

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE'DE KAMU İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNİN GELİŞİMİNİN
KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKALAŞMASI
BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Mustafa TEKİN

2501140337

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. Ayşe Oya ÖZÇELİK

İSTANBUL, 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : MUSTAFA TEKİN Numarası : 2501140337
Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİ Danışman : PROF.DR.AYŞE OYA ÖZÇELİK
Tez Savunma Tarihi : 06.12.2019 Saati : 11.00
Tez Başlığı : TÜRKİYE'DE KAMU İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN GELİŞİMİNİN KAMU
: ÇALIŞANLARININ SENDİKALAŞMASI BAĞLAMINDA İNCELENMESİ.

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
PROF.DR.AYŞE OYA ÖZÇELİK		Kabul
DOÇ.DR.ALTAN DOĞAN		Kabul
DOÇ.DR.BANU SAADET ÜNSAL AKBIYIK		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
PROF.DR.GÖNEN DÜNDAR		
DOÇ.DR.SERDAR BOZKURT		

ÖZ

Türkiye’de Kamu İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişiminin Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması Bağlamında İncelenmesi

Mustafa Tekin

Bu çalışmada; Türkiye’de kamu sektöründe insan kaynakları yönetiminin gelişimi, kamu çalışanlarının sendikalaşması bağlamında incelenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde; insan kaynakları yönetimi, sendika ve kamu görevlisi kavramları ve bu kavramlarla ilgili unsurlar incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin; işleyişi, tarihçesi, bu alandaki güncel yeni yaklaşımlar, konuyla ilgili yapılmış önemli araştırmalar ele alınarak sürecin nasıl işlediği irdelenmiş, dünyadaki kamu yönetimi uygulamaları ele alınarak çalışmaya yeni bakış açıları kazandırılması hedeflenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde kamu yönetiminde sendikacılığın işleyişi, tarihçesi, bu alandaki güncel yeni yaklaşımlar, konuyla ilgili yapılmış önemli araştırmalar ele alınarak sürecin nasıl işlediği küresel ölçekte irdelenmiştir. Ayrıca, kamu yönetimi sisteminde, sendika ve insan kaynakları yönetimi ilişkisi, 2012-2019 yılları içerisinde gerçekleşen Kamu İdari Kurul ve Toplu Sözleşme toplantı tutanaklarında yer alan, insan kaynakları yönetimi fonksiyonları maddeleri çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca kamuda; sendika ve insan kaynakları yönetiminde yaşanan sorunlar ele alınarak, çözüm önerileri sıralanmıştır. Son olarak kamu görevlileri sendikalarının yıllar içerisinde, kamuda insan kaynakları yönetimine olan yaklaşımının değiştiği vurgulanarak, işveren konumundaki devlete karşı taleplerini, insan kaynakları yönetiminin fonksiyonları çerçevesinde dile getirmeleri durumunda kamuda insan kaynakları yönetimi gelişimine katkıları artarak devam edeceği vurgulanmıştır.

Anahtar kelimeler: Kamu, İnsan kaynakları yönetimi, Sendika

ABSTRACT

Investigation of the Development of Public Human Resources Management in the Context of Unionization of Public Employees in Turkey

Mustafa Tekin

In this study, It has been studied investigation of the development of public human resources management in the context of unionization of public employees in Turkey.

In the first part of the study, It has been analyzed the concepts of human resource management, labor union, and public employees and the factors which is related to these concepts.

In the second part, It has been aimed to gain the new perspectives by reviewing on application of public management in the world and taking the process, history, and the important researches, which have been done before, and the current new approaches of human resource management in the public sector in Turkey. Further, articles that have been shaped in the terms of human resources management functions, which was involved in the official report of public administrative board and collective bargaining which come true within 2012 and 2019 years, have been examined in terms of the relationship between the labor union and human resource management where is in the public administration system. Furthermore, Problems that form in the labor union and human resource management have been handled and solution offers have been listed.

In conclusion, It has been emphasized that the labor union of public employees had changed their approaches against human resource management in public over the years however, it will be increasingly continued their contribution to develop human resource management If they express their demands against the government in terms of human resource management functions.

Keywords: Public, Human Resource Management, Labor Union

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de kamu sektöründe insan kaynakları yönetiminin gelişimini, kamu çalışanlarının sendikalaşması bağlamında incelemektir.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada, kamu ve insan kaynakları yönetimi ile ilgili kavramlara yer verilmiş olup, her iki kavramın kamu ve özel kesimindeki tarihsel gelişimi ana hatlarıyla ele alınmıştır. Çalışmada, kamu çalışanlarının sendikalaşmasının, kamudaki insan kaynakları yönetiminin gelişimine etkisini, işveren konumundaki kamu yöneticileri ile kamu çalışanlarının sendikal faaliyetlerini düzenleyen, Kamu İdari Kurul toplantıları ve Toplu Sözleşme süreçleri incelenerek ele alınmıştır.

Öncelikle tez çalışmalarımın başladığı ilk zamanlardan itibaren görüşleriyle, yönlendirmeleriyle, desteğiyle her zaman bana yardım eden değerli tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Ayşe Oya Özçelik başta olmak üzere tüm eğitim hayatım boyunca benden destek ve ilgilerini esirgemeyen tüm öğretmenlerime, teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca tüm hayatım boyunca benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen aileme, tezimi hazırlamam sürecinde göstermiş olduğu sabır ve yapmış olduğu fedakarlıklarla her an yanımda olan, desteğini bir an bile eksik etmeyen eşim Hülya Tekin’e ve kızım Alya Deniz’e teşekkürlerimi sunarım.

Mustafa TEKİN

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ, SENDİKA VE KAMU GÖREVLİSİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE TEMEL KAVRAMLAR.....	3
1.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimini Kavramının Tanımı ve Önemi.....	3
1.1.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları.....	3
1.1.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	5
1.1.4. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi.....	8
1.1.4.1. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri.....	9
1.1.4.2. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ile Geleneksel İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklılıklar.....	10
1.2. SENDİKA VE SENDİKACILIĞA İLİŞKİN KAVRAMLAR.....	11
1.2.1. Demokrasi ve Örgütlenme Özgürlüğü Kavramları.....	12
1.2.2. Sendika, Sendikalaşma ve Sendika Özgürlüğü Kavramları.....	12
1.2.3. Birlik-Federasyon-Konfederasyon Kavramları.....	15
1.2.4. Sendikal Haklar.....	15
1.2.4.1. Toplu Pazarlık (Toplu Görüşme).....	17

1.2.4.2. Toplu Sözleşme	17
1.2.4.3. Grev	18
1.2.4.4. Lokavt	19
1.2.4.5. Arabuluculuk	20
1.2.4.6. Hakemlik.....	20
1.3. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI VE KAMU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM BİÇİMLERİ	21
1.3.1. Kamu Görevlisi Kavramı	21
1.3.2. Kamu Sektöründe İstihdam Biçimleri.....	21
1.3.2.1. Memur.....	22
1.3.2.2. Sözleşmeli Personel	23
1.3.2.3. İşçi.....	23
1.3.2.4. Geçici Personel	24

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE YAKLAŞIMLAR	25
2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	25
2.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı	26
2.1.3. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı	27
2.1.4. Kamu Yönetimi Yaklaşımların Karşılaştırılması	28
2.1.5. Türkiye’de Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı	29
2.2. TÜRKİYE’DE İNSAN KAYNAKLARI SİSTEMİ.....	34
2.2.1. Kamu ve Özel Sektör Ayırımı.....	35
2.2.2. Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi.....	35
2.2.3. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi	42

2.2.3.1. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Uygulamaları.....	48
2.2.3.2. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetiminin Temel İlkeleri.....	53
2.2.3.3. Kamu ve Özel Sektördeki İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarının Karşılaştırılması.....	58
2.2.3.4. Kamu Görevlilerine İlişkin Sayısal Veriler.....	59
2.3. DÜNYA'DA KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMLERİ.....	63
2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	63
2.3.2. Fransa.....	64
2.3.3. İngiltere.....	65
2.3.4. İsveç.....	66
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ GELİŞİMİNİN KAMU SENDİKALARI BAĞLAMINDA İNCELENMESİ	
3.1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ.....	68
3.2. TÜRKİYE' DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	71
3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	72
3.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	73
3.2.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Dönemi.....	77
3.3. TÜRKİYE' DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ MEVCUT DURUMU.....	83
3.3.1. Türkiye'deki Kamu Sendikacılığına İlişkin Sayısal Veriler.....	84
3.3.2. Türkiye'de Kamu Görevlileri Konfederasyonlarına Genel Bir Bakış.....	86

3.4. DÜNYA'DA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI.....	88
3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri	89
3.4.2. Fransa	90
3.4.3. İngiltere	91
3.4.4. İsveç.....	92
3.4.5. Almanya	92
3.5. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI İTİBARIYLA SENDİKALAR İLE OLAN İLİŞKİSİ	93
3.5.1. Kamuda İnsan Kaynakları Planlama ve Sendika İlişkisi.....	93
3.5.2. Kamuda Temin- Seçim ve Sendika İlişkisi	95
3.5.3. Kamuda Eğitim- Geliştirme ve Sendika İlişkisi.....	96
3.5.4. Kamuda Performans Değerlendirme ve Sendika İlişkisi.....	97
3.5.5. Kamuda Kariyer Yönetimi ve Sendika İlişkisi.....	98
3.5.6. Kamuda Ücret Yönetimi ve Sendika İlişkisi	99
3.5.7. Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği ve Sendika İlişkisi	100
3.5.8. Kamuda Endüstri İlişkileri ve Sendika İlişkisi	101
3.6. KAMU YÖNETİMİNDE, İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	102
3.7. KAMU YÖNETİMİNDE, KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	104
SONUÇ.....	107
KAYNAKÇA	109

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları Yönetimi Tarihi	7
Tablo 2: Stratejik İnsan Kaynakları Yaklaşımı ile Geleneksel Personel Yaklaşımı Arasındaki Farklılıklar	11
Tablo 3: Kamu Yönetimi Yaklaşımların Karşılaştırılması	29
Tablo 4: İnsan Kaynakları Planlama Süreci.....	36
Tablo 5: İnsan Kaynakları Kadrolama Süreci.....	38
Tablo 6: Kamu ve Özel Sektör İKY Uygulamaları.....	59
Tablo 7: Kamu Sektöründe İstihdama İlişkin Veriler	60
Tablo 8: Kamuda İstihdam Edilen Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı....	61
Tablo 9: Kamu ve Özel Sektörde İstihdama İlişkin Veriler.....	62
Tablo 10: Seçili OECD Ülkelerinin 2008-2018 Yılları Arasında Kamu İstihdam Oranları (%)	63
Tablo 11: 2002-2018 Yılları Arasında Sendika Üyesi Kamu Görevlilerine İlişkin Sayısal Bilgiler.....	85
Tablo 12: 2018 Yılı Kamu Görevlileri Konfederasyonları Toplam Üye Sayılarına İlişkin Sayısal Bilgiler.....	87

KISALTMALAR LİSTESİ

İKY	:	İnsan Kaynakları Yönetimi
İK	:	İnsan Kaynakları
SİKY	:	Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
YKİ	:	Yeni Kamu İşletmeciliği
GKY	:	Geleneksel Kamu Yönetimi
YKH	:	Yeni Kamu Hizmeti
YKY	:	Yeni Kamu Yönetimi
vd.	:	Ve Diğerleri
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırması Raporu
ILO	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
DPT	:	Devlet Personel Teşkilatı
DPB	:	Devlet Personel Başkanlığı
OHAL	:	Olağanüstü Hal
KPSS	:	Kamu Personel Seçme Sınavı

GİRİŞ

1980’li yılların başlarında küreselleşmenin beraberinde getirdiği rekabet ortamı, devletin kamu gücünü kullanarak istihdam yaratma ve kamu hizmetlerindeki verimliliği artırma çabası, ülkeleri özellikle kamu yönetimi sistemlerini gözden geçirmeye ve köklü değişimler yapmaya mecbur bırakmıştır. Bu değişim ve dönüşümün en önemli parçası ise hiç şüphesiz; kamu yönetiminde insan kaynağını etkin ve verimli kullanmaktır. Bu çerçevede; kamu yönetim sistemi gelişmiş kabul edilen ülkelerde, devletin rolünün azaltılması yanında, hızlı, verimli ve etkin bir kamu yönetimini esas alan yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme gelmiştir.

Günümüz Türkiye'sinde de bu değişime ve dönüşüme yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. Ancak ülkenin jeopolitik durumu, özel sektörün yetişmiş genç nüfus yoğunluğuna bağlı olarak istihdam yaratma çabasının yetersiz kalıyor olması gibi nedenler, kamunun ekonomi piyasasının en önemli aktörü olmasını engelleyememiştir. Bu durumda işveren konumundaki devlet, denetim mekanizmalarını artırarak, işlevsel bir insan kaynakları yönetimi sistemini uygulamayı ve kamu yönetimi sisteminde verimliliği hedeflemektedir. Buna karşın kamu görevlilerinin ise, devletin denetim ve verimlilik mekanizmaları karşısında, temel hak ve talepler çerçevesinde örgütlenme içine girmeleri ise kaçınılmaz olacaktır. Ortaya çıkan bu tablo; Türkiye’de kamu sektöründe insan kaynakları yönetiminin gelişiminin, kamu çalışanlarının sendikalaşması bağlamında incelenmesine olanak sağlamıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde; ortaya çıkan bu görüntüyü anlamak adına, insan kaynakları yönetimi, sendika ve kamu görevlisi kavramları ve bu kavramlarla ilgili unsurlar incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; Türkiye’de kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin işleyişi, tarihçesi, bu alandaki güncel yeni yaklaşımlar, konuyla ilgili yapılmış önemli araştırmalar ele alınarak sürecin nasıl işlediği irdelenmiş, dünyadaki kamu yönetimi uygulamaları ele alınarak çalışmaya yeni bakış açıları kazandırılması hedeflenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde kamu yönetiminde sendikacılığın işleyişi, tarihçesi, bu alandaki güncel yeni yaklaşımlar, konuyla ilgili yapılmış önemli araştırmalar ele alınarak sürecin nasıl işlediği küresel ölçekte irdelenmiştir. Ayrıca, kamu yönetimi sisteminde, sendika ve insan kaynakları yönetimi ilişkisi, 2012-2019 yılları içerisinde gerçekleşen Kamu İdari Kurul ve Toplu Sözleşme toplantı tutanaklarında yer alan, insan kaynakları yönetimi fonksiyonları çerçevesinde şekillenmiş maddeler ele alarak incelenmiştir. Ayrıca kamuda; sendika ve insan kaynakları yönetiminde yaşanan sorunlar ele alınarak, çözüm önerileri sıralanmıştır. Son olarak kamu görevlileri sendikalarının yıllar içerisinde, kamuda insan kaynakları yönetimine olan yaklaşımının değiştiği vurgulanarak, işveren konumundaki devlete karşı taleplerini, insan kaynakları yönetiminin fonksiyonları çerçevesinde dile getirmeleri durumunda kamuda insan kaynakları yönetimi gelişimine katkılarının artarak devam edeceği vurgulanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ, SENDİKA VE KAMU GÖREVLİSİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE TEMEL KAVRAMLAR

1.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimini Kavramının Tanımı ve Önemi

İnsan kaynakları ifadesi; organizasyonların stratejik amaçlarına ulaşabilmeleri için kullanmak zorunda oldukları kaynaklardan biri olan insanı ifade etmektedir (Sadullah, 2013: 2). İnsan kaynakları yönetimi (İKY) kavramı ise; “İşletmelerin insan kaynağı ihtiyaçlarının belirlenmesi ve giderilmesi, belirlenen bu insan kaynağının işe alımı, seçilmesi ve yerleştirilmesi, iş sürecinde performansının değerlendirilmesi, çalışan insan kaynağının eğitimi ve geliştirilmesi, kariyer planlaması, motivasyonu, ücretlendirilmesi ve özlük işlemleri gibi çalışmaların yürütüldüğü, bir taraftan iş gören personelden maksimum ölçüde yararlanmayı, diğer taraftan ise personelin yaşam kalitesini yükseltmeyi ilke edinen konusu insan olan ve insanı merkezine alan yönetim anlayışı” olarak ifade edilmektedir (Özgen ve Yalçın, 2011: 3).

İnsan kaynakları yönetiminin önemini ise; “Yasal sınırlar çerçevesinde, örgütün personele, personelin de örgüte olan katkılarının maksimum seviyeye çıkarılmasında yarar sağlayan bütünleştirici yaklaşımı esas alan bir yönetim anlayışdır” şeklinde ifade edebiliriz (Baysal, 1993: 63-64).

1.1.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları

İnsan kaynakları yönetimi; işletmede çalışanların iç barışına katkıyı esas alır. Çalışanların iyi ilişkiler içerisinde çalışmalarını sağlayarak verimli olmalarını amaçlar. Tüm bunları amaç ederken personelin kişisel gelişimine katkı sağlamayı ihmal etmez, insan kaynağını yönetme ve anlama becerisini yüksek ahlaki değerler dahilinde yerine getirir (Ersen, 2002:120).

İnsan kaynakları yönetiminin temel amacı; çalışanlar için sağlıklı çalışma şartlarını içeren bir iş ortamı kurarak, başarılı olan çalışanların organizasyon içerisinde istihdamını sağlamak ve onları sürekli motive etmektir. İKY bunları yaparken insan kaynakları yönetimine stratejik hedefler oluşturulmasına yardımcı olabilecek rekabetçi bir bakış açısı da ortaya koymaktadır (Mercin, 2005: 130).

İnsan kaynakları yönetimi bu doğrultuda ana hedefi, etik ve sosyal değerler doğrultusunda çalışanların örgüte olan katkılarını arttırmaktır. İKY'nin bu amaç doğrultusunda 4 evrensel amacı yerine getirmesi gerekmektedir. Bunlar; toplumsal amaç, örgütsel amaç, işlevsel amaç ve kişisel amaçtır. Bu evrensel amaçları belli bir düzen içinde tutabilmek performans, işletme karı ve bunların neticesinde işletmenin devamlılığına önemli ölçüde katkı sağlayacaktır. Bu 4 temel amacı şu şekilde özetlemek mümkündür (Bingöl, 2003: 12-13).

Toplumsal Amaç: Bir işletmede yasal düzenleme ve sınırlamalara ihtiyaç duyulması istenmiyorsa; toplumsal ihtiyaç ve menfaatler sorumluluk şuuruyla oluşturulmalıdır. Örgüt üzerindeki olumsuz toplumsal baskı en aza indirilerek, toplumun isteklerine karşı ahlaki ve sosyal sorumluluk düzeyi sağlanmalıdır.

Örgütsel Amaç: İnsan kaynakları yönetimi; örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan etkili bir araç olup, varlığı örgütsel etkinliğe yarar sağlamak ve işletmenin bütününe amaçları doğrultusunda katkı sağlamayı hedeflemektir.

İşlevsel Amaç: İşletmenin ihtiyaçları doğrultusunda dizayn edilmiş insan kaynakları birimleri kaynak israfının önüne geçerek, birimlerin hizmet ettikleri düzeye göre şekil almasını sağlar.

Kişisel Amaç: İşletmede çalışanlarının performans düşüklüğü veya motivasyon eksikliği tespit ederek çözüm yolları geliştirmek gerektir. Buna bağlı olarak çalışanların iş gücü devir oranlarının, verimliliklerinin, ücret politikalarının, çalıştığı kuruma olan aidiyeti gibi konularının çözüm mercii İK yöneticileri olup asıl amaç çalışanlara kişisel amaçlarını gerçekleştirmede yardımcı olarak işletmede verimliliği sağlamaktır.

1.1.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

İnsan kaynakları kavramının ilk defa 1817 yılında Sringer tarafından kullanıldığını, kavramın bilimsel anlamının ise Taylor ve Fayol tarafından şekillendiğini, insan kaynakları yönetimi kavramının bilimsel olarak ortaya çıkışının ise genellikle Endüstri Devrimi ile olduğu söylenir. Ancak, günümüz insan kaynakları yönetimi uygulamalarının birçok örneğini tarihsel süreçte görmemiz mümkündür. Örneğin, ücretlendirme sistemlerinin ilk örneğine Babillilerin Hammurabi kanunlarında, iş bölümü ve uzmanlaşma gibi kavramların M.Ö. 1650 yıllarında Çinliler tarafından, yine M.Ö.400 yıllarında Çinliler tarafından personel devir hızının yüksekliğinin sonuçlarını ele aldıklarını bilmekteyiz. Ayrıca, Mısır Piramitlerinin inşaatında ilk vardiya sistemlerine, Osmanlı Devşirme Sisteminde yetenek yönetiminin ilk örneklerine rastlamaktayız (Melike,2014).

İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarını tarihin ilk dönemleri itibariyle görmek mümkündür. Tarım toplumu ve küçük atölye tarzı işletmelerde çalışanların kayıtlarını tutmakla görevli personel vardır. Bunlara kayıt tutucu denmekteydi. Kayıt tutucu; işe geliş-gidiş bilgilerini ve çalışma sürelerini takip ederek uygun ücret ödemelerine zemin hazırlamaktaydı. Kayıt tutucu genelde işletme sahibi veya diğer çalışanlara göre daha kıdemli biri olmaktadır. Bu kayıtların tutulma ihtiyacı personel yönetimini ve bunun ilk fonksiyonlarını ortaya çıkarmaya başlatmıştır (Yüksel,2000: 26-30).

Modern personel yönetiminin ortaya çıkışın yakın tarihimizde olduğunu ileri sürebiliriz. Modern anlamda personel yönetimi 1940 yıllarında ortaya çıkmıştır. Yöneticiler tarafından personele ait meselelerin önem kazanması ise 18. yüzyıl sonlarında İngiltere’de başlayan ve akabinde bütün Avrupa’da vuku bulan Sanayi Devrimi hareketleridir diyebiliriz (Telimen, 1978: 27).

1940 ve 1950’li yıllarında personel bölümlerinin önemi giderek artmıştır. Personel bölümleri 2.Dünya savaşı sırasında personel temini ve eğitimi gibi işlemleri gerçekleştirilirken, savaş sonrası artan sendikacılık faaliyetlerinin de etkisiyle çalışanların kişisel ihtiyaçlarıyla da ilgilenen bir birim haline gelmiştir. 1960 ve 1970 yıllar arası yasal düzenleme yılları olmuştur. İşe alımlardaki ırk, dil, din ve cinsiyet gibi ayrımcılığı önleyen yasalar bu dönemde oluşturulmuştur.

Bu yasal dayanakların etkisiyle personel yönetim birimleri daha etkili ve güçlü hale gelmiştir (Werther ve Davis,1994: 40-41).

1980 ve 1990 yıllarında ise personel yönetimi birimleri büyük bir dönüşüm yaşamıştır. İşletmelerde personel birimleri yerine rekabetçi, avantaj sağlayan ve sağladığı bu avantajı koruma amacı güden insan kaynakları yönetimi birimi oluşturulmuştur. Bu birim; üst yönetim tarafından kabul gören, yönetimde temsil edilen, işletmenin mali politikalarını kontrol eden ve rekabet gücüne katkı sağlayan bir yapıda konumlandırılmıştır (Cascio,1994: 34).

Tablo 1’de, insan kaynakları yönetimini tarihi onar yıllık dönemler esas olarak özetlenmeye çalışılmıştır. On yıllık dönemler içerisinde kullanılan teknikler, bu tekniklerin dayandığı temel kriterler ve o dönem içerisinde işverenin çalışana bakış açıları sunulmaktadır. Tarihsel sürecin ilk dönemlerinde üretimin ön planda olduğu ve çalışanların haklarının önemsenmediği görülmektedir. 1930’lu yıllardan sonra ise bu durumun değiştiği, çalışanların sosyal güvencelerinin, çalışma koşullarının ve şartlarının konusunda olumlu adımların atıldığı, sendikal hareketliğin başladığı görülmektedir. 1960’larda çalışma hayatındaki güvence ve yan haklar konularının daha ileri bir noktaya taşındığı görülmektedir. 2000’lerde ise çalışanların iş hayatı ile ilgili çalışmaların yanında iş hayatı dışındaki ihtiyaçları da insan kaynakları politikalarına kapsamına alınmıştır (Tahiroğlu, 2003: 20).

Tablo 1: İnsan Kaynakları Yönetimi Tarihi

Dönem	Teknikler	Temel Kriter	İşverenlerin Bakışı
1899 öncesi	Disiplin sistemleri	Üretim teknolojileri	Çalışanların ihtiyaçları önemli değildir.
1900-1910	Güvenlik ve yaratıcılık programları	Çalışanların rahatlığı	Çalışanlar güvenliğe ve fırsatlara ihtiyaç duyarlar.
1910-1920	Zaman ve iş araştırmaları	Görev verimliliği	Çalışanlar yüksek verimlilikle beraber gelen yüksek ücretler isterler.
1920-1930	Psikolojik testler, danışmanlık programları	Bireysel farklılıklar	Çalışanların kişisel farklılıkları göz önünde bulundurulmalıdır.
1930-1940	İletişim programları	Sendikalaşma	Çalışanların ihtiyaçları kurum içerisinde tatmin edilmelidir.
1940-1950	Emeklilik ve sağlık gibi ek yararlar	Ekonomik güvenlik	Çalışanlar ekonomik güvenliğe ihtiyaç duyarlar.
1950-1960	Süpervizör eğitimleri	İnsan ilişkileri	Çalışanlara baskı unsuru az olan bir denetim uygulanmalıdır.
1960-1970	Katılımcı yönetim teknikleri, eşit fırsatlara dayanan şirket kuralları	Katılımcı iş kanunları	Çalışanlar görevleriyle ilgili kararlara katılmak isterler. Tüm çalışanlara eşit davranılmalıdır.
1970-1980	Görev zenginliği, entegre çalışma takımları	Görevlerin zorluğu ve çalışma hayatının kalitesi	Çalışanlar becerilerine uygun ve kendilerini zorlayacak görevler isterler.
1980-1990	İşten ayrılma eğitimleri	İşten ayrılmalar	Ekonomik koşullardan dolayı kaybedenlerin yeni işlere ihtiyaçları vardır.
1990-2000	İş ihtiyaçları, eğitim, etik, küreselleşme gibi olguları bütünleştirme	Üretkenlik, kalite, adapte olabilme	İşgörenler çalışma ve sosyal hayatları arasındaki dengeyi korumalıdır.

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

1.1.4. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi

Strateji kavramı kelime anlamı olarak; sevk etme, götürme, yöneltme, iletme, sevk ve idare etme demektir. Kavramın kelime kökeni hakkında iki kabul hakimdir. Birincisi; Latince stratum kelimesinden türetildiği kabul edilen yol, çizgi ve yatak anlamı, ikincisi ise; eski bir Yunanlı general olan Strategos'un adına atıfla onun savunma anlamındaki bilgi ve taktiklerini ifade etmektedir (Tosun, 1974: 220).

Strateji, tanımlara bağlı olarak yönetim bilimleri alanında kullanımı, organizasyonun hedeflerine ulaşabilmesi için kullandığı yollar manasındadır (Aktan, 2008: 6). Aynı zamanda rekabet halindeki işletmelerin, faaliyetlerini gözlemleyerek varmak istedikleri hedeflere ulaşabilmeleri için alacakları, sonuç odaklı, uzun dönemli, kararların tamamıdır (Ülgen ve Mirze, 2013: 35).

Walker'ın 1978 yılında stratejik planlama ile insan kaynakları yönetimi arasında ortaya koyduğu ilişki neticesinde stratejik insan kaynakları yönetimi kavramı dikkat çekmeye başlamıştır. SİKY'nin doğuşu bu çalışmaların etkisiyle 1980'lerin başında Devana, Fombrum ve Tichy'nin insan kaynakları ile iş stratejileri arasındaki ilişkiyi keşfeden çalışmaları ile olmuştur. İnsan Kaynakları Yönetiminde yaşanan bu evrimin temel nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz; rekabet, küreselleşme, pazardaki sürekli değişim ve teknolojidir. Pazardaki sürekli değişim işletmeler için kaçınılmaz bir şekilde dönüşümü zorunlu kılar ve değişime uymaya zorunlu hale getirir. Bu zorunlu değişim beraberinde geleneksel insan kaynakları yönetimini stratejik insan kaynakları yönetimine dönüştürmüştür (Bal, 2011: 17)

Stratejik insan kaynakları yönetimi; bir işletmenin ne yaptığını, amacının ne olduğu ortaya koyan ve gelecekte işletmenin amaçları doğrultusunda ulaşabilir hedefler ortaya koymasını sağlayan yönetim tekniklerinin bütünüdür (Bryson, 1988: 5).

Stratejik insan kaynaklarının hedeflerini şu şekilde sıralayabiliriz. İşletmede planlama aşamasında, işletmenin işgücü tahminleri yaparak iş planları arasında ilişki kurmayı sağlar. İşletmede çalışanların hedeflerini başarmasını hedefler. Bu doğrultuda işletmenin insan kaynakları politika ve uygulamalarını, işletmenin stratejisi ile uyumlu hale getirir. İşletmenin insan kaynakları kriterlerine uygun istihdam politikası ve insan

kaynakları stratejisinin oluşturulmayı hedefler. İnsan kaynakları uygulamalarını işletmenin kültürü ile uyumlu hale getirir. Çalışanları işletmenin stratejik birer ortağı olarak görerek, çalışanların insan kaynakları yönetiminde rekabet avantajı elde etmedeki rollerini görmelerini sağlar (Hendry ve Pettigrew, 1986: 6).

1.1.4.1. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri

Stratejik insan kaynakları yönetimi konusunu daha iyi anlamak için SİKY'nin temel özelliklerini ortaya koymak önemlidir. Stratejik insan kaynakları yönetiminin özelliklerini maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz (Dinçer, 2004: 37-38):

- SİKY, işletmenin geleceğine yön vererek devamlılığını sağlaması nedeniyle bir üst yönetim faaliyetidir. Üst yönetim tarafından oluşturulan stratejilerin uygulayıcıları daha alt kademelerde görev yapan stratejistlerdir. Stratejik yönetimin başarılı olabilmesi için bu süreçte görevli yönetici, uzman ve danışmanların belirlenmesi oldukça önemlidir.
- SİKY, işletmenin uzun dönem geleceğe yönelik hedefleriyle ilgilenir.
- SİKY, işletmede farklı birimler arası koordinasyonu sağlar.
- SİKY, işletmede alt düzey yöneticiler için rehberlik görevini görür.
- SİKY, işletmenin kaynaklarını verimli ve etkili kullanma imkânı sunar. İşletmenin yapısındaki güçlü ve zayıf yönlerin analiz edilmesini sağlar. İşletmenin diğer işletmeler karşısındaki durumunu tespit etmeye imkân sağlar. Toplam kalite yönetimi tekniklerinden faydalanır.
- SİKY, işletmeyi bir bütün olarak ele alır bundan dolayı işletmelerde karar verme sürecinde farklı verilerden olabildiğince faydalanır. Kararları üst yönetimin dâhil olduğu geniş bir katılım ortamında ele alınmasını sağlar.
- SİKY, işletmenin hedeflerini oluştururken çalışanların ve toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurur. Bu özelliğiyle çevresine karşı sorumludur.

- SİKİY, işletmeni stratejilerini oluştururken rekabet ve portföy gibi analizlerinden yararlanır.

1.1.4.2. Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ile Geleneksel İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklılıklar

Geleneksel insan kaynakları yönetimi; işletmede hedeflerin gerçekleşmesine yönelik etkin roller yerine personel seçimi, performans değerlendirme, bordrolama gibi insan kaynakları fonksiyonunun idari yönüyle ilgilenir. Stratejik insan kaynakları yönetimi ise çalışanların idari işlerinin yanında işletmedeki bütün faaliyetleri stratejik hedefler doğrultusunda bir bütün olarak ele alıp işletme yönetimi ile arasında bağ kurar.

Bunun yanında SİKİY ile geleneksel insan kaynakları yönetimi arasında iki önemli farklılık daha vardır (Becker ve Huselid, 2006: 899):

- SİKİY, bireysel performans yerine işletme performansını hedefler.
- SİKİY, İKY sistemini işletmedeki problemlerinin çözümü olarak görür.

Tablo 2’de, SİKİY ve Geleneksel İKY’nin yaklaşımları arasındaki farklılıklar verilmiştir.

Tablo 2: Stratejik İnsan Kaynakları Yaklaşımı ile Geleneksel Personel Yaklaşımı Arasındaki Farklılıklar

Boyutlar	Stratejik İ.K	Geleneksel İ.K.
Planlama	İşletmenin İK fonsiyonları doğrultusunda, işletmenin tüm stratejilerini belirler.	İşletmedeki görevi operasyonel planlama ile sınırlıdır.
Yetki	Yüksek statüde temsil	Orta düzeyde temsi
Kapsam	Tüm yöneticiler ve çalışanlar	Sadece çalışanlar
Karar Verme	İşletmede; stratejik kararların verme yetki sürecine dahildir.	İşletmede; sadece operasyonel karar verme sürecine dahildir.
Entegrasyon	İşletmedeki organizasyonlar bir bütün şeklinde hareket eder.	İşletmedeki organizasyonlar arası bütünlük sınırlıdır.
Koordinasyon	Tüm İK faaliyetlerini ve fonsiyonlarını düzenler.	İK fonsiyonlarını düzenlemedeki yetkisi sınırlıdır.

Kaynak: William P. Anthony, Pamela L. Perrewe ve K. Michele Kacmar, Strategic Human Resource Management, Florida, The Dryden Press, 1996, s.15.

1.2. SENDİKA VE SENDİKACILIĞA İLİŞKİN KAVRAMLAR

Bir ülkede işleyen bir demokrasiden bahsetmek istiyorsak öncelikle ülkedeki demokratik kurumları işlevsel hale getirmemiz gerekmektedir. Bir ülkede işleyen bir demokrasinin varlığının temel dayanaklarından biri de anayasal güvenceyle teminat altına alınmış örgütlenme özgürlüğüdür. Örgütlenme özgürlüğünün kurumsallaşmış hali olan sendikalar ise demokratik yönetimlerde en etkili kurumlardır. Kısacası özgürlük, demokrasi, sendika kavramları bir bütün olarak ele alınması gereken ve birlikte yoğun anlam ifade eden kavramlardır.

Bu bölümde demokrasi, sendika ve bunlara ilişkin kavramlar ele alınmaya çalışılacaktır.

1.2.1. Demokrasi ve Örgütlenme Özgürlüğü Kavramları

Demokrasi kavramı; Yunanca'da halk anlamına gelen demos ve hükmeden güç anlamına gelen krotos sözcüklerinin birleşmesiyle meydana gelmekte ve birleşen bu iki sözcük de halkın yönetimi anlamını gelmektedir (Ateş, 1994: 116). Meydan Larousse'da demokrasi "Halkın kendi kendini yönetmesi, bir yönetim düzeninde halk iradesinin ağır basması veya yönetimin halk tarafından denetlenmesi" şeklinde tanımlanmıştır.

Demokratik yönetimler, halkın yönetimde söz hakkının olduğu sistemlerdir. Halkın, kendisini yönetecek vekili konumundaki kişileri seçtikten sonra yaşadığı sorunlar karşısında doğrudan veya dolaylı müdahale hakkı vardır. Doğrudan müdahale seçim sürecindeki seçme faaliyetlerini içerirken, dolaylı müdahale çeşitli örgütlenme faaliyetlerine katılarak yöneticileri etkilemesi ve denetlemesi şeklindedir (Öztekin, 1993: 60).

Çeşitli örgütlenme faaliyetlerine katılan grupların haklarını korumak ve daha yaşanılabilir bir hayat düzeyine ulaşmak için örgütlenmeleri kaçınılmaz tabii bir hak olarak kabul edilmektedir (Şaylan ve Oyal, 1972: 11). Bunun için en temel koşul örgütlenme özgürlüğüdür. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kişisel hak ve özgürlüklerini korumak için kendilerini temsil ettiğine inandığı bir yapıya özgürce dahil olarak bir araya gelmeleri şeklinde ifade edilebilir (Harris, 2013: 542).

1.2.2. Sendika, Sendikalaşma ve Sendika Özgürlüğü Kavramları

Sendikalar örgütlenme özgürlüğünün temel öğelerinden birisidir. Sendika kavramı; ülkelerin coğrafi özellikleri, ekonomik, sosyal ve politik koşullarının etkisiyle anlam ve önem yönünden farklılıklar gösterebilir. Sendikaların ortaya çıkış nedeni kuvvete karşı koyma ihtiyacıdır. Buradan hareketle kökeni eski Yunancaya uzanan sendika kelimesi, aynı sınıftan olan kişilerin iş, yaşam ve kazanç koşullarını korumak ve geliştirmek için kurdukları mesleki birlik anlamına gelmektedir. Sendikacılığın temel felsefesi güçleri birleştirerek, dayanışma ruhuyla ortak çıkarları korumak ve geliştirmektir (Tuncay ve Savaş, 2013: 3).

Sendikalar 18.yy. da gerçekleşen sanayi devriminin etkisiyle ortaya çıkan olumsuz yaşam ve iş koşullarını ortadan kaldırmak amacıyla sanayinin ilk olarak geliştiği İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Bu dönemde çalışanlar, günlük çalışma sürelerinin 18 saate kadar çıktığı, iş güvencesinin olmadığı, ücretlerin yetersiz olduğu, iş kazalarına karşı hiçbir önlemin alınmadığı ağır şartlar içinde çalışıyordu. İşçiler kötü çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla dayanışma dernekleri ve yardım sandıkları kurmaya başladılar. Sendikalar, hukuki dayanaklarına, sendikalara ait kanunların yürürlüğe girmesiyle sırasıyla 1871 yılında İngiltere'de, ardından 1884 yılında Fransa'da, daha sonraları diğer ülkelerde kavuşmuştur (Ünsar, 2002: 77).

Türkiye'de sendikal faaliyetlere ilk defa izin veren yasa 1947 yılında çıkarılan "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun"'dur. Bu yasada sendikaların faaliyetleri dernek yapıları benzer bir çerçeveye sınırlı tutulmuştur. Kanun, sendikaların kapatılmasında idareye geniş yetkiler verirken, toplu sözleşme ve grev gibi haklardan yoksundur. Bu dönemde sendikalar mali açıdan güçsüz olmaları ve siyasal baskılar Türkiye'de çağdaş anlamda sendikacılığın gelişmesini geciktirmiştir. Türkiye'de çağdaş anlamda sendikacılığın adımları 1961 Anayasası ile başlamış olup toplu sözleşme ve grev hakkı bu dönemde tanınmıştır. 1980 müdahalesi ile sendikacılık faaliyetleri önemli ölçüde kısıtlanmıştır. 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler çağdaş sendikacılık faaliyetleri açısından yetersiz kalmıştır. 2010 yılında 5982 sayılı kanun sendikal hak ve özgürlükler alanında önemli yenilikler getirmiştir. 2012 yılına gelindiğinde, dünya normlarına uygun özgürlükçü bir tutuma sahip 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 25.06.2001 tarihinde de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu yasallaşmıştır (Adal, 2013:575-576).

Sendika kavramının tanımının, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda geniş bir biçimde yer aldığını görmekteyiz. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. maddesinde sendikalar; "İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar" şeklinde tanımlanmaktadır. 4688 sayılı

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda ise “Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” şeklinde ifade edilmektedir.

Sendika kavramı; İngiltere, ABD ve Almanya gibi ülkelerde işçi örgütlerini anlatmak amacıyla kullanılırken Türkiye ve Fransa gibi ülkelerde ise hem işçi ve hem de işveren örgütlerini anlatmak amacıyla kullanılmaktadır. Sendika kavramı ülkemizde hem işçi ve işveren kuruluşlarını kapsayan bir kavram olsa da aksi belirtilmedikçe sendika kavramından anlaşılan işçi sendikalarıdır (Tokol, 2002).

Sendikalaşma, bir ülkedeki yasal olarak sendikalaşabilir durumdaki çalışanların sendikalarda örgütlenme durumunu ve oranını göstermektedir. Sendikalaşma, ülkelerin siyasi yapıları, sanayileşme seviyeleri, çalışanların sayısı, işgücü durumu, işsizlik ve kayıt dışı istihdam oranları, işverenlerin sendikaya karşı tutumları, mevcut sendikaların aktiflik durumu ve o ülkedeki sendikacılığa ilişkin hukuki dayanaklarla doğrudan ilişkilidir (Mahiroğulları, 2001: 162-163).

Sendika özgürlüğü, çalışanların ekonomik, iş ve yaşam koşullarını korumak ve geliştirmek için serbestçe bir sendika kurabilmelerini, üye olabilmelerini, üye olmamalarını ve istedikleri zaman üyelikten ayrılabilmelerini ifade eder.

Bunun yanında sendika özgürlüğü; sadece çalışanların sendikal faaliyetleri kapsayan bir özgürlük değildir. Aynı zamanda sendikaların, bir tüzel kişilik olarak serbestçe kurulup, varlığını koruyarak kendine özgü faaliyetlerde bulunmasıdır. Bu nedenle sendika özgürlüğü, bireysel ve kolektif haklardan oluşan çift yönlü temel hakka sahiptir (Tuncay ve Savaş, 2013: 29)

Demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde sendika özgürlüğü anayasal güvence altındadır. Türkiye’de de 1982 Anayasası'nın 51. maddesinde "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." ifadeleriyle sendika özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

1.2.3. Birlik-Federasyon-Konfederasyon Kavramları

Birlik kavramı; sanayi devrimi öncesi dönemlerde, vasıflı işçilerin, loncalara yani esnaf ve tüccarlara karşı çalışma koşulları ve saatleri, ücret durumları, yardımcı personel gibi konularda mücadele vermek amacıyla oluşturdukları örgütlenmeleri ifade etmektedir. Günümüzde ise birlik kavramından, belli bir bölge veya şehirdeki farklı işkollarındaki sendikaların bir araya gelerek oluşturdukları yapılar anlaşılmaktadır (Kozak, 1992: 63-67).

Federasyon kelimesi; sendikaların belli bir sendikal anlayış çerçevesinde, bir araya gelerek kurdukları örgütlenme biçimini ifade eder. Bu örgütlenme biçimi farklı yapı, işyeri ve işkolu arasında yapılabilir. 12 Eylül rejimi Türkiye’de federasyon tipi sendikal örgütlenmeyi tehlikeli bulup, yasaklamıştır. Federasyon tipi sendikal örgütlenme, Fransa’da yaygın olarak görülmekte olup, ülkede sendikal yapının güçlü olmasının temeli buna dayanır (Aydoğanoglu, 2010: 12).

Konfederasyon; Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda "Değişik hizmet kollarında bu Kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşlar" şeklinde tanımlanmıştır.

Birlikler, tarihsel olarak sendikaların kurumsallaşmasında ve gelişmesinde başlangıç olarak kabul edilirken, ülkemizde federasyon ve konfederasyon tipi sendikal örgütlenmeler görülmektedir.

1.2.4. Sendikal Haklar

Hak kavramını; bireyin menfaat ve çıkarlarını korumak amacıyla hukuk düzenin tanıdığı irade gücü şeklinde tanımlayabiliriz (Sungurbey, 1997: 152). Hak kavramı ve özgürlük kavramı sık sık aynı anlamlarda kullanılmaktadır. Özgürlük; soyut ve başkalarına karşıda öne sürülebilen hakları ifade ederken, hak kavramı daha somut ve daha dar anlamda kişiye özgü bir kavramdır.

İnsan Hakları, tarihsel gelişim açısından pek çok ayrıma tabi tutulmuştur. Ancak en çok karşılaşılan sınıflandırma şekli genellikle; birinci kuşak haklar, ikinci kuşak haklar ve üçüncü kuşak haklar şeklindedir.

Birinci kuşak haklar; Klasik haklar olarak bilinen birinci kuşak haklarının temel özelliği; bireye devletin, toplumun ve üçüncü kişilerin dokunamayacağı eylem alanı sağlar. Bireyin haklarını korumaya yöneliktir. 17. ve 18. yüzyıllarda dönemin burjuvazisinin etkisiyle, Amerikan ve Fransız Devrimlerinin de gerçekleşmesiyle uygulanabilmiş haklardır (Uygun, 2000: 21). İnsan Hakları Bildirgesi'nin 3-21. maddelerinde bu haklar, yaşama ve özgürlük, kişi olarak tanınma hakkı, etkili bir hukuk yoluna başvurma hakkı, mülkiyet hakkı, eşitlik hakkı, düşünce ve düşüncüyü açıklama özgürlüğü, inanç ve ibadet özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı gibi hakları içermektedir.

İkinci kuşak haklar; ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olarak nitelendirilebilir. İkinci kuşak haklarının ortaya çıkmasında; 19. yüzyılda herkese tanınan eşitlik ve özgürlük hakkının uygulanmamasının ve sanayi devriminin etkisiyle işçi sınıfının sosyal sınıflar arasındaki eşitsizliğe gösterdiği tepkilerin etkisi büyüktür (Pekin, 1985: 40). İnsan Hakları Bildirgesi'nde bu haklar; çalışma, adil gelir ve sendika kurma hakkı, dinlenme hakkı, eğitim hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı gibi hakları içermektedir.

Üçüncü kuşak haklar ise; dayanışma hakkı olarak bilinir. Dayanışma hakkını doğuşu, bilim ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle oluşan çevre kirliliği, nükleer tehlike ve ülkeler arasındaki büyük gelişme farklılıkları olarak sıralanabilir. Oluşum süreci henüz tamamlanmamıştır. Hakların gelişmesi ve uygulanmasında sadece devletlerin çabası yeterli değildir. Toplumda yaşayan her bireyin, bu hakların gelişimine etkin biçimde katılımı ve çabası gereklidir. Başlıca üçüncü kuşak haklar; barış hakkı, çevre hakkı, herkesin insanlığın ortak değerlerinden yararlanma hakkı, gelişme hakkı olarak ifade edilebilir (Akbaba, 2016: 3).

İkinci kuşak hakların en önemlilerinden olan sendikal haklar; sendika kurma hakkı, sendikaya üye olma hakkı, toplu pazarlık hakkı, toplu sözleşme hakkı, grev ve lokavt hakkı şeklinde sıralamak mümkündür. Sendikal haklar bir bütün olarak ele alındığında bir anlam ifade eder.

1.2.4.1. Toplu Pazarlık (Toplu Görüşme)

Toplu pazarlık kavramı; işveren veya işveren kuruluşları ile işçileri temsil eden işçi sendikalarının karşılıklı olarak ücret ve çalışma koşullarını belirlemek için bir araya gelerek, toplu görüşme hazırlık aşamasını da içinde barındıran pazarlık sürecini ifade etmektedir (Koray, 1992: 132-133).

Toplu pazarlık sürecinde anlaşma sağlanmadığı takdirde, yasada var olan diğer çözüm yolları araştırılır. Anlaşma sağlanmaz ise işçi greve, işveren ise lokavta gidebilir. Neticede anlaşma gerçekleşerek toplu sözleşme yürürlüğe girer.

Toplu pazarlığın işçi ve işveren açısından önemlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Adal, 2013: 589).

- İşçi ve işveren arasındaki anlaşmazlıkların belirlenip çözüme kavuşmasına imkân sağlar.
- İşçinin psikolojik ve sosyolojik ihtiyaçlarını dikkate alarak sahip olduğu hakları güvence altında tutar.
- İşçi ve işverenin çalışma koşullarının düzenlenmesinde bir araya gelerek ortak karar verilmesini sağlar.

1.2.4.2. Toplu Sözleşme

Toplu sözleşme; çalışanlar ile işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla bir araya gelerek, karşılıklı iradelerini ortaya koyarak uymak zorunda oldukları hak ve hükümlükleri barındıran yazılı olarak yaptıkları sözleşmelerdir. Toplu sözleşmede zaman aralığı belirli olup, süre bittiğinde hukuki bağlayıcılığı kalmaz (Zengin, 2012: 145).

Toplu sözleşme hakkı ülkemizde Anayasa'nın 53. maddesinde güvence altına alınmıştır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. maddesinde toplu iş sözleşmesi, "İş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin

hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme” olarak tanımlamaktadır.

1.2.4.3. Grev

Toplu görüşmelerin bir anlaşma ile sonuçlanmadığı, barışçıl çözüm yollarının da çözümsüz olduğu durumlarda çalışanlar ekonomik hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla greve başvururlar. Grev hakkı, işçilere Türkiye’de ilk kez 1961 Anayasası ile tanınmış ve 1982 Anayasası’nın 54. maddesinde de yer alarak güvence altına alınmıştır.

Grev; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda “İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak iş bırakmalarına grev denmektedir.”

Başka bir tanıma göre grev; sendikalı üyesi çalışanların temel hak ve özgürlükleri açısından istediklerini elde etmek için, işveren ile yaptıkları sözleşmesinin şartlarını belirli bir süre için yerine getirmemeleri üzerine topluca verilmiş bir karara uyarak işi bırakmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Narmanlıoğlu, 1990: 54).

Toplu iş sözleşmesinin hazırlanması sürecinde anlaşmazlıkların oluşması durumunda, çalışanların maddi ve manevi kazanımlarını korumak amacıyla, kanun hükümleri çerçevesinde yaptıkları greve kanuni grev denilir. Kanuni grev için yeterli koşulların olmadığı durumlarda alınan grev kararına ise kanun dışı grev denilir. Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 25. Maddesine göre; “Siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi kanun dışı grevdir. İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe aykırı amaçla grev yapılamaz” hükmü yer almaktadır.

1.2.4.4. Lokavt

Lokavt; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda "İşyerinde faaliyetin tamamen durmasına neden olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi kararıyla veya bir kuruluşun verdiği karara uyararak, işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına lokavt denir" şeklinde tanımlanmıştır.

Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 26. Maddesine göre ise lokavt; "İşyerinde faaliyetin tamamen durmasına sebep olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir işveren kuruluşunun verdiği karara uyararak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına lokavt denilir. Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması ve işçi sendikası tarafından grev kararı alınması halinde bu Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan lokavta kanuni lokavt denilir. Kanuni lokavt için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan lokavta kanun dışı lokavt denilir. Siyasi amaçlı lokavt, genel lokavt ve dayanışma lokavtı kanun dışı lokavttir. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe aykırı amaçla lokavt yapılamaz" hükmü yer almaktadır.

Grev çalışanların hak ve özgürlüklerini korumada önemli bir mücadele aracıyken, lokavt da işverenler için çalışanlara yönelik önemli bir mücadele aracıdır. Çağdaş hukuk sistemlerinde grevin meşruluğu kabul görülürken, lokavt konusunda ciddi fikir ayrılıkları vardır. Bu nedenle bazı ülkelerde lokavtın yasaklanması veya belirli koşullarda dâhilinde uygulanabilirliğine izin verilmiştir. Bizim yaşamımızda grev ve lokavt arasında temel farklılıklar şu şekildedir (Adal, 2013: 613).:

- İşçi ve işveren arasında uyuşmazlık saptandıktan sonra sırasıyla önce grev sonra lokavt ilan edilir. İşveren hemen lokavt ilan edemez.
- Grev kararına uymayan işçiler işverenin uygun görmesiyle çalışmaya devam edebilirken, lokavt ilan edilen bir işyerinde greve katılan veya katılmayan tüm işçiler işyerinden uzaklaştırılır. İşyerinde faaliyet tamamen durur.
- Grev kararı, uyuşmazlıklarda işyerinin belli bir bölümü için alınırken lokavt kararı, uyuşmazlık kapsamındaki başka işyerleri içinde alınabilir.

1.2.4.5. Arabuluculuk

Arabuluculuk veya diğer yaygın kullanım biçimiyle uzlaştırma, taraflar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek ve anlaşma zeminini sağlamak amacıyla üçüncü bir kişinin yapmış olduğu faaliyetleri içermektedir. 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanununda arabuluculuk sistemi, görev ve sorumlukları yasa çerçevesinde belirlenmiş, faaliyet süresi süre ile sınırlanmış tek kişiden oluşan bir yapıya sahiptir. Arabuluculuk süreci, tarafların uyuşmazlık tespiti ile başlar. İlgili bakanlığın belirlediği resmi arabulucular listesi içinden seçilen bir arabulucu, tarafları ortak bir noktada buluşturma gayreti içinde olacağı gibi yeni önerilerde sunabilir, gerekli gördüğu takdirde taraflara sunulmak üzere raporlar hazırlayabilir. Tarafların anlaşması durumunda uyuşmazlık çözümlenmiş olur ve toplu sözleşme imzalanır. Anlaşma sağlanamamış ise arabulucu 3 iş günü içinde bu durumu tutanak haline getirip, rapor haline getirdiği önerileri görevli makama iletir. Bu durum en geç 3 iş günü içinde taraflara bildirilir (Adal, 2013: 603-604). Kamu görevlileri sendikalarında ise arabuluculuk müessesesi bulunmamaktadır.

1.2.4.6. Hakemlik

Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde kullanılan bir diğer yöntem ise hakemlik mekanizması olup, ülkemizde özel ve zorunlu hakemlik olmak üzere uygulama alanı bulmaktadır. Grev ve lokavt yasağı bulunan toplu iş sözleşmelerinin çözümünde sıklıkla kullanılan hakem süreci, zorunlu hakemlik uygulaması olup, toplu iş sözleşmelerinde nihai ve son noktadır. Ülkemizde zorunlu hakem, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanununun 51. Maddesi hükmüne göre belirlenmiş Yüksek Hakem Kurulu tarafından yürütülür. Ayrıca taraflar, uyuşmazlığın her safhasında anlaşarak, özel hakeme gidebilir. Bu durumda varsa, arabuluculuk, grev ve lokavt süreçleri geçersiz kılınarak hakem kararı toplu iş sözleşmesi niteliği taşır (Adal, 2013:604).

Kamu görevlileri sendikalarında, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanunu'nda hakemlik müessesesi, Kamu Görevlileri Yüksek Hakem Kurulu şeklinde yer almaktadır.

1.3. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI VE KAMU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM BİÇİMLERİ

1.3.1. Kamu Görevlisi Kavramı

Genelde memur kavramı ile aynı anlamda kullanılan kamu görevlisi kavramı, memur kavramının üstünde geniş bir anlam içererek kamu yönetiminde insan ögesini ifade eder.

Bir kamu kuruluşunda atama yoluyla istihdam edilen personele kamu görevlisi denir (Güler, 2005: 63). Bu tanım çok genel bir tanım olup kamu görevlisi kavramı, geniş ve dar anlamda kamu görevlisi şeklinde şu şekilde tanımlanmaktadır.

Dar anlamda kamu görevlisi; kamu kuruluşlarında iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan kişilere denir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramı, memurlar ve idari hizmet sözleşmesiyle çalışan sözleşmeli personeli kapsar (Gözler, 2005: 233).

Geniş anlamda kamu görevlisi; hukuksal durumuna bakılmaksızın kamu sektöründe devletin tüm organizasyonlarında çalışanları ifade etmektedir. Bu bakış açısıyla devletin en tepe yöneticisinden kamuya ait herhangi bir yapının çalışanı kamu görevlisidir (Günday, 2003: 504).

1.3.2. Kamu Sektöründe İstihdam Biçimleri

Kamu çalışanlarının belirli sınıflandırmaya tabi olduğu ve çalışanları ilgilendiren yasal düzenlemeleri içeren kanun Devlet Memurları Kanunu'dur. Bu kanunda kamu çalışanları belli bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde üç temel istihdam biçimi kabul edilmiştir. Bunlar;

- Devlet memuru
- Sözleşmeli personel
- Yevmiyeli personel

Daha sonra 1974 yılında yapılan değişiklikler ile üç olan istihdam sayısı dörde çıkarılmıştır. Bunlar şu şekildedir.

- Memurlar
- Sözleşmeli personel
- Geçici personel
- İşçiler

1.3.2.1. Memur

Memurlar için her ülkeye ait geçerli evrensel bir tanım bulunmamaktadır. Memurlar, Osmanlıdan günümüze kadar tarihte her zaman ayrıcalıklı bir yapıya sahiptir. Vatandaşa karşı devleti temsil etmektedir. İşlediği idari veya adli suçlarda vatandaştan farklı soruşturma usullerine tabidir (Ceylan, 2009: 479).

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu memuru, şu şekilde tanımlamaktadır: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütölen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.”

Memur kavramı; devleti, vatandaşa karşı temsil eden, mutlak otorite sahibi yönetici ya da meclis tarafından, istihdam edilen birey şeklinde tanımlanmaktadır (Hobbes, 2014: 175).

Bu tanım kapsamında bir kişinin memur olarak kabul edilmesi için şu sorumlulukları taşıması gerekmektedir (Gözler, 2005: 241):

- Kamu sektöründe veya kamu tüzel kişiliğe sahip işletmelerin denetim ve gözetimi altında çalışmak.
- Yapılan hizmetin genel idare esasları çerçevesinde yürütölen kamu hizmeti olması.

- Yapılan hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmeti şeklinde olması.

1.3.2.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel statüsü; belirli bir iş için uzmanlaşmış personeli, tatmin edici bir rakamla, belirli bir süreyle istihdam edip işin bitimine müteakip çalışanın sözleşmesini sonlandırarak devlet bütçesine yük olmasının önüne geçmek amacıyla geliştirilmiş bir statüdür (Serim, 1988: 138).

Günümüzde sözleşmeli personel istihdamındaki temel amaç, mesleki bilgisi ve ihtisası olan kalifiyeli personeli çalıştırmayı gerektirirken, bunun yerini ücret bakımından daha uygun personel temini şeklini almıştır (Keser, 2003: 13).

Kamuda çalışan iki farklı sözleşmeli personel vardır:

- Genel idarede çalışan sözleşmeli personel
- Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan sözleşmeli personel

1.3.2.3. İşçi

Türk Dil Kurumu'na göre işçi kavramı; bir başkasının yararına fiziksel ve zihinsel gücünü veya el becerisini kullanarak belli bir ücret karşılığında çalışan kimseyi ifade etmektedir.

657 sayılı DMK'da işçi statüsü ile ilgili herhangi bir tanım veya düzenleme yapılmamıştır. Kamuda işçi statüsünde çalıştırılanlar doğrudan 4857 Sayılı İş Kanunu'na bağlanmışlardır. Kamuda çalışan, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel statülerinin dışında çalışan herkes Kanuna göre işçi sayılmaktadır.

4857 Sayılı İş Kanunu madde 2'ye göre, "Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi denir."

Kanunda belirtildiği gibi bir kişinin işçi sayılması için sözleşmeye dayalı olarak herhangi bir işte çalışması yeterlidir. İşin bedenen veya zihnen yapılaş şekli, belirli süreli olması, kamu sektörü veya özel sektör oluşu, işçi niteliğini kazanması açısından

önem ifade etmemektedir. İşçi sıfatının kazanılması, iş sözleşmesinin varlığına dayanır. Bu sözleşmede en temel şart, sözleşmenin tarafların özgür iradeleri ile hazırlanmış olmasıdır. Bu ifadeye dayanak eğitim, mesleki tecrübe vs. sebebe dayalı çalışan çırak ve stajyerler işçi sayılmazlar (Adal, 2013:505-506).

1.3.2.4. Geçici Personel

Geçici personel kavramı, fiziksel güce dayalı çalışmanın ön plana çıktığı kısa süreli işlerde çalışan personeli ifade etmektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nda yevmiyeli personel kavramı şeklinde yer alan, 1974 yılında çıkan 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yevmiyeli personel yerine geçici personel kavramı kullanılmasına karar verilmiştir. Ayrıca geçici personel için bir yıldan az ve mevsimlik işler için sözleşme ile istihdam edilme ilkesi getirilmiştir (Akgüner, 2001: 42).

657 Sayılı DMK'da geçici personel şu şekilde tanımlanmaktadır: “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Cumhurbaşkanlığınca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”

Kamu personel sisteminde daha çok hizmet alımı veya taşeron karşılığında çalıştırılan personel, geçici personel statüsünde istihdama en iyi örnektir. 2017 Aralık ayında çıkarılan 696 sayılı KHK ile hizmet alımına dayalı çalıştırılan personel statüsüne son verilmiştir. 2018 yılı Nisan ayı itibariyle bu statüde çalışan personel; sözleşmeli veya sürekli işçi statüsünde istihdam edilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE YAKLAŞIMLAR

Kamu yönetiminde genellikle iki temel yaklaşım kabul görmektedir. Bunlar, şu şekildedir:

1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı
2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Dünya'da Yeni Kamu İşletmeciliği ile başlayan, Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı ile devam eden süreç ülkemizde, birçok kaynakta Yeni Kamu Yönetim anlayışı olarak ele alınmaktadır. Biz çalışmamızın bu bölümünde Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımını, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı adı altında iki bölümde incelemeye çalışacağız. YKH (Yeni Kamu Hizmeti) anlayışının, YKİ (Yeni Kamu İşletmeciliği) anlayışından temel farkları irdelenerek, bu iki anlayışın tamamı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı şeklinde değerlendirilecektir.

2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Kamu yönetiminin ilk yaklaşımı olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, klasik yaklaşım olarak da bilinmektedir. Personel yönetimi uygulamalarının temel düşüncesinin Geleneksel Kamu Yönetimi'ne (GKY) dayandığını söyleyebiliriz.

Max Weber tarafından şekillendirilen ve “Kamu sektörünün özel sektörden tümüyle farklı olduğu, kamunun, kamu hukuku çerçevesinde kalarak ve istihdam ettiği çok sayıda çalışan vasıtasıyla faaliyette bulunacağı ve kamu hizmetlerinin kamu sektörüne özgü harcama ve bütçeleme sistemi içerisinde yürütüleceği” hipotezine dayanan Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı 20. yüzyıl boyunca kamusal işlevlerin yerine getirilmesinin en önemli yolu olarak görülmüştür (Haktankaçmaz, 2008:121).

Personel açısından, eşitliğe dayalı ve kurallara uyulması çerçevesinde ömür boyu kariyer ve çalışma imkânı sunan yönünden dolayı popüler olmuştur. 1970'lerde yaşanan ekonomik buhrandan dolayı, Geleneksel Kamu Yönetimi etkisini kaybetmiş, yönetimin gelişmesinin önünde engel olarak görülmüştür (Hudges, 2017: 24).

Sistem katı bürokratik yapısı ve değişime olan direnci nedeniyle dört temel noktada eleştirilmektedir (Bozeman ve Straussman, 1990: 75).:

- Personel temin ve seçim sürecinin yavaş işlemesi ve sürece ilgili yöneticilerin dahil edilmeyerek, organizasyon için uygun personelin alınamaması.
- Kamu personelinin performansını değerlendirmek oldukça zordur. Bu durum çalışanların verimlerine dayanarak ayırım yapılmasını zorlaştırmaktadır.
- Kamu personeli performanslarının ölçülme imkânı olmamasından dolayı yükselmelerin eşit olarak değerlendirilmesi neticesinde başarılı-başarısız personel ayırımının doğru olarak yapılamamaktadır. Bu durum, çalışanlar arasında memnuniyetsizlere yol açmakta olup, ödüllendirme ve işten çıkarma süreçlerinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.
- Kamu personel yönetim sisteminde alt-üst ilişkisi kanunlarla sınırlıdır.

2.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının güncelliğini kaybetmesi, dünyada 1970 ve 80'de yaşanan ekonomik buhranlar, küreselleşmenin beraberinde işletmeler arası rekabet ortamını artırması, her sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de hükümetlerin ekonomik ve sosyal alanda yeni politikalar oluşturma arayışına yol açmıştır. Bu arayışın temel düşüncesi, daha az maliyetle daha kaliteli hizmetin nasıl yapılacağıdır. Bu yaklaşımı ifade eden Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının ilk uygulayıcıları, 1980 yıllarında Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'dir. Yaklaşımın Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde kabul görmesiyle beraber, OECD ülkelerin büyük çoğunluğunda uygulamaları hayata geçilmiştir (Hood, 1991: 8).

Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu yönetiminde küçülmeyi, özel sektör mantığını kamu yönetimine aktarmayı, hiyerarşik yapıyı azaltmayı ve özelleştirmeyi esas alır (Tortop, 2010: 324-325).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından oldukça farklı bu yönlerini şu şekilde açıklayabiliriz (Kaya, 2017: 751-752):

- Kamu yönetim yaklaşımında, özel sektör ve bunun dışındaki uygulamaları dikkate almaktadır.
- Vatandaşı bir müşteri olarak görüp, etkileşimin hızlı ve verimli olmasını amaçlar.
- Kamu hizmeti yaklaşımında, özelleştirme öncelikli hal almıştır. Devlete kurucu görev yerine, piyasayı yönlendirme (dümen tutan) görevi verilmiştir.
- Devlet tekeli anlayıştan uzaklaşıp, özel sektörle rekabet edebilmelidir.
- Bürokratik yapıdaki hiyerarşik düzen yerini, yöneticilere daha esnek çalışma ve anlaşma yapma imkânı veren yapıya bırakmaktadır,
- Sonuç odaklı, hesap verebilir bir yaklaşımı benimsemektedir. Kamu yöneticileri birer işletmeci konumunda olup, piyasa kriterlerine bağlı olmak zorundadır
- Performans değerlendirmede girdilerin ölçümü önemsenmeyip, performans ölçümleri ön planda tutulmaktadır.

2.1.3. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Yeni kamu işletmeciliğinin savlarının 2000'li yıllarda gelindiğinde, demokrasi ve sivil katılım doktrinleri üzerinden eleştirel bir hal aldığı görülmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliğini eleştiren bu yeni yaklaşımın adı Yeni Kamu Hizmetidir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı Yeni Kamu İşletmeciliğinin devletin etkinliğini ve etkililiğini artırma noktasındaki katkısının, demokratik kriterler çerçevesinde olması gerektiğini

ifade eder. YKH (Yeni Kamu Hizmeti) yaklaşımının özelliklerine bakıldığında YKH (Yeni Kamu Hizmeti) bireylere katılımcı birer vatandaş olma bilinciyle, kendilerini ilgilendiren kamu politikalarına ve programlara katılımlarını, başta planlama, uygulama ve değerlendirme olmak üzere bütün diğer aşamalarda gerekli olduğunu iddia etmektedir (Denhardt, 2009: 1270).

Yaklaşımın temel kriterleri şu şekildedir (Robinson, 2015: 10):

- Saydam, herkes tarafından ulaşılabilir olmalıdır.
- Hesap verebilir olmalıdır.
- Vatandaş odaklı olmalı ve vatandaşa hizmet anlayışı taşınmalıdır.
- Kamu yararı her zaman birinci önceliktir.
- Devlet yönlendirmenin ve kontrol etmenin aksine, devletin hizmet etme ve yardımcı olma görevi vardır.

2.1.4. Kamu Yönetimi Yaklaşımların Karşılaştırılması

Buraya kadar anlatmaya çalıştığımız tüm yaklaşımlar, karşılaştırmalı olarak Tablo 3'te ele alınmıştır.

Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımları aşağıda belirtilen ilkeler doğrultusunda ayrılmıştır (Kaya, 2017: 754).

- Vatandaşın pozisyonu ve katılımı,
- Kamu görevlilerin görev ve sorumluluğu,
- Bürokratik yapı,
- Yönetim şekli,
- Kamu politika ve yararı,
- Geçerli temel ilkelerde ve aktörler arası ilişki.

Tablo 3: Kamu Yönetimi Yaklaşımların Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Vatandaşın pozisyonu	Temsil edilen	Müşteri	Hizmet sahibi
Görevlilerin konumu	İşletmenin sahibi	İşletmeci	Hizmetkâr
Devletin konumu	Kurucu ve asli	Dümen tutan	Hizmet eden,
Bürokratik yapı	Bürokrasi vardır.	Bürokrasi azaltma çalışmaları vardır.	Bürokrasi, yok denecek kaadar azdır.
Vatandaş katılımı	Pasif	Aktif	Aktif
Yönetim şekli	Gizlilik	Şeffaflık	Hesap verebilir
Görevlilerin statüsü	Memuriyet garantisine dayalıdır.	Performans ölçümüne dayalıdır.	Vatandaşa karşı sorumludur.
Kamu yararı	Kanun kapsamında	Şahsi menfaat	Kamu yararı esastır.
Temel ilkeler	Rasyonellik	Etkinlik, verimlilik ve kalite	Kamu yararı ve katılım
Kamu görevlilerinin sorumluluğu	Devlet idarecilerine karşı sorumludurlar	Müşterilere karşı sorumludur.	Halka karşı sorumludur.
Aktörlerin ilişkisi	Kamu-özel sektör kesin sınırlarla ayrılmıştır.	Devlet yönlendiricidir.	Etkin bir iletişim söz konusudur.
Kamu politikalarına katılım	Devlet tek söz sahibidir.	Devlet danışman pozisyonundadır.	Tüm paydaşlar ortak karar vericidir.

Kaynak: Fevzi Kaya, Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi Cilt: 10 Sayı: 53 s.751-752, 2017.

2.1.5. Türkiye’de Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımı

Ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının temeli, Osmanlı İmparatorluğu’na dayanmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde; öncelikle merkezi bir yönetim söz konusu olup, merkezi alınan kararlar, katı kural ve mevzuat hükümlerine dayanır. Kurallara bağlılık esastır. Sistemde devlet geleneği kavramı hâkimdir. Bu kavramı sistemi etkileşmeye kapalı tutarak, değişime direnir, sistemde mevcudu koruma fikrini canlı tutar. Devlet için çalışan kişilere, seçkin bir yaklaşım sunar. Devlet işlerinde çalışanların tecrübe, bilgi ve birikimin önemli olduğunu öngörülmekte, memurların seçimine ve geliştirilmesine büyük önem verilmiştir. Devlet için yapılan hizmetleri önemser, duygusal anlam yükler (Canman, 1995: 248).

Cumhuriyet dönemine kadar süregelen bu anlayış, özgünlüğünü koruyarak, kamu personel yönetimi anlayışına ve uygulamalarına ilham kaynağı olmuştur.

Ülkemizin kamu personel yönetim anlayışının temel felsefesini ifade ettikten sonra, bu anlayışın günümüze kadar ki olan, gelişim sürecini dört döneme ayırabiliriz (Yılmazöz, 2009: 294).

Bu dört dönemde yapılan uygulama ve düzenlemeleri bugünü anlama adına bir bütün olarak düşünmemiz gerekmektedir. Etkileri günümüze kadar süren veya bugünün sorunlarına çözüm olması açısından, tarihsel gerçeklikleri göz ardı etmeden bu dönemlerdeki uygulamaları anlamamız gerekmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından ikinci dünya savaşına kadar olan dönem:

Cumhuriyetin kuruluşundan ikinci dünya savaşı sonrasına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi anlayışında, hizmet alanlarının gelişmesine paralel, sistemli bir gelişme yerine, güncel sorunlara çözüm arayan, geçici uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105). Bu dönemde yaşanan en önemli olay, kamu personelinin sisteminin oluşturulmasında ve genel bir statü oluşturulmasında temel ilkeleri ortaya koyan önemli düzenleme olan, 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nun yasallaşmasıdır (Akgüner, 2001: 14).

Bu dönemde, memur maaşlarını düzenleme adına kanunlar çıkartılarak, memur maaşları hesaplanması sistemli bir hale getirilmiştir. Ancak 1929 yılında dünya ekonomisinde yaşanan sıkıntının ülkemize etkileri, bu düzenlemelerin uygulanmasına imkân vermemiştir. Devlet bütçesindeki açıklar, memur maaşlarına yeni vergiler eklenerek kapatılmaya çalışılmıştır. Bu durumun etkileri, günümüz kadar süren uygulamanın yerleşik hale gelmesine zemin oluşturmuştur. Memur aylıkları ile işçi ücretleri arasında oluşan ücret farklılıkları, kamu personeli ücret dengesi bozmuştur (Akın, 1969: 6).

Yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi: İkinci dünya savaşından sonra dünyada yaşanan demokratikleşme etkisi Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Bu etkiyle devlet birçok alanda öncü görevler üstlenmiştir. Devlet eliyle kalkınma ve kamu hizmetlerini artırma felsefesi, kamu yönetimi ile sistem arasındaki ilişkinin

sorgulanmasına zemin hazırlamıştır. Bu sorgulama, sistemin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur (Canman,1995: 249).

Ortaya çıkan bu tablonun değişmesi ve yeniden yapılanma amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan en önemlisi, çoğu yabancı olan uzmanlara hazırlatılan raporlardır. Hazırlanan ilk rapor, Fritz Neumark'ın hazırladığı rapordur. Bu raporları sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları izlemiştir. Tüm raporlarda yazılı olan sorunlar ve çözüm önerileri şu şekilde özetlenebilir (Şaylan, 2000: 109-112).

- Kamu yönetimi sistemi ile ülke ekonomisi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kamu yönetiminde ciddi aksaklıklar yaşanmakta olup, bir sistemin olmaması, karmaşıklığa ve ekonomide verimsizliğe yol açmaktadır. Devlet, personel alımlarını ihtiyaca binaen yapmadığından, istihdam fazlası personel bulunmaktadır. Hizmet sınıflandırmaları yapılmamış olup, personel yükselmelerinde kıdeme dayalı, şeffaflıktan uzak bir anlayış hakimdir. Personel ücretleri satın alma gücünün altında olup, geçerli adil bir ücret sistemi bulunmamaktadır.
- Bu anlayışın ortadan kaldırılması için kamu personel yönetiminin revize edilmesi gerekmektedir. Hizmet sınıflandırmalarının yapılıp, merkezi personel alımları yapılmalıdır. Personel alımlarında ve yükselmelerinde ve yeterlik (liyakat) ilkesi esas alınmalıdır. Adil bir ücret sistemi kurulmalıdır.

Yabancı raporlarının üzerine, yerel kaynaklı ve kamu yönetimi sistemi hakkında bilimsel çalışmalar yapılması amacıyla 1953 yılında, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Bu amaçla enstitü, 1958 yılında “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” başlıklı rapor yayınlanmıştır. Bu raporda, Türkiye’de yaşanan kamu yönetim sistemindeki değişiklikler incelenerek, kamu yönetimindeki reform ihtiyacının zorunluluğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972: 73).

Planlı kalkınma dönemi: 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra hayata geçen 1961 Anayasası, kamu yönetim sistemine yeni bir anlayış getirmiştir. Bu dönemde önemli kanuni düzenlemeler yapılarak, yeni birimler oluşturulmuştur.

İlgili dönemde, Devlet Personel Dairesinin oluşturularak, merkezi personel alımlarına ve uygulamalarına geçiş imkânı sağlanmıştır (Akgüner, 2001: 15).

Bu dönemde yapılan önemli bir çalışma ise, yabancı uzman raporları ve kalkınma planları doğrultusunda çeşitli kamu kurumlarının hazırladığı raporlar ve çalışmalardır. Bu raporlar; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 1961 ve 1962 yıllarında hazırlanan; “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” ve “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” ve 1963 yılında TODAİE’nin tarafından hazırlanan, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’dir (Şaylan, 2000:112-116).

Kamu personel yönetimi açısından bu dönemin en önemli kazanımı, bugün hala kamu yönetimi sisteminin temelini teşkil eden, Devlet Memurları Kanunu’nun 1965 tasarlanarak, 1970 yılında yasallaşmasıdır. Devlet Memurları Kanunu, Türk hukuk tarihimizde bilinen en çok revize edilen yasa olma özelliğini taşımaktadır (Akgüner, 2001: 17).

Kamu personel sisteminin temelini oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bu dönemde, üç temel ilke üzerine kurulmuştur. Bunlar; Liyakat (Yeterlik), Kariyer, Sınıflandırma. Liyakat ilkesi ile işe girişte yapılan yazılı sınavı, sınıflandırma ilkesi ile benzer mesleki yapılarına göre yapılmış onlu bir sınıflandırma sistemini ifade ederken kariyer ilkesi ise on beşli derece ve kademe sistemini ifade etmektedir. Bu şekilde günümüze kadar yaklaşık dörtte üçü değişime uğramış olarak gelen, genel hatları çizilmiş, statü hukukuna tabi bir personel yönetim sistemi oluşturulması hedeflenmiştir (Eryılmaz, 2002: 248-257).

1980 sonrası liberal politikalar etkisinden günümüze kadar süregelen dönem:

Kamu personel yönetimi sistemine yönelik çözüm arayışları, 1982 ve 1991 yıllarında yayınlanan “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu” ve “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi)” gibi çalışmaların etkisiyle devam etmiştir. Hazırlanması 1988 yılında başlayıp, 1991 yılında biten Kamu Yönetimi Araştırması Raporu Projesi, içeriği ve kapsayıcılığı ile bu dönemde yapılan en önemli çalışmalardan biri olmuştur.

Projenin temel amacı; kamu yönetiminin sisteminde geçmişten günümüze kadar yapılan teorik planların ne kadar uygulandığını araştırmak ve kamu yönetim sisteminin gelişimi adına öneriler sunmaktır (Parlak ve Sobacı 2012: 342).

KAYA Raporuna göre, personel sisteminin durumu ve temel sorunlar şu şekildedir (Akgüner, 2001: 20-21):

- Kamusal alanda sunulan hizmetler, toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olup, organizasyon eksikliği vardır. Merkezi yönetimin organizasyon eksikliğine dayalı artan sorumlulukları, sistemi tıkamaktadır.
- Merkezi bütçeden ihtiyacı olan kurumlara kaynak aktarımı yapılamamaktadır. Kamu kaynakları, kamu kurumlarındaki organizasyon eksikliği nedeniyle öncelikli olmayan konularda israf boyutunda kullanılmaktadır.
- Çalışan ücretleri yetersizdir. Ücret sisteminde kullanılan parametre ve katsayılar güncelliğini kaybetmiştir. Çalışan maaşları enflasyona yenik düşmüştür.
- Kurumlar arası ücret adaletsizliği, sosyal hak ve yardımların düzenlenmesindeki eksikler nedeniyle kamu hizmetlerine alanında yetişmiş ve donanımlı personel alınması güçleşmiştir.
- Personel yönetim sisteminde sınıflandırma farklı özelliklere sahip meslek gruplarının bir araya gelmesi şeklinde olmuştur. Bu durum farklı uzmanlık ve özelliklere sahip personele uygulanması gereken personel işlemlerini işlevsiz kılmamaktadır.

Bu dönemde yapılan özelleştirme uygulamaları, sözleşmeli ve geçici statüde çalışan personelin yaygınlaşması ve devlet kurumlarının özel sektörle rekabet etme durumlarının oluşması, kamu yönetiminde değişimi zorunlu hale getirmiştir. Kamu personel sisteminin anayasası olarak kabul edilen Devlet Memurları Kanununun, bu dönüşüme uyum sağlaması artık mümkün değildir.

Bu değişime uyumlu, çağdaş bir personel yasası çalışmaları, 1996, 1999, 2005 ve 2017 yıllarında hazırlanan kanun tasarısı taslakları ile devam etmektedir.

Genel olarak bu bölümde; Genel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının özellikleri ve Türkiye’de ortaya çıkışı dönemsel olarak incelenmiştir. Bu ilk üç dönemin, geleneksel kamu yönetimi anlayışı etkisi altında olup, ABD’de ve İngiltere’de başlayan yeni kamu yönetimi yaklaşımı 1980 sonrası, yani dördüncü dönemde teorik olarak Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Teorik uygulamaların, pratik hayatta ne kadar başarılı olduğu, personel yönetim sistemine etkileri ikinci bölümde ele alınacaktır.

2.2. TÜRKİYE’DE İNSAN KAYNAKLARI SİSTEMİ

Sermayesini ve yönetimini devlet kontrolü altında sürdüren birimlere kamu sektörü, sermayesi ve yönetimi özel kişi veya kuruluşların kontrolünde bulunan birimlere özel sektör denir (Durna ve Eren, 2002:35). Bir amaç doğrultusunda, belirli bir düzen altında bir araya gelmiş, uyum içinde çalışan insan grubuna örgüt denir. Kamu ve özel sektörde örgütler; kurum ve işletme şeklinde isimlendirilir. Örgütler, belirli ihtiyaçlar doğrultusunda bir amaca binaen kurulurlar (Griffin, 2011: 4).

Türkiye’de özel şirketlerin yaklaşık yüzde 80’lik bölümü 1980’den sonra kurulmuştur. Bu durum insan kaynakları yaklaşımlarının özel sektörde direnç göstermeden uygulanıp, yaygınlaşmasına yol açmıştır. Kamu sektöründe durum biraz daha farklıdır. 1980’li yılların başlarında yerleşik olan geleneksel yönetim modeli anlayışının yetersiz kalmasının bir neticesi olarak kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı doğmuştur. Kamu sektöründeki değişime direnen kapalı ve bürokratik yapı, yeni yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu dönemin etkisi altında, kapsamlı ve sancılı bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu bölümde, kamu ve özel sektör farklılıklarına değinerek, özel sektörde İKY genel hatları ile ele alınıp, araştırma kamu sektöründeki İKY uygulamaları üzerinde yoğunlaşacaktır.

2.2.1. Kamu ve Özel Sektör Ayırımı

Kamu sektörünü özel sektörden ayıran farklar şu şekildedir (Çevik-Turkut, 2000: 85):

- Özel sektörün en önemli amacı kâr elde etmektir. Kamu sektöründe ise öncelikli amaç kamu yararı olup, kamu yararı söz konusu ise kâr amacı hedeflenmediği gibi kurumların zarar etme durumu dahi söz konusu olabilir.
- Özel sektörde sunulan hizmetlerin maliyetini müşteriler karşılarken, kamu sektöründe hizmetlerin maliyetleri vergilerle finanse edildiği için hizmetten faydalananlar her zaman maliyetine katlananlar olmayabilir.
- Kamu sektörü siyasi baskı altında olup, yöneticilerin vereceği kararlar siyasi baskı altında olabilmektedir. Özel sektörde alınan kararlar ise siyasi baskı etkisinden uzak olup, ekonomi temellidir.
- Özel sektörde, karar mekanizmalarında bürokrasinin etkisi söz konusu değilken, kamu kesiminde katı bir bürokrasi vardır. Özel sektörde, personel yönetimi kısa bir iş analizi ve etüdü ile revize edilebilirken, kamu sektöründe kapsamlı yasal değişimlere ihtiyaç vardır.
- Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki bir diğer önemli fark kamu sektöründe, rekabet durumunun olmamasıdır. Bu durum mal ve hizmet kalitesini etkilemektedir

2.2.2. Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi

Özel sektörde örgütlerin, işletme şeklinde isimlendirildiğini daha önce ifade etmiştik. Bir işletme başarılı olabilmek için çeşitli kaynaklara ihtiyaç duymaktadır bunların en başında geleni insan kaynağıdır (Bilgin, 2004: 3).

Teknoloji ve iletişimde yaşanan hızlı değişim beraberinde insan odaklı yönetim anlayışını hâkim kılmıştır. İşletmeler ürettikleri ürünün dışında, ürün kalitesine ve ürünü üreten çalışanların motivasyonlarıyla da ilgilenmelidir. Uluslararası düzeyde

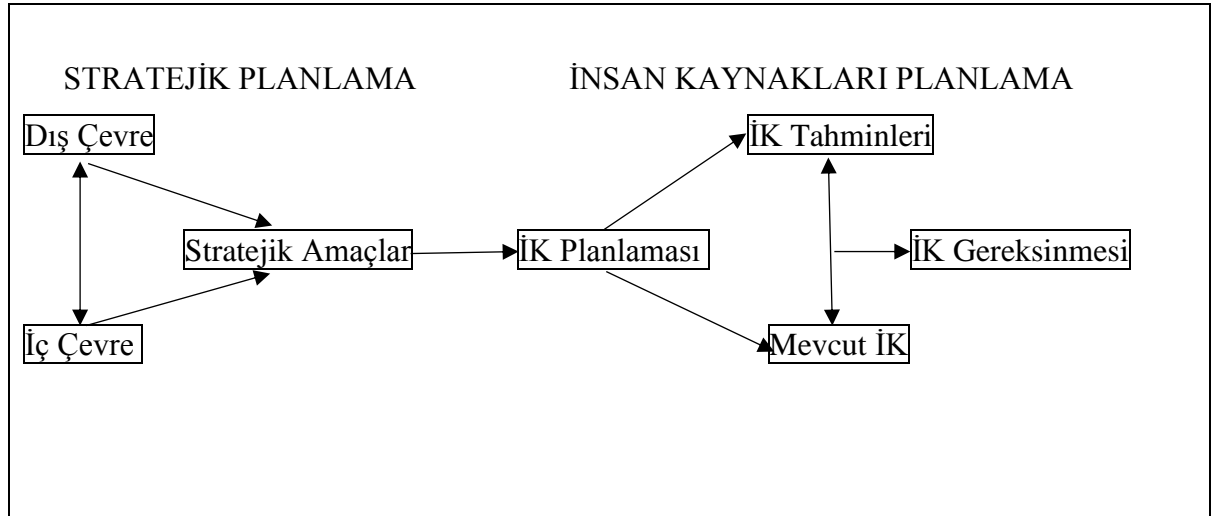
ürün üretmek ve pazar sahibi olmanın yolu, insan kaynağının kalitesiyle ilgilidir (Marangoz ve Biber, 2007: 2015).

İşletmelerde İKY'nin genel amacı, işletmenin bütün kaynaklarını etkili ve verimli biçimde kullanarak öncelikle çalışanların başarılı olmasını sağlayarak, işletmelerin hedeflerine ulaşmasıdır. Bu hedefe ulaşabilmek için İKY'nin temel ilkeleri şunlardır; verimliliği arttırmak, iş hayatının kalitesini arttırmak, işletmenin hukuksal uyumunu arttırmak, rekabet avantajı elde etmek, işgücü esnekliğini garanti etmektir (Çetin ve Özcan, 2014: 3).

Genel olarak, özel sektörde insan kaynakları; planlama, kadrolama, değerlendirme ve ödüllendirme, yetiştirme ve geliştirme, endüstri ilişkileri ve koruma fonksiyonlarından oluştuğu görülmektedir (Tortop, 2010: 22).

Planlama: Programlama ve iş analizleri, kısa ve uzun süreli planlama süreçleri ile ilgilidir. İşletmelerde İK planlaması, işletmelerin hedefleri doğrultusunda belirlenmektedir. İK birimleri tarafından hedefler doğrultusunda belirlenen uzmanlık alanları ve çalışacak personelin özellikleri belirlenmiş olur. Son aşamada ise; gelecekteki insan gücü gereksinimlerinin nasıl karşılanacağına yönelik eylem planları belirlenir. İK planlaması temel aşamaları Tablo 4'de şu şekilde özetlenmiştir (Can v.d., 2016: 140).

Tablo 4: İnsan Kaynakları Planlama Süreci



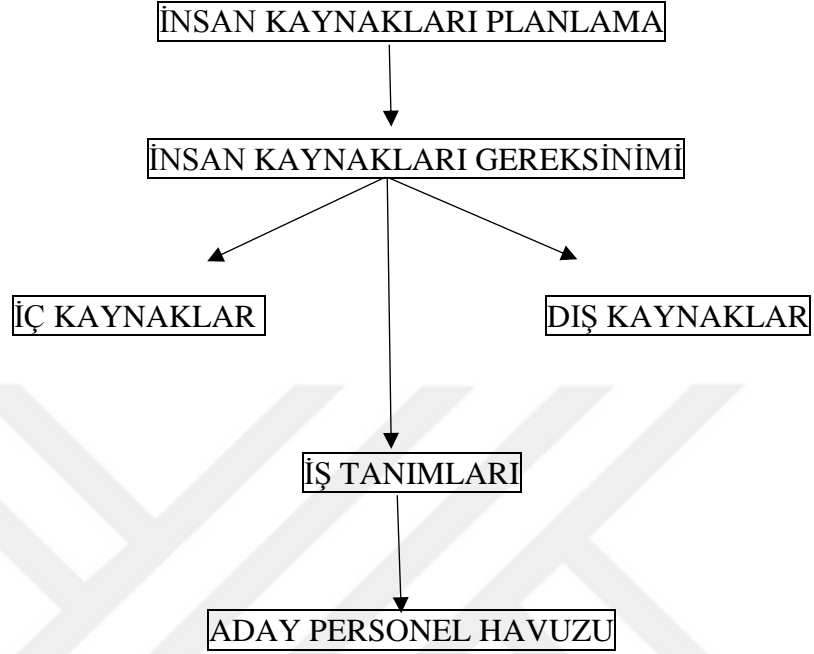
Kaynak: Halil Can ve Tayfun Akgüner, Şahin Kavuncubaşı, Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

İş Analizi: Bir iş ile ilgili işin türü, iş için harcanan süre ve kullanılan materyaller, işin gerektirdiği yetkinlik ve sorumluluklar hakkında detaylı veri toplanması işlemine iş analizi denilmektedir. İş analizi üç aşamalı olarak gerçekleştirilir. İlk aşama hazırlık aşaması olup bu süreçte hangi işin ne şekilde ne zaman analiz edileceği belirlenmektedir. İkinci aşamada gözlem, görüşme, anket ve karma gibi yöntemle bilgiler toplanmaktadır. Üçüncü aşama ise, tüm bilgilerin sisteme uygulama aşamasıdır. Toplanan veriler insan kaynakları veri sistemine kaydedilerek değerlendirilmesi yapılır (Sabuncuoğlu, 2013: 51-53).

İşletmede iş analizi; personel temin kriterlerinin belirlenmesine, eğitim ihtiyacının saptanmasında, ücret sistemlerinin oluşturulmasında ve kariyer sınıflarının tespit edilmesinde önemli rol oynar.

Kadrolama: Personel sağlama, oryantasyon, seçme ve yerleştirme süreçleri ile ilgilenir. Bu süreç, insan kaynağı gereksiniminin belirlenmesinden sonra, iş tanımları doğrultusunda işletmenin ihtiyaç duyduğu yetenek ve beceriye sahip personelin seçilmesi ve yerleştirilmesi ile son bulmaktadır. İK kadrolama temel aşamaları aşağıdaki Tablo 5’de şu şekilde özetlenmiştir (Acar, 2013: 113).

Tablo 5: İnsan Kaynakları Kadrolama Süreci



Kaynak: Ahmet Cevat Acar, İnsan Kaynakları Planlaması ve İşgören Seçimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, s. 113, 2013

Yetiştirme ve Geliştirme: Eğitim ve kariyer süreçleri ile ilgilidir.

Kariyer Geliştirme: Kariyer kavramı Greenhaus'a göre, çalışanların işletmelerde yaptıkları neticesinde elde ettiği deneyimlere paralel olarak gelişme süreçlerini ve bireysel çabası sonucunda şahsi sahip olduğu kariyeri kapsamaktadır (Erdoğan, 2003: 11). Kariyer geliştirme, bireyin kariyer hayatı boyunca kariyer amaçlarına yönelik uygulanan tüm faaliyetlerdir (Thomas, 1980: 40).

Kariyer yönetiminin üç temel amacı vardır. Bunlar (Canman, 1995:17):

- İşletme yönetiminin devamlılığına yönelik olan ihtiyacı karşılamak.
- Gelişime açık çalışanların yeteneklerine uygun düzeye çıkaracak eğitim ve tecrübe imkânını vermek.
- Gelişime açık çalışanların, yeteneklerine uygun kariyer yaşamına sahip olmaları için ihtiyaç duydukları rehberlik ve motivasyon kaynağını sağlamak.

Eğitim: İşletmede çalışanın yapacağı işin gerekliliklerini, görev ve sorumluluklarını bilmesi, etkili ekip çalışma bilincinin kazanılması, özgüvenin sağlanarak işten aldığı doyumunu arttırması gibi kazanımların öğretildiği programdır. Farklı yöntemlerle uygulanır (Sabuncuoğlu, 2013: 145-161).

Çalışanlara görevini yaparken, öğrenmesi gereken bilgi ve becerilerin fiili uygulamalarla edindirilmesine “İşbaşı eğitim” yöntemi denir. İş başında eğitim yöntemine örnek olarak (zelik, 2013: 194-197):

- Mesleki bilgi, beceri ve tecrübe açısından yüksek yönetici veya gzetimci tarafından verilen “yönetici eğitim” yöntemi,
- Belirli periyot ve sistem dahilinde çalışanların yaptıkları işlerle ilgili değişikliğe gittikleri “iş değiştirme rotasyon” yöntemi,
- Usta ıracak ilişkisi dayalı, deneyimli ve donanımlı çalışan aracılığı ile verilen “Mentör (kılavuz)” yöntemi,
- Yetki ve sorumlulukların belirli bir plan ve amaç çerçevesinde yer değiştirmesine dayalı “yetki devri” yöntemi verilebilir.

Çalışanlara, alışma alanının dışında, teorik bilgiler verilerek, kişisel beceriler kazandırma amacıyla işletmenin içinde veya dışında verilen eğitimlere “işdışı eğitim” yöntemi denir. İşdışında eğitim yöntemine örnek olarak (zelik, 2013: 198-204):

- Konferans ve seminerler düzenleyerek yapılan “anlatım yöntemi”,
- Özellikle genç yönetici ve yönetici adaylarına yönelik yapılan, örnek bir olay üzerinden katılımcıları, gerçekçi düşünmeye zorlayan ve alternatif çözüm üretme yeteneklerini geliştirmeye yönelik yapılan “rnek vaka” yöntemi,
- Çalışanlara uzaktan, istedikleri zaman ve ihtiyaç duydukları herhangi bir konuda süre, zaman, mekan sınırı olmaksızın verilen “elektronik ortamda verilen eğitim” yöntemi gibi yöntemlerin yanında yeni nesil İK faaliyetleri kapsamında, çeşitli teknolojik araçlar ve psikoteknik testler yardımıyla da verilen; simülasyon, açık hava eğitim, rol oynama, işletme oyunları gibi iş dışı eğitim yöntemleri mevcuttur.

Değerleme ve Ödüllendirme: Performans değerlendirme, ücret yönetimi süreçleri ile ilgilidir.

Performans değerlendirme: Çalışan personelin periyodik olarak değerlendirilip, mesleki alanda durumunun kendisine bildirilmesiyle devam edip, yeni hedefler koyarak hedeflere ne kadar ulaştığının belirlenmesidir. Performans değerlendirme; işletmelerde çalışanların, mevcut durumlarını ve yeterliliklerini birlikte değerlendirme şeklinde tanımlanabilir. Performans değerlendirme; çalışanın ödüllendirilme sürecinde yöneticinin kararlarına etki eden en önemli kriterdir (Kalyoncu, 2010: 2).

Ücret Yönetimi: Türk Dil Kurumu'na göre ücret, "Ürün ve hizmet üretimine doğrudan veya dolaylı yollardan katkı sağlayan tüm zihinsel ya da bedensel emeğin karşılığı" şeklinde tanımlanmaktadır. Ücret yönetimi birçok kriterden oluşmaktadır. İyi bir ücret sistemi şu özelliklere sahip olmalıdır (Tortop, 2010: 260):

- Ücretler tatmin edici yeterlilikte olmalıdır.
- Ücretler, piyasa koşullarına(enflasyon) göre revize edilebilir olmalıdır.
- İşletmede, adil ücret sisteminin olması gerekmektedir.
- Ücretler, işletmelerin merkezi ve taşra durumu göz önünde bulundurularak ayarlanabilir olmalıdır.
- Ücret sisteminde çalışanların aile durumları da göz önüne alınmalıdır.

Endüstri ilişkiler: Toplu pazarlık, şikâyet yöntemleri, örgütlenme süreçleri ile ilgilidir.

İşletmede endüstri ilişkilerin en problemlü uğraş alanı, işveren ve çalışan arasında yaşanan taleplere dayalı anlaşmazlıklardır. Bu durumda endüstri ilişkilerin temel görevi, mevcut anlaşmazlık durumlarından yola çıkarak, çatışmadan kaçınılarak, uzlaşma yollarını aranmasıdır. Çalışanların bir araya gelerek oluşturdukları sendikalar, işveren karşısında eşit koşullarda pazarlık gücü elde edebilmek, çalışanların ücret ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi konularında taleplerinin yerine getirilmesi amacıyla örgütlenirler (Sabuncuoğlu, 2009: 287).

Endüstri ilişkilerde sendika yapılanmaları oldukça önemlidir. Sendikalar, çalışanların çalışma ortamındaki yapılmasını istediği değişiklikleri, ücret ve sosyal haklar gibi birçok alandaki taleplerini ilgili yönetimle irtibat kurarak bu taleplerin toplu bir şekilde yerine getirilmesi için sarf etmelidir.

Koruma: İş sağlığı ve güvenliği, çalışma yaşamının kalitesi süreçleri ile ilgilidir.

Bir işletmede çalışanlar, zamanının büyük bölümünü iş yerinde geçirmektedir. Bu nedenle çalışma koşullarının durumu ile çalışanların çalışma hayatı kalitesi arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Bu ilişkinin doğru işlemesi neticesinde çalışanların doyumu sağlanmış, iş yerinde verime ve üretkenliğe yansımış bir çalışma hayatı oluşacaktır (Sabuncuoğlu, 2013: 310).

Koruma, bir işletmede çalışanların çalışma esnasında veya yaptığı işin etkisi ile insan hayatını olumsuz yönde etkileyebilecek kaza, hastalık vb. durumların meydana gelmeden önce, uygun eğitim ve gerekli tatbikatlar yapılarak tüm önlemlerin alınması sürecini ifade etmektedir. Bu kapsamda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) belirlediği temel ilkeler aşağıdaki şekilde özetlenmiştir (Gökpinar, 2004: 19):

- Çalışma hayatı insan temellidir. Üretim ikinci plandadır.
- İş sağlığı ve güvenliği çalışmalarında başarı; doğru, verimli ve dayanışmaya dayalı bir ekip çalışmasında gizlidir.
- İş sağlığı ve güvenliği çalışmalarında, iş yeri hekimi bulundurmak yasal zorunluluktur.
- İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konular dinamik özellik taşır. Yaşanan teknolojik gelişmeler ışığında, bu alanındaki bilgileri, güncel eğitim programları yardımı ile sürekli revize edilmelidir.
- İş sağlığı ve güvenliğinde bilimsel metod kaynaklı veriler önemli bir yer tutar.
- Çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak ve geliştirmek işverenin sorumluluğundadır.

2.2.3. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi

Kamu yönetiminde; sınırsız iş güvencesi, aşırı bürokratik yapı, dünyada yaşanan ekonomik buhran nedeniyle yapılan tasarruf tedbirleri, kamunun nitelikli çalışanlarını özel sektöre kaptırması ve özel sektör atılımları sonrası vatandaşa sunulan yüksek kaliteli hizmetin kamu hizmetlerindeki aksaklıkların gözle görülür hale getirmesi, geleneksel yönetim anlayışının çökmesine yol açarak yönetimde yeni anlayışın doğmasına yol açmıştır (Osborne ve Gaebler, 1993: 1).

Türkiye’de Cumhuriyet dönemi sonrası, ekonomik kalkınmanın temeli devletçilik ilkesine dayanır. 1990’lı yıllara kadar devlet eliyle iktisadi kalkınma, devlet politikası olarak kabul görür. Bunun başlıca iki nedeni; Savaş sonrası, ülkenin ekonomik yönden zayıflığı, dış borç, alt yapı eksikliği, teknik eleman yokluğu vb. sorunlar ve 1929 yılında dünyada yaşan ekonomik sıkıntı nedeniyle ülkelerin mali sıkıntı nedeniyle kendi ihtiyaçlarını karışlamaya yönelmesidir. Yeniden yapılanma süreci içindeki bir ülke için özel teşebbüsün kâr amacı felsefesinde gerçekleşmesi mümkün olmayan yatırımlar, devletin ekonomik işlevine yön veren bir ilkesi olarak ülkenin kalkınmasında, gelişmesinde ve çağdaşlaşmasında önemli bir rol oynamıştır.

1929 yılında Ekonomik Buhran süreciyle başlayan, devletin ekonomideki etkin rol görevi; bilgi ve teknolojide yaşanan değişim, ulus devlet anlayışının geçerliliğini yitirmesi, küreselleşme, neo-liberalizm akımı, piyasanın artan gücü, refah devletinin başarısızlığı ve işletmecilik kavramının kamuda yer bulmasıyla 1973 Dünya Petrol Krizi ile sona ermiştir (Eryılmaz, 1997: 11).

Türk kamu yönetiminde 1980’lere kadar kabul gören yönetim anlayışında değişimi zorunlu kılan başarısızlığın nedenlerini şu şekilde özetleyebiliriz; merkeziyetçi ve bürokratik devlet anlayışı, güçsüz sivil toplum, siyasal partilerin söylemlerinin parti propagandaları ile sınırlı kalması, siyasi otoritenin bürokrasi üzerindeki hakimiyeti, bürokraside siyasi düşünceye ve kan bağına dayalı kayırmacılık (Çevik, 2012: 187).

Türk kamu yönetimi sistemi 1980’lere kadar, dünyada yaşanan değişim ve dönüşümünden uzak, geçici ve anlık çözüm yöntemleri ile yapay bir yapılanma süreci içinde olup, 1990’lardan itibaren yerli ve yabancı uzmanların, kurumların

hazırladıkları tavsiye raporlarıyla yeni bir yapılanma sürecine girmiştir. Sözen (2014: 66)'e göre 2000'lerde ise kamu yönetimini sisteminin genel çerçevesi; “Hiyerarşik, çok amaçlı ve büyük bürokrasilerdence sade, özerk ve yatay örgütsel yapıların tercih edilmesi, kamu hizmet sunumunda piyasa ve benzeri sistemlerin daha çok kullanılması, kamu kesimi ve özel kesim arasında sınırların kalkması, kamu ve özel kesim ortaklığıyla birlikte teşkilatlanmanın gelişmesi” şeklini almıştır.

Kamuda yeni yönetim anlayışının temel felsefesi; devletin, “Yönetimde dümene hâkim olmanın, kürek çekmekten daha faydalı olduğunu” bilerek; değişime direnmeyip, karar alma mekanizmalarını vatandaşın talepleri doğrultusunda hızlandırıp, kaynakları verimli kullanmayı hedeflemektedir (Eryılmaz, 2017: 23-24). Devletin rolü, ekonomide devletin üretim tekeline son veren, “minimal devlet” anlayışını benimseyen, insan hakları temelinde reformlar yapan, düzenleyici ve denetleyici biçiminde sınırlandırmıştır.

Bu düşüncenin Türk kamu yönetiminde amaçlarını ise, devlet eliyle iktisadi kalkınmanın yerini liberal ekonomi söylemine bırakması, merkezi yapılarda stratejik plan doğrultusunda küçülmeye gidilerek performans artışı sağlamak ve kaynak kullanımlarını etkili ve verimli biçimde kullanmak, bütçe kontrolünü sağlamak, gönüllü sivil toplum ve kuruluşlarının yönetime katılımını sağlamak, şeklinde özetleyebiliriz (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65-73).

Aykaç (2010: 154) ülkemizde yapılan kamu yönetimi reform çalışmalarını, “bitmeyen senfoni” ile ifade etmektedir. Kamu reformu adı altında yapılan çalışmaların birçoğunun teorik düzeyde kalmasının en önemli nedeni; siyasi otoritenin uzun soluklu, öngörülebilir, stratejik hedefleri olan, siyasi kayırmacılık ve politik söylemler neticesinde istismar edilmeyecek bir planının olmamasıdır (Özel, 2007: 237).

Kamu yönetimi alanında köklü bir değişimi hedefleyen en güncel çalışma ürünü olan Kamu Personel Kanunu ile ilgili çalışmalar, 2003 yılında başlamış olup 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte daha da yoğunlaşmıştır. Bu alanda devam eden çalışmalar yapılan yasal düzenlemelerle zamanla hayata geçirilmektedir. Yasalarla hayata geçirilen değişiklikleri ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının çalışma hayatına etkilerini şu şekilde özetleyebiliriz.

1) Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan sözleşmeli personel düzenlemesi ile birlikte "Sözleşmeli personel" ifadesi oldukça önemli bir yer tutmakta olup, günümüzde önemli bir istidam biçimi olarak kullanılmaktadır.

2) Temel ilkeler; eşitlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik ve hesap verilebilirlik olarak belirlenmiştir.

3) Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde çalışma hayatında yeni uygulamalar ortaya çıkmıştır. Bunlar; taşeronlaşma, esnek istihdam politikası, rotasyon, iş zenginleştirme, performans değerlendirme ve norm kadro uygulamasıdır.

- **Taşeronlaşma (Hizmet Alımına Yönelim):** Türkiye'de kamu sektöründe taşeronlaşma ilk kez 1980 yılında belediyelerde uygulanmaya başlanmıştır. 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ile hizmet alımına yönelim yasal olarak düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nda taşeronlaşma; "İşveren, işyerindeki mal-hizmet üretimine ilişkin yardımcı görevlerde ya da asıl işin bir kısmında işletmenin-işin gereğiyle teknolojik sebeplerle uzmanlık isteyen işlerde iş alıp veren işçilerini sadece bu işyerinden aldığı görevde çalıştıran diğer işverenle işi veren işveren arasındaki ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi" şeklinde tanımlanmaktadır. Günümüzde oldukça yaygın bir istihdam biçimi olarak karşımıza çıkmakta olup, iş güvencesinin olmayışı, çalışma hayatındaki maddi ve manevi sömürden kaynaklı tepkiler nedeniyle 2018 yılında yapılan yasal düzenlemeyle; Kamu İktisadi Teşebbüsleri istisna tutularak, taşeronlaşma kamu çatısı altında güvenceye kavuşturulmuştur.

- **Esnek İstihdam Politikası:** Geleneksel yönetim anlayışında ömür boyu istihdam söz konusu iken YKY anlayışında esnek istihdam politikası egemendir.

Türkiye'de kamu yönetiminde AB'ne uyum sürecinin etkisi ve 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Yasasıyla esnek istihdam politikası geçilmiştir. Kanunda işçi ve işverenin yasal sınırlar içinde, iş sözleşmelerini kendi istekleri doğrultusunda düzenleyebilmelerini ifade etmektedir. Kamu istihdam esnek istihdam politikasına geçişin temel sebepleri, küreselleşme ve artan işsizlik problemine çözüm bulmaktır (Kuzgun, 2004: 3).

Kamuda sınırsız iş güvencesi politikasına karşı çözümler sunan bu ilkenin temel amacı, memur statüsünü ve iç süreçlerini esnekleştirmektir (Aslan 2012: 481).

- **Rotasyon ve İş Zenginleştirme:** Rotasyon, çalışanların belli bir program dahilinde, işletme içinde bilgi ve tecrübelerini artırmak amacıyla, işletmenin farklı birimlerinde çalıştırılmasını ifade eder. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda, kamu sektöründe de uygulanmaktadır. Devlet Memurları Kanunu yöneticilere, kamu kurumlarında çalışan memurlara isteğe bağlı olmanın yanında zorunlu olarak da yer değiştirme imkânı vermektedir.

Kamu sektöründe rotasyon, genellikle üst düzey görevde bulunan kişilerin görev sürelerini sınırlamada ve taşra teşkilatları olarak kabul edilen fiziki şartların zor olduğu bölgelerde mecburi hizmetlerde uygulanmaktadır. Rotasyon uygulamaların bir kısmında yasal çerçevede yapılırken, önemli bir bölümünde ise ek ödemeler veya hizmet katsayılarında artış yapılarak çalışanlar özendirilmektedir.

İş zenginleştirme; çalışanların performansını iş tatmini ile birlikte artırmayı hedefleyen motivasyon çalışmasıdır. Çalışanların faaliyet alanlarını ilgili oldukları konuların dışında birçok konuda da uzmanlaşmasını sağlayan dikey yönde ilerlemeyi ifade etmektedir (Uyargil, 2015: 73). İş zenginleştirme ile çalışanlar işleriyle ilgili karşılıklı olarak birikimlerini aktarabilecek herkesin yapılan işler ile ilgili bilgi sahibi olması sağlanacaktır. Bu durum grup çalışmasını ve insani ilişkilerin gelişmesini sağlayacaktır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinde uygulama alanı bulan bu kavram, kamuda çalışanların verimliliğini artırırken ilgili oldukları birçok alanda uzmanlaşma imkânı sağlamaktadır.

- **Performans Değerlendirme:** Performans, en basit tanımıyla bir çalışanın belli bir plan doğrultusunda ulaşmak istediği hedefi başarma çabası olarak ifade edilebilir. Performans kavramı, kurum açısından birim zamanda ortaya konan mal veya hizmetin miktarı iken, bireysel açıdan performans belirli bir zaman

içerisinde belirlenen amaca ulaşmada gösterilen hedefi verimli, kaliteli ve tutumlu yapabilme düzeyini ifade etmektedir (Tutar ve Altınöz, 2010: 201).

Kurumlarının daha verimli bir işleyişe sahip olmaları için çalışanların performansları ve bunun değerlendirilmesi oldukça önemlidir. Performans değerlendirme ile kamu çalışanlarının, kurum içindeki gelişmelerini, eksiklerini ve eğitim ihtiyaçları tespit etmek oldukça kolaydır. Bunun yanında çalışanların performansa dayalı tasnifi açısından oldukça işlevsel bir araçtır (Akçakanat, 2009: 2).

Kamu personel yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının en önemli kazanımı olan performans değerlendirme sistemin işlevselliği sorunlu bir noktadadır. Bu kapsamda çeşitli çalışma taslakları hazırlanmakta olup, çalışmalar “Kamu Personel Reformu” kapsamında devam etmektedir. En önemli çalışma; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (KMYKK) 2003 yılında yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu yasa çerçevesinde kamuda performans değerlendirme süreci başlamış olup, kanunun en önemli amacı vatandaş odaklı, verimlilik esaslı, işlevsel bir yönetim yaklaşımı sunmaktır (Kesik, 2005).

Kamu sektöründe performans ölçümünde yaşana en temel sorun; hizmet sınıflarına göre somut ölçütlerinin olmaması diyebiliriz. “Sistemde memurlar; sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, düzen, dikkat, iş bilgisi, tarafsızlık gibi 11 ögeye göre 4 kademe sicil amirlerince genel tutum ve davranışları (kıyafet, zekâ, azim, dürüstlük, güvenilirlik) belirtilerek değerlendirilmektedirler”. Mevut performans değerlemenin durumu, değerlendirme ruhuna aykırı ve güvenilirliği sorunlu bir yapıdadır (Yılmaz, 2017: 57).

YKY anlayışı ile kamu kurumlarında performans değerlendirme sorunlu bir süreç içinde olsa da işlevsel hale gelmesi çeşitli adımlar atılmaktadır.

Bu kapsamda 2016 yılında Devlet Planlamanın hazırladığı en güncel çalışma taslağı şu şekildedir; performans değerlendirme taslağında değerlendirilecek hususlar, yetkinlikler, görevler ve hedefler olmak üzere 3 ana başlık altında toplanmıştır. Hedefler ve görevler sadece en yakın amir tarafından

değerlendirilirken, yetkinliklerin değerlendirilmesinde ise tüm ünite amirlerinin ağırlığı söz konusudur. Kurum yönetmeliğinde göre; astların ve üstlerinde yetkinlik değerlendirmesine imkân vererek, üstün astı değerlendirdiği gibi astın da üstü ve muadillerini değerlendirme imkânı vermektedir. Ayrıca hizmetten yararlananların değerlendirmesi de kurumların takdirine bırakılmış olup, değerlendirme oranı çok düşük tutulmuştur. Oluşturulan sisteme göre yapılan puanlamalar sonucunda; 59 ve daha aşağı puan alanlar (D), 60-75 arası puan alanlar (C), 76-89 arası puan alanlar (B), 90 ve daha yukarı puan alanlar (A), olmak üzere dört başarı düzeyinde değerlendirilip, puan aralıklarına göre çeşitli ödüller ve yaptırımlar öngörülmektedir (DPT, 2016).

- **Norm Kadro Uygulaması:** Norm kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının, personel yönetim sisteminin ihtiyaç duyduğu personelin nitelik ve nicelik yönüyle tespit edilmesini ifade eder. Kurumların ihtiyaç duyduğu personel sayısının tespit edilmesinin yanında bu kadrolara atanacak personelde bulunması gereken özelliklerin belirlenmesi de oldukça önemlidir (DPT, 1998).

Norm kadro uygulamasının temel amacı, kadro unvan tanımlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları veya üniversitelerin alanında uzmanlaşmış deneyimli öğretim üyelerine tarafından yapılarak, kadroyu meydana getiren özellikleri tespit ederek, kadro tanım karmaşasına son vermektir. Bu tespit neticesinde, kadro tanımlarına uygun nitelikte personel istihdamı sağlanarak personelin etkin değerlendirilmesi ve eğitim ihtiyaçlarına olanak sağlanmış olur.

- 4) Personel yönetiminde sözleşmeli personel istihdamı ile beraber, kadro tanımlarının yanında pozisyon kavramı da tanımlanmıştır. Memurun görev, sorumluluk, hak ve yetkileri kadro tanımları ile belirlenirken, sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin yetki ve sorumlulukları pozisyon kavramı ile belirlenmiştir.
- 5) Kamu personel sisteminde ilk defa memur veya sözleşmeli personel olarak atanmada merkezi sınav şartı getirilmiştir.
- 6) Kamuda üst düzey personel atamalarında, özel sektör tecrübesine sahip, yönetici ve uzman personel istihdamı sağlanabilmektedir.

2.2.3.1. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Uygulamaları

Türk kamu personel yönetiminde YKY anlayışı çerçevesinde yeni uygulama ve kavram tanımlarını verdikten sonra kamuda İK uygulamalarını, özel sektör kıyaslamasına da zemin hazırlaması adına iş analizi, planlama, kadrolama, ücret sistemi, yetiştirme ve geliştirme başlıkları altında incelemeye çalışacağız. Çalışmamızın temel araştırma konusu olan endüstri ilişkileri ve koruma kavramını üçüncü bölümde detaylı olarak irdedeceğiz.

İş Analizi: Kamu yönetimi sisteminde, bazı kamu iktisadi kurumlarının haricinde, işlevsel bir iş analizi çalışmasına rastlanmamaktadır. Kamu kurumlarında çalışan personelin görev ve tanımları; iş analizi ve onun doğal uzantıları olan iş gerekleri ve iş tanımlarından yoksun, yasal mevzuat şeklindedir. Kamu kesiminde; iş analizi uygulamalarını, norm kadro çalışması şeklinde, özellikle eğitim ve sağlık kesiminde yaşanan yetişmiş personel istihdamına yönelik alınmış düzenleyici tedbirler olarak görmekteyiz. YKY anlayışı çerçevesinde; 2000 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının belirli bir plan dahilinde yapılması planlanmış olup, iş tanımlarının hazırlanması ve norm kadroların belirlenmesi amaçlanmıştır. 2009 yılında ise Devlet Personel Başkanlığı, performans programında iş tanımlarının belirlenmesine önem vermiş olup, bu amaç doğrultusunda kamu kuruluşlarına danışmanlık hizmeti verilmesi amacıyla Mesleki Yeterlilik Kurumu gibi kurumlar kurulmuştur (Can, 2016: 99).

Planlama: Kamuda planlama oldukça önemli olup, hizmete alma gerçek gereksinimlere dayanmaz, oluşturulan istihdam işsizliği azaltma aracı olarak kullanılırsa kamu kurumlarında plansız ve verimsiz bir insan gücü oluşur. Gerçek gereksinimlere dayanmayan böyle bir istihdam politikası; kamuda insan gücü israfının yanında, kamu giderlerin artmasına neden olur (Canman ve Öktem, 1992: 34).

Canman ve Öktem'in yaptığı bu tespit, tüm dünyada kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı uygulamalarına geçişinin temel sebebi olarak kabul edilir. Planlama konusunda geliştirilen birçok modelin, kamu sektörü üzerinde uygulanabilirliği sınırlı olup Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etkisiyle kamu kurumlarında planlama; iş analizi, iş tanım formu oluşturma, iş değerlendirme, norm kadro tespiti ve norm kadro kılavuzunun

oluşturulması aşamalarından oluşmakta olup, kurumun ihtiyaçları doğrultusunda yeterli sayı ve nitelikte personel teminin sağlamayı amaçlamaktadır.

Kadrolama: Kamu sektöründe kadrolama süreci; temin ve seçim aşamalarından oluşmakta olup, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yasal çerçevesi belirlenmiş süreç, DPB eliyle yürütülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ihtiyaç duydukları personeli, kadro ve sınıf derecelerini de belirtmek suretiyle Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler. DPB ataması yapılacak personelin; sayısını, genel ve özel koşullarını, başvuru bilgilerini ve ihtiyaç duyulacak diğer bilgileri, başvuru süresinin bitimine en az 15 gün kala sırasıyla, resmî gazete, radyo ve televizyon, ülke çapında yaygın yüksek tirajlı bir gazete gibi iletişim araçları ile duyurulur. Kanunda, kamuda istihdam edilecek adayların bazı özel ve genel şartları yerine getirmesi zorunludur. Bunlar (Kavuncubaşı, 2016: 179-180):

- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
- 18 yaşını doldurmuş olmak
- En az ortaokul mezunu olmak, ihtiyaç duyulan personel durumuna göre ilkökul mezunları da tercih edilebilir.
- Kamu hizmetine girmeye yasal engeli bulunmamak,
- Devletin şahsına karşı suç işlememiş olmak ve yüz kızartıcı suçtan hükümlü bulunmamak,
- Askerlikle ilişkisi bulunmamak,
- Sağlık bakımından engeli bulunmamak,
- İlan edilen kadro için gerekli diploma şartlarına sahip olmak,
- Kurumların; yönetmelik ve mevzuatında aranan koşulları taşımak,
- Devlet memurluğu sınavında başarılı olmak.

Kamuda 657 sayılı kanun kapsamında istihdam edilen personelin, “Göreve ilk defa atanacaklar tespiti için ülke genelinde sınav düzenlenmesi” öngörülmüştür. Bu anlayış çerçevesinde, kamuda merkezi sınav sonucuna göre personel temini yapılmaktadır.

Yönetmelik hükümleri çerçevesinde (A) ve (B) grubu olarak adlandırılan kadrolara atanmaya hak kazanacak personel temininde kullanılacak olan puanları belirlemek amacıyla merkezi olarak Kamu Personel Seçme Sınavı'nı gerçekleştirilmektedir. KPSS, kamu görevlerine ilk defa atanacakları seçmek veya ön elemesini gerçekleştirmek için yapılan merkezi sınavdır. 2006 yılına kadar tek bir adla anılan KPSS sınavı 2006 yılından itibaren KPSS/1 ve KPSS/2 adı altında yapılmaktadır. Dört veya daha fazla süreli yükseköğretim programlarından mezun olanlar ile mezun olabilecek durumda bulunanlar için KPSS/1 (KPSS Lisans), ortaöğretim okullarından veya ön lisans programlarından mezun olanlar ile mezun olabilecek durumda bulunanlar içinde KPSS/2 (KPSS Ortaöğretim/Ön lisans) sınavları yapılmaktadır. Merkezi sınav sistemi dışında kamuda istihdam türleri mevcuttur. Bunlar:

- Özel kanun hükümlerine tabi kurumlarda istihdam edilen personel,
- Engelli vatandaşların alımları,
- Korunmaya muhtaç çocukların işe yerleştirilmesi,
- Terörle mücadele kanunu kapsamında, şehit ve gazilerin birinci dereceden yakınlarının kamuda istihdamı,
- Ve istisnai memurluklara atama şeklindedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde, memur kadrosu dışında, merkezi alımla personel istihdamı sağlama yoluna gitmeden (KİT'ler, Belediyeler ve Özel bütçeye sahip diğer kurumlar gibi) özel yarışma sınavı ilanı ile personel istihdamı sağlamaları mümkündür. Kamuda personel istihdamında, yazılı sınav ve test tekniğinin dışında; çeşitli psikoteknik sınavlar, ön görüşme(mülakat), sağlık kontrolü, güvenlik araştırması gibi aşamalar bulunmakta olup, bunlarda belirleyici rol oynamaktadırlar.

Ücret Sistemi: Ücret; en genel ifadesiyle çalışanın emeği karşılığında ödenen bedeldir. Ücret ve maaş / ödül sistemi ise İKY'nin önemli işlevlerinden birisi olup, ücret ve ödüllerin nasıl ve ne kadar ödeneceğine dizayn etmek ve uygulamak olarak tanımlanabilir (Sabuncuoğlu, 2005: 244).

Kamu kesiminde ücret sistemini anlamak için 657 sayılı kanun özelinde ücret yapısı ve bu ücret paketini oluşturan unsurlar incelenecektir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olmak üzere üç temel ilke üzerine konumlandırılmıştır. Bu üç temel ilkenin kamu görevlilerinin ücretlendirilmesinde de etkili olduğu söylenebilir. Devlet Memurları Kanunda ücret; kişinin bulunduğu kadro tanımı karşılığındaki hizmetinin, ay itibarıyla para olarak karşılığı olup, kamu kesiminde temel (kök) ücret, değişken (performansa dayalı) ücret, ek yararlar ve sosyal yardımlardan oluştuğu görülmektedir (Tutum, 1979: 92).

657 sayılı kanunda çalışanların her ay aylıkları ile birlikte aldığı; temel gösterge, ek gösterge, taban aylığı ve kıdem aylığının temel (kök) ücreti oluşturduğu söylenebilir. Değişken (performansa dayalı) ücretin ise kanunda ücretlerin belirlenmesinde performansın etkisi sınırlı oranda olduğundan etkisi az olup, memurun üstlendiği işin önemine, görev yaptığı bölgeye veya sahip olduğu ayırt edici beceri ve yetkinliklere göre almaya hak kazandığı çeşitli tazminatlar bulunmaktadır. Ek yararlar ve sosyal yardımlar ise birçok kalemden oluşmaktadır. Bunlar; aile, doğum, ölüm, tedavi ödenekleri, yiyecek ve giyecek yardımları olarak sayılabilir. Kanunda devlet memurları aylıklarından yapılan çeşitli kesintiler de ücret sistemine dahil edilmiştir. Her yıl yeniden belirlenebilen, belli oran ve miktardaki kesintiler; gelir vergisi, damga vergisi, emekli sandığı ve kimi özel nitelikteki kesintiler şeklindedir (Köseoğlu, 2002: 53-68).

Yetiştirme-Geliştirme: Kamu yönetiminde; eğitim ve kariyer süreçleri yasal düzenlemelerle belirlenerek, memurların yetiştirilmesi ve verimliliğini artırarak sonraki görevlere hazırlanmasını amaçlar.

Devlet Memurları Kanunu'nda aday memurların en az bir yıl en fazla iki yıl boyunca gerekli teorik ve pratik eğitimlere tabi tutularak başarılı olması durumunda adaylık süreci sonlanıp, memur olma hakkını elde etmektedir. Mesleğe kabul ile başlayan eğitim süreci çalışanların eğitim ihtiyaçları çerçevesinde, Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili kurumların iş birliği içinde hizmet içi eğitim ilkesi çerçevesinde devam eder.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde; her kurumda gerekli eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanmasının denetlenmesi amacıyla merkezi eğitim birimleri kurulması gereklidir. Merkezi eğitim birimleri, kurumların büyüklük ölçütlerine göre, genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük ve ofis isimleri altında faaliyetlerini sürdürmektedir. Bazı kurumlar çalışanlarını yurt dışına göndermek yoluyla da eğitim seçeneğine sahip olduğu gibi, çalışanları ile etkileşim halinde olarak eğitim ihtiyacına göre eğitime seçeneğine de sahiptir. Kamu kurumlarının her yıl yaptıkları eğitim faaliyetlerini, altı aylık dönemler halinde Devlet Personel Başkanlığı'na rapor vermek zorundadır. Kariyer, çalışanın başarı derecesini gösteren, ilgili pozisyonlarda ilerlemesi ve örgüt basamaklarından yükselmesini temel alan bir kavramdır. Kamu kesiminde kariyer; ilerleme ve yükselme, çekilme, geçici görevden ayrılma, geçici görevden uzaklaştırma, sürekli görevden çıkarma, kademe ilerlemesinin durdurulması, karşılıklı yer değiştirme(becayış), kurum içi yükselme, kurumlar arası yer değiştirme ve emeklilik süreçlerini içinde barındırır. Kamuda yatay ilerleme ve yükselme iki açıdan değerlendirilmektedir. Bunlar; kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesidir. Kademe ilerlemesi aynı tabloda yan kademeyi, derece ilerlemesi ise aynı tabloda bir üst dereceye geçişi ifade eder. Çalışanın kademe ve derece ilerlemesinde mali ve sosyal hakları artar. Kademe ilerlemesi için şu koşullar aranmaktadır.

- Bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olmak,
- O yıl içinde olumsuz bir sicil almamak,
- Bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademedenin olması gereklidir.

Kamuda dikey ilerleme ise kurum içi yükselme sınavları ile gerçekleşir. Kamu kurumlarında görev yapan çalışanların buldukları kadro ve görev tanımına bakılmaksızın, eğitim durumu, hizmet süresi, sicil durumu ve ilanı veren kurumun puanlama kriterlerine göre Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi veya Millî Eğitim Bakanlığı ölçme ve değerlendirme birimlerince yapılacak yazılı sınava göre başarılı sayılanların münhal durumdaki kadrolara atanması yapılır.

Kamu çalışanlarının, görevden isteğe bağlı çekilebilmeleri gibi idare tarafından, haklarında yürütülen adli veya idari soruşturma sebebiyle kamu hizmeti görevlerine son verilebilir.

Kamu çalışanları aynı kurumun başka yerlerde bulunan aynı sınıftaki çalışanları ile isteğe bağlı olarak yer değiştirebildiği gibi, farklı kurumlar arasında herhangi bir kadro ve sınıf farkı gözetilmeksizin kazanılmış hak aylık dereceleriyle, buldukları kadro derecelerine eşit veya daha üst kadrolara atanabilir. Kamu çalışanları aşağıda belirtilen durumlarda, kariyer planlamasının son aşaması olan emeklilik hakkını elde eder (Can vd., 2016: 193-201 ve 273-274):

- Belirli bir hizmet sürelerini doldurduklarında,
- Kanunda belirtilen yaşa eriştiğinde,
- Hastalık nedeniyle çalışamaz hale geldiklerinde.

2.2.3.2. Kamu Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetiminin Temel İlkeleri

Kamu personel yönetiminin temel amacı, “Kamunun istediği ve beklediği hizmetleri daha etkili, daha verimli, daha akılcı ve daha nitelikli bir şekilde sunmak için kamu örgütlerinin bütün birimlerine, örgütün amaçlarını tam olarak gerçekleştirebilecek sayıda ve yetenekte personel bulmak ve yetiştirmek” şeklindedir. Kamu personel yönetimi sistemindeki aksaklıkların temel nedeni, sistemin bu amacına uygun olarak tatbik edilmemesinden kaynaklanmaktadır (Aykaç, 1990: 91).

Kamu personel yönetiminin bu amaca uygun işlevsel bir hal alması, liyakat (yeterlik), kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin yanında, Devlet Memurları Kanununun 3. Maddesinde de yer alan tarafsızlık, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim ve uzman kişilere başvurma ilkelerini benimsemekle gerçekleşir. Kamu personel yönetim sistemini ve yaşanan değişimleri anlama noktasında ilkeler büyük önem taşımaktadır.

Liyakat ya da Yeterlilik İlkesi: Liyakat; dar anlamda göreve uygun kişinin getirilmesi veya bir görevin başarılı olarak yapılması şeklinde kabul edilirken, geniş anlamda ise etkili bir personel sisteminin kurulmasına imkân veren uygulamalar bütünü şeklinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle, liyakat ilkesi, kamu personel sisteminde en önemli ilkesi konumundadır.

Anayasası'nın 70. maddesinde ülkemizde kamu hizmetine girme her Türk vatandaşının temel hakkıdır şeklinde ifade edilmektedir. İKY sisteminde en çok benimsenen ilkelerdendir (Can, 2016: 29).

Liyakat ilkesinin temel esas ve ölçütleri şu şekilde özetlenebilir (Güran, 1980: 131-156).:

- Kamu yönetimi sistemine girişte herkes eşit koşullar altında katılabilmeli ve değerlendirme objektif sınavlar ile yapılmalı.
- Kamuda, kamu yararını gözecek nitelikte uygun personel istihdamı sağlamak için çalışanları özendirici ve ödüllendirici bir ücret sistemi oluşturulmalı.
- Kamu görevlilerinin görevde yükselme ve unvan sınavlarındaki yeterlilikleri başarı düzeylerine göre belirlenmeli.
- Kamu görevlileri siyasi otoritenin etkisinden uzak tutulmalı.
- İdarenin kamu görevlileri hakkında verdikleri kararlar yargı denetimine açık ve denetlenebilir olmalıdır.

Kariyer İlkesi: En genel anlamıyla seçimle belirlenen bir yolda, daha fazla sorumluluk üstlenerek, maddi ve manevi kazanç elde etmektir. Kariyer sisteminde temel amaç; bireyin istek ve kabiliyetleri doğrultusunda belirli bir göreve uydurulmasıdır. Böylelikle kişi atanacağı görevin gerektirdiği tüm kriterleri önceden kazanmak durumunda olacaktır (Can, 2016: 29-30).

Kariyer ilkesi Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerine, yerine getirdikleri kamu hizmetleri için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun olarak, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânı sağlanmasını ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinde çeşitli hizmetleri yerine getirmek amacıyla farklı meslek grupları vardır. Bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesinde personelin niteliği oldukça önemlidir. Bu nedenle, kariyer ilkesi ve uzmanlaşma ayrı bir önem arz etmektedir. Liyakat ilkesi için sıralanan temel esas ve ölçütlerin tümü kariyer ilkesi için de geçerlidir.

Sınıflandırma İlkesi: DMK’da sınıflandırma; kamu hizmetlerini ve bu görevi ifa eden memurların nitelik ve mesleklerine göre sınıflara ayrılmasını ifade etmektedir.

Sınıflandırma sistemleri kadro ve rütbe sınıflandırması şeklinde yapılmaktadır. Kadro sınıflandırmasında, sınıflandırmaya esas olan personelin görev yetki ve sorumlukları şeklindedir. Kadro belli bir işin karşılığı olup, personelin görev ve sorumluluklarını da kapsar. Rütbe sınıflandırmasında ise önemli olan görev ve yetkiler olmayıp, görevi yerine getiren kamu personelinin nitelikleri ön planda tutulur. Kamu personeli kendine uygun bir sınıfta göreve başlayarak, bu sınıf içinde üst derecelere yükselir (Arslan, 2012: 42).

Türkiye’de kamu görevlileri rütbe sınıflandırması ilkesine göre sınıflandırılmıştır. Buna göre sınıflandırma ilkesi; devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerde çalışan kamu personelinin hizmet ve görevlerin gerektirdiği yeterliliklere göre gruplara ayrılmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2013: 323).

657 Sayılı DMK’ya göre, kamu görevlilerinin sınıflandırılması on hizmet sınıfı esasına dayanmaktadır.

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve herhangi bir sınıfa girmeyen diğer kamu görevlilerini,
- Teknik Hizmetler Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda teknik hizmetlerde çalışan ve en az orta derecede mesleki eğitim görmüş kamu görevlilerini,
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı; hayvan sağlığı dahil sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim gören yetişmiş tabip, eczacı ve benzeri sağlık personelini,

- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri,
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisine haiz olan kamu görevlilerini,
- Din Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan kamu görevlilerini,
- Emniyet Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre polis, komiser, polis müfettişi ve emniyet müdürü ve benzeri sıfatları kazanmış emniyet mensubu kamu görevlilerini,
- Yardımcı Hizmetler Sınıfı; ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde, her kurumun özel bünyesine göre görevli bulunanlardan işçi statüsü dışında kalan kamu görevlilerini,
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı; valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşlarında çalışanları ve maiyet memurlarını,
- Millî İstihbarat Hizmetleri Sınıfı; Millî İstihbarat Teşkilâtı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsamaktadır.

Tarafsızlık İlkesi: Tarafsızlık ilkesi, kamu görevlilerinin hükümet ve siyasi partileri ile olan ilişkilerinde yansız olmalarını ifade etmektedir. DMK'nın 7. Maddesinde bu ilke detaylı olarak şu şekilde açıklanmıştır.

- Devlet memurları, siyasi partiye üye olamaz ve herhangi bir siyasi parti veya zümrenin lehinde faaliyette bulunamaz.
- Devlet memurları, vatandaşa karşı görevlerini yerine getirirken nefret söylemi, din, dil, siyaset ve mezhep ayrımcılığı yapamazlar.

- Devlet memurları, hiçbir siyasi ve ideolojik söylem ve eylem faaliyetlerinde bulunamazlar.

Adil ve Yeterli Ücret İlkesi: Kamuda çalışan personelin yerine getirdiği görevin karşılığı olarak, ülkenin ekonomik ve sosyal statüsü göz önünde bulundurularak tatmin edici bir ücret ödenmelidir. Bu ücret yapısı açık, şeffaf ve kolay hesaplanabilir olmalıdır. Memurlara ödenen aylıklarda kazanılmış haklar korunup, ek parasal ödemeler kabul edilebilir ve açıklayıcı yönetmeliklere dayalı olmalı, haksızlığa yol açmamalıdır.

Hizmet İçi Eğitim İlkesi: Kamu hizmetlerinde, bilgi ve teknolojik gelişmeler ve toplumun ihtiyaçları beraberinde değişimi getirmektedir. Bu durum, kamu hizmeti görevi gören görevlilerin, bu değişime ayak uydurmasını gerektirmektedir. Bu değişim, hizmet içi eğitim programları ile gerçekleşmektedir. Hizmet içi eğitim; kamu görevlilerin verimliliklerini artırmak ve mesleki tecrübe kazandırmanın yanında, yaptıkları işin gerektirdiği performans seviyesine ulaşmaları için gerekli teorik ve pratik eğitimlerin sistemli bir şekilde öğretilme sürecidir.

Uzman Kişilere Başvurma İlkesi: Kamu hizmetinde yönetici pozisyonunda bulunan personelin, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli işleyebilmesi için, alanında uzman kişi ve kurumların, bilgi ve birikimlerinden faydalanmasını, yakın ilişki içerisinde olmasını ifade eder.

Eşitlik: Kamu yönetiminde eşitlik ilkesi, işe alım sistemi ve ücret yapılarıyla ilgilidir. Bu durum Anayasa'da da teminat altındadır. Eşitlik ilkesi gereği, personel istihdamı, ülke genelinde yapılan merkezi sınavlar sonucunda elde edilen puanlara göre yapılmalıdır. Ayrıca atama sonrası, eşit düzeydeki işlere eşit ücret politikası uygulanması yine eşitlik ilkesi gereğidir. Bu durumun tek istisnası mevcut personel rejiminin gereği bazı üst düzey görevler, siyasi davranışlar gerektirdiği için, atama işlemlerinde eşitlik ilkesi uygulanmaz, siyasi otorite eliyle atama işlemi yapılır.

Güvence: Çalışanlarda iş güvencesi, kişinin kendisine ve sosyal çevresine yönelik en önemli motivasyon kaynağıdır. Kendisini güvence altında hissetmeyen bir çalışandan işyerinde iyi bir performans beklenemez.

Bu durum özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de geçerlidir. Bir kamu çalışanı, çalışma hayatı boyunca kanunda ve yönetmeliklerde yazılı iş akdini sonlandırmayı gerektirecek suçlardan herhangi birini işlemediği sürece, sahip olduğu statü ve kazanılmış haklarının korunacağından emin olmak ister. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili maddesinde memura hangi hal ve koşullar altında hangi cezaların verileceği ve memuriyetin hangi koşullar altında sonlandırılacağına dair hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler genelde memurun disiplin durumlarına yönelik olup, performans ve verime dayalı iş akdinin feshi yasanada mevcut değildir. Günümüzde yürütme organın buna yönelik yasa tasarısı hazırlıkları, tartışmalı bir konu olarak yerini korumaktadır.

2.2.3.3. Kamu ve Özel Sektördeki İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarının Karşılaştırılması

Kamu ve özel sektörde insan kaynakları yönetimi uygulamalarındaki temel benzerlikleri ve farklılıkları şu şekilde ifade edebiliriz (Yılmaz, 2017: 64-65).

- Her iki yapıda sistemin ilgi alanı insan olup, insana yapılan yatırımı kazanç olarak görür.
- Her iki yapıda da yazılı kurallar ve bürokratik yapı söz konusudur.
- Her iki yapıda da verimlilik, kalite, kariyer, etkinlik, performans benzeri değer ve ilkeler etkin konumdadır.
- Çalışanların hakları; kamu kesiminde kanunlar çerçevesinde tek taraflı belirlenirken, özel sektörde karşılıklı görüşmelere dayalı sözleşmeyle belirlenir.
- Kamu sektöründe hizmetler; şeffaflık ilkesine dayalı, yasal mevzuat çerçevesinde, üst yönetim eliyle yürütülür. Özel sektörde ise işleyişte organizasyonun tüm birimleri etkindir ve gizlilik uygulanabilir.
- Kamu sektöründe çalışanların iş güvenliği ve güvencesi, özel sektöre göre yasal zorunluluklar çerçevesinde daha iyi sağlanmıştır.

Kamu ve özel sektörde uygulanan insan kaynakları yönetimi fonksiyonlarının temel benzerlikleri ve farklılıkları, Tablo 6’da şu şekilde ifade edebiliriz (Sadullah, 2013: 37).

Tablo 6: Kamu ve Özel Sektör İKY Uygulamaları

İKY Uygulamaları	Kamu Sektörü	Özel Sektör
Planlama	Devlet bütçesine bağlı merkezi hazırlanılır.	Her organizasyon yapısına göre, ayrı ayrı, merkezi bütçeden bağımsız, oluşturabilir.
Kadrolama	Personel temini; yasalarla belirlenmiş katı kurallara göre yapılır. Görev ve pozisyonlar kesin olarak tanımlanmıştır	Personel temini; her örgütün ihtiyacına göre bir plan çerçevesinde yapılır. Görev ve pozisyon tanımları ihtiyaca göre değişebilmektedir.
Değerlendirme-Ödüllendirme	Çalışanların terfi ve ücret artışlarında, sicile bağlı otomatik artan kıdem kriteri etkindir. Üst yönetimin yasayla belirlenen bu duruma müdahalesi söz konusu değildir.	Her organizasyon kendi sistemini göre geliştirebilir. Organizasyonun tüm aşamalarında İKY oldukça etkindir. Ücret artışları; performansa dayalı, piyasa koşulları gözetilerek ve karşılıklı pazarlıkla belirlenir.
Yetiştirme-Geliştirme	Yasal çerçevede hazırlanmış mevzuat ve hükümlere göre yapılır.	İşletmelerin hedefleri doğrultusunda, ihtiyaçları karşılayacak biçimde yapılır. Değişim ve dönüşüme hemen uyum sağlar.

Kaynak: Ömer Zeki Sadullah, Cavide Uyargil: İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2013.

2.2.3.4. Kamu Görevlilerine İlişkin Sayısal Veriler

Türkiye’de kamu sektöründe İKY’nin işleyişi ve temel ilkelerini kavramsal olarak belirttikten sonra, konuya ilişkin sayısal veriler aşağıdaki tablolarda ifade edilmektedir. Kamuda istihdama ilişkin 7 ve 9 nolu tablolar; 2016, 2017 ve 2018 yıllarına ait, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Mülga Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından her üç ayda bir yayınlanan verilere dayanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 7’de 2017 ve 2018 yılları Mart Ayı verilerine dayalı, kamu sektöründe istihdama ilişkin verilerin kıyaslanması yapılmıştır. Buna 2018’de kamuda istihdamın yüzde 76,1’i memur, yüzde 6,9’u sözleşmeli personel, yüzde 13,7’si işçi, yüzde 0,5’i geçici personel ve yüzde 2,8’i diğer başlığı ile istihdam edilenlerden oluşmaktadır. Bir yıllık dönemde kamuda istihdam 156 bin 457 kişi artarak 3 milyon 714 bin 481 olmuştur. Kamuda yaşanan istihdam artışındaki en büyük katkı, işçi ve sözleşmeli personel statüsünden kaynaklanmaktadır. Bu durumun nedeni; Olağanüstü Hal sürecinde Kanun Hükmünde Kararnameler ile işten çıkarılan kamu görevlilerinin yerine sözleşmeli personel istihdamı ve kamu da personel alımında birçok kurumun işçi statüsünde personel alımına yönelmesi olarak gösterilebilir. 2018 yılında sözleşmeli personel ve işçi statüsünde yaşanan artış da bu durumu teyit etmektedir. Aynı dönem içerisinde memur sayısı ise 21 bin 813 kişi azalarak 2 milyon 826 bin 883 olmuştur.

Tablo 7: Kamu Sektöründe İstihdama İlişkin Veriler

	2017	2018	2017’den 2018’e değişim
Memur	2.848.696	2.826.883	- 21.813
Sözleşmeli Personel	188.145	256.290	+ 68.145
İşçi (Sürekli- Geçici)	401.117	511.009	+ 104.036
Geçici Personel	21.036	19.241	- 1.795
Diğer	98.730	101.058	+ 2.328
Toplam	3.558.024	3.714.481	+ 156.457

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

Tablo 8’de; Devlet Personel Başkanlığı teşkilatının 2018 Mart Ayına yönelik yayımladığı, kamuda istihdam edilen personelin hizmet sınıflarına göre sayıları verilmiştir. Buna göre kamuda; yüzde 35,57 ile en yüksek oran Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında olurken, en az oranın yüzde 0,09 ile Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında olduğu görülmektedir.

Tablo 8: Kamuda İstihdam Edilen Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı

Sınıflar (*)	Dolu Kadro	(%)
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı	864.412	35,57
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	534.092	21,98
Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı	407.598	16,77
Emniyet Hizmetleri Sınıfı	261.368	10,76
Teknik Hizmetler Sınıfı	143.973	5,92
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	109.279	4,50
Din Hizmetleri Sınıfı	102.474	4,22
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	4.797	0,20
Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı	2.108	0,09
Toplam	2.430.101	100,00

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

*Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı tabloya dahil edilmemiştir.

Tablo 9’da 2016, 2017 ve 2018 yılları Haziran Ayı verilerine dayalı, kamu ve özel sektörde istihdama ait veriler görülmektedir. Bu verilere göre 2016-2017 döneminde kamu sektöründe 41 bin 196 kişiyle 3 milyon 602 bin 735 olurken, özel sektörde istihdam artışı 941 bin 804 kişiyle 24 milyon 585 bin 265 olmuştur. Özel sektörde yüzde 87,2 ile istihdam, yüzde 12,8 olan kamu sektörünün 7 katına ulaşmıştır. Bu durumda çalışma hayatında her 100 kişiden 87’si özel sektörde, 13’ü ise kamu sektöründe çalışmaktadır.

2018 Haziran ayı verilerine göre ise toplam istihdam içerisinde kamu sektörü ciddi bir artış göstererek payı yüzde 14,1 olmuştur. Bunun temel sebebi 24 Aralık 2017’de çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olup, bu kararnameye göre yaklaşık 745 bin hizmet alım yöntemi ile çalışan işçinin, merkezi idarelerin sürekli işçi kadrosuna veya sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmesidir.

Tablo 9: Kamu ve Özel Sektörde İstihdama İlişkin Veriler

Yıllar	Toplam İstihdam	Özel Sektörde İstihdam		Kamu Sektöründe İstihdam	
		Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
2016	27.205.000	23.643.461	86,9	3.561.539	13,1
2017	28.188.000	24.585.265	87,2	3.602.735	12,8
2018 Haziran	29.313.000	25.182.161	85,9	4.130.839	14,1

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

Türkiye’de kamu istihdamına yönelik en yaygın bilinen yanlış söylem; kamuda istihdam oranının diğer ülkelere göre oldukça yüksek olduğudur. Tablo 10’da: OECD üyesi seçili ülke istatistik bilgilerine dayanılarak hazırlanan tabloda da bu durum açıkça görülmektedir. Almanya, Hollanda ve Türkiye’nin ortalamasının altında kamu istihdam oranına sahip iken, Norveç ve İsveç gibi İskandinav ülkelerinin yanında Fransa’nın da ortalamasının üzerinde bir kamu istihdamına sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 2008-2018 yılları arasında kamu istihdam oranı yaklaşık %28 oranında artırmasına rağmen, üye ülke ortalamasının altında kalmaya devam etmiştir. İstihdam edilebilir ülke nüfusu ve işsizlik verileri dikkate alındığında, Türkiye’nin özel sektörde olduğu kadar, kamu sektöründe de istihdama yönelik adımlar atılması gerekmektedir.

Tablo 10: Seçili OECD Ülkelerinin 2008-2018 Yılları Arasında Kamu İstihdam Oranları (%)

Ülke	2008	2018
Fransa	21,9	24,8
Almanya	9,6	15,6
Hollanda	12	12,1
Norveç	29,3	28,8
İsveç	26,2	26
Türkiye	11	14,1
İngiltere	17,4	14,4
ABD	14,6	14,0
OECD 32 Ortalama	15	16,0

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

2.3. DÜNYA'DA KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM SİSTEMLERİ

Bu bölümde, YKY anlayışı çerçevesinde, başarılı uygulamalara sahip bazı ülkelerin İKY anlayışına ve uygulamalarına yer verilecektir.

2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de kamuda istihdam oranı oldukça düşük bir orana sahip olup, istihdamda en büyük katkı, özel sektör eliyle gerçekleşir. Memur ve sözleşmeli personel statüsünde olmak üzere iki çeşit istihdam türü vardır. Üst düzey yöneticiler, hâkim ve savcılar, posta görevlileri, denetimden sorumlu personel, asker ve emniyet mensupları memur statüsünde istihdam edilirken, öğretmenler, sağlık çalışanları sözleşmeli personel statüsündedir. OECD verilerine göre; toplam kamu görevlisi sayısı yaklaşık on dokuz milyon olup, bunun iki milyon altı yüz bini memur statüsünde olup, on altı milyon altı yüz bini sözleşmeli personeldir. Kamu personel yönetiminde geçerli yasal bir mevzuata sahip olup, performansa dayalı ücret sistemi yasal zorunluluktur (DPB, 2018).

Kamu yönetimi alanındaki reform hareketleri; 1970’li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik krize bağlı olarak bütçede kamu giderlerinin azaltmak, kamu hizmetlerinde yaşanan çöküşü önlemek ve vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenini kazanmak amaçlarını taşır. Bu amaçlar doğrultusunda YKY yaklaşımı çerçevesinde ilk kamu yönetim reformu, dönemin Başkanı Bill Clinton ile Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından “Ulusal Performans Değerlendirmesi” raporu hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Bu rapor, “daha az maliyetle daha iyi çalışan devlet” sloganıyla etkisi günümüze kadar sürdüren en uzun soluklu bir reform çalışmasıdır (Yılmaz, 2001: 47).

Günümüzde ABD kamu yönetimi anlayışının çerçevesini oluşturan raporda; kamu kuruluşlarının kırtasiye masraflarını azaltmalarını, müşteri ve sonuç odaklı bir yönetim yaklaşım sergilemelerini ve çalışan personele etkin yetkiler vererek gereksiz birimleri kaldırmalarını önermiştir. Bu öneriler doğrultusunda, Gore (1993: 11-38) ve Özer (2012: 238-240) tarafından yönetime aşağıdaki tavsiyelerde bulunulmuştur;

- Merkezi bütçe oluşturularak, federal yönetimin bütçesini sınırlanmalıdır. Kurumlar kendi bütçelerini; oluşturulan merkezi bütçe doğrultusunda, ihtiyaca göre belirlemeli,
- Kurumlar, personelin ücret ve performans değerlendirmesinde etkin rol üstlenmeli,
- Merkez yönetimin yetkileri; işlevsel ve güncel mevzuat çerçevesinde yenilenerek kolaylaştırılmalıdır. Kurumların bu yenilenme süreçlerine katkısı artırılmalı,
- Sistem denetime açık olmalı, denetim mekanizmaları daha işlevsel hale getirilmeli,
- Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır.

2.3.2. Fransa

Fransa’da kamuda istihdam oranı oldukça yüksek bir orana sahiptir. Memur ve sözleşmeli personel statüsünde olmak üzere iki çeşit istihdam türü vardır.

Yarı zamanlı bir çalışmayı gerektiren, geçici veya mevsimlik işlerde çalışanlar ve askerler sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilirken, diğer kamu çalışanları memur statüsündedir. OECD verilerine göre; toplam kamu görevlisi sayısı yaklaşık beş milyon üç yüz bin olup, bunun dört milyon yüz bini memur statüsünde, bir milyon iki yüz bini sözleşmeli personeldir. Fransa, kamu personel yönetiminde geçerli yasal bir mevzuata sahip olup, kamuda hayat boyu iş hakkı oranı en yüksek ülkelerden biridir (DPB, 2018).

Ayrıca bu ülke, Avrupa Birliği üye ülkeler içinde; en güçlü demokrasiye sahip olup, merkezi idarenin önemli yetkilerini yerel yönetime devrettiği, yönetimde yerleşmenin ileri olduğu ülkelerden biridir. Fransa 1989 yılından itibaren kamu sektöründe stratejik yönetim ilkesini benimsemiştir. Başbakan M. Rocord, kamu hizmetlerindeki yaşanan bu değişimi şu şekilde ifade etmiştir; “hizmetlerde eşitlik, adalet ve kamu çıkarlarını içerecek şekilde oluşturmak”. Bu amaç doğrultusunda SİKY'nin; analiz ve planlama, organize etme ve programlama, kaynakların bölüştürülmesi, kaynaklarla amaç ve hedefler arasında ilişki, fayda-maliyet analizi, koordinasyon ve kontrol, değerlendirme/ölçme ve performans göstergeleri gibi enstrümanları programına dahil etmiştir. Kamuda üst düzey yöneticilerin hesap verilebilirlik felsefesinde, kurumların amaçları doğrultusunda ve çalışanların fikirleri dikkate alınarak stratejik plan hazırlama ve bütçe oluşturma süreci kolaylaşmıştır (Çetin, 2007:57).

2.3.3. İngiltere

İngiltere kamuda istihdam oranı OECD üye ülke ortalamasının altında olup, kamuda memur ve sözleşmeli personel statüsünde olmak üzere iki çeşit istihdam türü vardır. Kamuda performansa dayalı ücret sistemi güçlü şekilde uygulamaktadır. Hayat boyu iş hakkı oranı oldukça düşüktür. Üst düzey yöneticiler, uzmanlar ve denetim görevlileri; memur statüsünde istihdam edilirken, hizmet personeli, askerler, polisler, hâkim-savcılar, öğretmenler, sağlık çalışanları gibi birçok personel grubu; sözleşmeli personel statüsündedir.

OECD verilerine göre; toplam kamu görevlisi sayısı yaklaşık beş milyon üç yüz bin olup, bunun dört yüz otuz bin gibi sembolik kısmı memur statüsünde, dört milyon dokuz yüz bini sözleşmeli personeldir. İngiltere kamu personel yönetiminde geçerli yasal bir mevzuata sahip olup, Türkiye’de olduğu gibi bu mevzuat sayısı birden fazladır (DPB, 2018).

İngiltere’de 1991 yılında kamu reformu kapsamında; devletin minimal devlet anlayışı kapsamında, özelleştirmeye ağırlık vermesi ve tasarrufa gitmesi, kamu hizmetinde devletin etkinliğini azaltmıştır. Ancak YKY anlayışı çerçevesinde İngiltere’deki İKY’de iki uygulama öne çıkmıştır. Bunlar; iş tatmini düzeyini en üst düzeyde tutan ücret politikası ve personelin yönetime katkısını amaçlayan uygulamalardır. Ödül ve terfiler, çalışanın performansına göre belirlenerek, çalışanların iş birliği içinde, birbirlerinin fikirlerine saygı duyarak organizasyonlara katkıları artırılmıştır (Öztop, 2007: 129).

Uluslararası kurum ve kuruluşlara göre; ülkeler arası karşılaştırmalı yapılan birçok çalışmada İngiltere’nin kamu yönetiminde diğer ülkelerden daha etkili ve verimli bir yönetim sergilediği görülmektedir.

2.3.4. İsveç

İsveç kamuda istihdam oranı OECD üye ülke ortalamasının üzerinde olup, refah seviyesi en yüksek ülkeler grubundadır. Kamuda personel istihdamında; üst düzey yöneticiler ve hâkim-savcılar memur statüsünde istihdam edilirken, diğer bütün kamu görevlileri sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmektedir. Kamuda performansa dayalı ücret sistemini, toplu sözleşme hükümlerine göre uygulamaktadır. Hayat boyu iş hakkı oranı oldukça düşüktür. İsveç, kamu personel yönetiminde geçerli yasal bir mevzuata sahip olup, Türkiye’de olduğu gibi bu mevzuat sayısı birden fazladır (DPB, 2018).

İsveç; devlet merkezinin gücünü azaltarak yerel yönetimlerin etkinliğini artırma düşüncesini savunan devlet anlayışına sahiptir. Bu anlayış çerçevesinde merkezi hükümetin görev sınırları; ilgili kamu kurum veya kuruluşların üst düzey yönetici atamalarını yapmak ve kurumların temel misyonlarının yerine getirilip getirilmediğini

denetlemektir. Ataması yapılan üst düzey görevliler; örgütlenmenin nasıl yapılacağı ve kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda; YKY anlayışı çerçevesinde, bağımsız, hizmet odaklı ve hesap verilebilirlik kriterleri doğrultusunda kararlar verebilmektedir (Yılmaz, 2001: 88-89).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ GELİŞİMİNİN KAMU SENDİKALARI BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Bu bölümde kamu yönetiminde sendikacılığın doğuşu, özellikleri ve tarihsel gelişimi genel hatları ile vurgulanıp, 4688 Sayılı Kanun çerçevesinde Türkiye’de yürürlükte olan kamu görevlileri sendikacılığının mevcut durumu sayısal veriler ışığında ele alınmıştır. Ayrıca, kamu yönetimi sisteminde insan kaynakları gelişimi, kamu çalışanları temsilen sendikalar arasında yapılan tavsiye nitelikli kurum idari kurul toplantı tutanaklarına ve yasal bağlayıcılığı olan toplu sözleşme sonuç bildirimleri bağlamında incelenmiştir. Son olarak kamu yönetimi sisteminde, insan kaynakları yönetimi uygulamalarının ve kamu görevlileri sendikacılığının karşılaştıkları sorunlar ele alınarak, çözüm önerileri sıralanmıştır.

3.1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ

Çalışanların, kendilerini çalıştıran işverene karşı ortak hak ve menfaatlerini korumak amacıyla bir araya gelmeleri ilk önce işçiler arasında olmuştur. İşçilerin uzun yıllar süren örgütlü bir şekilde hak arama taleplerini gerçekleştirmek için kurdukları yapılar sendikalardır. Memurlarda ise örgütlü hak arama talepleri çerçevesinde sendikacılık faaliyetleri işçilere göre çok daha sonra gelişme göstermiştir. Memur sendikalarının doğuşu ve gelişiminde işçi sendikalarının etkisi oldukça büyüktür. Başlangıçta her ülkede memurlar, işçilere göre daha ayrıcalıklı bir azınlığı temsil eden, iş garantisi kaygısı taşımayan, sosyal ve maddi koşulları açısından güçlü konuma sahipti. İşçilerin örgütlü hak arama çabaları neticesinde, memurlara benzer ve daha ileri düzeyde haklara sahip olması, memurların örgütlenerek devletten bir takım hak talep etme fikrini geliştirmiştir (Tutum, 1980: 39).

Memurların örgütlenerek sendikalaşmasının en temel sebebi ekonomik olmakla birlikte, Turan’a göre (1999: 23-24) kamu görevlileri sendikalarının ortaya çıkışını sağlayan hemen hemen tüm sebeplerin dayanağının üç önemli gelişme şu şekildedir:

- **Demokratik Hak ve Hürriyetlerin Yaygınlaşması:** Demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması neticesinde devletlerin otoriter yapılarını terk ederek, sosyal ve koruyucu devlet anlayışını benimsemeleri kamu görevlilerini idarenin mutlak ve tartışmasız otoritesine karşı biat kültüründen kurtarmıştır.
- **Devlet Organizasyonunun Yapı Değişirmesi:** Sosyal devlet anlayışı kapsamında devletin yetki ve sorumluluk alanının genişlemesi her geçen gün devletin daha fazla kamu görevlisi çalıştırmasına yol açmıştır. İstihdam neticesinde sayıları çoğalan, hak ve talepler açısından baskı gücü artan kamu görevlileri bu gücü verimli ve etkin kullanmak amacıyla sendikalaşma faaliyetlerini yoğunlaştırmışlardır.
- **Kamu Görevlileriyle İşçilerin Fonksiyonlarının Benzerliği:** Devletin iktisadi ve sosyal alanda artan etkisi neticesinde ihtiyacı olan personeli istihdam etmek için farklı istihdam türleri yaratılmıştır. Bu çerçevede istihdam edilen memur grupları ve kamu sektörü işçileri aynı işveren çatısı altında toplanmış olup benzer kamu hizmetlerini ifa etmeye başlamışlardır. Bu durum memur ve kamu sektörü kesimi işçileri arasında ideolojik ve organik birlikteliği doğurmuş, aralarında hak arama ve örgütlenme fikir birliğini tesis etmiştir.

Kamuda sendikacılık faaliyetleri birçok ülkede tarihsel sürecine bakıldığında işçi sendikalarından esinlendiği için genelde işçi sendikacılığı kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak kamu kesimindeki yasal mevzuat işleyişi ve işçi-işveren taraflarının durumu kamu, kesiminde yapılan sendikacılık faaliyetlerine birtakım ayırt edici özellikleri zorunlu kılmıştır. Bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz (Turan, 1999: 32-34).

Meşru Zemin: Bütün dünyada kamu kesiminde sendikal faaliyet girişimleri birtakım yasal engellerle karşılaşmıştır.

Bunun sonucu olarak kamuda sendikal faaliyetler, demokratik devlet anlayışının temel ilkesi olarak görülmüş olup, kamu görevlilerinin sendikal hakları yasal çerçevede teminat altına alınmıştır.

Danışma Mekanizmaları: Kamuda sendikacılık faaliyetlerinin temel amacı patron (devlet) karşısında üyelerinin temel hak ve özgürlüklerini geliştirmektir. Bu amaç doğrultusunda, işvereni temsilen sorumlu idareci ve sendika üyeleri arasından temsil edilebilirliği yüksek çalışanlarca danışma kurulları teşkil edilmektedir. Bu kurullar belirli periyotlar halinde bir araya gelerek, çalışanlarca talep edilen birtakım hakları değerlendirerek çözüm üretirler.

Uyum İlkesi: Kamu sendikalarının temel amacı üyelerinin temel hak ve özgürlüklerini geliştirmektir. Buna karşılık işveren konumundaki devlet mekanizması da kamu hizmetlerin aksatılmadan görülmesini sağlamak zorundadır. Bu durum kamu sendikaları ve devlet mekanizmasının uyum içinde hareket etmelerini gerektirir.

Çoğulculuk İlkesi: Kamuda sendikacılık faaliyetleri, aynı hizmet kolunda birden fazla sendikanın kurulması imkânını vermektedir.

Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Sendika ilkesi: Çoğulculuk ilkesi gereği aynı hizmet kolunda birden fazla sendikaya faaliyet izni verilirken, devletin aynı hizmet kolunda yetkili birden fazla konfederasyonu muhatap olması ve ayrı ayrı toplu görüşmeler yapması mümkün olmayacağından sendikal hak ve talepler konusunda sadece temsil oranı en yüksek konfederasyonu muhatap almaktadır.

Uzlaşma İlkesi: Devlet; sendikal hakların teminini sağlarken kamu hizmetlerini de disipline etme adına zaman zaman sendikalarla karşı karşıya gelebilmektedir. Maddi ve sosyal hak kapsamında talep edilen her hak gaspı, çalışanın devlete olan bağlılığını zedeleyeceği gibi, sendikal hak kapsamında aksatılan her türlü kamu hizmeti de kamu sendikalarının mevcudiyetinin tartışılmasına neden olacaktır. Bu tür durumlara karşın tarafların hak ve özgürlük temeline dayalı uzlaşma ilkesinin prensiplerini benimsemiş olmaları ve sağlıklı uzlaşma mekanizmalarının olması gerekmektedir.

3.2. TÜRKİYE' DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Cumhuriyet döneminde 1926'da yılında kabul edilen, memurların hak ve ödevlerini belirleyen ilk yasa olma özelliği taşıyan 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ve 1960 'lı yıllara kadar yapılan bütün kanunlarda memurların sendikacılık faaliyetlerini kısıtlayan bir madde olmamıştır. Bunun yanında 27 Mayıs 1949 tarihinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin, 8 Ağustos 1951 tarihinde uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı'na ilişkin sözleşmesi ve 19 Mart 1954'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin TBMM'de onaylanıp, memurlara da sendika kurma hakkı tanıdığı halde, memurlarda örgütlenme girişimleri ancak 1960'lı yıllarda başlayabilmiştir (Çaralan, 1993: 42).

Kamuda çalışanların sendikacılık faaliyetlerinde yaşanan gecikmenin temel sebebi, Anayasa ve yasalardan ziyade, kamu çalışanlarının zihninde yer etmiş devlet kavramı ile ilgili tabuların değişme süreciydi. Devleti ve hükümdarı, tanrının yeryüzündeki halifesi olarak gören, ona kutsiyet atfeden bir zihniyet ona karşı örgütlenmeyi düşünmek bir yana herhangi bir hak talebinde bulunulması dahi düşünülemezdi. Çünkü devlet, kutsal bir yapısı olan tanrısal güçlere haiz bir yapı olup ancak lütfederdi (Özerkmen, 1998: 434). Kamu görevlilerinin geç sendikalaşmalarının nedenleri arasında bu zihinsel evrimin yanında; kamu görevlilerin maddi ve manevi ayrıcalıklı konumlarını yitirmeleri ve sendikal hak bilincinin yeterli düzeyde oluşmamasıdır.

Türkiye'de sendika hakkı kavramı; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 23. Maddesi temelinde "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır" şeklinde kabul görülüp, Anayasa'nın 51. Maddesi'nin gereğince "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz" biçiminde teminat altında alınmıştır.

3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğunun geç sanayileşmesi neticesiyle endüstri devrimi ve onu esin kaynağı düşüncelerden olan sendikal faaliyet girişimleri ile tanışması batı toplumlarına göre oldukça geç olmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda 1871’de kurulan Ameleperver Cemiyeti ilk sendikal faaliyet olarak gösterilse de gerçekte işçilerin yardım amacıyla kurduğu bir hayır kurumudur. Osmanlı İmparatorluğunda bilinen ilk sendikacılık girişimleri İstanbul’da Tophane fabrikası işçilerince kurulmuş Amale-i Osmani Cemiyeti’dir. 1894-1895 yılları arasında kurulan örgütün etkinliği sadece bir yıl sürdürebilmiş olup, yöneticilerinin tutuklanarak sürgüne gönderilmeleri ile son bulmuştur (Koç, 1998: 2).

Osmanlıdan günümüze varlığını sürdüren, memur ve bürokratik yapının temellerini oluşturan sürecin Tanzimat Fermanı ile ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Tanzimat Fermanı ile getirilen en önemli düzenleme aylıklı çalışmaya geçiştir (Ülgen, 2016: 16).

İkinci Meşrutiyet ilanı ile padişahın yetkileri sınırlanmasıyla siyasi ve toplumsal hayatta birtakım yenilikler olmuştur. İşçiler ve memurlar kötü çalışma koşullarının düzeltilmesi ve aylıkların zamanında ödenmesi için çeşitli eylemlere başvurmuştur. Ancak yabancı sermayenin kışkırtması ile eylemler; kamu hizmetlerinde ciddi aksamalara yol açarak, sendikal hak ve talepleri de tehlikeye sokabilecek gelişmelere neden olmuştur. Bu dönemde bu eylemleri bastırabilmek ve kamu hizmetlerinin güvenliği tesis etme adına, varlığı Cumhuriyet’in ilk yıllarına kadar süren, sendikal faaliyet kapsamında yapılan ilk yasal düzenleme olan 9 Ağustos 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu yasalaşmıştır. Tatil-i Eşgal Kanunu ile sendika kurma yasağı getirilmiş ve grev hakkı kısıtlanmıştır. İşçiler ve işverenler arasındaki sendikal hak ve talepleri düzenlemek amacıyla bir toplu pazarlık usulü belirlenmiştir (Aydanoğlu, 2009: 142-146).

Aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanunu ile Tatil-i Eşgal Kanunu’nun getirdiği sendikal yasakları kısmen aşma adına Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamına girmeyen işçilerin örgütlenme biçimleri düzenlenmiş olup, sendika niteliğinde çeşitli dernekler kurmalarının önü açılmıştır (Aydanoğlu, 2009: 151).

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde ekonomide savaş ekonomisinin hayata geçirilmesi ile halkın yoksullaşması, olmayan sanayi nedeniyle, nitelikli işçi sınıfının oluşmaması ve sendikal faaliyetlere karşı oluşan baskıcı ve yasakçı tutumların da etkisi ile faal sendikal hareketler görülmemiştir.

3.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

1924 Anayasası ile kamu görevlilerini ilgilendiren ve ilk yasa olan 788 sayılı Memurin Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile memur hukuku ilk kez genel ve toplu nitelikte bir mevzuata kavuşmuş olup, kamu görevlilerinin sendikal hakları dışında özlük hakları ve çalışma şartları da düzenlemiştir. Kanunda memurların sendikal örgütlenmesi kısıtlanmayıp, grev yapmaları yasaklamıştır. Sendikalaşmanın önünde herhangi bir kısıtlamanın olmamasına rağmen bu dönemde memurlar sendikalaşmamış olup, çeşitli dernek ve kooperatifler kurmuşlardır (Özerkmen, 1998: 437).

Ancak 1925 yılında Şeyh Sait İsyanı neticesinde kamu güvenliğini tesis etme amacıyla kabul edilen Takriri Sükûn yasası ile örgütlenme hakkı dâhil olmak üzere pek çok hak yasaklanmıştır (Serim, 1995: 63-64).

Türkiye 1945 yılından sonra çok partili hayata geçmesi ile sendikal hak ve özgürlüklerde gelişim süreci başlamıştır. 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı Sendikalar Yasası ile sendikal özgürlük kavramının içi doldurulmuş olup, bir işyerinde birden fazla sendikanın kurulabilmesine izin verilmiş ve sendikalara girme ve çıkma serbest bırakılmıştır. Ancak bunların yanında sendikal çalışmalarda ve uluslararası üyeliklerde ilgili bakanının iznini gerektiren olumsuz ve sınırlayıcı birtakım düzenlemelere gidilmiştir. Kamu görevlileri açısından sendikal kısıtlayıcı durumlar bu dönem içerisinde de devam etmiştir (Işıklı, 1994: 152-154).

27 Mayıs 1960 tarihinde askerin darbe yaparak ülke yönetimine hak sahibi olması, siyaseti tarihimizde birçok kez tekrarlanabilecek pek çok darbe girişimi ve muhtıranın başlangıcı niteliğindedir.

Memurların sendikal hak ve özgürlük arayışlarına yönelik kanuni düzenlemelerin tarihi Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Ancak kamu çalışanların bu hak arayışları 1961 Anayasası'nın kabulü ile mümkün olabilmıştır. 1961 Anayasası'nın 29. maddesinde "Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.

Bu hak ancak, kamu düzenini ve genel ahlakı korumak için kanunla sınırlanabilir." hükmü ile dernek faaliyetleri kapsamında her kesimin örgütlenmesinin önünü açmıştır (Çevikbaş, 2010: 18-21).

1961 Anayasası'nda; kamu hizmetinin sürdürülebilir olması ve memurların işçilerden farklı olarak tek yönlü, nesnel bir statüye sahip olmalarından dolayı memurların sendikacılık faaliyetlerini farklı bir yasal düzenleme çerçevesinde gerçekleştirme zorunluluğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede bazı memurların yerine getirdiği birtakım kamu hizmetlerinin önemine binaen sendikal haklardan yararlanmaları sınırlandırılmıştır. 1961 Anayasası ile kamu çalışanlarına sendikal haklar ilk defa tanınırken, çalışanların grev hakkı yasal bir güvenceye alınmadığı gibi, grevi yasaklayıcı bir düzenlemede de bulunmamıştır.

Anayasa bu konudaki düzenlemelerin yasa ile yapılmasına imkân vermiş olup, çıkarılan yasalarda grevi yasaklayıcı yönde tercihte bulunmuştur (Gülmez, 1990: 85-87).

Anayasa'nın ilgili maddesinin gereği olarak dört yıl sonra 8 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası ile kamu çalışanlarının sendikalaşmasının yasal zemini hazırlanmıştır. Yasanın, sendikacılığın temel felsefesinin uzak ve sendikal katılımı önemli bir ölçüde kısıtlıyor oluşu oldukça eleştirilmiştir. Ancak kanunun yasalaşması ile birlikte, kamu görevlileri hızlı bir şekilde sendikalaşmaya başlamışlardır. 1965 yılında 202, 1967'de 383, 1971 483 tane sendika kurulmuştur. Bu sendikaların 20 tanesi federasyon, üç tanesi konfederasyon şeklinde örgütlenmiştir. Sendikaların büyük çoğunluğu büyük şehirlerde kurulmuştur (Tortop, 1971: 175).

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının ilk tohumlarının atıldığı bu dönemin genel durumuna ilişkin olarak şu bilgiler verilebilir.

Sendikalar çok hızlı bir şekilde kurulmuş olmasına rağmen, memurların sendikacılığın etkinliğine ve verimliliğine inanmaması, sendikalara üye olmayanların da kazanımlardan yararlanıyor olması, sendikalara üye olan memurların siyasi düşüncesinden ötürü yöneticileri tarafından hoş karşılanmayacaklarına inanması, üyelerin mali yükümlülükleri yerine getirmedeki isteksizliği ve sendika yöneticilerine olan güvensizlik gibi nedenlerden dolayı sendikalar üye sayıları ve mali güç açısından çok yetersiz kalmıştır. Sendikalaşma hızı en çok genel bütçeli kuruluşlarda olmuştur (Yıldırım, 2018: 83).

14 Temmuz 1965 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) kabul edilmiştir. 657 sayılı DMK'da sendikal faaliyetleri düzenleyen maddeler, 624 sayılı yasadaki haliyle aynen kabul edilmiştir. 1968 yılının temmuz ayında etkin olan 453 sendikanın %51'i İstanbul, Ankara ve İzmir'de toplanmıştır. Ankara'da kurulan sendika sayısı 149, İstanbul'da 67 ve İzmir'de 15'tir. 1971 yılında askeri müdahale ile 1961 Anayasası'nın 49 ve 119. Maddelerinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Kanunda yazılı "çalışanlar" ifadesi "işçiler" ifadesi ile değiştirilmiş, ikinci fıkrasında bulunan "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin" sendika kurma hakkı fıkrasının kaldırılması ile geri alınmış olup, "Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar" şeklinde düzenlenmiş ve sendikal faaliyet yapmaları kesinlikle yasaklanmıştır (Gülmez, 1990: 90).

Anayasa değişiklikleri sonrasında, içinde birçok düzenlemeyi barındıran "Kamu Birlikleri Kanun Tasarısı" meclisi sunulmuştur. Fakat 1980 sonrasına kadar herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Bu süre içinde kamu görevlileri, sendikal işlevleri yerine getirmek için dernekleşme yolunu seçmiştir. Üyeler, dayanışma sandıkları kurarak, çeşitli sosyal aktiviteler yaparak örgütlenme faaliyetlerini diri tutmaya amaç edinmişlerdir. Örneğin, 6 Eylül 1971'de Kamu Personeli Haklarını Koruma Derneği (HAK-PERSON) kurulmuştur (Benli, 2003: 94).

Kamu görevlilerinin dernekler şeklinde örgütlendiği bu dönem, birçok siyasi eğilim olan kişilerin bir arada olması ve bu çeşitliliğin yönetime yansımaması neticesinde üyelerin yönetim mücadelesine girişmesi, dernek içinde bölünmelere neden olmuştur. Siyasi otoritelerin engellemeleri ve dernek içi demokrasinin de sağlanamaması neticesinde derneklerin etkinliği azalmaya başlamıştır.

Dernek yapılarından kaynaklanan çeşitli olumsuzluklara rağmen, dernekleşme kamu görevlilerinin örgütlenmesinde önemli bir yere sahiptir (Demir, 1991: 67).

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin akabinde 1961 Anayasası'nın kurduğu düzen kaldırılmış, TBMM ve hükümet feshedilmişti. Bu nedenle yeni bir anayasanın hazırlanmasına karar verilmişti. 7 Kasım 1982 tarihinde 1982 tarihli T.C. Anayasası kabul edilmiştir. Yeni anayasa "Sendika Kurma Hakkı" başlığını taşıyan 51. madde de sendika kurma hakkını sadece işçi ve işverenlere vermektedir (Turan, 1999: 8). 1982 Anayasası'nda memur sendikaları ile ilgili herhangi bir yasaklayıcı hüküm bulunmamaktadır. Ancak 1971 Askeri Müdahale neticesinde, kamu görevlilerinin sendikal işlevleri yerine getirmek için dernekleşme yoluna gitmelerinin önü kesilmiş olup, 1982 Anayasası ile memurların derneklere üye olmaları sınırlandırılmış, derneklerin siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Bu durumda kamu görevlileri vakıflar kurarak örgütlenme yoluna gitmişlerdir (Çevikbaş, 2010: 23).

1982 Anayasa'nın 2. maddesinin Türkiye Cumhuriyeti'nin "demokratik, sosyal bir hukuk devleti" olduğunu kabul etmektedir. Demokratik ve sosyal hukuk devleti olmanın gereği olarak, devletin vatandaşlarına örgütlenme ve sendikalaşma imkânı tanıması gerekmektedir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 90. maddesi, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz." demektedir. Bu hükmün gereği olarak devletin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler gereği memurlara sendika kurma hakkını yasaklamasının hiçbir hukuki dayanağı yoktur (Ünsal, 1999: 64). 28 Mayıs 1990' da Eğitim-İş'in, 13 Kasım 1990' da Eğitim-Sen'in fiilen kurulmasının ardından Danıştay 1.Dairesi, 22 Nisan 1992'de anayasadaki bu iki maddeye atıfta bulunarak, memurların sendikal örgütlenmesini engelleyen bir hüküm bulunmadığına karar vermiştir.

15 Haziran 1993 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile yayınlanarak memurların sendikacılık faaliyetleri tanınarak desteklenmesiyle birlikte, herhangi bir yasal düzenleme yapılmadan çok sayıda alt sendika ve Türkiye Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen gibi üst örgütler kurulmuştur (Mahiroğulları, 2016: 272).

Bu dönemde kamu görevlileri sendikacılığının en önemli, özelliği sivil toplum özelliği kazanarak örgütlü hak arama mücadelesine girişmiş olmalarıdır. Bu mücadele biçiminin amacı tabandan gelen güç ve uluslararası hukuk etkisiyle ulusal yasaları şekillendirmektir.

Bu bilinçle memurların sendikalaşma esaslarını düzenleyecek olan gerekli kanunların çıkarılması, özellikle grevli toplu pazarlık hakkını elde etme ve maaşlara enflasyon üzerinde zam isteme ya da toplumsal sorunlar karşısında siyasi otoritenin dikkatini çekme amacıyla yoğun kitlesel eylemler gerçekleştirmişlerdir (Yorgun, 2011: 149).

Bu mücadelenin en büyük kazanımı olarak 18 Nisan 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti döneminde, Kamu görevlileri sendikacılığı özel kanununa kavuşmuştur.

3.2.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Dönemi

25/06/2001 tarihinde kabul edilmiş 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, 1965 yılında yasalaşan ve 1971'e kadar yürürlükte olan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'ndan sonra sendikal düzenleme alanında yapılmış ikinci özel kanun olarak kabul edilmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, 7 bölümden oluşmakta olup içinde 46 madde ile 8 geçici madde ve bir cetvel vardır. Yasa; sendika hakkı ile toplu görüşme hakkını ve uyuşmazlık çözüm yollarını her yönüyle ele alırken, 1926'dan beri yürürlükte grev yasağına yönelik hiçbir kurala yer vermemiştir.

2010 yılında Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı tanınmıştır.

Toplu sözleşme hakkının kullanımı ile ilgili usul ve esasları düzenlemek ve kamu görevlileri sendikaları ile ilgili birtakım değişiklikler yapmak amacıyla 2012 yılında 6289 sayılı kanunla 4688 sayılı Kanunda değişikliklere gidilerek 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" şeklinde değiştirilmiştir.

4688 sayılı Kanunun amacı, kanunun 1.maddesinde; "Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir." şeklinde yer almıştır.

Kanunun kapsamı ile ilgili 2.maddesinde, "Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır." denilmiştir.

Kanunda, örgütlenme biçimi kısıtlayıcı hükümlere sahip olup 4688 sayılı Kanun 4. Maddesinde şu şekilde yer alır; "Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur. Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz." Kanun, üst örgütlenme modeli olarak ise sadece konfederasyonlar oluşturabileceklerini belirtmiştir.

Kanunun 5. maddesinde ise sendikaların kurulabileceği hizmet kolları şöyle sıralanmıştır:

- Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri,
- Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal hizmetler,

- Yerel yönetim hizmetleri,
- Basın, yayın ve iletişim hizmetleri,
- Kültür ve sanat hizmetleri,
- Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri,
- Ulaştırma hizmetleri,
- Tarım ve ormancılık hizmetleri,
- Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri,
- Diyanet ve vakıf hizmetleri.

4688 sayılı Kanununun 6. Maddesinde; sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabileceği belirtilmiş olup, sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışmak yeterli görülmüştür.

Sendika üyeliğinin serbestliği ile ilgili 14.maddede, her kamu görevlisinin çalıştığı hizmet koluna bağlı bir sendikaya serbestçe üye olabileceği belirtilirken, sendika üyesi olamayacaklar ile sendika kuramayacaklar ise 15. maddede düzenlenmiştir;

- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit ve daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,
- Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri,

fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

- Mülki idare amirleri,
- Silahlı Kuvvetler mensupları,
- Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
- Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, Emniyet hizmetleri sınıfı,
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,
- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

4688 sayılı Kanunun 18. maddesinde “Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.” şeklinde bir hüküm yer almasına rağmen bu hükmün güvencesinden söz edilmemiştir.

4688 sayılı Kanunun 20. Maddesinde; sendikaların yasal sınırları ve kısıtlılıkları “Bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz. Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddî yardım kabul edemez, siyasî partilerden maddî yardım alamaz ve onlara maddî yardımda bulunamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar siyasî partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar.” şeklinde ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanunun 21, 22, ve 23. maddelerinde çalışanların işveren konumundaki devletle olan ilişkilerini temsili eden; Kamu Personeli Danışma Kurulu, Kurum İdarî

Kurulu ve İşyeri Sendika Temsilcilerinin görev ve sorumluluk alanları ile ilgili tanımlamalara yer verilmiştir.

Kamu Personeli Danışma Kurulu: Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idaresi arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatı çerçevesinde işleyişin değerlendirilmesi ve kamu yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla; Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanı ve Cumhurbaşkanınca belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.

Kurum İdari Kurulu: Kurumlarda faaliyette olan hizmet kolundaki en çok üyeye sahip yetkili sendikaların, kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve yasal mevzuat çerçevesinde hak ve talepleri konusunda görüş bildirmek üzere kurum idarecileri ile yılda iki kez toplandığı kurullardır.

İşyeri Sendika Temsilcileri ve Sendika İşyeri Temsilcileri: İşyerindeki kamu görevlisi sayısına göre, kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamak amacıyla işyerinden seçilir.

Genel çalışma usul ve esasları verilen, 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” da anayasal çerçevede örgütlenme ve statü rejimine uygun bir “toplular görüşme” düzeni varken, 2011 yılında yapılan anayasal ve yasal değişikliklerle birlikte “toplular görüşme” düzeni yerini toplular sözleşme düzenine bırakmıştır. Toplular sözleşme; kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin katılımı ile kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak düzenlemesi sürecini içerir.

Toplular sözleşme, sürecinin içeriği, oluşturulan kurulların oluşturulma biçimleri ve uyuşmazlık durumları detaylı olarak kanunda belirtilmiş olup, anlaşma ile sonuçlanan sürecin geçerlilik süresi kanunda 2 yıl olarak belirlenmiştir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda 4688 sayılı Kanunun 33. Maddesinde belirtildiği şekliyle Devlet Personel Başkanlığı (DPB) tarafından tespit tutanağı tutularak, sözleşmeye imza yetkisi olanlar tarafından, itiraza konu maddeler için üç işgünü içerisinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna itiraz süresi başlatılır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, 4688 sayılı Kanunun 34. Maddesine göre, hükümet ile memurlar arasında toplu sözleşme sürecinde anlaşma sağlanamaması durumunda devreye giren, memurların 2 yıllık özlük ve sosyal haklarının belirlenmesinde son mercidir. Kurulun başkanlığını, Cumhurbaşkanı tarafından Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından seçilen bir üye yapar. Kurulun, sendika temsilcileri arasından belirlenen üyelerinin dışında tüm üyeler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Kurulun üye sayıları ve seçim süreçleri şu şekildedir;

- Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,
- Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,
- Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
- Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,
- Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer üye,

- Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye, olmak üzere on bir üyeden oluşur.

Oluşturulan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu başkanın çağrısı üzerine, başkan dahil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir. Kurul kararları kesin, sendika üyesi olup olmaksızın tüm çalışanlar için bağlayıcı ve toplu sözleşme hükmündedir.

Ülkemizde kamu çalışanları grev hakkından yoksundur. Kamu çalışanlarına grev hakkının verilmemesinin gerekçesi olarak; grevin devletin egemen gücüne bir baskı aracı olarak kullanılabilceği, grev etkisiyle kamu yararı ilkesinin zarar göreceği olması düşüncesi ve özel sektördeki grev hakkının sadece işvereni ilgilendirirken kamu çalışanlarına tanınacak olan grev hakkının sonuçlarının tüm toplumu etkileyecek olması gerekçeleriyle kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi uygun bulunmamaktadır (Özerkmen, 1998: 434-435).

3.3. TÜRKİYE' DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ MEVCUT DURUMU

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı, yasal zeminine dünyadan oldukça geç kavuşmuş olup yasağcı bir yönetim anlayışı içerisinde gelişimini sürdürmek zorunda kalmıştır.

Türkiye'de kamu görevlileri ve işçi sendikaları Avrupa'dan farklı olarak, siyaset ve siyasi partilerin etkisi altındadır. Bu durum sendikaların siyasi görüş ve anlayış farklılığı nedeniyle birden fazla konfederasyon çatısı altında toplanmasına yol açmıştır (Uçkan, 2013: 109).

3.3.1. Türkiye'deki Kamu Sendikacılığına İlişkin Sayısal Veriler

Kamu sendikacılığı 11 hizmet kolunda ve ülke çapında faaliyetlerini sürdürmektedir. 2002 yılında kurulu bulunan sendika sayısı 46 iken, 2018 yılı itibariyle faaliyet gösteren 161 sendika bulunmaktadır.

Tablo 11, DPB 2002-2018 yıllarına ait verilerine dayanarak hazırlanmıştır. Bu verilere göre; toplam sendikalı sayısı 2002 yılında 650.770 olup sendikalaşma oranı 47,95 iken, 2018 yılında toplam sendikalı sayısı 1.673.318 olup sendikalaşma oranı 67,34'tür. 2002-2018 yılları arasında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranlarında dönemsel olarak dalgalanmalar olmuştur.

2003 yılında sendikalaşma oranı ciddi artarak %62'ye yükselmiştir. Sendikalaşma oranındaki bu yükseliş 2004 ve 2006 yılları arası yerini azalmaya bırakmış olup, 2006 yılından 2016 yılına kadar ise sürekli olarak artmıştır. Sendikalı kamu görevlisi sayısı 2016 yılında 1.756.934 kişiyken 2017 yılında 72.611 azalarak 1.684.323 kişi olmuştur. Sendikalaşma oranı ise %71,64'ten %69,28'e gerilemiştir. Bu duruma 2016 yaşanan darbe girişimi neticesinde KHK ile faaliyetlerine son verilen sendikaların etkili olduğu söylenebilir. 2017 yılında kamu kesimindeki sendikalaşma oranı %69,28 olmuştur. 2018 yılına gelindiğinde, OHAL sürecinin etkisiyle bazı sendika üyelerinin terör örgütleri ile ilişkileri oldukları gerekçe gösterilerek kamu görevlerine son verilmesi sonrası yaşanan tereddütler neticesinde, sendikalaşma oranındaki düşüş devam ederek %67,34 olmuştur. Toplam sendikalı kamu görevlisi sayısı ise 1.673.318 kişidir.

Yukarıda paylaşılan tüm veriler, aşağıdaki Tablo 11'de özetlenmiştir (DPB, 2018).

Tablo 11: 2002-2018 Yılları Arasında Sendika Üyesi Kamu Görevlilerine İlişkin Sayısal Bilgiler

Yıl	Sendika Üyesi Olabilecek Toplam Kamu Gör. Sayısı	Sendika Üyesi Toplam Kamu Gör. Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
2002	1.357.326	650.770	47,95
2003	1.272.267	788.846	62,00
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.399	49,70
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	931.435	55,07
2009	1.784.414	1.017.072	57,00
2010	1.767.737	1.023.362	57,89
2011	1.874.543	1.195.102	63,75
2012	2.017.978	1.375.661	68,17
2013	2.134.638	1.468.021	68,77
2014	2.270.558	1.589.964	70,03
2015	2.354.314	1.679.028	71,32
2016	2.452.249	1.756.934	71,64
2017	2.431.228	1.684.323	69,28
2018	2.484.580	1.673.318	67,34

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

Kamu görevlilerinin 2000’li yıllarda sendikal faaliyetlere katılımın düşük kalmasının temel sebepleri; sendikaların faaliyet alanının yasal olup olmadığı konusunda yaşanan tereddütler, idarecilerin sendikalı memurlara olan olumsuz tavrı ve memurlarda yeterli sendikal bilincin olmamasıdır (Uçkan, 2017: 226). 2005 yılından itibaren sendika aidatlarının devlet tarafından desteklenmesi ve siyasi otoritenin siyasi eğilimine yakın sendikalara üye olan görevlilere terfi, tayin gibi konularda ayrıcalıklar tanınması nedeniyle sendikalaşma oranlarında ciddi artışlar olmuştur. Sendikalaşma oranındaki bu artış; toplu sözleşme hakkının Anayasal güvenceye alınmış olması, geçici ve işçi

personel statüsünde çalışan birçok kamu çalışanın memur kadrolarına alınması ile 2010 yılı sonrasında da devam etmektedir (Uçkan, 2013: 109-110).

3.3.2. Türkiye’de Kamu Görevlileri Konfederasyonlarına Genel Bir Bakış

DPB’nın 2018 verilerine göre 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu çerçevesinde aktif 9 konfederasyon vardır. Bunlarla ilgili 2018 yılı üye sayıları Tablo 12’de verilmiştir.

- Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN)
- Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (TÜRKİYE KAMU-SEN)
- Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)
- Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (BİRLEŞİK KAMU-İŞ)
- Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK)
- Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (HAK-SEN)
- Anadolu Eksen Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (ANADOLU KAMU-SEN)
- Çalışanlar Birliği Sendikalar Konfederasyonu (ÇALIŞAN-SEN)
- Anadolu Eksen Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (ANADOLU-SEN)

Tablo 12’de görüldüğü gibi; Memur-Sen’e bağlı sendikaların üye sayıları 1.010.298, Türkiye Kamu-Sen’e bağlı sendikaların üye sayısı 394.423 ve KESK’e bağlı sendikalara üye 146.287’tür. Sendika üyesi olan kamu görevlileri arasında %60,37 ile en yüksek orana sahip konfederasyon Memur-Sen olup onu sırasıyla %23,57 ile Türkiye Kamu-Sen, %8,74 ile KESK takip etmektedir.

Bu üç sendika üye olan kamu görevlileri, tüm sendikalı kamu görevlilerinin yaklaşık %92'sini temsil etmektedir. Bu durumun nedenleri olarak; yalnızca bu 3 sendikanın tüm hizmet kollarında örgütlü olmaları ve bu sendikaların mevcut siyasal iktidara karşı aldıkları pozisyonlar etkili olmaktadır. 2002 yılında bir sendikaya üye olan kamu görevlileri arasında en çok üyeye sahip sendika sırasıyla Türkiye Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen iken, 2018 yılına gelindiğinde Memur-Sen'in üye sayısında sürekli artış, KESK bağlı sendikalarda üye sayısında ise sürekli azalma görülmüştür. Memur-Sen ve KESK'e bağlı sendikalarda yaşanan bu üye değişimi, sendikaların siyasal iktidara karşı aldıkları tutumun neticesine en iyi örnektir.

Tablo 12: 2018 Yılı Kamu Görevlileri Konfederasyonları Toplam Üye Sayılarına İlişkin Sayısal Bilgiler

Konfederasyon Adı	Konfederasyon Üye Sayısı	Sendika Üyesi Olan Kamu Görevlilerine Oranı (%)	Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlilerine Oranı (%)
MEMUR-SEN	1.010.298	60,37	40,66
TÜRKİYE KAMU-SEN	394.423	23,57	15,87
KESK	146.287	8,74	5,88
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	64.730	3,84	2,60
TÜM MEMUR-SEN	6.102	0,36	0,24
ÇALIŞAN-SEN	4.601	0,27	0,18
BASK	4.160	0,24	0,16
HAK-SEN	2.876	0,17	0,11
ANADOLU-SEN	693	0,04	0,02

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, 2018.

3.4. DÜNYA'DA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Dünya'da kamu görevlileri sendikacılığın tarihsel gelişimi ülkemizde de olduğu gibi işçi sendikacılığının oldukça gerisindedir. Memurlar ve işçiler sendikal örgütlenme süreçlerinde mutlak otoritenin katı tutumuyla mücadele etmek zorunda kalmış olup, varlıklarına ancak yasal düzenlemelerle kavuşabilmiştir. Dünya genelinde genel kabul kamu görevlilere sendikal hakkın tanınması yönündedir. Sendikal haklar kamu ve özel kesimde farklı uygulanmaktadır (Yıldırım, 2018: 81).

Dünya'da ülkelerin kamu görevlilerine sendika hakkını tanınması konusunda 3 farklı yaklaşım söz konusudur. Bunlar; kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler, kamu görevlilerine sendika hakkı tanıyan ancak bazı kamu görevlisi kategorilerine kısıtlama getiren ülkeler ve sendika kurma hakkını tanımayan ülkelerdir. Ülkelerinin büyük çoğunluğunda kamu görevlilerine yönelik sendikal hak ve örgütlenme biçimi olarak işçi-memur ayrımı yapılmaksızın sınıflar bir bütün olarak ele alınmış olup, ortak mevzuat uygulanmıştır. Malezya, Belçika, Fas, Japonya, Meksika gibi ülkelerde ise ülkelerin güvenlik unsuru olmaları nedeniyle silahlı kuvvetler, polis, itfaiye, cezaevi personeli sendikal haklardan yararlanamazken üst düzey yönetici pozisyonunda bulunan personelde icra ettikleri görevlerin hususiyetinden ötürü sendika hakkından yararlandırılmazlar. Kamu görevlilerinin sendikal hakkının olmadığı ülkeler genellikle demokrasinin olmadığı veya çok yavaş işlediği Ekvator, Bolivya, Çad ve Liberya gibi ülkelerdir (Eren, 1997: 130).

Dünyada bu ülkelerin dışında genel olarak kamu görevlilerine sendika hakkı tanınırken, grev ve toplu sözleşme konularında birçok ülkede yasaklayıcı tutum sergilemektedir. İngiltere, İspanya, İsveç, İtalya, Almanya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yunanistan ve Güney Kıbrıs gibi ülkeler kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkını tanınmasına karşın bazı kamu görevlilerini bu hakkın kapsamı dışında tutmuşlardır. Sendika hakkının kamu görevlilerine tanındığı ülkelerde hakkın uygulanmasında dört farklı yaklaşım görülmektedir (Çevikbaş, 2010: 12).

- Kamu görevlilerine sendika hakkının genel yasalarla düzenlenmesi,
- Kamu görevlilerine sendika hakkının özel yasalarla düzenlenmesi,

- Kamu görevlilerine sendikal hakkın olmadığı ancak bazı kamu görevlilerinin yasal mevzuattan ayrı tutularak, bunlara sendika hakkı tanınması,
- Ve son olarak sendikal faaliyetlerin bazı kamu görevlileri yasaklanmış olmasıdır.

3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim şekli olarak eyalet sistemini benimsediği için, eyaletler arası kamu yönetimi sistemi ve çalışan-işveren arası ilişkilerde farklı uygulamalar vardır. Eyaletler yasal sınırları içerisinde, kamu görevlilerine yönelik sendikal hakları düzenleyici yasalar çıkarabilmektedir. Merkezi hükümet tarafından kamu görevlileri ile ilgili yasal düzenlemeler başkanlık kararnameleriyle yapılmaktadır.

ABD'de kamu görevlileri ile ilgili ilk kararname 1962 yılında yayınlanmıştır. Bu kararnameyle elde edilen kazanımlar; memurların en çok oyunu alan sendikanın hükümet tarafından tanınan yetkili sendika olması, kamu görevlilerin istedikleri sendikaya üye olabilmeleri ve yetkili sendika aracılığı ile toplu iş sözleşme yapabilmesi şeklindedir. Kamuda, 1960 yılına kadar az düzeyde olan sendikalaşma oranı, bu yapısal düzenlemelerin etkisiyle hızla artmıştır (Troyer, 1987: 260-264).

ABD'de 1917 yılında kongre tarafından da kabul edilen ilk memur örgütlenmesi 1890 yılında posta teşkilatında kurulmuştur. Kurulan sendikaların temel amacı; çalışma koşullarının düzenlenmesi ve sendikalar ile ilgili yapısal reformların süratle yerine getirilmesini sağlamaktır (Tortop, 1992: 79).

ABD'de kamu ve özel kesimin sendika haklarının yasal zemini ayrı biçimde düzenlenmiştir. Federal yönetimlerde kamu görevlilerine yönelik grev yasağı söz konusu iken, eyaletlerde sınırlı sayıda da olsa grev hakkı tanınmıştır. Kamu düzeni ve güvenliğine karşı açık bir tehlike oluşturmaması şartıyla çalışanlara grev izni verilmektedir. İmzalanan toplu sözleşmenin yürürlüğü girmesi ise yetkili kurumun onayına bırakılmıştır (Gülmez, 1996: 26).

3.4.2. Fransa

Fransa’da kamu görevlisi Türk hukukunda yer aldığı gibi “Kamu tüzel kişilerinden herhangi birisinde, kamu statüsüne tabi olarak maaş karşılığı çalışan kimse” şeklinde tanımlanmış olup, kamu görevlisi olabilmek için ayrıca kamu hukukuna da tabi olmak gerekmektedir. Ülkede 1946 Anayasası çerçevesinde çıkarılan memur statüsüne ilişkin kanunla kamu görevlileri, sendika hakkına sahip olmuş olup, 1959 yılında yasalaşan “Genel Memur Statüsü” ile memurlar sendika hakkına yasal olarak kavuşmuştur. (Cindemir: 2017: 555).

Fransa’da kamu ve özel sektör için ufak ayrıntılar haricinde, sendika hakkının yasal statüsü açısından herhangi bir ayırım bulunmamaktadır. Birçok ülkede sendika hakkı tanınmayan polislerin, üst düzey görevde bulunanlar haricinde, sendikal özgürlüklerden yararlanma hakkı vardır. Askeri personelin sendika kurma hakkı bulunmazken, 2014 yılında İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan bir başvuru üzerine, mahkeme askeri personelin sendika hakkının tamamen yasaklanmasının kişi temel hak ve hürriyetini ihlal edici davranış olarak kabul etmiş, sendikal hakkının yalnız sınırlandırılabilmesine yönelik karar vermesi sonucu, ülkede asker kişiler için kapsamı diğer kamu görevlilerine göre daha az hak içeren “light sendicat” (hafif sendika) kavramını ortaya çıkmış ve silahlı kuvvetler personeline de sendika hakkı tanınmıştır (Şenver, 2009: 24-25).

Tazminat, çalışma koşulları, sosyal güvenliğin geliştirilmesi, eğitim sorunları, özürllülerin çalışması ve iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konular toplu görüşmelerde ele alınmaktadır. İşveren tarafı olarak ilgili bakanlık ve kurumlar temsil ederken, kamu görevlilerini ise genelde 8 büyük sendika temsil etmektedir. Toplu görüşmelerde anlaşmaya varılamaması durumunda hükümetin tek taraflı olarak ücret belirleme yetkisi vardır (Özmen, 2014: 37)

Fransa yasal olarak bütün kamu görevlilerine grev hakkı tanıırken, bu haktan yararlanmak için kamu görevlisinin ülkede ulusal olarak faaliyet gösteren bir sendikaya üye olması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak sürdürülebilmesi için çalışması gereken personelin, güvenlik kuvvetleri, polisler, içişleri bakanlığının iletişim personeli, cezaevi hizmetlerinin yerel birimler çalışanları,

yargı mensupları ve silahlı kuvvetler mensupları için ise grev yasağı bulunmaktadır. Ülkede kamu görevlilerin grev hakkının düzenlenmesinin yanında memurların güvence haklarını da korumak amacıyla yasalarda lokavt bir hak olarak düzenlenmemiş olup, kamu işverenleri açısından lokavt yasağı bulunmaktadır (Cindemir, 2017: 556-558).

3.4.3. İngiltere

İngiltere, sanayi devriminin etkisiyle işçi sınıfının ilk oluştuğu ülke olup, buna bağlı olarak işçi sendikacılığının ilk adımlarının atıldığı ülkedir. İngiltere bu özelliği nedeniyle sendikacılığın beşiği olarak görülür (Işıklı, 2005: 61).

İngiltere’de kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri 1906 yılında posta teşkilatı ile başlamıştır. 1927 yılında yasalaşan Sendikalar Kanunu ile sendikal örgütlenme faaliyetleri işçi ve memur ayrımı gözetmeksizin, tek çatı altında, polis ve üst düzey kamu yöneticileri dahil olmak üzere hemen hemen bütün alanlarında kamu personeline örgütlenme hakkı tanınmıştır. 1916’da yönetimle kamu çalışanları arasında çalışma koşulları, memurların maaşları ile emeklilik gibi konuların görüşüldüğü “Whitley Meclisleri” olarak adlandırılan kurullar oluşturulmuştur. Toplu sözleşme süreçlerinin de yürütüldüğü bu kurul kararlarından yalnızca sendikaya üye olan kamu görevlileri faydalanabilmektedir Hükümet bu kurulların verdiği kararlara uymak zorundadır. Üzerinde anlaşma sağlanmayan maddelerde özel yetkili mahkemeler görevlendirilmiştir. İdarenin ve memurları temsilen bir üyenin de yer aldığı mahkeme kararları kesindir (Cindemir, 2017: 560).

İngiltere’de kamu çalışanları grev hakkına 1946 yılında sahip olmuştur. Ancak ilerleyen yıllarda ve özellikle 1980 yılında yapılan düzenlemelerle kamu çalışanlarının grev hakkında kısıtlamalara gidilmiştir. İngiltere’de tüm kamu çalışanlarının sendikal haklara sahip olmasına karşın, polis ve silahlı kuvvetler mensupları sendikalaşma hakkına sahip değildir.

Ayrıca bu iki meslek grubunun grev konusunda yaşattığı acı tecrübelerin etkisiyle polis ve silahlı kuvvetler mensuplarına toplu sözleşme hakkı da tanınmamıştır (Tuncay, 2007: 159).

3.4.4. İsveç

Dünyada demokrasi ve insan haklarını alanında en uygar uygulamalara ev sahipliği yapan İsveç, sendikacılığın gelişimi açısından önemli bir yere sahip olup, sendikal alandaki uygulamalarla dünyaya ilham kaynağı olmaktadır.

İsveç'te sendikal haklar, insan hakkı ve demokrasinin bir gereği olarak görülmekte olup, uzun bir sendikal mücadele geçmişine sahiptir. İsveç'te sendikal anlamda ilk adım işçi sendikası alanında 1846 yılında kurulmuş olan "Stockholm Matbaacılar Sendikası" adıylaadır. Kamu çalışanları sendikal hak arayışlarını, işçi sendikalarından çok daha sonra ve uzun mücadeleler sonucunda elde etmişlerdir. Başlangıçta dernek olarak kurulan kamu görevlileri birlikleri, daha sonra toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendikal örgütlenme özgürlüğüne sahip olmuşlardır (Cindemir, 2017: 562).

İsveç'te kamu görevlilerinin sendikalaşmasında, 2.Dünya Savaşı sonrası ülkede ortaya çıkan ekonomik ve sosyal çöküntünün büyük etkisi vardır.

Ülkede 1937 yılında memurlara toplu sözleşme hakkı tanınmış olup, 1966 yılında yapılan yasal düzenlemelerle polis ve silahlı kuvvetler personeli dahil tüm kamu çalışanlarına örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakları tanınmıştır (Kocaoğlu,1999:26).

İsveç'te kamu çalışanlarının birçoğu sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmektedir. 1975 İsveç Anayasası; çalışanların bir kanunla veya anlaşma ile aksi belirtilmedikçe, işveren konumundaki devlete karşı anlaşmazlığa giren konularda tedbir alma hakkı tanır. Bu nedenle grev kamu çalışanları için yasal bir hak olup, İsveç dünyada kamu ve özel sektöründe en yüksek sendikalaşma oranına sahip ülke konumundadır (Şenver, 2009: 24-25).

3.4.5. Almanya

Almanya'da işçi sınıfının modern oluşumu, sanayi devriminin geç olgunlaşması nedeniyle, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerden sonra gerçekleşmiştir. Almanya'da işçi sendikacılığının ilk adımı olarak kabul edilen, bilinen ilk kitlesel ve bağımsız işçi sınıfı

hareketi 1844 yılında gerçekleşmiştir. Silizya’da bulunan dokuma işçilerinin, çalışma koşullarının elverişsizliğini protesto etmek amacıyla gerçekleştirdiği yürüyüş, etkisini tüm ülkede göstermeye başlamış ve bu yürüyüş askeri müdahaleyle kanlı bir şekilde son bulmuştur (Aydoğanolu, 2010: 50-53).

Almanya da kamu görevlilerine yönelik ilk adımlar ise, 1949 Anayasası’nda kabul edilen “Her mesleğe ekonomik çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek için örgütlenme hakkını tanınır” ifadesi çerçevesinde 1953 atılmıştır. Almanya’da kamu personel sistemi, Türkiye’dekine benzer biçimde, statü hukukuna tabi olanlar (memurlar-beamte) ve statü hukukuna tabi olmayanlar (sözleşmeliler-angestellte) şeklinde iki kategoriye ayrılmıştır (Işıklı, 1979: 354).

Kamu görevlileri olan yardımcı hizmetlerde çalışan sözleşmeli personel ile işçiler için toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı tanınmasına karşın memurların toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı yoktur (Cindemir, 2017: 561).

Almanya’da, polis, silahlı kuvvetler ve yüksek yargı üyeleri de dahil olmak birçok meslek grubuna, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanınmıştır (Özmen, 2014: 34-35). Ancak kamu görevlilerinin önemli bir bölümünü oluşturan memurlara ve iş yasasına tabi olan diğer kamu görevlilerinin de önemli bir bölümüne, grev hakkını tanımamakta ve bunlar toplu pazarlık sürecinde yoksun bırakılmaktadır (Cindemir, 2017: 554).

3.5. KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN FONKSİYONLARI İTİBARI İLE SENDİKALAR İLE OLAN İLİŞKİSİ

3.5.1. Kamuda İnsan Kaynakları Planlama ve Sendika İlişkisi

İnsan kaynakları yönetim sisteminde, bir işletmenin şu anda ve gelecekte istediği hedefler doğrultusunda, gelişim trendi de dikkate alınarak, uygun nitelik ve sayıda personel ihtiyacının planlaması gerekmektedir. İşletmede bu amaç doğrultusunda yapılan faaliyetler bütününe insan kaynakları planlaması denir (Yıldız, 1989:45).

Kamuda genel olarak insan kaynakları planlama; boş-dolu kadroların tespit edilmesi, bu kadrolara atanabilecek uygun nitelik ve sayıda personelin durumunun belirlenmesi ve oluşan bu arz ve talep durumu neticesinde yapılması gereken yasal ve idari süreçleri içermektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının önelikli faaliyet alanı, mevcut üyelerinin hak ve menfaatleri kapsamında çalışmalar yapmak olduğu için kamu hizmetine giriş sürecini içeren insan kaynağı planması ile ilgili katkıları sınırlı düzeyde olmuştur. Sendikaların, kurum idari kurullarında ve toplu sözleşme süreçlerinde planlama hakkındaki genel talepleri; lağvedilmiş bir kadronun yeniden oluşturulması, merkezi sınavlarla alımı planlanan bazı kadroların kurum içi yükselme sınavlarla atamalarının yapılması ve yeni kamu yönetimi sistemi kapsamında zamanın ruhuna uygun yeni kadroların oluşturulması şeklinde olmuştur.

Ulaştırma Memur-Sen ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) arasında 29/04/2019 tarihinde ve Birlik Haber-Sen ile Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi arasında 03/01/2019 tarihinde yapılan kurum İdari kurulu toplantıları, sendikaların kamuda insan kaynakları planlaması yaklaşımına iyi birer örnektir. Ulaştırma Memur-Sen ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) arasında gerçekleşen toplantıda; Havacılık Bilgi Yönetimi Memuru (AIM) pozisyonunda merkezi sınavla istihdam edilen personelin bir kısmının kurum için sınavla istihdam edilmesi önerilmiş, idare tarafından kabul görülen teklif müzakere edilmek üzere 2019 yılında yapılacak olan toplu sözleşme sürecine taşınmıştır. Birlik Haber-Sen ile Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi arasında gerçekleşen toplantıda ise; kurumun 2018 yılında 5000 personel alımı ilanı olduğu, yazılı sınavın zor olması nedeniyle başarı oranının düşük olduğu ve alım yapılması planlanan kadroların boş kaldığı belirtilerek, eksik kalan ve doldurulamayan kadro sayısının tamamlanması için yeni bir personel alım ilanının yapılması istenmektedir. İdare tarafı ise tespitin yerinde olduğunu beyan ederek, boş kalan pozisyonların doldurulması için 2019 yılında yeni bir personel alım ilanının planlandığını ifade etmiştir (Ulaştırma Memur-Sen,2019 ve Birlik Haber-Sen, 2019).

3.5.2. Kamuda Temin- Seçim ve Sendika İlişkisi

Kamuda temin-seçim sürecinde temel amaç; kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu sayı ve nitelikte personelin istihdam edilmesi için gerekli sınav ilanlarını ve seçim aşamalarını gerçekleştirmektir.

Kamuda özel sektörde olduğu gibi iş gören temin süreci; iç ve dış kaynak olmak üzere iki yoldan sağlanmaktadır. İç kaynaklarla personel temini; personel ihtiyacının örgüt içindeki çalışanlar aracılığı ile sağlanmasını ifade eder. Dış kaynaklarla personel temini ise, aranan adaylarda bulunması gereken ve tercih edilen özellikler, çalışma şartları, başvuruların nereye ne zaman ve ne şekilde yapılacağı ile ilgili bilgiler yer aldığı ilanlar aracılığıyla gerçekleşen işe alım sürecini ifade etmektedir. Kamuda dış kaynaklardan personel temini; merkezi sınavla personel alımının yaygınlaşması ve işe alım mülakat tekniklerinin geçmişe göre oldukça değişip, nesnel ölçütlerle yapılıyor oluşu, insan kaynakları departmanlarının kurulması, sendikaların kamuda temin-seçim sürecindeki etkinliğini önemli ölçüde azaltmıştır.

Ancak açık pozisyonların organizasyon içerisinde duyurulması ile kurum çalışanların bir üst pozisyona yükselmesini içinde barındıran, iç kaynaklarla personel temini veya kurum içi yükselme sürecine sendikaların katkısı oldukça önemlidir.

Kurum içi personel temin sürecindeki tüm düzenlemeler, kurumların çalışma usul ve esaslarına göre belirlendiği için, kurum idari kurul toplantılarında bu konu birçok sendikanın öncelikli gündem maddesi olmaktadır. Sendikalar bu konudaki talepleri genellikle sınavın usul ve esaslarına yönelik olup, hemen hemen tüm kurum idari kurul toplantılarında dile getirilmektedir. Örneğin Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ile yetkili sendika Tarım Orman Çalışanları Sendikası (TOÇ BİR-SEN) yetkilileri arasında 25/04/2019 tarihinde gerçekleşen kurum idari kurul toplantısında sendika; kurumun, Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin çıkarılması hususunda gerekli çalışmaların yapılmasını ve kurumda Destek Personeli unvanına sahip personelin KPSS şartı aranmaksızın Uzman olabilme imkanının verilmesini talep etmiştir. Bu taleplere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu; Personel Yönetmeliğinde gerekli değişiklikleri yaptıktan sonra cevap

verileceğini beyan ederek, konunun takibini bir sonraki kurul toplantısına bırakmıştır (Toç-Bir-Sen, 2019).

3.5.3. Kamuda Eğitim- Geliştirme ve Sendika İlişkisi

Çalışanların çağın gerektirdiği yetkinliklere sahip olması amacıyla yürütülen eğitim ve geliştirme faaliyetleri, işletmelerin verimliliği açısından önemi oldukça büyüktür. Çalışanların çağın gerektirdiği donanımlara sahip olmaları kendi motivasyon ve tatmin duygularını yükseltirken, işletmelerinde zamanın ruhuna uygun bilgi ve teknolojik altyapıyla tanışmasını sağlayacaktır. Kamu kesiminde ağırlıklı olarak hayat boyu istihdam politikası uygulamasının olması, çalışanların motivasyon ve verimliliğini her zaman en üst düzeyde tutmayı hedefleyen unsurlardan biridir. Bu nedenle, kamuda eğitim ve geliştirme faaliyetlerinin önemini daha da artmaktadır.

Sendikalar örgütlü buldukları kurumlardaki genel amacı; üyelerinin mali ve sosyal haklarını ilgilendiren konularda çalışma yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda, sendikalar çalışanların sendikal bilincini artırmak amacıyla birtakım eğitimler, seminerler, etkinlikler gerçekleştirmektedir. Bunun yanında sendikalar ile kurum yöneticileri arasında yapılan, kurum idari kurul toplantılarının tamamında, çalışanların mesleki bilgi ve becerilerini katkı sağlayacak staj, yabancı dil eğitimi, lisansüstü eğitimi gibi faaliyetlere katılmalarının özendirilmesi talep edilmektedir. Çalışanların; lisans veya lisansüstü eğitim süreçlerinde kurum amirleri tarafından izinli sayılması, kurumsal bağlılık ve motivasyon kapsamında eğitimler verilmesi, merkezi sınav sonuçlarında yeterli yabancı dil puana sahip olanlara yurtdışı görevlendirmelerinde öncelik tanınması gibi konular, toplu sözleşme ve kurum idari kurul toplantılarında önemli gündem maddesi olmuştur. Bu bağlamda 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4.Toplu Sözleşme süreci, kamuda eğitim ve geliştirme faaliyetleri kapsamında önemli yasal hükümler barındırır. Toplu Sözleşme metninin 50. Maddesinde; taraflar kamu kurumlarında çalışanların, yürütmekte oldukları görevlerine intibaklarını sağlayıcı ve mesleki verimliliklerini arttırıcı eğitim programlarının düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.

Aynı toplu sözleşme metninde, kamuda görevli öğretmenlerin lisansüstü eğitim görmeleri özendirilmiş olup, yüksek lisans ve doktora yapmış olanlara fiilen girdikleri dersler için ödenecek ek ders ücretlerinin sırasıyla %5 ve %15 oranında fazla ödenmesi kararlaştırılmıştır (Memur-Sen, 2017).

3.5.4. Kamuda Performans Değerlendirme ve Sendika İlişkisi

Kamu kesiminde, performans değerlendirme sisteminin, işlevsel bir durumda olmadığını, yasal mevzuat çerçevesinde sınırlandırıldığını, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde reform çalışmalarının devam ettiğini daha önce ifade etmiştik. Günümüzde kamu kesiminde, performans değerlendirme ilgi alanı, çalışanların; ücret artışları, kurum içi yükselme sınavları, istihdam durumları, başarı ve verimlilikleri gibi konulardır. Bu konuları ele alırken, kurumların gelişme potansiyelleri çerçevesinde gerekli yapısal reformlar gerçekleştirmek, uygun istihdam politikaları oluşturmak ve çalışanların maddi tatmin düzeyine katkı sağlamak öncelikli hedefidir.

Kamu görevlisi sendikalarının, kamuda performans değerlendirme sistemine yönelik eleştiri ve taleplerinin büyük bir çoğunluğu ise performansa dayalı istihdam politikalarına ve ücret artışlarına yöneliktir. Kamu idari kurul toplantı tutanaklarında ve toplu sözleşme metinlerinde bu eleştirileri görmek mümkündür. Birlik Haber-Sen ile Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi arasında 31/05/2018 tarihinde yapılan kurum İdari kurulu toplantısı bunun en iyi örneğidir. Toplantıda, mevcut performans değerlendirme sisteminde yaşanan olumsuzlukların iş yaşamını zora soktuğu, mağduriyetler oluşturduğu belirtilmiş ve performans sistemi uygulaması neticesinde çalışanların ücret artışlarında adaletsizliklerin yaşandığı belirtilmiştir.

Yaşanan aksaklıklara çözüm olması amacıyla, 2017 yılının aralık ayında gerçekleşen panelin sonuç bildirisine atıfta bulunularak, mevcut performans değerlendirme sistemindeki sorunlara yönelik sunulan çözüm önerileri doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılması talep edilmiştir. Bu taleplere Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Kurumu; panel raporunun dikkatle incelendiğini, performans değerlendirme sisteminde karşılaşılan sorunlara yönelik mevcut durumu değerlendirmek ve yeni önerileri dinlemek için en kısa süre içerisinde ikinci bir panelin yapılacağını ifade

edilmiştir. Ayrıca 2018-2019 ve 2014-2015 yıllarını kapsayan 2 ve 4. Toplu Sözleşme metinlerinde performans puanı kavramına geniş yer verilmiş olup, bazı meslek grupları için belli oranda artırılması uygun görülmüştür (Birlik Haber-Sen, 2018).

Ayrıca 27/04/2018 tarihinde Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası (Sağlık-Sen) ile Sağlık Bakanlığı arasında yapılan kurum idari kurul toplantısında, sağlık çalışanlarının performansına dayalı maaş düzenlemesini içeren, kamuoyunda ‘‘Tam Gün Kanunu’’ olarak bilinen yasa ile ilgili çeşitli eleştiri ve öneriler yer almaktadır. Sistem sayesinde özellikle doktorların kamuda tam zamanlı çalışma oranlarının arttığı ve artan sağlık hizmet talebinin karşılanmasında önemli aşama kaydedildiği belirtilmiştir. Ancak, sistemin bilimsel performans değerlendirme kriterlerinden yoksun olarak hazırlandığı, döner sermaye gelirlerinin performansına dayalı ödenmesinden dolayı sistemin istismara yol açacak nitelikte olduğu ve özellikle doktorların daha fazla performans puanı toplayarak döner sermaye paylarını artırmak için, hastalarla ilgilenme sürelerini kısaltarak fazla hastaya bakma eğiliminde oldukları belirtilmiştir. Bu durumun hizmet kalitesinin düşmesine yol açabileceği belirtilmiştir. Daha adil, şeffaf ve bilimsel ölçütlere uygun, performans değerlendirme çalışmalarının yürütülmesi talep edilmiştir (Sağlık-Sen, 2018).

3.5.5. Kamuda Kariyer Yönetimi ve Sendika İlişkisi

Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesinde personelin niteliği oldukça önemlidir. Bu nedenle, bireyin istek ve kabiliyetleri doğrultusunda belirli bir göreve uydurulmasını ifade eden, kariyer ilkesi ve uzmanlaşma ayrı bir önem arz etmektedir.

Kamuda kariyer süreci daha çok; çalışanların maddi ve sosyal olanaklarının arttığı görev ve pozisyon değişiklikleri ifade eder. Bu pozisyon değişiklikleri genellikle dikey ilerleme şeklinde tanımlanır. Kamu çalışanlarının, kurum içi yükselme sınavı ile bulunduğu kurumda bir üst göreve atanması veya merkezi sınavlara girmek suretiyle, farklı bir kurumda daha üst düzeyde bir göreve atanması, dikey ilerlemeye birer örnektir.

Kamu görevlileri sendikaları, çalışanların kariyer sürecine katkı sağlamak amacıyla bir takım danışmanlık, seminer, eğitim faaliyetleri düzenlemektedir.

Birçok kurum idari kurul toplantıları ve toplu sözleşme süreçlerinde, kurum içi yükselme sınavı, kurumlar arası geçiş vb. durumları ele alarak gerekli düzenlemelerin yapılması sürekli talep edilmektedir. Sendikaların konuya yaklaşımına, 16/04/2018 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığı Kamu İşveren Vekilleri ve Kültür Turizm ve Sanat Çalışanları Sendikası (Kültür Memur Sen) temsilcileri arasında yapılan kurum idari kurul toplantısı örnek olarak verilebilir. Toplantıda; Müze Müdürlüğü, Kütüphaneci, Arkeolog, Müze Araştırmacısı, Mimar, Mühendis, Folklor Araştırmacısı, Tekniker vb. unvanların da görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının yapılması talep edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kamu İşveren Vekilleri, talebi makul görüp 2018 yılında liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, merkezi idarenin sunacağı kadro imkânları dâhilinde, Müze Müdürlüğü başta olmak üzere anılan unvanlarda görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavının açılmasının değerlendirileceğini beyan etmiştir (Kültür Memur-Sen, 2018).

3.5.6. Kamuda Ücret Yönetimi ve Sendika İlişkisi

Hem kamu hem de özel sektör açısından değerlendirildiğinde, ücret yönetimi süreci, çalışan ve işveren açısından oldukça kritik bir öneme sahiptir. Performans değerlendirmenin en önemli amacı olmanın yanında, çalışan verimliliği ve devamlılığını sağlama, vasıflı işgücünü muhafaza etme, personel devir hızını düşürmek gibi işletmelerin verimliliğini ilgilendiren konularla etkili ücret yönetimi sistemi arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur.

Çalışanlar açısından ücret; kendilerinin ve ailelerinin hayatlarını idame ettirmeleri için gerekli olan temel kaynağı ifade etmektedir. Bu nedenle 2012- 2019 yıllarını kapsayan tüm toplu sözleşme süreçlerinde, kurumlar ile kurumlarda yetkili bulunan sendikaların yılda 3 defa yapılmasını planladıkları kurum idari kurul toplantılarında, ücret ve ücret yapıları ile ilgili konular sendikaların en önemli ve öncelikli gündem maddesi olmuştur.

Kamu kesiminde performansa dayalı ücret yapılarının oluşmamış olması nedeniyle ücret yönetimi süreci daha çok, çalışanların ücret artışları ve belirli meslek gruplarını verilmesi istenen tazminat miktarlarıyla ilgilenmektedir. Ayrıca toplu sözleşme ve kurum idari kurul toplantılarında ücretin nakdi boyutunun iyileştirilmesinin yanında, sosyal boyutu da ele alınmış olup giyim, yakacak, kira yardımı gibi aynı verilmesi kararlaştırılan kazanımlar elde edilmiştir (Memur-Sen, 2017).

3.5.7. Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği ve Sendika İlişkisi

Çalışanların çalışma hayatındaki yaşamına ve vücut bütünlüğüne yönelik olası tehlikelerin ortadan kaldırılmasını ve işverenin bu konudaki sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin araştırılması amacıyla yapılan çalışmalar ve girişimlerin bütünü, iş sağlığı ve güvenliğini ifade eder (Demircioğlu ve Centel, 2007:154). İş sağlığı ve güvenliği alanında ki sorunların çözümü sadece çalışan ve işveren eliyle gerçekleşmesi mümkün değildir. Aynı zamanda kanun yapıcı konumunda devlet, meslek odaları ve üniversitelerin yanında sendikalara da önemli görevler düşmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) her yıl yayınladığı verilere göre Türkiye, iş sağlığı ve güvenliği kriterlerinde son sıralarda yer almaktadır. Bu durumu Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri de doğrulamakta olup veriler, sonu ölümle sonuçlanan iş kazaları konusunda alarm vermektedir. Tüm bu göstergeler neticesinde, özellikle sendikaların ve meslek odalarının baskıları neticesinde, kamuda iş sağlığı ve güvenliği alanında önemli adımlar atılmıştır. Mevcut 4857 Sayılı Kanunu'nun sınırları genişletilerek, özel sektörü de kapsayacak şekilde, sadece iş sağlığı ve güvenliği konuları içeren yasal düzenlemeler yapılması planlanmıştır.

Bu şekilde 2012 yılında ile 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu yasalaşmıştır. Alt yapı ve personel yetersizliği nedeniyle, yasanın bazı maddeleri 2020 yılından itibaren geçerli olmak üzere kademeli olarak hayata geçirilmesi uygun bulunmuştur. Yasa gereği, çalışan sayısına göre, İş Yeri Hekimliği ve İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı gibi kadrolar oluşturulmuştur.

Kamu görevlileri sendikalarının iş sağlığı ve güvenliği alanındaki çalışmaları; çalışanların çocukları için kreş imkanının sunulması, çalışanların fiziki bütünlüğünün

ve ruhsal sağlığının korunması çerçevesinde kullanılan cihaz ve ekipmanların uyumlu hale getirilmesi, kurumda hizmet veren yemekhanelerin denetlenmesi, risk grubuna giren görev tanımlarına yönelik çalışmaların yapılması gibi birçok konuda devam etmekte olup, toplu sözleşme ve idari kurul toplantılarının önemli gündem maddesini oluşturmaktadır.

Sendikaların konuya yaklaşımına, 03/01/2019 tarihinde Birlik Haber-Sen ile Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi arasında yapılan kurum idari kurul toplantısı örnek olarak verilebilir. Toplantıda; 2018-2019 yıllarını kapsayan 4. Toplu Sözleşme hükmü gereğince Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi yemekhanelerinde helal gıda sertifikalı ürünlerin kullanılması ve çölyak, fenilketonüri, fruktozemi vb. özel diyet yapılmasını zorunlu hale getiren metabolik hastalıklara sahip personeller için uygun yemek çıkarılmasını veya temin edilmesi talep edilmiştir. Kurum yetkilileri tarafından her iki talep uygun görülmüş olup, uygulama için gerekli çalışmaların başlanacağı bilgisi verilmiştir (Birlik Haber-Sen, 2019).

3.5.8. Kamuda Endüstri İlişkileri ve Sendika İlişkisi

Endüstri ilişkilerin temel görevinin, işçi-işveren arasındaki mevcut anlaşmazlık durumlarından yola çıkarak, uzlaşma yollarını aramak olduğunu daha önce ifade etmiştik. Bu uzlaşma sürecinin baş aktörü ise hiç şüphesiz sendikalardır. Kamu kesiminde, genel manada kamu görevlileri, kamu işveren vekilleri ve kamu kurumlarında yetkili bulunan sendikalar, endüstri ilişkileri sisteminin taraflarını oluşturmaktadır. Bu ilişki ve amaç birliğinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi noktasında sendikaların önemi oldukça büyüktür. Bu öneme binaen, yasalarda, kamu görevlileri sendikaları ile kamu işveren vekili konumundaki üst yöneticilerin ilişkilerini düzenleyen birçok düzenleme mevcuttur. Kurum idari kurul toplantıları ve İşyeri Sendika Temsilciliği gibi uygulamalar bu duruma iyi birer örnektir. Bunun yanında, sendikalar ve kamu kurumları, kendi inisiyatifleri çerçevesinde çeşitli çalıştaylar ve sempozyumlar düzenleyerek, endüstri ilişkiler süreçlerine önemli katkılar sağlamaktadır.

Sendikaların konuya ilişkisine ve yaklaşımına, 2017 tarihinde Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası öncülüğünde, Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) Anonim Şirketi ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) arasında yapılan çalıştay örnek olarak verilebilir.

Her iki çalıştayda; performans yönetimi sistemi, ücret politikaları, personel alımı, personel statüleri, kariyer yönetimi, iş verimliliği ve motivasyon gibi birçok konu başlığında, kurum çalışanları-sendika temsilcileri-kurum yöneticileri bir araya getirilerek, sorunların çözümlenmesi ve çözüm yönünde yeni stratejilerin belirlenmesi amaçlanmıştır. Çalıştaya, üniversitelerin ilgili alanda uzman akademisyenler ve bağımsız sektör çalışanları davet edilerek, sorunların çözümüne yönelik yeni bakış açıları kazandırılması hedeflendi. Çalıştay sonunda oluşturulan rapor, kitapçık şeklinde yayınlanarak, her iki kurumun gelecek hedefleri belirlenmesi noktasında adımlar atılmaya çalışılmıştır (Birlik Haber-Sen, 2017).

3.6. KAMU YÖNETİMİNDE, İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamuda; personel, insan kaynakları yönetimi veya devlet sorunu olarak tanımladığımız alanda yaşanan sorunlar, güncelliği her dönem koruyan, çok yönlü, çözüm noktasında içinde birçok değişkeni barındıran oldukça sorunlu bir alandır. Devlet geleneğimizde, ülke ve devletin içinde olduğu kötü durumun eleştirel tarzda ilk defa raporlanması 17.yüzyılda, Koçi Bey tarafından kaleme alınmasına rağmen, kamu yönetim sistemimizdeki yeniden yapılanma ve revizyon süreci ancak 1949 yılında hazırlanan Neumark raporu ile başlayabilmiştir (Tutum, 1990: 31).

Dünyada gelişmiş ülkelerin kamu yönetim sistemlerinde yaşanan değişim ve dönüşüme ayak uyduramadığımız için mevcut personel sistemimiz, çağın gereklerine ve toplumun isteklerine cevap vermekten, esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan oldukça uzak ve giderek içinden çıkılmaz bir hal almaktadır. Kamuda, insan kaynakları yönetimi sistemin temel sorun alanlarını farklı açılardan ele alan birçok çalışma yapılmıştır. Tüm bu çalışmalarda sistemin temel sorunları şu şekilde sıralanmıştır (Canman, 1995: 252-253, Yılmazöz, 2009: 299 ve Demirkan, 2003: 18):

- Liyakat (yeterlik) ilkesinin yerine kayırmacılık ve sadakat kültürünün yaygınlaşması,
- Sınıflandırma ilkesinin, bilimsel ölçütlerden uzak biçimde ve birbiriyle ilgisi olmayan meslek gruplarının bir araya getirilerek yapılıyor olması,
- Kariyer geliştirme ve terfi süreçlerinde performans ve nitelikli eğitim gibi temel ölçütlerden yararlanılmaması,
- Ücret politikalarının performans sistemi çerçevesinde oluşturulmayıp, herkese eşit ücret politikalarının uygulanıyor olması,
- Değişim ve revizyon çalışmalarının, katı hukuk kuralları ve mevzuat hükümlerine dayandırılıyor olması,
- Merkeziyetçi ve bürokratik yapı nedeniyle, profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olması,
- Norm kadro uygulamasına geçilememesi nedeniyle yaşanan, aşırı veya yetersiz istihdamın oluşması,
- Kamuda objektif ölçütlere uygun insan kaynakları planlamasının olmaması ve istihdam politikalarının işsizlikle mücadele kapsamında şekillenmesi,
- Memur güvencesinin çalışanlarda meydana getirdiği rehavet ve nemelazımcılık fikrine karşı, iç denetim ve yasal süreçlerin yetersizliği,
- Kamu yönetim sisteminde etkili bir iç kontrol sistemi olan rotasyonun işlevsizliği şeklinde sıralanabilir.

Tüm bu sayılan sorunlar çerçevesinde, insan kaynakları yönetimi anlayışının, kamu personel yönetiminde uygulanabilmesi için yeni bir kamu reformunun hayata geçirilmesi kaçınılmazdır. Kamu personel yönetiminde örgütsel ve kurumsal bazda atılması gereken adımları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Merkeziyetçi yönetim anlayışı yerine yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmeli, personel mevzuatı basitleştirilerek katı mevzuat hükümlerinden arındırılmalı,

- Kamu personel yönetiminin tüm süreçlerinde liyakat ilkesini geçerli kılarak, bu amaç doğrultusunda tüm mekanizmaları yargı denetimine açacak yapısal reformlar hayata geçirilmeli,
- Kamuda sınıflandırma ilkesi, bilimsel veriler ışığında tekrar ele alınarak, zamanın ruhuna uygun biçimde yeniden şekillendirilmeli,
- Norm kadro, rotasyon gibi uygulamalar, kamu yönetimi sisteminde işlevsel hale getirilmeli,
- Kamuda istihdam politikaları belirlenirken, siyasi kaygı ve popülist yaklaşımlardan kaçınılmalı,
- Kamuda insan kaynakları yönetimi uygulama adımlarını kolaylaştıracak, kamu örgütlerinin işgücü pazarında yarışmacı olabilmelerini mümkün kılacak, stratejik yönetim, performans yönetimi, kalite yönetimi, ücret yönetimi gibi modern teknik ve uygulamalarının vakit kaybetmeden kamu sektörüne uygulanmalı,
- Devleti “baba” olarak gören toplumsal hafıza yerine, kamu hizmetlerini sorgulayan ve eleştirel katkı sunmayı hedefleyen, toplumsal bilince sahip bireyler yetiştirilmelidir.

3.7. KAMU YÖNETİMİNDE, KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sendikacılık, dünyada sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkmış olup, ülkemizde yıllar içerisinde toplumsal mücadelenin önemli bir aracı haline gelmiştir. Ülkemizde özellikle işçi sınıfının yıllar süren sendikal mücadelesinin de etkisiyle, kamu görevlileri sendikacılığı 1990’lı yıllardan sonra önemli bir aşama kaydetmiştir. Kamu görevlileri sendikacılığının gelişim süreci, önemli ölçüde devletin yasakçı, katı tutumu karşı ve işçi sınıfının yasal mevzuatı çerçevesinde gelişmiştir. Bu gelişim süreci, yıllar içerisinde dünyada yaşanan değişim ve dönüşümünde etkisiyle birtakım sorunları beraberinde getirmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının karşılaştıkları sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Öncelikle kamu görevlileri sendikalarının en temel sorunu, esin kaynağı temelde işçi sınıfı olan, kamu ve kamu görevlisi kavramlarının temel prensiplerinden yoksun bir yasal mevzuata sahip olmasıdır. Bu açıdan yürürlükte olan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Kanunu, kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklerine uygun biçimde, tüm meslek gruplarına sendikal hakkın tanındığı, çoğulcu ve demokratik bir yapıya kavuşturulmalı,
- Sendikaların siyasal eğilimleri artarak, bağımsızlıkları sorgulanır hale gelmektedir. Sendika yöneticilerinin siyasal eğilimlerini açıkça belli etmesi, siyasal söylem içinde olmaları, kamu görevlilerini siyasal eğilimini açıkça belli edecek oluşuma üye olmaya zorlamaktadır. Sendikalar temsil ettiği iş kolunda, tüm çalışanların hak ve menfaatlerini koruyan sendikacılık faaliyetleri yapmalı, terfi ve tayinlerde liyakati esas alacak girişimlerde bulunmalı ve bu yönde politikalar üretmelidir. Siyasal kutuplaşmalardan uzak durmalı, aynı iş kolu içindeki diğer sendikalarla uyumlu çalışmayı hedeflemeli,
- Çoğulculuk ilkesi gereği aynı hizmet kolunda birden fazla sendikaya faaliyet izni verilirken, devletin aynı hizmet kolunda yetkili birden fazla konfederasyonu muhatap almaması sendikaların demokratik yapısına uygun olmayıp, gerekli yasal düzenlemeler neticesinde tüm konfederasyonlar toplu sözleşme sürecine dahil edilmeli,
- Kamu görevlilerini ilgilendiren tüm kanun maddelerinde, çalışanların grev hakkını düzenleyecek herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu karmaşıklığın önüne geçerek, Anayasa'nın 90. Maddesinde yer alan, imzalanan uluslararası antlaşmalar ile iç hukuktaki yasalar arasındaki uyumsuzluk durumunda uluslararası antlaşma hükümleri geçerli olur hükmü gereği, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanun'da grev hakkı, kamu güvenliğini tehlikeye sokacak durumlar haricinde yasal düzenlemeye kavuşturulmalı,

- 12 Eylül 2010 yapılan referandumun sonrasında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olup, anlaşmazlık durumunda ise zorunlu tahkim süreci öngörülmüştür. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun etkin bir yapıya kavuşması için; yapısı, üye sayıları ve üyelerin atanma biçimi uluslararası tahkim ilkelerine uygun biçimde yeniden oluşturulmalı,
- 2005 yılı itibariyle devletin, sendika üyesi kamu görevlilerinin katılım aidatını ödeme kararı alması, sendikalaşma oranına nicelik olarak önemli katkı sağlasa da sendikal bilinci ve katılımı önemli ölçüde azalttığı görülmektedir. Bu durumun önüne geçmek adına, üyelerin sendikal faaliyetlere bilinçli olarak katılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalı,
- Kamu sendikalarının, çalışanlara yönelik talepleri genellikle mali ve sosyal konularında yoğunlaşmaktadır. Bu durum sendikaların etki alanını kısıtlamaktadır. Sendikalar; çalışmamızda da yer verdiğimiz gibi, etki alanını insan kaynakları fonksiyonları çerçevesinde genişleterek, ufuk açıcı girişimler içinde olmalıdır. Gerçekleşmesi mümkün olmayan taahhütlerden, çalışanların güvenini sarsacak popülist söylemlerden ve yaklaşımlarda uzak durmalı,
- Sendika temsilcilerinin genellikle ulaşılabilirlik ve hesap verilebilirlik yönü eleştirilmektedir. Yönetici pozisyonundaki kişiler öncelikle tüm çalışanlara yakın iyi bir ekip arkadaşı olmalı, üyelerine karşı iş akışları ve mali harcamalar konusunda bilgilendirici olmalı.

SONUÇ

Türkiye'de devletin, ekonomi piyasanın en önemli bir aktörü olup, bu etkinliğini, 1990'lı yıllardan itibaren ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde, azaltma eğiliminde olduğunu söyleyebiliriz. Ancak ülkenin jeopolitik durumu, özel sektörün yetişmiş genç nüfus yoğunluğuna bağlı olarak istihdam yaratma çabasının yetersiz kalıyor olması, kamu ekonomisini hala etkin kılmaktadır. Bu durumda işveren konumundaki devlet, kamu yönetimi sisteminde verimliliği ve denetim mekanizmalarını arttırmanın gayreti içinde olmuştur. Buna karşılık çalışan konumundaki kamu görevlileri ise, devletin denetim ve verimlilik mekanizmaları karşısında, temel hak ve talepler çerçevesinde örgütlenme içine girmişlerdir. Bu doğrultuda tezin konusu olan, kamu sendikaları ve insan kaynakları yönetimi ilişkisi ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimi tarihimizde sendikacılık, yasağcı ve mücadelecı bir örgütlenme geçmişine sahip olup, kamu görevlileri sendikaları özellikle 2002 yılından itibaren yoğun bir faaliyet dönemine girmiş olup sendikalaşma oranında ciddi rakamlara ulaşılmıştır. Bunun yanında kamu yönetiminde insan kaynakları uygulamaları küresel örneklerle uyumlu olarak gelişme eğilimi göstermiştir. Konuya ilişkin kamu yönetimi sisteminin eksik yönlerine rağmen, kamu görevlileri sendikacılığı ve insan kaynakları yönetimi uygulamaları alanında ciddi gelişmeler görülmektedir.

“Türkiye’de Kamu İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişiminin Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması Bağlamında İncelenmesi” konulu çalışmamızda, kamu yönetimi sisteminde sendika ve insan kaynakları uygulamaları ilişkisi, insan kaynakları yönetimi fonksiyonları çerçevesinde ele alınmıştır. Bu bağlamda işvereni temsilen kamu kurumlarının ilgili yöneticileri ile iş kolunda yetkili sendika temsilcilerinin 2012-2019 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu; Toplu Sözleşme ve Kurum İdari Kurul (KİK) toplantıları incelenmiştir. Bu incelemede; kamu görevlileri sendikalarının kamuda artan etkinliği ile birlikte, sıklıkla eleştirilen, işveren heyeti ile yapılan toplantılarda taleplerin sadece mali konularla sınırlı olması durumunun yıllar içerisinde değiştiği görülmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının, İK fonksiyonlarının tamamında, kamuda insan kaynakları yönetimi sürecine olumlu katkılar sağladığı görülmüştür. Sendikaların, insan kaynakları yönetimi fonksiyonlarının tamamında taleplerinin oluşmaya başladığı, farklı iş kolu toplantı tutanaklarına dayanılarak örneklendirilmiştir. Çalışmada, kamuda sendika ve insan kaynakları yönetimi uygulamalarının mevcut durumu birbirinden bağımsız olarak ele alınarak, küresel ölçekte sendika ve insan kaynakları yönetimi ilişkisinde yaşanan bu değişim ve dönüşüme uyum çerçevesinde atılması gereken adımlar sıralanmaya çalışılmıştır. Bu adımların neticesinde, kamu çalışanlarının bilinçli biçimde sendikalaşmaya devam ederek, işveren konumundaki devlete karşı taleplerini, insan kaynakları yönetimi fonksiyonları çerçevesinde dile getirmeleri durumunda kamuda insan kaynakları yönetimi gelişimine katkılarının artarak devam edeceği öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgüner, Tayfun: **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul, Der Yayınları, 2001.
- Akın, Mehmet “Personel Reformu”, **Mülkiyeliler Dergisi**, Ankara, C:2, S:14, 1969, s.s.3-18.
- Aykaç, Burhan: (1990) “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:23, S:4,1990.
- Ateş, Toktamış: **Demokrasi**, Ankara, Ümit Yayınları, 1994.
- Akbaba, Ahmet: **İnsan Hakları Hukukunda Üçüncü Kuşak Haklar**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2016.
- Aydanoğlu, Erkan: **Sınıf Mücadelesinde Sendikalar**, İstanbul, Evrensel Basım Yayın, 2009.
- Akçakanat, Tahsin: İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerlendirme: Isparta İl Emniyet Müdürlüğü’nde Bir Uygulama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Arslan, Onur Erden: **Kamu Personel Hukuku**, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012.

- Baysal, Ayşe Can: **Çalışma Yaşamında İnsan**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, No:225, 1993.
- Bilgin, Leman, Deniz Taşçı: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.
- Bingöl, Dursun: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Beta Yayınları, 2016.
- Bal, Yasemin: Rekabet Stratejilerin İnsan Kaynakları Yönetim Uygulamalarına Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011.
- Benli, Abdurrahman: “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:46, 2003, s.s.89-128.
- Bozeman, B. and Straussman, J. D.: **Public Management Strategies Guidelines for Managerial Effectiveness, Jossey-Bass Public Administration Series**, San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
- Bryson, M. John: **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**, San Francisco, Jossey-Bass, 1988.
- Can, Halil, Tayfun Akgüner: **Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2001.

Çevik, H. Hüseyin:

Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2012.

Cerev, Gökçe:

Türkiye’de Kamu Sektöründe Öğretmenlerin Örgütlenmesi: Öğretmenlerin Sendikalaşma ve Sendikal Gelecek Algılarına Yönelik Bir Alan Araştırması (Kocaeli İli Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2013.

Çetin, Selami:

Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2007

Canman, Doğan, M. Kemal, Öktem:

“Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsangücü Planlaması” **Amme İdaresi Dergisi**, C:25, S:4, 1992, s.s.31-55

Canman, Doğan:

Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara, Şaylan Yayını, 1995.

Çaralan, İhsan:

Memur ve Memur Sendikacılığı, İstanbul, Evrensel Basım Yayım, 1993.

Çevikbaş, Rafet:

“Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu”. **TİSK Akademi**, S:1, 2010, ss.6-43.

Cindemir, Hakan:

“Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri”. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 16 (2), 2017, ss.553-566.

- Cascio, F. Wayne: **Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work Life**, Turkey, McGraw-Hill, Inc., 1994.
- Ceylan, Adil: “Memur, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevi Kavramlarının 5237 Sayılı Türk Ceza Yasası da Dikkate Alınarak Açıklanması”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, C:1, S:14, 2019,s.s.478-479.
- Demir, Serdar: “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (19711980)”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S:1, 1991, ss.55-97.
- Durna, Ufuk, Veysel, Eren: “Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:1, 2002, s.s.55-75
- D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates: **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku**, Çev. Mehveş Bingöllü, Ulaş Karan, Avrupa Konseyi, Ankara, 2013.
- Dinçer, Ömer: **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Beta Yayınları, 2004.
- Ersen, Haldun: **Topyekün Mükemmelleşme Sürecinde İnsan Kaynakları ve Kalite**, İstanbul, Maestro Yayın, 2002.
- Eren, Hayrettin: “Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:1, S:1, 1997, ss.128-162.
- Erdoğan, Nihat: **Kariyer Geliştirme Kuram ve Uygulama**, Ankara, Nobel Yayınları, 2003.

- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, İzmit, Erkam Matbaası, 2017.
- Eryılmaz, Bilal: **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1997.
- Gülmez, Mesut: **Memurlar ve Sendikal Haklar-Türkiye’de ve Dünya’da**, Ankara, İmge Kitapevi, 1990.
- Gökpınar, Sedat: “İşçi Sağlığı İş Güvenliğinin Temel İlkeleri”, **İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi**, 2004.
- Güler, Birgül Ayman: **Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitapevi, 2005.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003.
- Griffin, R.W.: **Management**, South-Western, Mason OH: 2011.
- Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, İstanbul, Ekin Yayınları, 2011.
- Gore, Al: **Creating Government That Works Better & Costless, Report of National Performance Review**, Washington, White House, 1993.

- Hendry, Chiris, Andrew Pettigrew: “The Practice of Strategic Human Resource Management”, **Personnel Review**, C:5, S:15, 1986 ,ss.3–9
- Hughes, O. E.: **Public Management and Administration**, An Introduction, Palgrave, Macmillan, 2017.
- Hood, Christopher: “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, 1991,ss. 3-19.
- Hobbes, Thomas: **Leviathan**, İstanbul, çev. Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, 2014.
- Haktankaçmaz, İlker: “Yeni kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm mü? Geçici Bir Moda mı?”, **Türk İdare Dergisi**, S:461, 2008, s.s.121-133.
- Işıklı, Alparslan: **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara, İmge Kitapevi, 2005.
- Işıklı, Alpaslan: **Türkiye’de Sendika Hareketi içinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Ankara., T.C. Kültür Bakanlığı Demokrasi Klasikleri Yayınları, 1994.
- Keser, Hakan: **4857 Sayılı İş Kanunu ve İlgili Mevzuat Çerçevesinde Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkisi**, İzmir, Güncel Yayınevi, 2003.
- Kaya, Fevzi: “Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi”. **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C:10 S:53, 2017, s.s.751-752.

Kocaoğlu, Mehmet:

“Türkiye’de ve Dünya’da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış”, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:15 S:5, 1999, ss.14-36.

Kalyoncu, Tuba:

Performans Değerlendirmesi ve Ücret Yönetimi Arasındaki İlişki: TEB Çağrı Merkezi Örneği, T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.

Kuzgun, Kayhan İnci:

“Türkiye’de Bireysel İş İlişkilerinin Düzenlenmesinde Yeni Yaklaşımlar”, **T.C. Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Tartışma Tebliğleri**, S:6,2004, s.s.5-10

Kesik, Ahmet:

Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği, Denizli, Yirminci Maliye Sempozyumu Pamukkale Üniversitesi, 2005.

Koç, Yıldırım:

Sendikacılık Tarihi, Ankara, Türk-İş Eğitim Yayınları, 1998.

Köseoğlu, Murat:

Türkiye Cumhuriyeti’nde Kamu Personelinin Mali Hakları, Genel Sorunları ve Çözüm Önerileri, Ankara, TODAİE Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı Uzmanlık Tezi, 2002.

- Koray, Meryem: Endüstri İlişkileri, İzmir, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, 1992.
- Mercin, Levent: “İKY'nin Eğitim Kurumları Açısından Gerekliliği ve Geliştirme Etkinliği”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, C.4, S.14, 2005, s. 128-144.
- Mahiroğulları, Adnan: “Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C:2, S:1, 2001 s.161-189.
- Narmanlıoğlu, Ünal: **Grev**, Ankara, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1990.
- Marangoz, Mehmet, Levent, Biber: “İşletmelerin Pazar Performansı ile İnsan Kaynakları Uygulamaları Arasındaki İlişkinin Araştırılmasına Yönelik Bir Çalışma”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 2007, s.s.215.
- Özer, Mehmet Akif.: **21. Yüzyılın Modern Yönetimi İçin Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları**, Ankara., Gazi Kitabevi, 2012.
- Öztop, Sezai: Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007
- Osborne, David, Ted, Gaebler: **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, New York, A Plume Book, 1993.

Özel, Mehmet:

Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, Konya, Çizgi Kitabevi, 2007.

Özgen, Hüseyin, Azmi Yalçın:

İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejik Bir Yaklaşım, Ankara, Nobel Kitabevi, 2011.

Öztekin, Ali:

Siyaset Bilimine Giriş, Malatya, Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri, 1993.

Pekin, Faruk:

Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, İstanbul, Alan Yayınları, 1985.

Parlak, Bekir, Zahid, Sobacı:

Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler, İstanbul, Alfa Akademi, 2012.

Şaylan, Gençbay:

Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, İstanbul, TESEV Yayınları, 2001

Sürgit, Kenan:

Türkiye’de İdari Reform, Ankara TODAİE Yayını, 1972.

Şaylan, Gencay, Erkan, Oyal:

Türkiye’de Memur Sendikacılığı, Ankara, TODAİE Yayınları, 1972.

Sungurbey, İsmet:

“**Hak Nedir?**”, İstanbul, der. Hayrettin Ökçesiz, Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri, Alkım Yayınları, 1997.

Serim, Bülent:

“Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, C:1, S:21,1988, s.s.135-154.

Tutum, Cahit:

Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayınları, 1979.

Turan, Kâmil:

“Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, **Kamu-İş Dergisi**, C:4; S:4, 1999, s.s.45.

Tokol, Aysen:

“Sendikaların Üye Sayısında Azalma Nedenleri ve Sendikaların İzledikleri Yeni Politikalar”, **İş-Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.4, S:1, 2002

Serim, Bülent:

Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut, Ankara, Öteki Yayınevi, 1995.

Sabuncuoğlu, Zeyyat:

İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.

Sabuncuoğlu, Zeyyat:

İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulama Örnekleriyle, Bursa, 2009.

- Sabuncuoğlu, Zeyyat: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Bursa, Alfa Yayınları, 2005.
- Sözen, Süleyman: **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2014
- Sadullah, Ömer vd.: İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş: İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı, Önemi ve Çevresel Faktörler, İnsan Kaynakları Yönetimi, Cavide Uyargil vd., 4. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.
- Tuncay, A. Can: “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:9, 2007, ss.157-176.
- Tutar, Hasan, Mehmet, Altınöz: “Örgütsel İklimin İşgören Performansı Üzerine Etkisi: Ostim İmalat İşletmeleri Çalışanları Üzerine Bir Araştırma”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C:2, S:65,2010, s.s.196-218.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Nobel Yayınları, 2010.
- Tortop, Nuri, Eyüp, İşbir: **Yönetim Bilimi**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2010.
- Tortop, Nuri: **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1992.
- Tuncay, A. Can, F. Burcu Savaş: **Toplu İş Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.

- Telimen, Osman: **Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler**, İstanbul, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, 1978.
- Tahiroğlu, Figen: **Düşünceden Sonuca İnsan Kaynakları**, İstanbul, Haya Yayıncılık, 2003.
- Tosun, Kemal: **İşletme Yönetimi**, İstanbul, Mars Yayınları, 1974.
- Uran, Sait: **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul, Oniki Yayınları, 1980.
- Ünsar, Agah Sinan: “Değişen Dünyada Sendikacılık ve Geleceği”, **Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Dergisi**, C.1, S.1 s.77-81.
- Ülgen, Hayri, Süleyman, K. Mirze: **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.
- Ünsal, Engin: **Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları**, İstanbul. Boyut Matbaacılık, 1999.
- Uçkan, Banu: **4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013.
- Uygun, Oktay: **İnsan Hakları Kuramı**, İnsan Hakları, Ed. Gökçen Alpkaya vd., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2000.

- Yılmaz, Canan: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasına Etkileri: Sakarya Üniversitesi Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2017.
- Yılmaz, Osman: **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara, DPT, 2001.
- Yıldırım, Hazar: Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Önündeki Engeller: Toplu Sözleşme Süreci, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- Yüksel, Öznur: **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2000.
- Yıldız, Gültekin: **İşletmelerde İşgören Yönetimi**, Sakarya, İTÜ Sakarya Mühendislik Fakültesi Ders Kitabı Dizisi, 1989.
- Werther, William B., Davis, Keith Jr.: **Human Resource and Personnel Management**, McGraw-Hill, Inc., 1994.
- William P. Anthony, Pamela, Perrewe: **Strategic Human Resource Management**, Florida, The Dryden Press, 1996.
- Zengin, Tarkan: “Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı”, **Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, C:4,S:2, 2012, ss.143-151.

- TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu (Çevrimiçi)
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21574>, Erişim Tarihi: 6 Aralık 2016.
- DPB: T.C. Devlet Personel Başkanlığı,
<http://www.dpb.gov.tr/trtr/istatistikler/sendikal-istatistikler> (Erişim Tarihi: 5 Mart 2019).
- Ulaştırma Memurları Sendikası (Çevrimiçi)
<https://www.ulastirmamemursen.org.tr/ulastirma-memur-sen-dhmi-kik-toplantisinda-tekliflerini-sundu> (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2019)
- Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası (Çevrimiçi)
<https://www.birlikhabersen.org.tr/uploads/documents/ptt-as-2018-ekim-ayi-03012019-kurum-idari-kurulu-toplanti-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)
- TOÇ BİR-Sen Tarım Orman Çalışanları Sendikası (Çevrimiçi)
https://www.tocbirsen.org.tr/uploads/documents/TKDK_K%C4%B0K_2019_N%C4%B0SAN.pdf (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)

Birlik Haber-Sen Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası (Çevrimiçi)
<http://www.birlikhabersen.org.tr/uploads/documents/ptt-as-2018-nisan-ayi-31052018-kurum-idari-kurulu-toplanti-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)

Kültür Memur-Sen Kültür ve Turizm Bakanlığı Kamu İşveren Vekilleri ve Kültür Turizm ve Sanat Çalışanları Sendikası (Çevrimiçi)
<https://pdb.ktb.gov.tr/Eklenti/59342,kik-gorusme-tutanagipdf.pdf?0> (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)

Memur-Sen Memur Sendikaları Konfederasyonu (Çevrimiçi)
http://www.memursen.org.tr/multimedia/haberresim/2017_3/toplusozlesmemetni.pdf (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)

Birlik Haber-Sen Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası (Çevrimiçi)
<http://www.birlikhabersen.org.tr/uploads/yayinlar/ptt/mobile/index.html> (Erişim Tarihi: 4 Haziran 2019)

<http://melikeiky.blogspot.com/2011/02/in-san-kaynaklar-yonetiminin-tarihcesi.html> (Erişim Tarihi: 5 Ocak 2019)

Sendikalar İletişim,
<http://www.memursen.org.tr/sendikalar-iletisim>, (Erişim Tarihi: 5 Mart 2019)

Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi.

