

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA
BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

DOKTORA TEZİ

HAKAN TURAN

PROF. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK

TEMMUZ, 2017
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA
BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

DOKTORA TEZİ

HAKAN TURAN

PROF. DR. NAMIK KEMAL ÖZTÜRK

TEMMUZ, 2017
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA
BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

HAKAN TURAN

Sosyal Bilimler Enstitüsünce
Doktora Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 26.07.2017
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 04.07.2017

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK
Jüri Üyesi : Prof. Dr. Bayram COŞKUN
Jüri Üyesi : Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR
Jüri Üyesi : Doç. Dr. Hakan REYHAN
Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Mehmet MARANGOZ

TEMMUZ, 2017
MUĞLA

TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 07/06/2017 tarih ve 787/1 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 39. maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı **Doktora Programı** öğrencisi Hakan TURAN'ın "Türk Kamu Personel Sisteminde Esnek Çalışma Biçimlerinin Uygulanabilirliği" adlı tezini incelemiş ve aday 04/07/2017 tarihinde saat 13:00'de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra .90. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin **kabul** edildiğine .oy. .birliği..... ile karar verildi.

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Üye

Prof. Dr. Bayram COŞKUN

Üye

Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Üye

Doç. Dr. Hakan REYHAN

Üye

Yrd. Doç. Dr. İlknur TÜRE

YEMİN

Doktora tezi olarak sunduğum ‘‘Türk Kamu Personel Sisteminde Esnek Çalışma Biçimlerinin Uygulanabilirliği’’ adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

26/07/2017

Hakan TURAN

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı : Turan

Adı : Hakan

Referans No:

TEZİN ADI

Türkçe : Türk Kamu Personel Sisteminde Esnek Çalışma Biçimlerinin Uygulanabilirliği
Y. Dil : Applicability Regarding Types Of Flexible Working In The Turkish Public Personnel System

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta

Yeterlilik

O

X

O

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Fakülte :

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : ÖZTÜRK, Namık Kemal

Ünvanı : Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 182

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Türk Kamu Personel Sistemi
2. Esnek Çalışma Biçimleri
3. Devlet Memurları Kanunu

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. Kamu Personel Sistemi
2. Esnek Çalışma
3. İş Güvencesi
4. Devlet Memurları Kanunu

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER:

1. Public Personnel System
2. Flexible Working
3. Job Security
4. Civil Servants Law

- 1- Tezinden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum
- 2- Tezinden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir
- 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezin tamamının fotokopisi alınabilir

Yazarın İmzası :



Tarih : 26/07/2017

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

ÖZET

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümler, onun bir alt dalı olan kamu personel sistemini de etkilemektedir. Bu değişim ve dönüşümün kamu personel sisteminde kendini gösterdiği alanlardan birisi de esnek çalışmadır. Esnek çalışma temelde, 1980'lerden sonra Post-fordizm olarak adlandırılan esnek üretimin çalışma hayatına yansımadır. İlk olarak özel sektörde uygulanan hem çalışan, hem de işveren açısından çeşitli avantajlar sağlayan esnek çalışma modelleri, zamanla kamu personelinin çalışma şekilleri üzerinde de tartışılmaya başlanmıştır. Sendikaların yoğun eleştirisine rağmen, kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına yönelik devlet tarafından çeşitli adımlar atılmaktadır. Eleştiriler genellikle esnek çalışmanın iş güvencesini ortadan kaldıracağı noktasına odaklanmaktadır.

Bu çalışmada, esnek çalışma ve kamu personel sistemi hakkında temel bilgiler vererek, kalkınma planları ile hükümet programları çerçevesinde genel bir değerlendirme yapılmıştır. Yapılan değerlendirme neticesinde kamu personel sistemindeki değişimin gerekleri ve personel sistemindeki dönüşüm ortaya konulmuştur. Değişimin gerçekleşmesi için kurtarıcı olarak düşünülen yeni kamu personel rejimi, esnek çalışma üzerinde şekillenecektir. Bu çerçevede 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan hizmet sınıflarında esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği analiz edilmiştir. Ayrıca genel değerlendirme yapılarak esnek çalışmanın kamu personel sisteminde gerekleri, faydaları ve sakıncaları ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Sistemi, Esnek Çalışma, İş güvencesi, Devlet Memurları Kanunu

APPLICABILITY REGARDING TYPES OF FLEXIBLE WORKING IN THE TURKISH PUBLIC PERSONNEL SYSTEM

ABSTRACT

The change and development of experienced public administration has fundamentally influenced on public personnel system. One of this change and transformation in that manner is somehow the subject of flexible working, which is essentially a reflection of the flexible production, so called Post-Fordism, after the 1980s into working life. Initially, flexible working models, which were assumed to have various advantages in terms of both employees and employers applied in the private sector, have initiation another discussion about the way of working of public personnel as well. Despite the intense criticism of the unions, the state is taking various steps to implement flexible forms of works in the public personnel system. Critics generally focus on the point of which flexible work will undermine job security.

In this study, straightforward information about flexible work and public personnel system is given and a general evaluation is made within the framework of development plans and government programs. On the basis of the evaluation, the requirements of the change in the public staffing system and the transformation in the staffing system are revealed and so analysed. The new public staffing regime, considered as a saviour for the alteration to take place, will be shaped on flexible work. In this framework, the applicability of flexible working patterns in the service classes in the Law No. 657 on Civil Servants has been focused on. In addition to this, a general evaluation has been carried out to demonstrate the necessity, benefits and drawbacks of flexible working in the public personnel system as well.

Keywords: Public Personnel System, Flexible Working, Job Security, Civil Servants Law

ÖN SÖZ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üzerinde şekillenen kamu personel sistemimin çağın gereklerine ayak uyduramadığına yönelik eleştiriler gün geçtikçe artmaktadır. Kanun üzerinde sürekli değişiklik yapılması problemlere çözüm olmak yerine başka sıkıntılara sebebiyet vermektedir. Bu nedenle hem çalışan hem de devlet için önemli katkılar sağlayabilecek esnek çalışmanın kamu personel yönetimine adaptasyonu için, esnekliği de ayrı bir başlık olarak düzenleyen yeni bir kamu personel kanununa ihtiyaç vardır. Esnek çalışma, değişen yaşam koşulları çerçevesinde çalışanların iş-hayat dengesini sağlama açısından önemli avantajlar sağlayabilecek durumdadır. Bunun yanında iş güvencesine zarar vereceği iddiasıyla olumsuz eleştiri sayısı oldukça fazla da olsa, hatta bu eleştiriler çoğu zaman haklı da olsa iş güvencesi (sözde değil özde) ön plana alınarak yapılacak hukuki düzenlemeler, esnek çalışmaya yönelik kaygıları azaltacaktır.

Çalışmanın hazırlanmasında birçok kişinin emeği vardır. Öncelikle bu çalışmanın ortaya çıkmasında yönlendirmeleriyle büyük katkı sağlayan başta danışmanıma ve tez savunmasında yer alan değerli hocalarıma, bana büyük destek olan sevgili aileme ve mesai arkadaşlarıma teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Hakan TURAN

01/07/2017

Muğla

İÇİNDEKİLER

| | |
|--------------------------|-----|
| ÖNSÖZ..... | I |
| İÇİNDEKİLER..... | II |
| TABLolar LİSTESİ..... | VI |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | VII |
| GİRİŞ..... | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN NİTELİĞİ VE YAPISI

| | |
|---|----|
| 1.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve İçeriği | 7 |
| 1.2. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi | 10 |
| 1.2.1. 788 Sayılı Memurin Kanunu (1926-1965)..... | 11 |
| 1.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965 Sonrası) | 13 |
| 1.3. Kamu Personel Yönetimine Egemen Olan İlkeler | 13 |
| 1.3.1. Kariyer İlkesi..... | 14 |
| 1.3.2. Liyakat İlkesi..... | 19 |
| 1.3.3. Sınıflandırma İlkesi | 21 |
| 1.3.4. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi | 23 |
| 1.3.5. Eşitlik İlkesi | 27 |
| 1.3.6. Esneklik İlkesi..... | 30 |
| 1.4. Kamu Personel Sisteminde İstihdam | 30 |
| 1.4.1. Kamu Görevlileri | 31 |
| 1.4.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamuda İstihdam Biçimleri..... | 32 |
| 1.4.2.1. Memurlar | 32 |
| 1.4.2.2. Sözleşmeli Personel..... | 34 |
| 1.4.2.3. Geçici Personel..... | 36 |
| 1.4.2.4. İşçiler | 37 |

| | |
|---|----|
| 1.5. Devlet Memurlarının Hakları | 38 |
| 1.5.1. Güvenlik Hakkı | 39 |
| 1.5.2. Emeklilik ve Çekilme Hakkı | 40 |
| 1.5.3. Çalışma Hakkı | 41 |
| 1.5.4. İzin Hakkı | 41 |
| 1.5.5. Sendika Hakkı | 44 |
| 1.5.6. Toplu Sözleşme Hakkı | 45 |

İKİNCİ BÖLÜM

ESNEK ÇALIŞMA MODELİNİN GELİŞİMİ VE TÜRLERİ

| | |
|---|----|
| 2.1. Esnek Çalışma Kavramı | 48 |
| 2.2. Esnek Çalışma Modelinin Gelişimi | 49 |
| 2.2.1. Taylorist ve Fordist Üretim Yapısı | 50 |
| 2.2.2. Post-Fordist Üretim Yapısı (Esnek Üretim) | 52 |
| 2.2.3. Çalışma Psikolojisi ve Esnek Çalışma | 53 |
| 2.2.4. Güvenceli Esneklik | 54 |
| 2.3. İşgücü Esnekliği Türleri | 56 |
| 2.3.1. Ücret Esnekliği | 57 |
| 2.3.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Esneklik | 58 |
| 2.3.3. Sayısal Esneklik | 59 |
| 2.3.4. Uzaklaştırma Stratejileri | 59 |
| 2.4. Esnek Çalışma Biçimleri | 60 |
| 2.4.1. İstihdam Açısından Esnek Çalışma Biçimleri | 61 |
| 2.4.1.1. Kısmi Zamanlı Çalışma | 61 |
| 2.4.1.2. Evde Çalışma | 63 |
| 2.4.1.3. Tele Çalışma | 65 |
| 2.4.2. Çalışma Süresi Açısından Esnek Çalışma Biçimleri | 68 |
| 2.4.2.1. Vardiyalı Çalışma | 69 |
| 2.4.2.2. Sıkıştırılmış Çalışma | 71 |
| 2.4.2.3. Kayan İş Süresi | 73 |

| | |
|--|----|
| 2.4.2.4. Telafi Edici Çalışma | 75 |
| 2.4.2.5. Emekliliğe Yumuşak Geçiş | 77 |
| 2.5. Dünyada Kamu Yönetiminde Esnek Çalışma Uygulamaları | 78 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ESNEK ÇALIŞMA VE TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

| | |
|---|-----|
| 3.1. Yeni Kamu Personel Yönetimi ve Esneklik..... | 84 |
| 3.2. Türk Kamu Personel Yönetimi Çerçevesinde Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarında Esnek Çalışmaya İlişkin Bulgular | 86 |
| 3.2.1. Kalkınma Planlarında Personel Rejimi, Çalışma İlişkileri ve Esnek Çalışma..... | 86 |
| 3.2.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı..... | 88 |
| 3.2.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 92 |
| 3.2.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı | 95 |
| 3.2.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı..... | 98 |
| 3.2.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı..... | 100 |
| 3.2.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı..... | 103 |
| 3.2.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı | 105 |
| 3.2.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı..... | 108 |
| 3.2.1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı..... | 110 |
| 3.2.1.10. Onuncu Kalkınma Planı | 112 |
| 3.2.2. Hükümet Programlarında Esnek Çalışma | 115 |
| 3.3. Türk Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Çalışma İlişkileri ve Esnek Çalışma Biçimleri Açısından Değerlendirilmesi | 117 |
| 3.4. Türkiye'de Memurların Esnek Çalışma Durumuna İlişkin Olarak Hizmet Sınıfları Çerçevesinde Bir Analiz | 121 |
| 3.4.1. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı | 122 |
| 3.4.2. Teknik Hizmetler Sınıfı..... | 124 |

| | |
|---|-----|
| 3.4.3. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı | 126 |
| 3.4.4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı | 128 |
| 3.4.5. Avukatlık Hizmetleri Sınıfı | 129 |
| 3.4.6. Din Hizmetleri Sınıfı | 130 |
| 3.4.7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı | 131 |
| 3.4.8. Jandarma Hizmetleri Sınıfı..... | 133 |
| 3.4.9. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı..... | 135 |
| 3.4.10. Yardımcı Hizmetler Sınıfı | 136 |
| 3.4.11. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı | 137 |
| 3.4.12. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı..... | 138 |
| 3.5. Türk Kamu Personel Sisteminde Esnek Çalışma Biçimlerine İlişkin Mevcut Uygulamalar | 139 |
| 3.6. Türk Kamu Personel Sistemi Açısından Esnek Çalışmanın Gereklere | 140 |
| 3.7. Türk Kamu Personel Sistemi Açısından Esnek Çalışmanın Fayda ve Sakıncaları..... | 141 |
| SONUÇ VE ÖNERİLER | 145 |
| KAYNAKLAR | 152 |

TABLÖLAR DİZİNİ

| | |
|---|-----|
| Tablo 1.1 Memurların Öğrenim Durumlarına Göre Kademeleri..... | 18 |
| Tablo 3.1. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı..... | 119 |
| Tablo 3.2. Kamuda İstihdam Edilen Memur Personelin Hizmet Sınıflarına Görev Dağılımı..... | 122 |
| Tablo 3.3. Bünyan Merkez 1 Nolu Aile SAğlık Merkezi Personel Çalışma Çizelgesi..... | 127 |



KISALTMALAR LİSTESİ

| Kisaltmalar | Açıklama |
|-------------|---|
| AB | Avrupa Birliği |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| AET | Avrupa Ekonomik Topluluğu |
| BMO | Bilgisayar Mühendisleri Odası |
| DMK | Devlet Memurları Kanunu |
| DPB | Devlet Personel Başkanlığı |
| DPT | Devlet Planlama Teşkilatı |
| EMO | Elektrik Mühendisleri Odası |
| GİH | Genel İdare Hizmetleri |
| ILO | Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization) |
| İŞKUR | Türkiye İş Kurumu |
| KİT | Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| KPSS | Kamu Personeli Seçme Sınavı |
| MİT | Milli İstihbarat Teşkilatı |
| OECD | Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development) |
| ÖSYM | Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi |
| RG | Resmi Gazete |
| STK | Sivil Toplu Kuruluşları |
| TCK | Türk Ceza Kanunu |
| TSK | Türk Silahlı Kuvvetleri |
| VHKİ | Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni |
| YÖK | Yüksek Öğretim Kurumu |
| YPK | Yüksek Planlama Kurulu |
| YSK | Yüksek Seçim Kurulu |

GİRİŞ

Türkiye son yıllarda küreselleşmeyle birlikte özellikle toplumsal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanda önemli değişimler yaşamaktadır. Bu değişimlerden etkilenen Türk Kamu Yönetimi de, sürece ayak uydurabilmek için yeniden yapılanma ihtiyacıyla karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca bu durum sadece Türkiye'ye özgü değildir. Diğer ülkeler de kamu yönetimlerinde meydana gelen aynı değişim ve dönüşüm sürecini yaşamıştır. Özellikle 1970'lerden sonra İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkeler geleneksel kamu yönetiminin yetersizliklerine Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ile çözüm bulmaya çalışmıştır. Türkiye'de bu sürece kayıtsız kalmamış ve YKY ile ilgili ilk adımlarını 1980 sonrasında atmaya başlamıştır. Günümüzde de bu yenilenme hali devam etmektedir.

YKY, kamu yönetiminin önemli ayaklarından biri olan kamu personel yönetimini de ciddi anlamda değişikliğe uğratmıştır. Hatta bu durum isim anlamında bile çeşitli tartışmaların yaşanmasına sebep olmaktadır (kamu personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi kavramının kullanılması). Geleneksel Kamu Yönetimi savunucuları "kamu personel yönetimi" (KPY) kavramını, Yeni Kamu Yönetimi savunucuları ise daha çok "insan kaynakları yönetimi" (İKY) kavramını tercih etmektedir. Fakat soruna çözüm yöntemleri farklı olsa da, iki tarafın da savunduğu bir gerçek var ki, o da mevcut kamu personel sisteminin artık çağın ihtiyaçlarına cevap veremediğidir.

Türkiye'de kamu personel sisteminin üzerinde şekillendiği ve en çok değişikliğe uğrayan kanunlardan biri olma özelliğine sahip 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kabul edildiği 1965 yılından beri yürürlüktedir. Kanun üzerinde sık sık değişiklik yapılması kamu personel sisteminde çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Kanun'da yapılan bir düzenlemeyle bir taraf düzeltilirken, diğer tarafta bozulmalar meydana gelebilmektedir. Esas itibarıyla sürekli yama yapmak yerine, kamu personel sisteminde reform niteliğinde köklü bir değişim yapılması daha doğru olacaktır. Ayrıca bu durum toplumun çeşitli kesimleri (akademisyenler, sendikacılar, siyasiler, bürokratlar vb.) tarafından da zaman zaman dile getirilmektedir. Bu çalışmadaki hedeflerden birisi de kamu personel yönetimi alanında yapılabilecek yeni bir reforma

ön ayak olmaktadır. Keza yapılacak reformun “esneklik” ilkesini de içine alarak şekilleneceği, gerek yasal düzenlemelerden gerekse kalkınma planları ve hükümet programlarından açıkça anlaşılmaktadır.

Esnek çalışma genel anlamda, standart (tipik) çalışma düzeyinden ayrılarak bir iş yerinde başlangıcı ve bitişi önceden belirlenmemiş kurallar veya çalışma koşullarının ihtiyaca göre değişik şekilde düzenlenebilmesini ifade etmektedir. Esnek çalışmanın karşıtı standart çalışmayla kastedilen ise belirsiz süreli klasik tam gün çalışmadır. Belirsiz süreli klasik tam gün çalışma, uzun yıllar boyunca hemen hemen bütün ülkelerde tek çalışma tipi olarak kabul görmüştür. Nitekim çeşitli siyasi ve ekonomik sebeplerle 1970’lerden sonra bu tarzdan uzaklaşmaya başlanmış ve standart dışı çalışma (a-tipik) olarak adlandırılan kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, iş paylaşımı, geçici iş ilişkisi, yoğunlaştırılmış iş haftası, telafi edici çalışma, kayan iş süresi, yıllık iş süresi, evde çalışma, tele-çalışma gibi esnek çalışma süreleri ve biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Günümüzde bu yaygınlaşma süreci daha ileri boyutlarda devam etmekle birlikte gelişen ve değişen teknoloji ile yaşam koşullarına göre yeniden şekillenmektedir. Ayrıca kamu yönetiminin de yer aldığı bazı hizmet alanlarında esnek çalışma biçimlerinin uygulanması zorunluluk arz etmektedir.

Esnek çalışma konusunun sosyolojik ve psikolojik boyutları da bulunmaktadır. Çalışanların iş yerinde verimli ve etkin oldukları zamanların sosyolojik ve psikolojik durumlarına göre değiştiği Hawthorne deneyleriyle de ispatlanmıştır. Yapılan araştırmaların geneli esnek çalışma biçiminin uygulandığı kurumlarda çalışanların psikolojik açıdan daha çok güdülendiğini ve işyerini daha fazla benimsediğini ortaya koymaktadır. Kişinin motivasyonu ve işi sahiplenmesi de akabinde çalışanın verimini ve etkinliğini arttıracaktır. Bu sebeple insanları işyerine hapsetmeden, makul bir şekilde yaşam mücadelesini vermeleri ve iş yaşam dengesini sağlamaları açısından esnek çalışma metotları bir fırsat yaratmaktadır. Ayrıca çalışma alanlarının tamamına olmasa da, bazılarında etkinlik ve verimlilik açısından da çeşitli faydalar sağlamaktadır.

“Çalışma” konusu üzerine yapılan çalışmalar genellikle, çok fazla sayıda kişiye hitap etmesi, daha çeşitli olması ve niteliği itibarıyla kamu yönetimine nazaran daha esnek yapıya sahip olmasından dolayı özel sektör çerçevesinde şekillenmektedir. Keza

esnek çalışma konusu da genellikle özel sektör uygulamaları üzerinden ele alınmaktadır. Her ne kadar özel sektör ve kamu sektörünün amaçları farklı olsa da çalışma hayatına ilişkin ortak evrensel unsurlar ikisini de kapsamaktadır. Fakat bu, özel sektörde yer alan çalışma metotlarının aynen alınıp kamu yönetimine uyarlanması anlamına gelmemektedir. Bu sebeple esnek çalışma biçimlerinin kamu yönetiminde uygulanması aşamasında özel sektörde yer alan uygulamaların detaylı bir şekilde analiz edilmesi ve kamu personel sisteminin ilkeleri göz önünde tutularak sisteme uyarlanması daha doğrudur.

Esnek çalışma biçimlerinin uygulanacağı mevcut kamu personel yönetiminin yapısı, kamuoyunun önüne çoğunlukla olumsuz yönleriyle gelmektedir. Getirilen eleştiriler genelde sistemin katı ve hantal yapısına odaklanmaktadır. Bu sorunu çözenin yolu da sistemin yapısal anlamda esnetilmesinde görülmektedir. Sistem köklü reformlarla esnetildiğinde “esnek kamu personel sistemi” olarak adlandırılabilir yeni personel rejimi, mevcut kamu personel yönetimine ilişkin katılık ve hantallık yönünden eleştirilerin azalmasına neden olacaktır. Esnek kamu personel sistemi, personelin standart çalışma olarak adlandırılan çalışma şeklini değiştirecek ve çalışma hayatını da esnek çalışma biçimleri üzerinden şekillendirecektir. Fakat sistemin güvenceyi içermeden esnekleşme üzerine inşa edilmesi, çalışanların ve sendikal örgütlerin haklı çekincelerine ve eleştirilerine neden olacaktır. Bu noktada eleştiriler kamu personelinin iş güvencesine odaklanacaktır. Kişilerin yaşamlarını devam ettirebilmesi ihtiyaçlarını karşılamasına bağlıdır. İhtiyaçların karşılanması için de çalışmak gerekmektedir. Bununla birlikte çalışanın işine devam edebilmesi veya işten çıkartılması durumunda hakkını savunabilmesi ancak devlet tarafından sağlanacak iş güvencesine bağlıdır. Her ne kadar esneklik doğrudan güvencesizlik anlamına gelmese de, suistimal edilmeye müsait bir nitelik arz etmektedir. Bu sebeple esnekliğin ortaya çıkaracağı güvencesizlik durumunu engellemek için esnekliğin güvence kavramıyla yan yana kullanılması daha doğru olacaktır. Zira Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma hayatına ilişkin son dönemlerde yaptığı reklamlarda “güvenceli esneklik” vurgusu yapmaktadır. Aynı şekilde ILO normları ve AB standartlarında da güvenceli esneklik konusuna oldukça fazla önem verilmektedir. Bu sebeple kamu personel yönetiminde, esneklik odaklı yapılacak reformun “güvenceli esnek kamu personel sistemi” şeklinde olması daha doğru

olacaktır. Ayrıca iş güvencesi sözde değil özde devlet güvencesi altında olacak şekilde yasal düzenlemelerde yer almalıdır.

Türk kamu personel sisteminde esnek çalışmanın uygulanabilirliğini ele aldığımız çalışma kapsamında, Türk kamu personel sisteminin mevcut yapısı ve esnek çalışma biçimleri, gerekli mevzuat incelemesi ve literatür taraması yapılarak genel hatlarıyla anlatılmakta ve Türk kamu personel sistemine, esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği elde edilen bulgular ve mevcut hukuki durum çerçevesinde analiz edilmektedir. Ayrıca, sonuç bölümünde yapılan analiz neticesinde konuya ilişkin somut önerilerde bulunmaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde üzerinde esnek çalışma biçimlerinin şekilleneceği Türk kamu personel sisteminin mevcut yapısı ortaya konmaktadır. Bu sebeple bölümün içeriğinde kamu personel yönetiminin tanımı, Türk kamu personel sisteminin gelişimi, ilkeleri, istihdam biçimleri ve memurların hakları ele alınmaktadır. Birinci bölümde genel hatlarıyla Türk kamu personel sisteminin mevcut yapısı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve konuyla ilgili diğer hukuki düzenlemeler ve doktrinler çerçevesinde anlatılmaktadır.

İkinci bölümde; çalışma ve esnek çalışma kavramı, esnek çalışma modelinin gelişimi, esnek çalışma biçimleri ve dünyada esnek çalışma konuları, konuyla ilgili yerli ve yabancı literatür taramasından yararlanılarak anlatılmaktadır. Bu bölümde esas itibarıyla esnek çalışmaya ilişkin kavramlara açıklık getirilmektedir. Ayrıca daha çok özel sektörde uygulama alanı bulan esnek çalışma biçimleri, kamu personel yönetimi boyutuyla ele alınmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Türk kamu personel yönetimine esnek çalışma modelinin uygulanabilirliği ele alınmaktadır. Bu çerçevede öncelikle Türkiye'nin kamu personel sisteminde çalışma hayatının esnek çalışmaya doğru nasıl evrildiğini ortaya koyan kalkınma planlarından yararlanılmıştır. Nitekim kalkınma planlarının hazırlanmaya başlandığı dönemle dünyada esnek çalışma uygulamalarının başladığı dönem birbirine çok uzak değildir. Kalkınma planları ve hükümet programları incelenerek, çalışma hayatı ve kamu personel sisteminin esnek çalışmaya doğru evrilmesi tarihsel ve siyasi bir analizle ortaya konulmaktadır. 657 Sayılı DMK, kamu

personel sisteminde on iki adet hizmet sınıfı oluşturmuştur. Bu hizmet sınıfları, benzer görev yapanları bir arada toplamasından dolayı esnek çalışma biçimlerinin Türk kamu personel sisteminde uygulanması aşamasında kolaylık sağlayacaktır. Bu çerçevede 657 sayılı DMK'nda yer alan hizmet sınıflarının, esnek çalışma biçimlerine uygunluğu açısından genel bir değerlendirmesi ve analizi yapılmaktadır. Son olarak kamu personel sisteminde yer alan mevcut esnek çalışma uygulamaları ve esnek çalışmanın kamu personel sistemi açısından gerekliliği ile olası fayda ve zararları ortaya konmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN NİTELİĞİ VE YAPISI

Türkiye’de kamu personel yönetimi kökeni Eski Yunan’a dayanan, akademik, askeri, adli ve idari olmak üzere dört alan üzerinde kendine yer bulmuştur. Ayrıca bu dört alanın her birinde çalışan personelin, kendine ait ayrı birer personel mevzuatı bulunmaktadır (Sayan, 2009: 201). Personel mevzuatları farklı olsa da, Osmanlı’dan gelen “tevhid ve teadül” (birlik ve denklik) anlayışıyla dört alanda istihdam edilenler arasında benzer yapılar oluşturma arayışı vardır (Sayan, 2009: 203). Diğer taraftan belirtilen dört alanda ayrı ayrı yapılan özlük haklarına ilişkin düzenlemeler, çeşitli açılardan adaletsizliklere neden olabilmektedir.

Her ne kadar mevzuat açısından personel sisteminde dört farklı alan bulunsa da, günümüzde kamu personel yönetimi daha çok idari personel ya da memur kavramı üzerinde şekillenmektedir. Türkiye’de kamu personel yönetimi alanında hazırlanan ders kitapları genel olarak kamu personel sisteminin yapısı, işleyişi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na ilişkin hüküm ve açıklamalardan oluşmaktadır (Örneğin: Tayfun Akgüner “Kamu Personel Yönetimi”, Birgül Ayman Güler “Kamu Personeli Sistem ve Yönetim”, Nihat Kayar “Kamu Personel Yönetimi”, Cahit Tutum “Personel Yönetimi”...). Bu kitaplarda genelde DMK’da yer alan maddelerin açıklamalarına yer verilmiş; askeri, adli ve akademik personele ilişkin açıklamalara çok kısa bir şekilde değinilmiştir.

Bununla birlikte Türkiye’de kamu personel yönetiminin içeriğine ilişkin olarak diğer bir sorun, kamu yönetimi alanındaki değişimlerden kamu personel yönetiminin etkilenmesiyle ortaya çıkmıştır. Bunun somut örneği son dönemlerde kamu personel yönetimi çalışan bazı akademisyenlerin “Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi” veya “İnsan Kaynakları Yönetimi” gibi isimlerle, içeriği insan kaynakları yönetimi ağırlıklı olan ve kamu personel yönetimini insan kaynakları yönetimine uyarlamaya çalışan kitaplar da görülmektedir (Örneğin: Halil Can, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı “Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi”, Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer “İnsan Kaynakları Yönetimi”, Mehmet Akif Özer, Alptekin Sökmen, Murat Akçakaya, Mehmet Merve Özyayın “İnsan Kaynakları Yönetimi”...). Ayrıca bu durum Türkiye’de kamu personel

yönetiminden, insan kaynakları yönetimine geçişe ilişkin bir sorunsala da örnek oluşturmaktadır. Diğer taraftan kamu personel yönetimi başlığı altında yazılan kitapların genel olarak tek yazar tarafından kaleme alınması, kamuda insan kaynakları yönetiminin ele alındığı kitapların ise birden fazla yazarla hazırlanması, kamuda insan kaynakları yönetiminin, kamu personel yönetimine nazaran çok boyutlu olduğunun ve içeriğin doldurulması anlamında daha geniş bir alan ortaya çıkardığının bir göstergesidir.

Çalışmanın bu bölümünde, Türk kamu personel sisteminin mevcut yapısının daha iyi anlaşılması için tanımı ve tarihi geçmişine değinilmekte, ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile çağdaş anlamda kamu personel yönetimine egemen ilkeler göz önünde tutularak Türk kamu personel sisteminin genel açıdan niteliği ve yapısı üzerinde durulmaktadır.

1.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve İçeriği

Bir örgütte en önemli ve en temel unsur kuşkusuz ki insandır. Örgütte yer alan bütün girdiler insan unsuruyla bir anlam taşırlar (Tutum, 1976: 1). Malzeme, makine, enerji, hammadde ancak insanın düşünsel ve fiziksel katkısıyla biçimlenir ve değer kazanır. Bunun yanında diğer bütün girdileri tedarik eden, planlayan, onları bilinçli ve uyumlu bir şekilde birleştiren en büyük güç de insangücüdür (Sabuncuoğlu, 1994: 13). Bunun yanında diğer üretim araçları kontrol edilebilirken, insangücünün kontrol altına alınması oldukça zordur. Bir makine arıza yaptığı zaman tamirle çoğu zaman kesin sonuç alınır ya da en kötü ihtimalle yenisiyle değiştirilir. İnsan açısından ise durum çok daha komplikedir. Her ne kadar günümüzde bazılarınca insan emeği modern kölelik olarak dillendirilse de, artık sadece en temel ihtiyaçlarını karşılayarak insanları çalıştırmak imkânsızdır. Bununla birlikte insanların ihtiyaçları ve yaşam şartları, son zamanlarda çok büyük değişime uğramaktadır. Günümüzde önemli olan sadece insangücünü kullanıp verim almak değil, aynı zamanda onların yaşam standartlarını da korumaktır.

İnsangücü unsuru kamu yönetiminin hizmet üretiminde, özel sektörün ise kar elde etmesini sağlamada araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışma hayatı içerisinde odak noktasında insanı temel alan “insangücü” kavramı yerine genel olarak bir örgüte bağlılığı ifade eden “personel” sözcüğünün tercih edildiği görülmektedir. Personel

kavramı yerine çoğunlukla, kamu kurumlarında (kamuda bedensel güçle çalışan işçileri ve taşeron personeli dışarıda tutarsak) “memur”, özel sektörde ise “işçi” ifadeleri kullanılmaktadır. Fakat, günlük kullanımda bazı özel sektör alanlarında çalışan beyaz yakalı personel için de “memur” ifadesinin kullanıldığı görülmektedir (örneğin banka personeli için, banka memuru ifadesi kullanılmaktadır). Genelleyecek olursak, ister özel sektör isterse kamu sektörü olsun, bedensel güçle çalışan mavi yakalı personel işçi, daha çok masa başı çalışan beyaz yakalı personel memur olarak değerlendirilmektedir.

Personel kelimesinin kökeni Fransızca “*personnel*” kelimesine dayanmaktadır. Bu kelime; kişi/birey anlamına gelen “*person*” sözcüğüne eklenmiş “-nel” sonekiyle türetilen ve Türkçeye de iki “n”li yazımdan “n” sayısı bire düşürülerek “personel”, şeklinde geçen çoğul bir sözcüktür (Güler, 2005: 9-26). Günlük dilde personel kelimesi yaygın olarak, “bir örgüte bağlı olarak çalışan kişileri” ifade etmek için kullanılmaktadır.

Eryılmaz (2015), kamu yönetimi ve özel yönetimin ortak unsurlarını kurallar sistemi, örgüt, mali kaynak, dış çevre ve personel olarak sıralamaktadır. Ayrıca, bütün yönetimlerin, (1) insan kaynakları, (2) mali yönetim, (3) örgütün yapı ve işleyişini idare etme, (4) siyasa, program ve yöntem geliştirme olmak üzere dört temel görevinin bulunduğunu ifade etmektedir (s. 17). Yönetimin beşeri unsuru olan personel, hem özel sektörün hem de kamu yönetiminin ortak unsurlarından biri olmakla birlikte en önemli kaynakları arasında yer alır.

Kamu yönetiminin insan ögesine “kamu görevlisi”, “kamu personeli” ya da 1982 Anayasası’nda da bazı maddelerde kullanılan bir ifadeyle “kamu hizmeti görevlileri” denmektedir (Günday, 2003: 516). Kamu yönetimi yazınında “personel” sözcüğü kendisine genel olarak “kamu görevlisi” ya da “kamu personeli” şeklinde yer bulmuştur. Bununla birlikte, Eryılmaz (2015), kamu yönetimini sistem olarak ele alıp halk, örgüt, norm düzeni, kamu politikası, mali kaynak ve kamu görevlileri gibi bir takım elemanlardan meydana geldiğini söyleyerek temel görevi örgütü harekete geçirmek olan kamu görevlilerini kamu yönetiminin elemanları arasına yerleştirmiştir (s. 15).

Personel yönetimi, insan kaynağının iyileştirilmesini sağlayarak kaliteli mal veya hizmet tedariki ve personelin etkin bir şekilde çalışmasını amaçlamaktadır. Bunun için de kuruluşun insan kaynağı ile personelin çalıştırılması, personelin özendirilmesi ve personelin korunması açısından ilgilendirir (Bilgin, 1997: 4). İlk başlarda sadece çalışanın resmi kayıtlarının tutulduğu “personel işleri” kavramının dışına çıkamadığı anlaşılan kamu personel yönetiminin daha sonraları insan unsurunu da dikkate aldığı anlaşılmaktadır.

Kamusal hizmet sağlayan görevlilerin yönetimini içeren ve özünde insan unsurunu ve ilişkilerini barındıran personel yönetiminin konusunu, örgütün insan kaynakları oluşturur. Yani, personel yönetimi örgütün insan kaynağına yönelmiş bir işlevini ifade eder. Fakat personel yönetimi kavramı, yerini insan kaynağının yönetimi kavramına bırakmaktadır. Bu eğilim insan kaynağının tıpkı öteki kaynaklar gibi en geniş ve en verimli şekilde faydalanılması gereken bir kaynak olduğunu varsayar. Ancak bu kaynağın yönetiminde toplumsal ya da endüstriyel psikoloji kurallarının göz önünde tutulmasını ve bu nedenle de personel yönetiminin işe alma veya kayıt tutma gibi mekanik yönlerden çok, dinamik ve yaratıcı yönlere ağırlık vermesini öngörmektedir (Tutum, 1976: 1-2). Ayrıca tarihsel süreç içerisinde, personel yönetiminden insan kaynaklarına doğru eğilim içerisinde meydana gelen değişiklikler kendini oldukça belirgin bir şekilde hissettirmiştir.

Güler’e (2005: 30-31) göre, personel yönetimi Yirminci Yüzyılda üç farklı aşamadan geçmiştir. Bunlar, (1) Taylorist okul, (2) davranışçı okul ve (3) insan kaynakları yaklaşımıdır. Taylorist okul insanın çalışma gücünü kullanma sorunu üzerine odaklanmıştır. Burada daha çok iş, daha fazla verim ve üretim üzerinde durulmuş ve bu yönde çalışmalar yapılmıştır. Davranışçı okul ise insanların çalışma arzusunu biçimlendirme üzerinde durmuştur. Bu çerçevede Elton Mayo’nun yaptığı deneyler çalışanın sosyo-psikolojik özelliklerinin iş hayatına yansımalarını ortaya çıkarmıştır. Üçüncü yaklaşım, uygulanan neoliberal politikalar nedeniyle personel yönetimi yerine insanı sermayeleştiren insan kaynakları kavramının kullanmıştır. Bu üç yaklaşım incelendiğinde işi ön planda tutan yaklaşımdan, insanı ön planda tutan yaklaşıma doğru bir geçiş olduğu görülmektedir.

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru geçişin özel sektörde önemli ve istenilen düzeyde bir ivme yakaladığı ve başarıya ulaştığı söylenebilir. Fakat genel olarak aynı şeyi, kamu hizmetlerinin niteliği gibi kendine özgü bir takım nedenlerden dolayı kamu yönetimi açısından söylememiz güç olacaktır. Günümüzde halen kamu personel sistemi, insan kaynaklarına nazaran katı yapısını sürdürmekte ve kamudaki bazı “geleneksel bürokrat” ile kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenlerin bir kısmı bu konuda oldukça büyük direnç göstermektedirler.

Kamu personel yönetimine ilişkin olarak birçok tanıma rastlamak mümkündür. Fakat özü itibariyle, tanımların birbirine yakın olduğu görülmektedir. Genel olarak bir tanım yapacak olursak, kamu yönetiminin bir alt dalı olan kamu personel yönetimi, bir idari makam tarafından atanarak görevlendirilen ve atandığı bu görevi meslek olarak icra eden personelin örgütlenilme ve yönetilme sistemini incelemektedir (Güler, 2005: 45). Bu bağlamda, kamu personel yönetimi, yönetilme sistemi içerisinde, kamu personelinin işe alımından, işin sonlanmasına kadar olan süreçteki personelin sosyal ve özlük haklarına ilişkin düzenlemeleri de kapsamaktadır.

1.2. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Kamu personel yönetimini, personel yönetiminden ayırmadan bir bütün olarak ele alınacak olursa, kamu personel yönetiminin tarihi ile yönetim biliminin tarihi özdeş durumdadır (Tutum, 1976: 14). Yönetimin bir bilim olarak incelenmeye başlanması aynı zamanda personel yönetiminin, dolayısıyla da kamu personel yönetiminin dünyada doğuşuna zemin hazırlamıştır. Fakat kamu personel yönetiminin gelişimi ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar göstermiştir. Bu değişimde ülkelerin siyasi yapılarının da önemli rol oynadığı görülmektedir. Örneğin liberal politikaların hâkim olduğu ülkelerin kamu personel rejimleri “yeni kamu yönetimi” anlayışı çerçevesinde şekillenmiş ve bu süreç günümüzde de halen devam etmektedir.

On Dokuzuncu Yüzyılda liberal demokratik ülkeler, iyi kamu personel sisteminin özünü toplum içerisinde çatışan, iktidar olan, mücadele eden vb. kesimlerden bağımsız, özerk ve tarafsız davranabilen kişilerden istihdam edilen personelin oluşturacağını düşünerek hareket etmişlerdir. Sosyalist toplumların Yirminci Yüzyılda öne çıkan örneklerinde ise teknik işleri yürütecek kamu personelinin liberal

sistemdeki gibi nötr çalışanlar değil, sosyalist inanç ve değerlerin uygulayıcıları olarak ön plana çıktıkları görülmektedir (Güler, 2005: 46-47). Fakat ülkelerin genel olarak personel rejimleri incelendiğinde, iki sistemde de hedeflenen personel sistemlerine ulaşılabildiğini söylemek oldukça güç olacaktır.

Türk kamu personel yönetiminin tarihini incelemek için öncelikle Osmanlı Devleti dönemindeki personel sistemine göz atmak gerekmektedir. Çünkü hukuki ve siyasi yönlerden olduğu gibi bürokratik açıdan da Osmanlı Devleti'nin devamı olan Türkiye Cumhuriyeti (Kayar, 2016: 6), yeni yapılandırmayı gerçekleştirmek için Cumhuriyetin ilanından sonra yetersiz ve düzensiz biçimde de olsa, Tanzimatla birlikte şekillenen Batı tipi Osmanlı kamu personel sistemini uygulamaya koymuştur (Akgüner, 2014: 3).

On Altıncı Yüzyılın ilk yarısında Batı'ya üstünlüğünü açıkça kabul ettiren Osmanlı Devleti, merkeziyetçi, gelenekçi, mevzuatçı, memurluğa değer veren güçlü bir bürokratik sisteme sahipti. Bununla birlikte "Enderun" hizmet içi eğitimi sistemleştiren Osmanlı personel yönetiminin temel özelliği liyakat ilkesi olmuştur (Tutum, 1976: 14). Fakat duraklama ve gerileme dönemiyle birlikte Osmanlı Devleti liyakat ilkesinde de bozulmalar yaşanmaya başlamış ve devamında da rüşvet ve yolsuzluk gibi kavramlar devlet yönetiminde kendini göstermiştir.

1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, idari anlamda da yeni düzenleme yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu yeni düzenlemelerin bir ayağını da, idarenin insan unsuruna dayanan personel sistemi oluşturmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak, 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu kabul edilmiştir. 788 sayılı Kanun 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kabulüne kadar devam etmiştir. 657 sayılı Kanun, günümüzde halen yürürlükte olmasından dolayı çalışma bu Kanun kapsamında şekillenmiştir.

1.2.1. 788 Sayılı Memurin Kanunu (1926-1965)

Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda kamu personel yönetimi, çağdaş anlamda güvencesiz kariyere dayalı, emeklilik hakkı, liyakat ve sınıflandırma düzeninin olmadığı, sıkı disiplin kuralları, memura özel yargılama sistemi ve maaşlar arasında

uçurumun bulunduğu, memurların tam gün çalıştığı, siyaset, sendika, grev haklarının yasaklandığı bir yapı içerisindeydi (Adal, 1968: 39-41; Akgüner, 2014: 14-15). Buradan Batı'daki liberal politikalarla şekillenen personel sisteminin yansımaları rahatlıkla gözlenebilmektedir. Bu durum Türkiye'nin o günkü konjonktürü ve yeni bir devletin kurulma çabaları göz önüne getirilirse normal olarak karşılanmalıdır. Zaten ağır aksak bir şekilde yoluna devam eden sistem, ilk haliyle işlemediğinin sinyallerini vermiş ve devletin bekası için çeşitli düzenlemeler yapılması şart olmuştur.

1924 Anayasası'nın 92., 93. ve 94. maddelerinde, memurluğa alım ve memurların özlük haklarına ilişkin alanlarda kanunsuz emir ve özel kanunu içeren çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra memurluğa ilişkin ilk temel düzenleme 18/3/1926 tarihinde yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Kanun'da genel olarak kamu personelinin bir statü çerçevesinde düzenlenmesi, kariyer ilkesi, kadınların memur olabilmesi, sosyal yardım, sicil sistemi ve açık bir disiplin düzeneği gibi o dönem açısından ileri sayılabilecek düzenlemeler öngörülmüştür (Akgüner, 2014: 16). Memurin Kanunu, hukuki olarak güvenceli, ekonomik olarak cezbedici ve disiplinli, halkla ilişkiler açısından katı ve vesayetçi, işe giriş anlamında eğitim durumunu, yükselme açısından kıdemi ön planda tutan kuralcı, şekilci ve ağır aksak yürüyen bir rejim olarak 1965 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Tutum, 1979: 16; Kayar, 2016: 7). Kamu personelini, memurlar ve müstahdemler olmak üzere iki ana sınıfa ayıran Kanun'a göre memur: *“devlet içerisinde kadrosu bulunan, genel veya özel bütçeden aylık alan ve kamu hizmetiyle görevlendirilmiş kişidir”*. Bununla birlikte yasaya göre belediyede çalışan memurlar, devlet memuru kapsamına alınmamıştır (Özer, Sökmen, Akçakaya ve Özaydın, 2017: 336). Belediye çalışanlarının, devlet memuru kapsamında değerlendirilmesi esas itibarıyla merkezi yönetim lehine yapılan bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir. Kanun'da müstahdem tanımı şu şekilde yapılmaktadır: *“devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk salahiyetinden mustefit olmayan kimseye müstahdem denir”*. Ayrıca Kanunda yer alan *“müstahdemlere mukaveleri mucibince muamele olunur”* ifadesinden müstahdemlerin sözleşmeli statüde görevlendirildikleri anlaşılmaktadır.

788 sayılı Memurun Kanunu çıkarıldıktan sonra 1927 yılında memurların maaşlarına ilişkin düzenleme getiren “Maaş Kanunu” ile 1929 yılında çıkartılan “Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun” bu dönemde memurlarla ilgili çıkartılan diğer kanunlardır.

1.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965 Sonrası)

Devlet memurlarına yönelik olarak 1965 yılında kabul edilip 1970 yılında uygulanmaya konulan temel kanun niteliğindeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ilk günden itibaren birçok değişikliğe uğramasına rağmen sürekli tartışmalar ve reformlar gölgesinde yürürlükte bulunmaktadır.

657 sayılı Kanun çıkarılmadan önce personel yönetimiyle ilgili olarak yeni bir personel düzenlemesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bunun için de birçok yerli ve yabancı uzmana rapor hazırlanmıştır. Kendilerinden idarenin mevcut durumu ve yeniden düzenlenmesi için rapor istenen bu uzmanlar, kamu yönetimine ilişkin sundukları raporlarda kamu personeliyle ilgili çeşitli geri bildirimlerde bulunmuşlardır. Bu raporlarda genel olarak kamu personel yönetimiyle ilgili reform niteliğinde düzenlemeler öngörülmüştür. Bu öngörüler çerçevesinde hazırlanan 657 sayılı DMK’nda, ilerleyen yıllarda hatırı sayılır oranda değişiklikler meydana gelmiş ve Kanun ilk yayınlandığı dönemdeki metninden oldukça farklılaşmıştır.

Türk kamu personel sistemi günümüzde halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde şekillendiği için, çalışmamızın içeriğinde yer alan kamu personel sisteminin yasal ve yapısal boyutları, ilgili Kanun üzerinden aktarılmaktadır.

1.3. Kamu Personel Yönetimine Egemen Olan İlkeler

Türkiye’de kamu personel sistemi, Avrupa orijinli kariyer sistemi üzerinde şekillenmiştir. Buna karşılık olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu sistemin ilkelerini; (1) Kariyer, (2) Liyakat, (3) Sınıflandırma şeklinde sıralamıştır. Fakat bu sıralamanın neye göre yapıldığı bir soru işaretidir. Güler’e (2005) göre Türkiye, Avrupalı ve Amerikalı sistemlerin bir karmasını yaratmayı amaçlamaktadır (s. 192). Avrupalı kariyer sistemi (rütbe sistemi): personel odaklı olan eğitim durumu ve

hizmet alanlarına göre şekillenmiş kariyer sistemini, Amerikalı kariyer sistemi (kadro sistemi) ise: iş odaklı olan ve görevin gerektirdiği yetki ve sorumluluklara göre şekillenen kariyer sistemini ifade etmektedir.

Ayrıca günümüzde; insan kaynakları yönetimi ve çağdaş anlamda kamu personel yönetiminde bu ilkelerin arasına adil ve yeterli ücret, eşit işe eşit ücret, eşitlik ve “esneklik” gibi ilkeler eklenmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan “esneklik” de bu ilkelerden birisidir. Bu çerçevede mevcut kamu personel sistemimizin yapısını oluşturan ilkeler, kamu personel sisteminin temel yapı taşlarını oluşturmasından dolayı esneklikle birlikte ele alınmıştır.

1.3.1. Kariyer İlkesi

Kariyer, içinde çeşitli seviyelerde hizmet mevkileri bulunan bir meslek veya daha geniş çerçevede düşünürsek hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş grubu ifade eder (Tutum, 1976: 31). Kariyer kavramı, Latince “carraria” kelimesinden türetilerek dilimize geçmiş ve kişinin yaşam boyu izleyeceği, yükselme imkânı da bulunan bir meslek anlamına gelmektedir (Kayar, 2011: 161). Kariyer ilkesi günümüzde hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde geçerliliği olan ve uygulanan bir ilkedir. Fakat özel sektör kariyer ilkesine kamu yönetimine nazaran daha çok önem vermekte ve kariyere yönelik değişimlere daha çabuk adapte olabilmektedir. Son dönemlerde bilhassa işletme bilimi içerisinde kariyer yönetimine ilişkin birçok yeni çalışma yapılmakta ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Nihayetinde kamu yönetimi, diğer yönetim tekniklerinde olduğu gibi kariyer yönetimi açısından da önce özel sektör tarafından denemesi yapılan, tecrübe edilen ve uygulanabilecek teknikleri incelemekte ve daha sonra da kullanmaya çalışmaktadır

Hizmet alanları ile eğitim düzeyi değişkenlerine dayanan personel odaklı bir sınıflandırmayı esas alan kariyer sistemi, On Dokuzuncu Yüzyıldan beri İngiltere, Almanya, Fransa’da uygulanan Avrupa kökenli bir sistemdir. Kariyer sisteminde memurluk, iş yaşamı boyunca devam eden mesleki ilerlemeyi ifade etmektedir (Güler, 2005: 190). Normal şartlarda çalışma hayatına ilişkin kariyer, emeklilikle birlikte sona ermektedir. Fakat kariyer geniş kapsamlı bir kavramdır. Çalışma hayatı dışında da kişi çeşitli eğitimler alarak, Maslow’un “ihtiyaçlar hiyerarşisi”nde en üst

katmanda yer alan “kendini gerçekleştirme” teorisine örnek olabilecek şekilde kariyer yapabilmektedir. Örneğin, kişi mesleği ile ilgili alanda veya kendini geliştirmek istediği alanda, lisansüstü eğitim yaparak veya çeşitli kurslardan sertifika alarak meslek içi ya da meslek dışı kariyer yapabilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 3. maddesinde kariyer ilkesine ilişkin şu açıklama bulunmaktadır: *“Kariyer, memurlara yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktadır”*. Madde içerik açısından incelenecek olursa; kamu kurumları, memurlarına görev ve kadroların ihtiyaç duyduğu bilgilerin verilmesi ile mesleklerinde en etkili gelişimlerinin sağlanması konusunda yükümlü ve kurumsal anlamda sorumludur. Bunun karşısında mesleki anlamda eğitilen memurlar da mevzuat çerçevesinde ilerleyebilecekleri en üst dereceye kadar yükselme imkânına sahiptirler. Buradan da anlaşılacağı üzere hizmetiçi eğitim planlamasının yapılması, bu eğitimlerin verilmesi kariyer ilkesinin gereğidir. Memurların kıdemleri ve başarıları karşılığında üst derece kadrolara atanmaları ve üst derecelere yükselmeleri kariyer ilkesinin uygulanması ile sağlanır. Memurların mali hakları buldukları dereceye göre belirlenir. Eğitim durumuna göre en alt dereceden göreve başlayan memur eğitim durumu, hizmet yılı ve başarısı ile üst derecelere yükselir. Türkiye’de memurun derecesi kariyerinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Dinç, 2011: 4).

Fakat günümüzde sadece hizmet yılı, eğitim durumu ve başarı unsurları ile elde edilen kariyer, çağdaş personel yönetim yapısı içerisinde etkinliğini kaybetmeye başlamıştır. Derece yükselmesinde diğer unsurlarla kıyaslama yapıldığında en belirleyici olan kurum içi yükselme sınavlarının yanında, hizmet yılı ve öğrenim durumudur. Genel anlamda memurlar açısından başarıyı ölçebilen somut bir unsur olmadığından mesleki anlamda başarının dereceye etkisi bulunmamaktadır.

Kariyer sistemimiz mevcut durumda daha çok personelin kıdemine göre kariyerde yükselmeyi sağlamaktadır. Başarı kriterinin de göz önünde tutularak yeni bir kariyer sistemine geçilmesi zorunluluk arz etmektedir. Fakat bazı meslek gruplarının somut değerlendirme kriterlerinin uygulanmasına imkân tanımayacak olmasından dolayı başarının ölçülmesi çok zor olacaktır.

Başarı değerlendirilmesinde bir diğer zorluk ise yöneticilerin adil davranıp davranmadıklarıyla ilgilidir. Keza 2011 yılında yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun'a kadar amirler memurlarına sicil notu vermektedir. Başarı değerlendirmesi olarak dikkate alınabilecek olan sicil notu verilmesi beraberinde kamu kurumlarında birçok şikâyet ve problemi getirmiştir. Buna ilaveten memurlara son sekiz yılında olumsuz sicil almamak kaydıyla ilave bir kademe verileceği hükme bağlanmıştır. Fakat kendi Kanunu (2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu) dışındaki konularda 657 sayılı DMK'ya bağlı akademik personel, memur statüsü içerisinde değerlendirilmemekte ve kapsam dışı tutulmaktadır.

Sicil notunun kaldırılmasını verimlilik açısından ele alacak olursak, hiçbir başarı kriterinin olmadığı kariyer sistemi de çok işlevsel görünmemektedir. Buna çözüm olarak kariyer sisteminin meslek gruplarına göre belirlenmesi, somut başarı kriterlerinin getirilmesi ve objektif değerlendirme sisteminin kurulması daha uygun olacaktır.

Memurlar açısından derece sistemine ilişkin bir diğer husus ise derece yükselmelerinde maaşların genel olarak gözle görünür oranda değişmemesidir. Bu sebeple derece yükselmeleri memurların çok fazla ilgisini çekmemektedir. Derece yükselmesinde mali anlamda yeni bir düzenleme yapılması kariyer sistemi açısından daha doğru olacaktır.

Türkiye'de kariyer sistemi üç önemli özelliğe sahiptir. Bunlar (Güler, 2005:213);

- a. Kamu personelinin askeri, adli, akademik ve sivil kamu personeli şeklinde ayrılması,
- b. Sivil kamu görevlilerinin merkezden yönetim, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri personeli olarak ayrılması,
- c. Bir genel mevzuat bulunmakla birlikte, başlıca meslek gruplarının özel yasalarıyla düzenlenmesi.

Türkiye'de kariyer sistemine dahil olan meslekler askeri personel, adli personel (hakim ve savcılar), akademik personel ve sivil personel olmak üzere dört alana ayrılmıştır (Sayan, 2009:201). Dört meslek grubu da kariyer sistemi için özel

düzenleme yapma yoluna gitmiştir. Özellikle askeri personel, akademik personel ve adli personel (hakim ve savcılar) özel düzenlemelerinin cevap veremediği durumlarda mevzuatlarında aksi hüküm belirtilmedikçe 657 sayılı DMK'ndan yararlanmaktadırlar.

Yaptığı iş bakımından değerlendirdiğimizde, adli personel ve akademik personelin etkin ve verimli çalışabilmesi için çalışma güvencesinin sağlanması gerekir. Türkiye'de adli personel hakimlik teminatıyla güvence altına alınmışken akademik personel açısından ise böyle bir durum söz konusu değildir. Hatta hiyerarşik anlamda doçent altında görev yapan öğretim elemanları (yardımcı doçent, öğretim görevlisi, araştırma görevlisi vb.) formel olarak var olan sözleşmeli statüye tabi olarak görev yapmaktadır. Görev sürelerinin ne kadar olacağı konusunda ise üniversiteler YÖK'ün belirlediği limitleri baz alarak karar vermektedir.

Günümüzde öğretim elemanlarının önemli çoğunluğunun bu şekilde istihdam edilmesi, çeşitli sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır. Bilimin özgür bir şekilde üretileceğini düşünürsek akademik personelin iş kaygısı yaşamaması gerekir. Lisans, yüksek lisans, doktora gibi zorlu akademik süreçlerin yanında yabancı dil ve ALES gibi sınavlardan liyakat elde etmiş akademik personelin, iş güvencesi konusunda daha alt düzeylerden mezun olarak işe yerleşmiş bir memur kadar iş güvencesine sahip olamaması, mevcut kamu personel rejimimizin sorunlarından birisi olarak göze çarpmaktadır.

Türkiye'de adli, akademik, askeri ve idari personel işe giriş ve yükselmelerde öğrenim durumlarına ve çalıştıkları hizmet yılına göre Tablo 1.1.'de gösterilen derece ve kademelere hak kazanmaktadır.

Tablo 1.1. Memurların Öğrenim Durumuna Göre Derece ve Kademeleri

| Öğrenim durumu | Giriş | | Yükselinebilecek | |
|--|--------|--------|------------------|--------|
| | Derece | Kademe | Derece | Kademe |
| İlkokulu bitirenler | 15 | 1 | 7 | Son |
| Ortaokulu bitirenler | 14 | 2 | 5 | Son |
| Ortaokul dengi mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 14 | 3 | 5 | Son |
| Ortaokul üstü 1 yıl mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 13 | 1 | 4 | Son |
| Ortaokul üstü 2 yıl mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 13 | 2 | 4 | Son |
| Liseyi bitirenler | 13 | 3 | 3 | Son |
| Lise dengi mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 12 | 2 | 3 | Son |
| Lise veya dengi okullar üstü 1 yıllık mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 11 | 1 | 2 | Son |
| Lise veya dengi okullar üstü 2 yıl veya Ortaokul üstü en az 5 yıllık mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler | 10 | 1 | 2 | Son |
| Lise veya dengi okullar üstü 3 yıl teknik veya mesleki öğrenimi bitirenler | 10 | 2 | 2 | Son |
| 2 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler | 10 | 2 | 1 | Son |
| 3 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler | 10 | 3 | 1 | Son |
| 4 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler | 9 | 1 | 1 | Son |
| 5 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler | 9 | 2 | 1 | Son |
| 6 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler | 9 | 3 | 1 | Son |

Kaynak: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Tablo 1.1.'den de anlaşılacağı üzere kadro ve derece yükselmeleri, hizmet yılı ve öğrenim durumlarına göre şekillenmektedir. Bunun karşısında kişinin hizmet içerisinde başarı durumuna göre belirli standartlar çerçevesinde (sertifika alımı vb.) daha somut derece veya kademe ödüllendirmesi yapılarak dereceler arasında daha “esnek” bir geçiş sağlanması çalışanların motivasyonu ve verimliliği açısından daha etkili olacaktır.

Kamu yönetiminde belirli standartlar oluşturulmaya çalışılsa da günümüzde kariyer ilkesinin de içerisinde esnekliği barındırdığı görülmektedir. Kişi kendini geliştirip birden fazla alanda uzmanlaşarak “esnek kariyer” yapabilmektedir. Devlet memurlarının spor müsabakalarında hakemlik yapması bu duruma örnek olarak verilebilir. Kişi hem bulunduğu devlet dairesinde yükselebilmekte hem de hakemlik mesleğinde kariyer yaparak daha üst klasmanlarda spor müsabakası yönetebilmektedir. Bu şekilde kariyer yapılması, kamu yönetiminde çift taraflı kariyerliliğe örnek olmanın yanında kamu yönetiminde kariyerde esnekleşmenin göstergesidir. Fakat bu şekilde esnek kariyer iş verimliliği açısından olumsuzluk yaratabilir. Kişinin birden fazla alana yoğunlaşması, esas yoğunlaşması gereken işini geri plana itmesine neden olacaktır. Diğer taraftan Türkiye’de özellikle mezun olunan okul ile çalışılan meslek arasındaki uyum da giderek azalmaktadır. Bu durumda kişi, diplomasını aldığı meslek dışında çalışma zorunluluğu ile karşılaşmakta ve zorunlu olarak “esnek kariyer”e yönelmektedir. Özel sektörde sıklıkla karşılaşılan bu duruma zaman zaman kamu kurumlarında da rastlanmaktadır (örneğin eğitim ve fen edebiyat fakültesi mezunları vergi müfettişi olabilmektedir).

1.3.2. Liyakat İlkesi

Osmanlıcadan dilimize geçen, Arapça kökenli liyakat kelimesi, genel olarak, kişilerin görevini başarılı bir biçimde yapma durumudur (Kayar, 2011:162). Yönetim gücünün kişilerin başarısına ve yeteneklerine göre elde edildiği yönetim biçimi olan “meritokrasi” kavramındaki “merit” liyakat terimini karşılamaktadır. Kısaca liyakati bir işin ehil olana verilmesi olarak tanımlayabiliriz. Yani kim hak ediyorsa iş ona verilmelidir. Liyakat ilkesinin uygulanmasında en iyi yöntem, en iyi adayı belirleyecek bir sınav yapmaktır. Bununla birlikte açık kadrolar için yeterli duyurunun yapılması, adaylarda aranan şartlarda gerçekçi olunması ve seçim sonuçlarının duyurulması gerekir (Bilgin, 1997: 7). Liyakatle birlikte keyfi, kişisel ve siyasi müdahalelerin önüne geçilmiş olacaktır.

Bürokrasinin karakterini de belirleyen liyakat ilkesi (Öztürk, 2002a: 129), kamu hizmetlerine girişte, ilk olarak Almanya’da On Sekizinci Yüzyılda Büyük Frederick tarafından uygulanmıştır. Dönemin kralı 1.Frederick kamu görevlerine girebilmek için hukuk öğrenimi görmüş olmayı ve hukuk sınavlarında başarılı olmayı zorunlu

tutmuştur (Tortop, 1999: 47). Kamu kurumlarının adil ve hukuka uygun yönetilmesinde mevzuat bilgisine sahip olmanın son derece önemli olduğunu göz önünde tutacak olursak 1. Frederick'in bu uygulaması liyakat sisteminin uygulanmasına güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Liyakat ilkesi dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Dar anlamda liyakat, görevler için en yetenekli elemanların seçilmesidir. Burada liyakat, yetenek, bilgi, görgü, kültür ve fiziksel beceriyi kapsamaktadır. İlkenin en etkili gerçekleşme aracı açık yarışma sınavlarıdır (Eryılmaz, 2015: 319; Canman, 1995: 17). Geniş anlamda liyakat ilkesi ise sadece işe girişte değil; personel yönetiminin ilerleme, yükselme gibi bütün süreçlerinde önem kazanmaktadır (Eryılmaz, 2015: 319). Günümüzde genel olarak liyakat, işe girişten başlayarak, işte yükselme ve işten ayrılma (personelin ihraç edilmesi, ayrılmak zorunda bırakılması) gibi süreçlerde etkisini göstermektedir.

Türk kamu personel sistemi içerisinde liyakat ilkesini değerlendirecek olursak, 657 sayılı DMK'nun 3. maddesinde liyakatle ilgili olarak, işe girişte, ilerleme ve yükselmede ve görevin sonlanmasında liyakatin esas alınması ve liyakat sisteminin tüm memurlara eşit olarak uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. 657 sayılı Kanun'a göre liyakat ilkesi memurluğun temel ilkelerinden biridir. Bu ilke ile devlet memurluğuna girecekler için adama göre iş değil de, işe göre adam yerleştirilme prensibi getirilmiştir. Bunun sağlanması için de bürokrasinin tarafsızlığı gerekmektedir. Bürokrasi siyasal anlamda tarafsızlaştıkça adam kayırmacılığın yerini liyakat sistemi dolduracaktır. Patronaj bütün ülkeler için problemleri bir konudur. Fakat son dönemlerde gelişmiş ülkelerin aldıkları önlemlerle ciddi mesafe katettikleri görülmektedir. Türk kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için liyakat ilkesinden kesinlikle taviz verilmemesi gerekir (Öztürk, 2002b). Liyakat ilkesinden taviz verilmesi durumunda devlet işlevsel ve yapısal anlamda ciddi tehlikelerle karşı karşıya kalacaktır.

Türkiye'de liyakat sistemini geçerli kılmak ve tarafsızlığı sağlamak için yazılı ve sözlü sınavlar yapılmaktadır (Türkiye'de memur alımı için merkezi yazılı sınav Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ismi ile yapılmaktadır). Fakat bu yazılı sınavlar adayın liyakat ve

yeteneğini ölçmekten çok genel kültürünü ölçmeye yöneliktir (Öztürk, 2002a). Keza objektif yapılan sözlü sınav için de aynı durum geçerlidir. Liyakat ilkesinin etkinliği için öncelikle Türk kamu personel sisteminde bu problemin çözülmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak Türk kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, personelin de esnek çalışmaya yatkın olması gerekir. Bunun için de özel sektörde olduğu gibi, esnek çalışma biçimlerine göre çalışabilecek personel seçim kriterlerinin belirlenmesi sistemin işleyişi açısından daha doğru olacaktır. Ayrıca Türk kamu personel sisteminde işe alım aşamasında, her kurumun “esnek” şekilde işe alım kriterlerini, liyakat ilkesinden kopmadan DPB ile koordineli bir şekilde kendileri belirlemeleri ve merkezi sınav sistemiyle alım yapmaları kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve objektiflik açısından katkı sağlayacaktır.

1.3.3. Sınıflandırma İlkesi

Devletin yapması gereken faaliyetleri gereği gibi yerine getirebilmesi, görevlerin açık bir şekilde tanımlanmasına, kamu personelinde bulunması gereken genel ve özel niteliklerin önceden açıkça belirlenmesine bağlıdır (Tutum, 1979: 45). Sınıflandırma, üst üste bağlantıları olan hizmet birimlerinden birbirine benzeyen ya da birbiriyle aynı olanlar bir araya getirilerek personel işlemlerini bir takım rasyonel esaslara bağlamak amacıyla bir ayrıma tabi tutulmasıdır. Yani kamu hizmetlerini yerine getirecek personelin ortak özelliklerine göre bir araya gelmesidir. Sınıflandırmanın yararları şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2015: 320-321):

- a. Personelin hizmete alınmasında kolaylık sağlar. Çünkü sınıflandırma hizmetlerin çeşidini ve niteliklerini, bu görevi yerine getireceklerde bulunması gereken niteliklerin neler olduğunu belirleyerek hizmete girişte standartlaşmaya ve yeterlilik ilkesinin uygulanmasına olanak tanır.
- b. Adil bir ücret sisteminin kurulmasına olanak tanır. Böylelikle aynı veya benzer işi yapanlara benzer ücret verilmesini sağlar.

- c. Kamu yönetimi iyi bir sınıflandırma sistemiyle, kamu hizmetlerini başarılı bir şekilde sunar. Sınıflandırma sayesinde personel hakları, yükümlülükleri, hizmet şartlarının daha etkin bir şekilde düzenlenir ve sınıfın ihtiyacına göre hizmet içi eğitim gerçekleşir.

Üçüncü maddeye ilaveten sınıflandırma, esnek çalışma biçimlerinin uygulanması aşamasında da, hizmet sınıfına göre esnek çalışma biçiminin belirlenmesini kolaylaştıracaktır.

657 sayılı DMK 3. maddesinde sınıflandırmaya ilişkin şu hüküm bulunmaktadır: *“Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktadır”*. Bu sınıflandırmanın yapılmasında devlet memurlarının eğitim durumları, görev ve nitelikleri ile mesleki özellikleri esas alınmıştır. Memurların statülerinin ve özlük haklarının belirlenmesinde sınıflar belirleyici unsurdur (Dinç, 2011: 3). Türkiye Avrupa tipi kariyer sistemini benimsemesinden dolayı memurların sınıflandırılması uzmanlık, beceri ve disiplin alanına göre dikey olarak farklı farklı sınıflara ayrılmıştır (Güler, 2005: 142).

Sınıflandırma ilkesi çerçevesinde Türkiye’de memurlar 657 sayılı Kanun’un 36. Maddesine göre on iki sınıfa ayrılmıştır. 1974 yılında yapılan değişiklikle “Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı”, 1975 yılında yapılan değişiklikle “Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı” (Tortop, 1999: 104) ve 2016 yılında yapılan değişiklikle de “Jandarma Hizmetleri Sınıfı” ile “Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı” eklenmiş olup şu an toplamda on iki hizmet sınıfı bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan bu sınıflar:

1-Genel İdare Hizmetleri Sınıfı

2-Teknik Hizmetler Sınıfı

3-Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı

4-Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı

5-Avukatlık Hizmetleri Sınıfı

6-Din Hizmetleri Sınıfı

7-Emniyet Hizmetleri Sınıfı

8-Jandarma Hizmetleri Sınıfı

9-Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı

10-Yardımcı Hizmetler Sınıfı

11-Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı

12-Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

657 sayılı DMK'da yer alan bu hizmet sınıfları, kamu personeline yönelik esnek çalışma biçimlerinin belirlenmesinde kolaylık sağlayacaktır. Nitekim Sağlık Bakanlığı tarafından uygulanan esnek çalışma modelinde sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı elemanlarının yer aldığı görülmektedir. Bu çerçevede çalışmanın üçüncü bölümünde hizmet sınıfları, esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği konusunda tek tek ele alınarak analiz edilmiştir.

1.3.4. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi

Memurun yaptığı hizmet karşılığında geçimini sağlaması için ödenen paraya maaş ya da aylık, işçilerin ve özel sektörde çalışanların hizmetleri karşılığı paraya ise ücret denilmektedir. Aslında her ikisi de hizmet karşılığı işgücüne ödenen bir meblağı ifade etmekte ve aradaki fark sadece biçimsel kalmaktadır (Tutum, 1976: 69). Uygulamada da maaş ve ücret arasında bir takım farklar bulunmaktadır. Örneğin, maaş peşin ödenirken, ücret çalışma yaptıktan sonra ödenmektedir. Maaş sürekli geçerli iken, ücret sözleşme veya işin bitimiyle ödenmektedir. Her ne kadar arasında farklar konulmaya çalışılsa da gerek günlük dilde gerekse literatür de ikisinin sıklıkla birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, memurlar için getirilen eşit işe eşit "ücret" sisteminde olduğu gibi veya 666 sayılı KHK'de maaş ibaresi kullanılması ile birlikte zaman zaman maaş yerine ücret ibaresinin kullanıldığı da görülmüştür. Buradan "ücret" kavramının daha geneli kapsadığı sonucuna vararak, çalışma kapsamında da "ücret" kavramı tercih edilmiştir.

Ücret konusu çalışan kesim için güncelliğini yitirmeyen ve yitirmeyecek olan bir konudur. Çünkü nüfusun büyük bir kısmı (TÜİK 2016 verilerine göre Türkiye’de iş gücüne katılım oranı %50 civarındadır.) hayatını işverenden ücret alarak devam ettirmektedir. Birde çalışan kesimin bakmakla yükümlü olduğu kişileri hesaba katarsak Türkiye’de ücret konusu oldukça önemli bir kesime doğrudan hitap etmektedir.

Her şeyden önce memuru hizmete çekmek ve onun sürekliliğini sağlamak için iyi bir ücret sistemi şarttır (Tortop, 1999: 107). Farklı devlet kurumlarında aynı işi yapan ya da aynı kurum içerisinde çalışan personelin ücretleri arasında rasyonel, adil ve yeterli ücretin sağlanması memurların iş yaşamında motivasyonu ve eşitlik açısından çok önemli bir unsurdur.

Kamu personeli için farklı biçimlerde ücret sistemleri bulunmasına karşın ücret genel olarak iki farklı sistem üzerine kurulmuştur. Bunlardan birincisi ABD kaynaklı “eşit işe eşit ücret sistemi”, ikincisi ise uygulaması Kıta Avrupası’nın refah devletlerinde görülen ve ihtiyaca göre ücret ilkesine dayanan “sosyal ücret sistemi”dir. Son dönemlerde bu sistemlerin yerini yeni bir üçüncü türe, “performansa dayalı ücret sistemi”ne bırakma eğiliminde oldukları görülmektedir (Güler, 2005: 313).

Eşit işe eşit ücret, farklı kurumlarda çalışan, ama aynı nitelikte iş yapan personelin aynı ücreti alması anlamına gelmektedir. Fakat uygulamada zaman zaman bu konuda çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye’de özellikle bağımsız idari otoritelerde görev alan memurların, aynı işi yapan diğer kamu kurumlarında çalışan memura nazaran daha yüksek maaş alması uzun yıllar kamuoyunun gündemine gelmiştir. Bu sorun 2011 yılında çıkarılan 666 sayılı “Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile çözülmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de bunların dışında aynı kurumda çalışan hatta aynı işi yapan fakat sırf kamu görevlisi unvanı taşımadıklarından dolayı kamu görevlileriyle aralarında ücret uçurumu ve adaletsizliği olan taşeron firma aracılığıyla istihdam edilen taşeron

personel ile kamu görevlileri arasında ücret adaletsizliği problemi vardır. Genel anlamda ücret adaletsizliğinin giderilmesi için bu problem mutlaka çözümlenmelidir.

Ücret sistemiyle ilgili son zamanlarda gözlemlenen bir diğer sorun da, bir alanda ücret rejiminde değişiklikler yapıldığı zaman çalışanların gelişen teknoloji sayesinde maaşlarını doğal olarak diğer kamu kuruluşlarında aynı veya benzer işi yapanlarla karşılaştırmasının sonucunda kitlesel itiraz şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu itirazlar özellikle gelişen sosyal medya üzerinden yoğun bir şekilde yapılmaya başlanarak hükümeti kamuoyu baskısıyla düzenleme yapmaya zorlamaktadır (örneğin uzman maaşlarında yapılan düzenlemeler, akademisyenlerin maaş iyileştirmesi konusunda seslerini daha da arttırmasına neden olmuştur). Fakat hükümetin yaptığı yeni düzenleme, bu durumdan da rahatsız olan başka bir meslek veya kamu kuruluşunun çalışanlarını ortaya çıkarmakta ve durum içinden çıkılmaz girift bir hal almaktadır.

Mevcut kamu personel sistemi, eşit işe eşit ücret ve performansa göre ücret ödemeleri açısından ne personeli ne de devleti memnun edecek durumda değildir. Eşit işe eşit ücretin bir diğer karşılaştırma ayağını özel sektör oluşturmaktadır. Aynı mesleği icra eden özel sektör personelinin aldığı ücret kamuda çalışan memuru da etkilemektedir. Özel sektörün verdiği yüksek ücret kamu çalışanının motivasyonunu düşürmekte iken, yine özel sektörün vereceği düşük bir ücret ise farklı toplumsal problemlere neden olmaktadır. Özellikle spesifik alanlarda, kamunun mevzuattan dolayı esnek ücret ödeyememesi, alanında çok iyi olan yetkin kişileri kamuda çalışmaktan uzaklaştırmakta ve bu kişileri özel sektöre yönlendirmektedir. Bununla birlikte günümüzde bazı meslek gruplarında da kamuda çalışmaya yönelik ciddi bir istek bulunmaktadır. Tabi burada tek unsur ücret değildir. Ama ücretin en önemli sebeplerden birisi olduğu da bir gerçektir. Örneğin özel okullarda çalışan öğretmenler de genel olarak düşük ücret ve iş güvencesizliği gibi sebeplerle devlet okullarına öğretmen olarak atanmak istemektedir. Bu durum eşit işe eşit ücret düzenlenmesinde sadece kamunun değil özel sektörün de göz önünde bulundurularak bir düzenleme yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Eşit işe eşit ücret, adil ücret anlamına da gelmemektedir. Adil ücret işin miktarına göre ödenen ücret olduğundan dolayı, adil ücretin gerçek anlamda uygulama alanı bulabilmesi için kamu yönetiminde yapılan işlerin bir değerinin hesaplanması

gerekir. Yani her Şeyden önce detaylı bir iş analiz ve iş değerlemesinin yapılması gerekmektedir.

Kamu yönetiminde ücret rejimlerinden ikincisi de sosyal ücret sistemidir. Kamuda ücretlerin belirlenmesinde devletin örnek bir işveren olduğu, asgari geçim düzeyini sağlaması gerektiği ve memurların pazarlık glerinin azlığı sebebiyle korunması gerektiği görüŐleri devletin ekonomik etmenler dışında sosyal etmenleri de göz önünde bulundurması gerektiğini ortaya koymuştur (Tutum, 1976: 74-75). Sosyal cret sisteminde çalışan bir başına değil, ailesiyle birlikte ele alınır. Aile ve ocuk yardımları, eğitim bursları, lojman yardımları, evlenme-doğum-ölüm yardımları vb. demeler, yani kişinin ihtiyacına göre yapılan ödemeleri ifade eder (Adal, 1968: 197). Türk kamu personel sisteminde bu sosyal ücret türlerinden bazıları, sembolik miktarlarda olsa da (rneğin ocuk yardımı) uygulanmaktadır.

Kamu yönetiminde üçüncü ücret türü de performansa dayalı cretlendirme olarak karşımıza çıkmaktadır. Son dnemelerde kamu personel yönetiminde, akademik literatürde, medyada, sendikalarda ve çalışanlar arasında sıklıkla gündeme getirilen konulardan birisidir. Savunucusu olduğu kadar eleŐtirenin de çok olduğu performansa dayalı cretlendirme ilk olarak özel sektörde kendine yer bulmuştur. Özel sektörde iş verimi açısından başarılı deneyimler yaŐanması kamu yönetimini de yeni kamu yönetimi ekseninde performansa dayalı cretlendirme sistemine yönlendirmektedir. Fakat bunun sağlanması için öncelikle performans sisteminin ölçmeye dayalı bir sistem olmasından dolayı ölçüm kriterlerinin baŐlangıçta açık ve net bir Şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Personel sisteminde, performansa dayalı esnek ücretlendirmenin önünü açacak köklü değişiklikler yapılmaması durumunda Türkiye’de uygulanan mevcut personel sisteminin performansa dayalı cretlendirme konusunda istenilen başarıyı hem çalışan hem de devlet adına sağlayamayacağı açıktır.

Türkiye’de ücret farklılıklarının ve adaletsizliğinin altında yatan temel neden istihdam türlerinin net bir Şekilde belirlenmemesidir. Bu problem öncelikli olarak zlmediği sürece eşit işe eşit ücret ilkesi, içeriğinde belirtilen amaca uygun olmayacaktır.

Sonuç olarak, performansa dayalı ücretlendirme esasında ücrette esnekleşmenin bir unsurudur. Gerek Sağlık Bakanlığı tarafından doktorlara uygulanan performansa dayalı ücretlendirme, gerekse akademik personele akademik teşvik adı altında yapılan ödemeler kamu personel sisteminin ücrette esnekleşmesine örnek teşkil etmektedir. Adil ve yeterli ücret kamu personel yönetiminin ilkelerinden biri olmakla beraber, esnek ücret modeli bu ilke içerisinde önemli değişiklikler yaşanmasına neden olacaktır. Adil ve yeterli ücret ilkesinin esneklikle birlikte yeniden ele alınması, esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliği açısından daha doğru olacaktır.

1.3.5. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi ile esasında kastedilen, kanun önünde eşitlik ve hiçbir kişiye ya da gruba ayrıcalık tanınmamasıdır. 1982 Anayasası'nın 10. maddesine göre: *“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir”*. Bu maddeden temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasında ve uygulanmasında herkesin yasa karşısında eşit olduğu anlaşılmaktadır (Tutum, 1976: 97; Kayar, 2011: 103, 104).

Bilgin'e (1997) göre kamu personel yönetimi açısından eşitlik ilkesi, kamu hizmetine girme hakkına ilişkindir (s. 5-6). Bu ilkeye göre her vatandaş kamu hizmetine girme açısından eşit haklara sahiptir. Kamu görevine girmede görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir fark getirilemez. Anayasa'nın kamu hizmetlerine girme başlıklı 70. Maddesine göre: *“Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.”* Bu maddeye göre kamu hizmetlerine girmede Türk vatandaşı olmanın dışında herhangi bir ayırımın gözetilmediği dile getirilmiştir. Fakat bu ifadenin tek başına çok genel bir anlam içermesinden dolayı alt fıkrada *“hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez”* denilerek oluşabilecek problemler giderilmeye çalışılmıştır. Zaten Weber'in modern bürokratik yapıya ilişkin temel özelliklerden birisi de memurların görevin gerektirdiği niteliklere uygun bir diplomaya sahip olması ve sınavla seçim yapılmasıdır.

Bununla birlikte bu ilkenin kullanılmasında sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak farklı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Pozitif ayrımcılık olarak

nitelendirilebilecek olan bu düzenlemelere 1982 Anayasası'nda da yer verilmiştir. 10. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.” (Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.1) ifadesinden sonra “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” (Ek fıkra: 7/5/2010-5982 m.1) cümlesi eklenmiştir. Anayasa bu vesileyle kadın ve erkek eşitliğini güvence altına almaya çalışmıştır. Ayrıca devlet memurluğuna girişte, tarihsel olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin hiçbir Anayasasında kadın ve erkek ayrımı yapıldığına dair bir ifadeye rastlanılmamıştır. Yine 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 6. maddesinde “Bir fark ve ayırıcı işlem yoktur.” denilerek diğer ülkelere göre ilerici bir adım atıldığı söylenebilir. Örneğin Fransa'da eşitlik ilkesi her ne kadar 1789 “insan ve yurttaş hakları” beyannamesinde yer almış olsa da İkinci Dünya Savaşına kadar bu eşitlik sağlanamamıştır. 1959 statüsü, ileri bir görüş getirse de, bazı görevlere kadınlar kabul edilmemiştir (Tortop, 1999: 44-45).

Eşitlikle ilgili olarak Anayasa'nın 10. Maddesine eklenen fıkroda “Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.” (Ek fıkra: 7/5/2010-5982 m.1) denilerek dezavantajlı durumda olan gruplara öncelik tanınabilmesi Anayasa ile güvence altına alınmıştır (Kayar, 2011: 104). Bu tür önceliklerin tanınmasının sebebi devletin, şehit yakınlarına ve gazilere karşı minnet borcu hissetmesidir (Tutum, 1976: 100). Bu çerçevede 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'na göre şehit yakınlarından toplamda iki kişi, malul veya yakınlarından toplamda bir kişi sınav şartı hariç olmak üzere ilgili mevzuatta yer alan şartları taşımak koşuluyla istihdam edilmektedir. Ayrıca 2016 yılında yapılan düzenlemeyle kamu kurumlarının kontenjan ayırma zorunluluğu da kaldırılmıştır.

Anayasa'da düzenleme yapıldığında eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacak diğer bir grupta “özürlülerdir” (25.04.2013 Tarihli, 6462 sayılı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, “özürlü” ibaresi yerine “engelli” ibaresinin kullanılmasına hükmetmiştir).

Engellilerin çoğunluğunun parasal yardım yerine, kendi kendilerine ayakta durabilmelerine fırsat sağlayacak iş istedikleri görülmektedir. Nüfusun tahminen %10'u civarında bir sayıyı oluşturan engelli bireyler, istihdam edildiğinde ekonomik gelir elde ederek bağımlılık ve dışlanmışlık hissiyatından kurtulacaktır (Genç ve Çat, 2013: 366). Yine nüfusun önemli bir kısmını oluşturan engellilerin istihdam edilmesi sonucunda engelliler, hem ekonomik hem de sosyal açıdan toplumla bütünleşme fırsatı bulacaklardır. Engellilere yönelik istihdam konusunda düzenlemeler kamu kurumları için 657 sayılı DMK'da, özel sektör içinse 4857 sayılı İş Kanunu'nda kota uygulaması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. 657 sayılı Kanun'un "Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü" başlıklı 53. Maddesi'ne göre kamu kurum ve kuruluşları toplam dolu kadro sayısının % 3'ü oranında engelli personel istihdam etmek durumundadır.

Eşitlik ilkesiyle ilişkili bir diğer düzenleme de 657 sayılı DMK'nun 6. Maddesi'nde yer alan sadakat hususuna ilişkindir. Bu konuyla ilgili Kanunda aday memurların asli devlet memurluğuna atandıktan sonra edecekleri yeminde, eşitlik ilkesine bağlı kalacaklarını da içeren bir metin yer almaktadır.

657 sayılı Kanun'un amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları kenar başlıklı 10. maddesinde, yöneticinin maiyetinde çalışan memurlara eşitlik içinde davranacağı vurgulanmıştır. Bu maddede amirden kendisine bağlı olarak çalışan memurlar arasında ayırım yapmaması ve onlara eşit şekilde muamele etmesi beklenmektedir. Türkiye'de yöneticilerin yetkilerinin fazla olduğu ve kriter belirlenmesinin zor olduğu kurumların bazılarında, eşitlik ilkesinin uygulanmasında amirlerin vicdanları belirleyici olmaktadır.

Esnek çalışma biçimlerinin kamu personel sisteminde uygulanması aşamasında eşitlik ilkesine riayet edilmesi, çalışanlar açısından oldukça büyük öneme sahiptir. Özellikle kendi kendine yeterli olamayan dezavantajlı gruplar için esnek çalışma biçimlerinin uygulanması hem bu grupta yer alan çalışan bireylere hem de sosyal açıdan topluma önemli katkılar sağlayacaktır. Örneğin esnek çalışma sayesinde engelli bireylere çalışma hayatına daha rahat entegre olacaktır. Bununla birlikte esnek çalışma biçimleri yasalarda yer alan eşitlik ilkesi göz önünde tutularak ele alınmalıdır.

1.3.6. Esneklik İlkesi

Personel ile ilgili mevzuat ve politikaların sürekli değişmesi çalışanlar açısından çok istenmez ve güvensizlik duygusuna kapılmalarına neden olur. Fakat dönemin gereğine göre belirlenen politikaların ilke ve kurallarında değişiklikler yapılabilir. Bu değişiklikler yapılırken çalışanları başta belirtilen belirli ilkelere bağlı kalınarak değişen durumlara uygun şekilde yumuşak ve esnek bir politika izleyerek yapılmalıdır (Sabuncuoğlu, 1994: 46). Bu şekilde çalışanın iş güvencesi anlamında huzursuzluk duyması engellenmiş olacaktır. Esneklik konusu, çalışmamızın temelini oluşturduğundan dolayı çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ayrıntılı olarak irdelenecektir.

1.4. Kamu Personel Sisteminde İstihdam

Esnek çalışma biçimlerinin kamu personel sisteminde uygulanabilirliğini ortaya koymak için kamu personel sisteminde mevcut istihdam yapısının ele alınması gerekmektedir. Esnek çalışma mevcutta yer alan istihdam biçimleri üzerine inşa edilecek olmakla birlikte, kamu personel sistemimizde yer alan istihdam biçimlerinden sözleşmeli ve geçici personel esasında işgücü esnekliği türlerinden olan sayısal esnekliğe örnek teşkil etmektedir.

Kamu personeli, bir kamu kurumuna seçimle değil, atamayla iş başına gelen çalışanları anlatmak için kullanılan, bu anlamıyla da “bürokrat” terimiyle aynı içeriğe sahip bir kavramdır. Fakat bürokrat terimi üst düzey yöneticileri (müsteşar, genel müdür vb.) çağrıştırmaktadır (Güler, 2005: 63). Kamu personeli ise bürokrata göre daha geniş bir çağrışıma sahip bir kavram olarak kullanılmaktadır.

Güler’e (2005) göre kamu personeli, kamu kurum ve kuruluşlarında, belirli bir görevi ifa etmek üzere istihdam edilen ve bunun karşılığında yaşamını devam ettireceği bir ücret kazanan ve bu işi meslek olarak yürüten bağımlı çalışan kimselerdir. Ayrıca bu çalışmanın ne kadar süreceğine dair bir süre sınırı koymak mümkün değildir. Kişi çalıştığı sürece kamu personelidir (s.79).

Weber’ci bürokrasi anlayışıyla belirli bir yere sahip olan ve üstün konumda bulunan memurluk, kamu istihdamının, piyasa istihdamı ilkelerine doğru evrilmesinden

dolayı eski önemini kaybetmiştir. Bu sebeple kamu yönetiminde memurluk sistemi daraltılmak ve sözleşmeli personel çalıştırmayı öngören esneklik ilkesinin uygulanmasına imkân vermek durumunda kalmıştır. Duruma göre yönetimi savunan durumsallık yaklaşımı da, bürokratik örgütlenme yerine esnek örgütlenme tarzının egemenliği için elinden geleni yapmış ve birden fazla tipin kullanılabilceğini savunmuştur (Güler, 2005: 73-74).

Kamuda istihdam edilen görevlilerin hukuki durumlarının ele alınması ve bu kişilerin hizmete alım aşaması ile kamu görevi ifa ederken etkin kullanılması durumu hem idare hukukunun hem de kamu personel yönetiminin alanı içine girmektedir (Gözübüyük, 2002: 171).

1.4.1. Kamu Görevlileri

Kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturan kamu görevlisi, doğrudan doğruya bir kamu kurumunda personel olarak görev yapanlarla, kamu otoritesi vasıtasıyla iş görenleri de içine alan kamu kesiminde istihdam edilenleri ve kamu hizmeti sunanları anlatmak için kullanılan geniş içerikli bir kavramdır (Güler, 2005: 63).

Kamu görevlisi dar ve geniş anlamlarda tanımlanabilmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu hizmeti sunan yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini yerine getiren herkesi içine almaktadır (Bilgin, 1997: 35). Yani atanmışların dışında, seçimle işbaşına gelen milletvekili, bakanlar, il genel meclis üyeleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar hepsi yaptıkları görev niteliği itibarıyla geniş anlamda kamu görevlisi içerisinde yer almaktadır. Yine özel sektör personeli olup kamu hizmeti sunan taşeron işçiler ve serbest meslek sahibi olmalarına rağmen kamusal hizmet sunan noterler de bu çerçevede değerlendirilebilir.

Dar anlamda kamu görevlisinin tanımı ise Anayasa'nın Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler başlıklı 128. maddesinde yapılmıştır (Bilgin, 1997: 35-36): *“Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* Burada kamu

hizmetlerinin memurlar ve diğerk kamu görevlileri olarak adlandırılan iki sınıf tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

Memurluk rahat bir şekilde ayırt edilebilirken, diğerk kamu görevlilerinin kimler olduğuna ilişkin tartışmalı bir durum söz konusudur. Fakat genel kabul gören yorum, diğerk kamu görevlisi ile hakim ve savcılar, askeri personel ve akademik personelin kastedildiğidir.

1.4.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamuda İstihdam Biçimleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, istihdam şekilleri başlıklı 4. maddesinde kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 5. maddesinde bu istihdam türleri dışında kamu görevlisi çalıştırılmayacağı da hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede aşağıda kamuda yer alan istihdam biçimleri genel hatlarıyla ele alınmıştır.

1.4.2.1. Memurlar

Mevcut kamu personel sisteminizin çalışan öznesi denilince ilk akla gelen memurlardır. Memurlar, idare hukukçularına göre kamu hizmetinin insan unsuru, kamu yönetimcilere göre ise devletin bir elemanı olarak nitelendirilmektedir. Oysaki memurların, emekçi tarafı da bulunmaktadır. Emekçinin özelde ya da kamu sektöründe çalışması onun emekçi olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir (Aslan, 2012: 43-44). Fakat halen memurların emekçi tarafı üzerinde çok fazla durulmamaktadır. Türkiye'de "emekçi" kavramı siyasi niteliğinden dolayı, işçi sınıfıyla özdeleştirilmiştir.

657 sayılı Kanun'da asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için görevlendirilenler memur olarak tanımlanmıştır. Yasada asli ve sürekli hizmetlerin neler olduğuna dair açıklayıcı bir bilgi bulunmamaktadır. Bununla beraber asli ve sürekli kamu hizmetleri sadece memurlar tarafından ifa edilmemektedir. Türkiye'de son dönemlerde memurlar tarafından yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin bir kısmının memur dışında sözleşmeli personel tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Kanunda boşluk varmış gibi gözükken bu duruma ilişkin açıklama,

normlar hiyerarşisinde en üst kural koyucu olan Anayasada yapılmıştır. Anayasa, asli ve sürekli hizmetlerin yürütülmesi aşamasında, memurlar ve diğer kamu görevlilerini görevli kılmıştır. Memur istihdamında zorluk çekilen alanlarda sözleşmeli personeli, diğer kamu görevlisi olarak değerlendirirsek Anayasa açısından bir sıkıntı oluşmamaktadır. Sözleşmeli personel, özlük hakları bakımından yaptıkları faaliyetlerin niteliğinden dolayı, memurlarla aynı kategori de değerlendirilmektedir. Fakat asli ve sürekli kamu hizmetlerinin hem memurlar, hem de sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesi yönetim açısından güven ve istikrar ilkelerini zedelemektedir. Bu çerçevede memur ve sözleşmeli personel ayrımının yapılması giderek zorlaşmaktadır. Memur kavramıyla birlikte, asli ve sürekli hizmet kavramlarının yeniden tanımlanması gereksinimi ortaya çıkmıştır (Dinç, 2011: 9-10). Bu problem, mevcut kamu personel sistemimizin çözüm bekleyen konularından birisi olarak güncelliğini korumaktadır.

Memura ilişkin tanımının yapıldığı 657 sayılı DMK'nun 4. maddesinde, memurların görevlendirileceği yer olarak, kuruluş şekillerine bakılmaksızın devlet ve devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileri, uygulama yönünden de genel idare esaslarına göre asli ve sürekli hizmetlerin yerine getirilmesi ön görülmüştür. Memurla ilgili tanımı yapan yasanın devamında da, politika tespiti, planlama, araştırma, yönetim, denetim, programlama gibi faaliyetleri yerine getirenlerin de memur kategorisinde değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Memura ilişkin tanımın yer aldığı bir diğer hukuki ifadede 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda yer almaktadır. Türk Ceza Kanunu eski Kanun'da kullandığı "memur" ifadesini terk ederek yerine daha geniş bir alanı kapsayan "kamu görevlisi" ibaresini kullanmıştır. Görüldüğü üzere Anayasa'da kavramların net tanımlanmamasından dolayı kamu hukukunun alt dallarında yapılan hukuki düzenlemelerde de (DMK, TCK) karmaşa yaşanmasına sebep olabilmektedir. Bunu çözmek için kamu personel yönetiminde yapılacak hukuki düzenlemeden önce Anayasa değişikliğiyle kavramların karışıklığa yer vermeyecek şekilde yeniden ele alınması daha doğru olacaktır.

1.4.2.2. Sözleşmeli Personel

Kamu kurumlarında memurlar dışında sözleşmeli pozisyonda personel de çalıştırılabilmektedir. Çeşitli kurumların 657 sayılı DMK'nın dışında kendi mevzuatlarında düzenlenmiş, bir standardı olmayan sözleşmeli personel pozisyonu yer almaktadır (Eryılmaz, 2015: 329). Sözleşmeli personel rejimi özü itibariyle, kariyer yerine iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir iş güvencesi ve statüsünün olmadığı bir çalışma şeklini ifade etmektedir. Esasında ilk zamanlar sözleşmeli personel çalıştırılması Türk kamu personel sisteminde çok sınırlı bir uygulama olarak ön görülmüştür (Güler, 2005: 89).

657 sayılı DMK'a göre sözleşmeli personelin tanımı,

“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”

Bu tanıma göre sözleşmeli personel, özel uzmanlık bilgisi isteyen önemli projelerin faaliyete geçirilmesi gibi zaruri ve istisnai durumlarda geçici süreyle çalıştırılan ve işçi niteliğinde olmayan kamu personelinin ifade etmektedir. Fakat günümüzde sözleşmeli personelin amacı dışında kullanıldığı, çalışma hayatında ve kamu personel yönetimi literatüründe sürekli dile getirilen konulardan birisidir. Kurumların mevzuata bağlı kalmadan kadro karşılıklı sözleşmeli personel çalıştırması buna örnek olarak verilebilir.

Kamu kurumlarında, çalıştırma açısından sözleşmeli personelin kendisini güvencesiz hissetmesinden dolayı memura göre daha rahat yönlendirebilmeleri, sözleşme sürelerinin ve şartlarının belirlenmesinde yönetimin ağırlığı, sözleşmeli personelinin

kendisini güvencesiz hissetmesi gibi nedenler memur yerine sözleşmeli personel istihdamının tercih edilmesine sebep olmaktadır.

Sözleşmeli personelin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler, Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılan 6.6.1978 tarihli ve 7./15754 numaralı “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ile belirlendiğinden dolayı, 657 sayılı Kanun'un kapsamı dışında yer almakta ve sözleşmeli personel, memurların sahip olduğu iş güvencesinden yararlanamamaktadır (Dinç, 2011: 12-13). Fakat keyfi şekilde sözleşmesi yönetim tarafından feshedilen sözleşmeli personel, genellikle yargı kararlarıyla işe iade edilmektedir (Örneğin Danıştay 12. Dairesinin E. 2010/6880, K 2011/394, T.31.01.2011 özet metninde “sözleşmeli statüde çalışanların kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden geçerli sebep gösterilmeksizin sözleşmelerinin feshedilemeyeceği” hükmüne yer verilmiştir). İade kararlarında da genel olarak kamu yararının gözetilmesi gerekçe olarak gösterilmektedir.

657 sayılı DMK'da sözleşmeli personele ilişkin ikinci paragrafta,

“Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir”

denilerek zorunlu ve bilgisinden istifade edilmesinin gerektiği durumlarda yabancı uyrukluların, öğretmen ihtiyacının normal alım yoluyla karşılanamadığı, kadrolu doktor ve avukata ihtiyaç olmadığı hallerde ve kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarında zorunlu durumlarda sözleşmeli personelin çalıştırılabileceği hükme

bağlanmıştır. Bu durum sözleşmeli personeli işe alım şartlarında yer alan T.C. vatandaşı olma açısından memurlardan ayırmaktadır. Bu şarta sözleşmeli personele yönelik olarak esneklik getirilmiştir.

Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da, sözleşmeli personele ilişkin izin vb. özlük haklarının, büyük oranda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memurlar için belirlenen şartlara benzediği görülmektedir.

1.4.2.3. Geçici Personel

Kamu hizmeti görevlilerine ilişkin hüküm getiren Anayasa'nın 128. maddesine göre, kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yapılabileceği ifade edilmiş ve geçici personele ilişkin bir ibareye yer verilmemiştir.

657 sayılı DMK'nun istihdam şekilleri başlıklı 4. maddesinde geçici personel şu şekilde tanımlanmıştır: *“Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”* Bu tanıma göre geçici personelin belirlenmesinde iki husus ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi çalıştırılmak istenilen işin süresinin bir yıldan az süreli olması. İkincisi ise yapılacak işin mevsimlik iş olduğuna ilişkin olarak ilgili makamlarca kanaat esası getirilmesidir.

2015 yılında DBP tarafından hazırlanan geçici personel (4/c) rehberinde (DPB, 2016a) göre geçici personel istihdamında 657 sayılı DMK esas alınsa da geçici personelin bu kanuna tabi bulunmadığı ifade edilmiştir. Yine aynı rehberde geçici personel iki şekilde tabi tutulmuş bunlardan birisi “özelleştirme uygulamaları sonucunda iş sözleşmesi sona eren işçilerden kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen geçici personel” diğeri de “diğer geçici personel” başlığında verilmiştir. Diğer geçici personel başlığı altında: “TBMM Genel Sekreterliği”, “Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı”, “Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı” ve “üniversiteler” yer almaktadır.

4.2.2010 tarihli ve 27483 sayılı, 2009/15759 Bakanlar Kurulu Kararı, (“Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar”) ve DPB’nın hazırladığı rehber incelendiğinde geçici personelin; çalışma saat ve süreleri, aile yardımı ödeneğinin ödenmesi (657 sayılı DMK’nun 203. Maddesinin 3. fıkrası hariç “Aile yardımı ödenekleri hiç bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenir ve borç için haczedilemez.”), yemek yardımı ödeneği ödenmesi gibi konularda 657 sayılı Devlet Memurların Kanunu’nda belirtilen düzenlemelere tabi bulunmaktadır. Ayrıca devlet memurlarına eşinin doğum yapması halinde on gün ücretli izin verilirken geçici işçilere yedi gün ücretli izin verilmektedir. Bunun dışında 657 sayılı Kanun’da belirtilen yakınlarının ölümü halinde memurlar ve geçici personel aynı sürede “yedi gün”, ücretli mazeret izin hakkına sahiptir. Mazeret izinlerinin kullanılması hususunda da büyük oranda aynı 657 sayılı Kanun’dan esinlenilmiştir. Geçici personelin yıllık izinleri ise her ay için azami iki gün olarak belirlenmiş ve gerektiğinde bu süreyi toplu kullanabilecekleri ifade edilmiştir.

1.4.2.4. İşçiler

657 sayılı DMK tarafından düzenlenen dördüncü istihdam biçiminde işçiler yer almaktadır. Bu Kanun’da işçilerle ilgili şu ifadelere yer verilmiştir:

“(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.”

Kanun’a göre işçiler; memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında sürekli veya geçici süre ile istihdam edilen kamu personelinden oluşmaktadır.

Kamuda işçi statüsünde istihdam edilen işçiler 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olmalarından dolayı, esnek çalışmayla ilişkili olarak bu Kanun hükümlerine göre

değerlendirilecektir. Mevcut İş Kanunu esnek çalışmaya ilişkin olarak, 657 Sayılı DMK'a göre daha fazla düzenlemeye yer vermektedir. Kamuda çalışan işçiler de, ilgili Kanun'da yer alan bu düzenlemelerden yararlanma hakkına sahiptir.

1.5. Devlet Memurlarının Hakları

Memurlarının sahip oldukları Devlet Memurları Kanun'unda yer alan bir takım haklar, esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasında yol gösterici olarak ele alınmalıdır. Ayrıca bu haklar, esnek çalışmanın uygulanması aşamasında ortaya çıkabilecek bazı sorunlara da çözüm sağlayacaktır. Diğer taraftan esneklik uygulamalarında memurların mevcutta yasada yer alan haklarının gasp edilmemesine de özen gösterilmelidir. Örneğin, esnek çalışmanın iş güvencesine zarar vereceği düşüncesi sürekli dile getirilmektedir. Oysaki iş güvencesi, Kanun'da memurlara bir hak olarak tanınmıştır. Bu sebeple esnek çalışma konusu ele alınırken iş güvencesi memurların bir hakkı olarak göz önünde tutulmalıdır. Diğer taraftan esnek çalışmaya ilişkin yapılacak düzenlemelerde memurların sendikal haklarına da dokunulmamalıdır. Esnek çalışanlara (kısmi zamanlı çalışan, evden çalışan) sendika vb. haklar konusunda, standart çalışanlara göre ayrımcılık yapılmaması ve eşit şekilde yaklaşılması sistemin işlerliği açısından daha doğru olacaktır.

Devlet memurlarının hakları, memurların memurluk statüsü içerisinde kaldıkları sürece yararlanabilecekleri ve çalışanların memuriyetle bağı kesildiğinde otomatik olarak devreden kalkacak hakları ifade etmektedir (Kayar, 2011: 193).

Memurluk statüsünde (memurların hakları, ödevleri ve sorumluluklarını belirleyen bütün kurallar memurluk statüsünü oluşturur) yer alan kişiler bir taraftan yasalarla özel biçimde korunurken, diğer taraftan da özgürlükleri farklı şekillerde kısıtlanmaktadır (Tutum, 1976: 255). Kayar'a göre memurların hakları "sübjektif amme hakları"dır. Devlet belirli yükümlülükler üstlenmekte bunun karşılığında, memur da devletten bu yükümlülüklerinin gereğini yerine getirmesini beklemektedir. Bu haklardan bazıları sadece memurlara tanınmakta, bazıları hem vatandaşa hem de memurlara tanınmakta, bazıları da vatandaşa tanınmış ama memurlar açısından kısıtlama getirilmiş haklardır (Kayar, 2011: 193; Tortop, 1999: 154). Devlet memurlarına tanınan haklar Anayasa'da ve ilgili kanunlarda düzenlenmişlerdir.

Memurlara verilen bu haklar, kariyer ve liyakat gibi ilkeleri gerçekleştirmeyi amaçlarken diğer taraftan da, memurların kamu hizmetlerini beklenildiği gibi ve daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlayan unsurlar olarak görülmüştür (Akgüner, 2014: 180-181).

Aşağıda 657 sayılı DMK’nda yer alan bu haklar ve esnek çalışmaya ilişkin boyutları yer almaktadır. 657 sayılı DMK ve çeşitli özel kanunlar çerçevesinde memurlara tanınan bu hakların bazıları esnek çalışmayla doğrudan (güvenlik hakkı, izin hakkı, çalışma ve hizmet hakkı) ilgiliyken bazıları ise dolaylı (sendika hakkı, toplu sözleşme, emeklilik ve çekilme hakkı) olarak ilgilidir.

1.5.1. Güvenlik Hakkı

Günümüzde yürürlükte bulunan mevzuat ele alındığında memurların, asli ve sürekli görevleri icra ettiği ve kamu yönetiminde memur açısından güven ve iş açısından da istikrar gereği katı bir güvence sistemine sahip oldukları görülmektedir.

Memurluk mesleği, özel bir uzmanlık gerektiren iş olduğundan dolayı çalışanlara bir takım faydalar ve hukuki anlamda güvence sağlaması gerekir (Kayar, 2011: 193). Bununla birlikte memurların iş güvencesi açısından haklarının yasalarla düzenlenmesi zorunlu bir gerekliliktir. Bu durum Anayasa’nın 128. Maddesinde memurların hakları kanunla düzenlenir ifadesiyle koruma altına alınmıştır. 657 sayılı DMK’nda da memurların yasalarda belirtilen durumlar dışında memurluktan çıkartılmayacağı ve aylık ve diğer haklarına dokunulamayacağı hükme bağlanmıştır. Fakat bu durum Tutum’a (1976) göre tartışmalı bir nitelik arz etmektedir. Memurluk statüsünün yasalarla belirlenmesi, hatta Anayasa’da yer alması memurların güvencesi açısından faydalı gibi gözükmektedir. Fakat yasalarda katı düzenlemelerin bulunması, yasanın değişmesiyle esnek bir düzenleme yapılması durumunu gerektirebilir. Bu da memurların iş güvenliği için tehlike arz edecektir. Bunun karşısında memurluk statüsünün yasalar yerine daha alt düzeyde yönetsel metinlerde de düzenlenebileceği ve önemli olanın memurluk statüsü değil, yapılan iş olduğu şeklinde görüşe sahip olanlar da bulunmaktadır (s. 256). İki farklı görüşün de kendisine göre haklı tarafları bulunmaktadır. Yasalarla düzenleme yapıldığı zaman memurluk statüsü ile ilgili değiştirilmesi gereken bir durum olduğu zaman zorluk

yaşanmaktadır. Günümüzde olduğu gibi, yürürlükte olan kanun gelişen ve değişen personel rejimine ayak uydurmakta sıkıntı yaşamaktadır. Bunun karşısında da memurluk rejimine ilişkin kuralların çok esnek olması ve temel bir kanuna dayanmaması memurlar açısından iş güvencesini ve yapılan iş açısından temel bir çerçevenin varlığının oluşmasını engelleyecektir.

Esnek çalışmanın en çok tartışılan tarafı iş güvencesiyle ilgilidir. Mevcut 657 sayılı DMK’nda görüldüğü üzere iş güvenliği başlığı altında memurlara, iş güvencesi bir hak olarak verilmiştir. Bu çerçevede esnek çalışma biçimleri, kamu personel sistemine eklenirken iş güvencesinin memurlara Kanun tarafından verilmiş bir hak olduğu göz önünde tutulmalıdır. Ayrıca yapılacak düzenlemelerin memurların bu hakkını koruyarak yapılması sistemin etkinliği açısından önemlidir.

1.5.2. Emeklilik ve Çekilme Hakkı

Memurların emeklilik hakkı 657 sayılı DMK’nun 19. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre memurların özel kanununda belirtilen şartlar dahilinde emeklilik hakları bulunmaktadır. Emeklilik statüsü günümüzdeki durumuna gelmeden önce, yönetimin memurlara bir lütfu olarak kullanılıyordu. Günümüzde ise emeklilik, statü hukukunun bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan baktığımızda maaş hakkıyla arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır (Tutum, 1969: 115). Çalışamayacak duruma gelen çalışan için emeklilik, ayrıca sosyal açıdan güvence vermektedir.

Emeklilik için gerekli olan yaş ve çalışma süresine sahip olan memurlar emekliliğe hak kazanmaktadır. Bunun karşısında memur, emeklilik koşullarını sağlamadan da çekilme (istifa etme) hakkına sahiptir. Ayrıca emekli olanlar veya istifa edenler, belirli koşullar çerçevesinde geri dönme hakkına da sahiptir.

Son dönemlerde esnek çalışma türlerinin arasına emekliliğe esnek geçiş uygulaması da girmiştir. Türkiye’de henüz uygulama alanı bulmasa da, emeklilik yaşının artmasıyla birlikte ilerleyen yıllarda bu çalışma türünün personel sistemimize eklenmesi beklenmektedir. Emeklilik her zaman için bir hak olmakla birlikte, çalışanların belirlenecek belli bir yaştan sonra esnek çalışma hakkı tanınarak

emekli olmalarının sağlanması hem emekliliğe birden geçip emeklilik şoku yaşamalarını hem de belirli bir yaştan sonra yoğun çalışma temposundan zarar görmelerini engelleyecektir. Emeklilik hakkına ilave olarak çalışanlara “emekliliğe yumuşak geçiş hakkı” tanınmalıdır.

1.5.3. Çalışma Hakkı

Anayasa'nın 49 ve 70. maddelerine göre kamu yönetiminde çalışmak ve kamu hizmetlerine girmek hem hak, hem de bir ödevdir. Memur olma hakkı her Türk vatandaşına tanınmış bir haktır (Akgüner, 2014: 182). Türk vatandaşı olan herkes bu haktan eşit bir şekilde yararlanmaktadır. Fakat kurumlar mesleğin gereklerine göre özel hükümler belirleyebilmektedir.

Avrupa Sosyal Şartı (1996), çalışanların çalışma koşullarını da ele alarak çalışma hakkına geniş çerçevede yer vermiştir. Avrupa Sosyal Şartı'na göre çalışma hakkı çalışanlara özgür olarak istedikleri bir işte çalışma ve yaşamını bu işten kazandığı gelirle sürdürme fırsatı sunmaktadır. Çalışma hakkının ayrıca Anayasa'da yer alan sosyal devlet ilkesiyle de bağlantısı bulunmaktadır.

Çalışma hakkı, niteliğine bakılmaksızın çalışmaya ilişkin olarak çok genel bir çerçeve çizmektedir. Esnek çalışma, çalışma hakkının ancak bir parçası olarak değerlendirilebilir. Ayrıca çalışma hakkı düzenleme yapılmadığında, esnek çalışma hakkını kendiliğinden içerisinde barındırmamaktadır. Bu sebeple “esnek çalışma hakkı” ayrı bir başlıkla ele alınmalıdır.

1.5.4. İzin Hakkı

Memurlara ilişkin izin hakkı, hem Anayasa'da hem de 657 sayılı DMK'da düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının, “Çalışma ve şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50. Maddesine göre, “*Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.*” 657 sayılı DMK, 23. maddeye göre memurlar, yasalarda belirtilen süre ve şartlar dâhilinde izin hakkını kullanabilirler. Bu durum dışında memurların izin kullanamayacakları yasayla hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanun, 5. Bölümde memurların izin hakkı ve çalışma saatlerine ilişkin olarak; 99 ve 108. maddeler arasında (99. md: çalışma saatleri, 100. md: günlük çalışma saatlerinin tespiti, 101. md: günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışma saat ve usulünün belirlenmesi, 102. md: yıllık izin, 103. md: yıllık izinlerin kullanılışı, 104. md: mazeret izni, 105. md: hastalık ve refakat izni, 106. md: iyileşme halinde göreve dönüş, 107. md: raporları verecek hekim ve sağlık kurulları hakkında yönetmelik, 108. md: aylıksız izin) düzenleme getirmiştir.

Memurların güncel hayatını doğrudan ilgilendiren bir konu olduğundan dolayı üzerinde en çok değişiklik ve sonradan eklemeler yapılan alanlardan birisi de şüphesiz ki izin hakkıdır. Kanun, memurların çalışma saatleri ve yıllık izin konusunu aynı başlık altında ele almıştır.

99. maddeye göre memurların çalışma süresi, cumartesi ve pazar günleri tatil olmak üzere haftalık 40 saat esasına göre belirlenmiştir. Fakat maddenin devamında, özel durumlarda yapılacak mevzuat değişikliğiyle farklı çalışma sürelerinin belirlenebileceği hükmüne de yer verilmiştir.

Günlük çalışma süresinin tespitine ilişkin olarak 100. Maddede “*Günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğle dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından tesbit olunur.*” ifadesi yer almakta ve devamında yer alan ek fıkralarda engelliler ve hizmetlerin özelliklerine göre bu sürelerin esnetilebileceği ifade edilmektedir.

Günün 24 saati devamlılık arz eden hizmetler için çalışma saat ve şekillerinin belirlenmesi kurumlara bırakılmıştır. 657 sayılı Kanun’un 101. maddesinde “*kadın memurlara; tabip raporunda belirtilmesi hâlinde hamileliğin yirmidördüncü haftasından önce ve her hâlde hamileliğin yirmidördüncü haftasından itibaren ve doğumdan sonraki iki yıl süreyle gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemez. Engelli memurlara da isteği dışında gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemez.*” denilerek, kadın ve engelli personele ilişkin pozitif ayrımcılığın gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Yıllık izinlere ilişkin olarak 102. maddede memuriyette geçen hizmet süresi on yıla (1 yıl-10 yıl) kadar olanlar için yirmi gün, on yıldan fazla olanlar içinse otuz gün olarak belirlenmiştir. Zorunlu durumlarda bu süreler en fazla gidiş ve gelişlerde ikişer gün eklenebileceği de hüküm altına alınmıştır.

Memurlara ayrıca DMK'nun 104.maddesinde, çeşitli sürelerde mazeret izni de tanınmıştır. İlgili maddeye göre, kadın memur doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplamda on altı haftaya kadar izin alabilmektedir (çoğul gebelikte bu süreye iki hafta eklenmektedir). Eğer kadın memur isterse ve doktora uygun görürse çalışan bu süreyi, doğumdan önceki üç haftaya kadara çalışarak esnetebilmektedir. Bu sayede doğum öncesi kullanmadığı izinleri de, doğum sonrasında kullanabilme imkânı bulmaktadır. Ayrıca, memurların isteğinin esas alındığı bu düzenleme çalışma hayatında esnekliğe örnek olarak verilebilir. Memura eşinin doğum yapması durumunda on gün babalık izni; kendisi veya çocuğunun evlenmesi durumunda yedi gün evlilik izni; eşinin, çocuğunun, kendisi veya eşinin ana, baba, kardeşinin ölümü durumunda da yine yedi gün izin verilmektedir. Bu izinlerde çalışanın isteği esas alınmıştır. Ayrıca, belirtilen haller dışında da memurlara istemeleri halinde Kanun'da belirtilen amirleri tarafından on güne kadar mazeret izni verilebilmektedir.

Kadın memurlara, analık izni bittikten sonra ilk altı ayda günlük üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat çocuğunu emzirmesi için süt izni verilmektedir. Bu iznin günde kaç kez hangi zamanlarda kullanılacağı belirlenmesinde kadın memurun tercihi esas alınmaktadır.

İzin hakkı, bazı esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasıyla doğrudan ilgilidir. Memurlar ihtiyaçları dâhilinde yasal sınırlar çerçevesinde izin alarak görevlerini terk etmektedir. Esnek çalışma biçimleri doğum izni sonrası yarım zamanlı çalışılmasına veya personelin iş dışındaki işleri için izin almak yerine müsait olduğu zamanlarda çalışarak, çalışmadığı süreyi telafi etmesine olanak tanımaktadır.

1.5.5. Sendika Hakkı

Sendikacılık, içerisinde demokrasi ve gönüllü katılımı bulunduran, çalışanları idare karşısında koruma amacı güden ve üyelere bir takım sosyal içerikli avantaj ve yardımlar sağlamayı kendine şiar edinmiş kolektif bir faaliyeti ifade eder. Sendikacılık hareketi ilk olarak işçiler tarafından başlatılmıştır. Daha sonra memurlara ilişkin kuralların daha esnek bir yapıya dönüşmesiyle birlikte kamu görevlilerinin de sendika kurma fikri ortaya çıkmıştır.

Örgütlenme özgürlüğü ile demokratik, sosyal ve hukuk devletinin vazgeçilmezi olan sendikacılık, memurlar da dâhil bütün çalışanlara tanınması gereken temel haklar arasında yer alır (Kayar, 2011: 200). Memurun işvereni devlet olmakla birlikte, devletin niteliği memurların sendikalaşmasında belirleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet uzun yıllar boyunca tanrının yeryüzündeki yansıması olarak kabul edilen kral ve padişah gibi yöneticiler tarafından temsil edilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde devletin hata yapması kabul edilemeyeceğinden devletten hak talebinde bulunmak imkânsızdır (Işıklı, 1990: 2). Geleneksel devlet sisteminden tam olarak kopamamış ülkelerde bu sebeplerden dolayı memur sendikacılığı istenilen seviyeye gelememektedir. Türkiye’de de devlete tanınan “kutsallık” vasfı, memur sendikacılığının işçi sendikacılığına göre daha geri planda kalmasına neden olan unsurlardan bir tanesidir.

Gülmez’e (2008) göre Türkiye, sendikacılıkla ilgili onayladığı uluslararası sözleşmelerin yalnızca pozitif metinlerini kapsayan düzenleme yapmaktadır. Buna karşılık sendikal hakların bütünselliğini onayan mevzuat geliştirmesi anayasal bir yükümlülüktür (s. 139-140).

Türkiye’de memur sendikacılığının yasal gelişim sürecini irdelenecek olursak 788 sayılı Memurin Kanunu’nda memurların örgütlenmesi yasaklanmış ve doğal olarak sendikal faaliyette bulunma hakkı da verilmemiştir (Kayar, 2011: 202). 1961 Anayasası bütün çalışanlara sendika hakkını tanımıştır. 657 sayılı Kanun’un ilk şeklinde de memurlara sendika kurma hakkı tanınmıştır. Fakat 1971 yılında çıkarılan 1488 sayılı Kanunla sendika kurma hakkı sadece işçi ve işverenlere tanınmıştır. 1982 Anayasası ilk şeklinde sendika hakkını 1971’in devamı niteliğinde sadece işçi ve

işverenlere tanımıştır. Fakat memurların sendika hakkıyla ilgili ne yasaklayıcı, ne de izin verici bir tutum sergilenmiştir.

2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kanun (25/06/2001 tarih ve 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, Kanunun ismi 4/4/2012-6289, m.1 ile “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilmiştir) ile memurlara sendikal haklar, toplu sözleşme ve grev yapmamak kaydıyla verilmiştir. Akabinde 4709 sayılı Kanunla (3/10/2001 tarih ve 4709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddeleri Değiştirilmesi Hakkında Kanun”) 1982 Anayasası’nda işçi ve işverenlere tanınan sendika hakkı, çalışanlar ve işverenler şeklinde genişletilerek memurların da bu haktan yararlanması hükmü getirilmiştir (Kayar, 2011: 203-206).

Esnek çalışma biçimlerine sendikaların genel olarak karşı olduğu, zaman zaman çeşitli yayın organlarında verdikleri gerek yazılı gerekse sözlü demeçlerden anlaşılmaktadır. Sendikalar esas itibariyle çalışanın çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve iş güvencesinin artırılması konularına eğilmektedir. Bu çerçevede doğal olarak esnek çalışmayla birlikte iş güvencesini içlerine sindirmekte zorlanmaktadırlar. Çünkü sendikaların üyelerine karşı çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır. Hiçbir sendika üyesi, iş güvencesini azaltacak bir ortamı istemez. Sendikalar da iş güvencesini oldukça fazla hassasiyet gösterip çalışanları memnun etmeye çalışmaktadır. Diğer taraftan, esnek çalışma biçimleri de tüm dünyada ve Türkiye’de hızla yaygınlaşmaktadır. Bununla beraber, esnek çalışma biçimlerine göre çalışan personelin de sendikal haklardan yararlanması, gelecekte esnek çalışma şeklinde istihdamların yaygınlaşacağını göz önünde bulundurursak örgütlü mücadele açısından oldukça önemlidir.

1.5.6. Toplu Sözleşme Hakkı

Çalışma koşullarının toplu sözleşme ile düzenlenmesi maksadıyla çalışan örgütleri (sendikalar) ile işverenlerin toplu sözleşme yapmaları yönteminin geliştirilmesi Avrupa Sosyal Şartı tarafından tavsiye edilmiştir (Gülmez, 1991: 78).

Toplu sözleşme hakkı sendika hakkının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Fakat sosyal kazançlar açısından işçi sendikalarında olduğu gibi memur sendikalarında doğrudan sonuç elde edilememektedir. Toplu pazarlık metninin son karar verici olarak hükümetin onayına sunulması, toplu sözleşmenin niteliğine ters düşmekte ve daha çok toplu görüşme niteliği taşımaktadır. Oysaki toplu sözleşme, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla herhangi bir onaya gerek olmadan uygulanabilme ve doğrudan hüküm doğurma özelliğine sahiptir (Güneş, 2013: 66).

Türkiye’de memurların maaş, çalışma şartları ve sosyal hakları statü hukukuna tabi olmalarından dolayı işe başlarken kanunlarla belirlenmiştir (Güneş, 2013: 67). Bu sebepten dolayı, toplu sözleşme hakkı içerik ve şekil açısından işçilere tanınandan çok daha farklıdır. Türkiye’de memurlar açısından toplu sözleşme, maaş artışını belirleme aşamasından çok da ileriye gidememektedir.

Çalışma hayatına ilişkin önemli kararların alındığı ve memurların hakları arasında yer alan toplu sözleşme, her ne kadar toplu görüşme niteliğinde olsa da, esnek çalışma konusunun ayrıntılarıyla ele alınmasında ve etkin çözümler üretilmesinde niteliği itibarıyla önemli bir yere sahiptir. Toplu sözleşme masasında Türk kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin değerlendirilmesi ve bu çerçevede tarafların karşılıklı olarak uzlaşmaya varması sistemin işleyişi açısından katkı sağlayacaktır. Nitekim esnek çalışma, çalışan açısından içerisinde bir takım sıkıntılar barındırmaktadır. Bu sıkıntılar nedeniyle sendikalar esnek çalışmaya çeşitli haklı eleştiriler getirmektedir. Tarafların etkin bir şekilde yer aldığı gerçek anlamda bir toplu sözleşme, karşılıklı olarak uzlaşmayla esnek çalışmaya ilişkin sorunların çözülmesinde önemli bir katkı sağlayacaktır.

Memurların haklarını esnek çalışma çerçevesinde genel olarak değerlendirecek olursak, Türk kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin uygulamaları arttıkça elbette yukarıda değindiğimiz memurların hakları da bir takım değişikliklere uğrayacaktır. Bununla birlikte, “esnek çalışma”, memurlar için yeni bir hak olarak 657 sayılı DMK içerisine “esnek çalışma hakkından yararlanma” olarak alınmalıdır. Zaten mevcut yasanın ek 43. maddesinde (29/01/2016) “doğum sonrası yarım zamanlı çalışma”, memurlara doğum iznini kullandıktan sonra esnek çalışma biçimi olan yarı zamanlı çalışma yapabileceklerine hükmetmektedir. Esasında madde her ne kadar

izin hakkıyla ilişkilendirse de, burada izin hakkından farklı olmak üzere memurlara çalışma hayatına ilişkin yeni bir hak tanınmaktadır. Esnek çalışmanın memurlara hak olarak verilmesi, esnek çalışmanın diğer türlerinin de zamanla yasaya daha rahat entegre olmasını ve çalışan lehine düzenlemelerin artmasını kolaylaştıracaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

ESNEK ÇALIŞMA MODELİNİN GELİŞİMİ VE TÜRLERİ

Esneklik, genel olarak zıttı katılık, inatçılık ve sertlik gibi olumsuz özellikler intiba eden ve sevilmeyen, buna karşılık kendisi içerisinde yumuşaklık ve hoşgörüyü barındırmasından dolayı olumlu karşılanan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ayrı olarak esneklik, esasında içerisinde biraz belirsizlik de barındırmaktadır (Yavuz, 1995: 6-7). Esneklik kavramı çok geniş bir yelpazede kullanım alanı bulsa da, bu çalışma daha çok çalışma hayatında esneklik konusuna odaklanmaktadır.

Çalışma hayatında esneklik denildiğinde, ilk olarak akla hem çalışana hem de işverene çalışmanın süresi ve yeri gibi konularda esneklik tanınması gelmektedir. Oysaki ilerleyen aşamalarda görüleceği gibi çalışma hayatında esneklik, bunlardan daha fazlasını içerisinde barındırmaktadır.

1970 sonrası işsizliğin artması, iktisadi durgunluk ve 1973 sonrasında meydana gelen petrol krizi ile birlikte arz-talep noktasındaki değişiklikler, içerisinde bulunan konjonktür ve teknolojik gelişmeler tam gün istihdama göre şekillenen “Fordist Üretim Yapısı”nın yerine daha esnek bir üretim modelinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Yavuz, 1995: 7). Hükümet politikalarında da yer alan esnek çalışma, ilk başta tıpkı yönetim tekniklerinde olduğu gibi özel sektörde kendine yer edinmiş, daha sonra da kamu yönetimi içerisinde de tartışılmış ve aşama aşama uygulanmaya başlanmıştır.

2.1. Esnek Çalışma Kavramı

Çalışmak, insan yaşamının sürdürülebilirliği açısından gereklilik arz eden ve aynı zamanda da en çok şikâyete maruz kalan olgulardan birisidir. İnsanoğlu varoluşundan günümüze değin, yaşamının devamı için gerekli olan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla “çalışma” olarak adlandırılan bazı faaliyetlerde bulunmuştur. Benjamin Franklin’e göre insan yaşamındaki iki kesin şey, ölüm ve vergiden ibarettir (Bork, 2017). Fakat geniş anlamda değerlendirecek olursak, bu iki unsura çalışma da eklenmelidir.

Çalışma hususu, insanların sevmediği ama yapmakla zorunlu oldukları bir durum olduğundan dolayı teolojik açıdan dinlerin çalışmaya çeşitli faziletler yükledikleri ve hatta kutsallaştırdıkları da söylenebilir. Diğer taraftan McGregor'un Y teorisinde belirttiği üzere çalışmak insanların sevdiği bir olgu olsaydı, dini emirlerde insanların çalışmalarına yönelik telkinler olmazdı. Ayrıca yeryüzünde hiçbir din yoktur ki insanlara çalışmamalarını tembihlesin.

Hristiyanlığın kutsal kitabı İncil'de de insanoğlunun cennetten sürgün edilmesinin ardından insanlığa verilen cezalardan biri de "çalışma" idi (Doyle, 2003: 8). Bununla birlikte çalışma farklı dönemlerde farklı şekillerde kavramsallaştırılmıştır. Antik Yunan'da bir lanet, Rönesans'ta insanlığın kutsalı, Marx'a göre insanın kendini gerçekleştirme eylemi şeklinde nitelendirilmiştir (Dik and Duffy, 2009: 424). Çalışma, çok geniş boyutlu bir kavram olmakla birlikte insanların ihtiyaçlarını karşılamak için yaptıkları faaliyetlerin tümünü içerisine almaktadır.

Esneklik ise genel olarak örgütlerin çevrelerinde meydana gelen gelişme ve değişikliklere, esnek sistem veya çalışma uygulamalarıyla hızlı bir şekilde yanıt vermesini ifade eder. Ayrıca esneklik, kuralsızlaştırma anlamında da düşünülmektedir. Kuralsızlaştırma, yani emredici normların azaltılması daha fazla esneklik getirecek bir yapıyı ortaya çıkaracaktır. Fakat esnekliğin her zaman kuralsızlığa neden olacağı bir durum söz konusu değildir, pekâlâ, esneklik çok fazla kuralla da sağlanabilir (Ekonomi, 1993: 60). Esneklik anlamıyla özdeş olarak birden çok tanımlanabilecek ve birçok alana uyarlanabilecek bir kavramdır.

"Esneklik" ve "çalışma" kavramlarının bir araya gelmesi, "esnek çalışma" şeklinde yeni bir kavram ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan yeni kavram, örgüt içerisinde katı kurallara göre çalışmak yerine, yer, zaman, işe alım vb. prosedürlerde daha esnek şart ve koşullarda çalışma düzenini ifade etmektedir. Esasında esnek çalışma, her ne kadar kuralsızlık gibi görülse de, kendi içerisinde yeni bir düzen yaratır.

2.2. Esnek Çalışma Modelinin Gelişimi

Esnek çalışma denilince, ilk olarak akla gelen türlerinden birisi zaman açısından esnek çalışma biçimidir. Çalışma sürelerinin hangi aralıklarda ve ne kadar sürelerle

dayandırılacağı işçiler ve işverenler arasında sürekli tartışılmalı bir durumdur. Sendikalar, çalışma hayatının insanileştirilmesi, çalışanların iş dışında sosyalleşmesi, kişiliğinin geliştirilmesi ve ekonomik durgunluk zamanlarında işsizliğin artmasının engellenmesi amacıyla çalışma sürelerinin kısaltılmasını ön görmüşlerdir (Yavuz, 2016). Çalışma sürelerinin bu şekilde kısaltılması standart çalışma tipinin dışına çıkılmasına ve beraberinde de çalışma sürelerinin esnetilmesine zemin hazırlamaktadır. Zaman açısından esnek çalışma olarak değerlendirilen bu çalışma türleri dışında, teknolojinin gelişmesi, küreselleşme ve rekabetin getirdiği bir takım yenilikler çalışmanın diğer boyutlarında (işe giriş, istihdam şekli, çalışılan yer gibi) da esnekleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Esnek çalışma modelinin tarihsel gelişimini incelenmesinde öncelikle bilimsel yönetim akımı ve fordist üretim yapısına değinilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, esnek üretim, post-fordizmle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

2.2.1. Taylorist ve Fordist Üretim Yapısı

Bilimsel Yönetim olarak da adlandırılan Taylorizmin kökeni, Frederick Winslow Taylor'un 1911 yılında kaleme aldığı ve birçok kaynak tarafından yönetim alanında yazılmış ilk eser olarak nitelenen "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli esere dayanmaktadır. Taylor bu eserinde kısaca tümevarımı esas alan, faydacı ve deneyci bir yöntem benimsemiş, bunun sonucunda da bir işi yapmanın tek en iyi bir yolu olmalıdır felsefesi ortaya çıkmıştır (Hodgkinson, 2008: 39).

Taylor, endüstriyel anlamda verimliliği artırmak için önemli çalışmalar yapmıştır. Bu çerçevede işçileri teşvik etmek amacıyla değişen ücret yöntemini önerdiği, "parça başına ücret sistemi" ve işçinin bilimsel yöntemle seçilmesi, yüksek ücret-düşük maliyet prensiplerine odaklanan "dükkan yönetimi" isimli iki adet makale yazmıştır. Bu makalelerde Taylor'un parayı sistematik yönetsel işten daha fazla dikkate aldığı düşünülmüş ve onun söylemek istedikleri tam olarak anlaşılammıştır (Hodgetts, 1997: 20). Bununla birlikte Taylor'un en çok eleştirildiği konulardan birisi çalışanları sadece parayla güdülenebilecek meta olarak değerlendirmesidir. Oysaki Taylor "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli eserinde bu konuyu açığa kavuşturmak için açıklama yapma ihtiyacı duymuş ve çalışan ne kadar çok efektif çalışırsa hem kendi

refahını, hem de işverenin refahını maksimuma çıkarır demiştir (Taylor, 2016: 15,16). Taylor'un fikirleri sendika vb. bazı kesimler tarafından oldukça eleştirilse de o döneme damgasını vurduğunu ve çalışma, üretim gibi birçok alanda yeni bir çığır açtığını ve hatta etkisini günümüzde de sürdürdüğünü rahatlıkla söyleyebiliriz. Taylor'un fikirleri günümüzde Taylorizm olarak da anılmakta ve yönetim bilimi başta olmak üzere birçok bilim dalında halen tartışılmaktadır.

Taylor'dan sonra çalışma hayatında yeni bir çığır açan diğer isim de Henry Ford'dur. Bir otomobil üreticisi olan Ford, Taylor'un fikirlerinden önemli ölçüde etkilenmiş ve Fordizm (Gramsci tarafından "yeni bir kapitalizm türü" olarak nitelendirilmiştir) olarak anılan ve oldukça aktif bir şekilde kullanılan üretim sisteminin öncüsü olmuştur. 1914 yılında Ford, Michigan'da kurduğu otomobil montaj hattında çalışanlara emeklerinin karşılığı günde sekiz saat çalışmalarına karşılık beş dolar vermeye başladı. Bu tarih aynı zamanda Fordizm'in sembolik başlangıç yılı olarak kabul edilir (Harvey, 2014: 147).

Ford, çalıştırdığı işçilerin sadece yüksek ücretle tatmin olamayacaklarını düşünmüş, onların aile hayatı ve ahlak açısından düzgün olmalarını önemsemiştir. Hatta bunun için çalışanlarının evlerine sosyal görevliler göndererek paralarını nasıl harcadıklarını, rasyonel ve sağduyulu hareket edip etmediklerini anlamaya çalışmıştır (Harvey, 1991: 126; Saklı, 2013: 111). Fordizm, üretim ve birikim rejimine ilişkin olmasının yanında sosyal ve kültürel etkileri de içeren geniş çerçeveli bir ideoloji olarak tanımlanabilir (Saklı, 2013: 109).

Çalışma kavramı, yeni liberal anlayışla birlikte önemli ölçüde değişime uğramıştır. Liberalleşme süreciyle birlikte çalışma, Fordist üretim anlayışı bünyesindeki homojen yapısını kaybetmiştir (Metin ve Özaydın, 2016: 3).

Fordist üretim yapısı içerisinde düşük veya orta özelliklerdeki çalışanlar etrafında şekillenen işgücünün, ürün taleplerindeki farklılaşma, rekabetin artması ve yeni üretim teknikleri karşısında cinsiyet ve kalite açısından değiştiği gözlenmiştir. Bunun neticesinde de iş yoğunluğunun, sanayi sektöründen hizmet sektörüne doğru kaymasına sebep olmuş ve örgütlü güç ilişkilerine dayalı yapı yerine bireysel sözleşmelerden oluşan esnek piyasalar güç kazanmıştır (Metin ve Özaydın, 2016:3).

Oysaki Fordizm işgücü piyasalarının ve ilişkilerinin değişmeyeceği bir sistem sunmaktaydı. Bu durum beraberinde Fordizm'in bir çıkmaza girmesine neden olmuştur.

2.2.2. Post-Fordist Üretim Yapısı (Esnek Üretim)

Birçok sosyal ve ekonomik teorisyene göre; küreselleşme, kapitalizm ve liberalizmin etkileriyle birlikte ortaya çıkan değişim rüzgarına bağlı olarak 1970 petrol krizi sonrası Fordizm'in yerini Post-Fordizm almaya başlamış ve Fordist düşüncenin eksik kalan yönlerini gidermeye çalışmıştır.

Esnek Üretim, Esnek Uzmanlaşma gibi isimlerle de anılan Post-Fordizm, bireylerin tüketim ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gerekli olan üretimin esnek bir model ile yerine getirildiği, işgücü ve makineleşmede esnek uzmanlaşmanın olduğu; üretimde, iletişim ve bilgi teknolojilerinin oldukça fazla kullanıldığı bir üretim ve birikim rejimidir (Saklı, 2013: 113). Saklı'nın yaptığı bu tanımda da görüldüğü üzere aslında post-Fordizm hem üretim aşamasında, hem de emeğin kullanımı aşamasında Fordizm'den farklı olarak esnekliği ön görmektedir.

Amin'e (1994: 6) göre post fordist tartışmada genel kabul gören "üç geçiş modeli" ismiyle anılan, üç teorik yaklaşım bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar: *düzenleme yaklaşımı*, *neo-Schumpeterian yaklaşımı* ve *esnek uzmanlaşma yaklaşımı*dir. Yaklaşımlar Fordizmin başarısızlığını açıklamakta ve uzun süreli ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için önerilerde bulunmaktadır.

Bu yaklaşımlarda genel olarak 1970 krizi sonrasında Fordist birikim modeli ile refah devleti uygulamalarına imkân olmadığı, hem yığın üretim hem de yığın tüketim eğilimlerinin daralmaya başladığı, büyük sanayi komplekslerinin gücünü kaybettiği, standartlaşmış ucuz ürünler satan yığın üretim ve tüketim pazarlarının daraldığı, yarı-vasıflı mavi yakalı işçilerinin değer kaybettiği, bunun yerine vasıflı ve teknik yetkinliği olan çoğunlukla beyaz yakalı çalışanların önem kazandığı, tam istihdam hedefinin tehdit altında olduğuna dikkat çekilmektedir (Dikmen, 2015: 216).

Post-Fordizm ekonominin yanında, kamu yönetimi de dahil olmak üzere toplumsal hayatın hemen hemen her alanında önemli etkiler sunmasından dolayı modern çağ potansiyeline sahip olduğu düşünülmektedir (Saklı, 2013: 108).

1970 sonrası dönemde özellikle teknolojide yaşanan değişimler hem çalışma şekillerini önemli ölçüde etkilemiş hem de insanın çalışma hayatındaki yeri de değişime uğratmıştır. Sürekli işinin veya makinenin başında durmak zorunda kalmayan personel artık gelişen teknoloji sayesinde evinden veya başka bir yerden işini takip edebilecek ve aynı zamanda da yönetebilecektir.

2.2.3. Çalışma Psikolojisi ve Esnek Çalışma

Esnek çalışmanın, çalışanı motive eden tarafı çalışma psikolojisinin alanına girmektedir. Çalışma psikolojisi, çalışma yaşamındaki kişinin iyilik durumunu sağlamak için çalışmaya ilişkin problemler ve fırsatları belirleyerek, bunların sebep ve etkilerini araştırarak bilgi üretmeye çalışan bir bilim dalıdır (Keser ve Güler, 2016: 3). Tanımdan da anlaşılacağı üzere çalışma psikolojisi çalışanın işe ilişkin olan psikolojisi üzerinde durmaktadır.

Çalışma psikolojisi iki temel olguya yönelmektedir. Bunlar, “ bireyin işe uyması” ve “işin bireye uyması” olarak sıralanmaktadır. Bireyin işe uyması personel seçimi, eğitim ve mesleki danışmanlık konularını ön plana çıkarmaktadır. İşin bireye uyması ise işin ön planda olduğu bir nitelik arz etmekle birlikte görev, araç-gereç ve çalışma koşullarının kişinin fiziksel ve psikolojik özelliklerine göre belirlenmesini içermektedir (Arnold vd., 2010: 17-18; Keser ve Güler, 2016: 4). İki olgunun da esnek çalışmaya ilişkin olduğunu söyleyebiliriz. Bireyin işe uyması durumu, esnek çalışma modeline uygun olan kişinin seçimini ilgilendirmektedir. Kişinin işe başlamadan esnek çalışma biçimine uygun şekilde çalışıp çalışmayacağını belirlenmesi gerekmektedir. Günümüzde de esnek çalışma biçimlerini uygulayan kurumların, personel alım ilanlarında “esnek çalışma biçimlerine uyum sağlayabilecek” şeklindeki ifadeleri sıklıkla kullandıkları görülmektedir. İnsan kaynakları birimleri yada şirketleri bu konuda titiz davranarak sadece kişinin beyanına göre hareket etmemekte, yaptıkları mülakat sınavlarında veya kişilik

envanter testi vb. ölçüm araçlarıyla kişinin esnek çalışmaya yatkınlığını ölçmeye çalışmaktadırlar.

Konuyu kamu personel yönetimi açısından ele alacak olursak, özel sektörde uygulanan sisteme benzer bir personel seçimi tercih edilebilir. Fakat kamu yönetiminde yapılacak mülakat sisteminin adil ve liyakata dayalı bir nitelik arz etmesi gerekir. Bunun yanında mülakatta yer alacak jüri üyelerinin kamu yönetimi ve çalışma psikolojisi alanlarında uzman olması sistemin verimliliği için oldukça önemlidir. Örneğin, evden çalışma için başvuruda bulunan bir kamu personel adayının seçiminde kriterlerin önceden belirlenmesi hem aday açısından hem de jüri üyelerinin değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacaktır.

2.2.4. Güvenceli Esneklik

Esnek çalışmaya ilişkin olarak, en büyük çekince iş güvencesi ile ilgilidir. Yaşamımızın üçte birini yatağımızda geçirdiğimizi göz önünde bulundurursak, insan yaşamı için yatak oldukça önemlidir. Fakat insanlar yaşamının üçte birinden fazlasını iş yerinde veya işini düşünerek geçirmektedir (diğer taraftan iş olmazsa belki o yatakta olmayacaktır). Hayatın; aşk, spor, eğlence, tatil gibi diğer alanlarını işin içine katsak dahi, temel yoğunlaşma buralarda değil, yine çalışma alanında görülecektir (Hubbard, 2009: 11). Hubbard'ın buradaki çıkarımı oldukça gerçekçidir. Hoşlansak da hoşlanmasak da varlığımızın en önemli rolü çalışmaktır. Ayrıca çalışmayı sevmeyen kişinin yaşamdan hoşlanması da beklenmemelidir.

Diğer taraftan kişinin çalışma dünyasıyla ilgili kaderi belirsizlik üzerine kurulmuştur. Kişi bu belirsizlikten kendini sürekli kurtarmak ister. Belirsizlikten kurtulmanın yegâne yolu da güvencedir. Ama dünya üzerinde çok az kişi buna ulaşabilmektedir. Geri kalanlar ise sürekli yeni bir iş bulmak, devam ettirmek konusundaki yeteneklerinden kaygı duyarak yaşamını sürdürür (Hubbard, 2009: 8). Karnımızı doyurmak ve biyolojik olarak varlığımızı sürdürebilmek için çalışmaya ve işe ihtiyacımız vardır. Nihayetinde yaşamak için işimizdeki güvenirliliğimizi sürdürmek zorundayız. Sürekli işsiz kalırsam korkusu insanların ruh halinde derin sarsıntılar oluşturabilmektedir. Bununla birlikte sürekli işsiz kalma korkusuyla iş hayatında olan bireyin çalışma konusunda ne kadar verimli olacağı konusu da ayrı bir tartışma

konusunu oluşturmaktadır. İş yerlerinde gerek özel, gerekse bazı kamu kurumlarında çalışanını işten atma tehdidiyle sözümlerine motive etmeye ya da mobbing yaparak yıldırıma çalışan yönetici sayısı da epeyce fazladır.

Son dönemlerde iş güvencesine ilişkin diğer önemli bir tehdit de teknolojinin çok ileri boyutlarda hızlı bir ivme sergilemesidir. Bu durum birçok insanın “acaba yaptığım işi bilgisayara ya da robota bırakarak kaybeder miyim?” sorusuyla kaygılanmasına sebep olmaktadır. Taylor, 1911 yılında kaleme aldığı “The Principles of Scientific Management” isimli eserinde, işin hızlı yapılması ve makineleşmesi sonucu işçilerin işsiz kalacağı korkusu üzerine değerlendirmelerde bulunmuş ve bu korkunun yersiz olduğunu dile getirmişti (Taylor, 2016: 19). Aradan yüzyıl geçmesine rağmen insanların aynı kaygıyı, biçim değiştirmesine rağmen özü aynı kalarak yaşadıkları görülmektedir.

Sahip olduğu yeteneklerin piyasada karşılığını bulan nitelikli çalışanlar günümüzde daha tatmin edici iş ve hayat şartları oluşturabilmektedir. Fakat buna karşılık olarak Sanayi İnkılabı'nın ilk zamanlarındaki durumu andıran bol ve ucuz niteliksiz çalışanlar için durum hiç iç açıcı değildir (Metin ve Özaydın, 2016: 4). Diğer taraftan günümüzde nitelikli elemana olan ihtiyaç giderek artmaktadır.

Metin ve Özaydın'a (2016: 4) göre Liberal politikaların uygulanmalarıyla yaygınlaşan taşeron ve kayıt dışında esnek çalışma iş güvencesizliğinin temelini oluşturmaktadır. Güvencesizliğin büyümesi de beraberinde yoksulluk ve muhtaçlık problemlerini derinleştirerek kişilerin sosyal korunma ihtiyaçlarını artırmıştır. Buna karşıt olarak günümüzde birçok OECD ve AB ülkesinde “esneklik mi?” yoksa “güvence mi” sorusuna yanıt “esneklik-güvence” dengesi yönündedir. Çünkü iş güvencesi açısından gelişmiş güvenlik ağlarına sahip, esnek işgücü piyasaları, çalışanların değişim ve dönüşümler karşısında hazırlıklı ve tedbirli olmasını sağlamaktadır. Yani esneklik ve güvence birbirini olumlu anlamda tamamlamaktadır (Köstekli, 2011: 31).

Eğer insan bir işte sürekli kalmak yani tam güvenceye sahip olmak istiyorsa, sadece işiyle ilgili çok iyi bilgi sahibi olması yetmez. Hayatın olmazsa olmaz kesin ve kati kurallarını da bilmek zorundadır. Yaşam güvencesinin iş güvencesini getirebilmesi

için, öncelikle insanların hayatın temel kurallarını iyice öğrenmesi gerekir (Hubbard, 2009: 12-14). Ancak bu şekilde insanlar iş güvencesine kavuşabilirler.

Esnek çalışanlar açısından güvencenin sağlanması için bir takım hususlara dikkat edilmesi gerekir. Öncelikle çalışana aynı işte kalabilme güvencesi verilmelidir. Çalışanın aynı işverenle olmasa da istihdam edilebilir olma özelliğinin ve istihdam edilebilirliğinin korunması ve kazanılmış haklarda sürekliliğin sağlanması şarttır (Köstekli, 2011: 37).

İş güvencesini kamu personeli açısından değerlendirecek olursak memurluk, belirli bir güvenceler sistemi içerisinde geliştirilmiş ve kurulmuştur. Fakat son dönemlerde devletin birçok görevini piyasaya devretmesi, doğal olarak kamu görevlilerinin yani memurların da statülerinin devre dışı bırakılarak, özel sektördeki gibi çalışana dönüştürülmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır (Güler, 2005: 75). Memurlar “çalışan” kapsamında ele alınınca özel sektörde çalışan işçilerle bir farkının olmadığı ve iş güvencesi açısından da işçilerden farklı muameleye tutulmamaları gerektiği tartışmalarının başlamasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimi içerisinde son dönemlerde sözleşmeli personel, geçici personel ve taşeron personel gibi esnek çalışma kategorisi içerisinde değerlendirilen istihdam biçimleri oldukça yaygınlaşmakta ve tartışma konusu olmaktadır. Tartışmaların çıkış noktasını da iş güvencesi oluşturmaktadır. Bu şekilde uygulanan esnek çalışma türlerinin güvencesizliğe neden olduğu aşikar olmakla birlikte, esnek çalışmaya güvence vurgusu yapılmaktadır.

Sözleşmeli personel, ifadesinde yer alan “sözleşmeli” ibaresi ve geçici personelde yer alan “geçici” ibaresiyle “güvencelilik” ifadesi çelişmektedir. Zaten tersi olan durum (asıl kadroya geçme), standart olan ve güvence veren çalışma biçimini ifade etmek için kullanılmaktadır.

2.3. İşgücü Esnekliği Türleri

Mal veya hizmet üretiminde kullanılan bedeni ya da zihinsel çabaları ifade eden işgücünün (emek), ücret esnekliği, fonksiyonel esneklik, sayısal esneklik, uzaklaştırma stratejileri, gibi türleri bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde genel

olarak işgücü esnekliği türleri irdelenmiş ve kamu yönetiminde uygulanabilirlik boyutuyla değerlendirilmiştir.

2.3.1. Ücret Esnekliği

Ücret esnekliği, işverenin işgücü piyasasındaki ekonomik durumu nedeniyle veya rekabet koşullarındaki değişimle paralel olarak ücretlerin azaltılması veya yükseltilmesi konusunda esnekliğe sahip olmasını ifade etmektedir (Taşoğlu ve Limoncuoğlu, 2010: 79). İşletmenin kazancının iyi olduğu dönemlerde ücret artışı gerçekleşecek, zarar dönemlerinde de işçi çıkarmak yerine çalışanların ücretlerinin azaltılması tercih edilecektir; bu vesileyle de işsizliğin azalacağı ileri sürülmektedir.

Fakat bu durum çalışanların finansal güvenliği açısından tehlike oluşturmaktadır (Farlex, 2016).

Ücret esnekliği, ayrıca çalışanın bireysel performansına göre ödeme yapılmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda ücret esnekliğinin performansa dayalı ücretlendirme biçimiyle yolları kesişmektedir. Fakat ücret esnekliği, performans ücretlemesine göre daha geniş kapsamlı bulunmaktadır.

Kamu yönetimi açısından ücret esnekliğini değerlendirecek olursak, kamu kurumları kâr yerine, hizmet esaslı olması ve niteliği gereği, işletme mantığıyla kâr ve zarara göre ücret esnekliğinin uygulanması olanaksızdır. Fakat bunun karşısında kamu personel yönetiminde, bireysel performansa göre ücretlendirme esnekliği, mevcutta bazı kurumlarda (Sağlık Bakanlığı vb.) uygulanmakta ve bunun tüm memurlara yayılması konusu zaman zaman kamuoyunu meşgul etmektedir.

Kamuda en yüksek devlet memuru olarak başbakanlık müsteşarı kabul edilmekte ve birçok ücret ödemesi, başbakanlık müsteşarına göre belirlenmektedir. Oysaki, kamuda arz sıkıntısı bulunan bilişim personeli gibi bazı çalışanları kamuda belirli bir stabil/sınırlı maaşla tutmak zordur. İlgili mevzuata göre, bilişim personeline sözleşme ücretinin tavanının beş katına kadar ücret ödemesi yapılabileceği hükmü bulunmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, kamu kurumları gerektiğinde işin niteliğine göre ücrette esnekliğe giderek personel istihdam edebilmektedir.

2.3.2. Fonksiyonel (İşlevsel) Esneklik

Fonksiyonel (işlevsel) esneklik, örgüt çalışanlarının eğitim ve beceri açısından geliştirilmesinin uzun süreler aldığı işler için, işgücü kullanımının ihtiyaca göre değiştirilebilmesini ifade etmektedir. Bu tür çalışanlar diğerlerine göre daha yüksek ücret almakta ve daha fazla iş güvencesine sahip çalışanlardan oluşmakta, aynı zamanda örgütün temel işgücünü sağlama noktasında farklı nitelikte işleri yapabilecek kişilerden oluşmaktadır (Tekin ve Zerenler, 2007: 55). Görev esnekliği olarak da tanımlanabilecek bu esneklik türü personelin birden fazla iş kolunda çalışabilecek niteliklere sahip olması anlamına gelmektedir.

Kamu yönetiminde, isim olarak fonksiyonel esneklik kullanılsa da vekâlet, görevlendirme vb. ifadelerle fonksiyonel esnekliğe başvurulabilmektedir. Bazı meslek gruplarında çalışan kamu görevlileri, ihtiyaç durumunda asli görevinin yanında eğitim veya uzmanlık alanına göre farklı görevlerde değerlendirilebilmektedir. Üniversitelerde, üniversite dışından alanında uzman ve yetkin kişilere ders verdirilmesi bu çerçevede değerlendirilebilir. Memurların, çeşitli eğitim ve sertifika programlarına katılıp kurumlarında birden fazla alanda görev tanımına sahip olmaları ve destek sağlamaları da kamu yönetimi açısından fonksiyonel esnekliğe bir başka örnek teşkil etmektedir.

Fonksiyonel esneklik içerisinde ayrıca iş zenginleştirmeyi de barındırmaktadır. İş zenginleştirme, personelin kendi görev alanıyla ilgili daha geniş yetki ve sorumluluk almasını ifade eder. Bu sayede personelin işe devamsızlık ve işten ayrılma gibi düşünceleri azalabilecektir (Bilgin, 2004: 141). Diğer bir ifadeyle iş zenginleştirme örgütlerdeki yapılan işlerde çalışanın sorumluluk ve yetkisinin artmasıyla birlikte, çalışanın işe daha fazla sahip çıkması ve motive olmasını bu şekilde de verimliliğinin artmasını sağlayacaktır. Kamu personeli açısından iş zenginleştirmenin uygulanabilmesi için, işin ve personelin niteliğiyle birlikte idari amirin insiyatif alabilecek veya alacak durumda olması gerekir. Bunun için de kamu yönetiminde öncelikle iş tasarımının ve işgücü analizinin yapılması büyük önem arz edecektir.

2.3.3. Sayısal Esneklik

“Dış esneklik” veya “istihdam esnekliği” de denilen sayısal esneklik, değişen ekonomik ve teknolojik şartlara göre örgütlerdeki personel sayısını veya personelin çalışma süreleri ile ilgili yapılan düzenlemeleri içeren esneklik türünü ifade etmektedir (Köleoğlu, 2012: 81). Sayısal esneklikle kastedilmek istenen, çalışan sayısının örgütün ihtiyaç durumuna göre çoğaltılması ya da işten çıkartma yoluyla azaltılmasıdır.

Sözleşmeli veya geçici süreli işe alımı içeren sayısal esneklik uygulamaları eski olmasına rağmen günümüzde halen yaygın olarak kullanılmaktadır. Özellikle işletmeler personel alma ve işten çıkarmada ne kadar az yasal ve sendikal engelle karşılaşılırsa o kadar çok sayısal esnekliği uygulamaya çalışmaktadır (Tekin ve Zerenler, 2007: 55).

Kamu yönetimi açısından sayısal esneklik değerlendirilecek olursa, Anayasa ve 657 sayılı DMK’da asli ve sürekli işleri yapan personel olarak adlandırılan memurun, bu tanımda yer alan “süreklilik” ifadesinden dolayı sayısal esnek istihdam biçimine uygun olmadığı görülmektedir. Fakat Kanun’da yer alan diğer istihdam biçimleri (özellikle sözleşmeli personel ve geçici personel) çoğunlukla süreklilik arz etmeyen veya belirli süre için çalıştırılacak işleri içerdiğinden dolayı sayısal esneklik bağlamında değerlendirilebilir. Fakat teoride durum bu şekilde olsa da bu personele uygulamada süreklilik arz eden görevlerde verilmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde doktorluk, mühendislik, öğretmenlik gibi belirli bir eğitim ve beceri isteyen işler için sözleşmeli personel istihdam yolu tercih edilebilmektedir.

2.3.4. Uzaklaştırma Stratejileri

Örgütün bazı işlerini kendi örgüt yapısı içerisinde değil de dışarıdan (uzaktan) hizmet alımı vasıtasıyla alt işveren-taşeron vasıtasıyla iş gördürülmesi şekline uzaklaştırma stratejileri denilmektedir (Atkinson ve Meager, 1986: 4) .

Uzaklaştırma stratejileri örgütlere birçok açıdan fayda sağlamaktadır. Bu faydalardan ilki kaynak israfını önlemektir. Örgütler uzman olmadıkları alanlarda daha güçlü ve uzman olan firmalardan yararlanmaktadır. Bu durum örgütlerin etkinlik ve

verimliliğini arttırmaktadır. Aynı zamanda maliyetleri azaltmaktadır. Uzaklaştırma stratejilerinin diğer bir artışı ise piyasada oluşan risk ve belirsizliklerden örgütleri korumasıdır (Atkinson ve Meager, 1986: 54).

Uzaklaştırma stratejileri hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde taşeron personel çalıştırma yoluyla, sıklıkla tercih edilen işgücü esnekliği türleri arasında yer almaktadır.

Devlet son dönemlerde, birçok yardımcı hizmeti taşeron personel vasıtasıyla yerine getirmektedir. Özellikle Sağlık Bakanlığı'nda, Sağlıkta Dönüşüm Programıyla (2003) taşeron personel istihdamı yaygınlaştırılmıştır.

Kamu yönetimi içerisinde taşeron personel çalıştırma, devlete ekonomiklik, verimlilik gibi açılardan fayda sağlıyor görünümü verse de, taşeron personelin kamu hizmeti görmesi benzer işi yapan kadrolu çalışanlarla sosyal açıdan eşitsizliğe neden olmaktadır. Bu durumda beraberinde taşeron personelin geleceğine ilişkin olarak kadroya alınacakları, maaşlarının yükseltileceği gibi konularla sürekli kamuoyunun gündemine gelmelerine neden olmaktadır.

2.4. Esnek Çalışma Biçimleri

Esnek çalışma, klasik ya da standart olarak tabir edilen çalışma saatleri (sabah 8-akşam 5) veya çalışma yerini geçici yahut kalıcı olarak değiştiren iş düzenlemesi olarak tanımlanabilir. Her ne kadar birçok esnek çalışma biçimi var olsa da, tanımdan da anlaşılacağı üzere esnek çalışma daha çok zaman ve mekân boyutunu esnekleştirme üzerine odaklanmaktadır.

Kamu sektöründe esnek çalışma biçiminin yaygınlaşması 1970-1980 arası yıllara denk gelmektedir. Esnek zaman, iş paylaşımı ve sıkıştırılmış çalışma haftası olarak karşımıza çıkan bu esnek çalışma biçimleri üretimin artması, çalışanın kendini geliştirmesi, çalışan motivasyonunun artması ve iş tatmini gibi açılardan olumlu etkileri olmuştur. 1990'lı yıllarda mali açıdan sıkıntılı olan yerel yönetimler için yeni çalışma biçimlerinin arayışını zorunlu kılmıştır (Vega ve Gilbert, 1997: 391).

Literatürde esnek çalışma biçimleri, istihdam açısından esnek çalışma ve çalışma süreleri açısından esnek çalışma biçimleri olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır.

2.4.1. İstihdam Açısından Esnek Çalışma Biçimleri

Yetmişli yıllarda yaşanan ekonomik bunalımlar dünya üzerinde birçok insanın işsiz kalmasına neden olmuştur. Bu duruma çözüm bulmak için çıkış yolları aranmaya başlanmış ve işsizliği engellemek için genellikle iki çözüm yolu üzerinde durulmuştur. Bunlardan birincisi çalışanların erken emekli edilerek onların yerine genç çalışanların dâhil olması; ikincisi ise çalışma sürelerinin kısaltılarak daha fazla insanın istihdam edilmesidir.

Çalışma süresi açısından esnek çalışma denildiğinde ilk akla çalışma süresinin kısaltılması gelmektedir. Çalışma saatlerinin düzenlenmesi, çalışma hayatının nasıl şekilleneceğine ilişkin ilk endişeler arasında yer almaktaydı. 1919’da kabul edilen ilk ILO sözleşmesi işçiler için sınırlı çalışma saatleri ve yeterli dinlenme süreleri sağlamıştır (ILO, 2017b). Fakat değişen çalışma ilişkileri aşağıda alt başlıklarda da görüleceği üzere farklı varyasyonların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2.4.1.1. Kısmi Zamanlı Çalışma

Tam zamanlı çalışmaya göre çalışma süresinin önemli ölçüde kısaldığı çalışma biçimi olarak tanımlanabilecek kısmi süreli çalışma mevzuat açısından ülkemizde ilk olarak 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu’nun 13. maddesinde işçileri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

Günümüzde kısmi süreli çalışma sistemi, daha çok esas görevi çalışmak olmayan öğrenci ve ev işleri ile çocuk bakma misyonunun yüklendiği kadınlara (özellikle çocuklu kadınlar) yönelik bir çalışma biçimi olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan kadınlara yönelik olarak çıkartılmak istenen esnek çalışma uygulamaları, kadın-erkek eşitliğini zedelediği gerekçesiyle zaman zaman bazı kesimler tarafından eleştiriye maruz kalmaktadır. 4857 sayılı Kanunun 13. maddesinde “... ebeveynlerden biri kısmi zamanlı çalışma talebinde bulunabilir” denilerek, 657 sayılı DMK’nda, Ek Madde: 43’te “doğum sonrası yarım zamanlı çalışma” başlığı altında doğum yapan kadının eşine de yarım zamanlı çalışma hakkı tanınarak bu eşitlik sağlanmaya

çalışılmıştır. Diğer taraftan ILO (2017b) kısmi zamanlı çalışmayı kadın erkek eşitliğinin geliştirilmesinde bir araç olarak görmektedir.

Kısmi çalışmaya bir diğer örnekte üniversite öğrencileri teşkil etmektedir. Üniversite öğrencilerinden isteyenler, “Yükseköğretim Kurumları Kısmi Zamanlı Öğrenci Çalıştırma Usul ve Esasları” kapsamında gerekli nitelikleri taşımaları halinde haftada 15 saati geçmemek üzere geçici işlerde ve işçi sayılmamak koşuluyla kısmi zamanlı olarak çalıştırılabilmektedir. Ayrıca esnek çalışmaya ilişkin 65. Hükümet reformları arasında üniversite öğrencilerinin kredi veya bursu kesilmeden kısmi zamanlı çalışabilmesi yer almaktadır. Konuya ilişkin Yönetmelik 29572 sayılı RG’de yayımlanarak 24.12.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İlgili Yönetmelik sayesinde üniversite öğrencilerinin kredi ve burslarına dokunulmadan kısmi zamanlı olarak istihdama katkı sunmaları sağlanmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu, kısmi süreli çalışan personelin tam süreli çalışana göre haklı bir neden olmadıkça farklı bir muameleye tabi tutulamaz diyerek kısmi süreli çalışan personeli korumaya yönelik bir takım tedbirler aldığı görülmektedir. Burada daha çok çalışanın kısmi süreli olmasından dolayı, işveren tarafından sosyal haklardan yoksun bırakılması engellenmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda kısmi süreli çalışanın alacağı ücret açısından da tam süreli çalışana göre oranlama yapılacağı hükmü getirilmiştir.

4857 sayılı Kanun, işçilerin istemeleri halinde ve çalışanın özelliklerine uygun kadro bulunduğu tam zamanlı çalışmadan kısmi zamanlı çalışmaya ya da kısmi zamanlı çalışmadan tam zamanlı çalışmaya geçebileceklerini ifade ederek esnek bir düzenleme getirmiştir.

Kamu personeli açısından kısmi zamanlı çalışmaya yönelik olarak, içerisinde memurların izin haklarına ilişkin düzenlemelerde bulunan 6663 sayılı (29/01/2016) Torba Kanun’la, memurlara “doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı” tanınarak ilk defa kısmi zamanlı çalışmanın önü açılmıştır.

2.4.1.2. Evde Çalışma

Evde çalışma, verimlilik ve motivasyon unsurlarını birlikte karşıladığından dolayı son dönemlerde özellikle özel sektörde yaygınlaşan esnek çalışma biçimlerinden birisidir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) tanımına göre evde çalışma, çalışanın evde veya başka bir yerde, kullanılacak donanım veya malzemenin kim tarafından temin edildiğine bakılmaksızın, işveren tarafından istenildiği şekilde bir ürün ya da hizmetin teminini sağlayan bir çalışma biçimidir (ILO, 2017c). ILO, hem iş yerinde hem de evde çalışanları evde çalışan tanımı içerisine almamıştır.

Evde çalışanlar ile iş yerinde çalışanlara eşit muamele yapılması ve bunun için evden çalışanlara yönelik özel politikaların belirlenmesi bu istihdam türünün etkinliği ve verimliliği açısından oldukça önemlidir. Eşit muamelenin sağlanabilmesi açısından, ücretlendirme, sosyal güvenlik sistemi, kişinin kendini yenileyebilmesi için eğitim ve meslekin ayrımcılığına karşı koruma alanlarında düzenlemeler yapılması şarttır.

Kamu personel yönetimi açısından evden çalışma biçimi bazı sektör ve meslek grupları için değerlendirilebilir. Özellikle de engelliler, hamile ve çocuklu kadınlar açısından faydalı olabilecek bu sistemin mevcut kamu personel sistemi açısından uygulanabilirliği tartışmalıdır.

Bilgisayar teknolojisinin, internetle birlikte ilerlemesi birçok çalışanın iş yerine gitmeden evden aynı işi yapabileceğini ortaya çıkarmıştır. Bu durumda evden çalışmanın teknolojiyle birlikte yeni bir boyut kazandığı görülmektedir.

Kamu yönetiminde evden çalışma sisteminin uygulanabilirliği, tartışılan bir konu olmakla beraber, Yalova Belediyesi tarafından bir süre uygulanan ve belediye başkanının değişmesinden sonra rafa kaldırılan ZAMBAK projesi, kamu yönetiminde evden çalışma biçiminin uygulanabilirliğine somut bir örnek teşkil etmektedir.

Evden çalışma sistemi suistimal edilmeye açık olması nedeniyle, etkili bir sonuç alınabilmesi için iş analizinin yapılması ve düzgün denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla birlikte etkin bir denetimin yapılması şarttır.

Bu sistemin uygulanmasının çalışanlar açısından birçok avantajının yanında dezavantajının da olacağı aşikârdır. Evden çalışma sistemi ile Türkiye’de özellikle kadınların eve hapsedilmek istendiğine yönelik olarak gerek akademik camiadan gerekse sendikalardan sıklıkla eleştiriler dile getirilmektedir. Bu noktada sistemle ilgili olarak engelli veya ev kadınlarına yönelik bir tutum yerine herkesi kapsayacak (eşitlik ilkesinden taviz vermeden) şekilde düzenlemeler ve söylemler geliştirilmelidir. Bununla birlikte günümüzde evden çalışmak isteyen, çalışan erkek sayısı da oldukça fazladır. İlk başta kulağa oldukça hoş gelen evden çalışma sistemi insanları asosyalleşmeye doğru itebilir. Evde çalışma sistemine uygun, hazır ve istekli kişilerin bu sistem içerisinde istihdam edilmesi sistemin düzgün işlemesi açısından oldukça önemlidir. Diğer taraftan Aristo’ya göre sosyal bir varlık olan insanın, diğer insanlarla etkileşim kurması hayati bir durum arz eder. İşyerleri aynı zamanda insanların sosyalleşmelerine olanak tanıyan önemli alanlar arasında yer alır. Evden çalışmanın bir diğer sakıncası da iş ve aile hayatının birbirine karışması sonucu ailevi bir probleme neden olabileceğidir.

Türkiye’de özel sektörde son dönemlerde evden çalışmaya imkân sağlayan şirket sayılarında önemli oranda artış gözlenmektedir. Bu artış yakın gelecekte neredeyse tüm şirketlerin evde çalışmayı gündemlerine alacağını göstermektedir. Türkiye’de esnek çalışmaya yer veren bazı şirketler şunlardır: Unilever, Henkel, HP, Turkcell, Danone, P&G, Nutricia, Coca-Cola, Novartis (Çalık, 2016).

Evde çalışma uygulamalarının gelişmesi ve hız kazanması, Sanayi Devriminde evlerinden alınıp fabrikalara çalışmaya götürülen insanların tekrar geri evlerine gönderilmeye çalışıldığı izlenimine neden olmaktadır. Kanaatimce bu geriye dönüş devam ederse iş yerine hapsedilemeyecek kadar özgürlüğüne düşkün insanoğlu, eve de hapsedilemeyecektir. Bunun dönüşümü eğer geriye doğru giderse, bir sonraki aşamada tekrar toprağa ve doğaya doğru evrilme şeklinde gerçekleşecektir. Belki de ilerleyen dönemlerde insanoğlu mekândan tamamen bağımsız göçebe hayata geri dönecektir.

2.4.1.3. Tele Çalışma

Alternatif yeni çalışma düzenlemelerinden biri olan tele çalışma; işverenin, yüklenicinin, müşterinin konumundan kısmen veya tamamen bağımsız, çoğunlukla bilgisayarlar, e-posta, cep telefonları, faks gibi yeni bilgi teknolojisi araçlarıyla iş yerine veya müşteriye ya da yükleniciye bağlanılarak yapılan çalışmayı ifade etmektedir (Baruch, 2000: 35). Ayrıca günümüzde bu teknolojik araçlar sürekli yenilenerek gelişmekte veya değişmektedir.

Çalışanın yaptığı çalışmanın tele çalışma kapsamına girebilmesi için çalışma süresinin en az yarısını tele çalışmayla geçirmesi gerekir. Tele çalışma yöntemiyle çalışanlar genelde evlerinde çalıştıkları için çoğu zaman evde çalışanlar içerisinde değerlendirilmektedir. Fakat çalışanların vasıfları ile üretim araç ve süreci üzerindeki kontrollerinin fazla olmasından dolayı ayrı başlık altında ele alınmaktadır (Özdemir ve Parlak, 2010: 89). Tele çalışmayı seçenler ev dışında herhangi bir yerde, bilgisayar, telefon vb. bir ekipmanla çalışmalarını gerçekleştirebilmektedir. Tele çalışmada belirleyici unsur bilgi teknolojisi araçlarıdır. Tele çalışma aynı zamanda hem zaman hem de mekândan bağımsızlığı içermektedir. Yani işin yapıldığı yer ve zaman açısından bağımsız bir durum söz konusudur.

Tele çalışma, daha çok tercüme yapma, program yazma, mühendislik ve mimarlık gibi alanlarda kendine uygulama alanı bulmaktadır. Tele çalışmanın çalışanlar açısından avantajları, işçinin zamanı istediği gibi planlaması, ulaşımda zaman ve maddi tasarruf sağlaması, iş yeri stresinin olmaması ve yerleşim yerinin belirlenmesinde serbest olmaları söylenebilir. Fakat bunun karşısında kişinin sosyalleşmesi açısından dezavantajları da göz ardı edilmemelidir (Oğuz, 2007: 59-60). Tele çalışma yöntemi herkese uygun bir çalışma sistemi değildir. Öncelikle kişinin bu yönde eğilimi olması çok önemlidir. Bu eğilim önceden yapılacak testlerle belirlenmelidir. Ayrıca tele çalışma sisteminde kişi fiziksel olarak işi iş yerinde yapıp bitiren değil, coğrafi olarak gittiği her yere taşıyandır.

Bununla birlikte kadınlara (özellikle hamile ve çocuklu kadınlara), hükümlülere, bulaşıcı hastalık taşıyanlara, toplum fobisi olanlara ve engellilere kısacası

dezavantajlı gruplara yönelik olarak yeni istihdam yaratma gibi bir takım pozitif tarafları da bulunmaktadır.

Tele çalışmanın son dönemlerde oldukça ilerleme kaydetmesine rağmen, dünya genelinde son yirmi yıla ilişkin tele çalışmanın gelişimiyle ilgili istatistiksel çalışma 2013 yılına kadar yapılmamıştır. 2013 yılında yapılan araştırma dünya üzerinde her beş kişiden birisinin tele çalışma yöntemiyle çalıştığını göstermektedir (Luo, 2015: 15).

Özel sektörde işverenlerin tele çalışma sistemine olumlu bakmasının altında yatan neden daha çok maliyeti azaltma üzerinedir. Çünkü işveren en basitinden tele çalışmayla istihdam ettiği kişi sayesinde işyerinin kirası, işyerinin elektrik, ısınma vb giderlerinde azalma sağlayacaktır. Bununla birlikte işveren, sistemin fayda sağlamasını istiyorsa her şeyden önce sistemin (teknik altyapı, teknik destek, ekipman) düzgün bir şekilde işlemesi gerekir.

Amerika Birleşik Devletleri Personel Yönetimi Ofisi tarafından 2010 yılında çıkarılan bir yasa ile Federal Devlet Tele Çalışma Programı adı altında bir örgüt oluşturulmuştur. Türkiye’de de kamu yönetimi içerisinde buna benzer bir yapılanma gerçekleştirilebilir. Türk kamu personel sistemi içerisinde tele çalışmanın uygulanabilmesi için öncelikle DPB bünyesinde tele çalışma merkezinin kurulması gereklidir. Bu merkez tarafından tele çalışmaya uygun kurum ve meslek grupları belirlenmelidir. Daha sonra uygun kurumlarda oluşturulacak komisyon tarafından belirlenen meslek gruplarında çalışan personelin tele çalışmaya uygunluğu ve talepleri değerlendirilmelidir. Nihayetinde tele çalışmaya kabul edilen personel için tele çalışma eğitimi verilmeli ve çalışanın işe başlaması sağlanmalıdır. Aynı zamanda kurulacak bu merkez, yeni alınacak personelin niteliklerinin belirlenmesi ve sınavı aşamasında yetkili kılınmalıdır. Bu noktada şu hususu da belirtmek gerekir; mevcut çalışanların sisteme adaptasyonu yeni çalışanlara göre daha zor olacağından ve farklı problemler ortaya çıkarabileceğinden dolayı sistemin daha çok yeni alınacak personele entegre edilmesi faydalı olacaktır. Yeni sistemin etkin uygulanmasında kurulacak merkezin yetkin kişilerden oluşması da önemli bir etken olacaktır. Sistemin verimliliğini ölçmek için de önceden performans, üretkenlik, maliyet ve enerji kullanımı gibi somut kriterlerin belirlenmesi ve kurumlardan alınacak

raporların her yıl analiz edilmesi önerilebilir. Tele çalışma sistemine göre çalışma haftanın belirli günlerini kapsmalıdır. Sürekli tele çalışma personelin işten uzaklaşmasına, kaytarmasına, aidiyeti kaybetmesine sebep olabilir. Bir de bunların yanında her ne kadar işlevsel ve yapısal anlamda eleştirilse de Türkiye’de kökeni Osmanlı Devleti’ne kadar dayanan, kendine özgü dinamikleri bulunan bir kamu personeli geleneği bulunmaktadır.

Tele çalışmanın kamu yönetiminde uygulanması sonucunda, kamu kurumları için gerekli olan yeni bina yapımı, tadilat vb. maliyetlerini azalmasının yanı sıra elektrik, su, ısıtma/soğutma gibi enerji kaynakları açısından da tasarruf sağlanabilecektir. Bu tasarruf kamu yönetimi için maddi tasarruf olmasının yanında aynı zamanda çevre açısından da olumsuz dışsallığın engellenmesine yardımcı olacaktır. Diğer taraftan kamu personelinin iş ve aile yaşamı dengesini sağlamasına katkıda bulunacaktır. Çalışanlar bu durumda ailesiyle daha esnek koşullarda vakit geçirme olanağı sağlayacaktır.

Bunların karşısında kamu personeli açısından ortaya çıkabilecek bir takım olumsuz tarafları da bulunmaktadır. Tele çalışma sistemi çalışanın sürekli işyerinde olmaması ile iş arkadaşlarıyla iletişiminin kısıtlanmasına ve edindiği tecrübeyi yeni işe başlayacak olan çalışanlara aktaramamasına neden olacaktır. Doğal olarak tele çalışma sistemini tercih edenler ekip çalışmasından da uzaklaşacaktır.

Bu sistemin kamu yöneticileri açısından olumsuz tarafı ise personelin kontrolünün zorluğudur. Yönetici doğal olarak personel dışarıda olduğundan dolayı sürekli kontrol etmek isteyecek, fakat bu da hem yönetici hem çalışan hem de diğer çalışanlar açısından baskı, kıskançlık gibi olumsuz faktörlerin ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bu olumsuz etki özel sektöre nazaran kamu yönetiminde daha fazla ön plana çıkacaktır. Bunların yanı sıra son dönemde ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği konusunda yapılan yeni düzenlemelerin tele çalışan kamu personeline uygulanması durumunda, bu Kanunun nasıl uygulanacağı önemli bir sorundur. Çünkü tele çalışma yöntemiyle çalışan kişinin kullandığı telefon, bilgisayar vb. bir teknolojik araçtan kaynaklanan bir problem yaşaması durumunda iş sağlığı ve güvenliği kurallarına tabi olması gerekir. Örneğin evde telefonla çalışırken elinde telefonun patlaması durumunda çalışan güvence altına alınmalıdır. Bu sayede

işverenin teknolojik ekipman tedarik ederken iş güvenliğini de göz önünde bulundurarak kaliteli ürün seçmesi sağlanacaktır.

2.4.2. Çalışma Süresi Açısından Esnek Çalışma Biçimleri

1930'lu yıllar çalışma süreleri açısından esneklik arayışlarına neden olmuş fakat bir sonuç elde edilememiştir. Daha sonraki yıllarda sendikalar önceliklerini çalışma süresi yerine ücret artışına vermişler ve 1. ve 2. Dünya Savaşlarından 1970'li yıllara kadar ekonomiler tam istihdam çerçevesinde gelişimlerini sürdürmüşlerdir (Pinhas, 2007: 35). Daha sonraki yıllarda Avrupa'daki sendikalar esnek çalışmayı tartışmaya açarak çalışma sürelerinin esnekleşmesinin işçilerin kendi zamanının hükümranlılığını sağlayacağını öne sürmüşlerdir. İşveren açısından da değişen teknoloji ve taleplere daha iyi uyum sağlamak için esneklik uygulamalarını ister hale gelmişlerdir (Pinhas, 2007: 36).

Çalışma ve çalışmanın insanlar üzerinde oluşturduğu tahakküm (baskı) mutsuzluğumuzun kaynağı olduğu fikri toplumsal eğitimimizin bir parçası haline gelmiştir. Öncelikle bireylerin daha sonra sendika ve benzeri sivil toplum kuruluşlarının çalışma yaşamıyla ilgili en önemli isteklerinden birisi çalışma saatlerinin azaltılması yönünde uygulamaların yapılmasıdır.

Daha kısa çalışma süreleri ve otomasyon yöntemleriyle çalışma sürelerini azaltmak günümüzün en çok talep gören yaklaşımlarından birisini oluşturmaktadır (Hubbard, 2009: 33). Özel sektör işletmelerinin kamu örgütlerine nazaran daha rahat karar alabilmeleri nedeniyle çalışma sürelerinin azaltılması konusu öncelikle işletmelerin gündemine gelmiştir. Fakat zamanla kamu örgütlerinde çalışanların ve politikacıların da ilgisini çekmeye başlamıştır. Özellikle son dönemlerde gerek yazılı medya gerekse görsel basında memurlarla ilgili çıkan haberlerde sıklıkla çalışma şartlarına değinildiği görülmektedir. Bu konularda internet üzerinde çıkan haberlerin görüntülenme sayısının oldukça yüksek olması, memurların ciddi anlamda ilgisini çektiğinin bir işaretidir. Bu durum doğal olarak kamuoyunun da konuya önem vermesine neden olmaktadır. Fakat bu konuyla ilgili en büyük korku çalışma sürelerinin azaltılması ve otomasyon uygulamaları ile birlikte birçok insanın işini kaybedebileceği ile ilgilidir. İnsanların çalışma hakkından mahrum olması zamanla

toplumdaki yerinden de dışlanmasına sebep olacaktır (Hubbard, 2009: 33). Çünkü kişinin yaptığı iş, toplumda kişiye belli bir statü kazandırmaktadır.

Çalışma süresi açısından esnekliğin çeşitli biçimleri bulunmaktadır. Bunlar: vardiyalı çalışma, sıkıştırılmış çalışma, kayan iş süresi, telafi edici çalışma ve emekliliğe yumuşak geçiştir.

2.4.2.1. Vardiyalı Çalışma

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yapılan tanıma göre vardiyalı çalışma, çalışanların birbirinin yerine geçmek kaydıyla farklı saat ve günlerde çalışma zamanlarını organize etme yöntemidir. Bu sistemde bir günde birbirini takip eden iki veya üç vardiya oluşturulabilir. Bunlar erken, geç ve/veya gece vardiyalarıdır (ILO, 2017a). Eğer iş yerinde ikili bir vardiya yapılanması mevcutsa bunlar sabah gece vardiyası, üçlü bir vardiya sistemi varsa da sabah, öğleden sonra (akşam) ve gece vardiyaları olarak isimlendirildiği görülmektedir. Yani üretim tipik çalışma sürelerinin dışına kaymakta ve kesintisiz olarak devridaim yapmaktadır. Bundan dolayı da vardiyalı çalışmanın atipik çalışma türleri arasında değerlendirilmesi doğaldır.

Dünya üzerinde birçok ülkede uygulanan vardiya sistemi, ülkeden ülkeye ve hatta kurumdan kuruma değişik yasal düzenlemelere ve uygulama açısından da oldukça karmaşık bir form yapısına sahiptir (Özdemir ve Parlak, 2010: 111). Son zamanlarda bazı ülkelerde çalışma sürelerinin kırk saatin altına inmesi, çalışanların maliyetlerini azaltma çabaları ve kapasite kullanımlarının artması gibi nedenler geleneksel vardiya sisteminden uzaklaşılmasına ve yeni esnek vardiya sistemlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yeni sistemde örgütler ihtiyaçları doğrultusunda çalışana fazla çalışma yaptırma yerine, daha fazla vardiya ile kısmi süreli çalışan istihdamını tercih etmektedir (Özdemir ve Parlak, 2010: 111).

Vardiyalı çalışma sisteminin temel amacı üretilecek mal ve hizmetin sürekliliğini sağlamaktır. Bu çalışma sistemi daha çok hizmet ya da üretimin kamusal ve iktisadi açıdan sürekliliği gereken ve ilerleyen teknolojiye şart olarak çabucak değişen, üretim donanımının hızlı bir şekilde kendini amorti etmesi zorunlu olan, daha çok

belirli kamu kurumları ile ulaştırma, iletişim, itfaiye hizmetleri, sağlık, güvenlik, kâğıt, kimya, cam endüstrisi gibi alanlarda uygulandığı görülmektedir (Erensal, 1993: 2; İncir, 1998: 3; Yüksel, 2002: 200).

Vardiyalı çalışma sistemi hizmetin veya üretimin kesintisiz olarak yapılmasının sadece bazı dönemlere özgü olduğu hem işletmelerde hem de kamu yönetiminde özel durumun gerçekleştiği döneme göre yürütülebilir. Örneğin gıda alanında bir işletme veya kooperatif için, sadece gıdanın hasat döneminde vardiyalı çalışma uygulanabilir.

Kamu kurumlarında genel olarak olağanüstü dönemler ile savaş ve seferberlik hallerinde yirmi dört saat süreli kesintisiz çalışmanın sağlanabilmesi için 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununa göre vardiyalı çalışmanın yapılabileceği görülmektedir. Ayrıca bazı kamu kurumlarında, hizmetin özel gereklerinden dolayı belirli dönemlerde çalışanın yirmi dört süreli çalışma esasına göre vardiyalı çalışması istenebilmektedir. Yüksek Seçim Kurulu çalışanlarının bir kısmının sadece seçimin olduğu dönemlerde vardiyalı çalışma yönteminde çalıştırılması gibi.

Örnek, “14 gümrük kapısında 298 sayılı Kanununun 94. maddesinin II/a fıkrası uyarınca seçmen kütüğüne yazılmayan, yurt dışında 6 aydan fazla ikamet eden, seçme yeterliliğine sahip vatandaşlarımız pasaportları ile yurda giriş ve çıkışlarında 28 gün süre ile 24 saat vardiyalı görev yapan sandık kurullarında oy vermişlerdir”(YSK, 2017).

Maliye Bakanlığı tarafından çıkartılan, 29478 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Taşra Teşkilatının Süreklilik Arz Eden Hizmetlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yirmi dört saat çalışma sisteminin hangi durumlarda uygulanacağı, sistemin nasıl işleyeceği, personelin görevlendirilmesi, vardiyalı olarak kimlerin çalıştırılmayacağı, izin hakkı ve fazla çalışma ücretleri konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Yönetmeliğe göre vergi kaybının ve kaçağının engellenmesi ve tahsilatın gecikmemesi için hafta sonları ve resmi tatillerde yapılacak işlemlerde yirmi dört

saat esaslı çalışma sistemi benimsenmiştir (md. 1). Bu çalışma sistemi sabah 8:00 ile akşam 20:00 ve akşam 20:00 ile sabah 08:00 saatleri arasında vardiya biçimine göre çalışmayı esas almaktadır (md. 5).

Yönetmelik ikili bir vardiya sistemini benimsemektedir. Yönetmelik'te yer alan 5. maddenin 2. fıkrasında, birim amirine gerektiğinde bu saatleri değiştirme ve normal çalışmanın üstünde fazla çalışma saatlerini belirleme yetkisi verilmiştir. Bu madde, vardiyalı sistemin kullanılması durumunda ihtiyaç doğrultusunda esnek çalışma yöntemlerinin (çalışma süresi esnekliği ve fazla çalışma) birim amirinin yetkisi altında uygulanabileceğini göstermektedir. Bununla birlikte personelin bir haftada beş günden fazla çalıştırılmayacağı da hüküm altına alınmıştır (md. 5).

Yönetmelik'te kadın memurların hamilelik dönemlerinde (hamileliğin yirmi dördüncü haftasından, doğumdan sonraki iki yıla kadar) ve engelli memurların istekleri haricinde gece vardiyasında çalıştırılmayacağı belirtilmiştir (md. 7). Fazla çalışma yapan memura, çalıştığı her sekiz saat için bir gün izin verileceği ya da fazla çalışma ücreti verilebileceği (izin alan memur fazla çalışma ücreti alamaz) ifade edilmiştir (md. 8 ve 9).

Yönetmelikteki diğer maddeler incelendiğinde, bu mevzuat birim amirine çalışma saatlerinin belirlenmesi açısından, gerektiğinde esneklik imkânı tanımaktadır. Bir nevi bu sistemin düzgün bir şekilde işleyebilmesi, birim amirlerinin inisiyatif ve kontrolüne bırakılmıştır. Çünkü fazla çalışma saatlerinden izin veya ücret anlamında yararlanmak isteyen memurun sistemi suistimal etme durumu bulunmaktadır.

Vardiyalı çalışma sisteminin Türk kamu yönetiminde daha çok, emniyet görevlileri, hastane çalışanları, itfaiye erleri, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları çalışanları gibi hizmetin sürekliliğinin gerektiği kamu kurumlarında çalışan personele uygulandığı görülmektedir.

2.4.2.2. Sıkıştırılmış Çalışma

Yoğunlaştırılmış çalışma haftası olarak da adlandırılan bu çalışma biçimi, ILO'nun tanımına göre normal çalışma günlerinden daha kısa bir süre için planlanan çalışma günleri ve gün içerisinde daha yoğun çalışma saatlerini içerir. Klasik belirlenen

çalışma gününün altında yani beş veya altı gün yerine, üç veya dört gün şeklinde yapılan çalışmayı (daha çok beş günün altında) ifade eder. Örneğin standart olarak belirlediği haftalık çalışma planında beş gün, günde sekiz saat toplamda kırk saat çalışmayı öngören bir iş yeri, bunun yerine haftalık toplam çalışma saati aynı kalmak şartıyla (yani yine kırk saat), çalışılan gün sayısında azaltma yapabilir. Haftada kırk saat çalışmanın esas olduğu bir işyerinde, dört gün ve gün başına on saat (Ronen ve Primps, 1981: 61) veya üç günde on iki saatten otuz altı saat ve kalan dört saatin bir diğer günde çalışarak tamamlanması örnek olarak verilebilir.

Özetle çalışma haftasındaki gün sayısının kısılmasına karşın, gün içerisindeki çalışma saatinin artmasıyla çalışma süresi açısından dengenin sağlanmasıdır. Bu çalışma biçiminde kişinin bir günde çalışabileceği maksimum saat sayısının geçilmemesi önemlidir. Bu hem kişinin sağlığı hem de iş verimliliği açısından önemlidir. Bu çalışma biçiminden istenilen verimin elde edilebilmesi için kişinin günlük çalışabilme kapasitesi büyük önem arz etmektedir.

Sıkıştırılmış çalışma haftası şeklinde çalışma, personel için kendisine boş zaman ayırma açısından personeli motive edebilecek bir çalışma biçimidir. Aynı zamanda çalışanın kurumda bulunmaması işyerinin de maliyetlerinde azalma (elektrik, ısınma, yemek vb.) sağlayacaktır. Fakat bunların karşısında bir takım dezavantajları da bulunmaktadır. Örneğin kişinin gün içerisinde fazla çalışması veriminin düşmesine, sağlığının olumsuz etkilenmesine, gece iş yerinden geç çıkması çeşitli ailevi ve güvenlik problemlerinin yaşanmasına ve strese neden olabilecektir.

Dezavantajları dışarıda tutarsak sıkıştırılmış çalışma, Türk kamu yönetiminde birçok kuruluşun uygulayabileceği bir çalışma biçimidir. Bu çalışma biçiminin etkin kullanılabilmesi için öncelikle bir çerçeve oluşturacak kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır. Daha sonra DPB'nin kurumları tek tek analiz ederek sisteme uygun olan kamu kurumlarının iş analizi ve iş tasarımı yapmasını istemelidir. Ayrıca kamu kurumları, personelinin (yaş, cinsiyet, engel durumu vb.), çevrenin (iklim ve mevsim şartları vb.) ve bölgenin güvenlik şartlarını da dikkate alarak bir değerlendirme yapmalıdır.

657 sayılı DMK'nun 178. Maddesinde belirtilen, kamu kurumlarının personele ücret vermeden fazla çalıştırma yapabileceği ve fazla çalıştırma yapılan her sekiz saat için bir gün izin verileceği (ifadede net olarak izin verilir denilerek amire takdir hakkı verilmemiştir) hükmü sıkıştırılmış çalışma uygulamasına ilk bakışta bir dayanak oluşturuyor izlenimi vermektedir. Fakat Kanunda yer alan maddenin devamında “bu iznin en fazla on günlük kısmı yıllık izinle birleştirilerek kullanılabilir” denilerek sıkılaştırılmış çalışmanın bir çalışma biçimi olarak değerlendirilebilmesini engellemiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda, çoğunlukla ortaöğretimde görev yapan branş dersi öğretmenlerinin haftanın belirli günlerine derslerini toplayıp diğer günlerini boşaltmaları da sıkıştırılmış çalışma haftasının kamu kurumlarında enformel uygulanmasına örnek olarak verilebilir.

2.4.2.3. Kayan İş Süresi

İlk esnek çalışma biçimlerinden birisi olarak ifade edilen ve Almanya'da 1960'larda ortaya çıkan kayan iş süresi (Astarlı, 2008: 396), işin başlangıç ve bitiş zamanının çalışanın kendi isteği doğrultusunda ayarlamasına imkân veren çalışma türünü içermektedir. Bu çalışma biçiminde çalışan, blok süre olarak belirli bir zaman aralığı içerisinde günlük çalışma limitini aşmadan işin başlama ve bitiş saatlerini kendisi ayarlayabilmektedir (Eyrenci, 1994: 161).

Kayan iş süresi şeklinde çalışma, Türkiye'de özellikle (sabah 8 - akşam 5, sabah 8:30 - akşam:5:30) şeklinde düzenli mesai yapan memurlar için uygun bir çalışma biçimi olarak değerlendirilebilir. Bu şekilde çalışan personele günlük sekiz saatlik çalışma süresini tamamlamak kaydıyla üç seçenek sunulabilir.

Bunlardan birincisi sabah 7 - akşam 4 seçeneği veya sabah 7:30 - akşam 4:30 seçeneği. Sabah erken seçeneği olarak isimlendirdiğimiz bu seçenek, özellikle erken kalkmayı seven ve erken kalktığında kendini daha verimli hisseden veya özel hayatıyla ilgili bir durumdan dolayı erken işe gitmesinin daha faydalı olacağını düşünen (örneğin, sabah çocuğunu erken okula götürmek durumunda olan çalışan) memurlar için avantaj sağlayacaktır.

İkincisi mevcutta uygulanan çalışma saat aralığı sabah 8 veya 8:30 akşam da 5 veya 5:30. Bu saat aralığında çalışma standart olarak Türkiye’de uzun yıllardır memurlara uygulanmaktadır Ayrıca illerde valiler mevsimsel dönemlere (yaz saati, kış saati) göre çalışma sürelerinde değişiklik yapabilmektedir.

Üçüncüsü de geç zaman seçeneği olarak sabah 9 akşam 6 veya sabah 9:30 akşam 6:30 seçenekleridir. Bu seçenek, sabah çok erken saatlerde kalkmayı sevmeyen veya özel durumuna göre (engellilik, ailevi durum vs.) personelin değerlendirebileceği bir fırsat olarak sunulabilir.

697 sayılı Günün Yirmi Dört Saatte Taksimine Dair Kanun’un 2. Maddesinde yer alan maddeye istinaden Bakanlar Kurulu 7 Eylül 2016 tarihinde, yaz aylarında saatlerin ileri ve kış aylarında geri alınmasını kaldırdı. Yaz saatinin bütün yıl boyunca uygulanmasına karar verildi. Fakat bu durum, özellikle büyükşehirlerde yaşayan çalışanlar için çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır. Kış aylarında havanın geç aydınlanmasından dolayı işe erken giden çalışanlar işe gidişleri boyunca karanlığa maruz kalmakta ve çeşitli güvenlik problemleri oluşabilmektedir. Bu durumdan özellikle de engelli çalışan ve kadın çalışanlar etkilenmektedir. Bu soruna çözüm olarak kayan iş süresi biçimi sunulabilir.

Kayan iş süresi şeklinde çalışmanın kamu personel sistemine sağlayacağı bir diğer avantaj da, birçok kamu yöneticisinin personelle ilgili sıklıkla şikâyet ettiği konulardan olan mazeret izni açısından olacaktır. Kayan iş süresi memurların mazeret izin isteğini önemli ölçüde azaltacaktır.

Kayan iş süreleriyle ilgili literatür iki tip kayan iş süresi ortaya koymaktadır (Günay, 2004: 9). Bunlar “basit kayan iş süresi” ve “nitelikli (vasıflı) iş kayan süresi”dir.

Basit Kayan İş Süresi: Basit kayan iş sözleşmesinde çalışanın günlük ne kadar süre çalışacağı işveren tarafından önceden belirlenmek durumundadır. Bu çalışma biçiminde çalışan günlük çalışması gereken süreyi mutlaka tamamlamak zorundadır. Yani, eğer günlük sekiz saat çalışması gerekiyorsa bu sekiz saati doldurması gerekir. Fakat çalışan blok süre dışındaki esnek sürede (örneğin sabah 7-9 arası ve akşam 4-6 arası gibi) işin başlangıç ve bitiş saatlerini ayarlama konusunda serbesttir. Kısaca

günlük çalışma koşulunu yerine getirmek kaydıyla çalışan, istediği saatte işe başlayabilir, istediği saatte de bitirebilir. Bunun yanı sıra ara dinlenme sürelerini belirleme konusunda da çalışanın isteği önemlidir (Pinhas, 2007: 59).

Nitelikli Kayan İş Süresi: Vasıflı kayan iş süresi olarak da ifade edilen bu çalışma biçiminde çalışan, günlük çalışacağı sürenin ne kadar olacağını da kendisi belirleyebilmektedir. Çalışan blok çalışma süresi içerisinde çalışmak koşuluyla, kısa veya uzun çalıştığı günlerin telafisini daha çok veya daha az çalışarak ilgili hafta, ay veya farklı bir zaman içerisinde denkleştirmek durumundadır (Pinhas, 2007: 60). Örneğin günlük sekiz saat çalışma olan bir işyerinde blok zaman olarak işyeri tarafından saat 10:00 - 15:00 arası belirlendiyse ve çalışanın o gün özel işlerinden dolayı kısa çalışması gerekiyorsa, geri kalan süreyi (3 saati) başka bir gün daha fazla çalışarak telafi edebilir.

Yine bunun karşısında çalışan kendisini verimli hissettiği veya işinin olmadığı dönemlerde blok saatin hem öncesinden hem de sonrasında fazla çalışma yaparak (örneğin, 07:00-18:00 saatleri arasında on bir saat çalışıp) kendisine işinin olabileceği daha sonraki dönemler için boş zamanlar yaratabilir. Fakat bu çalışma tipinde denkleştirme sürelerinin mümkün olduğunca kısa zamanda yapılması daha doğru olacaktır. Diğer türlü, sadece blok saatleri çalışan kişi işyerine çok fazla çalışma saati borçlanabilir ve bunu telafi etmekte zorlanabilir.

Kayan iş sürelerinin iki şeklinde de çalışanların işe geliş, işten çıkış zamanlarını gösteren çizelgelerinin çok dikkatli şekilde tutulması sistemin düzgün işleyişi açısından hayati önem taşımaktadır.

Türk kamu personel sistemi açısından ele aldığımızda mevcut kamu personel sistemi ve kamu yönetiminin yapısı için basit kayan iş süresi şeklinde çalışma daha uygun görünmektedir. Çünkü nitelikli kayan iş süresi şeklinde çalışma, mevcut personel sisteminde suistimal edilmeye daha yatkın görünmektedir.

2.4.2.4. Telafi Edici Çalışma

Telafi edici çalışma, zorunlu veya herhangi bir sebepten dolayı çalışılmayan ya da olması gerekenden az çalışılan bir sürenin, uygun bir ileri zaman diliminde daha

fazla çalışılarak telafi edilmesine denir. Telafi edici çalışmada fazla çalışılan süre için personel ek ücret talep edememektedir (Günay, 2004: 13). Çünkü telafi edici çalışma fazla çalışma olarak değerlendirilmemektedir. Burada amaç daha önce çalışılmayan süreyi sonradan ekstra çalışma yaparak karşılamaktır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 64. Maddesinde telafi çalışması yan başlığıyla yapılan tanım şu şekildedir:

“Zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde, işveren iki ay içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Bu çalışmalar fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sayılmaz.”

Bu tanımdan, telafi çalışmasının hem zorunlu durumlarda hem de çalışanın kendi talebi doğrultusunda yapılabileceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte İş Kanunu telafi çalışmasının iki ay içerisinde tamamlanmasını şart koşarak çalışmanın suistimal edilmesini ve ne zaman telafi edileceğine ilişkin belirsizliği önlemek istemektedir. Maddenin alt paragrafında, telafi çalışmasının tatil günlerinde yapılamayacağını ve kişinin bir günde çalışabileceği en fazla saati geçmemek şartıyla üç saatten fazla telafi çalışması yapamayacağını hükme bağlamıştır. Yani kişi her hâlükârda günde on bir saatten fazla çalıştırılmaz. Madde, hem işverenin telafi çalışmasını cumartesi ve pazar gibi tatil günlerine sıkıştırmasını, hem de çalışanın işveren tarafından işçiye günlük iş kapasitesinin üzerinde çalıştırma yaptırma durumunu engelleyerek işçiyi korumak istemiştir. Diğer taraftan öğretim elemanları da, görevlendirilmeleri halinde ders telafisi yapabilmektedir.

Telafi edici çalışma sisteminin kamu kurumlarında, proje tipi çalışmalarda ya da belirli bir sürede bitirilmesi gereken fakat bu sürenin çok kısa olmadığı faaliyet alanlarında uygulanması daha faydalı olacaktır. Ayrıca, bayram veya resmi tatillerde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışıldığı süreler ile memurun kendi isteğiyle izine ayrıldığı dönemler için telafi edici çalışma sisteminin

uygulanması, kamu kurumlarının etkinliği ve verimliliği açısından katkı sağlayacaktır.

2.4.2.5. Emekliliğe Yumuşak Geçiş

Emekliliğe yumuşak geçiş, çalışanın birden emeklilik Őokuna girmesini engellemek için kademeli olarak çalışma sũresinin azaltılmasıyla aşama aşama emekliliğe hazırlanmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte, çalışanın yaşlanmasına bağlı olarak dũřen verimine uygun Şekilde alışma sũrelerinin azaltılması amaçlanmaktadır.

Gelişmiş ũlkelerin yaşlı iřgũcũnũn çalışma potansiyelinden faydalandığı Özellikle son dũnemlerde ABD ũniversitelerinde bu sistemin yaygınlaştığı gũrũlmektedir (Özgener, 2005: 63).

Tũrkiye’de mevcut hukuki mevzuat incelendiğinde emekliliğe yumuşak geçiş uygulamasına yũnelik bir dũzenleme bulunmadığı gũrũlmektedir. Tũrkiye’de genç nũfusun fazla olması ve işsizlik oranının yũksek olması buna çok fazla imkân tanımamaktadır. Bazı Özel uzmanlık, tecrũbe isteyen ve personel konusunda sıkıntı çekilen alanlarda bu sistem değerlendirilebilir. Örneğin son yıllarda Őđretim ũyesi açığı ihtiyaını gidermek için yaşlı nũfustan yararlanma yolunun tercih edildiği gũrũlmektedir. Bu kapsamda 17 Ağustos 2016 tarihli, 671 sayılı KHK ile 2020 yılına kadar 2006 sonrası kurulan ũniversitelerde, Őđretim ũyelerinin emeklilik yaşı 75’e çıkartılmıştır.

Tũrkiye’de emeklilik yaşı kademeli olarak 65 yaşına yũkseltilmiřtir. Gũnũmũz Şartlarında 65 yaş emeklilik için oldukça geçtir. Fakat sağlık koşullarında iyileşme ve ortalama yaşam sũresinin artmasından dolayı ilerleyen yıllarda bu yaşlarda çalışmanın normal karşılanacağı tahmin edilmektedir. Ancak Özel sektũr, ortalama yaşam sũresi ne kadar ilerlese ilerlesin zorunlu olmadıkça, yaşlı nũfusla çalışmayı tercih etmeyecektir. Son dũnemlerde gittikçe artan Şekilde birçok kişinin “vitrin personeli” (satış-pazarlama, gişe-stant personeli vb.) Şeklinde istihdam edildiğini gũz Őnũnde bulundurursak yaşlı nũfusun bu alanlarda çalışma ihtimali oldukça zayıftır. Gũnũmũzde dahi, 40 yaş ũzeri personel için, Örneğin bankalarda yũkselemeyen

personeler ilk etapta geri hizmetlerde görev verildiği ve yaşını doldurduğunda da çalışan üzerinde emeklilik baskısı yapıldığı bilinen bir gerçektir.

2.5. Dünyada Kamu Yönetiminde Esnek Çalışma Uygulamaları

1970'lerden sonra uygulanan sosyal devlet uygulamalarının yerini yeni liberal ekonomik politikalara bırakması ve küreselleşme, çalışma hayatını da tüm dünyada değiştirmiştir. Hatta küreselleşmeyle birlikte ülkeler arasında ki artan rekabet, bazı nitelikli kamu çalışanlarının daha iyi ücret teklifinde bulunan diğer ülkelere gitmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan çalışma hayatında tüm dünyada değişen koşullar normal, standart ya da tipik diye ifade edilen çalışma şekillerinin yerini, atipik, standart dışı ve esnek çalışma diye adlandırabilecek çalışma şekillerine bırakmasına neden olmuştur. Bu değişim de dünya lideri konumundaki ülke Amerika Birleşik Devletleri olmuştur.

Taylor'un bilimsel yönetim ilkelerine göre şekillenen ABD kamu personel rejiminin, 1995 sonrası dönemde, özel sektör uygulamalarının temel alınarak şekillenmesi gerektiği görüşü ağır basmış ve beraberinde esnek istihdamın ABD'nde yaygınlaşmasına neden olmuştur. Federal yönetim sistemine sahip olan ABD'de her eyalet ve yerel yönetim, federal kurallara aykırı olmamak koşuluyla kendi kuralını kendisi koyabilmektedir (Albayrak, 2016: 43-56). Bu durum beraberinde eyaletler arasında farklı çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

ABD'de eyalet ve yerel yönetim düzeyinde kamu personel yönetiminde esnek istihdam modeli daha çok güney eyaletlerinde (Güney eyaletlerinde Cumhuriyetçilerin hâkim olduğunu ve kamu hizmetlerinde özel sektör mantığını savunduklarını varsayarsak bir çelişki bulunmamaktadır) hayata geçirilmiştir (Albayrak, 2016: 59,64). ABD'de yeni kamu personel sistemindeki eğilim, Avrupa ülkelerindeki statücü güvenceli çalışma biçiminin aksine esnek ve güvencesiz istihdamın sağlanması yönünde kendini göstermektedir (Albayrak, 2016: 62).

Diğer taraftan özellikle 1980 sonrası süreçte yaşanan küresel gelişmeler ve kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm ABD dışında diğer ülkelerin de kamu personel rejimlerini tekrar gözden geçirmesine neden olmuştur. OECD kamu

yönetimi servisi tarafından seçilmiş üye ülkelerde yapılan araştırmada kamu kurumlarının rekabet gücünü artırmak için belirlediği stratejiler aşağıda yer almaktadır (OECD, 2017: 6-7):

Avustralya:

- Esnek ücret sistemi
- Geliştirilmiş Performans ve İnsan Kaynakları Yönetimi
- Personelin eğitim ve geliştirilmesine yönelik daha dikkatli adımlar
- Yasal değerler ve davranış kurallarını içeren reformların uygulanması

Avusturya:

- Özel sektöre göre ayarlanmış performansa dayalı ücret sistemi
- Esnek çalışma süresi
- Personeli en iyi şekilde geliştirmek

Belçika:

- Yeni ödeme sistemleri
- Üç boyutlu küresel reform programı
- Yapısal değişim
- Örgüt geliştirme
- İnsan Kaynakları Yönetimi politikaları

Kanada:

- Yeni ödeme sistemleri, üst düzey yönetici ödemelerinde artış
- Personel yönetim sistemlerinin geliştirilmesi

Danimarka:

- Motivasyon faktörleri araştırması
- Yetkinlik gelişimi

Finlandiya:

- Kamu yönetimi için yeni personel stratejisi
- Rekabet edebilirlik, izleme ve değerlendirme
- Yeni ücret sistemlerinin benimsenmesi

Almanya:

- Maaş dışında çalışanlar için teşvik sağlanması
- Esnek ücret sisteminin oluşturulması

Macaristan:

- Kariyer programı
- Yeni ödeme sistemleri ve performansa dayalı ücretlendirme

İzlanda:

- Yeni ödeme sistemleri (esneklik, yerinden yönetim ve daha az otomasyon)

Japonya:

- Personel değişimi
- Verimli işletme yönetim teknikleri

Yeni Zelanda:

- Kamu hizmetlerinin imajının iyileştirilmesi
- Kamu hizmetlerini seçilecek taşeron firmalara yaptırmak
- Elektronik istihdamın artırılması

Norveç:

- İyileştirilmiş imaj
- Ücret dışında, esneklik, uzaktan çalışma ve farklı görevler, yeterlilik konularına önem verilmesi
- Kıdeme dayalı program
- Çalışma hayatının uzatılmasının yollarını araştırmak

Polonya:

- Yeni, açık işe alım sistemi: boş pozisyonların ilanı ve açık rekabet
- Kamu çalışanlarının çekiciliğini arttırmak
- Hizmet yılına dayalı ikramiye ve başarıya göre ödüllendirme
- Kalite ve profesyonellik
- Daha kısa çalışma saatleri
- Davranış kuralları

Portekiz:

- Personel bulmak için bir havuz ile merkezi kurum oluşturulması ve seçim yönteminin iyileştirilmesi
- Mevcut insan kaynağını eğitim vb. yöntemlerle en iyi duruma getirme.
- Ödül mekanizmasını teşvik ederek, ücret ve kariyer sistemini daha etkin bir hale getirmek

İspanya:

- Eğitim (etki değerlendirilmesi)
- Yeni teknolojiler, insan kaynakları yönetimi, bilgi ve iletişim, idari prosedür

İsviçre:

- Yeni ödeme sistemleri (performansa dayalı)
- Kamu ve özel sektör arasındaki personel hareketliliği
- Kıdem programı
- Sürekli öğrenme

OECD'nin seçilmiş ülkelerde kamu personel rejimine ilişkin belirlediği stratejiler, "esnek" bir kamu personel rejimi ortaya çıkarmaktadır. Hemen hemen bütün ülkelerde esnek çalışmanın bir türünün doğrudan ya da dolaylı şekilde bir strateji olarak belirlendiği görülmektedir. Fakat ülkeler ayrı ayrı analize tabi tutulduğundan dolayı farklı stratejilerin ortaya çıktığı gözlenmiştir. Belirlenen stratejiler incelendiğinde ülkeler için en çok ücret esnekliği vurgusu yapılmıştır. Ayrıca, belirlenen stratejiler kamu personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi odaklı bir nitelik arz etmektedir.

Diğer ülkelerde kamu kurumlarında esnek çalışmanın uygulanması konusunda literatür taraması yapıldığında çalışanların esnek çalışmaya ilişkin tutumlarını ölçen çeşitli araştırmalara da rastlanmıştır. Örneğin, İngiltere'de The Guardian Professional (The Guardian, 2016) tarafından yapılan çoğunluğu yerel yönetim, sosyal bakım hizmetleri gibi sektörlerde en az beş yıldır çalışan 2.500 kamu çalışanı üzerinde, kamu sektöründe esnek çalışma üzerine bir anket çalışması yapılmıştır. Yapılan anket sonuçlarına göre: çalışanların yarısından fazlası, gelecek yıllarda esnek çalışma uygulamalarının gelişeceğini, daha az kamu binasına ihtiyaç duyulacağını, iş paylaşımının ve göçebe çalışanların artacağını düşünmektedirler. Bununla birlikte çalışanların çoğunluğu esnek çalışmayı desteklemekte, memnuniyet ve verimliliklerinin artacağını düşünmektedirler. İngiltere'de kamuda esnek çalışma türlerinin çoğunu yarı zamanlı çalışma, çekirdek saatler dâhilinde esnek çalışma, iş paylaşımı ve evden çalışma oluşturmaktadır. Ankete katılanların çoğunluğu bu çalışma türlerinin iş yaşam dengesi açısından faydalı olduğunu düşünmektedir.

Mobil bir işte çalışan kişiyle yapılan mülakatta, çalışan esnek çalışmayı şu şekilde özetliyor: “Daha az maliyet, daha kolay bilgi edinme ve daha az stres”. Fakat katılımcıların vatandaşa daha iyi hizmet sunma ve esnek çalışmanın devamsızlığa neden olup olmayacağı konuları açısından esnek çalışmaya karşı kararsız tutum sergilemekte oldukları gözlenmiştir.

Dünyada kamu personel sisteminde esnek çalışmaya ilişkin uygulamalar henüz gelişme aşamasındadır. ABD ve İngiltere'nin her ne kadar önemli bir yol kat ettiği gözlense de, sistemin tam olarak oturmadığı ve işleyişin sınırları ile iş güvencesi açısından yeni tartışmalar yaşandığı görülmektedir. Ayrıca kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin uygulanması aşamasında ülkelerin, sosyal, ekonomik ve siyasi yaklaşımları önemli bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte özel sektör esnek çalışmayı daha geniş kapsamda ele almakta ve çok uluslu şirketler sayesinde de tüm dünya ülkelerinin çalışma hayatlarını etkilemektedir. Bunun neticesinde ülkelerin kamu personel sistemleri de özel sektör uygulamalarından etkilenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ESNEK ÇALIŞMA VE TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ESNEK ÇALIŞMA BİÇİMLERİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Günümüzde Türkiye’de dahil olmak üzere birçok ülkede özel sektör ve son zamanlarda da kamu yönetiminde esnek çalışmaya ilişkin birçok sistem uygulanmakta ve yasal düzenlemeler yapılmaktadır (Doğan, Bozkurt ve Demir, 2015: 377). Bu yasal düzenlemeler işverenin yanında çalışana da çeşitli avantajlar (örnek olarak İngiltere’de 2002 yılında çıkarılan Çalışma Yasası’na göre, çalışanlar altı yaşından küçük ya da engelli çocuklarına daha fazla zaman ayırmak için esnek çalışma isteme hakkına sahiptir) sağlamaktadır.

1980 yılları sonrasında, kamu personel sistemini yönlendiren temel öge olan esneklik, iki noktadan şekillenmektedir. Bunlardan birincisi, memurluk statüsünün nicel anlamda zayıflamasıyla sözleşmeye dayalı istihdam türlerinin ön plana çıkması ve taşeronlaşma, ikincisi ise memurların çalışma hayatında iç süreçler açısından esnekleşme ve yer-zaman açısından esnek çalışmadır (Aslan, 2014: 27). Yer ve zaman açısından esnek çalışma, Türk kamu personel sisteminde henüz tam olarak uygulanamasa da, uygulanabilmesi için ilk adımların (aile hekimlerinin esnek zamanlı çalışabilmesi ve doğum sonrası yarım zamanlı çalışma gibi) atıldığı görülmektedir.

Kamu personel yönetiminin, esnek çalışmaya doğru deviniminin hem memurların iç süreçlerinde hem de personel istihdamında artarak, geliştirilerek ve değişerek devam edeceği, Türkiye’de personel rejiminin esaslarının belirlenmesinde merkezi otorite olan DPB’nın yaptığı çalışmalardan da anlaşılmaktadır. Örneğin, DPB resmi internet sitesinde yer alan bir haberde esnek çalışma komisyonunun, İngiltere’de uygulanan esnek çalışma modellerini yerinde incelemek ve görüşmeler yapmak amacıyla İngiltere’ye gittiği bilgisine yer verilmiştir (DPB, 2016b).

Türk kamu personel yönetimi ayrıca son dönemlerde, 4857 sayılı İş Kanunu’nda esnek çalışmanın yaygınlaşmasına olanak tanıyan yasal düzenlemelerden etkilenmektedir. Türkiye’de çalışma hayatına esnek çalışma yasal olarak ilk İş

Kanunu'yla girmiştir. İşçi ve memurların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altında yer alması ile işçi ve memur ayrımının kalkması gerektiğine ilişkin zaman zaman ortaya çıkan siyasi söylemler, çalışma hayatına ilişkin düzenleme yapılacağı zaman iki kesimin birlikte değerlendirilmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Örnek olarak, işçi ve memurların doğum sonrası esnek çalışma şartlarının benzer şekilde düzenlenmesi verilebilir. İlk olarak işçiler için yapılan düzenleme, daha sonra memurlar için de yapılmıştır.

Diğer taraftan çalışanlar kitle iletişim araçlarının gelişmesi ve sosyal medya sayesinde çalışma hayatında kendilerini ilgilendiren düzenlemelere ilişkin daha kısa sürede bilgi sahibi olabilmekte, ayrıca diğer çalışanlara yönelik yapılan düzenlemeleri de takip etmektedir. Bu durumda da siyasi iktidar, sadece bir kesimin çalışma ve sosyal haklarına ilişkin düzenleme yaptığı zaman karşı kesimin anlık tepkisine maruz kalmaktadır.

3.1. Yeni Kamu Personel Yönetimi ve Esneklik

Yirminci Yüzyılın ortalarında itibaren liberalizmin etkilerini iyice hissedilen kamu yönetimi zamanla kapsamlı bir şekilde değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modeli 1970'li yıllarda refah devleti anlayışındaki ekonomik politikaların krize girmesinden oldukça etkilenmiştir. Bunun sonucunda ekonomiyi kriz durumundan kurtarmak için en uygun yönetim tekniklerinin geliştirilmesi gibi bir takım çabalar içerisine girildiği görülmektedir. Bu dönemde ki tartışmalar geçmiş dönemdekilerden biraz daha farklı bir seyir izlemiş ve kamu yönetimi küçültülse bile hangi durumlarda kamu sektörünün daha etkin bir şekilde yönetileceği ve küçülmüş kamu yönetiminde kaynakların nasıl daha verimli yönetileceği üzerinde durulmuştur (Özer, 2012: 201). Nihayetinde devlet küçülse de, devletin koordinatör olarak yönlendirme noktasında çok önemli bir işlevi daima bulunacaktır.

Bu dönem dâhilinde mevcut geleneksel kamu yönetimi modeli, siyasal denetiminin yetersiz kaldığı, bürokrasinin tüm dünyada verimliliği sağlayamadığı, demokratik olmayan ve sosyal açıdan sorunlara yol açan taraflarının olduğu, demokrasiyle bağdaşmayan sosyal sorunlar ortaya çıkaran yönleriyle birlikte rekabetçi ortamın

ihtiyaçlarını karşılayamadığı gibi çeşitli eleştirilerin odak noktası haline gelmiştir. Bu eleştirileri getirenler geleneksel kamu yönetimine karşıt olarak neobürokratik modeli ortaya çıkarmışlardır (Özer, 2012: 47; Owen, 1998: 39, 40). Neobürokratik modelin savunucuları, bürokrasiyi olumsuz anlamda ele almışlar ve formel bürokrasinin bir takım avantajları olmasına rağmen, katı resmi yapıdan dolayı yöneticilerin risk almada isteksiz olmaları, etkin ve verimli bir şekilde çalışmamalarından dolayı kaynakları israf ettikleri noktalarında eleştiri de bulunmuşlardır (Özer, 2012: 37).

1980'lerden itibaren ise kamu yönetiminin daha doğrusu Weber bürokrasisinin katı, sert yapısı esnek ve piyasa tabanlı yeni kamu yönetimine doğru değişen bir ivme kazanmış ve bu süreç içerisinde geleneksel fonksiyonlar gelişen ve değişen sosyal ihtiyaçları karşılama noktasında yetersiz kalmıştır (Aykaç, 1995: 10). Bu durum beraberinde kamu yönetimi kavramının ismini de değiştirerek yerini “yeni kamu yönetimi”ne bırakması tartışmalarını getirmiştir. Günümüzde kamu yönetimi kavramı daha çok “geleneksel kamu yönetimi”ni ifade etmek için kullanılmaktadır. Bununla birlikte Türk kamu yönetimi içerisinde yeni kamu yönetiminin bir takım unsurlarını barındırır da, tam olarak geleneksel kamu yönetiminin özelliklerinden bir kopuş olduğunu söylemek güç olacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi Hood'a (1991: 4-5) göre yedi temel bileşenden oluşmaktadır: yönetim serbestisi, standartların belirlenmesiyle performans ölçümü yapılması, süreçlerden çok çıktılara önem verilmesi, yönetilebilir büyüklükte örgütler, kamu sektöründe rekabete geçiş, daha az kaynak kullanımı ve disiplin vurgusu, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması. Esnek çalışma, özellikle yönetim serbestisi, çıktı odaklılık, daha az kaynak kullanımı ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması unsurlarından etkilenmektedir. Yönetim serbestisi esnek çalışmanın efektif kullanımı için önem arz etmektedir. Diğer taraftan esnek çalışma daha çok çıktı odaklıdır. Örneğin büroda çalışma yerine eve iş verilmesi durumunda, çalışandan doğrudan sonuç istenecektir. Esnek çalışma daha az kaynak kullanımı konusunda da, sıklıkla başvurulan yöntemler arasındadır. Kısmi zamanlı personel çalıştırma işyerinin kaynaklarını kullanırken daha tutumlu olmasına katkı sağlayacaktır. Son olarak da esnek çalışma özel sektörün yaygın olarak kullandığı çalışma biçimlerinden birisidir. Bu nedenlerle esnek çalışma yeni

kamu yönetiminin son dönemlerde uygulanan/uygulanmaya çalışılan araçlarından biri olarak değerlendirilebilir.

3.2. Türk Kamu Personel Yönetimi Çerçevesinde Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarında Esnek Çalışmaya İlişkin Bulgular

Kalkınma planları ve hükümet programları, bu çalışmanın ana hatlarını oluşturan Türk kamu personel yönetimi ve esnek çalışma konularında tarihsel ve siyasi açıdan somut bir kaynak niteliğindedir. Bu sebeple Türkiye’de hazırlanan kalkınma planları ve hükümet programlarının irdelenmesi gereksinimi duyulmuştur. Kalkınma planları ve hükümet programları, personel rejimi, çalışma ilişkileri ve esnek çalışma boyutlarıyla irdelenmiştir.

3.2.1. Kalkınma Planlarında Personel Rejimi, Çalışma İlişkileri ve Esnek Çalışma

Kalkınma Planları, ülkelerin siyasi, sosyolojik, iktisadi ve kültürel boyutlarını değerlendirme açısından ve diğer taraftan kalkınmanın küresel boyutlarını da göz önünde bulundurursak ülkenin diğer ülkelere göre rekabetteki yerinin belirlenmesi bakımından tarihi ve oldukça zengin bir bilgi kaynağı sunmaktadır.

Türkiye’de planlamanın geçmişi 1930’lu yıllarda yapılan sanayi planlarına kadar uzanmaktadır. Fakat bu dönemde daha çok 1929 ekonomik buhranının yaralarını sarmak adına devletin ekonomiye müdahale ederek sanayi anlamında kalkınmayı sağlamak için çeşitli sanayi planlarını harekete geçirmiştir. 1960’a kadar olan bu dönemde Türkiye’nin içerisinde bulunduğu siyasi konjektür, planlama hareketleri için bir teşkilat yapılanmasına gidilmemesi, çok partili dönemde de Demokrat Parti’nin planlamaya çok sıcak bakmaması gibi nedenlerden dolayı planlama açısından zayıf yıllardır.

Çok partili yaşam döneminde planlama açısından Cumhuriyet Halk Partisi ve Demokrat Partinin planlama konusunda ters düştüğü görülmektedir. Menderes Hükümeti, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından plansız programsız hareket ettiği gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmaktaydı. Bununla birlikte çeşitli iç ve dış baskılar hükümeti, isteksiz de olsa planlama noktasında ilk adımları atmasına zorlamıştır

fakat çeşitli çalışmalar olsa da hükümetin buna ömrü yetmemiştir (Kansu, 2004: 27-50).

Türkiye’de kurumsal anlamda planlama hareketleri 1960 darbesinden sonra Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulmasıyla başlamıştır. Bu teşkilat 1960 yılında kabul edilen 91 sayılı “Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun”la kurulmuştur. Kanun’un kuruluş maddesinde Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Merkez Teşkilatından meydana gelen planlama teşkilatının, başbakanlığa bağlı olduğu ve başbakanın, başbakan yardımcısı aracılığıyla teşkilatın yönetimini sağlayacağı ifade edilmiştir (md. 1-3). Kanun’da teşkilatın görevleri altı maddede toplanmıştır. DPT’nin görevleri ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir: Ülkenin kalkınması için gerekli bütün kaynak ve imkânların belirlenerek hükümete yardımcı olmak, ekonomik politika açısından hükümete tavsiyede bulunma ve danışmanlık yapmak, hükümetin hedefleri doğrultusunda kısa ve uzun vadeli planların hazırlanması, planların başarılı bir şekilde uygulanması için kamu kurumlarının iyileştirilmesi noktasında tavsiyede bulunmak, planların uygulanma sürecini takip ve değerlendirme işlevlerini yapmak ve özel sektörün faaliyetlerini hazırlanan planlara göre teşvikinin sağlanması noktalarında tavsiyede bulunmaktır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) ilk personel politikası, Türk kamu yönetiminin esnek çalışma biçimlerine önemli bir örnek teşkil edeceğinden özel bir parantez açılması gerekmektedir. DPT, kuruluşunda personel kullanımı açısından ayrıcalıklı bir statüye sahip idi. DPT’nin personel politikası üç biçimde şekillenmiştir (Kansu, 2004: 65): İlk olarak DPT kadrolu çalışan memurlara kıdem ve yaşlarına bakılmaksızın yüksek düzey maaş vermiştir. Burada kamu personel sistemi açısından esneklik yaklaşımlarından ücret esnekliği uygulanmaktaydı. İkincisi, DPT’ye sözleşmeli personel çalıştırma imkânı tanınmıştı. Sözleşmeli personel çalıştırılarak esnek çalışma biçimlerinden sayısal esneklik türü de kullanılmaktaydı. Yani kısa süreli araştırma faaliyetleri için sürekli kadrolu personel istihdamı yerine, işin süresi dâhilinde sözleşmeli personel kullanımı öngörülmüştü. Personel politikasına ilişkin olarak üçüncü durum ise, diğer kamu kurumlarında çalışan personelin özlük hakları korunmak kaydıyla DPT’de sözleşmeli olarak çalışabilmesiydi. Bu çalışma biçimi de esnek çalışma türlerinden fonksiyonel esnekliğe örnek teşkil etmektedir. Bu esnek

personel politikası sayesinde alanlarında en iyi yeteneklere sahip kişiler DPT’de çalışmaya teşvik edilmekteydi.

Fakat zamanla, teşkilat içerisinde kadrolu çalışanlar ile sözleşmeli çalışanlar arasında çatışma çıkmaya başlamıştır. Kadrolu çalışanlar kendilerini teşkilatın esas çalışanı olarak sözleşmelilerden üstün görmüş ve sözleşmelilere verilen uzmanlık unvanını haksızlık olarak değerlendirmişlerdir. Keyfi alımlar zamanla artınca problemler daha da büyümüş ve planlama uzmanlığı bir kariyer olmaktan çıkmıştır (Kansu, 2004: 65-66). Günümüzde de, sözleşmeli personel ve kadrolu personelin aynı tür görev icra ettiği yerlerde benzer ikilikler devam etmektedir.

DPT kurulduktan sonra Türkiye’de (1963’ten günümüze) on adet kalkınma planı hazırlandı. Bu kalkınma planlarında döneminin iktisadi, sosyal özellikleri ve dolayısıyla da çalışmamızla bağlantısı olan genel anlamda istihdam konusu geniş boyutlarıyla ele alınmıştır. Diğer taraftan esnek çalışma uygulamaları da dünyada 1960’lardan sonra ilk olarak Almanya ve daha sonraları Fransa, İngiltere, Japonya, İsveç ve ABD’de uygulanmaya başlamıştır (Ateş ve Çöpoğlu, 2015: 102). Türkiye’de hazırlanan kalkınma planları ve dünyada esnek çalışma biçimlerinin aynı zamanda uygulanmaya başlanmasından dolayı, Türkiye’de hazırlanan kalkınma planları tek tek ele alınacak hem çalışma ilişkileri açısından hem de kamu personel yönetimi açısından tarihsel bir analiz yapılarak personel rejiminde esnek çalışmaya doğru evrilmenin aşamaları irdelenmektedir.

3.2.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kalkınma planı olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İsmet İnönü Hükümeti tarafından 1962 yılında hazırlanmıştır. 1963 ve 1967 yılları arasını kapsayan planın giriş mahiyetindeki ilk cümlesinde “.....tam çalışma esasına ve herkesin insan haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleme arzu ve azmine uygun olarak: milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır.” ifadeleri yer almaktadır. İlk kalkınma planının ilk cümlesinde çalışma hayatına ilişkin olarak yer alan “tam çalışma”, Plan dâhilinde ilk dikkate

alınan esaslardan birisidir. Ayrıca, tam çalışma ya da tam istihdam, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra tüm dünyada ve Türkiye'de refah devleti anlayışının temel unsurları arasında yer almaktadır.

Plan içerisinde, “başlıca meseleler” başlığı altında tarımda en yüksek çalışma sezonunda bile bir milyon kişinin işsiz kaldığı bilgisine yer verilmiş ve en önemli sosyal ve ekonomik meseleler arasında işsizliğin giderilmesi olduğu ifade edilmiştir. Kamu işletmeleri ve özel sektör işletmelerinin yan yana faaliyet icra etmelerine rağmen örgüt yapısı ve çalışma metotlarının birbirinden oldukça farklı olduğu, kamu işletmelerinin özel işletmelerden çok daha büyük ve işçi başına verimin kamu işletmelerinde daha yüksek olduğu, kamu işletmelerinin modern işletmecilik tekniklerini kullandığı dile getirilmiştir. Çalışma metotlarının farklı olduğu söylenmesine rağmen bu metotlar hakkında herhangi bir bilgi verilmemiştir. Fakat bu cümlelerden Plan içerisinde yeni kamu yönetiminin ayak izlerine rastlandığını söyleyebiliriz.

KİT'lerin yeniden düzenleme başlığı altında, teşebbüslerin kuruluşlarından itibaren üst yönetici ve teknik çalışanlarının eğitimlerine oldukça önem verdiği ve özellikle de işbaşı eğitim ile diğer kuruluşlarda eğitimin çalışanlara büyük katkılar sağladığından bahsedilmiştir. Çalışan ücreti açısından ise, kamu sektörü özel sektör işletmelerine nazaran daha iyi şartlar sağlamış ve konut, sosyal tesis gibi imkânlar sunmuştur. Buradan kamu sektörünün, aile işletmesi özelliklerini taşıyan özel sektör işletmelerine göre hem örgütsel anlamda hem de personel yapısı anlamında daha kurumsal olduğunu anlamaktayız. Özel sektör işletmelerinin bu dönemde küçük örgüt yapılarından dolayı çalışma biçimi açısından esnek çalışma biçimlerine yatkın olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü kurumsallığın olmadığı örgütler, özellikle de aile örgütlerinde patron ve çalışan ilişkisi daha samimi ortamda ilerlediğinden, çalışanın işe başlama saati, işin bitiş saati, ücret vb. iş koşulları tamamen kişilerin arasındaki iyi niyete göre esnek bir şekilde belirlenmektedir. Örneğin, bir terzinin yanında çalışan işçi/çırak tamamen ustasının/patronunun belirlediği çalışma şartları dâhilinde görevini yerine getirmektedir. Yani kurumsal işletmelere göre hem çalışma zamanı hem de çalışma yeri açısından oldukça esneklik sağlayabilmektedir. Küçük işletmelerde patron, bir gün önce çok yorulan çalışanına ertesi gün gelme veya

evinde yapabileceği iş ise işi evinde bitir gel diyebilmektedir. Kurumsal şirketlerde ise bu durum biraz daha zorlaşmaktadır. Fakat iş hukukunun gelişimi bu küçük işletmeleri de çalışma ilişkileri kapsamında oldukça etkilemiştir. Devlet de bu çerçevede çalışma ilişkileri açısından büyük kurumsal işletmelerle benzer bir durum içerisinde.

Planda KİT'lerin yeniden düzenlenmesinin şart olduğu ve bu teşebbüslere tıpkı işletmelerde olduğu gibi bağımsız çalışma imkânı tanınması gerektiği belirtilmiştir. Bağımsız çalışma, nihayetinde kamu işletmelerinin “esnekleşme” sine ve devamında da personelin esnekleşmesine neden olacaktır. KİT ve benzeri kurumlarda çalışan teknik personelin maaşları arasında farklı zamanlarda işe girenler ile daimi ve geçici çalışanlar arasında ciddi farklılıklar bulunduğu bahsedilmekte ve bu çözülmesi gereken bir durum olarak ifade edilmektedir. Bu durum, kamu işletmelerinde teknik personel anlamında ücret açısından esnekliğin uygulandığının bir göstergesidir. Çünkü KİT'ler özel sektörle rekabet edebilmek için diğer kamu kurumlarına nazaran daha fazla yetenekli teknik personele ihtiyaç duyacaktır. Yetenekli personeli de elinde bulundurmanın yegâne yolu yüksek ücret politikasıdır. Ücret esnekliğinin çeşitli açılardan sıkıntıları bulunmasına rağmen, kamu eğer çalışanları için bu sistemi uygulamaya koyamazsa yetkin personelini dönem dönem yaşadığı gibi özel sektöre kaptıracaktır.

Yönetici personele ilişkin tespit ise teknik personelden daha kısıtlı imkânlarla sahip olduklarına değinilerek, aynı işi yapan ve aynı seviyedeki yöneticilerin özel sektörde kamudaki emsallerine nazaran daha yüksek ücret alması neticesinde vasıflı yöneticilerin nitelikli teknik personelde olduğu gibi özel sektöre geçtiği yönündedir. Plandan anlaşılan KİT'lerde teknik personel için ücretlerde esneklik gösterilmesine karşın yönetici personel için aynı esneklik politikalarının uygulanmadığıdır.

Liman ve iskeleler başlığı altında, 1960 yılında limanlarda çalışma ilişkilerine yer verilmiştir. Limanlarda çalışanların her biri sekiz saat olmak üzere üç vardiya çalıştığı ve ikinci ve üçüncü vardiyanın veriminin düşük olduğu ifade edilmiştir. Bu ifadeden, gün içerisinde zaman açısından devamlılık arz eden işler için uygulanan ve bir esnek çalışma biçimi olan vardiyalı çalışma sisteminin de günümüzde olduğu gibi sekiz saat üzerinden uygulandığını görmekteyiz.

Plana göre sağlık personeline ilişkin en temel husus sağlık personelinin sayısının yetersiz oluşudur. Bunun yanı sıra diğer bir sorun da tedavi hekimliği kadroları tam dolu iken, koruyucu hekimlik kadrolarının yüzde kırkının boş olmasıdır. Oysaki iş değiştirme yoluyla yapılabilecek bir esnek çalışma bu problemi çözmede kullanılabilirdi.

Plan, esnek çalışmanın yapılabileceğine ilişkin ilk ibaresini 457. Sayfada personel kullanma başlığı altında dile getirmiştir. Burada “*Devlet elindeki teknik elemanların kullanılmasında dikkatli davranılacak ve her tip elemanın kendi alanında çalışması sağlanacaktır. Bununla ilgili olarak çeşitli kurumlardaki elemanların tam kapasite ile kullanılması için gerekli esnekliği sağlayacak bir personel dizeni kurulacaktır. Bu arada ordudaki elemanlardan mümkün olan hallerde yararlanma yolları araştırılacaktır.*” diyerek personelin gerektiğinde esnek olarak kullanılabilmesinin önünün açılması istenmiştir.

Planda bölgelerin kalkınması için, geri kalmış bölgelere gerekli ve yeterli sayıda memur gönderilmesi gerektiğini ve bu bölgelerde istihdam edilecek memurlar için ayrı avantajlar tanıyacak bir personel politikasının uygulanacağından bahsedilmiştir. Bu ifadede personel rejimi açısından esnekliğe ilişkin Plan içerisinde yer alan önemli bulgulardan birisidir.

Sonuç olarak Birinci Kalkınma Planında, kamu personel yönetimine ilişkin ayrı bir başlık açılarak konu ele alınmamış; fakat bazı başlıklar altında kısaca “insangücü, istihdam”, “personel durumu” veya “alışma ilişkileri” ne ilişkin maddelerde zaman zaman memurlara da yer verilmiştir. Planda personel, işçi, memur vb ayrımlara çok gitmeden genel olarak, yani hem özel sektörü hem de kamu sektörünü kapsayacak şekilde (ücretli çalışanların hepsi) ele alındığı görölmektedir. Plan’da idari personele ilişkin yeterince ifade bulunmamaktadır; fakat KİT’lerde personel sorunları ele alınmış ve özel sektörle rekabet açısından eksiklikler dile getirilmiştir. şunu da belirtmek gerekir ki Plan’ın hazırlandığı dönemde kamu personel sayısı oldukça az olmakla birlikte 788 sayılı Memurin Kanunu yürürlüktedir.

3.2.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Birinci Plan 1967 yılında sona erince Süleyman Demirel Hükümeti 1968-1972 yılları arasında kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planını hazırlamıştır. Planın hazırlandığı dönemde Cumhuriyet Halk Partisi ve Adalet Partisi arasında DPT'nin rol ve konumuna ilişkin büyük bir anlaşmazlık vardı. Adalet Partisi Hükümeti DPT'nin yetkilerinden ve rolünden rahatsızdı. Önünü ise DPT'nin devletçi rolünü benimseyip bütün kesimler için bağlayıcı olması gerektiği kanaatindeydi; fakat artan baskılarla çeşitli tavizler vermek zorunda kalmıştır. 1965'ten sonra Adalet Partisi Hükümeti DPT'nin nüfuzunu sınırlandırıcı hamlelerde bulundu ve İkinci Beş Yıllık Plan devlet kesimi için bağlayıcı, özel sektör içinse işaret edici olarak belirlendi (Zürcher, 2004: 385-386). Buradan Adalet Partisinin, özel sektörün planlamayla özgürlüğünün kısıtlanacağını düşüncesiyle planlamaya çok sıcak bakmadığı ve Demokrat Partinin özel sektör politikasını devam ettirme gayreti içerisinde bir tutum ortaya koyduğu anlaşılmaktadır.

Birinci Plan'da olduğu gibi karma ekonomi modeli üzerine şekillenen İkinci Plan, Birinci Planın hazırladığı istihdam, yeniden düzenleme ve altyapının üzerine ekonomik gelişmeyi sanayi sektörü üzerinde şekillendirmeyi amaçlamıştır. Planın önsözünde istihdama ilişkin olarak, tarım dışında bir buçuk milyon kişiye iş imkânının yaratılacağından bahsedilmektedir. Bununla birlikte Plan içerisinde "Ekonomik Gelişimde İnsan Unsuru" diye başlık açılmış ve bu başlığın altında, istihdam, çalışma sorunları ve insangücü alt başlıklarına yer verilerek hem kamu hem de özel yönetime ilişkin detaylı bilgiler sunulmuştur.

Bu Plan döneminde de istihdam açısından başlıca sorunlardan birisi, tarımda çalışan fakat etkin olarak kullanılmayan işgücüdür. Bu işgücünün el sanatları gibi yan gelir sağlayacak alanlara yönlendirilmesiyle fonksiyonel esneklik biçimi kullanılarak işgücünün etkin kullanılması hedeflenmiştir. Diğer taraftan tarımda çalışma süreleri belirsizlik arz etmektedir. Tarım sektöründe mevsimlik işçi çalıştırılması oldukça yaygındır ve bu çalışanlar esnek çalışmalarının yanında güvencesiz olarak, işini yaptığı ailenin bir ferdi gibi çalışmaktadırlar.

Plana göre mevcut durum içerisinde, kamu hizmetlerinin çeşitli alanlarında ve bankalarda istihdam edilenlerle ve bunların kendi aralarında çalışma şartları, örgütlenmeleri ve iş güvenliği gibi yönlerden dengesizlikler bulunmaktadır. 1965 yılında çıkarılan Devlet Personeli Sendikalar Kanunu işçi dışındaki kamu görevlilerinin sosyal dayanışmasını amaçlamaktadır. Bu personelin, eğitim durumu, çalışma süresi ve yapılan işe göre düzenlenmiş ücretlerin yeterli ve adaletli olmadığı Planda memurlara ilişkin dile getirilen bir diğer konudur. İş Kanunu çalışma sürelerini 48 saat olarak belirlemiş ve fazla çalışmanın da süresi yıllık 270 saatle sınırlandırılmıştır. Tarım işçilerinin çalışma süreleri ise geleneksel ölçülerle belirlenmekte ve genelde günde 12 saat çalışma esasına göre çalıştırılmaktadır.

İkinci Planda, Birinci Planda ele aldığımız küçük işletmeler ve çalışanlarının çalışma hayatına ilişkin şartların düzenleneceğinden bahsedilmektedir. Aslında burada amaçlanan tam esnek çalışma modeline göre sanki ailenin bir ferdiymiş gibi çalışan bu personel için standart çalışma şartlarının getirilmesidir.

Planda “insangücünün ilkeleri” başlığı altında, sosyal ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için işgücünün nitelik ve nicelik açısından yeterli seviyeye gelmesi ve farklı sektörlerdeki meslek birleşimlerinde değişimlerin sağlanması gerektiğinden bahsedilmiştir. Bir diğer ilkede ise insangücünün en verimli olacağı işte istihdamının gerçekleştirilmesi için sosyal hareketliliğin sağlanacağıdır. Ciddi seviyede işgücü sıkıntısı olan alanlarda, özellikle de teknik konularda personelden en etkili faydalanmayı sağlayacak bir politikanın güdülecektir.

Türkiye, bu dönemde geleneksel tarım ekonomisinden ayrılarak sanayileşme yoluna girmiştir. Bu gelişme için öncelikle insangücünün yapısında değişikliğe gidilmesi gerektiği dile getirilmiş ve insangücünün değişen teknoloji vb. koşullara ayak uydurabilecek yani esnek, kendini geliştirebilecek yapıda olması gerektiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca, kamu yönetimine ilişkin olarak personel eğitiminin belirli ölçülerde sağlanamaması, personelin kullanılmasında görev ve yetki kargaşası, organizasyon bozuklukları kamu personel rejiminin yetersiz kalmasına neden olduğu ifade edilmiş ve buna çözüm olarak da uygulanacak politikalarda kamu organlarının ve çalışanlarının etkinliğini arttırmak için kamu örgütlerini değerlendirecek ve tavsiyede bulunacak organizasyonların kurulması gerektiği dile getirilmiştir.

Kamu personel yapısına ilişkin uygulanacak politikalardan birisi de, iş değerlendirilmesi yapılması ve kamu kurumlarının üretim kapasiteleri ve hizmet kapasiteleri ile teknolojik değişiklikler göz önünde bulundurularak istihdamın gerçekleştirilmesidir.

Birinci Planda da dile getirilen mahrumiyet bölgelerinde çalışanlara ilişkin ifadeler, bu Planda personelin çalıştığı bölgeye göre farklı ücret alması şeklinde düzenlenmiştir. Bu durum kamu personel yönetiminde ücret esnekliğinin uygulanması olarak değerlendirilebilir.

Plan memurları, tarım işçileri, sanayi işçileri ile birlikte ücretliler kategorisi içerisinde ele almıştır. Türkiye’de 1965 yılında Plan’da yer alan rakamlara göre 500.000 civarında olan memur sayısı üç gruba ayrılmıştır: geçici hizmetliler (8.000 civarı), maaşlı memurlar (300.000 civarı) ve daimi hizmetliler (190.000 civarı) (s. 210). Bu dönemde kamu yönetimi içerisinde sayıları az da olsa geçici hizmetli istihdamının gerçekleştirilmesi sayısal esneklik türünün uygulanmasına bir örnek teşkil etmektedir.

Planda sağlık personeline ilişkin olarak, mahrumiyet bölgelerinde çalışanlara yönelik olarak ekonomik çekiciliğin devam edeceği, rotasyon gibi bir takım avantajların sağlanacağı ve bu personelin tam gün çalışma biçimine göre çalışacağı ifade edilmektedir.

Akademisyenlere ilişkin olarak da büyük merkezlerin dışındaki üniversitelerin öğretim üyelerinin statülerine esneklik tanınarak küçük merkezlerde belirli süre görev almalarının sağlanacağından bahsedilmiştir.

Sonuç olarak Planı kamu personeli çalışma ilişkileri ve esnek çalışma gibi konular açısından değerlendirecek olursak İkinci Plan, esnek çalışmaya doğrudan değinmemiş fakat yer yer esnek çalışmayı ima eden ifadeler kullanmıştır. Bununla birlikte kamu personel rejiminin de çok fazla üstünde durulmadığı ve insangücü bir sorunsal olarak hem kamu hem de özel sektörü kapsayacak şekilde değerlendirilmiştir.

3.2.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Ferit Melen Hükümeti tarafından 1972 yılında hazırlanan Üçüncü Plan 1973-1977 yılları arasını kapsamaktadır. Dönemin siyasi konjunkturünden ve değişim rüzgârlarından etkilenen Plan Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile görüşmelere başladığı yıl hazırlanmıştır. Fakat Kansu tarafından bu Plan, içerik olarak biraz tutucu bir nitelik arz etmiş ve ulusal solcu olarak nitelendirilmiştir (2004: 335-336). İlk iki plana göre Üçüncü Planın daha geniş kapsamlı olduğu sayfa sayısından da anlaşılmaktadır. İlk iki Plan yaklaşık 500-600 sayfa civarında hazırlanmışken üçüncü Plan 1000 sayfanın üzerinde hazırlanmıştır.

Üçüncü Plan da kamu yönetimi ve personel yönetimi açısından da Avrupa'ya yaklaşma çabalarının diğer ilk iki Plana göre daha fazla hissedildiği Planın içindekiler kısmından da anlaşılmaktadır. Üçüncü Planda, diğer Planlardan farklı olarak ilk defa “kamu yönetimi”ne bir başlık altında değinilmiştir. İlkinde “kamu yönetimi sorunu” diye bir başlık açılmıştı. Fakat Planda kamu yönetimi, bir sorun olarak görülmüş ve uzun vadede çözülmesi gereken hedef ve amaçlar arasında yer almıştır. Kamu yönetimiyle ilgili ikinci başlık ise “reformlar” bölümünde kamu yönetimi başlığıdır. Bu bölümde de sorun olarak görülen kamu yönetiminde, yeni reform ihtiyacı üzerinde durulmuştur. Planda kamu yönetimi sorunu başlığı altında, kamu yönetiminin geleneksel yapısını sürdürmesinden dolayı, işleri sürekli ve hızlı yürütebilecek verimliliğe sahip olmadığı ve kendini sosyal ve ekonomik yeniliklere adapte edebilecek “esneklikten” yoksun olduğundan bahsedilmektedir.

Plan içerisinde kamu personeline ilişkin bulgular şu şekildedir: kamu personeli sayısı niceliksel anlamda oldukça yüksek olmasına karşın niteliksel olarak problemlili ve ülke içerisindeki dağılımı da dengesizdir. İkinci olarak, 657 sayılı DMK bütçeye yük getirmiş ve kamu personeli ücretleri sürekli artar duruma gelmiştir. Üçüncü olarak, DMK'nun memurlara verdiği güvence personelin disiplin konusunu çözümlenemez hale getirmiştir. Fakat birçok personelde bulunan sorumluluk duygusu ve yükselme arzusu gibi etkenler sayesinde kamu kesimi işleyişine devam edebilmektedir.

Planın hazırlandığı dönemden neredeyse kırk beş yıl geçmesine rağmen günümüzde de memurların iş güvencesi tartışmalıdır. Fakat o günden günümüze değişen bir

gerçek vardır ki o da, o dönemde oldukça fazla sayıda olduğu belirtilen sorumluluk duygusuna sahip memur günümüzde aynı oranda değildir.

Planı çalışma ilişkileri açısından ele alırsak, insangücü, istihdam, çalışma ilişkileri, çalışma hayatı gibi farklı bölümlerde başlıklara yer verilmiş ve bu dönemde uygulanmakta olan 657 sayılı DMK'na sık sık atıf yapılarak kamu personeli ve memur ifadesine diğer planlara nazaran daha çok yer verilmiştir.

Kamu yönetiminde ve hizmet sektöründe çalışma şartlarına ilişkin olarak bu dönemde, önemli hukuki düzenlemeler yapıldığı ve örgütlenme özgürlüğü, grev ve toplu sözleşme gibi çeşitli hakların kurumların çalışma hayatına girdiğinden bahsedilmektedir. Plan, kamu personelinin çalışma şartları, maaşları ve sosyal haklarının DMK ile düzenlendiğini fakat tarım işçileri ve küçük işletmelerde çalışanların çalışma şartlarında bir değişiklik olmadığını ifade etmektedir.

Plan içerisinde genel olarak personel sayısına ilişkin veriler de paylaşılmıştır. Ücretliler tarım çalışanları ve tarım dışı çalışanlar olarak ikiye ayrılmış, tarım dışı çalışan 1.400.000, devlet memuru 800.000 ve tarım işçisi, esnaf ve küçük sanatkâr oranı 1.800.000 civarındadır. Devlet memuru sayısı 1963 yılında 489.000, 1967 yılında 594.000 ve 1971 yılında 800.000'e ulaşmıştır. Bu dönemde insangücü açısından ise özellikle sağlık ve teknik gibi alanlarda yetişmiş personel ihtiyacının giderilemediğinden yakınılmaktadır. Yaşama düzeyine ilişkin gelişmeler refahla ilişkilendirilmiş ve bu noktada kamu görevlilerinin ücretlerinin artışı ve sosyal güvenlik haklarına değinilmiştir.

Bu dönemde Türkiye'nin hala tarıma dayalı bir ülke olduğu, istihdamla ilgili olarak sürekli tarımda çalışanlar ve tarım dışı çalışanlar diye bahsedilmesinden de anlaşılmaktadır. Tarımda çalışanların mevsimlik olarak çalışmasından dolayı eksik istihdam yarattıkları ve diğer tarım dışı sektörlerle yapılan göçün bu durumu hafiflettiğinden bahsedilmektedir. Bu durum günümüzde de devam etmektedir. Fakat günümüzde tarımda çalışanların sayısı o döneme göre çok ciddi şekilde azalma göstermiş ve günümüzde de tarımla uğraşanların çoğunluğu yaşlı nüfus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışanlar açısından bir diğer sorunun da, işe başlangıç yaşı, çalışma saatleri, izinler ve iş güvenliği gibi konular olarak belirtilmiştir. Kanunlarda çalışma şartlarına ilişkin asgari şartların belirlenmiş olmasına rağmen kurumsal örgütler ile küçük üretim yerleri arasında ciddi farklılıklar olduğundan bahsedilmektedir. Esasında küçük işletmeler daha esnek yapıda izin ve çalışma saatleri belirlemektedir. Burada eleştirilen konu küçük işletmelerin kuralsızlığı ve denetlenememesidir. Bu işletmeler çalışma şartları açısından esnek davranmaktadır. Oysa diğer taraftan kurumsal örgütler de çok kuralcı olduğundan, esnek olmadığından verimsiz diye eleştirilmektedir.

Çalışma hayatına ilişkin ilkelere, ayırt edilmeksizin tüm ücretli çalışanların kanunlarla öngörülmuş kurallara uygun olarak çalıştırılmaları ve elde edilecek üretimden uygun payı alabilmeleri için denetim ve tedbirlerin bütün çalışanları kapsamaması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bununla birlikte toplu sözleşme yapan KİT'lerin ücret politikalarının esaslarını belirlemek, verimi artışı teşvik edici ücret sistemlerini araştırmak ve uygulamak için merkeze bağlı "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" kurulacağından bahsedilmiştir. Bu birimin amacı kamu sektöründeki toplu sözleşmeleri koordine etmek olacaktır fakat bu birim kurulamamıştır.

Planda ayrıca insangücüne ilişkin olarak kamu kesimi ve özel kesim arasında ücret dengesizliği ortaya çıkmış ve kamu kesimi nitelikli teknik personel bulma noktasında zorlanmaya başlamıştır. Bu sorunu çözebilecek sistemde ücret esnekliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan Planda mühendislerin yapması gereken işleri teknisyenlerin yaptığı ve bu durumda da çalışanın kendi yerinde kullanılamaması sorununun ortaya çıktığı belirtilmektedir. Aslında burada kastedilen daha çok işletmelerdir. İşletmeler görev esnekliğiyle pratik çözüm bulma yolunu seçmiş ve durumu idare etmeye çalışmıştır.

Uzun vadede gelişmenin yolu, insangücü, eğitim, sanayileşme ve istihdam politikalarının birlikte değerlendirilmesinden geçmektedir. Sanayinin yapısal değişiklikleri işgücü yapısını da değiştirecektir. Bu durumda insangücü gelişen teknolojik şartlara ayak uydurabilecek nitelikte olmalıdır.

Plan içerisinde sevk ve idareciler başlığı altında yöneticiler de dikkate alınmıştır. Yöneticilerin teknolojik ve yönetsel anlamda gelişmelerini hizmet içi ve yaygın eğitim yöntemlerini kullanarak tamamlayacaklarından bahsedilmiştir. İnsangücünün yerinde istihdamının esas olduğu belirtilerek, kamu yönetiminde insangücü planlamasının yapılacağından bahsedilmiştir. Ortaya çıkan insangücü fazlalıkları da bu kişilere gerek duyan diğer kamu kurumlarına aktarılacaktır denilerek esasında fonksiyonel esnekliğin önü açılmak istenmektedir.

Planda Devlet Personel Dairesine de değinilmiş ve işgücü planının yapılmasında öncelikli sorumluluğun kamu kurumlarında olacağı, Devlet Personel Dairesinin ise teknik yardım ve koordinasyon hizmetlerini sağlayacağı ifade edilmiştir. Aynı başlık altında diğer cümlede de her nitelikteki çalışanın kurumlar ve bölgelerarası denge ve esnekliği sağlayıcı istihdam ve ücret stratejisi izleyeceği ve özellikle de kamu yönetiminin teknik işgücünün kaybını önleyecek tedbirler alacağından bahsedilmiştir. Çalışma hayatına esnekliğe ilişkin ilk açık ifade de bu madde içerisinde görülmüştür.

Sonuç olarak Plan çok kapsamlı gibi gözükse de, işgücü, istihdam, insangücü, çalışma hayatı gibi konularda sık sık tekrara düşmüştür. Çalışma hayatına ilişkin olarak Plan dağınık bir tutum sergilemiştir. Planı birden fazla kişinin konuları paylaşarak hazırladığı fakat aralarında tam bir bütünlük sağlanamadığı da fark edilmiştir.

Planda kamu personel rejiminin esnekliğine ilişkin olarak, personelin sorumluluğunda ki işleri hızlı ve nitelikli yürütecek esnekliğe sahip olmadığı, ücret açısından verimle ilişkisi olmayan dengesizliklerin bulunduğu, verime göre ücret esnekliğinin uygulanması gerektiği konuları üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte Plana göre personel rejimi gerekli esnekliği sağlayamadığı gibi iş disiplini konusunda da yetersiz kalmaktadır.

3.2.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

1979-1983 yılları arasını kapsayan bu Plan, 1978 yılında Ecevit Hükümeti tarafından DPT'ye hazırlattırılmıştır. Planın giriş cümlesinde de belirtildiği üzere, Türkiye,

Dördüncü Plan dönemine büyük iç ve dış sorunların gölgesi altında giriyor. Sorunların daha çok ekonomik ve sosyal boyutları bulunmaktaydı. Kamu yönetiminde demokrasiyi güçlendirici, verim ve etkinliği arttırıcı düzenlemeler yapılması, sorunların çözüm yollarından birisi olarak görülmüştür.

Planın ikinci bölümünde “kaynakların kullanımı” başlığı altında “insan kaynağı” alt başlığına yer verilmektedir. Kalkınma Planlarında ilk defa insan, kaynak olarak ele alınmıştır. Bu başlık altında, daha çok nüfus, istihdam ve insangücüne ilişkin sayısal veriler ve istihdam alanları üzerinde durulmuştur.

Planda “çalışma sorunları”, “yaşam düzeyindeki gelişmeler” başlığı altında incelenmiş ve memurlar da işçilerle birlikte değerlendirilmiştir. Planın hazırlandığı dönemde, eski dönemlere göre memur ve işçi sayılarının gün geçtikçe arttığı gözlenmektedir. DMK'nun da katkısıyla memurların tüm yurtiçi istihdamdaki payı yüzde 7,7 olmuştur. Üçüncü Plan döneminde tüm çalışanların yasaya girmesi hedeflenmişti, fakat esnaf ve zanaatkârların yanlarında çalışan çırakların çalışma hayatına ilişkin sorunlarının çözülemediği görülmektedir.

İşçi ve memur ayrımı sorununun, Üçüncü Plan Döneminde çözülmemesi ve memurların sendikal haklardan yoksun oluşları nedeniyle, ücret açısından işçilerden giderek daha geride kalmalarına neden olmuştur. Çıkarılan yasalar da işçi ve memur arasındaki ayrımı daha da arttırmış ve çeşitli huzursuzluklara neden olmuştur.

İstihdam açısından değerlendirdiğimizde, niceliksel olarak önemli oranda tarım alanında gizli işsiz bulunmaktadır. Gizli işsiz sayısının hükümetin köykent uygulamasıyla düşmesi hedeflenmektedir.

Planda memurların çalışma hayatına ilişkin uygulanacak olan politikalar şu şekilde özetlenebilir: Çalışanların milli gelirden adil bir şekilde pay alacakları düzenlemeler yapılacak ve sendikalı çalışan sayısını arttırılacak, ücret açısından eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanacak ve işçilerle memurlar arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar giderilecek, toplu sözleşmelerin kamu görevinin özellikleri de dikkate alınarak genişletilmesi sağlanacaktır. Politikalardan anlaşılacağı üzere, sendikal haklar ve

toplu sözleşme içerisinde memurlara da geniş bir şekilde yer verilmek istenmekte ve işçi memur ayrımının ortadan kalkması amaçlanmaktadır.

Planda 657 sayılı DMK'nun, uygulanma aşamasında ciddi problemlerin ortaya çıktığı ve bu problemlerin giderilmesi için birçok değişiklik yapıldığı ve bu değişikliklerle de yasanın tamamen sistemsiz bir nitelik kazandığı ifade edilmektedir.

Kamu personeline ilişkin bir diğer eleştirilen konu da, üniversite ve hastanelerde destek hizmetlerinin de meslek personeli tarafından yürütüldüğüne ilişkindir. Burada meslek personeli esasında görev esnekliğiyle kendi alanı dışında da faaliyet sürdürmeye çalışmaktadır.

Planda Devlet Personel Dairesi'nin merkezi kamu yönetimini geliştirme özelliği de taşıyacak şekilde yeniden düzenleneceğinden bahsedilmiştir. Bu hedef gerçekleşinceye kadar bu görevi DPT'nin yerine getireceği ifade edilmektedir.

Kamu personeli sayısının gereksiz yere artmasının engellenmesi için kamu kuruluşları arasında hizmetin ihtiyacına göre personel kaydırması yapılacağından bahsedilmektedir. Bu vesileyle kamu personeli tüm Türkiye'de çeşitli görevlere eşit ve dengeli şekilde dağıtılacaktır.

Plana göre kamu yönetimi nitelikli teknik personel bulma noktasında sıkıntı yaşamaktadır. Kamu sektörü, ücret açısından esnek personel politikasına sahip olan özel sektörle rekabet edememekte ve vasıflı personelin çoğunu özel sektöre kaptırmaktadır.

Sonuç olarak Dördüncü Plan, çalışma ilişkileri ve kamu personel sistemine ilişkin içerik olarak Üçüncü Plandan çok farklı değildir. Zaten Dördüncü Plan hazırlandığı dönemdeki, siyasal problemlerden etkilenmiş ve kısa sürede hazırlanmaya çalışılmıştır. Plan içerisinde Ecevit'in siyasal ideolojisinin yansımaları da kendisini hissettirmiştir.

3.2.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1985-1989 yılları arasını kapsayan bu Plan, 1984 yılında 1. Özal Hükümeti tarafından hazırlanmıştır. Planın hazırlandığı dönemde 24 Ocak Kararları ekonomik

açından, 12 Eylül ise siyasi açıdan önemli değişiklikler meydana getirmiş ve yeni Plan bu siyasi ve ekonomik konjenktürün gölgesinde ortaya çıkmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983 yılları arasını kapsayacak şekilde hazırlanmıştı, fakat 1980 sonrasında Türkiye'nin içerisinde bulunduğu siyasi durum, yeni Planın hemen devreye girmesini engellemiştir. 24 Ocak Kararlarının aktörlerinden biri olan Özal, 1984 yılı için geçiş programı hazırlamış ve devamında da yeni Plan devreye girmiştir.

Beşinci Plan, diğer planlara nazaran daha kısa şekilde hazırlandı (Önceki planlar 600 sayfa ile 1.000 sayfa civarlarında hazırlanmış; fakat Beşinci Planın sayfa sayısı 206'dır). Kansu'ya (2004: 512-513) göre Beşinci Plan, Özal'ın DPT geçmişi ve plancı olmasına rağmen önceki planlardan kopya edilerek hazırlanmış, reform sunmayan, iddialı hedefleri olmayan bir nitelik arz etmektedir. Kendisinin de mühendis kökenli olmasının etkisiyle hem hükümet içerisinde hem de devletin üst kademelerinde mühendis orijinli yöneticilere oldukça fazla yer vermiştir. DPT müsteşarlığına da 1984 yılında mühendis olan kardeşi Yusuf Bozkurt Özal'ı atamıştır. Doğal olarak Beşinci Plan, Özal'ın liberal ideolojisinden oldukça etkilenmiş ve eski planlardaki, disiplinden de oldukça uzaklaşmıştır.

Planda, "istihdam", "çalışma hayatı" ve "insangücü" gibi konulara dördüncü bölüm içerisinde yer verilmiştir. Planda İstihdama ilişkin olarak, kısa vadede işsizliği azaltmak için esnek çalışmanın bir türü olan asgari ücretle çalışacak mevsimlik olarak geçici statüde istihdamın sağlanması ve özel amaçlı kamu projelerinin gerçekleştirilmesinin hedeflendiği görülmektedir. İmalat sanayiinde de istihdamı arttırmak için bir esnek zaman modeli uygulaması olan vardiya sisteminden bahsedilerek vardiya sayılarının arttırılacağı ifade edilmiştir.

Planda çalışma hayatına ilişkin olarak, ücretlerde adaletin sağlanacağı, üretimde rekabeti arttırmak için iş değerlendirmesine önem verileceği ve üretimin artış oranına göre çalışanların ödüllendirileceğinden bahsedilmiştir. Bu ifadeyle birlikte kalkınma planları içerisinde ilk defa performansa göre ücret sistemine yer verilmiştir.

Dördüncü Planda yer alan "eşit işe eşit ücret ilkesi"nin beşinci Planda "eşit üretken emeğe eşit ücret" ile birlikte uygulanacağı söylenerek esasında emeğin ortaya

çıkardığı verimliliğin ücrette temel etken olacağı ifade edilmek istenmektedir. Buradan da ücret esnekliği sisteminin uygulanmak istendiği anlaşılmaktadır.

Planda çalışma hayatına ilişkin ele alınan bir diğer hususta memur ve işçi ayrımıdır. Dördüncü Plan içerisinde bir sorun olarak görülen bu problemin halen devam ettiği görülmektedir. Beşinci Plan bu problemin, hukuki düzenlemeler ve ücretler arasındaki dengesizliğin giderilmesiyle aşılabileceğini düşünmektedir.

Plan içerisinde “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” başlığı altında, kamu hizmetlerinin etkinlik ve hızı artırmak için bürokratik işlemlerin azaltılma yolunun tercih edileceği ve vatandaş ile devlet arasında doğrudan ilişki gerektiren görevler için de vatandaşın işinin kolaylaştırılacağı, vatandaşa güvenin esas olacağı ifade edilmektedir. Normalde bürokrasi gayri şahsilik özelliğinden dolayı prosedüre oldukça fazla önem vermektedir. Esasında bunun altında yatan sebep güven sorunudur. Plan’da “devletin vatandaşa itimadı esastır” ibaresinin yer alması, yeni kamu yönetiminin ötesinde geleneksel bürokrasinin özünden kopuşa ilişkin bir durumu yansıtmaktadır.

Planda kamu yönetiminin, değişen toplum ihtiyaçlarına göre ve kalkınma hedeflerine göre teşkilatlanması, kamu yönetiminin düzensiz ve plansız büyümesinin önlenmesi ve önceden belirlenen kurallara göre geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu ifadeler Planda açıkça ifade edilmese de yeni kamu yönetime ilişkin bazı özellikler taşımaktadır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesinde son olarak bir cümleyle kamu personeline ilişkin olarak; personel ve ücret sisteminin kalifiye personelin istihdamına olanak tanıyan ve günün koşullarına uyan bir yapıya sahip olmasının sağlanacağıdır. Buradan da kamu personel yönetiminde esnekleşmenin personel ve ücret sistemi açısından uygulanmak istendiğini anlamaktayız.

Sonuç olarak Beşinci Plan önceki planlara göre daha kısa ve öz bir şekilde hazırlanmaya çalışılmış ve ufak tefek değişiklik ve yenilikle diğer planların sanki özeti algısı oluşturmaktadır. Bu sebepten dolayı doğal olarak Plan içerisinde kamu personeline ilişkin olarak çok fazla ifade de bulunmamaktadır.

3.2.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı

1990-1994 yılları arasını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özal Hükümeti görevdeyken hazırlanmış; fakat Özal'ın 1989 yılında başbakanlıktan ayrılması sonucu Plan, Yıldırım Akbulut Hükümeti tarafından yürürlüğe konmuştur.

Plan'da "insangücü", "istihdam" ve "çalışma hayatı"na ilişkin konulara dördüncü bölümde yer verilmiştir. İnsangücünün geliştirilmesi için, yapılacak iş analizlerine bağlı olarak mesleklerin standartlarına uygun vasıfların, işgücü piyasasının gereksinimlerine göre belirleneceği belirtilmiştir. Bunun yanından insangücü ihtiyacını karşılamak için eğitim üzerinde oldukça durulmuş ve bu çerçevede meslek okullarının öneminden bahsedilmiştir. Diğer taraftan da açık öğretim ve uzaktan öğretim gibi uygulamaların birçok kişiye ulaşmasını sağlayacak şekilde esnek bir yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Plan'da kamu kurumlarının insangücü planlamasına ilişkin olarak, zaman içinde meydana gelecek değişim ve yeniliklere ayak uydurması, kuruluşların amaçlarıyla uygun iş tanımlama ve değerlendirmeleri, yeterliliğe dayalı maaş sistemi ve hizmet içi eğitimi de kapsayacak şekilde düzenleme yapılmasının hedeflendiği görülmektedir. Bununla birlikte kamu yönetiminde verimliliği arttırmak için bütün kademelerdeki idarecilerin modern yönetim tekniklerini kullanmasının sağlanacağından bahsedilmiştir.

Kalkınmada öncelikli yerlerin nitelikli personel ihtiyacının karşılanması için bu bölgelerde çalışma şartları ve ücret konusunda düzenleme yapılacağından bahsedilmektedir. Esasında burada da, sözü edilen yapılacak düzenleme doğrudan doğruya esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına yöneliktir.

İşgücü piyasasında istihdamı arttırmak için, kamu kuruluşları ile özel kuruluşların birlikte aktif olarak işgücü eğitimi, istihdam rehberliği, mesleğe yönlendirme ve çeşitli istihdamı geliştirme faaliyetlerine katılacakları ifade edilmiştir. Dikkat edilirse burada kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar işgücünün geliştirilmesi açısından aynı madde içerisinde değerlendirilmiştir.

Plan içerisinde esnek çalışmaya ilişkin en net bulgular ise, engelliler ve eski hükümlerin işe giriş aşamasında yaşadıkları zorlukların giderilmesi için adımlar atılması ve “kısmi zamanlı” yeni çalışma alanlarının oluşturulmasına, bu tür istihdamın geliştirilmesine önem verilerek gerekli hukuki düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmesidir. Plan içerisinde esnek biçimlerinin bir türü olan kısmi zamanlı (part-time) çalışma ifadesine yer verilmesi ve bu sistemin uygulanması hatta gerekli düzenlemeleri yapılarak genişletilmesinin istenmesi Türkiye’de çalışma hayatında esneklik açısından önemli bulgulardandır. Hukuki düzenlemeyle kastedilen yürürlükteki İş Kanunu’nun ve DMK’nun tam zamanlı çalışma biçimini benimsemiş olması bunun karşısında diğer ülkelerde kısmi süreli çalışma türlerinin oldukça başarılı bir şekilde uygulanmasıdır.

Çalışma hayatına ilişkin olarak ilk ilke çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve çalışanların gelirden adil pay almasıdır. Esas ücret ile yan ücret arasındaki değer, esas ücret lehine olacak şekilde değiştirilecektir. Kamu kuruluşlarının iş değerlendirme tekniklerini kullanmalarının sağlanacağı ve verimliliklerinin sürekli olarak ölçüleceği bir diğer ilkedir. Çalışma hayatı mevzuatı, Avrupa Topluluğu’na uyum şartları ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nün normlarına göre şekillendirilecektir.

Plan içerisinde daha önceki planlarda da olduğu gibi “kamu yönetiminin iyileştirilmesi”ne ilişkin bazı ilke ve politikardan bahsedilmiştir. Personele ilişkin olarak, modern yönetim tekniklerinin uygulanacağı ve kamu işlemleriyle ilgili hem personele hem de vatandaşa rehber kitaplar hazırlanacağı ve rasyonel bir personel politikasıyla, dengeli, görev ve sorumlulukla uyumlu bir ücret sisteminin geliştirileceği ifade edilmiştir. Plan’da kamu personeline ilişkin bir diğer esnekleştirme sayılabilecek hareket ise Avrupa Topluluğu (AT) ile faaliyetleri yönetecek personelin gerekli eğitimleri aldıktan sonra personelin uyumu için gerekli düzenlemelerin yapılmasına yöneliktir.

Sonuç olarak, Plan içerisinde, çalışma hayatına ilişkin olarak ilk defa kısmi süreli çalışmanın uygulanabilmesinin önünün açıldığı görülmektedir. Planda, memur ve kamu personeli konularına diğer planlara nazaran daha az yer verilmiştir. Kamu personeline ilişkin olarak sadece istihdam ve yer değiştirmelerine ilişkin mevzuatın

gözden geçirilerek kalkınmada öncelikli yerlerde nitelikli personelin ücret ve çalışma şartlarındaki iyileştirme daha doğrusu esnek uygulamaların yapılacağından bahsedilmiştir.

3.2.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1996-2000 yılları arasında kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1995 yılında Doğru Yol Partisi-Cumhuriyet Halk Partisi Koalisyon Hükümeti tarafından hazırlanmıştır. Planla birlikte aynı zamanda dönemin önemli gelişmelerinden birisi olan Avrupa Birliği ile imzalanan Gümrük Birliği Antlaşması da devreye giriyordu.

Yedinci Kalkınma Planı, çalışma hayatı, istihdam, insangücü gibi konularda önemli değişikliklere gidilerek hazırlanmıştır. Önceki planlarda “sosyal hedef ve politikalar” içerisinde değerlendirilen bu konular, Yedinci Plan’da “temel yapısal değişim projeleri, insan kaynaklarının geliştirilmesi” bölümünde ele alınmıştır. Bu bölüm içerisinde, eğitim, nüfus, sağlık ve istihdam gibi başlıklara yer verilmiştir. Ülkede yapısal değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için öncelikle insan kaynağının geliştirilmesine önem verilmesi gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile artan rekabete ve AB hedeflerine iyi yetişmiş insan kaynağı sayesinde cevap verilebileceği düşünülmektedir.

Nüfus ve Aile Planlanması alt başlığı içerisinde “kadın” için de ayrı bir parantez açılmış ve kadınların çalışma hayatı, istihdam ve eğitim gibi alanlarda statülerinin iyileştirilmesi ile eşitsizliklerin giderilmesinin hedeflendiğinden bahsedilmiştir. Bu dönemde tarım sektöründe ücretsiz aile işçilerinin yüzde seksenini kadınlar oluşturmaktadır. İleride de göreceğimiz üzere kadının çalışma hayatındaki yerini iyileştirmek için sürekli çaba içerisinde bulunulacak ve bunun için de en çok başvurulan çözümün esnek çalışma modeli olacaktır.

Çalışma hayatı mevzuatının geliştirilmesinde AB ve ILO normlarının temel kaynak olarak alınacağı bu Plan döneminde de vurgulanmakta ve kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması ve iş akdinin gerekçesiz sona erdirilmesinin önüne geçilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılacağından bahsedilmektedir.

Plan'da çalışma hayatına ilişkin hedeflenen bir diğer önemli konu, işgücü piyasasında esnekliğin artırılması ve yaygınlaşan yeni çalışma biçimlerinin ülke şartları ve uluslararası standartlara uyacak şekilde düzenlenmesinin yapılmasıdır. Fakat yeni çalışma biçimiyle kastedilen esnek çalışmaya ilişkin olarak, hukuki düzenlemelerin henüz sonuçlandırılmadığı ifade edilmiş, bununla birlikte, istihdamın geliştirilmesi için verimliliği düşürmeden, kanuni çalışma sürelerini kısaltacak ve esnek zamanlı çalışma türlerinin uygulanmasına imkân verecek düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir. Bunun için de İş Kanunu ve diğer ilgili mevzuatta düzenleme yapılarak, standart dışı çalışma türlerinin uygulanması sağlanacaktır.

1475 sayılı İş Kanunu'nda düzenleme yapılacağı belirtilmesi ve 657 sayılı DMK'ndan bahsedilmeyerek ilk bakışta kamu personelini kapsam dışında tutuyormuş gibi gözükse de, Plan içerisinde geçen ifadelerden dolayı olarak bütün ücretlilere yönelik düzenlemeler getirilmesinin hedeflendiği açıktır. Örneğin, Plan içerisinde kamu istihdamında bir karmaşa olduğu ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kamu yönetiminde reform uygulamasıyla bu sorunu çözeceği ifade edilmiştir. Hatırlanacağı üzere eski planlarda işçi ve memur ayrımının giderilmesi gerektiği zaman zaman dile getirilmiştir, bu tartışma günümüzde de devam etmektedir.

Plan içerisinde kamu personelinin çalışma hayatına ilişkin sorunlarda dile getirilmiştir. Bunlardan birisi, bazı kamu kurumlarının kurumsallaşma eksikliği, güvence belirsizliği ve ücretlerde kariyer, liyakat, verimlilik ilkeleri arasında bağlantı kurulamamasıdır.

Bir diğer önemli problem ise, kamu çalışanları arasında ücret adaletinin sağlanamamasıdır. Hatta Plan içerisinde bu sorun için "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" diye ayrı bir başlık açılmıştır. Bu başlık altında ilk olarak, kamu yönetiminin örgüt, işleyiş ve personel sisteminin değişen koşullara ayak uydurabilecek şekilde yenilenmesinin şiddetle gerektiğinden bahsedilmiştir.

Kamu personeli arasında ücret adaletinin sağlanması, aynı unvanda bulunan personelin sektörler arasındaki ücret farklılığının giderilmesi ve eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesi hedeflenen politikalar arasında yer almaktadır. Plan'a göre kamu yönetiminde ücret adaletsizliğinin temel nedeninin asıl ücret ve yan ödemeler arasındaki dengenin yan ödemeler lehine gelişmiş olmasıdır.

Plan'da kamu yönetimindeki personel sorununun çözümüne ilişkin olarak, bütün kurumların katkısıyla kapsamlı bir kamu personel reformunun hazırlanması ön görülmüştür. İlgili reformu gerçekleştirmek için de hukuki düzenleme olarak 657 sayılı DMK'nun yürürlükten kaldırılacağı ve diğer kamu personeline ilişkin mevzuatın (adli personel, akademik personel, askeri personel ve sözleşmeli personel) tek bir ücret sisteminde belirleneceği ortak bir Kanun hazırlanması hedeflenmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminde yeterli sayı ve nitelikte personelin istihdam edilmesi için insangücü planlaması yapılacağı, etkinliği arttırmak için de iş analizine dayalı norm kadro hazırlanacağı ve kamu insangücü envanterinin çıkarılacağı ifade edilmiştir. Kamu personeline ilişkin bu ifadeler, kamu yönetiminde, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru geçişin sinyalleri olarak değerlendirilebilir.

Kamu personel yönetiminde esnek çalışmaya ilişkin en genel ifade ise amaçlar, ilkeler, politikalar başlığı altında yer alan şu maddede görülmektedir: “Devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkân tanınacak, bunun hangi alanlarda ve hangi ölçülerde mümkün olacağı belirlenecektir”. Burada esnek çalışma kavramı kullanılmamıştır; fakat literatürde atipik çalışma, standart dışı çalışma ve esnek çalışma aynı anlamda kullanılmaktadır.

Kamu personelinde uygulanmak istenen bir diğer esnekliğin de, yönetici kadrosunda görev yapanlara uygulanmak istendiği görülmektedir. Gerekli verimi sağlayamayan yöneticilerin, ücret eşitliği gözetilmeksizin diğer uygun kadrolara atanabilmelerinin yolunun açılmasıyla rasyonel-üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Kamuda hizmet sektörüne ilişkin çalışmalarda, hedeflerin net şekilde belirlenerek proje tipi çalışma ilkesinin esas alınacağı ve projede görev yapanların oldukça esnek

statüde çalışacakları ve elde edilen sonuca göre çalışanların performanslarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. 90'lı yıllar Türkiye'de bilgisayarın yaygınlaştığı yıllar olarak dikkat çekmektedir. Yedinci Plan, bilgisayarın kamu kurumlarında kullanılmasının, dağınıklık ve savurganlığı önlemek için etkin bir modern yönetim aracı olarak bilinçli şekilde kamu kurumlarında yararlanılmasını hedeflemiştir.

Sonuç olarak Yedinci Kalkınma Planı, kamu personelinin çalışma hayatına ilişkin olarak önceki planlara nazaran daha köklü reform içeren ifadelere yer vermiştir. Açık şekilde kamu personel reformundan bahsedilmiş ve 657 sayılı DMK'nun yürürlükten kalkması gerektiği belirtilmiştir. Esnek çalışmanın uygulanabilirliğine ilişkin yapılması gereken hukuki düzenlemelerin de gerçekleştirileceği dile getirilmiştir.

3.2.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

2001-2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık kalkınma Planı, Bülent Ecevit'in Başbakan olduğu Demokratik Sol Parti-Milliyetçi Hareket Partisi-Anavatan Partisi Koalisyon Hükümeti tarafından 2000 yılında hazırlanmıştır.

Plan'da insangücü, çalışma hayatı ve istihdama ilişkin konular, "sosyal ve ekonomik sektörlerle ilgili gelişme hedef ve politikaları" ana başlığı altında ele alınmıştır. Alt başlıklardan birisi, insan kaynaklarının geliştirilmesidir. Burada "insangücü" başlığı altında mevcut durum ele alınmış ve insangücünün eğitim anlamında diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça geri seviyelerde olduğu ifade edilmiştir. Sağlık ve eğitim personelinin nicelik ve nitelik olarak yetersiz olduğu ve bilgi teknolojilerinin hızla gelişmesine rağmen bu alanlarda arz yetersizliğinin olduğundan bahsedilmiştir. Amaç ve politikalarda nitelikli personelin teminin sağlanması için genel olarak eğitim sistemi üzerinde oldukça fazla durulmuş ve meslek liselerinin önemine dikkat çekilmiştir. Kamu kesiminde insangücü için de ayrı bir madde yazılarak, çağdaş yönetim bilimi ve teknikleri ile insangücünün kalitesinin yükseltilmesine ve verimli istihdama önem verileceği ifade edilmiştir.

Plan'da istihdamda etkinliği arttırmak için özel istihdam bürolarının faaliyetlerine imkân tanınması gerektiğinden bahsedilmiştir. Oysaki mevcut İş Kanunu, işçi kiralanması yolunu yasaklamıştır. Özel istihdam büroları, işverenlere belirli sürelerle

istedikleri nitelikte işçi bulmak veya kiralamak için faaliyet gösteren yapılardır. Kiralık işçilik kavramı da, esnek çalışma türlerinin birisini oluşturmaktadır.

Plan'da çalışma hayatına ilişkin mevcut durumda, işgücü piyasasında etkinliği arttırmak için esnekliği artıracak yeni çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının şart olduğu ifade edilmiştir. Bu amaçla gerekli mevzuatın dünya standartları ve Türkiye'nin şartlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Mevcut dönemde kamuda çalışma hayatına ilişkin yapılan bir diğer uygulama ise 1999 yılından itibaren devlet memurluğuna girişte merkezi sınav sisteminin uygulanmaya başlanmasıdır. Yedinci Plan'da üzerinde durulan norm kadro uygulanması Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında önemli aşamalar kaydetmiş diğer bakanlıklarda da uygulanması gereğinden bahsedilmiştir.

Plan'a göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı başta olmak üzere çalışma hayatıyla ilgili kurumların yeniden düzenlenmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi ve işgücü piyasasındaki gelişmelere göre bakanlığın yapılandırılacağı söylenerek, esasında tüm ücretliler aynı kategori altında ele alınmıştır.

Plan'da çalışma hayatına ilişkin amaç ve politikalarda öncelikle çalışanların uygar çalışma ve yaşam koşulları bağının kurulması ve kadınlar, çocuklar ve engellilerin iş hayatında etkinliği için gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir.

Plan içerisinde "kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" başlığı altında kamu personeline ilişkin de bazı ifadeler yer verilmiştir. Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması için gerekli sayı ve nitelikte personel, bilimsel ve teknolojik gelişmelerle personelin eğitimi, performans sistemi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin politika ve strateji oluşturma yetilerinin geliştirilmesi temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Plan içerisinde Anayasa'nın 128. Maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileriyle kimlerin kastedildiğinin açıkça belli edilmesi ve kamu görevlisi, memur ve işçi tanımlarının daha net şekilde yapılması ve ücret dengesizliğinin de bu

şekilde giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu tanım karmaşası günümüzde de halen geçerliliğini korumaktadır.

Sonuç olarak, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda çalışma hayatına ilişkin olarak bir önceki Planla benzer ifadeler göze çarpmaktadır. Kamu personel reformunun yapılması çerçevesinde 657 sayılı Kanun ve diğer kamu görevlilerine ilişkin kanunların mali ve sosyal haklara ilişkin hükümlerinin ortak bir yasa etrafında belirlenmesi bir önceki Plan'da da aynen yer almaktaydı. Fakat bu Plan'da, bir önceki Plan'da yer alan 657 sayılı DMK'nun yürürlükten kaldırılması hususuna değinilmemiştir.

3.2.1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı

2007-2013 yılları arasını kapsayan ve 2006 yılında Erdoğan Hükümeti (58. Hükümet) tarafından hazırlanan Dokuzuncu Plan, önceki planlardan farklı olarak yedi yıllık süre için hazırlanmış ve Plan öncesinde “Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi” hazırlanmıştır. Hazırlanan bu stratejide çalışma hayatına ilişkin olarak, “iş ortamının iyileştirilmesi” başlığı altında, iş ortamının iyileştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması, etkin yargı ve kamu hizmeti sunumunun sağlanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami ölçüde yararlanılması gibi stratejiler belirlenmiştir. İstihdam konusunda ise işgücü piyasasında esneklik ve güvence arasında dengenin kurulacağı ve hem kurumların hem de çalışanların değişim için uyum kapasitelerinin artırılacağı ifade edilmektedir.

“Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” başlığı altında, “kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi” alt başlığına yer verilmiş ve kamu yönetimin etkin bir şekilde hizmet sunumunu yapabilmesi için gerekli nitelik ve sayıda personelin istihdam edileceği ifade edilmiştir. İstihdam edilen personelin de hızla değişen koşullara uyumunun sağlanması için yeterliliklerinin artırılacağı ve AB müktesebatına uygun istihdam koşullarının temin edileceği strateji olarak belirlenmiştir. Dikkat edilirse Plan Stratejisi'nde kamu personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi özellikle tercih edilmiş ve kamu yönetimindeki dönüşüm stratejide de kendini göstermiştir.

Plan'da çalışma hayatını esnek bir yapıya kavuşturmayı hedefleyen ve mevcut koşullara göre uyum sağlayabilecek İş Kanunu'nun çıkarıldığı ifade edilmiştir. İşgücü piyasasına yönelik olarak esneklik hükümlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi ve aksaklıklarının giderilmesi ve sosyal güvenlikle ilişkisinin kurulması gerektiği ifade edilerek esasında Plan'da esnek çalışma sistemine ilişkin olarak bir takım oluşabilecek olumsuz uygulamaların fark edildiğini göstermektedir. Çünkü sendikalar ve kamuoyunda zaman zaman bu konuya ilişkin olarak oldukça sert açıklamalar da yapılmaktadır. Açıklamalar daha çok esnek çalışmanın iş güvencesine vereceği zarar üzerinde odaklanmaktadır.

Dokuzuncu kalkınma planının ekonomik ve sosyal kalkınma için belirlediği beş temel stratejiden birisi de kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılmasıdır. Bu temel strateji Plan içerisinde ayrı bir başlıkta ele alınmış ve ilk olarak kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için vatandaş odaklı, nitelikli ve hızlı ve etkili hizmet sunabilen, esneklik, saydamlık, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğu gibi kavramları önemseyen bir kamu yönetimi sisteminin gerekliliğinden bahsedilmiştir. Kamu personelinin uyması gereken, tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık, kamu çıkarını gözetme ve hesap verebilirlik gibi davranış ilkeleri belirlenmiş bunun sağlanması için de Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşturulduğu ifade edilmiştir. Zaten iş gücü piyasasının geliştirilmesi başlığı altında da ilk olarak esneklik ile güvencenin bir arada değerlendirileceğinden bahsedilmiştir.

Bu konuda bir alt başlık olarak, “kamu kesiminde insan kaynaklarının iyileştirilmesi” yer almaktadır. Kamuda etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılamaması ve kamu personelinin yeterli seviyede hizmet içi eğitime tabi tutulamaması, kariyer sisteminde belirsizlik, ücret sisteminin dengesiz olması ve etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması, personelin dengesiz dağılımı, personel yetersizliği ve norm kadro uygulamasından istenilen verimin alınamaması Plan'da kamu personel yönetimine ilişkin aksayan yönler olarak göze çarpmaktadır. Bu başlık altında öncelikle problemlere yer verilmiş ve çözüm olarak sadece bir maddeyle 657 sayılı DMK'nun yerini alacak yeni bir Kanun üzerinde çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir. Bu ifadeden esasında Plan'ın kamu personel rejimini kökten değiştirmek istediğini anlıyoruz. Daha sonra aynı başlık Plan'ın amaçları altında tekrar ele

alınmış ve personelin kurumlar içerisinde dengesiz dağılımının önüne geçileceği, norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı, gerekli nitelik ve sayıda personel alınacağı, etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı, eğitime önem verileceği (burada hizmet içi eğitim ifadesi kullanılmamış) ifade edilmiştir.

Personel değerlendirme sistemine ilişkin olarak ise personelin performansını, görevin gerektirdiği durumları da göz önünde tutarak, objektif ve saydam bir şekilde ölçecek standartlar geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Kamu personelinin esnek çalışmasına ilişkin olarak ise uzman kamu personelinin bilgi ve tecrübelerinden yararlanarak verimlilik ve etkinliği artırmak için, farklı kurumlarda görevlendirilmesine olanak verecek esnek çalışma modellerinin benimseneceği ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılacağı söylenmiştir. Bununla birlikte kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda yetkinliği genişletilecek ve e-Devlet, esnek, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilmesi özelliğiyle kamunun yeniden yapılandırılmasında bir araç olarak değerlendirilecektir.

Sonuç olarak Dokuzuncu Kalkınma Planının kamu personel yönetimine ilişkin 657 sayılı DMK'nun kökten yeni bir Kanunla değişmesini ön görmesi, kamu personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi vurgusu yapılması ve esnek çalışma modellerinin kamu personeli için de benimsenebileceğinin ve yasal olarak bunun önünün açılması gerektiğine ilk defa değinilmesi Plan'ın en önemli amaçları arasında yer almaktadır. Bu çerçevede AB uyum kriterlerini de göz önünde tutularak hazırlanan bu Plan, kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru geçişin en önemli unsurlarını içerisinde barındırmaktadır. Dokuzuncu Plan önceki Planlara kıyasla yedi yılı kapsamasına rağmen oldukça kısa bir şekilde hazırlanmıştır (yaklaşık yüz sayfa). Plan genel hatlarıyla çok fazla ayrıntıya girmeden daha net ifadeler getirerek, esasında çok fazla ayrıntıya yer vermeden çerçeve ve esnekliğe müsaade edecek bir şekilde hazırlanmıştır denilebilir.

3.2.1.10. Onuncu Kalkınma Planı

2014-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı 2013 yılında Erdoğan Hükümeti (61. Hükümet) tarafından beş yıllık bir süreyi kapsayacak şekilde

hazırlanmıştır. Dokuzuncu Plan yedi yıllık bir süre için hazırlanmıştı, Onuncu Planda tekrar beş yıllığa dönüldüğü görülmektedir. Onuncu Kalkınma Planı'nda da Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda olduğu gibi, plan stratejisi hazırlanmış fakat plan stratejisinin ismi yerine “Onuncu Kalkınma Planının Hazırlanmasına İlişkin Esas ve Hedefler” ifadesi kullanılmıştır. Dokuzuncu Planda AB vurgusu yapılırken, Onuncu Planda 2023 hedeflerine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı, temelde dört ana başlık altında hazırlanmıştır. Birincisi “nitelikli insan, güçlü toplum”, ikincisi “yenilikçi üretim, istikrarlı büyüme”, üçüncüsü “yaşanabilir mekânlar, sürdürülebilir çevre” ve dördüncüsü de “kalkınmada etkin uluslararası işbirliği” başlığıdır.

Planda kamu personeline ilişkin olarak, İkinci Bölümde “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum” hedef ve politikası başlığı altında, “kamuda insan kaynakları” diye bir alt başlık açılmıştır. Ayrıca daha önceki Planlarda (8.ve 9. Plan) yer alan “kamu kesiminde insan kaynaklarının iyileştirilmesi” ifadesinin de değiştirilmiş olduğunu görmekteyiz.

Kamuda İnsan Kaynakları başlığı altında ilk olarak, durum analizi yapılmış daha sonra amaçlar ve hedeflerden bahsedilmiş ve en son olarak da politikalar belirlenmiştir.

Durum analizinde kamu personel yönetiminin mevcut durumundan bahsedilmiş ve bu çerçevede, memurlara toplu sözleşme hakkının tanınması, izin haklarının iyileştirilmesi, sözleşmeli personele sendikal haklar tanınması, sicil sisteminin kaldırılması ve özel sektörden kamu yönetimine geçişi kolaylaştıracak düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu personeliyle ilgili olarak mevcut durumda yer alan sorunlar ise şu şekilde belirlenmiştir: istihdam türleri arasında farklılıklar, liyakate dayalı ve nesnel personel alımı ve yükselme sistemi, kısmi zamanlı çalışma sisteminin gerekliliği, performansa dayalı değerlendirme, personel dağılımındaki dengesizlikler, kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim sistemine erişim.

Amaç ve hedeflerde durum analizinde belirlenen sorunlara çözüm için, kamu personelinin işe girişten emekliliğine kadar tüm süreç içerisinde hizmet kalitesi ve personel verimliliği temel amaç olarak belirlenmiştir. Bunun için de ilk olarak eğitim ile kamu personelinin verimliliği artırılacak, liyakat esas alınacak ve uygun kurumlardan başlamak kaydıyla “esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması” ve etkin performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesinin hedeflendiği ifade edilmektedir.

Politikalar bölümünde ise öncelikle kamu yönetimi için hizmet kalitesi ve personel verimliliğini arttıracak bir “insan kaynağı yönetim modeli” nin oluşturulması amaçlanmıştır. Çalışanların işe alım sürecinin, liyakat, şeffaflık, kurallılık temelinde iyileştirileceği belirtilmektedir. Ayrıca personelin niteliğine göre kariyer planlanması yapılacağı, kariyer mesleklerde nitelikli personel istihdamı temel politikalar arasındadır. Bunun yanında çalışanın verimliliği arttırmak için performans sisteminin oluşturulması, yapılan hizmete göre ücretin ödenmesi sayesinde de çalışan ve çalışmayanın aynı ücret almasının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Amaçlarda yer alan, kamu personel sistemine uygun çalışma ve kuruluşlardan başlamak kaydıyla esnek çalışma modelinin geliştirilmesi aynı zamanda politika olarak da belirlenmiştir.

Kamu personelinin nicelik ve nitelik dijital veri tabanında yer alması, uzaktan eğitim sistemiyle hizmet içi eğitimin desteklenmesi, bölgeler arasındaki dengesizliği önlemek için düşük gelirli bölgelere personel teşvikinin yapılması diğer politikalar arasında yer almaktadır.

Onuncu Plan’da esnek çalışma “aile ve kadın” başlığı altında da ayrıca ele alınmıştır. Bu çerçevede, aile ve çalışma hayatının uyumunun sağlanması için “güvenceli esnek çalışma” ve ebeveyn izni gibi konulara aile ve kadına ilişkin politikalar arasında ayrıca yer verilmiştir.

İstihdam ve Çalışma Hayatı başlığı altında da, işgücü piyasasında etkinliği arttırmak için güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik gibi alanlarda diyalog yöntemiyle ilerleme kaydedilmesinin hedeflendiği görülmektedir. Esnek çalışmaya

yakın diğer bir ifade ise Avrupa Birliği normları çerçevesinde özel istihdam büroları geçici iş ilişkisi uygulamalarının yaygınlaştırılmasının amaçlanmasıdır. İşgücü piyasasının etkinleştirilmesine yönelik atılacak adımlarda da yine esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına vurgu yapılmıştır.

Plan içerisinde sıklıkla dile getirilen “güvenceli esneklik” e ilişkin açıklamalara, “İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı” başlığı altında “güvenceli esnekliği sağlanması” alt başlığında yer verilmiştir. Buna göre, alt işverenlik uygulamasının yeniden düzenlenmesi, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının esnetilmesi ve süre artırımı, fazla çalışma saatlerinin sınırlandırılması ve esnek çalışma biçimlerinin çalışanların haklarını gözeterek yaygınlaştırılması güvenceli esnekliğe ilişkin maddeleri oluşturmaktadır. Program da esnek çalışmaya ilişkin bir diğer hedef ise yurt dışı görevlerde ihtiyaç duyulan personelin esnek çalışma biçimlerine göre istihdam edilmesidir.

Sonuç olarak, Onuncu Kalkınma Planı, kamu personel yönetiminde esnek çalışmaya önceki planlara göre oldukça fazla yer vermiş ve güvenceli esneklik kavramını ortaya çıkarmıştır. Kamu personeli için esnek çalışma metotlarının geliştirilmesi hem amaçlar arasında hem de politikalar arasında vurgu yapılan temel konulardandır.

Kalkınma Planlarını genel olarak değerlendirecek olursak, kamu personel yönetimine ilişkin ortaya konulan en temel vurgu “kamu personel yönetimi reformu” olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda açıkça ifade edilen bu “reform” çözümü günümüzde de halen gündemdeki yerini korumaktadır. Esasında yabancı kökenli olan ve köklü değişiklikler yapılmasını ifade eden “reform” kavramı yerine, “yeniden yapılanma” veya “yeniden düzenleme” ifadeleri de kullanılabilir (Coşkun, 2008: 48).

3.2.2. Hükümet Programlarında Esnek Çalışma

Hükümet programları incelendiğinde, esneklik kavramının hükümet programlarına ilk olarak 53. Hükümet (1996) yılında girdiği görülmektedir. Mesut Yılmaz’ın Hükümet Programında, sanayide verimliliğin artırılması ve kalitenin yükseltilmesi için “esnek üretim sistemlerinin” yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

1996-2007 yılları arasında hazırlanan hükümet programları tek tek incelenmiş fakat çalışma hayatında esnekliğe ilişkin olarak hiçbir ifadeye rastlanılmamıştır. Bu yıllar arasında hazırlanan Kalkınma Planlarında esnek çalışmaya yönelik hükümlerin bulunmasına rağmen Hükümet Programlarında yer almamasında sendikaların esnek çalışmaya karşı, baskı unsuru olarak rol oynadığı düşünülebilir.

60. Hükümet (2007 yılı) Programında, “esnek istihdam biçimlerinin arttırılacağı ve esneklik güvence ilişkisinin kurulacağı” ifade edilmiş, tek bir cümle olarak dile getirilen bu ifadeden başka herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Esnekliğe ilişkin olarak 61. Hükümet (2011 yılı) Programında ise “istihdamın arttırılması ve kayıt dışılığın azaltılması amacıyla güvenceli esneklik anlayışının” uygulanacağından bahsedilmiştir. “Esneklik” yerini “güvenceli esneklik” ifadesine bırakmıştır. Son dönemlerde esneklik kavramı iş güvencesi noktasında ciddi eleştirilere maruz kalınca esneklik ifadesinin önüne “güvenceli” kelimesi eklenmiştir. İngilizce literatürde “güvenceli esneklik”, “flexible” (esneklik) ve “security” (güvence) kavramlarının birleşmesiyle meydana gelen “flexicurity” şeklinde ifade edilmektedir. Flexicurity kavramını ilk olarak 1990 yılında, aktif işgücü politikasına sahip refah devleti modeli için Danimarka Başbakanı Poul Nyrup Rasmussen kullanmıştır.

2014 yılında 62. Hükümet Programında da, güvenceli esneklik ifadesine yer verilmiş ve dünya standartlarına uygun esnek, güvenceli ve kaliteli bir çalışma yaşamı tesis etmek hükümetin hedefleri arasında yer almıştır.

64. Hükümet Programında (2015 yılı), istihdama ilişkin hedefler arasında, esnek çalışma modellerinin geliştirilmesi ve bunun neticesinde gençlerin istihdama katılımının önünü açılması bulunmaktadır. Güvenceli esnekliğe ilişkin olarak ise Programda her ne kadar “güvenceli” ibaresi kullanılsa da “AB müktesebatına göre işgücü piyasalarına esneklik sağlayan çalışma biçimlerini, iş ve sosyal güvenlik mevzuatına eklenecek” denilerek esasında güvenceli esnekliğe ilişkin olarak bir adım atılmak istendiği görülmektedir.

64. Hükümetin Eylem Planı'nda "Sosyal Politikalar ve Çalışma Hayatı" başlığı altında ilk olarak çalışma hayatında esnekliği sağlayacak düzenlemelerin yapılmasına yer verilmiştir. Bu çerçevede, eylem ile ilgili kurum ve kuruluşlar şu şekilde sıralanmıştır: Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, İŞKUR, sendika konfederasyonları, ilgili kurum ve kuruluşlar, ilgili meslek kuruluşları, STK'lar. DPB'nin da ilgili kurum ve kuruluşlar arasında yer almasından, hükümetin çalışma hayatına ilişkin hazırlanacak esnek çalışma uygulamalarına memurları da dahil ettiği anlaşılmaktadır. Eyleme ilişkin açıklamada, işgücü piyasalarına esneklik sağlayan çalışma biçimlerinin iş ve sosyal güvenlik mevzuatına ekleneceği, mevzuatın Avrupa Birliği müktesebatına uygun şekilde hazırlanacağı, öncelikle mevcut esnek çalışma sistemindeki sorunların giderilmesi daha sonra yeni esnek çalışma biçimlerinin geliştirilmesi ve bu kapsamda başta kamu sektörü olmak üzere esnek çalışma biçimlerine yönelik pilot uygulamaların yapılması kararı verilmiştir.

3.3. Türk Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Çalışma İlişkileri ve Esnek Çalışma Biçimleri Açısından Değerlendirilmesi

Kamu yönetimini çalışma ilişkileri çerçevesinde ele aldığımızda, öncelikli temel unsur kamu hizmeti sunmakla görevlendirilmiş olan kamu personelidir. Kamu yönetiminde çalışma ilişkilerinde iki taraf vardır. Bunlardan birincisi, temel işlevlerinden biri kamu hizmeti sunmak olan ve işveren statüsünde yer alan devlet; ikincisi ise kendisine tevdi edilen görevi yerine getirmekle yükümlü olan ve çoğu zaman atama usulüne göre göreve gelen kamu personelidir.

Konuyu tarihsel süreç içerisinde ele alacak olursak Osmanlı Devleti'nde, diğer ülkelerde olduğu gibi sanayileşmenin ortaya çıkardığı çalışma hayatına ilişkin temel öge olan ücretliler (İleri, 2009: 80) işçiler, ev sanayi içinde ve tarımda çalışan ücretlilerle devlet memurlarından oluşmaktaydı (Makal, 1997: 132). Osmanlı Devleti döneminde devlet memurları çalışma ilişkileri açısından günümüzdeki gibi bağımlı çalışandan daha çok toplumun temel egemen ve diğer toplumsal sınıflar içerisinde ayrıcalıklı bir yere sahip olmuştur (İleri, 2009: 85).

Cumhuriyet'in kurulmasından sonra kamu personel rejiminde çalışma ilişkileri 1926 yılında kabul edilem 788 sayılı Memurin Kanunu çerçevesinde şekillenmiştir.

Kanun, kamuda çalışanları memurlar ve müstahdemler olmak üzere iki sınıfa ayırmıştır. Memurlar, bu sınıfta asli hizmetleri yerine götürmek üzere görevlendirilirken müstahdemler ise daha çok yardımcı hizmetlerde değerlendirilen ve sözleşme statüsüne tabi olarak çalışan kamu görevlileri olarak karşımıza çıkmaktadır. İstihdam açısından ilk esnekleşme adımının burada atıldığı söylenebilir.

Günümüzde Türkiye’de askeri, adli, akademik ve idari personel olmak üzere dört istihdam şekli üzerinde ele alınabilecek kamu personel sistemimizde, bu alanların her biri için ayrı mevzuat oluşturulmuştur (Sayan, 2009: 201). Esasında idari personele ilişkin bir kanun olan fakat Türk kamu personel rejiminin ana arterleri, 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde şekillenmektedir. Ayrıca DMK, diğer üç istihdam türünün eksik kaldığı veya zorlandığı konularda tamamlayıcı bir rol de üstlenmektedir. Türkiye’de idari personel alanı dışında istihdam edilen ve kendilerine has ayrı kanunları bulunan adli, akademik ve askeri personelin memur kavramı ile ifade edilmesi tartışmalı bir konudur. Normlar hiyerarşisinde en üst sırada yer alan 1982 Anayasası’nın bazı hükümlerde memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadelerine rastlanılmaktadır. Örneğin 128. Maddede, “asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütülür” denmekte yine kamu personelinin siyasi parti üyeliğine ilişkin 68. Maddesinde, “kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, hakim ve savcılar, silahlı kuvvetler personeli ve yaptıkları iş bakımından işçi sayılmayan diğer kamu görevlileri siyasi partiye üye olamaz” demektedir. Anayasa’da yer alan bu maddelerden anlaşılacağı üzere, diğer kamu görevlisi ile aslında askeri personel, hakim ve savcılar, akademik personelin yanı sıra sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler kastedilmektedir. Fakat askeri personel, akademik personel ve adli personelin ayrı birer kanunu olmasına karşın, idari personele ilişkin olan DMK’nda kamuda istihdam biçimi olarak memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler şeklinde sıralanmıştır. Bu Kanun’dan da, memur dışındakilerin diğer kamu görevlileri olduğu sonucuna varılabilir. DPB’nın resmi internet sayfasının sayısal istatistikler linki altında yer alan kamu personelinin istihdam şekillerine göre dağılımını gösteren Tablo 3.1.’de de görüldüğü üzere kamu personelinin istihdam biçimlerine ilişkin tasnif, memur, hakim ve savcılar, öğretim elemanları, sözleşmeli personel, işçiler, geçici personel ve askeri personel şeklinde yapılmıştır.

Tablo 3.1. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı

| İSTİHDAM TÜRÜ | BAKANLIK LAR, BAĞLI İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞL AR | KİT'ler | MAHAL Lİ İDAREL ER | TÜRK SİLAHLI KUVVETLE Rİ | MERKEZ BANKASI VE KAMU BANKAL ARI (*) | GENEL TOPLAM |
|----------------------------------|--|---------|-----------------------------|-----------------------------------|---|-----------------|
| MEMUR | 2.270.020 | 4.935 | 115.324 | 28.502 | | 2.418.781 |
| HAKİM VE SAVCILAR | 15.908 | | | | | 15.908 |
| ÖĞRETİM ELEMANLARI | 125.355 | | | | | 125.355 |
| SÖZLEŞME Lİ PERSONEL | 657 /4B DİĞER SÖZLEŞME Lİ | 11.490 | 74.173 | 7.669 | | 107.913 |
| İŞÇİ | SÜREKLİ İŞÇİ | 82.142 | 54.739 | 7.669 | | 280.939 |
| | GEÇİCİ İŞÇİ KAPSAM DIŞI | 10.817 | 6.780 | 98.401 | 19.234 | |
| GEÇİCİ PERSONEL | | 22.941 | | | | 22.941 |
| ASKERİ PERSONEL | | | | 223.566 | | 223.566 |
| ÖZEL HÜKÜMLERE TABİİ PERSONEL | | | | | 61.483 | 61.483 |
| TOPLAM | 2.553.254 | 144.226 | 226.621 | 271.302 | 61.483 | 3.256.886 |
| GENEL TOPLAM | | | | | | 3.256.886 |

1-) MİT Müsteşarlığı ,kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir.

2-) (*) Kamu Bankaları (T.C. Ziraat Bankası A.Ş, Türkiye Halk Bankası A.Ş., Vakıflar Bankası T.A.O)

Kaynak: DPB, 2016c.

Tablo 3.1.'e göre Türkiye'de kamu personelinin istihdam biçimlerine göre sayıları incelendiğinde, kamu personeli içerisinde en büyük kitleyi iki buçuk milyona yakın çalışanın yer aldığı memurluk statüsünde görev alan çalışanlar oluşturmaktadır. Bu rakam Türkiye'de toplam kamu personel sayısının yaklaşık yüzde yetmiş beşine denk gelmektedir. Memurları sırasıyla işçiler, askeri personel, akademik personel ve sözleşmeli personel takip etmektedir.

Diğer kamu görevlilerini esnek çalışma çerçevesinde değerlendirecek olursak;

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu 54. maddesine göre, hakim ve savcılar haftalık ve günlük çalışma süreleri yönünden 657 sayılı DMK'a tabidirler. Fakat maddenin devamında mesleğin niteliğinden dolayı mesai saatleri dışında ve tatil günlerinde nöbet tutabilecekleri ibaresine yer verilerek, esnek bir uygulama alanı oluşturulmuştur. Diğer taraftan hakim ve savcılarının esnek statüde istihdam

edilmeleri, mesleğin niteliğiyle çelişeceğinden dolayı, bu meslek grubunda çalışanların mevcut durumda olduğu gibi güvenceli statüde çalışmaları daha doğrudur.

Türkiye’de askeri personelin yetiştirilmeleri, görev ve yükümlülükleri, kariyer sistemi, özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapan genel mevzuat, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’dur. Fakat bu Kanun’un 1. Maddesinde bu Kanun hükümlerinin subay ve astsubaylara uygulanacağı, diğer askeri ve sivil personelin kendi özel hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Kanun’un bu maddesinden anlaşılacağı üzere askeri personel, subay, astsubay, diğer askeri ve sivil kişiler olarak tasnif edilmiştir. Fakat bununla birlikte kendi özel kanun hükümlerine tabi olacağı belirtilen ve diğer askeri personel içerisinde değerlendirilen uzman jandarma ve uzman erbaşların (3629 sayılı Kanun’la “uzman çavuş” yerine “uzman erbaş” ifadesi getirilmiştir) özlük haklarına ilişkin Kanun içerisinde yer yer düzenlemelere de rastlanmaktadır. 926 sayılı Kanun’da bütün askeri personel için TSK İç Hizmet Kanunu’ndaki hükümler saklı kalmak kaydıyla haftalık çalışma saati genel olarak (cumartesi-pazar günleri tatil) 40 saat şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte askeri personelin mesleki niteliğinden dolayı tüm personeli kapsayacak genel bir esnek çalışma biçiminin düzenlenmesi zordur.

Esnek çalışmanın en rahat uygulanabileceği, meslek gruplarından birisi şüphesiz ki akademik personeldir. Öğretim elemanları mesleklerinin niteliği gereği, her an her yerde, yer ve zamandan bağımsız olarak çalışma yapabilecek durumdadır. Ders verme ve idari işlemleri dışında akademik personelin evinde veya başka bir yerde çalışma yapması mümkündür. Bununla birlikte çalışma disiplinin sağlanması ve durumun suistimal edilmesinin önüne geçilmesi için üniversiteler birbirinden farklı tutumlar sergileyebilmektedir. Ayrıca akademik personele ilişkin hükümleri düzenleyen 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nda, mesai ve çalışma saatlerine ilişkin herhangi bir ibare bulunmamaktadır.

3.4. Türkiye’de Memurların Esnek Çalışma Durumuna İlişkin Olarak Hizmet Sınıfları Çerçevesinde Bir Analiz

657 sayılı DMK’nda on iki adet hizmet sınıfı bulunmaktadır. Bu hizmet sınıfları, esnek çalışma biçimlerinin uygulanma açısından sınıflandırılmasında temel olarak kullanılabilir. Çünkü hizmetlerin sınıflara ayrılmasındaki temel amaç, birbirine benzer ve yakın meslek gruplarını aynı çatı altında toplayarak hem ücret açısından hem de çalışma ilişkileri açısından bir standardın ve kolaylığın oluşturulmasıdır.

Türkiye’de 1980 sonrasında neo-liberal politikalar, kamu hizmetlerinde esneklik anlayışı aracılığıyla uygulanma imkânı bulmuş ve kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ile personel sayısının azaltılması belirli hizmet sınıfları üzerinden yürütülmüştür (Koroğlu, 2010: 150). Bu çerçevede hizmet sınıflarını tek tek ele alarak esnek çalışma biçimlerine uygunluğunun değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

Tablo 3.2.’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan hizmet sınıflarına ve çalışan sayılarına yer verilmiştir. Bu hizmet sınıflarından yeni eklenen Jandarma Hizmetleri Sınıfı ile Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı ve özel konumundan dolayı Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfında çalışan personel sayısına ulaşamamıştır.

Tablo 3.2’den de anlaşılacağı üzere, hizmet sınıfları esas alındığında Türkiye’de kamu kurumlarında istihdam edilen personelin yüzde 35’i Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında yer almaktadır. Hizmet sınıflarında en az personelin bulunduğu hizmet sınıfı ise Mülki İdare Hizmetleri Sınıfıdır. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı, hizmet sınıfları içerisinde her ne kadar çoğunluğa sahip olsa da, genel itibarıyla aynı unvanda (öğretmen) görev yapan personelden oluşmaktadır. Aynı şekilde Din Hizmetleri Sınıfı (imam), Avukatlık Hizmetleri Sınıfı (avukat), Emniyet Hizmetleri Sınıfı (polis) ve Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıflarında (kaymakam-vali) da belirli bir unvanda yoğunlaşma olmaktadır. Bu hizmet sınıflarında unvanlar belirli meslek gruplarında yoğunlaştığından dolayı hizmet sınıflarında esnek çalışma biçimlerinin belirlenmesi daha kolay olacaktır.

Tablo: 3.2. Kamuda İstihdam Edilen Memur Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı

| SINIF(*) | MEMUR SAYISI | ORAN (%) |
|--|------------------|------------|
| Eğitim Öğretim Hizmetleri Sınıfı | 888.503 | 35,81 |
| Genel İdare Hizmetleri Sınıfı | 544.950 | 21,96 |
| Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı | 411.059 | 16,57 |
| Emniyet Hizmetleri Sınıfı | 261.625 | 10,54 |
| Teknik Hizmetler Sınıfı | 145.392 | 5,86 |
| Yardımcı Hizmetler Sınıfı | 112.274 | 4,52 |
| Din Hizmetleri Sınıfı | 110.542 | 4,45 |
| Avukatlık Hizmetleri Sınıfı | 4.922 | 0,20 |
| Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı | 2.122 | 0,09 |
| Toplam | 2.481.389 | 100 |
| (*) MİT Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir. | | |

Kaynak: DPB, 2016d

3.4.1. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı

Bu hizmet sınıfı, devlet idarelerinde özel bir mesleki vasıf isteyen alanlar yerine yönetim ve büro gibi alanlarda genel görevleri üstlenen personelin istihdam edildiği bir sınıftır. Ayrıca 657 sayılı DMK'da bu hizmet sınıfı için yaptığı açıklamada diğer hizmet sınıfına girmeyenlerin bu hizmet sınıfına dahil olacağını ifade etmiştir. Bu sebeplerden dolayı, GİH sınıfı oldukça geniş bir tabana hitap etmektedir.

Çalışma ilişkileri açısından değerlendirildiğinde, GİH personelinin, genel olarak günlük işe giriş ve çıkış saatleri hemen hemen belli olan ve daha çok büro ortamında çalışan memurlardan oluşmaktadır. Bu hizmet sınıfında çalışanların yaptıkları iş niteliği itibariyle günlük rutin işlere sahip olan memurlardan oluşmaktadır. Zaman ve mekân bağlamında, esnek çalışma biçimlerine uygun birçok personel barındıran bu hizmet sınıfının en temel problemi, çok fazla sayıda görev açısından karmaşık yapıda personel barındırmasıdır. Tablo 4'den görüleceği üzere GİH, hizmet sınıfları açısından eğitim öğretim hizmetleri sınıfından sonra gelmektedir. Fakat, eğitim öğretim hizmetleri sınıfının çoğunluğunu tek bir unvana sahip (öğretmenler) memurlar oluşturmaktadır. Oysaki GİH sınıfında, diğer hizmet sınıfında kendine yer

bulamayan memurları da kapsamından dolayı, yeniden kendi içerisinde bir sınıflandırma yapılması daha uygun olacaktır.

Halk arasında “düz memur” tabiriyle ifade edilen memurların yanı sıra genelde bilgisayar işletmeni ve veri hazırlama kontrol işletmeni (VHKİ) unvanlarıyla görev yapan memurların oluşturduğu bu sınıfın yaptığı asıl işler, bazı kurumlarda zaman zaman taşeron personele verilebilmektedir. Bir kurumda asıl iş, başka bir kurumda yardımcı iş kategorisinde yer alabileceğinden dolayı, asıl iş ve yardımcı iş ayrımını yapmak biraz zordur. Büro personeli olarak görev alan birçok taşeron personelin GİH sınıfında çalışan memurla aynı işi, aynı çalışma sürelerinde yaptığı fakat alınan ücret ve sosyal haklar bağlamında ciddi bir fark olduğu bir gerçektir. İşgücü esnekliği Türk kamu personel rejiminde bu haliyle uygulanmaya devam edip yeni düzenlemeler yapılmazsa zamanla çalışanlar arasında ciddi sayılabilecek, sosyal problemler ortaya çıkacaktır.

GİH sınıfı personeli için uygulanabilecek esnek çalışma şekillerinden birisi de kısmi süreli çalışmadır. Fakat bu çalışma türü, iş güvencesi ve çalışanların sosyal haklarına etki edebileceğinden özellikle sendikalar tarafından oldukça eleştirilmektedir. Diğer taraftan bu hizmet sınıfında yer alan personele zorunlu durumlarında ve istemeleri halinde, belirli süreler dâhilinde kısmi süreli çalışma şeklinin önünün açılması hem kamu personelinin verimi, hem de motivasyonu açısından olumlu bir etki yaratacaktır. Bu sınıfta çalışanlar üzerinde uygulanabilecek bir diğer esnek çalışma türü de evde çalışmadır. Özellikle bu kapsam içerisinde bilgisayardan veri hazırlama vb. görev icra edenler ile bir büro ortamında çalışmasının kurum için gerekli olmayan memurlar evlerinde de bu hizmetleri icra edebilirler. Eğer memurların haftanın belli günlerinde mutlaka büroya uğramaları gerekiyorsa bu durumda da sıkıştırılmış çalışma haftası tercihi göz önünde bulundurulabilir. Yani çalışan haftanın belli günlerine işini sıkıştırıp diğer günlerini çalışmadan geçirebilecektir. GİH sınıfı memurları için bu kapsamda bir diğer alternatifte, esnek çalışma biçimlerinin birlikte uygulandığı, haftanın belli günleri büroya uğranması, diğer günlerde ise evde çalışma ve tele çalışma yöntemlerinin kullanılarak çalışma yapılması olabilir.

GİH sınıfı personeli genel olarak, kayan iş süresi biçiminde esnek çalışma çerçevesinde de değerlendirilebilir. Büroda bulunması zorunlu personele, çalışma saatinin başlangıç ve bitişini kendisi belirlemek kaydıyla sabah ve akşam iki saate kadar bir esneklik tanınabilir. Örneğin memur, sabah 8:30 yerine 7:00'de işe gelerek akşam da sabah erken geldiği için 17:30 yerine 16:00'da işten ayrılabilir. Bu durumda memurlar için çekirdek saatler belirlenip (örneğin: saat 10:00-15:00 arası), bu saatler arasında bütün memurların iş yerinde olması sağlanarak yapılacak çalışmalar da bu sürelerle göre planlanabilir.

3.4.2. Teknik Hizmetler Sınıfı

Teknik Hizmetler Sınıfı, teknik alanda çalışan belirli bir uzmanlık isteyen ve en az orta derecede tahsil görmüş memur statüsündeki kamu görevlilerinden oluşmaktadır. 657 sayılı Kanunda esnek çalışmaya ilişkin olarak şu ifadeler yer verilmiştir: *“Bu Kanunun kapsamına giren kurumlarda meslekleriyle ilgili görevleri fiilen ifa eden ve meri hükümlere göre yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, hidrojeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatistikçi, yöneylemci (hareket araştırmacısı), matematiksel iktisatçı, ekonomici ve benzeri ile teknik öğretmen okullarından mezun olup da, öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde çalışanlar, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi veya bölümlerinden mezun şehir plancısı, yüksek şehir plancısı, yüksek bölge plancısı, 3437 ve 9/5/1969 tarih 1177 sayılı Kanunlara göre bütün eksperleri yetiştirilenler ile müskirat ve çay eksperleri, fen memuru, yüksek tekniker, tekniker, teknisyen ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanlar, Teknik Hizmetler sınıfını teşkil eder.”* Bu sınıfa girebilmek için teknik personel olmak gerekir ve görevini fiilen yapması istenir (Akgüner, 2014: 68).

1980'lerin sonunda ilk olarak yardımcı hizmetler sınıfında ortaya çıkan esnek çalışma türlerinden taşeronlaşma, 2000'li yıllarda teknik hizmetler sınıfında da yayılmaya başlamıştır (Müftüoğlu ve Koşar, 2014: 167). Günümüzde de halen teknik hizmetler sınıfı memurlarının işlerini üstlenen taşeron personel uygulaması devam etmektedir. Özellikle de, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kuruluşları teknik hizmetler sınıfı dâhilinde, kadrolu personel istihdam etmek yerine taşeron ya da sözleşmeli personel biçimlerini tercih etmektedir. Fakat bu durum kuruluşların

personel seçerken liyakate aykırı işe alma gibi bir takım problemleri de beraberinde getirmektedir. Bunun karşısında GİH sınıfında, istihdam edilebilecek çok fazla sayıda iş arayan olduğundan dolayı, spesifik şart bulma noktasında zorlanmaktadırlar.

Teknik personelden özellikle mühendisler, bilhassa da bilgisayar mühendisleri esnek çalışma biçimine en uygun ücretli çalışanlar arasında yer almaktadır. Bilgisayar Mühendisleri Odası tarafından esnek çalışmaya ilişkin yapılan basın açıklamasında da (BMO, 2017) *“bilgisayar mühendisleri, esnek çalışma saatleri, ödenmeyen fazla mesailer, outsource diye adlandırılan gizlenen taşeron çalışma biçimi gibi uygulamalarla en çok karşılaşan meslek gruplarından birisini oluşturmaktadır”* ifadesine yer verilerek esnek çalışma biçimlerinin sektör içerisinde oldukça sıklıkla uygulandığı/uygulanabildiği öngörüsünde bulunmaktadır. BMO'nun, yaptığı basın açıklamasının devamında, “özel istihdam büroları” aracılığıyla uygulanmaya konulacak olan “kiralık işçilik” uygulamasının iş yaşamında güvencesizliğe neden olacağı ve sürekli düşük ücretlerle geçici olarak istihdam edilmek durumunda kalacakları ifade edilerek uygulama eleştirilmiştir.

Kamuda mühendisler, mühendislik kadrosu dışında, işçi statüsünde, sözleşmeli personel olarak ve taşeron firmalarda çalışarak da görev almaktadır (EMO, 2017). Kadrolu olarak çalışan mühendisler dışında görev alanlar zaten esnek istihdam koşullarına göre işlerini yürütmektedirler.

Özel sektörde çalışan mühendislerin esnek çalışabildiği durumu emsal alındığında, kamuda kadrolu olarak çalışan mühendislerin de esnek çalışma biçimlerine göre çalışmalarını uygun görünmektedir. Özellikle proje temelli çalışan mühendisler için gerekli donanım (bilgisayar vb.) sağlanarak evden çalışmasına imkân tanınabilmelidir. Tabi ki, bunun için de öncelikle fayda maliyet analizinin yapılması gerekecektir.

Kamuda bazı teknik personelin çalışma yeri ise, özü itibarıyla zaten büro dışında çalışmayı gerekli kılmaktadır (örneğin ziraat, inşaat, tarım mühendisleri-teknikerleri-teknisyenleri vb). Bu görevleri ifa eden personel ise mekândan bağımsız çalışıyor gibi gözükse de, bulunduğu çalışma alanı iş yeri olarak değerlendirildiğinden dolayı

mekân açısından esnek çalışma olarak değerlendirilmemelidir. Bununla birlikte bu şekilde zaman zaman sahada çalışması gereken teknik personelin mekân ve zaman anlamında esnek çalışma biçimlerinin sınırlarını çizmek oldukça zordur.

Genel olarak kamuda çalışan teknik personelin esnek çalışma koşullarına uyumunu değerlendirecek olursak, bazı alanlarda hem mekân hem de zaman esnekliği açısından oldukça uygun ve başarılı şekilde uygulanabileceği görülmektedir. Mekân açısından proje temelli çalışmalarda çalışan teknik personel, büro dışında da aynı işi yapabilecektir. Diğer taraftan işle ilgili teçhizat veya takım çalışması gerektiren bir iş gibi nedenler çalışanın mutlaka büroya gelmesini gerektiriyorsa bu durumda da zaman açısından (çekirdek zamanla çalışma saatleri vb.) esnek çalışmasına müsaade edilebilir. Özellikle de yoğun teknik bilgi kullanarak çalışma yapan mühendislerin anlık psikolojik durumu verimli ve etkin çalışmasını etkileyeceğinden dolayı, yöneticinin sorumluluğu altında suistimale izin vermeyecek biçimde esnetilebilmelidir.

3.4.3. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı

Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, sağlık alanında doktor, hemşire, eczacı, veteriner, sağlık memuru gibi doğrudan alan içerisinde mütehassıslık, uzmanlık ve teknik bilgisıyla kamu hizmeti sunan çalışanlardan oluşmaktadır.

Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, kamu personel yönetiminin esnekleşmeye yönelik adımlarının uygulanmasına ilk örnek teşkil eden alanlardan birisidir. Özellikle 2003 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) çerçevesinde sağlık alanında personel istihdamının, “sözleşmelilik”, “taşeron personel” ve “yabancı sağlık personeli çalıştırma” gibi esnek çalışma alanları üzerine kurgulandığını göstermektedir (Sayan ve Küçük, 2012: 173). Sağlık Bakanlığı'nın 2015 verilerine göre toplamda 51.837 hekim, 83.795 hemşire, 22.344 ebe, 7.756 dış hekimi ve 62.775 diğer sağlık personeli görevli bulunmaktadır. Anlaşılabacağı üzere 62.775 diğer sağlık personelinin çoğunluğunu taşeron personel oluşturmaktadır ki, bu sayı sağlık alanında 2003 projesinde esnekleşmeye yönelik önemli bir dönüşümün gerçekleştiğinin göstergesidir.

Aşağıdaki Tablo 3.3.'te bir Aile Sağlık Merkezinin (ASM) 2016 Ocak ayına ilişkin çalışma planı yer almaktadır.

Tablo:3.3. Bünyan Merkez 1 Nolu Aile Sağlık Merkezi Personel Çalışma Çizelgesi

| Ait Olduğu Yıl | 2016 | | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ait Olduğu Ay | OCAK | | | | | | | |
| ASM Adı | BÜNYAN MERKEZ 1 NOLU ASM | | | | | | | |
| ASM Açılış Saati | 08:00 | | | | | | | |
| ASM Kapanış Saati | 19:00 (CUMA GÜNLERİ 17:00) | | | | | | | |
| ASM Toplam Açık Olduğu Saat | 52 SAAT | | | | | | | |
| | DOKTOR 1 | | DOKTOR 2 | | DOKTOR 3 | | DOKTOR 4 | |
| | PERSONEL 1 | | PERSONEL 2 | | PERSONEL 3 | | PERSONEL 4 | |
| | SABAH | AKŞAM | SABAH | AKŞAM | SABAH | AKŞAM | SABAH | AKŞAM |
| 01.01.2016 Cuma | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 02.01.2016 Cumartesi | | | | | | | | |
| 03.01.2016 Pazar | | | | | | | | |
| 04.01.2016 Pazartesi | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 05.01.2016 Salı | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 06.01.2016 Çarşamba | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 |
| 07.01.2016 Perşembe | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 08.01.2016 Cuma | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-32:00 | 13:00-17:00 |
| 09.01.2016 Cumartesi | | | | | | | | |
| 10.01.2016 Pazar | | | | | | | | |
| 11.01.2016 Pazartesi | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 12.01.2016 Salı | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 13.01.2016 Çarşamba | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 |
| 14.01.2016 Perşembe | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 15.01.2016 Cuma | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 16.01.2016 Cumartesi | | | | | | | | |
| 17.01.2016 Pazar | | | | | | | | |
| 18.01.2016 Pazartesi | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 19.01.2016 Salı | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 20.01.2016 Çarşamba | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 |
| 21.01.2016 Perşembe | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 22.01.2016 Cuma | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 23.01.2016 Cumartesi | | | | | | | | |
| 24.01.2016 Pazar | | | | | | | | |
| 25.01.2016 Pazartesi | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 26.01.2016 Salı | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 27.01.2016 Çarşamba | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 |
| 28.01.2016 Perşembe | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 10:00-13:00 | 14:00-19:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 29.01.2016 Cuma | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 | 08:00-12:00 | 13:00-17:00 |
| 30.01.2016 Cumartesi | | | | | | | | |
| 31.01.2016 Pazar | | | | | | | | |
| Aile Hekiminin Haftalık Çalışma Saati | 40 SAAT | | 40 SAAT | | 40 SAAT | | 40 SAAT | |
| ASM'nin Bilfiil Hizmet Verdiği Saat | 52 SAAT | | | | | | | |

Kaynak: <http://www.bunyanasm.com/esnek-calisma>

Tablo 3.3.'e göre, doktorlara zaman açısından esnek çalışma biçimi uygulanmış ve sabah 8'de göreve başlayan doktorun akşam 5'e kadar, 10'da başlayan doktorun ise akşam 7'ye kadar çalıştığı görülmektedir. 10'da göreve başlayan doktorların öğle arasına 13'te çıktığı, 8'de başlayanların ise 12'de öğle tatiline çıktığı gözlenmiştir. Ayrıca doktorlara haftada sadece bir gün esnek çalışma uygulaması yapılmıştır. Bununla birlikte cuma günleri bütün doktorlara standart çalışma tipi uygulanmıştır. Diğer taraftan ASM, haftada 52 saat açık kalmakta ve doktorlarda bu 52 saat içerisinde memurların olağan çalışma süresi olan 40 saati tamamladıkları görülmektedir. Sağlık Bakanlığı'nın bu uygulaması geliştirilerek ve değiştirilerek diğer kamu kurumlarında da uygulanabileceğine somut bir kanıt olarak değerlendirilmelidir.

3.4.4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı

Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı'nda yer alan personelin büyük çoğunluğu kadrolu öğretmenlerden oluşmaktadır. 2016 yılından itibaren öğretmen istihdamında "sözleşmeli öğretmenlik" politikasının benimsenmesiyle esnekliğin bir türü olan "sayısal esneklik" uygulaması tercih edilmiştir. Sayısal esneklik iş güvencesini ortadan kaldırdığı gerekçesiyle hem kamuoyu hem de sendikalar tarafından en çok eleştirilen esneklik türlerinden birisidir.

Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında yer alan diğer meslek grubu ise müfettişlerdir. Sözleşmeli öğretmenlikten müfettişlik ve idareciliğe geçişin engellenmesi, bu tip görevlerin sözleşmeli statüde yapılamayacağını göstermektedir. Buradan şu anki mevcut sistemde Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında sadece öğretmenlerin sözleşmeli statüde görev yapabileceği sonucunu çıkartabiliriz. Müfettişlik mesleği niteliği itibariyle yer ve zaman açısından esnek çalışma biçimlerine göre şekillenen bir meslek türüdür.

Öğretmenleri çalışma saatleri konusunda ele alacak olursak, 657 sayılı DMK'a göre memurların çalışma süresi normal koşullarda kırk saat olarak belirlenmiştir. Fakat öğretmenlere ilişkin 1964 yılında çıkartılan 439 sayılı "Milli Eğitim Bakanlığına

Bağlı Yüksek ve Orta Dereceli Okullar Öğretmenleri ile İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri İle Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanun” ve Kanun’a ilişkin olarak 2006 yılında çıkartılan “Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar” incelendiğinde çalışma saatlerinin girecekleri ders saati kadar olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan yıllık izinlerin kullanılması konusunda da, öğretmenler diğer memurlardan farklı bir duruma sahiptir. Öğretmenler mazeret izinleri hariç, yıllık izin kullanamamakla birlikte yaz tatillerinde izinli sayılmaktadırlar.

Öğretmenlerin çalışma biçimlerini esnek çalışma açısından değerlendirecek olursak, sadece haftalık ders saati süresince okulda yer aldıklarından çalışma süresi açısından fiiliyatta esnek çalıştıkları söylenebilir. Hatta ikili öğrenim dâhilinde görev yapan öğretmenler süre açısından kısmi zamanlı bir görev ifa ediyor görünümünde olmasına rağmen sosyal haklar ve mevzuat açısından tam süreli çalışma esasına göre değerlendirilmektedir.

Günümüzde öğretmenlik mesleği yer açısından esnekliğe şu an için açık değildir. Fakat uzaktan eğitim sistemlerinin hızla yaygınlaşması ve gelişmesi, öğretmenlik mesleğini de, zamanla evden çalışma gibi esneklik biçimlerine doğru yönlendirebilir.

3.4.5. Avukatlık Hizmetleri Sınıfı

657 sayılı DMK’na göre “avukatlık hizmetleri sınıfı” hukuk lisans diploması, avukatlık ruhsatı ve baroya kayıt koşullarına haiz olan kamu kurum ve kuruluşlarında avukat unvanı ile çalışan memurlardan oluşmaktadır. Kamu avukatları olarak da isimlendirebileceğimiz bu sınıfta yer alan avukatlar, görev aldıkları kurum ve kuruluşların bütün yasal ilişkilerini yönlendirme ve uyuşmazlık durumlarında yargı karşısında temsil etme görevlerini yerine getirmektedirler (Yılmaz, 2008: 733).

Türkiye’de kamu avukatları, üç şekilde istihdam edilmektedir. Bazıları 657 sayılı DMK, bazıları 399 sayılı KHK, bazıları da 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre çalışmaktadırlar (Yılmaz, 2008: 743).

Avukatları çalışma şartları açısından değerlendirecek olursak, iki temel faaliyet ortaya çıkmaktadır. Birincisi kurumların mevzuata uygun harekete etmesini

sağlamak, ikincisi ise uyumsuzluk durumunda kurumlarının hakkını savunmaktır. Avukatlar birinci görevlerini daha çok evrak incelemesi yaparak gerçekleştirmektedirler. Günümüzde elektronik bilgi sistemlerinin yoğun olarak kullanılması, birçok resmi evrakın bilgisayar ortamına girmesine neden olmuştur. Avukatların bu inceleme görevlerini evlerinden kurumun web ağına bağlanarak gerçekleştirmesi mümkün görünmektedir. Bunun yanında bir dava dosyası üzerinde çalışan avukatın da aynı şekilde hem zaman hem yer açısından esnek çalışmasına müsaade edilerek davaya daha rahat odaklanması ve hazırlanması (örneğin avukatlık mesleğinin mevzuatı sürekli takip etmeyi gerektirdiğini göz önüne alırsak, evinde kendi kütüphanesini daha rahat oluşturabilir) sağlanabilir. Fakat burada denetim mekanizmasının nasıl sağlanacağı tartışma konusudur. Bunun yanında mevcut durumda da etkin bir denetim mekanizmasının işlediğini söylemek zordur.

Sonuç olarak kamuda avukatlık mesleğini icra eden memurların hem yer, hem de zaman açısından esnek çalışma biçimlerine göre faaliyet yürütebilecekleri görülmektedir. Diğer taraftan avukatlık mesleği uzmanlık gerektiren bir alan olmasından dolayı dışarıdan hizmet alım yolunun tercih edilmesi, işgücü esnekliği türlerinden uzaklaştırma stratejisine örnek olmaktadır. Avukatlar ayrıca baktıkları dava üzerinden vekâlet ücreti alabilmektedir. Bu durum ücret açısından esnekliği beraberinde getirmektedir.

3.4.6. Din Hizmetleri Sınıfı

Din alanında hizmet sunanların oluşturduğu bu sınıfın asli memurları imam-hatip ve müezzin-kayyımlardan oluşmaktadır. Bunların dışında bu hizmet sınıfı içerisinde yer alan ve genellikle büro memurluğu yapan personel GİH sınıfında çalışan memurlara benzer çalışma şartlarına sahiptir.

İmam-hatipler ve müezzin-kayyımların çalışma şartları 29033 sayılı “Diyaret İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde ele alınmıştır. İlgili Yönetmelik’in 40. ve 43. Maddelerine göre imam-hatip ve müezzin kayyımların görevleri arasında, camileri her gün öğle namazının bir saat öncesinden yatsı namazına kadar açık kalmalarını sağlamak bulunmaktadır. Bununla birlikte bütün vakit namazlarında camide bulunma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca vatandaşa dini konularda yardımcı

olma, dini gün, dini merasim vb. etkinliklere katılma gibi çok çeşitli sorumluluklarının olduğu da görülmektedir. Fakat çalışma saatlerine ilişkin olarak Yönetmelik'te bir düzenleme yapılmamış olmakla birlikte, camide namaz vakitleri dışında bulunmalarına ilişkin zorunluluk getiren bir ibare de bulunmamaktadır. Diğer taraftan caminin açık tutulması istenen saatler arasında memurlardan camide bulunmaları istenirse özellikle yaz aylarında yasal çalışma sürelerinin çok üstüne çıkma durumu söz konusu olacaktır.

Din Hizmetleri Sınıfında cami görevlisi olarak çalışan personelin, namaz vakitleri ve görevler dışında nitelikleri itibariyle genel zaman açısından esnek çalışma şartlarında görev yaptıkları görülmektedir. Diğer taraftan bu meslek grubu yarı-zamanlı çalışma ve evden çalışma gibi esnek çalışma biçimlerine uygun değildir.

3.4.7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı

Emniyet Hizmetleri Sınıfı'nın personel olarak asli unsuru, polislerden oluşmaktadır. Polislik mesleğinin niteliği gereği, 657 sayılı DMK'nun 90. Maddesinde genel olarak haftalık kırk saat ve günlük sekiz saat çalışma şekline göre biçimlendirilmesi zordur. Bu sebepten dolayı polislerin çalışma saatlerine ilişkin düzenlemeler ister istemez yer ve zaman açısından esnek çalışma koşullarını gerektirmektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu polisi, "Asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder." şeklinde tanımlamaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, polisin görevi süreklilik arz etmektedir. Bundan dolayı görevlerini belirli süreler dâhilinde sınırlandırmak polislik mesleğinin gereğine aykırı olacaktır.

Diğer taraftan aynı Kanun'da yer alan Ek Madde 4'te "Polis, görevli bulunduğu mülki sınırlar içinde, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tesbit, muhafaza ve yetkili zabıtaya teslim etmekle görevli ve yetkilidir" denilerek, polisin vazife saat ve yerine bakılmaksızın, bir durumla karşılaştığında her an müdahale etme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu durum, polislik mesleğine çalışma hayatı

bakımından diğerk mesleklerden oldukça farklı bir anlam katmaktadır. Yani mesai dışında da olsa, yer ve zamana bakılmaksızın her an kendine görev çıkabilir.

Polislik mesleğini çalışma hayatı bakımından iki kısma ayırabiliriz. Birincisi, emniyet müdürlüğü, polis karakolu vb. kurumların dairelerinde (pasaport işlemleri, ruhsat işlemleri) büro personeli olarak görev yapan polisler, ikincisi ise asayişini temin için genellikle dışarıda olan, nöbet esasına göre çalışan veya operasyon dâhilinde gerektiğinde dışarı çıkan saha personeli polislerdir.

Büro personeli olarak görev ifa eden personel, yaptıkları görev itibariyle genel idare hizmetleri sınıfından çalışan personele benzer çalışma şartlarında görev yapmaktadır. Bundan dolayı esnek çalışma bakımından genel idare hizmetleri sınıfında çalışan personel için belirlenecek düzenlemelerden yararlanması sağlanabilir. İkinci durumda yer alan personel ise zaten fiili anlamda esnek çalışma çerçevesinde görev almaktadır. Fakat esnek çalışmanın yer ve zaman bakımından belirlenmesi tamamen yöneticilerin tasarrufu altındadır. Yani esnek çalışmanın faydalarından olan personelin yer ve zamanı kendi tercihleri doğrultusunda belirleme imkânı, bu şekilde görev yapan polisler için tam tersi bir durum arz etmektedir.

Büro dışında çalışan polislerin çalışma saatlerinden memnun olmadıkları ve DMK'da belirtilen sürelerden fiiliyatta fazla olduğu, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyetten (Şikâyet no: 2013/171) anlaşılmaktadır. Ombudsman tarafından 30/12/2014 tarihinde hazırlanan tavsiye kararı raporunda (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017) Türkiye genelinde 86 farklı çalışma modelinin uygulandığı, ek görevler hariç haftalık çalışma sürelerinin 45-60 saat arasında olduğu belirtilmiştir. En fazla uygulanan dört model ise: 12/24, 8/24, 12/36 ve 08.00-17.00-09.00-18.00 saat modelleridir. Toplam polis sayısının yaklaşık %26'sının 12/24 saat modeline göre çalıştığı, bu model memurların 12 saat çalışıp 24 saat dinlenmesini esas almakta ve bu şekilde görev yapan personelin toplamda haftalık 57 saat çalıştığı ortaya çıkartılmıştır. %4 civarında polisin ise 8/24 esasına göre çalıştığı ve bu modelde çalışanların da haftalık toplamda 42 saat çalıştıkları belirlenmiştir. %13 dolaylarında polisin de 12/36 saat esasına göre çalıştığı, 12 saat çalışıp 36 saat dinlendiği ve toplamda 42 saat çalıştıkları tespit edilmiştir. 08.00-17.00-09.00-18.00 saatler arası çalışma modeline göre çalışan personel sayısı ise toplam personelin %33'ü

civarındadır. Ombudsman raporunda buradaki personelin haftalık çalışma süresi 45 saat olarak ifade edilmiştir. Görevin mahiyetine göre diğer 81 modelden herhangi birinin uygulandığı sisteme göre çalışan polis sayısı ise %22 civarında olduğu ve polislerin haftalık çalışma sürelerinin 45 ile 60 saat arasında değiştiği ortaya çıkartılmıştır. Bu sürelere ek görevler dâhil edilmediği de belirtilmiştir. Ombudsman duruma ilişkin tavsiye kararında, genel olarak polislerin haftalık 40 saatin üzerinde çalıştırılmayacağı bir düzenleme yapılmasını ve büro işlerinin zorunlu olmadıkça polis yerine sivil memurlar tarafından yerine getirilmesini önermiştir.

Sonuç olarak Emniyet Hizmetleri Sınıfı, çalışma şartları gereği işveren (devlet) lehine esneklik uygulanmasını gerektiren ve bu esasa göre çalışma şartlarının belirlendiği bir çalışma sistemine sahiptir. Yöresel farklılıklar da polisleri farklı çalışma biçimlerinde çalıştırmalarını zorunlu kılmaktadır. Polislerin çalışma hayatına ilişkin olarak kendi aralarında adaletin sağlanması için büro personeli olarak sivil memurların kullanılması daha doğru olacaktır.

3.4.8. Jandarma Hizmetleri Sınıfı

Uzun bir geçmişe sahip olan ve iç güvenlik açısından önemli bir işlev yerine getiren Jandarma teşkilatı, belediye sınırları dışında bulunan kırsal nitelikteki yörelerde güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulmuştur (Tataroğlu ve Subaşı, 2009: 82). 10 Mart 1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 3. maddesinde (Değişik: 25/07/2016 - KHK 668/9) jandarma, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve kanunların verdiği görevleri ifa eden silahlı genel kolluk kuvveti olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un 7. maddesinde jandarmanın sorumluluk alanında yer alan görevleri mülki, adli ve askeri görevler olarak sıralanmıştır. Kanun'un 4.maddesinde yapılan değişiklikle de Jandarma Genel Komutanlığı doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlanmış ve eski düzenlemede yer alan "TSK'nin bir parçasıdır" ifadesi ve TSK ile bağlantısına yer veren hükümler tamamen çıkartılmıştır.

Jandarma Hizmetleri Sınıfı'nda yer alan personel ve kaynaklarına ilişkin 2803 sayılı Kanunu'nun 13. maddesinde 668 sayılı KHK değişikliğiyle, Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı DMK hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un eski halinde Jandarma Genel Komutanlığı personeli, subay, astsubay, uzman jandarma, askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluşur cümlesi yer almaktaydı. Yeni KHK düzenlemesiyle bu ifade tamamen kaldırılmıştır. Yeni düzenelemede jandarma personeli aynı madde içerisinde sıralanmamış olsa da, Kanun genel olarak incelendiğinde personelin yer yer subay, astsubay ve uzman jandarma olarak tasnif edildiği görülmektedir (bkz. md. 14, md. 21). Ayrıca Kanun'da personelin statü ve rütbelere göre terfi, mali ve sosyal haklar gibi özlük haklarına ilişkin olarak 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'na tabi personel hükümlerinin de uygulanacağı belirtilmiştir.

Genel olarak, hali hazırda askeri personelin bir kısmı işgücü esnekliğinin bir türü olan sayısal esneklik modeline göre istihdam edilmektedir. Sözleşmeli subay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erlerin istihdamı bu şekildedir. Fakat sözleşmeli statüde görev yapan personel bazı özlük haklar yönünden kadrolu istihdam edilen personelden ayrılmaktadır.

926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda "çalışma saatleri" başlıklı ek madde 2'de "cumartesi ve pazar günleri tatil olmak üzere; subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmaların haftalık çalışma süresi genel olarak kırk saattir" hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 33. Maddesinin b bendinde "*Kıta, karargâh ve kurumlarda günlük çalışma saatleri mevsim, iklim, ahval ve hizmetin özelliklerine göre bir talimatla tesbit edilir*" ve aynı maddenin alt bendinde "*Kıtalarda umumi mesai ve hizmet zamanı kalk borusunda başlar. Gece yoklamasından sonra biter. Karargâh ve kurumlarda günlük vazife müddeti en az 6 saattir*" ifadelerine yer verilerek gerektiğinde durumun şartlarına göre çalışma saatlerinin değişebileceği, karargah ve kurumlarda görev ifa eden personelin en az 6 saat çalışacağı ön görülmüş ve bu saatlerin belirlenmesinde ilgili yerin koşullarına vurgu yapılmıştır. Esasında askeri personelin çalışma koşulları, 657 sayılı DMK'na tabi personele göre zaman açısından daha esnek standartlarda olduğunu söyleyebiliriz. Fakat yer açısından esneklik çerçevesinde askeri personelin değerlendirilmesi (evden çalışma, tele çalışma vb.), askerliğin doğasında olan disiplin ilkesine ters düşeceğinden çok işlevsel

görülmemektedir. Bununla birlikte askeri personelin disiplin ilkesi zedelenmeyecek şekilde uygun esnek çalışma modellerinin askerin motivasyonunu da sağlayabileceği göz önünde tutularak zaman açısından esnek çalışması sağlanabilir.

3.4.9. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı

2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'na göre Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilinde veya uluslararası kanunlarda belirtilen alanlarda sahil, deniz, liman, körfez, boğaz vb. alanlarda görev yapan silahlı bir genel kolluk kuvveti olan Sahil Güvenlik Komutanlığı, 668 sayılı KHK ile (Değişik, 25/07/2016) İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bununla birlikte Kanun'a göre savaş ve seferberlik hallerinde Bakanlar Kurulu kararıyla bir kısım birimleri Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'nın emrine girebilmektedir.

Sahil Güvenlik Hizmetleri personeli İçişleri Bakanlığı'nın emrine verilmesinin yanında, çalışan personelde 657 sayılı DMK dâhilinde yeni bir hizmet sınıfı oluşturularak buraya eklenmiştir. 2692 sayılı Kanun'un 3. Maddesinde Sahil Güvenlik Komutanlığının görev alanları, üsleri, kadroları ve yerleşim yerlerinin ilgili bakanlık tarafından düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca eski Kanunda yer alan askeri personel ibaresi yerine kolluk personeli ibaresi kullanılmıştır. Kanun'un 8.maddesinde "Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli; subay, astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve erler ile Devlet memurlar ve işçileri kapsar" denilerek, Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı'nda görev yapacak personel açık olarak sıralanmıştır. Bunun yanında Kanun'da hüküm bulunmayan durumlarda 657 sayılı DMK'nun hükümlerinin uygulanacağı, ancak terfi ve mali sosyal haklar gibi özlük hakları açısından 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi oldukları ifade edilmiştir. Uzman erbaş ve erler ile sözleşmeli uzman erbaş ve erler ise özel kanunlarına tabidir. İşçilerin işe alınma vb. özlük işlemlerinde 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerinin geçerli olacağı 2692 sayılı Kanun'un 7.maddesinde belirtilmiştir.

Sahil Güvenlik Hizmetleri personelini esneklik çerçevesinde ele alacak olursak öncelikle, bu hizmet sınıfında da Jandarma Hizmetleri Sınıfında olduğu gibi, sözleşmeli personel istihdam ederek iş gücü esnekliği türlerinden sayısal esneklik ilkesini benimsediğini söyleyebiliriz.

Diğer taraftan 2692 sayılı Kanun'un 7. Maddesinde: “Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir. Bu şekilde geçici görevlendirilen personel görevlendirildiği teşkilattaki personele sağlanan ilave mali haklardan görevlendirme süresince yararlandırılır.” hükmü yer almaktadır. Maddeyi değerlendirecek olursak, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı birimleri arasında personelin görevlendirilebileceği ifade edilerek, esneklik türlerinden “görev esnekliği” ne örnek teşkil edecek bir hüküm ortaya çıkmıştır.

3.4.10. Yardımcı Hizmetler Sınıfı

Yardımcı Hizmetler Sınıfı, kurumların asli görevlerinde yardımcı olması amacıyla istihdam edilen evrak dağıtıcı, hademe, temizlikçi, mübaşir vb isimlerle görev alan, ek göstergeleri bulunmayan devlet memurlarını ifade etmektedir.

Yardımcı hizmetler sınıfı personeli diğer personele göre özlük hakları açısından daha düşük haklara sahip olduğundan, bu kadroda görev alan personelin GİH sınıfına geçme talepleri zaman zaman toplu sözleşmelerde dile getirilmektedir. Konuya ilişkin çözüm olarak, yardımcı hizmetler sınıfının tamamen GİH sınıfına dâhil edilmesi ve bu sınıfın tamamen kaldırılması değerlendirilebilir.

Yardımcı hizmetler sınıfı personelini, esneklik uygulamaları açısından değerlendirecek olursak, 1988 yılında 657 sayılı DMK'nun 36.maddesi değiştirilerek yardımcı hizmetler sınıfına dâhil personelin görevler, arasında yer alan bir takım işlerin (temizlik vb.) ihale yoluyla gördürülmesinin önü açılmıştır (Ütük, 2016: 57). Yasada Yardımcı Hizmetler Sınıfı'nda yasal olarak bir esnek çalışma biçimi olan taşeronlaşmanın önü açılmış, yardımcı iş kategorisinde yer alan için devlet artık kendi kadrolu personeli yerine dışardan hizmet alım yolunu tercih ederek hem maliyetten tasarruf etmeyi hem de daha etkin hizmet almayı hedeflemiştir.

Günümüzde birçok kamu kurum ve kuruluşu bu yasadan fazlasıyla istifade etmekte ve yardımcı hizmetler için personel kadrosu tahsis etmemektedir. Yardımcı hizmetler

sınıfının çalışan açısından çok fazla nitelik gerektirmemesi, devletin bu hizmet sınıfına alım yapmasını oldukça zorlaştırıyor ve personel alımında adam kayırma (torpilin) en çok başvurulduğu yerler arasında bulunuyordu. Taşeronlaşma, işe alımlarda hatta işten çıkarmada adam kayırmanın biraz değişik biçim almasını sağlamıştır. Taşeron personelin nihayetinde kadrolu statüde olmaması işe alımlarda siyasi anlamda adam kayırma yapılırsa da düşük ücret ve güvencesizlikten dolayı kamuoyunda çok fazla göze batmamaktadır.

3.4.11. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı

657 sayılı DMK 36.madde de Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı için “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar” denilerek devletin İçişleri Bakanlığı dahilinde taşra örgütlerinde görev yapan idari amirler ile bunların denetleyen müfettişler ve müsteşar esas alınmıştır. Bu hizmet sınıfında ilk akla gelen vali ve kaymakamlardır. Fakat bunların yanında, vali yardımcıları, İçişleri Bakanlığı müsteşarı ve müsteşar yardımcıları ile mülkiye müfettişleri de Mülki İdare Amirleri Hizmetleri Sınıfı’nda yer almaktadır. Valilik DMK 59.maddeye göre istisnai bir memurluktur. Fakat kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakam olmak için hukuk, siyasal bilgiler gibi fakültelerden mezun olma şartı aranırken valiler için bu şart aranmamıştır.

Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı’nı esnek çalışma açısından değerlendirecek olursak, valilik mesleği gerek atanmaları, yükselmeleri gerekse hak ve yükümlülükleri açısından istisnai memuriyet olmasından dolayı esnek istihdam biçimlerine örnek teşkil etmektedir. Devlet istisnai memurları genel memurlara (istisnai memur dışında kalan bütün memurları genel memur olarak değerlendirebiliriz) göre daha esnek koşullarda göreve atamakta ve görevden almaktadır. Vali atanmasında sınav ve yüksek eğitim şartı (ilköğretim mezunu olmak yeterli) aranmamasına rağmen teamül olarak valilerin genellikle tecrübeli kaymakamlar, vali yardımcıları ya da emniyet müdürlerinden tercih edildikleri görülmektedir.

Kaymakamlık ise bir meslek memurluğu olduğundan dolayı, göreve alınmaları hem yazılı hem de sözlü sınava tabidir. Kaymakamlık mesleği, esnek işe giriş ve çıkışa sahip valilik görevine göre güvenceli bir statüdedir.

Vali ve kaymakamların yer ve zaman açısından esnek çalışma biçimlerine uygunluğunu değerlendirecek olursak, görevleri il ve ilçelerin genel yönetimi olduğundan dolayı vali ve kaymakamları belirli bir yer ve zaman dilinde sınırlamak görevin gerektiği gibi yapılmasına engel olacaktır. Genel yönetimin kontrolünün, diğer memurlarda olduğu gibi pazartesten cumaya sabah 8 akşam 5 mantığıyla sağlanamayacağı açıktır. Sonuç itibarıyla doğası gereği kaymakamlık ve valilik yer ve zaman açısından esnek çalışmayı gerektirir. Vali ve kaymakamların ayrıca buldukları bölgeye ilişkin olağanüstü bir durum meydana geldiğinde yer ve zaman fark etmeksizin il veya ilçedeki en üst amir olarak ilgili kişileri yönlendirmeleri beklenir.

3.4.12. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nun 2.maddesine göre MİT personeli, memurlar, sözleşmeli personel ve TSK kadrolarında olup MİT'te görevlendirilenlerden meydana gelmektedir. MİT personeli olarak görev yapan memurlar ilgili Kanunda yer almayan hükümlerde 657 sayılı DMK'a tabi tutulmuştur.

Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı personelini esnek çalışma açısından değerlendirecek olursak, bu sınıf personelinin işe alımı, genel memurlardan farklı olarak daha fazla esneklik ve ayrıca gizlilik gerektirmektedir. Çalışma şartları açısından da, ilgili Kanun'un (2937) 6. Maddesinin d bendinde de belirtildiği üzere "gizli çalışma usul, prensip ve teknikleri" kullanılabilir.

2937 sayılı Kanun'da Milli İstihbarat Hizmetlerinde sözleşmeli personel istihdam biçimlerinden birisi olarak ele alınmış ve bu şekilde işgücü esnekliği türlerinden "sayısal esneklik" modeli tercih edilmiştir.

Sonuç olarak bu hizmet sınıfı, standart çalışma biçimlerinin oldukça dışında farklı bir esnek çalışma tipine rol model olmaktadır. Aynı durum, emniyet hizmetleri sınıfı ve

jandarma hizmetleri sınıfında görev yapan istihbarat birimleri için de geçerlidir. İstihbarat görevinde çalışanları yer ve zaman açısından standartlaştırmak imkânsız olduğundan dolayı, doğası gereği bu hizmet sınıfı çalışanları görevin niteliğine göre tipik çalışma biçimlerinin dışında esnek çalışma biçiminde görev yapmaktadır. Ayrıca, bu hizmet sınıfında rutin mesai dâhilinde çalışan büro personelinin diğer hizmet sınıflarında olduğu gibi, yer ve zaman açısından esnek çalışması sağlanabilir (kayan iş süresi, tele çalışma, evden çalışma, çekirdek zaman).

3.5. Türk Kamu Personel Sisteminde Esnek Çalışma Biçimlerine İlişkin Mevcut Uygulamalar

Esnek çalışma gerek kalkınma planlarında gerekse hükümet programlarında doğrudan veya dolaylı olarak uygulanması istenen bir çalışma biçimi olarak sürekli tekrarlanmıştır. Özellikle son dönemlerde esnek çalışma biçimlerine olan talep daha da artmıştır. Zaman açısından esnek çalışma biçimlerinden olan kısmi zamanlı çalışma uygulanmasına yönelik olarak 65. Hükümet (2016 yılı) zamanında somut adım atılmış ve tüm memurları kapsayacak şekilde 657 sayılı Yasa'da kendine yer bulmuştur.

65. Hükümetin eylemlerinin yer aldığı, İcraatlar ve Reformlar isimli resmi internet sayfasında (Reformlar, 2017), gerçekleşen reformlar arasında “güvenceli esneklik uygulamasının hayata geçirilmesi” bulunmaktadır. İlgili sayfada yer alan açıklamalara göre, eylemden sorumlu kurum “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” olarak belirlenmiştir. Eylem ile ilgili kurum ve kuruluşlar ise Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, İŞKUR, sendika konfederasyonları, ilgili kurum ve kuruluşlar, ilgili meslek kuruluşları, STK'lardır. Esnek çalışmaya ilişkin açıklamada ise “güvenceli esneklik kapsamında günümüz çalışma ilişkilerinde var olan fakat mevzuatımızda düzenleme bulunmayan, evden çalışma ve tele çalışma gibi çalışma ilişkilerini içinde barındıran uzaktan çalışma modelinin” getirildiği ifade edilmiştir. Reformla birlikte, evden çalışma ve tele çalışma biçimlerinin istihdam piyasasının aktif iktisadi koşullarına uyumunun sağlanması için “uzaktan çalışma” adı altında birleştirilmesine karar verilmiştir. Uygulamanın içeriğine ilişkin olarak işini iş yeri harici evinde veya başka bir mekânda yapacak işçinin yapacağı işin tanımı, ifa şekli, yeri, süresi ve ücretinin iş sözleşmesinde yer alacağı, uzaktan

çalışan işçilerin aynı işi yapan diğer çalışanlara göre haklı bir gerekçe olmadıkça ayrıma tabi tutulamayacağı ve iş sağlığı ve güvenliği önlemleri konusunda da işverenin gerekli eğitimin verilmesinden sorumlu olacağı ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca hangi tehlike sınıfında hangi işlerin uzaktan çalışma içerisinde uygulanabileceği konusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı belirleyici kılınmıştır.

Reformlar arasında yer alan güncel vaatlerden birisi de çalışan kadınlara doğuma bağlı olarak birinci çocukta iki ay, ikinci çocukta dört ay, üçüncü çocukta ise altı ay yarı zamanlı ve tam ücretli çalışma hakkının tanınmasıdır. Buna göre çalışan anne çocuğu ilköğretime başlayıncaya kadar kısmi zamanlı olarak çalışabilecektir. Vaat içerisinde amaç olarak anne ve babaların çalışma hayatını sonlandırmadan çocuklarıyla daha iyi bir şekilde ilgilenmesi belirlenmiştir. Fakat vaatten sadece annelere yönelik uygulama yapılacağı anlaşılmaktadır. Cinsiyet ayrımcılığına neden olacağı yönünde eleştiriler sonucunda babalar da, ücretsiz doğum izninde olduğu gibi yarım zamanlı çalışma kapsamına alınmıştır (DMK, Ek Madde:43). Ayrıca evlat edilenlere de bu haktan yararlanma şansı verileceği belirtilmiştir. Belirtilen vaate ilişkin yasal düzenleme 657 sayılı DMK'da (29/01/2016-6663/6) kabul edilmiş olup ilgili alt düzenlemeye ilişkin yönetmelik henüz hazırlanmadığından uygulanamamaktadır.

3.6. Türk Kamu Personel Sistemi Açısından Esnek Çalışmanın Gereklere

1980'lerden sonra liberalleşme ve küreselleşmenin etkisiyle yeni kamu yönetimi düşüncesinin Türk kamu yönetimine ve dolayısıyla da personel sistemine yansması, bilgi teknolojisinde ciddi gelişim, işgücünün niteliğinin değişmesi, hizmet sektöründeki gelişmeler ve maaşlar açısından dengesizlik ilk bakışta Türk kamu personel sistemi açısından esnek çalışma biçimlerinin gereklere olarak göze çarpmaktadır. Diğer taraftan esnek çalışmanın çalışan açısından da bir takım gereklere bulunmaktadır. Bunlar değişen koşullarla birlikte, insanların çalışma hayatına bakış açısının farklılaşması, aile yapıları ve yaşam standartlarındaki sosyolojik değişimler olarak sıralanabilir.

Türkiye'de geleneksel kamu yönetiminin etkisiyle, devletin yapısı ve doğal olarak da kamu personel sayısı artmıştır. Kamuda personel sayısının artması hantallık,

verimsizlik ve bürokratik sorunları da beraberinde getirmektedir (Eryılmaz, 2015: 45). Kısaca Türk kamu personel yönetimine yönelik en önemli eleştirilerden birisi katı bir düzene sahip olmasıdır.

1980'lerden sonra dışa açılımla birlikte rekabet sisteminin zorunlu kıldığı ekonomik, sosyolojik ve teknolojik değişiklikler kamu yönetimini de etkilemiştir. Kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm sonucunda, kamu personel sistemindeki katılık yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kırılmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi özelleştirme, esnek istihdam, taşeronlaşma gibi bir takım politikalarla biraz daha esnek bir sistem getirmeye çalışılmaktadır.

Katı ve standart uygulamaların hâkim olduğu kamu personel sisteminin kamu hizmetinde daha etkin bir şekilde var olabilmesi için her şeyden önce sistemin kendisinin esnek olması gerekir. Bu sayede sistem değişen sosyal, ekonomik ve teknolojik şartlara daha rahat ve kısa sürede uyum sağlayabilecektir. Çünkü kamu yönetiminin katı personel politikalarıyla yeni kamu yönetimine ayak uydurabilmesi günümüz küresel çağında olanaksızdır.

Esnek çalışma biçimini gerekli kılan bir diğer unsur da bütün gelişmiş ülkelerde kadınların ve özellikle de evli çoğu zaman çocuklu kadınların işgücüne katılma oranının önemli miktarda artış göstermesidir. G8 ülkelerinde toplam işgücünün %40'ını kadınlar oluşturmaktadır (Pinhas, 2007: 43). Türkiye'de ise her ne kadar gelişmiş 8 ülke kadar olmasa da kadınların işgücüne katılım oranı TÜİK verileri incelendiğinde son on yılda önemli bir artış gerçekleştirmiştir (TÜİK 2015 verilerine göre Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı %30 civarındadır).

3.7. Türk Kamu Personel Sistemi Açısından Esnek Çalışmanın Fayda ve Sakıncaları

Yeni kamu yönetimiyle birlikte, hizmet sunumunda da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Vatandaş artık kamu yönetiminden ve onun bir elemanı olan kamu personelinden daha iyi hizmet beklemektedir. Bununla birlikte artan vatandaş talepleri bazı faaliyet alanlarında günün yirmidört saati hiç durmadan çalışma düzeninin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu durum da beraberinde esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Burada esnek çalışmanın hizmet alan

taraf açısından faydası görülmektedir. Diğer taraftan, esnek çalışma kamu personeli açısından da bir takım faydalar sağlayacaktır. Örneğin çalışan kişisel ihtiyaçlarını karşılamak için daha rahat zaman bulabilecektir. Özellikle, telafi edici çalışma yöntemi ile iş yerinde bulunmadığı zamanı bir başka gün fazla çalışarak telafi edebilecektir. Bu yöntemle hem çalışanın hem de yöneticinin problem yaşamayı engellenmiş olacaktır. Esnek çalışmanın aynı zamanda olumsuz dışsallıkları önlenmesinde de faydası olabilecektir. Örneğin çalışma saatlerinin esnek olması, trafik yoğunluğunda rahatlama yaratacak ve trafik kazaları, trafik sıkışıklığı (Türkiye trafik sıkışıklığında dünya genelinde ilk 10 içerisinde yer almaktadır), trafikten kaynaklanan olumsuz stres ve çevre kirliliği gibi Türkiye'nin sürekli muzdarip olduğu bu sorunların azalmasına katkı sağlayacaktır.

NTV internet sitesinde yer alan 15.05.2017 tarihli habere göre İstanbul, Ankara ve İzmir'de faaliyet gösteren bazı büyük şirketler trafik sorunu nedeniyle çalışma saatlerini değiştirme kararı almıştır. Haberin devamında çalışma saatlerini değiştirecek şirketler ve yeni çalışma saatlerine yer verilmiştir (NTV, 2017). İlgili habere göre Coca Cola, çalışma saatlerini 08:30-17:30 olarak belirlemiş fakat çalışanlara isterlerse bu süreyi 1,5 saat esnetme hakkı tanınmıştır. Defacto, çalışma saatlerini sabah 07:00-09:00 akşam ise 17:00-19:00 arası olmak üzere seçenekli olarak çalışanına sunmaktadır. Eczacıbaşı Topluluğu, normal çalışma saati olarak 08:30-17:30 saatleri arasını belirlemiş fakat çalışanlar esnek çalışma düzeni uygulamalarıyla, kendi isteklerine göre 07:00-09:30 arasında işe gelecekleri saati belirleyebilecektir.

Pepsico ise, çekirdek zaman olarak 11:00-15:00 saatleri arasını belirlemiş, bu saatlerde çalışanlara işyerinde bulunma şartı getirilmiştir. Bu saatler dışında çalışanlar istedikleri saatte giriş çıkış yapma hakkına sahip bulunmaktadır.

Philip Morris/Sabancı ise temel çalışma saati olarak, 10:00-16:00 saatleri arasını belirlemiş ve çalışanlardan günde 8 saati ve haftada 40 saati bu saatlerden önce veya sonra işe gelerek esnek bir şekilde tamamlanması istenmektedir.

Çalışma sürelerinde getirilecek esnek düzen aynı zamanda kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlara da fayda sağlayacaktır. Çünkü artık vatandaş ihtiyaç duyduğu kamu hizmetini zamandan ve mekândan bağımsız elde etmek istemektedir.

Esnek çalışmanın genel olarak kamu yönetimi açısından faydalarını ise çalışanın yeterlilik ve yetkinliklerinin kamu yönetiminin ihtiyaçlarına göre güncelleştirilmesi, daha kaliteli personelin istihdamına olanak tanınması, işe devamsızlık problemini azaltması, personelin motivasyonunu artırması şeklinde özetleyebiliriz.

Esnek çalışma çalışanlar açısından, ek gelir amacıyla part time ve geçici çalışma imkânı, iş-aile dengesinin sağlanması, daha çok iş olanağı sağlanması (Köstekli, 2011: 37) gibi konularda çeşitli imkânlar sunmaktadır.

Esnek çalışmayı engelliler açısından değerlendirecek olursak, insanların barış içerisinde yaşadığı toplumlarda dayanışma ve işbirliği güçlenir. Engellilerin sosyal hayatta yer alması ve topluma uyum sağlaması ve potansiyellerini kullanabilmelerini sağlamak için sosyal içerme politikalarıyla desteklenmeleri gerekir (Genç ve Çat, 2013: 365). Engelliler, toplumda herhangi bir ayrıma tabi tutulmadan, kendi ayakları üstünde durmalarına imkân tanınırsa ancak o zaman toplum, kendi içerisinde barış ve işbirliğini sağlayacaktır.

Engellilerin kişisel yetilerinin yetersiz kaldığı durumlarda desteklenmeleri, onları hem başarıya teşvik edecek hem de sosyal dışlanmayı engelleyerek onları hayata bağlayacaktır (Genç ve Çat, 2013: 365). Engelliler için en güzel çalışma ortamı, onların çalışma durumuna uygun olan mekândır. Engel durumuna göre evden çalışmaları sağlanabilir. Fakat evden çalışmaya zorlamak çok doğru bir yaklaşım değildir.

Ayrıca engellilerin kısmi zamanlı çalışma hayatında yer alması hem onlardan daha iyi verim alınmasına, hem de topluma faydalı olma hazzını alarak hayata daha çok bağlanmalarına vesile olacaktır. Bununla birlikte diğer bireylere de kısmi zamanlı çalışma olanağının tanınmış olması engellilerin en çok rahatsız olduğu hakir görme ekseninden bakış açısını ortadan kaldıracaktır.

Türk kamu personel sisteminde esnek çalışmanın faydaları yanında çeşitli sakıncaları da bulunmaktadır. Memurluğun yükselme bağlamında iç sürecine ilişkin esnekleştirme, 1970 yılında mevzuata konulmuş ve 1989 sonrasında genişleyerek “hızlı yükselme” mekanizması halini almıştır. 1 ile 4. derece arası atamalarda kıdem hesabında memurluk dışı sürelerinde dahil edilmesi olarak uygulanmış, 2011 yılında yapılan düzenlemeyle ise üst düzey yöneticilik kadrolarına yapılan atamalarda özel

sektörde geçen sürenin tamamı yada belirli bir oranının hesaba katılmasıyla “memurluk kariyerini esnetici” bir hal almıştır (Aslan, 2014: 27-28). Bu durum çalışanlar arasında çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, çalıştığı kuruma sınavla yerleşmiş ve kariyer basamaklarını tırmanmaya çalışan, kurumda uzun yıllar emek ve tecrübesi bulunan kurum içerisinde çalışanların başına dışarıdan birisinin atanması, çalışanları hem kariyerdan hem de yaptıkları işten soğutmaktadır. Bu durum aynı zamanda kurum kültürünün oluşmasını da engellemektedir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk kamu personel yönetimi katı, hantal, verimsiz, işlevsel olmayan bir sistem olarak olumsuz anlamda sürekli çeşitli eleştirilere maruz kalmaktadır. Kamu personel sistemini bu olumsuzluklardan kurtarmak ve bunun yanında değişen dünyanın şartlarına uyum sağlayabilmesi için devlet yöneticileri tarafından getirilen öneriler arasında esnek çalışmada bulunmaktadır.

Türkiye’de işgücü esnekliği türleri (sözleşmeli personel, geçici personel, taşeron personel), kalkınma planlarından da anlaşılacağı üzere hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde uzun yıllardır uygulanmakla birlikte yer ve zaman açısından esnek çalışma biçimleri (evde çalışma, kısmi çalışma, tele çalışma vb.) ise son zamanlara kadar çok fazla uygulanma imkânı bulamamıştır. Günümüzde özellikle teknoloji ve küreselleşmeyle birlikte meydana gelen örgütsel anlamdaki değişiklikler, çalışanın iş yeri ve süresi açısından farklı şekillerde esnek istihdamını, hem çalışan hem de işveren açısından zorunlu kılmaktadır. Özellikle telekomünikasyon ve internet hizmeti gibi ürünlerin yönlendirdiği ağ toplumlarının zaman ve mekân açısından öncelikleri oldukça değişikliğe uğramış olup bu değişiklik ve etkileri günümüzde de artarak devam etmektedir.

İnsanların gün içerisinde zamanının önemli bir kısmını ayırdığı ya da hayatını devam ettirmek için zaman ayırmak zorunda kaldığı “çalışma” faaliyeti yaşam serüveni içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. Bu “çalışma” faaliyeti de çoğunlukla “esnek çalışmanın” karşıtı olan “standart çalışma” tipi şeklinde kendini göstermektedir. Standart çalışma, ilk bakışta hem çalışan hem de işveren için avantajlı gibi gözükmemektedir. Oysaki gerçekte insan hayatını standartlaştırmak ne kadar zorsa, çalışma hayatını standartlaştırmak da o kadar zordur. Çünkü insan yaşamı değişken bir nitelik arz etmektedir. Örneğin çalışan, birden bire ani bir hastalığa yakalanarak veya kaza geçirerek, çalışma gücünün bir kısmını kaybedip standart çalışma hayatını sürdüremeyebilir. Bu durumda çalışana “ya standart sabah sekiz akşam beş çalışacaksın ya da emekli olacaksın” demek yerine, çalışabileceği makul sürelerle istihdam etmek hem çalışanın hem de toplumun yararına olacaktır. Ayrıca Türkiye’de emekli olma yaşının da yükseltildiğini göz önünde bulundurursak, bazı mesleklerde istihdam edilen personelin Türkiye’de belirlenen emeklilik yaşına kadar

tam süreli istihdamla verimli bir şekilde çalışamayacağı aşikârdır. Bu çerçevede belirli bir yaşın üzerinde yer alan çalışanlara esnek çalışma hakkı verilmesi ve emekliliğe yumuşak geçişlerinin sağlanması daha doğru olacaktır. Bununla birlikte esnek çalışmanın işveren açısından da bazı avantajları bulunmaktadır. İşveren için de işler her zaman iyiye gitmeyebilir. Zarar eden işveren de standart istihdam yerine bir esnek çalışma türü olan yarı zamanlı personel istihdam etmek isteyebilir. Bu model eğer iki tarafın da isteği üzerinde şekillendiyse esnek çalışmanın uygulanmasında genel anlamda bir sıkıntı olmayacaktır. Fakat konu suistimali ve çalışma hayatına zarar verebilecek unsurları da içerisinde barındırmaktadır. Yarı zamanlı çalışma, ücretin de tam süreli çalışmaya göre azalmasına neden olacaktır. Yeterli denetim yapılmadığında işveren bu durumu fırsat bilerek kısmi zamanlı çalışan adı altında daha fazla süreli çalıştırarak emek sömürüsü yapabilir. Ayrıca yarı zamanlı çalışma tipinin yaygınlaşması, düşük ücretli çalışan kitlesinin doğması sonucunu da ortaya çıkaracaktır. Keza bu durumdan kamu personel yönetimi de zamanla etkilenecek ve daha düşük maaşla kısmi süreli çalışan kamu personelleri istihdam edilmeye başlanacaktır. Aynı zamanda tam süreli günde bir kişi yerine, yarı zamanlı iki kişinin çalışması işsizlik göstergelerini pozitif yönde etkileyeceğinden dolayı devletin görece işine gelecektir. Bunun sonucunda da tam süreli istihdam olmak isteyen birçok kişi yarım zamanlı çalışmayla yarım ücrete mahkûm olacaktır.

Esnek çalışma son zamanlarda bu gibi sebeplerden dolayı sendika vb. çeşitli STK'lar tarafından ne kadar eleştirilse de, esnek çalışma biçimlerinin kamu personel yönetimine yerleşmesi gerek kalkınma planlarından gerekse hükümet programlarından anlaşılacağı üzere kaçınılmazdır. Bunun yanında AB standartları ve ILO normlarından, küresel ölçekli kuruluşların da esnek çalışmanın uygulanmasına ilişkin vurgularını giderek arttırdığını görmekteyiz. Türk kamu personel sistemi de bu durumdan etkilenmekle birlikte, yavaş yavaş esnek çalışma biçimlerini yasal boyutlarıyla kamu personel sistemimize eklemeye başlamıştır. 2016 yılında 657 sayılı DMK'na eklenen “doğum sonrası yarım zamanlı çalışma” maddesi bu duruma somut bir örnek oluşturmaktadır.

Kamu kurumlarında esnek çalışmanın etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilirliğinin sağlanması için her şeyden önce, yeni bir personel kanununa

ihtiyaç vardır. Mevcut DMK kendi içerisinde bir kamu personel rejimini barındırmaktadır. Fakat bu rejim sürekli üzerine yama yapılarak işletilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca Kanun çok fazla değişikliğe uğramasından dolayı, esnek çalışma sisteminin etkin ve verimli bir şekilde uygulanması noktasında bazı problemlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bunun için öncelikle çalışan güvencesini ön planda tutan ve esnekliğe ilişkin düzenlemeler içeren askeri, akademik ve adli personeli de içerisine alan genel bir yeni personel kanunu hazırlanmalıdır. Yeni kanun esnek kamu personel rejimi çerçevesinde şekillenmeli ve çalışanların iş güvencesine özel hassasiyet göstermelidir. Kanun'un içeriğinde, esnek çalışma biçimlerine özel bir başlık ayrılmalı ve hizmet sınıflarının niteliğine göre esnek çalışma biçimleri analiz edilerek uygulanmalıdır.

Çalışmamız bu noktada hem Türkiye'de kamu personel sisteminin mevcut durumunu ortaya koymakta hem de esnek çalışmanın, kamu personel sistemi üzerinden personel ve devleti (işveren olarak) memnun etmesi için çeşitli çıkarım ve önerilerde bulunmaktadır.

Bu araştırma neticesinde, elde edilen temel sonuçlar ve öneriler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

- 1) Esnek çalışmanın kamu kurumlarında uygulanabilmesi için her kurumun kendi faaliyet alanına göre iş tanımı ile iş analizini yapması ve buna göre kendine uygun çalışma biçimini değerlendirmesi gerekir. Her ne kadar DPB başkanlığı içerisinde oluşturulan Etik Komisyonu'nun görevlerinin içerisinde, iş analizinin ve insan gücü planının yapılması, yaptırılması ve bu aşamada kamu kurumlarına destek sağlanması yönünde çalışmaları bulunsada Türkiye'de kamu yönetiminde, düzenli bir iş analizi çalışması yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca kamu yöneticilerinin çoğunluğu, rasyonel yönetim uygulamalarına uygulama açısından hem isteksiz hem de yetersiz durumdadır.
- 2) Kamu personel sisteminde istihdam biçimlerine ilişkin belirsizlik mutlaka giderilmelidir. Gerek 657 sayılı DMK'nda belirtilen memur dışındaki sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler, gerekse kendi özel personel

kanunları bulunan diğer kamu görevlilerinin statüleri tartışma konusudur. Ayrıca işçi ve memur arasındaki ayrımın kaldırılması konusu da güncelliğini korumaktadır. Dördüncü Kalkınma Planında da bu ayrıma yer verilmiş ve bu ayrımın azaltılması yönünde çeşitli önerilerde bulunulmuştu. Günümüzde, Dördüncü Kalkınma Planında da değinilen işçi-memur ayrımının kaldırılması gerektiğine yönelik olarak konuya olumlu ve olumsuz bakan iki taraf bulunmaktadır. Ekseriyetle memurlar, bu ayrımın devam etmesi gerektiğini düşünürken, işçiler doğal olarak ayrımdan rahatsız olduklarını gösteren bir tutum sergilemektedir. Son dönemlerde devlet tarafından, bu ayrımın kaldırılmasının altyapısının hazırlandığını düşündürebilecek çeşitli düzenlemeler de yapılmaktadır. Örnek olarak sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması verilebilir. Bu durumun çözüme kavuşması, esnek çalışmaya ilişkin atılacak adımlar açısından önemlidir. Mevcutta yer alan kamuda istihdam biçimlerinin yeniden ele alınması sistemin etkinliği ve verimliliği açısından şarttır.

- 3) Kamuda faaliyet türü oldukça çeşitli olduğundan dolayı her kamu kurumu kendi durumuna göre farklı esnek çalışma biçimleri benimseyebilmeli ve geliştirebilmelidir. Bunun için kurumların insan kaynakları veya personel birimlerinde esnek çalışma daireleri oluşturulmalıdır. Küçük ölçekli kurumlar kapsamında ise personel birimlerinde esnek çalışmadan sorumlu memurlar istihdam edilmelidir. Ayrıca Türk kamu personel sisteminde esnek çalışma biçimlerinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, işe alınacak personelin esnek çalışma biçimlerine göre çalışmaya uygunluğuna önem verilmelidir. Öncelikle esnek çalışmaya yatkın personel tercih edilmelidir. Bunun için özel sektörde olduğu gibi ilanlarda “esnek çalışma biçimlerine göre çalışabilecek” şeklinde ifadelerin bulunması ve esnek çalışma biçimlerinin içeriğinin ilanlarda yer alması sistemin düzgün işleyişi açısından daha doğru olacaktır. Ayrıca alınacak personele özgü esnek çalışmayla ilgili seçim kriterlerinin oluşturulması sistemin objektifliği için gereklidir.

4) Esnek çalışma, iş güvencesi ön planda tutularak doğru bir şekilde uygulanırsa çalışanlar ve toplumsal sorunlar için de önemli avantajlar sağlayacaktır. Değişen yaşam koşulları çalışma hayatının da değişmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin aile yapısının farklılaşması, kadınların istihdamdaki sayılarının giderek artması gibi etmenler, çocukların bakım meselesini önemli bir toplumsal sorun haline getirmiştir. Devletin son dönemlerde bu konuya ilişkin olarak bulduğu çözümlerden birisi, çalışan annelere çocuk okul çağına gelmeden önce belirli bir süre, esnek çalışma biçimi olan kısmi süreli çalışma şekliyle görev yapabilmesini sağlayacak yasa hazırlamak olmuştur. Fakat yasa çıkarılmadan önce konuya ilişkin hazırlanan hükümet reformunda sadece annelere bu hakkın verilmesi tartışmalara neden olmuştur. Çocuk bakımının, devlet eliyle sadece anneler için biçilmiş bir rol durumuna getireceği gibi eleştiriler göz önünde tutularak sisteme, tıpkı ücretsiz doğum izninde olduğu gibi babaların da dâhil edilmesi daha doğru olacaktır. Nitekim ilgili Kanun'un son halinde babalarında sisteme dahil edildiği görülmektedir. Ayrıca kendi kendine yeterli olamayan dezavantajlı gruplar için esnek çalışma biçimlerinin uygulanması hem bu grupta yer alan çalışan bireylere hem de sosyal açıdan topluma önemli katkılar sağlayacaktır. Örneğin esnek çalışma sayesinde engelli bireyler çalışma hayatına daha rahat entegre olacaktır.

5) Esnek çalışmanın etkin şekilde uygulanmaya konulması için gerekli bir diğer unsurda işlevsel anlamda merkezi bir personel teşkilatının bulunmasıdır. Türkiye'de her ne kadar DPB, merkezi bir personel teşkilatı gibi gözükse de, bakanlıkların kendine ait ayrı bir personel politikasını benimsemesi ve bakanlıklar arasında farklı ve adaletsiz uygulamaların bulunması DPB'nı itibarsızlaştırmaktadır. DPB, kurumların çalışma fonksiyonlarını göz önünde bulundurarak, kurumların iç işlerine çok müdahil olmadan, esnek çalışmaya ilişkin bir çerçeve çizmeli ve uygulama aşamasında destek sağlamalıdır. DPB'nın temel görevi devletin genel personel politikasının belirlenmesinin yanında, kurumlar arasında personele ilişkin eşgüdümü sağlamak ve kurumlara destek olmalıdır.

- 6) Yöneticilerin sorumluluk bilinci içerisinde esnek çalışmaya hâkim, adil bir davranış sergilemesi gerekmektedir. Esnek çalışma, kuralsızlık olarak algılanabileceğinden dolayı yöneticiler personelin çalışma süreleri ve çalışma yerlerinin belirlenmesi gibi konularda adaleti sağlamak zorundadır. Adaleti sağlamak için de yöneticilerin konuya oldukça vakıf olması gerekecektir. Bu açıdan standart çalışmaya kıyasla esnek çalışma, yöneticilere daha çok sorumluluk yükleyecektir.
- 7) Hali hazırda Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında çalışan personele zaman açısından esnek çalışma biçimlerinin uygulandığı görülmektedir. Fakat uygulamada bu hizmet sınıfı içerisinde de farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Aile Sağlık Merkezlerinde görev yapan hekimler için çalışma süresi açısından esnek çalışma biçimleri uygulanırken, hastanelerde görev yapan hekimler için, nöbet sistemini dışarıda tutarsak bu tür uygulamalar tercih edilmemektedir. Ayrıca esnek çalışma, tam gün yarasından kaynaklanacak sorunlara çözüm sağlayacaktır. Diğer taraftan mevcutta Sağlık Bakanlığı'nda esnek çalışmaya ilişkin gerçekleştirilen uygulama iyi bir şekilde analiz edilmeli ve elde edilen çıktılara göre diğer kamu kurumlarına örnek model teşkil edecek şekilde ele alınmalıdır. Ayrıca yapılacak analizde, çalışanların esnek çalışmaya ilişkin tutumları da göz önünde bulundurulmalıdır.
- 8) Hizmet sınıflarının çoğunda işgücü açısından esneklik türlerinden olan, uzaklaştırma stratejileri (taşeronlaşma) ve sayısal esneklik (sözleşmeli veya geçici personel istihdamı) biçimlerinin sıklıkla tercih edildiği görülmektedir. Bu tür esnek istihdam türlerinin tercih edilmesi mevcut yasa ve uygulamalarda, hem çalışan hem de devlet açısından çeşitli problemlerin yaşanmasına sebep olmaktadır. Aynı işi yapmasına rağmen, rasyonel ilkelere dayanmayan memur, sözleşmeli personel ve taşeron personel ayrımı, çalışanlar açısından adaletsizliğe neden olmakla birlikte ilerleyen dönemlerde sosyal problemleri de arttırabilecektir. Bu durumu çözmek için öncelikle,

istihdam biçimlerine yönelik net kriterler belirlenmelidir. Sözleşmeli personel, geçici personel veya taşeron personel kadroya geçirilme vaatleriyle siyasi partilerin oy malzemesi haline getirilmemelidir.

- 9) Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan temel ilkelere (sınıflandırma, kariyer, liyakat) “güvenceli esneklik” ilkesi de eklenmelidir. Bu ilkenin eklenmesiyle birlikte “güvenceli esneklik” yasal bir statüye sahip olacaktır. Ayrıca, esnek çalışma Devlet Memurları Kanunu'nda, memurların genel hakları başlığı altında “esnek çalışma hakkından yararlanma” şeklinde yer almalıdır.

Son olarak yaptığımız çalışmada elde ettiğimiz bulgular (kalkınma planları, hükümet programları, mevzuat değişiklikleri), esnek çalışma biçimlerinin zamanla Türk kamu personel sistemine yerleşeceğini göstermektedir. Ayrıca, gelişmiş ülkelerin de kamu personel sistemlerinde esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına yönelik çalışmaları giderek artmaktadır.

Çalışmada bugüne kadar genelde özel sektör uygulamaları çerçevesinde ele alınan esnek çalışma biçimleri, kamu personel sisteminin mevcut durumu göz önünde tutularak analiz edilmiş ve konuyla ilgili olası bir reform durumuna ilişkin çeşitli çözümler yapılmıştır. Bundan sonra konuya ilgi duyan veya çalışma yapmayı düşünen araştırmacıların, konu güncelliğini koruduğu için yapılacak hukuki düzenlemeleri sürekli takip ederek yeni düzenlemelerin etkilerini analiz etmesi konuya farklı açılardan katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.
- Akgüner, T. (2014). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Albayrak, S. O. (2016). ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi. *Mülkiye Dergisi*. 40 (2), s. 43-66.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>,
Erişim Tarihi: 05.02.2017
- Amin, A. (1994). *Post Fordism: A Reader*. Oxford United Kingdom: Blackwell Publishers.
- Arnold, J., Randall, R. ve Patterson, F. (2010). *Work Psychology: Understanding Human Behaviour in the Workplace*. 5.edition, Financial Times Press.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aslan, O. E. (2014). *Kamu Personel Hukuku, Ed. O. E. Aslan*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını: 2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1667.
- Astarlı, M. (2008). *İş Hukukunda Çalışma Süreleri*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Ateş, H. ve Çöpoğlu, M. (2015). Kamu Yönetimi ve Çalışma Hayatında Esneklik. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10 (1), s. 97-113.
- Atkinson, J. ve Meager, N. (1986). *Changing Patterns of Work: How Companies Achieve Flexibility*. National Economic Development Office (NEDO). London.

Avrupa Sosyal Şartı. (1996). Strasburg.

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/sosyalsart.pdf>. Erişim Tarihi:

10.06.2016

Aykaç, B. (1995). Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt*. Ankara: TODAİE.

Baruch, Y. (2000). Teleworking: Benefits and pitfalls as perceived by professionals and managers. *New Technology, Work and Employment*. 15(1), s. 34-49.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>,

Erişim Tarihi: 30.01.2017.

Bilgin, K. U. (1997). *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Bilgin, K. U. (2004). Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (2), s. 123-147.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>.

Erişim tarihi: 02.01.2017.

BMO.(06,042017).*Bilgisayar Mühendisleri Odası*.

<http://www.bmo.org.tr/2016/05/09/basin-aciklamasi-kiralik-iscilik/>

Bork, D. (2017). Ölüm ile Vergi. Family Business.

<http://www.capital.com.tr/yazarlar/david-bork/olum-ile-vergi-yazi-2754>, Erişim

Tarihi: 03.03.2017

Bünyan Aile Sağlığı Merkezi, [http://www.bunyanasm.com/esnek-calisma/2016-](http://www.bunyanasm.com/esnek-calisma/2016-y%C4%B1%C4%B1-esnek-mesai-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-saatleri/esnek10.html)

[y%C4%B1%C4%B1-esnek-mesai-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-](http://www.bunyanasm.com/esnek-calisma/2016-y%C4%B1%C4%B1-esnek-mesai-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-saatleri/esnek10.html)

[saatleri/esnek10.html](http://www.bunyanasm.com/esnek-calisma/2016-y%C4%B1%C4%B1-esnek-mesai-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-saatleri/esnek10.html). Erişim Tarihi: 15.05.2017.

Can, H., Kavuncubaşı, Ş. ve Yıldırım, S. (2009). *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Coşkun, B. (2008). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme. Nohutçu, Balcı, Öztürk, Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (ss. 47-65). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çalık, Ç. (2016). *Kariyer Rehberi*. kariyer.net: <http://www.kariyer.net/kariyer-rehberi/evden-calisma-imkani-olan-sirketler/>. Erişim Tarihi: 10.10.2016
- Dağı, İ ve Toprak, M. (2003). Türkiye'de İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü. *Liberal Düşünce Topluluğu, Yasal ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de İfade Özgürlüğü Projesi*, Ankara.
- Devlet Memurları Kanunu. Sayı: 657. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>. Erişim Tarihi: 10.05.2016
- Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, R.G: 12.1.1983/17926. <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/139.html>. Erişim Tarihi: 10.05.2016
- Dik B. J. ve Duffy, R.D. (2009). Calling and Vocation at Work Definitions and Prospects for Research and Practice. *The Counseling Psychologist*, 37(3), 424.
- Dikmen, A. A. (2015). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. Ankara: Notabene Yayınları.
- Dinç, A. (2011). *Açıklamalı ve Yargı İçtihatleri ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu*. Ankara: Korza Yayıncılık.
- Diyadin İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği.
RG:17.06.2014/29033.<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140617.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140617.htm>. Erişim Tarihi:24.12.2016

Doğan, A., Bozkurt, S. ve Demir, R. (2015). Çalışanların Esnek alışmaya İlişkin Tutumlarını Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 14, s. 375-398.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma

Planı.<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>, Erişim Tarihi: 20.02.2017.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html, Erişim Tarihi: 10.03.2017.

Doyle, C. E. (2003). *Work and Organizational Psychology: An introduction with Attitude*. Hove and New York: Psychology Press.

DBP (2016a). Geçici Personel Rehberi.

www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/kit_ve.../GECiCiPERSONELiINTERNET_2015.pdf, Erişim Tarihi: 15.06.2016

DPB (2016b). <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/esnek-calisma-komisyonusunun-ingiltereye-calisma-ziyareti-449>, Erişim Tarihi: 15.12.2016.

DPB (2016c). Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı.

http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/2_kamuPersonelininstihdamSekilDagilim.pdf.

DPB, (2016d). Kamuda İstihdam Edilen Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı. <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>. Erişim Tarihi: 18.12.2016

DPB (2017). www.dpb.gov.tr. Erişim Tarihi: 08.01.2017.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, Erişim Tarihi:25.01.2017

Ekonomi, M. (1993). *alışma Hayatında Esneklik*. İzmir: Tükelmat A.Ő.

- EMO (2017, 04 06). *Elektrik Mühendisleri Odası*. http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=111241&sube=12#.WOYyEYjyIU.
- Erensal, Y. C. (1993). Vardiya Çalışmasının Ergonomik Tasarımı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, *İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü*, İstanbul.
- Ersöz, K. (Nisan 2016). Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasağı ve Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7 (26), s. 71-104.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eyrenci, Ö. (1994). *Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi: Çalışma Hayatında Esneklik Semineri 27-31 Ekim 1993*. İzmir: İzmir Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı.
- Farlex Financial Dictionary. © 2012 Farlex, I. A.-d. <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/>. Erişim Tarihi: 11.10.2016
- Gelir İdaresi Başkanlığı Taşra Teşkilatının Süreklilik Arz Eden Hizmetlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Sayı: 29478 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/09/20150917-2.htm> Erişim Tarihi: 15.12.2016.
- Genç, Y. ve Çat, G. (2013). Engellilerin İstihdamı ve Sosyal İçerme İlişkisi. *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal Of Academic Inquiries)*, 8 (1), s. 363-393.
- Gözübüyük, A. Ş. (2002). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge.
- Gülmez, M. (1991). Türkiye’de Memur Sendikacılığının Yasal Düzenlemesi Nasıl Olmalı? *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (s. 78). Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 10.
- Gülmez, M. (2008). Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?, *Çalışma ve Toplum*, 3 (18). s. 137-170.

- Günay, C. İ. (2004). Çalışma Sürelerinde Esneklik. *Kamu-İş*,7(3), s. 1-17.
- Günday, M. (2003). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güneş, H. (2013). Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), s. 62-79.
- Günün Yirmi Dört Saatte Taksimine Dair Kanun. Sayı: 697. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.3.697&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=3&No=697>. Erişim Tarihi: 22.09.2016
- Hakimler ve Savcılar Kanunu. Sayı: 2802. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2802.pdf>. Erişim Tarihi:25.10.2016
- Harvey, D. (1991). *The Condition of Post Modernity*. Blackwell, Massachusetts.
- Harvey, D. (2014). *Post Modernliğin Durumu* (S. Savran, Çev.) İstanbul: Metis Yayıncılık.
- Hodgetts, R. M. (1997). *Yönetim, Teori, Süreç ve Uygulama* (E.C. Mutlu, Çev.) İstanbul: Der Yayınları.
- Hodgkinson, C. (2008). *Yönetim Felsefesi* (İ .Anıl ve B. Doğan, Çev.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69 , s. 3-19.
- Hubbard, L. (2009). *Çalışma Problemleri*. Glostrup, Denmark: New Era Publications.
- ILO (2017a). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_170713.pdf www.tdk.gov.tr. Erişim Tarihi:25.02.2016
- ILO (2017b). <http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/working-time/lang--en/index.htm>. Erişim tarihi:31.01.2017.

ILO (2017c).

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C177. Erişim Tarihi:30.01.2017.

Işıkli, A. (1990). Türkiye'de Memur Sendikacılığı. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 10.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>,
Erişim Tarihi: 11.01.2017.

İleri, Ü. (2009). *Türkiye'de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.

İncir, G. (1998). Çoklu Vardiya Çalışmasının Yol Açtığı Örgütsel Sorunlar. *Verimlilik Dergisi*, 3, 58-63.

Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkiler Kanunu. Sayı:2803
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.2803&MevzuatIli ski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=2803>. Erişim Tarihi:26.03.2017.

Kamu Denetçiliği Kurumu.

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Polislerin%20Ä-zlÄ¼k%20HaklarÄ±nÄ±n%20DÄ¼zeltilmesi%20Talebi%20KararÄ±.pdf>.
Erişim Tarihi: 10.04.2016

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu. Sayı:4688.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>. Erişim Tarihi:20.09.2016

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar Sayı: 27483 2009/15759 Bakanlar Kurulu Kararı.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100204-2.htm>.

Erişim Tarihi: 24.11.2016.

Kansu, G. (2004). *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Sayı: 6462.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130503-1.htm>.

Erişim Tarihi: 20.07.2016.

Kayar, N. (2011). *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Kayar, N. (2016). *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Keser, A., ve Güler, B. (2016). *Çalışma Psikolojisi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Köleoğlu, D. (2012). Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Güvenceli Esneklik. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:14, Sayı:1, 73-110.

Köroğlu, Ö. T. (2010). Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü. *Türk İdare Dergisi*, 469, 139-164.

Köstekli, Ş. İ. (2011). *Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği: Esneklik-Güvence Dengesi, İstihdam ve Çalışma Süresi*. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.

Luo, H. (2015). From Workplace to Anyplace: Telework in China-Based on a Mixed Method Research. *A thesis submitted to Yokohama National University in fulfillment of the requirements for the degree of Ph.D. in Business Administration*.

http://kamome.lib.ynu.ac.jp/dspace/bitstream/10131/9389/1/luo_uanjie-thesis.pdf, 05.02.2017.

Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Metin B. ve Özaydın M. M. (2016). *Çalışma ve Refah*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Yüksek Ve Orta Dereceli Okullar Öğretmenleri İle İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri İle Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanun. Sayı: 439. mevzuat.meb.gov.tr/html/86.html. Erişim Tarihi: 28.11.2016

Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A. (2014). *Türkiye'de Esnek Çalışma*. İstanbul: Evrensel Basım Yayım.

Nöbetçi Memurluğun Kurulmasını ve Olağanüstü Hal Tatbikatlarında Mesainin 24 Saat Devamını Sağlayan Kanun.” Sayı: 711.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.711.pdf>. Erişim Tarihi:06.02.2017.

Nöbetçi Memurların Görev ve Sorumlulukları ile Çalışma şekillerini gösterir Yönetmelik. Sayı:6/7337

<https://bursa.afad.gov.tr/upload/Node/10158/files/24SaatDevamliCalisma.pdf>, erişim tarihi:06.02.2017.

NTV (2017). Çalışma Saatleri Değişiyor. <http://www.ntv.com.tr/ekonomi/calisma-saatleri-degisiyor,f3gkIveC0UKfGnvq8ICPCw>, Erişim Tarihi: 10.02.2017.

OECD. (2017). *OECD, Public Sector – An Employer Of Choice? Reprt On The Competitive Public Employer Project*.

<http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>. Erişim Tarihi:15.01.2017

Olağanüstü Hal Kanunu. Sayı: 2935.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2935.pdf>, Erişim Tarihi: 06.02.2017

Oğuz, Ö. (2007). Türkiye'de Çalışma Hayatında Esnek Çalışma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Cumhuriyet Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sivas.

Onuncu Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi: 05.03.2017.

Owen, H. (1998). *Public Management & Administration*. USA: ST. Martin's Press.

Özdemir, S. ve Parlak, Z. (2010). *Kobi'lerde Esnek Çalışma*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitap.

Özer, M. A., Sökmen, A., Akçakaya, M. ve Özaydın, M. M. (2017). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özgener, Ş. (Eylül, 2005). Çalışma Hayatında Esnekliğin İşletme Verimliliği Üzerine Etkileri: Karşılaştırmalı Bir Çalışma. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (3), 51-79.

Öztürk, N. K. (2002a). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 435, 129-143.

Öztürk, N. K. (2002b). Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim. *Türk İdare Dergisi*, 534, 27-38.

Öztürk, N. K. (2008). Etik ve Kamu Yönetimi. Nohutçu, Balcı, Öztürk ve Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (s. 255-283). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Pinhas, M. M. (2007). *Sosyal Politika Boyutunda Avrupa Birliği'nde Esnek Çalışma*. İstanbul: Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası.

Platon, Ç. S. (2012). *Devlet*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Polis Vazife Ve Salahiyet Kanunu. Sayı: 2559.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559.pdf>. Erişim Tarihi:30.03.2017.

Reformlar (2017). 65. Hükümet İcraatlar ve Reformlar. <http://reformlar.gov.tr/>.

Erişim Tarihi:15.05.2017

Resmi Gazete, K. N. (tarih yok). Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun. *Kabul Tarihi:30/09/1960*.

Ronen, S ve Primps S.B. (1981). *The compressed work week as organizational change: behavioral and attitudinal outcomes*. *Academy of Management Review*, Vol. 6, No. 1, 61-74. <https://www.jstor.org/stable/pdf/257141.pdf>. Erişim Tarihi: 10.06.2016

Sabuncuoğlu, Z. (1994). *Personel Yönetimi*. Bursa: Rota Ofset.

Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu.Sayı: 2692.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2692.pdf>. Erişim Tarihi:28.03.2017.

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

Sayan, İ. Ö. (2009). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64(1), 241-245.

Sayan, İ. Ö. ve Küçük, A. (2012). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67 (1), 171-203.

Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu. Sayı:2941.

<http://www.sanayi.gov.tr/DokumanGetHandler.ashx?dokumanId=dc7f054d-9371-4284-8526-1a8359749a1e>. Erişim Tarihi: 06.02.2017.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkınma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> ,

Erişim Tarihi: 15.02.2017.

Süleyman Özdemir, Z. P. (2010). *Kobi'lerde Esnek Çalışma*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

Taşoğlu, J. ve Limoncuoğlu, S. (2010). 4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2 (2), 77-85.

Tataroğlu, M. ve Subaşı, E. (2009). Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması. *Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 16 (2), 73-93.

T.C.Kamu Görevlileri Etik Kurulu. Etik İlkeler:

<http://www.etik.gov.tr/EtikIlkeler.aspx>. Erişim Tarihi: 29.11.2016

Taylor, W.F. (2016). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çeviren: H. Bahadır Akın, 8. Baskı, Ankara: Adres Yayınları

Tekin, M. ve Zerenler M. (2007). Esnek İşletme. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Terörle Mücadele Kanunu. Sayı: 3713.

www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3713.doc. Erişim tarihi:20.03.2017.

The Guardian, *Survey Results: The Public Sector View on Flexible Working*.

<https://www.theguardian.com/public-leaders-network/vodafone-partner-zone/interactive/flexible-working-survey-what-public-sector-staff-think-interactive>.

Erişim Tarihi: 15.12.2016

Tomtom,(2017).Trafficindex,https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/list?citySize=LARGE&continent=ALL&country=ALL, Erişim Tarihi:20.04.2017.

Tortop, N. (1999). *Personel Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.

Tortop, N., Aykaç B., Yayman H ve Özer M. A. (2013). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

Tutum, C. (1969). Memurların Hak ve Ödevleri. *Amme İdaresi Dergisi* 2 (2), 105-139.

Tutum, C. (1976). *Personel Yönetimi*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

TÜİK, (2016). İşgücü İstatistikleri. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007.

Erişim Tarihi:10.05.2016

Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu. Sayı: 926.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.926.pdf>. Erişim Tarihi:20.03.2017

Türk Ticaret Kanunu. Sayı:6102.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6102.pdf>. Erişim Tarihi:15.10.2016

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddeleri Değiştirilmesi Hakkında Kanun.Sayı: 4709. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>. Erişim Tarihi:18.04.2016.

Uzman Erbaş Kanunu. Sayı:3269

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3269.pdf>. Erişim Tarihi:05.04.2017

Uzman Jandarma Kanunu. Sayı:3466

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3466.pdf>. Erişim Tarihi:25.03.2017

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>.

Erişim Tarihi:19.01.2017.

Ütük, U. (2016). Kamu Personel Rejiminde Esnekliğin Bir Yansıması:Savunma Sanayii Müsteşarlığı Personel Rejimi. *Sayıştay Dergisi*, 101, 51-78.

Vega, A. ve Gilbert M. J. (1997). Longer Days, Shorter Weeks: Compressed Work Weeks in Policing. *Public Personnel Management Volume* 26 (3), 391-402.

Yavuz, A. (1995). *Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi*. Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Yavuz, A. (2016). Çalışma Sürelerinin Esnekliği ve Esnek Zaman Modeli. <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/2makale.htm>.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>,

Erişim Tarihi: 08.02.2017.

Yılmaz, E. (2008). Kamuda Çalışan Avukatlar. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57 (3), 733-751.

Yükseköğretim Kanunu, Sayı: 2547. <http://www.yok.gov.tr/web/denklikbirimi/2547-sayili-kanun>. Erişimi Tarihi: 14.05.2016.

Yükseköğretim Kurumları Kısmi Zamanlı Öğrenci Çalıştırma Usul ve Esasları. <http://www.yok.gov.tr>. Erişim Tarihi: 25.04.2017

Yükseköğretim Personel Kanunu, Sayı: 2914. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2914.pdf>. Erişim Tarihi: 30.11.2016

Yüksek Seçim Kurulu. (2017).

http://www.ysk.gov.tr/ysk/faces/SECSISGenelBilgi?_afLoop=569104740218384&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D569104740218384%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D15ravthxgw_18 Erişim Tarihi:02.06.2016

Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt:1*. İstanbul: TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:1.

Yüksel, İ. (2002). Vardiyalı ve Vardiyasız Çalışan Hemşirelerin İş Güçlüğü Ayırt Edici Değişkenlerin Belirlenmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 7(1), 199-210.

Zürcher, E. J. (2004). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul, 18. Baskı: İletişim Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Hakan TURAN

Doğum Yeri: İskilip

Doğum Tarihi: 1984

Medeni Hali: Evli

EĞİTİM BİLGİLERİ

Lisans: (2006) Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans: (2011) Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Doktora: (2017) Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu

Yönetimi Anabilim Dalı

MESLEKİ BİLGİLER

Hitit Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi