kapsamlı üretim ve pazarlama düzenlemesi yapması, ayrıca Henry Ford'un uygulamalarının girişimciler tarafından benimsenerek geniş ekonomik faaliyetlerde yaygınlaşması ile açıklanabilir.

Fordist üretim; sanayi üretiminin çoğunluğunun kitlesel üretim olarak gerçekleştirildiği, idari işler ile kol kuvvetine dayalı işlerin Taylorist bir ayrımla belirlendiği, iş bölümünün ve iş tanımlarının katı bir şekilde yapıldığı, ürün standartlaştırmasının verimlilik artışları getirdiği ve artan talebin bu standartlaşmayı hızlandırdığı bir üretim biçimi olarak tanımlanmaktadır (Eraydın, 1992, s. 15).

Gramsci, "Amerikanizm ve Fordizm" (1931) başlıklı incelemesinde Fordizmi; kapitalist medeniyette yeni bir dönemi başlatan, planlı ekonomiye geçişe damgasını vuran, yalnızca üretim

değil bireyi de planlayan, işçinin evini ve hayatının en mahrem alanlarını işgal ederek yeni bir işçi ve insan tipi oluşturma girişimi olarak, geniş bir çerçevede tanımlamıştır (Kumar, 2013, s. 68). Henry Ford'un uygulamalarını analiz eden Gramsci, kavramı ilk defa Hapishane Defterleri adlı eserinde kullanmış olması sebebiyle Fordizmin ad babası olmasına rağmen, Düzenleme Okulu, Fordizmi, yaygın birikim rejiminden sonra ortaya çıkan bir birikim rejimi ve düzenleme biçimi olarak açıklamış, sermaye birikimi ve düzenlemede yeni bir dönem ve bütün kapitalist yapı ve ilişkilerin farklılaştığı bir aşama olarak ele almıştır (Aslan, 2005, s. 49-50).

Henry Ford bir bakıma Taylor'ın, malzeme ve parçaları en uygun noktalara koyarak zaman ve gayret israfının ortadan kaldırılacağı fikrini pratiğe dökmüştür (Pollard, 1996, s. 31-32). Taylor (2011, s. 22), üretime önem vermiş ve ayakkabı örneğini vererek, makineleşme sayesinde üretim artışına rağmen, maliyetin düşmesiyle, satılmayan ayakkabı olmadığını vurgulamıştır. Dolayısıyla kişi başına üretim artışının insanların işten atılmalarına değil, aksine daha fazla işçinin istihdamına sebep olacağını iddia etmiş, üretimi artırmak için işin bilimsel kurallara uygun olarak yapılması gerektiğini ifade etmiştir (Taylor 2011, s. 28-29). Çalışma yöntemi ve performans üzerinde duran Taylor (2011), genel olarak işin bilimsel yönetim ilkelerine uygun yönetilmesini ve işçilere performansına göre ücret artışını önermiş, işçinin menfaatleri ile işverenin menfaatlerinin üretim artışı sağlanması konusunda ortak olduğunu savunmuştur. Taylor'ın bu düşüncesi daha fazla üretim, daha fazla kar ve daha fazla ücret olarak ifade edilebilir.

Ford'un iş örgütlenmesi ve teknoloji açısından uygulamaya koyduğu yenilikler, birçok açıdan, zaten iyice yerleşmiş olan eğilimlerin uzantısı olmasına rağmen, Ford'a özgü olan ve Fordizmi son tahlilde Taylorizmden ayıran şey, kitle üretiminin; kitle tüketimi, emek gücünün yeniden üretiminde yeni bir sistem, emeğin denetiminde ve yönetiminde yeni bir politika, yeni bir estetik ve psikoloji, kısacası, rasyonelleştirilmiş, modernist, popülist yeni tür bir demokratik toplum demek olduğunu açıkça görmesiydi (Harvey, 2010, s. 147-148). Taylor'ın fikirleri, Ford'un bu fikirleri pratikte icra ederek tüm ekonomide yeni bir üretim anlayışına öncülük etmesiyle doğan Fordizm, ayrıca modern topluma atfen "Modernizm" ağır eleştirilere de uğramıştır. Eleştirel değerlendirmelerden çarpıcı bir örnek, Charlie Chaplin'in (1936) yönetmenliğini yaptığı ve başrol oynadığı Modern Zamanlar (Modern Times) sinema filmi olup, filmde dönemin sanayi toplumu uygulamaları komedi tarzıyla eleştirilmektedir.

Ford, bant sistemi ve standartlaştırılmış ürün ile birlikte işçilerin sosyal yaşamlarını da kontrol etmek suretiyle işçi performansını azamiye çıkarmak istemiştir. Ford'un uygulamaları ile üretim artışı elde edildiği görülmüştür. Bu yöntem ile diğer işletmelerde de üretim artışı elde edilebileceği fikri yaygınlaşmıştır. Ancak ülke ekonomileri üretim artışı yanında üretilen mallar için yeterli pazar ihtiyacı gerektirmiş ve 1929 ekonomik buhranı ile talep sorunu gündeme

gelmiştir. Bunun sonucunda ise devletin yeterli talebi sağlamak için maliye politikası aracılığı ile piyasaya müdahale etmesi olarak ifade edilebilecek Keynesyen politikalar devreye girmiştir. Böylece talep, sürekli canlı tutularak üretim artışı devam ettirilmeye çalışılmıştır.

Fordist birikim rejiminde, sermaye, üretim sürecini Taylorist-Fordist yöntemlerle rasyonelleştirirken, Fordist devlet ise, kamu personel rejimini bir yandan Taylorist-Fordist yöntemlerle rasyonelleştirmiş, diğer yandan Weberci düşünce çerçevesinde düzenlemiştir (Aslan, 2005, s. 76). Zira Weberci bürokrasi anlayışında iş güvencesi, düzenli yükselme ve emeklilik hakları sağlanmaya çalışılır, işe alma objektif, gayrişahsi ve genel kriterlere göre olduğundan üstün asları üzerindeki keyfi davranışları önlenir, böylece çalışanlarda, kurallarca belirlenmiş istikrarlı bir statünün gelişmesi sağlanır (Eryılmaz, 2002, s. 61).

Sanayi toplumunda doğa, fizik, toplum, üretim, örgüt ve yönetim anlayışları mekanikti ve çok fazla bir belirsizlik bulunmadığından sanayi toplumunun hakim anlayışını yansıtan Fordist üretim ve büyük bürokratik yapılar bu esneklikten uzaklığı ve standartlığı temsil etmekteydi (Al, 2007, s. 176). Dolayısıyla Fordist kamu personel rejiminin özü, memurun, temelleri Weberci düşünceye dayanan statü hukukuna bağlı olarak çalıştırılması olup, statü rejiminde, memurun çalıştırılma düzeni, anayasadan başlayan tüzel düzenlemeler silsilesi içerisinde, objektif kurallar çerçevesinde genel ve bütün memurlar için geçerli nitelikte olup, memurun yasal kurallarla belirlenen statüsü, alınan kararlara karşı yönetime (üst makama) başvurma yanında, idari yargı düzeninin bulunduğu ülkelerde, idari yargıya, yargı birliğinin bulunduğu ülkelerde adli yargıya, kimi ülkelerde ise, oluşturulan özerk memur komisyonuna başvurma güvencesiyle pekiştirilmiştir (Aslan, 2005, s. 79). Ancak Fordist kamu personel rejiminin gelişimi tüm kapitalist ülkelerde aynı ölçüde ve biçimde devam etmemiştir.

Kendi içinde farklılıklarına rağmen, Avrupa'da genel olarak kariyer düzeni içinde belirli statü güvencesi sağlayan kamu personel rejimi (Aslan, 2005, s. 80-81), Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, kadro düzeni olarak adlandırılan, gelişkin olmayan statü rejimi şeklinde, gevşek güvenceli bir kamu personel rejimi ortaya çıkmıştır (Aslan, 2005, s. 87-88). Avrupa ülkelerinden özellikle Fransa'da idare hukuku gelişmiş ve güçlü bir memurluk düzeni kurulmuştur. Ancak aşağıda açıklanacağı üzere son dönemlerde Kıta Avrupası kamu personel rejimi üzerinde de Post-Fordist etkilerle esnekleşme görülmektedir.

Post-Fordizm ve Kamu Personel Rejimleri Üzerindeki Etkisi

Kapitalist ülkelerde Fordist uygulamalar bir dönem için refah sağlamıştır. Şirketler büyümüş, üretim ve pazarlama alanında yeni gelişmeler görülmüştür. Bunun sonucunda işverenler ve çalışanlar için hatırı sayılır gelir elde edilen bir dönem yaşanmıştır.

Ancak 1960'ların ikinci yarısından sonra Fordizmde bunalım belirmeye başlamış, 1970'lerin ilk yarısında ise bütünüyle ortaya çıkmış, 1974 Petrol Bunalımı bunalımın kırılma

noktası olmuş, böylece kapitalizm, geçiş dönemine ve ardından yeni bir birikim rejimi ve düzenleme biçimine yönelmiştir (Aslan, 2005, s. 95). Eraydın (1992, s. 17-18), Fordist üretimde yaşanan bunalımın nedenlerini, iki farklı kuramsal çıkış noktasına göre açıklamış olup, bunlardan ilki Fordizmin tüketicinin nitelikleri ve talepleri ile birlikte işgücü piyasasının ve işgücü ilişkilerinin değişmeyeceği varsayımı, ikincisi ise küreselleşme politikası çerçevesinde Fordizmin sorunlarını çözmek için başlatılan çevre ülkelerdeki gelişmenin, beklentinin tersine rekabeti artırarak Fordizmin bunalımına yol açmasıdır. Nitekim, 1970’li yıllarda tüketici taleplerinin çeşitlilik gerektirdiği anlaşılmış, hem özel kesimde hem kamu kesiminde maliyet artışı ve verimlilik sorunu ile karşı karşıya kalınmış, Keynesci politikalarla artan kamu harcamalarını devletler karşılayamaz duruma gelmiş, sonuçta geçerli üretim ve pazarlama yöntemleri sorgulanmaya başlamıştır.

Ayrıca 20. yüzyılın son çeyreği içinde bilimsel-teknolojik gelişmeler ile üretim sürecine giren CAD ya da CAM (computer aided design ve computer aided management) uygulamaları, otomasyon ve robotik yenilikler, emeğin üretim sürecindeki rolünü, işlev ve ağırlığını köklü bir biçimde değiştirmeye başlamış, aynı biçimde kitlesel tüketim alanında ortaya çıkan yeni süreçler ve yönlendirme mekanizmaları tüm ekonomik düzeni köklü biçimde etkileyerek, ekonomik alanda yani üretim, tüketim ve bölüşüm süreçlerinde görülen değişim, politik ve jeopolitik alana sıçramıştır (Şaylan, 2002, s. 138). Fordizmin yaşadığı bunalımın sonucunda Post-Fordizm olarak adlandırılan üretim ve birikim rejimi ortaya çıkmıştır. Post-Fordizm ile toplumsal yapı yeni bir biçim kazanmış, sermaye, Fordist yapılarıdaki kendini sınırlayan katılıklardan kurtularak küresel akışkanlık kazanmış, kapitalizm, üretimden başlayarak bütün toplumsal yapılarda esnekliği temel paradigma olarak kurmuştur (Aslan, 2005: 98). Kapitalist ilişkilerin dünya ölçeğinde giderek daha fazla belirleyici hale geldiği bu aşamada, devlet de bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine girmiş ve devletin rolü de dönüşüme başlamıştır (Güzelsarı, 2004, s. 85).

Kumar (2013, s. 54-60) Post-Fordist çözümlemeyi Üçüncü İtalya örneği ile açıklayarak; 1970’li ve 1980’li yıllarda, Üçüncü İtalya adıyla anılan bir fenomenin tartışılmaya başlandığını, Üçüncü İtalya’nın bir yandan Torino, Milano ve Cenova sanayi üçgeninde yoğunlaşan büyük ölçekli kitlesel üretim yapılan Birinci İtalya’dan, diğer yandan ekonomik açıdan az gelişmiş güney bölgesi olan İkinci İtalya’dan ayrılan, ülkenin orta ve kuzeydoğusunda yer alan küçük firmalar ve atölyelerin oluşturduğu dinamik bir alan olduğunu, buralardaki küçük atölyeler ve fabrikaların, zenginleşmekte olan “sanayi bölgeleri”nin çekirdeğini oluşturduğunu, her bölgenin birbiriyle gevşek bir şekilde bağlantılı bir ürün dizisinde uzmanlaştığını, en yeni aletleri kullanan “yüksek teknolojili ev sanayileri” olan bu işletmelerin ürünlerinin gelişkin ve bilinçli tasarımlara dayanması sebebiyle ulusal pazarların yanı sıra uluslararası pazarlara girebildiğini, işçi ücretlerinin kuzeydeki büyük atölyelerdeki işçilerin ücretinden daha iyi olduğunu ve işsizlik

oranının İtalya'nın herhangi bir bölgesindekinden daha düşük olduğunu, esnek bir işbölümü ile firma içi hiyerarşinin törpülenerek işbirliğinin amaçlandığını, firmalar arası ilişkilerde de işbirliğinin öne çıktığını, geleneksel büyük firma-küçük firma taşeronluk sistemi yerine işbirliğine dayalı yoğun bir taşeronluk sistemi ile firmaların aldıkları siparişleri birbirine aktararak pahalı donanımların maliyetlerini paylaştıklarını, bölgenin mali ve politik kurumlarının kendi bölgelerinde küçük firma ekonomisinin tutunmasında ve desteklenmesinde aktif rol aldığı, sonuçta başarılı bir üretim sistemi geliştirdiğini ifade etmiştir.

Türkiye'de de Bursa, Denizli, Gaziantep, Konya, Kayseri gibi "Anadolu Kaplanları" olarak ifade edilen illerde Üçüncü İtalya örneğine benzer gelişmeler yaşanmıştır.

Günümüzde işletme yönetiminde "outsourcing" (dış kaynaklardan yararlanma) uygulamaları genel olarak savunulmaktadır. İşletmeler rekabet güçlerini artırmak için kendi faaliyetlerini, sahip oldukları "temel (öz) yetenekler-core competence" ile sınırlamak, diğer bütün işletmecilik faaliyetlerini bu konularda kendilerinden daha fazla öz yeteneğe sahip (yani bu işi daha iyi bilen) işletmelere bırakmak yolunu seçmeye başlamışlar, böylece nihai başarıları birbirlerine bağlı olan işletmeler topluluğu ortaya çıkmış olup, bu nedenle bazen "outsourcing" yerine "co-sourcing" kavramının kullanılmasına başlanmış, gelişen bilişim ve iletişim teknolojileri ise, öz yetenek bazında, işletmeler arasında oluşan bir çeşit ortaklığı (partnership) ifade eden "co-sourcing"i destekleyerek ve işletme fonksiyonlarının bir kısmının bırakıldığı diğer işletmelerle sürekli haberleşme sağlayarak tam zamanında üretim (just-in-time) yapılması imkanı elde edilmiştir (Koçel, 2011, s. 385-386).

İtalya'dan sonra diğer ülkelere yayılan ve bütün dünyada önemli etkiler meydana getiren Post-Fordizm (Esnek Üretim ve Birikim Rejimi), küçük işletmelerle büyük sonuçlara ulaşmayı sağlayan yeni bir sanayileşme modeli olarak değerlendirilmektedir (Saklı, 2013, s. 115). Post-Fordist üretim ve birikim rejiminde devlet ise özelleştirmeler yolu ile piyasadan mümkün olduğunca çekilmiş, sınırlı kamu hizmetlerini ifa eden, ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri genellikle özel sektör aracılığı ile temin eden, düzenleyici devlettir. Bu durum, işletme yönetimindeki outsourcing ya da co-sourcing olarak ifade edilen uygulamanın bir nevi kamu yönetimine uyarlanması olarak da değerlendirilebilir.

Önceleri devletten başkasının sunmasının mümkün gözükmediği, ölçek ekonomileri gereği tek bir kurumun sunmasının doğru kabul edildiği, alt yapı ve finansman açısından özel kesimin sunmadığı birçok mal ve hizmet bugün devlet tarafından özel kesime bırakılmış olup, teknolojik gelişmeler ve özel kesimin sermaye birikiminin artması ve küresel değişimler bunu kolaylaştırmıştır (Murat ve Bağdigen, 2008, s. 110). Artık, devlet ne yapmalı sorusu yerine ne yapabilir sorusu sorulmakta, devletin işlevi tartışılmaktadır (Drucker, 1993, s. 61-76).

Kamu personel rejimleri de üretim ve birikim rejimlerine göre şekillenmiş ve Post-Fordist uygulamalar kamu personel rejimlerinde de görülmüştür. Kapitalist devletlerde 1980 sonrasında kamu personel rejiminin aldığı biçim olan Post-Fordist kamu personel rejimi, iç süreçlerine değer ilişkisinin yerleştirildiği, memurların Fordist statü ilişkisi yerine, esneklik ilişkisiyle güvencesiz çalıştırılıp, maaşlandırıldığı personel rejimidir (Aslan, 2005, s. 155-156). Esnek çalışma ile birlikte tam zamanlı çalışma yanında kısmi zamanlı, esnek süreli ve kendi işinde çalışma yöntemleri ile tele-çalışma ve evde çalışma yöntemleri her geçen gün yaygınlaşmakta, grup çalışması özendirilmekte, kamu ve özel sektör arasında personel değişimi sağlanmakta, profesyonel yönetime ağırlık verilmekte, çalışanların sorumluluğu artırılmaktadır (Al, 2007, s. 277).

Post-Fordist kamu personel rejiminin düşünsel hazırlığı, İngiliz personel rejimini değerlendirmek ve yeniden düzenlemek üzere hazırlanan 1968 Fulton Raporu'na gitmekle birlikte, Amerika Birleşik Devletlerinde 1978'de kabul edilen Memurluk Rejimi Reformu Yasası (Civil Service Reform Act), dünyada Post-Fordist kamu personel rejimini kurmaya yönelik ilk düzenleme olup (Aslan, 2005: 156), bu yasayla statü güvencesi gevşetilmiş ve performansa bağlı maaş düzeni uygulamaya konulmuştur (Aslan, 2005: 158). Bu tarihten sonra yüksek performans için farklı yöntemler üzerinde daha sık çalışılmaya başlanmıştır. Ayrıca personelin performansının tam olarak ölçülmesi için performans değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi tartışılmış ve performansa dayalı ücret sistemi kamu yönetimlerinde yaygınlaşmaya başlamıştır. Performans değerlemeyi, çalışanların işlerini nasıl iyi yaptığını bir dizi standartlarla karşılaştırarak belirleme ve bu bilgiyi çalışanlara iletme süreci olarak tanımlayabiliriz (Mathis ve Jackson, 1998, s. 299). Performans değerlendirme sonuçlarından en başta performansa dayalı ücret sistemi için yararlanılmaktadır.

Günümüzde ise performansa göre ücretin tek başına performans etkisi doğurup doğurmayacağı sorgulanmaya başlanmış, bu noktada, performansa göre ödenen ücretin miktarının küçüklüğü ya da yeterliliği konusunun performansa farklı etkide bulunabileceği tartışmaya açılmıştır (Chen, 2018:137).

Avrupa ülkelerinde kamu personel rejimi Kıta Avrupası ve Anglo Sakson ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Ancak Avrupa Birliği ülkelerinde görülen genel eğilim, kamu istihdam sistemlerinin giderek esnekleştirilmesi, geçici istihdam ve kısmi zamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması olup, Fransa, Belçika ve İspanya gibi ülkeler de mevcut personel rejimlerinin kurallarından kaçmak için geçici nitelikte sözleşmeli personel istihdamını her geçen yıl daha da fazla tercih etmeye başlamışlardır (Avcı ve Yavuzdoğan, 2016, s. 33). Esnek kamu personel rejimi, Anglo Sakson ülkelerde daha hızlı yerleşirken, kariyer sistemine sahip Kıta Avrupası'nda daha yavaş ilerlemekte, IMF ve Dünya Bankasının telkinlerinin de etkisiyle az gelişmiş ülkelere

de yerleşmektedir. (Aslan, 2005, s. 156). Zira 1980'den sonra yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilebilecek reform hareketleri, günümüz ortamında kurumsal olarak ayakta kalabilmek ve kendisini geliştirebilmek için Weberyen bürokratik yönetim düşüncesini başarısız olarak ilan etmiştir (Al, 2007, s. 279). Çünkü Weber'in yasal-rasyonel bürokrasisi, Batıdaki kurumsal gelişmeler göz önünde tutularak ortaya konulmuş ve daha çok sanayi toplumu için geçerli olan, formel, aşırı kuralcı, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bir model olduğu için günümüz toplumlarının şartlarına ve ihtiyaçlarına cevap verememiştir (Eryılmaz, 2002, s. 69). Geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağladığına inanılan yasal-rasyonel temele dayanan Weberyen bürokrasi anlayışı, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken temellere sahip yeni örgütlenme modellerine bırakmış olup, bu bağlamda prosedürlerden çok sonuç odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek yapılanmalara önem veren bir örgütlenme ve yönetim yaklaşımı ön plana çıkmış, yönetim kavramı yerini yönetim kavramına bırakmıştır (Murat ve Bağdigen, 2008, s. 111).

Paydaşlar kavramına yer veren yönetim anlayışı ile, tüm paydaşlara kamu yönetimini etkileyebilme ve bu suretle kamu politikalarında daha fazla söz sahibi olabilme imkanı sağlanmaktadır. Bunun sonucunda ise bürokrasinin gücü eskisine göre zayıflamış, esnek yapılanmalarla da bu durum pekiştirilmiştir.

Türk Kamu Personel Rejiminin Değişim Süreci

Ülkemizde kamu personel rejimi 19. yüzyıldan itibaren Batı kurumlarına göre şekillenmeye başlamıştır. Ancak tarihi kırılma noktaları ve dönemler itibariyle farklılıklar görülmüştür. Türkiye'de kamu personel rejimi, sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimlerine uygun olarak üç ana dönem geçirmiştir (Aslan, 2005, s. 201): Kapitalist memurluk rejiminin kurulması ve liberal kamu personel rejimi dönemi (1838-1945), Fordist kamu personel rejimi dönemi (1945-1980) ve Post-Fordist kamu personel rejimi dönemi (1980-).

III. Selim döneminde başlayarak bürokratik sistemin Batı örneğine uygun yeniden yapılandırılması hareketi II. Mahmut döneminde hızlandırılmıştır (Ergun, 2015, s. 246). II. Mahmut Osmanlı kamu personel yönetimine yeni bir biçim vermeye çalışmış, yeniden merkezi otoriteyi güçlendirmek için reform çabalarına girişmiş olup, Dahiliye Nezareti (İçişleri Bakanlığı), Hariciye Nezareti (Dışişleri Bakanlığı), Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı) gibi bakanlıklar kurularak Şeyhülislam ve Sadrazamda toplanan yetkilerin bir bölümü bu bakanlıklara verilmiştir (Akgüner, 2016, s. 10). Bunu izleyen Tanzimat (1839) ile başlayan yeniden yapılanmada, Batılı kapitalist ülkeler taklit edilerek kapitalist üretim biçiminin kurumları oluşturulmaya başlanmıştır (Aslan, 2005, s. 218). Bu dönemde kamu personel rejimi de Batılı kapitalist ülkelerle aynı dönemde ortaya çıkan kamu personel rejimi yönünde değişime başlamış, ancak 1876'ya kadar parçacıklı ve eski personel rejimi ile el ele yürümüş, Birinci Meşrutiyet

(1876) sonrasında ise eski personel rejiminin unsurları büyük ölçüde tedricen kaldırılmıştır (Aslan, 2005, s. 219-220). Tanzimat döneminde itibaren Batı örneğine uygun olarak kurulan sivil ve askeri okulları bitiren, Batı'yı tanıyan sivil ve askeri bürokratlar, bir bakıma, Padişahın sahip olduğu yetkilere de ortak olarak, ülkenin kaderine egemen olmaya başlamışlardır (Ergun, 2015, s. 246). İngilizce ve Fransızca başta olmak üzere Batı dillerini bilmek kamu personeli seçiminde önemli bir ayrıcalık haline gelmiştir. Bu anlayış öncelikle hariciye personeli için ihtiyaç olarak görülmüş, ama gittikçe hemen her kamu kurumu için personel temininde önemli bir şart olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Yabancı okulların yaygınlaşması ile de Batı dillerini ve kültürünü yakından tanıyan bir zümrenin yetişmesi sağlanmıştır. Daha sonraki dönemlerde bu durum daha da ileri taşınacak ve yabancı dilde eğitim yapan okullar yaygınlaşacaktır.

Böylece Osmanlı personel rejiminde seçkin bir sınıf oluşmuş, bu seçkinliği özelliği ile bürokratlar, kendilerini toplumun diğer kesiminden ayırmaya, kendilerini onlardan üstün görmeye, topluma yukarıdan bakmaya alışmışlar ve dolayısıyla günümüzde karşılaşılan bazı bürokratik olumsuzlukların kökeninde yatan, bir ölçüde, bu alışkanlıkların doğurduğu geleneksel devlet memuru anlayışı ortaya çıkmıştır (Ergun, 2015, s. 247).

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı döneminin kamu personelini olduğu gibi devralmıştı (Akgüner, 2016, s. 3). Türkiye'deki personel rejiminin gelişim süreci, genelde gündelik siyasi ve ekonomik değişimler sonucu şekillenmiştir (Eroğlu, 2016:190). 1920-1929 yıllarında toplumsal yaşam ve devletin yeniden inşası ile birlikte liberal kamu personel rejimi inşa edilmiş, kurulan liberal kamu personel rejimi 1929-1945 yılları arasında yerleşmiştir (Aslan, 2005, s. 243). Bu dönemde ilk temel düzenleme 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu olup, bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel düzeninin geçerli kimi ilkelerini ortaya koymasına açılardan, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2016, s. 16). Barem Kanunu olarak bilinen 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Kanun ise maaş rejimini yeniden belirlemiştir (Akgüner, 2016, s. 18).

Türkiye'de Fordist kamu personel rejimi, birikim rejimindeki değişimi izleyerek 1945-1965 yılları arasında parça parça ilerleyerek ve son olarak 1965'te Devlet Memurları Kanununun kabul edilmesiyle inşa edilmiştir (Aslan, 2005, s. 269). Bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından (Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin-Cush Raporu, Leimgruber Raporu, Chailoux-Dantel Raporu, Van Mook Raporları, Fisher Raporları gibi) reform öneren raporlar hazırlanmış ve reform girişimleri yapılmış, Devlet Personel Dairesi adıyla (daha sonra Devlet Personel Başkanlığı adını alacak) bir merkezi personel dairesi 1960 yılında kurulmuş, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi öncülüğünde tüm merkezi yönetimi içine alan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) hazırlanmıştır (Akgüner, 2016, s. 19-23). 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulan MEHTAP Raporunun iki temel amacından biri merkezi hükümet görevlerinin dağılım biçimini,

başka bir deyişle örgütlenme biçimini saptamak, ikincisi ise bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemek olup, ancak rapordaki öneriler büyük ölçüde uygulamaya sokulamamıştır (Ergun, 2015, s. 369). Ülkemizde Fordist kamu personel rejimi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkarılması ile birlikte, 1965-1980 yıllarında yerleşmiştir (Aslan, 2005, s. 277-297). Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarıldığı 1965 yılından itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış olup, birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile büyük değişikliklere uğrayan kanunun özgün metni hemen hemen ortadan kalkmış, özgün metnin yerini yeni ve ayrı hükümler aldığı için, kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır (Akgüner, 2016, s. 23). Ayrıca son yıllarda personel yönetimi anlayışı yerine yaygınlaşan insan kaynakları yönetimi anlayışı açısından değerlendirildiğinde, İzci ve Yıldız (2017: 400) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, insan kaynakları yönetimi anlayışının Türkiye’de uygulanmasının önündeki önemli engellerden biri olduğunu ifade etmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kamu personel mevzuatının bir bütün olarak yeniden değerlendirilerek Türk kamu personel rejiminde reform yapılması gerektiğini söyleyebiliriz.

Türkiye’de 1977’de bunalıma giren Fordist birikim rejimi, 24 Ocak 1980 kararları ve sonrası gelişmeler sonucunda serbest piyasa ekonomisi ve dışa açılma temel düsturu ile yerini Post-Fordist birikim rejimine bırakmaya başlayacaktır (Aslan, 2005, s. 298). Denilebilir ki, 24 Ocak kararları ile ilan edilen piyasa ekonomisine dayalı kalkınma anlayışı ve bu anlayışın ideolojik baskısı, kamu yönetimi ve kamu personel sistemimizdeki yönü belli olan değişimin ve dönüştürme çabalarının da başlangıç noktasını oluşturmaktadır (Eren, 2009, s. 175). 24 Ocak kararları ile dışa açık liberal ekonomik modele geçilmiş, idari reform anlayışı ve uygulamaları da bu değişimden etkilenmiş, sadece yürütme erkini içine alan bir düzenleme değil top yekun devleti yeniden düzenlemek isteyen bir anlayış ortaya çıkmıştır (Yayman, 2008, s. 318). 1980 sonrasında, 1) “memurluğa dayalı istihdam”, 2) “kamu hukukuna dayalı yönetim” ve 3) “kurum” tipi örgütlenme, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecindeki egemenliklerini yitirmeye ve bu egemenliği, farklı örgütlenme, farklı istihdam biçimleriyle ve farklı hukuk kurallarıyla paylaşmaya başlamıştır (Sezen, 2003, s. 10).

Böylece 1980’den sonra kamu personel rejimi de Post-Fordist bir görünüm almaya başlamıştır. Nitekim sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak genişlemiş, KİT’lerde bir yandan özelleştirme yapılırken bir yandan da bu kuruluşlarda memurluk rejimi yerine sözleşmeli personel-işçi çalıştırmaya doğru değişim başlamış, bazı kamu kurumlarında kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması yaygınlaşmış, 1990’ların ikinci yarısından itibaren oluşturulan düzenleyici kurullarda bütünüyle esnek personel rejimine geçilmiş, ayrıca kamu kesiminde 1988’de yardımcı hizmetlerde başlayan taşeronlaşma 1990’larda KİT ve yerel

yönetimlerde asli ve sürekli hizmetlere doğru açılmış, 2000'lerde ise merkezi yönetimde asli ve sürekli hizmetlerin taşeronlaşması yaygın olarak ortaya çıkmıştır (Aslan, 2005, s. 306-308). Taşeron işçisi sayısı süreç içerisinde çok büyük rakamlara ulaşırken çalıştıkları sahalarda da çeşitlilik artmıştır. Hatta mevzuata aykırı bir biçimde, istihdam edildikleri işlerin dışında ihtiyaç duyulan başka işlerde çalıştırılmaya başlandığı görülmüştür. Sonuçta taşeron işçisi çalıştırılmasının kontrolsüz bir şekilde yaygınlaşmaması için önlem alınması ihtiyacı duyulmuş ve bu amaçla bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Bu gelişmeler, kamu personel rejiminde bir statü hukuku kuran 1982 Anayasasının 128. ve 129. maddeleri ile çatışma doğurmuştur (Aslan, 2007, s. 117). Bu sebeple Anayasanın 47. Maddesine 1999 yılında, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir” şeklindeki üçüncü fıkra ve “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir” şeklindeki dördüncü fıkra eklenmiştir. Ayrıca Anayasanın 128. maddenin ikinci fıkrasına 2010 yılında “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” cümlesi eklenmiştir. Anayasanın kamu personel rejimi ile ilgili maddelerinde esneklik yönünde kapsamlı bir değişiklik yapılmadan Anayasaya parçalı bir şekilde eklemeler yapılması ve alt düzenlemelerle esneklik yönünde değişim çabaları, Anayasa ile çatışmayı devam ettirmekle birlikte personel reformlarının da ağır aksak yürütülmesine yol açmıştır denilebilir. Çünkü yapılan alt düzenlemelerin Anayasaya uygun olması baskısının hissedilmesi kapsamlı düzenleme yapılmasını geciktirmiş ve yapılan bazı düzenlemeler ise yürürlüğe girememiştir. Nitekim bazı düzenlemeler yargı kararı ile iptal edilmiş olup, 15.07.2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun ise birçok maddesi Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Meclise geri gönderilmiş, ama Mecliste tekrar görüşülmemiş ve yürürlüğe girememiştir. Kamu personel sisteminde Post-Fordist köklü değişim çalışmaları 2000'li yıllarda başlayıp günümüze kadar zaman zaman yoğunluk kazanmış, ancak sonuçlandırılmamıştır.

Bunlardan en dikkat çeken çalışmalar ve girişimler 2003-2004 yıllarında yaşanmıştır, denilebilir. Zira "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" hazırlama komitesi adına yazılan ve başbakanlık tarafından 2003 yılında yayınlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı kitapta “Performans Sistemine ve Ödüllendirmeye Geçiş” başlığı altında yapılacak köklü reformlara yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 159-161.)

Ancak 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yukarıda izah edildiği üzere yürürlüğe girememiş ve kamu personel rejimi ile ilgili kapsamlı bir reform ise yapılamamıştır.

10.06.2003 tarih 25134 sayılı Resmi Gazete yayınlanan 4857 sayılı İş Kanunu esnek personel rejimi için önemli bir düzenleme olarak ortaya çıkmıştır. İş Kanununun 2. maddesine 2006 yılında eklenen 8. ve 9. Fıkra hizmet alımı sözleşmesiyle kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların çalıştıkları kurumdan kadro talep etmeleri ve çalıştıkları kurumun işçilerinin sahip olduğu mali ve sosyal hakları talep etmelerinin önü kesilerek, böylece bir yığın konunun yargıya taşınması önlenmek istenmiştir.

2006 yılından itibaren kurulmaya başlanan Kalkınma Ajansları, hukuki statüsü, karar mekanizmalarının işleyişi ve personel rejimiyle esnek bir nitelikte kurgulanmış, böylece beyaz yakalı yüksek nitelikli uzman personelin işçi vafında, gerektiğinde yüksek ücret verilebilecek şekilde istihdam edilmesinin yolu açılmak istenmiştir (Efe, 2016, s. 64).

Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) (Kalkınma Bakanlığı, 2013) 312. maddesinde; işgücü piyasasında etkinliğin artırılması amacıyla güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik, sosyal diyalog, aktif ve pasif işgücü programları gibi alanlarda sosyal taraflarla birlikte uzlaşıyla ilerleme kaydedilmesi gerektiği, ifade edilmiştir. Yine 313. maddesinde; toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltilip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması temel amaç, olarak ifade edilmiştir. 321. maddesinde; alt işverenlik uygulamasının işçi haklarını dikkate alacak şekilde gözden geçirileceği, 385. maddesinde ise; kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirileceği, ifade edilmiştir.

Ayrıca Onuncu Kalkınma Planında İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programına (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 164-165) yer verilmiştir. Söz konusu Programda; esnek çalışma biçimlerinin etkin bir biçimde uygulanamaması, işgücü piyasasının etkinliğini azaltan hususlar arasında sayılmış ve program hedefleri arasında, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması belirtilmiştir. Programın bileşenlerinden 3. Bileşen: Güvenceli Esnekliğin Sağlanması olup, bu kapsamda şu hususlara yer verilmiştir:

- Kıdem tazminatı sorununun kazanılmış haklar korunarak sosyal taraflarla diyalog içinde çözülmesi
- Alt işverenlik uygulamasının yeniden düzenlenmesi
- İşsizlik sigortasından yararlanma koşullarının esnetilmesi ve yararlanma sürelerinin artırılması
- Fazla çalışma saatlerinin sınırlandırılması

- Esnek çalışma biçimlerinin çalışanların haklarını gözetir biçimde yaygınlaştırılması

Türk kamu personel rejiminde yukarıda açıklandığı üzere 1980 yılından bu yana Post-Fordist değişim yaşanmaktadır. Ancak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye, 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 127. maddesi ile Geçici 23., Geçici 24. ve Geçici 25. maddeler eklenmek suretiyle birkaç aylık süre içinde (2 Nisan 2018 tarihine kadar) çok geniş kapsamda taşeron işçilerine kadro verilmiştir. Bu gelişme 1980 yılından beri kamu personel rejiminin değişmeye başladığı Post-Fordist yönden ayrı bir gelişme olup, Fordist niteliktedir.

Türk Kamu Yönetiminde Taşeron İşçileri İstihdamı ve Kadroya Alınması

Post-Fordist uygulamalardan biri olarak Türk kamu personel rejimine taşeron işçileri olarak ifade edilen bir personel çalıştırma yöntemi girmiştir. Süreç içerisinde kamu kurumlarındaki taşeron işçilerinin sayısı hızla artmış ve birçok kamu kurumunun tercih ettiği bir işçi çalıştırma yöntemi haline gelmiştir. Dolayısıyla kurumlar ve görevleri itibariyle yaygınlık kazanmış, ancak bir yığın sorunlar da ortaya çıkmıştır. Biriken sorunlara çözüm arayışları sık sık gündeme gelmiş, nihayet önemli sayıda taşeron işçileri kamuda kadroya alınmıştır.

1980’li yılların ortalarından itibaren KİT’lerin tamamına yakınında temizlik, bahçe bakımı gibi işlerde başlayan taşeron aracılığıyla personel istihdamının, personel sayısının dondurulması politikaları doğrultusunda yeni eleman alınmayışı ya da sınırlı sayıda eleman alınışı karşısında, KİT’lerin üretim faaliyetlerinde de sıkça kullanılan bir yöntem haline geldiğini belirten Şaylan, (2000, s. 82), taşeron uygulamasını, işin ihalesi değil, işçi ihalesi şeklinde yapılmak suretiyle müteahhit aracılığıyla personel temin edilmesi olarak açıklamış ve böylece Türk hukuk sisteminde yeri olmayan “müteahhit işçisi” veya “işçi müteahhidi” kavramları türediğini ifade etmiştir. Ancak son yıllarda söz konusu müteahhitler için “taşeron”, işçiler için ise “taşeron işçi” veya “taşeron işçisi” kavramları daha yaygın kullanılmıştır. KİT’lerde başlayan taşeron işçisi çalıştırılması süreç içerisinde neredeyse tüm kamu kurumlarına yaygınlık kazanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 1988 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle memur statüsündeki kamu personeli eliyle gördürülen hizmetlerin artık piyasadan hizmet alımı suretiyle, ihale edilerek alınması mümkün hale gelmiş, önce yardımcı hizmetlerde daha sonra sağlık alanında, yerel yönetimlerde, koruma ve güvenlik hizmetleri gibi alanlarda taşeronlaşma yaygınlaşmıştır (Eren, 2009, s. 179-181).

Taşeron işçilerinin kamu kurumlarında performans açısından önemli bir başarı göstermiş olduğunu, ancak taşeronlar tarafından haklarının verilmesi bakımından bir yığın sorunla karşılaştığını bir gözlem olarak ifade edebiliriz.

Bir araştırmaya göre, sendikal rgtllge sahip belediye işçileri yılda ortalama 78 gün, belediye şirketi işçileri 66 gün ikramiye alırken, sendikal rgtllg olmayan belediye işçilerinin 47 gün ikramiye aldığı, taşeron işçilerine ise ikramiye ödenmesinin söz konusu olmadığı, yine sendikal rgtllge sahip belediye ve belediye şirket işçileri haftada ortalama 42 saat çalışırken, taşeron işçilerinin ise, daha düşük ücret almalarına karşın 45-46 saat çalıştıkları, taşeron firmalarda çalışan işçilerin çoğunlukla yılda sadece 7 gün yıllık izin kullanabildikleri ve geri kalan yıllık izinlerinin verilmediği, işten atılma korkusu yaşayan işçilerin bu duruma itiraz edemedikleri ifade edilmiştir (Akgüner, 2016, s. 31-32). Taşeron işçi çalıştırılmasının ve taşeron işçilerinin artan sorunları karşısında çözüm arayışları gündeme gelmiştir.

Onuncu Kalkınma Planı İstihdam ve Çalışma Hayatı zel İhtisas Komisyonu Raporunda alt işverenlik (taşeron) konusunda kamu kesimi ile ilgili olarak uygulamada karşılaşılan sorunlar olarak (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 70); İş Kanununda yer alan ve kamu sektöründe alt işverenlik uygulamasını kolaylaştırarak aşırı yaygın bir yöntem haline getiren, bu vesileyle de ayrıcalık ve ikilik yaratan hükümlerin gözden geçirilmesi; kamuda bir tür istihdam şekli haline gelmiş bulunan söz konusu uygulamaya ilişkin başta örgütlenme ve kıdem tazminatı olmak üzere alt işveren işçilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik sorunların çözümlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılması; yapılacak düzenlemelerde, alt işverenlik uygulamasının teknolojik veya işletmesel gerekliliği ile çalışanların sosyal haklarının korunması ilkelerinin birlikte değerlendirildiği bir sistem olmasına dikkat edilmesi önerilmiş ve bu konuda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın koordinasyonunda yürütülen bir çalışma bulunduğu, sosyal taraflarca konunun tartışıldığı ve belli konularda değişiklikler beklendiği, ancak gerçekleştirilen çalışmalara işçi ve işveren temsilcilerinin yanı sıra kamu kurumlarının da daha fazla dahil edilmesinin sürecin hızlanmasına ve daha katılımcı bir şekilde sonuçlandırılmasına katkı sağlayacağı ifade edilmiştir.

Yine Onuncu Kalkınma Planı İstihdam ve Çalışma Hayatı zel İhtisas Komisyonu Raporunda belirtilen Amaç 7-Çalışma Hayatının Geliştirilmesi ile ilgili olan, Alt İşverenlik Uygulaması İşçilerin Mali ve Sosyal Hak Kayıplarını Engelleyecek şekilde Gözden Geçirilecektir, şeklindeki Politika 7.2'ye dönük bazı eylemler belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 110).

Taşeron işçileri sorununa çözüm arayışları tartışılmaya devam ettiği sırada, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemeye 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin 127. maddesi ile Geçici 23., Geçici 24. ve Geçici 25. maddeler eklenmek suretiyle birkaç aylık süre içinde (2 Nisan 2018 tarihine kadar) ok geniş kapsamda taşeron işçilerine kadro verilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23. maddede kapsam içine alınanlar birinci fıkrada, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar, şeklinde belirlenmiştir.

Düzenlemede, bunlarda aranılan şartlar ve diğer ayrıntılara da yer verilmiştir. Ayrıca düzenlemede, birinci fıkra kapsamındaki idarelerin aynı fıkrada belirtilen bütçelerinden karşılanan ve onuncu fıkra hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının yıl boyunca devam etme şartı hariç diğer tüm şartlarını taşıyan hizmet alımlarından; sözleşmeleri 4/12/2017 tarihi itibarıyla devam edenlerde bu tarih itibarıyla çalışanların, sözleşmeleri bu tarih itibarıyla devam etmeyip 2017 yılında sona erenlerde ise sözleşme süresinin sona erdiği tarihte çalışmış olanların, birinci fıkrada öngörülen şartları taşımaları ve en son hizmet alım sözleşmelerinde öngörülen dönem ve çalışma süreleriyle sınırlı olmak kaydıyla, birinci fıkra hükümleri çerçevesinde geçici işçi pozisyonlarında istihdam edilmek üzere başvurabilecekleri belirtilmiştir.

Ayrıca bu madde uyarınca hizmet alım sözleşmelerinin feshedilmiş veya iş eksilişi yapılmış sayılacağı tarihten itibaren bu madde kapsamında yer alan idarelerde birinci fıkrada belirtilen bütçelerden 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılamayacağı, düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 24. maddede ise kapsam içine alınanlar birinci fıkrada; il özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar, şeklinde belirlenmiştir.

Düzenlemede, bunlarda aranılan şartlar ve diğer ayrıntılara da yer verilmiştir. Ayrıca bu madde uyarınca hizmet alım sözleşmelerinin feshedilmiş veya iş eksilişi yapılmış sayılacağı tarihten itibaren bu madde kapsamında yer alan idarelerde ve söz konusu şirketlerde, ek 20. madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılamayacağı, ifade edilmiştir.

Sonuç

Taşeron işçilerinin kadroya alınması Türk kamu personel rejiminde 1980 sonrası Post-Fordist gelişmelerden ayrık ve Fordist nitelikte bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Çünkü bir esnekleşme örneği olan taşeron işçi çalıştırılması yerine, kadro verilmek suretiyle kısmi bir statü hukukuna geçilmiştir. Bu durum şüphesiz taşeron işçileri açısından olumlu bir gelişmedir. Taşeron işçilerinin bir yığın birikmiş sorunlarının bir kısmı böylece çözülmüştür. Ancak bazı sorunlar halen devam etmektedir.

Bunlardan biri benzer işi yaptıkları halde kamu kurumlarında daha önce çalışmakta olanların mali ve sosyal hakları ile kadroya alınan taşeron işçilerinin mali ve sosyal hakları arasındaki farktır. İlerleyen süreçte bu farkın giderileceği beklenmekle birlikte, hali hazırda böyle bir farkın olması çalışanlar arasında hoşnutsuzluğa ve sonuçta performans düşüklüğüne yol açabilecektir.

İkinci bir konu ise, verilen kadronun herhangi bir suretle boşalması halinde kadronun başka bir işleme gerek kalmadan kendiliğinden iptal olacağı düzenlemede yer almaktadır. Bu durum, söz konusu çalışanlara kamu kurumları arasında naklen tayin imkanı verilmemesi ile birleşince hem çalışanlar açısından hem kamu kurumları açısından sorun teşkil edebilecektir. Zira çalışanların kurumlar arasında tayin imkanının olmaması, çeşitli zorunlu nedenlerle işten ayrılmalarına yol açabilecek ya da birtakım zorluklara katlanarak işinden olmamak için halen çalıştıkları kurumlarda çalışmaya devam edeceklerdir. Kamu kurumları açısından ise, personelin tayin imkanı olmaması sebebiyle işten ayrılması durumunda, kurumların ihtiyaç duyacağı personeli istihdam edebilmesi uzun bir süreç gerektirebilecektir. Bu sebeple kurumlar arasında naklen tayin imkanı verilirse, çalışanlar açısından ve kurumlar açısından daha yararlı olacaktır.

Başka bir konu ise taşeron işçilerinin gösterdiği yüksek performansın bundan sonra da devam edip etmeyeceğidir. Taşeron işçilerinin kamu kurumlarında yüksek performans gösterdiklerini bir gözlem olarak ifade edebiliriz. Hatta aşırı çalıştırıldıkları ve taşeronlar tarafından bazı mali ve sosyal haklarının verilmediği hakkında çalışmalar vardır. Taşeron işçilerinin emeğinin sömürülmesi anlamına gelebilecek haksız bazı uygulamalar, kadro verilmesi ile son bulmuş olmaktadır. Ancak kadroya geçirilen personelin, işinde yüksek performans göstermesi önemlidir. Bu konu sadece kadroya alınan taşeron işçileri için değil, tüm kamu personeli için önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarında etkili bir performans sistemi hayata geçirilmeli ve performansa dayalı adil ücret anlayışı hakim kılınmalıdır. Bunun için ise sınırlı bazı uygulamalar yerine kapsamlı bir düzenleme yapılmalıdır. Zira kamu personel rejiminin sağlıklı bir yapıya kavuşması için, değişen ekonomik koşullara uyum göstermesi gerekir (Canman, 1995, s. 259). 1980'den bu yana dünyada ve Türkiye'de kamu personel rejiminde

işletmeci yaklaşım yönünde değişim yaşanmıştır. Personel rejiminde işletmeci yaklaşımın parolası ise, performansa dayalı ücretlendirmedir (Eren, 2006, s. 142).

Kamu personel rejiminde reform arayışlarının başarılı olabilmesi için sistem bir bütün olarak değerlendirilmeli, yani sisteme etki eden tüm iç ve dış faktörler göz önünde bulundurulmalı, başka bir ifadeyle çalışanların hak ve yükümlülükleri, kamu hizmetinin nitelikleri, bütçe olanakları ve diğer çevresel faktörler dikkate alınmalı, bu faktörlerden sadece birinin ve özellikle IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi sistemin dışından aktörlerin beklentilerine göre yapılacak bir reform düzenlemesi, mevcut sorunları çözemeyeceği gibi yeni sorunları da beraberinde getireceği düşünülmelidir (Eren ve Eken, 2007, s. 190). Bu konuda birçok çözüm önerileri getirilebilir ama özünde anlayışı değiştirecek çözüm önerileri olmadığı takdirde mevcut yapı devam edecektir (Acar, 2019: 137).

Türk kamu personel rejimi tüm yönleriyle ele alınarak, Anayasa başta olmak üzere, yeni bir mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır. Çok parçalı hale gelen kamu personel rejiminin mevzuatı tutarlı ve sade bir yapıda oluşturulmalıdır. Yapılacak kapsamlı düzenleme, Türk kamu yönetiminin ihtiyaçları göz önüne alınarak yapılmalıdır. Önemli olan kamu personel rejiminin Fordist veya Post-Fordist ilkeler barındırması değil, çalışanların ve kamunun menfaatlerini birlikte korumasıdır.

Kaynakça

- Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 1, ss. 119-146
- Akgüner, T. (2016). *Kamu Personel Yönetimi*, İstanbul: DER Yayınları,
- Al, H. (2007). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları,
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara: TODAİE Yayın No: 326
- Aslan, O. E. (2007). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Avcı, M. ve Yavuzdoğan, S. (2016). Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Esnek Personel Rejimi ve Türkiye Uygulamalarının Kısmi Bir Analizi, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 28, ss. 29-56
- Canman, A. D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları No: 260
- Chen, C.-A. (2018). "A Little Is Better Than Zero" or "Pay Enough or Don't Pay at All"? Evidence on the Size of Pay-for-Performance Across the Sectors, *Public Personnel Management*, Vol. 47, Issue 2, pp. 119-143
- Chaplin, C. (Yönetmen). (1936). *Modern Times*, [Film], USA
- Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık
- Drucker, P. F. (1993). *Yeni Gerçekler*, (Çev. Birtane Karanakçı), Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Efe, A. (2016). Türk İdari Yapılanma Geleneğinde Sıra Dışı Bir Kamu Personel Rejimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 100, ss. 61-88
- Eraydın, A. (1992). *Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını

- Eren, E. (2009). Personel Sisteminde Dönüşüm, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reformu*, (Ed. Barış Övgün), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, ss.175-186
- Eren, V. (2006). Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, ss. 131-153
- Eren, V. ve Eken, M. (2007). Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları-Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, (Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss.173-193
- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama*, Ankara: TODAİE Yayın No: 385
- Eroğlu, O. (2016). 1923'ten Günümüze Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 12, Sayı 29, ss. 181-193
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Yayınları,
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Yayınevi, ss. 85-137
- Harvey, D. (2010), *Postmodernliğin Durumu*, (Çev. Sungur Savran), İstanbul: Metis Yayınları
- İzci, F. ve Yıldız, M. Ş. (2017). Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, ss. 397-412
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı*, Ankara
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı İstihdam Ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara
- Koçel, T. (2011). *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.,
- Kumar, K. (2013). *Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları*, (Çev. Mehmet Küçük), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- Mathis, R. L., Jackson, J. H. (1998). *Personnel/ Human Resource Management*, St. Paul: West Publishing Company, USA
- Murat, G. ve Bağdigen, M. (2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara
- Pollard, M. (1996). *Henry Ford ve Ford*, (Çev. Ayşe Aydoğan), Ankara: İlkaynak Kültür ve Sanat Ürünleri
- Saklı, A. R. (2013). Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:12 Sayı:44 ss. 107-131, www.dergipark.gov.tr/download/article-file/70441, Erişim tarihi: 01.09.2018
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, Ankara: TODAİE Yayınları No: 316
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, İstanbul: TESEV Yayınları 18
- Şaylan, G. (2002). Postmodernizm, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Taylor, F. W. (2011). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (Çev. H. Bahadır Akın), Adres Yayınları, Ankara
- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Birçok maddesi Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmiş; Mecliste tekrar görüşülmemiş ve yürürlüğe girememiştir.), www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html, Erişim tarihi: 01.09.2018
- 1982 Anayasası, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf, Erişim tarihi: 01.09.2018
- 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete: 24.12.2017/30280