T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞME

Yüksek Lisans Tezi

İmren Pınar DÜLGAR

ANKARA - 2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞME

Yüksek Lisans Tezi

İmren Pınar DÜLGAR

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

ANKARA-2014

TEZ ONAY SAYFASI

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Ahmet Akay Dikme	
Prof. Dr. Muhittin Acar	
Doç. Dr. İpek Özkal Sayan	

Tez Sınavı Tarihi .....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(……/……/2014)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

……

İmzası

……

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

TEŞEKKÜR ..... **iii**
KISALTMALAR ..... **iv**
GRAFİK VE TABLO LİSTESİ ..... **v**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

ESNEK KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ ÖNCÜLLERİ

I. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ 7
A. Küreselleşme 8
B. Devletin Neoliberal Dönüşümü 11
1. Küçültülmüş (Minimal) Devlet 13
2. Düzenleyici Devlet 18
II. NEOLİBERAL POLİTİKA UYGULAMALARI VE NEOLİBERAL POPÜLİZM 27
A. Neoliberal Politika Uygulamaları: Thatcherizm, Reaganizm ve Özalizm 27
B. Neoliberal Popülizm 33

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞME

I. ESNEKLİK, İSTİHDAM VE KAMU İSTİHDAMI 38
II. KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞMENİN MEVZUAT BAĞLAMINDA İNCELENMESİ 44
A. Kamu Personeli İstihdam Biçimleri ve Geleneksel Nitelikleri 44
B. İlgili Kanun Hükümlerinde Esnekleşme: Esnek İstihdam Biçimlerinin İstihdam Alanının Genişletilmesi 48
1. Sözleşmeli Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi 48
2. Geçici Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi 51
3. Taşeron Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi 53

C. Sayısal Esnekleşme Aracı Olarak Bütçe Kanunları 57
III. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN ESNEKLEŞMESİNDE KÜRESEL VE ULUSAL AKTÖRLERİN ETKİSİ 59
A. Türkiye'de İstihdamın Esnekleşmesinde Küresel Aktörlerin Etkisi 59
B. Türkiye'de İstihdamın Esnekleşmesinde Ulusal Aktörlerin Etkisi 69
IV. KÜRESEL VE ULUSAL AKTÖRLERİN TAMAMLAYICISI OLARAK 2000'Lİ YILLARDA HÜKÜMET POLİTİKALARINDA ESNEKLEŞME 71
V. KAMU İSTİHDAMININ BİLEŞİMİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ: SAYISAL ESNEKLEŞME 81

SONUÇ 90
ÖZET 94
ABSTRACT 96
KAYNAKÇA 98

TEŞEKKÜR

Çalışmanın ortaya konulmasında sürecin en başından beri benden sabrını, hoşgörüsünü ve desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN'a emeğinden ötürü teşekkürü borç bilirim. Kendisinin "akademisyenin toplumsal görevi eleştirel olmaktır" sözlerini bu çalışmadan itibaren bütün akademik hayatım boyunca uygulamaya çalışacağım değerli hocam Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN'e ve yaptığı eleştirilerle çalışmada gözden kaçırdığım noktaları öne çıkarmamı sağlayan değerli hocam Prof. Dr. Muhittin ACAR'a teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmaya bilgisi ve görüşleriyle katkıda bulunan Devlet Personel Başkanlığı Uzmanı Süha Oğuz ALBAYRAK'a, vaktini ve konuya ilişkin tecrübesini benimle paylaşan Uzman Mehmet Rauf KARSLI'ya ve çalışmaya ilişkin verilere erişmemi kolaylaştıran diğer tüm DPB çalışanlarına müteşekkirim. TUİK, DPT ve SBF kütüphane çalışanlarına ayrıca teşekkür ederim.

Aynı yolda benden bir adım önde yürümesiyle şanslı hissettiğim, önerileri ve desteğiyle hep yanımda olan asistan arkadaşım Kadriye GÜL'e teşekkür ederim. Rasyonel düşünme yeteneği sayesinde kendi mesleği olan hekimlikten çok uzak bir alanda dahi fikir ürettiğine şahit olduğum ablam Özgecan'a, kardeşim Çağrı'ya ve çalışma süreci boyunca kendilerine yansıttığım sıkıntıların karşılığını bana ümit olarak veren anneme ve babama sonsuz teşekkür ederim.

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

DB : Dünya Bankası

DMK : Devlet Memurları Kanunu

DPB : Devlet Personel Başkanlığı

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

ILO : International Labor Organization

IMF : International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu

EU : European Union

EC : European Commission

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

MEB : Milli Eğitim Bakanlığı

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TUİK : Türkiye İstatistik Kurumu

UİS : Ulusal İstihdam Stratejisi

GRAFİK VE TABLO LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1. 2003-2011 Yılları Arasında Memur ve Sözleşmeli Personel İstihdamı 78

Tablo 2. 2011-2014 Yılları Arasında Memur ve Sözleşmeli Personel İstihdamı 79

Tablo 3. Memur Sayısının Toplam Nüfusa Oranının Değişimi 83

Tablo 4. Memur Sayısındaki Değişimin Nüfusa Göre Düzeltilmiş Oranı..... 84

Tablo 5. Yıllara Göre Serbest Kadro Dağılımı 86

Tablo 6. 2008-2011 Yılları Arasında Geçici Personel Memur Değişim Oranlarının Karşılaştırılması 87

Tablo 7. 2012-2014 Yılları Arasında Geçici Personel Memur Değişim Oranlarının Karşılaştırılması 87

Grafik 1. Bireysel ve Toplu İşten Çıkarmalara Karşı Koruma Endeksi (2013) 76

Grafik 2. Kamu İstihdamı/Toplam İstihdam Oranının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması 82

Grafik 3. Memur Sayısındaki Düzeltilmiş Değişim Oranı 85

GİRİŞ

Devlet, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bu hizmetlerin sunucusu olarak ihtiyaç duyduğu personeli mevzuatta yer verdiği belirli ilkeler temelinde istihdam eder. Bu ilkelerin temel belirleyicisi, devletin kamu hizmetini kimlere, nasıl, hangi esaslara bağlı olarak gördüreceği yönündeki tercihidir. Hâkim ekonomik ve siyasal düzen doğrultusunda devletin dönüşümü kamu hizmetinin görülmesi ve dolayısıyla kamu istihdamının ilkelerindeki tercihini etkilemektedir. 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren bu dönüşüm, küreselleşme olgusu ve iktisadi alanda Keynesyen politikaların terk edilerek neoliberal politikalara yönelimin birbirine koşut olarak ilerlemesi şeklinde görülmektedir. Devlete biçilen rol, iktisadî etkinliği gözetme, özel sektör mantığına sahip olma, piyasa kurallarına göre hareket etme sermayenin serbest dolaşımını sağlayacak şekilde düzenleme yapmaktır.[1] Bu doğrultuda 1980 sonrası süreçte devletin sınırsız biçimde küçültülmesi öngörülmüş, 90'ların ortalarından itibaren piyasanın düzgün işlemesini sağlamak üzere düzenleyici rolüne ihtiyaç duyulmuştur. Bir yandan devletin piyasa işleyişine göre biçimlenmesi gerçekleşirken diğer yandan kendi işleyiş mekanizmasında da kamusal bağlamından uzaklaşarak, herhangi bir piyasa kuruluşu, ya da işletme/şirket gibi yönetilmesi söz konusu olmuştur. Yaşanan bu süreç kamu politikaları ve bu politikaların bir cüz'ü niteliğinde olan kamu personel politikaları için de biçimlendirici niteliktedir.

Devletin neoliberal dönüşümüyle birlikte, kamu hizmetlerinin süreklilik, ücretsizlik, tarafsızlık gibi özelliklerle kamu yararı amacına yönelik olarak

[1] Ozan Zengin, "Kamu Yönetimi Dünyasında Bir Uluslararası Kurum Analizi: OECD", http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/01.pdf 18.02.2014

gördürülmesi anlayışı kamu hizmetinin piyasaya açılması ve piyasa mekanizmasının işleyiş ilkeleri olan kârlılık, verimlilik, etkinlik gibi ilkeler çerçevesinde gördürülmesi anlayışına bırakmaktadır. Bu durum, söz konusu hizmetleri sunan kamu personelinin istihdamının özel sektör istihdamına benzemesini gerektirmektedir. Hizmet sunumundan ziyade ekonomik ölçütün dikkate alınması optimum sayıda ve yerde personel istihdam edilmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Tam da bu ihtiyacın giderilmesine yönelik olarak ortaya çıkan esneklik kavramı, personelin değişebilir saatlerde, işyerlerinde ve statülerde istihdamını mümkün kılmayı ifade eder.

Çalışmada kamu istihdamında esnekleşme konusunun eleştirel ve bütüncül bir bakış açısıyla incelenmesi amaçlanmaktadır. Esnek istihdamın hem özel sektör hem de kamu yönetimi alanında uygulanmasını destekleyen birçok kaynak mevcut olmasına rağmen eleştirel bir yaklaşımla ele alan kaynak sayısı çok azdır. Bu çalışma, söz konusu eksikliği giderme iddiasını taşımamakla birlikte ana akım literatürün dışında bir çizgi izleyerek piyasaya eksenli düşünmenin bir ürünü olan esnek çalışma sisteminin kamu istihdamının kendine özgü yapısıyla örtüşmediğini ileri sürmektedir. Bütüncül bir incelemenin devreye konulması ise, kamu istihdamındaki esnekleşmenin devletin kamu hizmetini piyasaya açma/bırakma yönündeki politikasının sonucu olduğunu anlamada önem kazanmaktadır. Bu bağlamda esnekleşme, personel rejimindeki aksaklıkları gidermek üzere amaçlanan teknik bir değişim değil, devletin kamu hizmetini özel sektöre açmak ve işletmeci ilkeleri uygulamaya koymak yönündeki tercihiyle ilişkili bir politikadır.

Çalışmanın temel sorunsalı 1980 sonrası kamu politikalarının kamunun piyasalaştırılması şeklinde ilerleyen yönelişinin 2000'li yıllarda da değişmeden

devam ettiği ve esnek personel politikalarının asıl sebebinin bu olduğunun analiz edilmesidir. Belirlenen sorunsal çerçevesinde araştırılan sorular; devletin neoliberal dönüşümü ve kamu istihdamı anlayışı arasında nasıl bir ilişki olduğu, kamu istihdamında esnekleşme uygulamalarının başlangıcı ve hangi araçların kullanıldığı, kamu istihdamının esnekleşmesi sürecinde hangi iç ve dış aktörlerin yer aldığı; 2000'li yıllarda Türkiye'de kamu istihdamının esnekleştirilmesi hedefinin uygulamada tam anlamıyla başarıya ulaşıp ulaşmadığıdır. Çalışma kapsamında yer verilen bu sorular literatür, mevzuat ve niceliksel veriler yardımıyla yanıtlanmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde 1988 yılından itibaren uygulanmakta olan esnekleşme politikaları küresel sermaye örgütleri ile ulusal sermaye örgütleri talepleri ve devletin benimsediği politikalar olarak ele alınmaktadır. Küreselleşmenin bir sonucu olarak küresel örgütlenmelerin ülkelerin politikalarının belirlenmesinde giderek daha fazla söz sahibi olmaları ve idari yapılanmalarını biçimlendirmelerinde etkinlik kazanmaları söz konusu olmuştur. Bu bağlamda çalışmada DB, IMF, OECD gibi uluslararası örgütler ve AB gibi ulus-üstü yapıların esnekleşme yönünde personel politikasına etkisi incelenmektedir. Çalışma kapsamında incelenen belgelerde genel olarak, kamu yönetiminin piyasa mekanizmasına yaklaştırılarak gerek işgücü piyasasında gerek kamu istihdamında çalışanların haklarını koruyan "katı" düzenlemelerin esnetilmesi, ortadan kaldırılması talebi öne çıkmaktadır. Gerekçe ise, 1990'lı yılların sonundan günümüze kadar "küresel rekabet gücünü artırma" ve sonraki yıllarda "istihdamı artırma" söylemidir. İstihdamı arttırmak için esnekleşme kanıtlanmamış bir varsayım olmakla birlikte, aksine işsizliği arttığı yönünde

kuramsal çalışmaların olduğu IMF ve ILO tarafından açıklanmıştır.[2] Ulusal sermaye örgütleri de benzer taleplerle hükümete çağrıda bulunmakta ve devletin uyguladığı personel politikalarında bu çağrının karşılığını bulduğu görülmektedir.

Esnekleşme politikaları 2000'li yıllarda bütünsel bir karakter kazanmıştır.[3] Esnek istihdamı sağlamak için gerekli olan hukuksal yapının oluşturulması önce 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'yla başlamış, kamuda personel rejimi reformlarında yer almış ve nihayet asli nitelikli kamu hizmet alanlarına yayılmıştır. Bakanlık teşkilatıyla düzenlenen devletin asıl olarak gördüğü sağlık, eğitim ve temel hizmetlerden olan güvenlik hizmeti piyasaya açılmış ve personeli sözleşme hukukunu temel alan ilkelere göre istihdam edilmeye başlanmıştır. Hukuksal yapıyla birlikte ilerleyen sayısal esnekleşme ise, kadrolu personel sayısının azaltılarak esnek istihdam biçimlerini yaygınlaştırılması şeklinde ilerlemiştir. Esnek personel politikalarının sürekliliğini inceleme açısından özellikle 2000'li yıllarda kamu personelinin sayısal görünümü üzerinde durulmuştur. Ancak incelenen verilerde,

---

[2] IMF ile ILO'nun 2010 sonbaharında Oslo'da ortaklaşa düzenlemiş olduğu bir çalıştayın sonuç belgesinde toplam istihdam içinde yüksek oranda geçici işçi barındıran ülkelerde, işçilerin gelir ve sosyal hakları arasında büyük farklılıklar oluşmakta olduğu ve bu farklılıklar uzun dönemde geçici işçilerin giderek daha da güvencesizleşmelerine, meslek içi eğitim olanaklarından dışlanarak ileride olası istihdam olanaklarını da yitirmelerine neden olduğu belirtilmiştir. Bunun yanında, esnekleştirilmiş geçici istihdam biçimiyle birlikte yüksek güvence altında olan ve sürekli istihdam edilen işgücünün bir arada olmasının aslında işsizliği daha da arttırdığı ve verimsiz olduğuna dair karşı konulmaz kanıtlar ve kuramsal çalışmaların mevcut olduğundan söz edilmiştir. Bkz. Erinç Yeldan, "Ulusal İstihdam Stratejisi" Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış", *UİS: Eleştirel Bir Bakış*, Türk İş Yayınları, Ankara, 2012, s.9.

[3] Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2012, s.467.

hemen tüm politika belgelerinde yer alan esnek kamu personel rejimi hedefinin zaman zaman kesintiye uğradığı bilgisi elde edilmiştir. Bu durum, 1980'lerden beri uygulanmakta olan esnekleşme politikalarından 2000'li yıllarda geri dönüş mü yaşanıyor? sorusunu akla getirse de değişimlerin kısa dönemli olduğu ve çoğunlukla seçim dönemleri (öncesi veya sonrası) görülmesi bunun bütün bir politika değişikliği değil, popülist siyaset tarzının sonucu olduğunu göstermiştir. Bu açıklamaya kesinlik kazandıran diğer durum ise, kadrolu personel sayısında gerçekleşen artışların genellikle yeni personel alımı değil, statüler arası değişim yani esnek istihdam biçimlerinin kadroya geçirilmesi yoluyla sağlandığının gözlenmesidir. Toplam kamu personel sayısında nüfusa oranla belirgin bir artış veya kamu istihdamının büyümesi söz konusu olmadığı gibi esnek kamu personel politikaları devam etmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu istihdamında esnekleşmeyi hazırlayan gelişmeler olarak görülen küreselleşme süreci ve devletin neoliberal dönüşümü ele alınmaktadır. Eş zamanlı gerçekleşen bu sürecin ilk uygulamaları İngiltere'de Margaret Thatcher (1979) ve ABD'de Ronald Reagan (1981) iktidarlarıyla başlamış, kısa bir süre sonra ülkemizde de Turgut Özal (1983) hükümeti tarafından kabul görmüştür. 24 Ocak Kararları'yla başlayan bu uygulamalardan 2000'li yıllar dahil olmak üzere geri adım atılmamıştır. Bu politikaları meşrulaştırıcı bir araç olarak neoliberal popülizme yer verilmiştir.

İkinci bölüm Türkiye özelinde kamu istihdamında sayısal esnekleşmenin detaylı bir analizinden oluşmaktadır. Bu bağlamda öncelikle hukuksal yapıda gerçekleştirilen değişiklikler ve bu politikaya etki eden aktörler ele alınmıştır. Sayısal esnekleşmenin incelenmesi için göz önünde bulundurulması gereken parametreler

bağlamında hesaplamalar yapılmış ve Türkiye'de kamu istihdamında gelinen nokta anlamlandırılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ESNEK KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ ÖNCÜLLERİ

Kamu istihdamında esnekleşmenin gelişimini çözümleyebilmek için geleneksel personel politikalarından uzaklaşmayı sağlayan değişim unsurlarına değinmek gerekmektedir. Ülkelerin piyasa şartlarından korunan kamu yönetimlerini çağın gereklerine uyarlama gerekçesiyle kamu [personel] politikalarında büyük değişikliklere yöneldikleri gözlemlenmektedir. Genel olarak özel sektörün yönetim ve istihdam anlayışının kamu yönetimine nüfuz etmesi olarak nitelendirilebilecek bu değişiklikler küreselleşme ve neoliberal politikaların birbirine koşut olarak yaygınlaşmasından kaynaklanmaktadır. Bu bölümde esnekleşme uygulamalarının başlangıcı olarak görülen 1980 sonrası dönemin temel özellikleri küreselleşme ve devletin neoliberal dönüşümünü açıklayan özelleştirme, serbestleştirme ve deregülasyon kavramlarıyla ele alınacaktır. Sonraki bölümde ise neoliberal politika uygulamalarının başlangıcını oluşturan örneklere ve neoliberal popülizme yer verilecektir.

I. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ

1980'li yıllarda bir yandan küreselleşme süreci ve diğer yandan onun düşünsel destekçisi olan yeni ideolojik yaklaşımların yaygınlaşması devletin yapısı ve işlevlerinin dönüşümünde en önemli yere sahiptir. Ulusal sınırların aşımı ve bütün faaliyetlerin bu esasta düzenlenmesini amaçlayan küreselleşme algısı ve

neoliberalizm çerçevesinde ele alınabilecek yaklaşımların ortak vurgusu, içinde bulunulan koşulların değişimine uyum sağlanması yönündedir. Küreselleşme düşüncesiyle tüm dünyanın sınırsız bir bütün olarak tanımlanması, neoliberal politikaların yayılmacı niteliği ile örtüşmekte ve bu durum, ülkelerin siyasi/idari yapısının aynı yönde biçimlendirilmesini kolaylaştırmaktadır. Bir yandan küreselleşme kamu yönetimlerinin kendi alanlarında egemenliği geriletirken, diğer yandan neoliberalizm devleti kapitalist düzenin sorunsuz işleyişini sağlayan bir yapı olarak tanımlamaktadır.

A. Küreselleşme

Küreselleşme kavramı, kavramın kullanım amacına göre değişen farklı tanımlara sahiptir. Sosyo-kültürel ya da ekonomik alana ilişkin tanımlamaların yapıldığı bu süreç, dünya çapında mesafelerin azaldığı, ulus devletlerin etkisini yitirmeye başladığı, yeni ulus-üstü yapılanmaların oluştuğu, sermayenin tüm dünya ölçeğine yayıldığı, sosyal ve kültürel tek-tipleştirme sürecinin, aynı zamanda paradoksal biçimde farklılaşma-parçalanma süreçlerinin yaşandığı, dünya ölçeğinde iletişim ve karşılıklı ilişkilerin yoğunlaştığı ve diğer birçok farklı unsuru birlikte içeren bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.[4] Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel bir süreci içine alan küreselleşme kavramı, *değişim fetişizminin*[5] yaşandığı bir dönemde

[4] Kadir Koçdemir, *Küreselleşme, Koordinatları Okumak*, İstanbul, Ötüken Yayınları, 2002, s.148.

[5] Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan,* Tan Kitabevi, Ankara, 2011, s.264.

kendi içinde *değişimi de, değiştirmeyi de barındırmaktadır.*[6] Özgürlük, bireycilik, serbest girişim ve çoğulcu demokrasi gibi kavramlar etrafında çerçevelenen küreselleşme ideolojisi, devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve ekonomik işleyişi kolaylaştırıcı önlemler almasını öngörür.[7] *İktisadî liberalizmin yayılması ve derinleşmesi* olarak nitelendirebilecek olan kavram, 2. Dünya Savaşı sonunda yürürlüğe giren keynesyen politikaların ve fordist uzlaşmanın yerine kapitalizmin yeni yönelişinin ilk öne çıkan olgusu olarak sermaye birikimi dinamiğinin dünyanın en ücra köşelerini de etkisi altına almaya başlayarak yayılmasıdır. Dünyanın bütünüyle tek bir iktisadi mantığa uygun hareket etmesi ve bunu engelleyen kurumlar, kurallar, uygulamalar ve kültürel geleneklerin devrilmesini gerektiren bir olgudur.[8]

Kamu yönetimi açısından bakıldığında küreselleşme, geniş bir alana yayılmış bulunan kamu hizmetlerini piyasa üzerinden dünya genelinde serbestleştirme yoluyla ulus devletlerin karar ve uygulama alanlarının daraltılması sürecini ifade etmektedir. Böylece ulusal siyasal sistemin kanunlarıyla düzenlenen ve ulusal kamu bürokrasisinin yönetmelikleriyle uygulanan kurallar, yerini uluslararası hizmet standartları sistemine bırakmakta, tüm ulusal bürokratik mekanizma, "şeffaflık"

---

6 "Kim İçin ve Ne İçin Küreselleşme? (3) Bir Tabak Daha İster Misiniz?", http://www.ekonometrik.com/kim-icin-ve-ne-icin-kuresellesme-3-bir-tabak-daha-ister-misiniz.html 26. 02.2014.

7 Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yay., Ankara, 2003, s.354.

8 Mehmet Sarıtürk, *Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler: EPDK Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi, İzmir, 2009, s.22-23.

ilkesi gereğince küresel izleme ve denetimlere açık hale gelmektedir.[9] Uluslar-üstüleşen sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğini yansıtan bu süreç, ulus devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasına yol açmaktadır. Şaylan bu paradigma değişimini kamu yönetiminin siyaset kuramından uzaklaşması ve iş idaresi (*buisness management*) disiplinine dayanması olarak yorumlamaktadır[10].

Devletin egemenliğinde tuttuğu yetkilerin bir kısmı ulus-üstü ve uluslararası otoritelere, diğer kısmı da ulus-altı birimlere devredilirken ulus devletin kendi sınırları içerisinde kullandığı ekonomik ve mali düzenlemeler yapabilme gücünün sınırlandırılması söz konusu olmaktadır. Böylelikle uluslararası mal ve hizmet akışı ciddi kısıtlamalarla karşılaşmaksızın gerçekleşmekte, küreselleşme ekonomik engel tanımadan giderek artan bir biçimde sınırlar ötesine etki etmektedir.[11] Bu akışın sağlanmasında maliyetlerin düşürülmesi gereği küreselleşmenin bir sonucu olarak esneklik kavramını gündeme getirmektedir. Esneklik, ideolojik çağrışımları olan, küreselleşmeye olumlu yaklaşan ve kaçınılmazlığını vurgulayan neoliberal görüşlere yakın bir ideolojik anlama sahiptir. Hemen her alanda kuralsızlaştırmaya neden olan

---

9 Birgül A. Güler, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜSBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2004, s.16.

10 Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 2000, s.17.

11 Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yay, Ankara, 2003, s.358.

küreselleşme ve esnek işgücü istihdamının, devletin ulusal politikalar yoluyla emeği koruma işlevinin azalmasına yol açtığı iddia edilmektedir.[12]

B. Devletin Neoliberal Dönüşümü

1929 Krizi sonrasında ortaya çıkan Refah devleti, Keynesyen iktisat politikaları, toplumsal yeniden üretime ilişkin refah rejimi ve sosyal politikalar, korporatist stratejiler, devletçilik ve ulusal ölçek olarak dört ayırıcı niteliğe sahiptir[13]. Üretimin ulusal bazda ve merkezden planlanarak yapılmasıyla, piyasa başarısızlıklarının devlet tarafından aşılması beklenen Keynesyen devlette kamu hizmeti devlet toplum ilişkilerinde önem taşıyan bir kavram ve *piyasa risklerinden arındırılmış bir üretim alanı*[14] olarak yer almaktadır.[15]

Refah devletinin temelini oluşturan politik süreç olan emekçi kesimler, sermaye ve devlet arasındaki uzlaşma, 1979 Petrol Krizi sonrasında bozulmuş; neoliberal ideolojinin gelişimiyle devletin küçülmesi, özelleştirme, pazarın koşulsuz egemenliği gibi değerler öne çıkmıştır.[16] Jessop, bu değişimi emek sürecinde esnek makine ya da sistem ve esnek işgücünden oluşan, esnek ve sürekli yeniliklere

---

12 Nurettin Öztürk, "Küreselleşme Sürecinin İstihdam ve Ücretler Üzerindeki Etkileri", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30. Kuruluş Yılı Özel Sayısı, s.73.

13 Bob Jessop, *Kapitalist Devletin Geleceği,* Epos Yayınları, Ankara, 2009.

14 Bob Jessop'un ifadesidir.

15 Eren Toprak, *Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme*, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım 2009, s.10. http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf 02.12.2013

16 Gencay Şaylan, Değişim, *Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.120.

dayanan bir birikim modeli üzerine temellenmiş ve arz- yönlü ve kendi düzenleme alanında esnek ekonomik düzenlemenin sosyal biçimi unsurlarıyla ifade etmektedir.[17] Yeni sistemde devlet ve piyasa ilişkisi değişmiş, özel sektörün sermaye birikiminde yeni alanlara ulaşmak istemesi, piyasa risklerinden arınmış bir alan olan kamu hizmetinin özel sektöre açılmasını getirmiştir. Bu nedenle keynesyen devlette kamu hizmetinin alanı olan kamu personelinin faaliyet alanı daraltılmıştır.[18] Söz konusu gelişmelerin politik yaşamda ifadesi olan "Reaganizm-Thatcherizm" hemen hemen her yerde uygulama olanağına kavuşmuştur[19]. Ancak neoliberalizm monolitik bir içyapıya sahip değildir; ülkeden ülkeye, zamandan zamana hatta aynı ülke içerisinde çeşitli zamanlarda farklılıklar göstermiştir. Politika uygulamaları olarak, toplumu ekonomik/politik olarak özgürleştireceği iddiası, piyasanın egemenliği, özelleştirme, kamu yatırımlarının ve harcamalarının kısılması, deregülasyonu temel almaktadır.[20]

Neoliberal devletin oluşumu iki döneme ayırarak incelenebilir. 1980'lerden 1990'lı yılların sonuna kadar "Washington Uzlaşması", "Birinci Kuşak Reformlar" ve "Ekonomik Liberalizasyon" gibi farklı adlandırmaların yapıldığı dönemde temel amaç devletin küçültülmesidir. "Post-Washington Uzlaşması", "İkinci Kuşak Reformlar" ya da "Siyasi/İdari Liberalizasyon" olarak nitelenen ikinci dönem ise neoliberal dönüşümün gerçekleşmesinde devletin ve kurumların düzenleyici rolünü öne çıkarmaktadır. Aslında 1980 sonrasında yaşanan bu iki dönem arasında devletin

---

17 Bob Jessop, "Post-fordism and The State", *Post-Fordism Reader* (Ed. A. Amin), Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1994.

18 Eren Toprak, *Türkiye'de Kamu Personel Politikası..*s.11.

19 yage, s.132.

20 Orhan Kurmuş, "Türkiye'de Neoliberalizm", *Mülkiye,* C.XXXIV, S.268, s. 17.

niteliği açısından temel bir farklılık yoktur denilebilir.[21] Düzenleyicilik görevini üstlendiğinde de devlet, neoliberal niteliğini yitirmeden piyasaların düzgün işleyerek sermaye birikiminin sağlanması için bir nevi destekleyici rol oynamıştır. Ancak bunu yaparken geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşarak her aktörün eşit söz hakkına sahip olduğu bürokrasi, sermaye ve sivil toplum formulasyonu ile yönetim anlayışını benimsemiştir.

1. Küçültülmüş (Minimal) Devlet

1970'lerin krizi, neoliberal yaklaşım tarafından yapılan değerlendirmeye göre Keynesyen devletin müdahale ettiği her alanda devlet başarısızlığına (*state failure*) sebep olmasından kaynaklanmaktadır. Etkin dağıtımın önünde engel teşkil eden devlet, kamu hizmetlerini özelleştirmeli, piyasa serbestleşmeli ve devlet bu alanda düzenleme yapmamalıdır.[22] Toplumsal kaynakların en verimli biçimde kullanılmasını sağlamak ve toplumsal çıkarların maksimum düzeyde gerçekleştirilmesi için piyasanın belirleyiciliği esastır.[23] Bu düşüncelerin temel alınarak problemin merkezine devletin konulduğu 1980'lerde devletin küçültülmesi, işlevlerinin azaltılması amacıyla deregülasyon, özelleştirme ve liberalizasyon üçlüsü Washington Uzlaşması adıyla formüle edilmiştir. Washington Uzlaşması'nın politikalarını, devlet yönlü bir ekonomik ve toplumsal kontrolden, piyasa merkezli

---

21 Ahmet Alpay Dikmen, "İlkel Birkim Aracı….", s.12.

22 Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, s.224.

23 Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi,* İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 136.

politikalara geçiş olarak tanımlamak mümkündür.[24] Uzlaşmanın hedeflerinden olan deregülasyon ve özelleştirme, hem devletin yetkilerinin zayıflatılması/daraltılmasını hem de mülkiyet ve işletme gücünün küçültülmesini sağlamıştır. Bunlarla birlikte uygulanan liberalizasyon politikalarıyla ülke pazarında yerli ve yabancı sermayenin eşit bir şekilde serbest girişi sağlanmış, devletin boşalttığı alanlara bu özel sektör unsurları yerleşmiştir.[25]

> "Bugünkü sistem *liberedir;* ekonomik etkinlikler alanı sermayenin yerlisiyle yabancısına eşit açıklıktadır. Deregüledir; ekonomik yaşama ilişkin kural koyma yetkisi kamu tekelinden alınmış ve özel sektöre ya da özel sektörün sivil toplum kuruluşlarına devredilmiştir. Privatizedir; ülke kaynakları ve tesisleri özelleştirilmiş, kamu mülkiyeti tasfiye edilerek varlıklar özel mülkiyet sistemine devredilmiştir."

Dikmen'in *anarşist ilkel birikim* olarak nitelendirdiği bu dönemin en belirgin özelliği kuralsızlaştırma/ *kural tanımaz*lıktır. Kamu yönetiminin araçları olan düzenlemelerin azaltılması ve devletin sürecin dışında bırakılmasını ifade eden bu niteleme, neoliberal dönüşümün ikinci aşamasında ise yerine piyasa odaklı düzenlemelerin geldiği *sistemli ilkel birikim* olarak tariflenmektedir.[26]

Deregülasyon, sözlük anlamı olarak regülasyon kavramının zıttı olsa da ikisi de devletin neoliberal dönüşümü sağlanırken faydalanılan araçlar olarak sözlük anlamlarının dışında kullanılmaktadır. Nitekim, Türkçe'de regülasyon karşılığı olarak çevrilen düzenleme, genel anlamda "yasama organlarının yasaları, yürütme organlarının kararnameleri, yönetimin yönetmelikleri eliyle gerçekleştirdiği karar metinlerine verilen addır."[27] Ancak OECD'nin regülasyon reformu olarak nitelediği

---

24 Özgür Çetiner ve Özlem Erdal, "1980 Sonrası Türkiye'de Finansallaşma ve Tüketim: Fordizm'in Tutarlı Bir Alternatifi mi?", *EconAnadolu 2009* Tebliği, s.33-35.

25 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.7.

26 Ahmet Alpay Dikmen, "İlkel Birikim Aracı..,", s. 12.

27 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform,* s.36.

regülasyon, piyasa odaklı içeriğe sahip belli bir amaca yönelik yapılan düzenlemelerdir. Deregülasyon devletin karar alanını daraltan, regülasyon ise kamu gücünü özel sektöre devreden düzenlemelerdir. Bir örnekle açıklanacak olursa:[28]

> "…PTT hizmeti devletin tekelindedir; bu alanda özel sektör iş yapamaz. Bir yasa çıkarılır ve PTT işlevinin özel şirketlerce de yapılabileceği hükme bağlanır. İşte bu düzenleme 'deregülasyon'dur; alan devlet tekelinden çıkarılarak serbestleştirilmiştir. Benzer olarak belediye meclisine ait olan ekmek fiyatını belirleme yetkisini Fırıncılar Odası'na bırakma 'deregülasyon'dur; gübre ve tohum ticaretinin devlet dışında özel şirketlerce yapılabileceğini öngören düzenleme 'deregülasyon'dur…"

Washington Uzlaşması'nın ikinci ayağı olan özelleştirme, dar anlamıyla "sermayesinin kısmen ya da tamamen devlete ait olduğu girişimlerle, devlete ait payların kısmen ya da tamamen özel kişi ve kuruluşlara satılması", daha geniş anlamda "özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından sınırlandırılmış ve küçültülmüş bir devlet, serbest piyasa ekonomisi uygulamasının önündeki tüm engellerin kaldırıldığı bir ekonomik ve toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümü" olarak tanımlanmaktadır.[29] Bu uygulamanın sonucu devletin/kamu yönetiminin, uygulayan ya da müdahale eden rolünden vazgeçerek söz konusu ekonomik faaliyetten el çekmesi ve bu alanı özel sektöre bırakmasıdır.

Özelleştirme sürecini Marx'a atıfta bulunarak ele alan Dikmen, süreci şöyle ifade etmektedir:[30]

> "İlkel" olarak adlandırılan devlet girişimciliği çökertilip, "toplumun sırtında bir kambur" olarak görülen işletmeler bir bir satılırken, aynı zamanda işgücü piyasasına ve emeğin niteliğine de temelden bir müdahale gerçekleştirilmektedir. Görece güvenceli bir sistem altında çalışan kamu emekçileri, özelleştirme furyasında bir bir işlerini yitirmekte, kamuya ait kuruluşlar "çitlenmekte" ve özel sektöre, "aç gözlü saray gözdelerine bağışlanmakta ya da spekülatörlere yok pahasına satılmaktadır".

---

28 *yage*, s. 36.

29 Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara, 2008, s.193.

30 Ahmet Alpay Dikmen, "İlkel Birkim Aracı…", s.8.

Özelleştirme politikalarının arkasında dört temel gerekçenin varlığından söz edilebilir. Daha iyi yönetim ve daha az maliyet hedefleyen pragmatik baskılar, devletin büyümesini bir tehlike olarak gören ve daha az yönetim talep eden ideolojik baskılar, devletin ticari etkinliklerinin devlete özgü olmadığını ve bu işlerde devletin çok para harcadığını iddia eden ticari baskılar, kamu sistemini çok kurumsallaşmış, bürokratikleşmiş, profesyonelleşmiş ve koruyucu bulan ve halkın daha çok seçmeye sahip olmasını savunan popülist baskılar.[31] Tüm gerekçelerde ortak olan, sorun kaynağının devletin mali ve yönetsel bakımdan çöküşü ve kamusal mekanizmalar olarak görülmesidir. Güler, özelleştirme politikalarının asıl nedenini kamusal mekanizmaların değil, piyasa mekanizmalarının bunalımında görür. Bu görüşe göre, kârlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizmaları, ancak yeni kârlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir. Bu yatırım alanları kamusal mekanizmaların yönetimi altında olduğundan bu mekanizmaların tasfiyesi gerekli görülmektedir.[32]

Neoliberal politikalarla gelen özelleştirmelerin kamu yönetimine etkileri iki başlık altında toplanabilir. Devletin, kamu yönetiminin özellikle ekonomik içerikli olanlardan başlanarak faaliyet alanının daraltılması ve daraltılan bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi.[33] Bu

---

31 Savaş 1987'den akt. Birkan Sezer, "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması" *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, S.4, 1992, s. 5.

32 Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,* İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.18.

33 Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:7, S:1, TODAİE, Ankara, 1988, s.10-11.

politikalarla, kamu hizmetinin uzantısı ya da tamamlayıcısı niteliğindeki işler değil, kamu hizmetinin kendisi kamu istihdamının dışına çıkarılmıştır. Uygulama; "vakıflaşma", "projeci çalışma", "hizmetleri üçüncü kişilere yaptırma"(taşeronlaşma) yöntemleriyle ortaya çıkmıştır. Önceleri memurların eliyle görülen bazı hizmet alanları, hizmet satın alma yoluyla özelleştirmeye açılmıştır. Böylece taşeronlaşma artmış, kamu hizmetlerini görme usulündeki bu değişiklik kamu hizmeti ile o hizmeti gören kamu personeli arasındaki klasik bağlantıyı da ortadan kaldırmıştır[34]. Özelleştirme ve taşeronlaşma, kamu hizmetleri ile kamu personeli arasındaki bağlantıyı ortadan kaldırdığı için yeni durum piyasalaşmış olan hizmetlerin, "özel hukuk" hükümlerine tâbi olan çalışanlar tarafından görülmesini gerektirmekte ve toplumsal boyutu küçülen devletin kamu personelinin de bu küçülmeye koşut olarak azaltılması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.[35]

Washington Uzlaşması'nın diğer ayağı olan liberalizasyon ise, neoliberalizm ve onunla birlikte gelişen küreselleşme ideolojisinin en önemli unsurudur[36]. Liberalizasyon öncelikli olarak, siyasal-yönetsel mekanizmaların, mal, hizmet ve finansal piyasaları üzerindeki kontrollerin kaldırılması ve sonrasında da uluslararasılaştırılmasını amaçlamaktadır. 1970'li yıllarda başlayıp 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan liberalizasyon politikası, ülkenin piyasalarını gelişen teknolojilerin de etkisiyle önemli ölçüde birbirine bağlamış ve ulus devletlerin üzerinde güç odakları yaratılmasını sağlamıştır. Uyum sürecinde liberalizasyon,

---

34 Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli,* İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

35 Aykut Acar, *Türkiye'de Eğitim Siteminde*..,s.64.

36 İlhan Dağdelen, "Liberalizasyon", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, ISSN: 1303–5134, 2004, 1–66, s.5-8.

ticari liberalizasyon, finansal liberalizasyon ve yönetsel liberalizasyon sırasıyla ile gerçekleştirilmiştir.[37]

Deregülasyon ve özelleştirme liberalizasyonla bütünleşmiştir. Liberalizasyon özel girişimin bir ülkede faaliyette bulunabilmesi için yurttaşlık koşulunu ortadan kaldırma, yerli-yabancı girişmcinin aynı hak ve yetkilere sahip olması demektir. Düzenleyici devletin yönetişiminde ülke yönetiminde söz sahibi kılınan sermaye, herhangi bir yabancı şirket, bir dünya tekeli ya da yurttaş olabilecektir.[38]

2. Düzenleyici Devlet

1980'ler boyunca devleti tamamıyla dışlayan, piyasanın kendi kendisini düzenleyici niteliğine vurgu yapan neoklasik iktisat yaklaşım hakimdi. 1990'ların ortalarına gelindiğinde yoksulluk ve sosyal problemlerin yanında piyasa aksaklıkları[39] piyasa reformlarının ortaya çıkardığı sorunların görülmesiyle Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler, piyasanın tek başına işleyemeyeceği, bilgi asimetrisi, işlem maliyeti ve piyasa aksaklığı gibi sorunlara karşı devletin düzenleyici

---

37 Mehmet Sarıtürk, *Kamu Yönetiminde Esneklik…,* s.39.

38 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform,* s.89.

39 Kamu yararı (public interest) yaklaşımı, piyasaların aksadığı durumlarda, iktisadi etkinliği ve sosyal refahı arttırmak adına devletin piyasaları düzenleyip, denetleyerek müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Kalkınma iktisatçılarının gelişmekte olan ülkelerde altyapı ve kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıktığını ileri sürdükleri piyasa aksaklıklarından farklı olarak, bu yaklaşım piyasa aksaklıklarının, piyasalarda negatif/pozitif dışsallıkların bulunması, iktisadi aktörler arasında bilginin eşit paylaşılmaması, kamu mallarının varlığı, doğal tekel ve kartel anlaşmaları nedeniyle piyasalarda rekabetin eksik olduğu durumlarda da ortaya çıktığını belirtmektedir. Bkz. Uğur Emek ve Muhittin Acar, "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar", *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Ed. Muhittin Acar ve Uğur Emek), Nobel Yayın, Ankara, 2004, s. 96.

bir rol üstlenmesi gerektiği fikrine paylaştılar. Dönemin Dünya Bankası Başkanı James Wolfenshon ve Baş Ekonomisti Joseph Stigliz'in birlikte hazırladığı Bütünlüklü Kalkınma Programı (*Comprehensive Development Framework*) çerçevesinde devletin rolü yeniden tanımlanarak piyasa reformlarının işlerliğinin sağlanması için kurumların önemine vurgu yapılmaya başlandı[40]. 1980-90 dönemi yapılan düzenlemelerde amaçlanan devletin ekonomik birimlerinin özelleştirmeler yoluyla sistemden çıkarılması, 1990'lı yıllar devletin aktif olarak bulunmadığı alanları düzenlemesi amacına evrildi ve devlet için kuralsızlaştırma dönemi sona ermiş, düzenleme dönemi başlamış oldu.[41]

"Minimal devlet", "optimal devlet", "zayıf devlet-the failed state" ve "devletsiz toplum-devletsizleştirme-destatisation yerine gelinen nokta "serbest ekonomi" ile beraber "sağlam devlet" (*free economy& strong state*) düşüncesi olmuştur.[42] Sermaye kesimine öncekinden daha avantajlı bir konum sunan düzenleyici devlet, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla müdahale edemeyecek ancak ekonomik ve toplumsal yaşamın kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içerisinde kurulmasını sağlayan genel gözeticisi olacaktır. Genel gözetim de, doğrudan ve tek başına devletin siyasal-idari kadro ve mekanizmalarınca yapılmayacak; özel sektör temsilcilerinin devlet temsilcileriyle ortak yönetimiyle gerçekleştirilecektir.[43]

---

40 Ümit Sönmez, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s.128, 27.

41 Barış Övgün, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Nika Yayınevi, Ankara, 2013, s.55.

42 Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde…" s.356-360.

43 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform*, s.88.

Washington Uzlaşması'nın piyasa vurgusunun yerini post-Washington Uzmanlaşması'nın, piyasaların düzgün işlememesinden kaynaklı sorunlara ve bunların çözümü için kurumsallaşma vurgusu almıştır. Başka bir ifadeyle neoliberal uzlaşmanın "devlete karşı piyasa" vurgusunun aksine post-Washington Uzlaşması ekonomik gelişmenin sağlanması için devlet vurgusunu öne çıkarmıştır[44]. Piyasa başarısızlığı açısından devlet vurgusu yanında piyasa başarısızlıkları karşısında devletin performansının ve etkinliğinin de nasıl geliştirileceği sorusuna odaklanan post-Washington Uzlaşması, esas olarak etkin kurumların yaratılmasını başarılı kalkınmanın önemli bir bileşeni olarak görmektedir.[45]

> Küresel kapitalizm bir yandan kökü binlerce yıl geçmişe uzanan insanlığın bu en görkemli eserini, küresel düşleri peşinde kendi elleriyle güçsüz bırakmanın yollarını ararken, diğer yanda onun düzenleyici ve istikrar unsuru olma özelliklerine muhtaç görünmektedir. [46]

Devletin tümüyle dışlanmadan sermaye lehine hareket edecek bir aracı olması fikri doğrultusunda uygulanan ikinci kuşak reformlarla devlet, piyasanın serbest bir şekilde işlemesini sağlarken bunun önünde engel teşkil edecek emek faaliyetlerini durdurmaya yönelik faaliyetlerde bulunur. Yeni yasal düzenlemelerin daha çok devletin düzenleyici rolünü pekiştirmek amacı ile ortaya çıkarılmış ve biçimlendirilmiş olduğu ifade edilebilir. Düzen ilkesi, "güçlü devlet" vurgusu ile anlam kazansa da bu yasal düzenlemelerin bir kısmı, devletin işleyişini yeniden

---

44 Ben Fine, "Küreselleşme ve Gelişme Fikirlerinin Eleştirel İncelemesi: Politik Ekonomiye Ne Rol Düşer?" (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s.72-74.

45 Ziya Öniş ve Fikret Şenses, Fikret "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisel", *Economic Rresearch Center Working Paper in Economic 03/09,* 2003.

46 Bekir Parlak, "Kürselleşme Sürecinde…", s.360.

tanımlayan bir dizi kısıt ve sınırlamalar koyan düzenlemeler olmuştur[47]. Kısaca "küresel çağın düzenleyici devlet anlayışı, devletin, piyasanın yapmak istemediğini piyasacı bir anlayışla yapması yönündedir."[48] Devletin düzenleyici rolünü yerine getirmesini sağlayan araçlar, düzenleyici üst kurullar, yönetişim ve kamu reformlarıdır.[49]

Düzenleyici üst kurullar, yetki alanlarında piyasa beklentilerine uygun düzenlemeler -*regülasyon*- yaparak devletin piyasaya müdahalesini asgari düzeye indirmeyi amaçlarlar. Etkinliklerini yönlendiren ilkeler, tüm dünyada benzer kurullar üzerinde de etkisi bulunan küresel aktörler ve piyasa ekonomisi tarafından belirlenmektedir. *Neoliberal politikaların uygulama merkezleri olarak görülebilecek bu kurullar,* düzenleme yetkisini devlet adına piyasa ve özel sektör yararına kullanmaktadırlar. Esneklik, etkinlik, verimlilik gibi temel kriterleri gerçekleştirmek yoluyla piyasalarda rekabeti arttırmak, kısıtlamaları kaldırmak ve şeffaflığı sağlamak gibi roller üstlenmektedirler.[50]

Geleneksel kamu yönetimi yapısı ve hiyerarşisine ters, parçalı yapısıyla düzenleyici üst kurullar, aynı zamanda devletin genel kamu personel rejiminin statüye dayalı yapısının esnekliğe dönüşümünde önemli bir rol oynamaktadır. Düzenleyici kurulların personel sistemlerinin pozisyon ihdası gibi önemli konularda

---

47 F.Ercan, 2003, s.16.

48 Seriye Sezen, "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, C:42, S. 1 Mart 2009, s.36.

49 Ahmet Alpay Dikmen, "İlkel Birikim Aracı…", s.13.

50 Aydın Erdoğan, *Küresel Kamu Yönetimi Reformu Döneminde Kent Yönetiminde Özelleştirme Tercihi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, 29.

merkezi yönetimin kontrolünden, alışılageldik usulden koptuğu ve bağımsızlaştığı görülmektedir. Öncelikle pozisyonların ihdasında kurum bütünüyle merkezi yönetimin bütçe (Maliye Bakanlığı) ve örgütlenme (Devlet Personel Başkanlığı) temelinde yürüttüğü kamu personel yönetimi süreçlerinden kopmuştur. Kurumların personel pozisyonlarının iptal ve ihdasının, doğrudan kendi teklifleriyle Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak karar ya da yönetmelik esaslarına göre düzenlenmesi bu alandaki genel ilkedir.[51]

Düzenleyici devletin yönetim anlayışını oluşturan yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet-dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratikler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta; kavram bunların arasındaki etkileşimsel ilişkileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Yönetme eyleminin ulus devletle sınırlı olmadığını vurgulayan kavram, ulusaldan yerele ve uluslararası düzleme kadar geniş kapsamlı olduğuna dikkat çeker. Bu anlamda, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesinde kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden "ağ" ilişkileri içerisinde konumlanmış, çok aktörlü, adem-i merkezi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki bütün aktörleri yetkilendiren, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçildiği ileri sürülmektedir.[52]

---

51 Aykut Acar, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği,* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir, 2009, s.122 ve Onur Ender Aslan, "Türkiye'de Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (ed.Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Ankara: Nobel Yayınevi, s. 515.

52 Selime "Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi,* C.36,S.2, 2003, s.19 ve İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.248.

Ticari ilişkilerde olan kar ve zararda ortaklığı andıran bu ortaklıkta devlet, sivil toplum ve bürokrasi eşit haklara sahiptir[53]. Bu eşitlik, sistemin demokratikliğini sağlamamakta sivil toplum kurumu olarak anılan yapıların hem sayısal hem de nitelik itibariyle sermaye tabanlı kurumlar olması bürokrasinin sermayenin karşısında ikiye bir geride kalmasına neden olmaktadır.[54]

Düzenleyici devletin araçları olan üst kurullar, yönetişim ve kamu reformları iç içe geçmiş olan ve birlikte ele alınması gereken kavramlardır. Bu bağlamda hemen hemen tüm dünyada eş zamanlı uygulamaya konulan son dönem kamu reformlarının genel özelliklerine kısaca yer vermek ve çalışmasının ikinci bölümde yer alacak olan kamu personeli rejimindeki değişime temel oluşturacaktır. Kamu yönetiminde 1980'li yıllara kadar yapılan idari reformlar ile 1980 sonrasının son dönem reformları arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Adeta reform konusuna yaklaşım başlı başına bir değişim göstermiştir. Kamuda uzun yıllardan beri yakınılan benzer problemlere bugün üretilen yanıtlar keskin ve köklü niteliktedir.[55] Yapılan reformların niteliğindeki bu değişimi anlamlandırmak için Türkiye'de kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunlarının varlığı bir kenara bırakılırsa (bu sorunlar daha önceki dönemlerde de söz konusuydu), ulus devletin sermaye birikimine/ hareketliliğine engel teşkil eden düzenlemelerinden sıyrılma isteği geçerli bir gerekçe olarak görülebilir.

---

53 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.39.

54 *yage*, s.42.

55 Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Özel Sayı 1, No.59, Ankara, 2003, s. 35.

Son dönem reformları idari reformlardan farklı olarak, sadece örgütlenme ve işleyiş düzeninde basit ve sınırlı değişiklikler öngörmek yerine devletin ekonomik ve toplumsal konumu ve işlevi üzerinde bütünsel bir değişimi hedeflemektedir.[56] Övgün'ün ekonomik ögelere dayandırarak yaptığı reform tanımlaması, bu uygulamaların baştan sona anlaşılmasına yetecek niteliktedir. Buna göre reform, "sermaye birikiminin devam etmesi için devletin farklı dönemlerde farklı yapılara dönüşmesi ve farklı işlevlerle yüklenmesidir."[57] Bu bağlamda kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel açıdan değişikliğe gidilmesinin nedeni sistemin kendini yeniden üretirken karşılaştığı zorlukların artmasıdır.[58] Örneğin 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda merkezi yönetimin daraltılması ve özelleştirme yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmektedir.[59] Kamu hizmetinde özelleştirmeye gitmesi, devletin sermaye birikiminin devamlılığını sağlama işlevini ön plana çıkarmaktadır.

Kamu reformlarının dünyada oldukça yaygın biçimde eş zamanlı olarak gerçekleşmesi (1980'li yıllarda Anglo-Sakson ülkelerin öncülüğünde), bazı yazarların bu reformları küresel kamu reformları olarak nitelendirmelerine sebep olmuştur. Reform siyasalarındaki benzeşmeler bu yargıyı güçlendirmektedir. Ancak Sezen'in karşılaştırmalı çalışmasında yer verdiği üzere reform girişimleri akademik yazında yeterince incelenmeyen Afrika ve Orta Doğu ülkeleri bulunduğu gibi, Latin Amerika ülkeleri de genelleme yapmayı zorlaştırmaktadır. Nitekim Brezilya,

---

56 Barış Övgün, *Türkiye'de Kamu..,* s.13.

57 *yage,* s.27.

58 *yage,* s.31.

59 Ruşen Keleş, "Yerel Seçimler Yaklaşırken Yerel Demokrasimiz", *İktisat Dergisi*, S.439, 2003, 13.

Meksika, Arjantin gibi reformlardan etkilenen ülkelerin yanında Bolivya, Venezüella gibi ülkelerin sosyalist reformlara yöneldiği görülmektedir.[60]

Reformların temelinde büyük ölçüde Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının izleri görülmektedir. Bu anlayış öz olarak, kamu yönetiminin siyasal doğasından ayrı düşünülerek teknik süreçler bütünü olarak ele alınmasını ve işletmecilik ilkelerinin kamu yönetimine uyarlanmasını öngörür.[61] Bu anlayışa göre, işletmecilik ilkelerine dayanan bir kamu yönetimi etkin hizmet üretimi için gereklidir. Etkin hizmet üretme, "(1) finansmanı vergilendirmeyle değil, fiyatlandırma ile sağlanan; (2) iş görmeyi ömür boyu iş güvencesi nedeniyle rehavete kapılmış kadroya dayalı memurlukla değil, performansını sürekli sergilemek zorunda olan sözleşmeli personel eliyle yürüten; (3) işlerini arz odaklı değil, piyasanın yaptığı gibi talep odaklı yapan bir bürokrasiye sahip olmaya"[62] bağlıdır.

Güler, ülkemizdeki son dönem reformlarının genel özelliklerini şöyle sıralamaktadır:[63]

a. *Kamu hukuku ve idare hukukunun geriye itilmesi ve özel hukuk egemenliğinin sağlanması.* Bunun anlamı, (1) kamu yönetiminin ticarileştirilmesi ve özel sektör esaslarına göre çalışmasının güvence altına alınmasıdır. (2) Devletin özel sektör karşısında "idarenin üstünlüğü" ilkesi ile sağlanan avantajlı konumuna son verilmesidir.

---

60 S.Sezen, "Kamu Yönetimi Reformları..", s.25.

61 *yage*, s.25.

62 Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, s.45.

63 yage, s.19.

b. *Kamu kesimindeki örgütlerin her birinin özerkleştirilmesi*. Özerkleştirmenin anlamı, (1) her kurumun görev alanı itibarıyla piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesi; ve (2) kamu kesiminin bütünlük ve büyüklükten gelen avantajlarının ortadan kaldırılmasıdır.

c. *Planlama ve sosyo-ekonomik yapıyı bir bütün olarak kavrama yerine kamu yönetiminin projecilik ilkesi ile parçacı kavramaya yöneltilmesi.* Beş Yıllık Kalkınma Planı anlayışı terk edilerek Plan'ların kendisi bile "projeler demeti" haline getirilmiştir.

d. *Kamu istihdamında memurluk- daimi işçilik yerine bireysel sözleşme hukukunun yerleştirilmesi.* Bunun anlamı, (1) bürokrasinin toplumun genel çıkarının sağlamak üzere çalışmak ile yükümlü bir güç odağı olmasını da sağlayan rütbe kariyer sisteminin terk edilmesi; ve (2) kamu kesiminde esnek istihdam çerçevesinin geçerli kılınmasıdır.

e. *Bakanlık tipi örgütlenme yerine "kurul tipi örgütlenme"nin yerleştirilmesi.* Bunun anlamı, (1) bakanlık tipi ile TBMM'ne bağlanan siyasal sorumluluk akışının ortadan kaldırılması, (2) piyasa unsurlarını içeren yeni bağlar ile kamu gücünün doğrudan yerli-yabancı ayrımı yapılmaksızın ilgili sektör piyasalarına aktarılmasıdır. Bu aktarımın mekanizması, kurulların oluşma ve çalışma ilkesi olan "yönetişim" sistemi ile kurulmak istenmektedir.

f. *Hem merkezi hem yerel düzeyde "yönetişim" formülünün egemen kılınması.* Yönetişim, (1) bürokrasi, (2) şirketler ve (3) STK olmak üzere eşit ağırlıklı üç ortak tarafından oluşturulan sandalyelerden oluşan karar mekanizmasıdır. Siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan bu üç ortağa devredilmesi öngörülmektedir.

g. *Devlet örgütlenmesinin merkeziyetçilik ilkesi terk edilerek adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden örgütlenmesi.* Bu merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi talebinden farklıdır; devlet örgütlenmesini federalizm esaslarına göre düzenlemeyi içermektedir.

Kamu reformları, sermaye birikimini kolaylaştırmak üzere devletin biçim değiştirdiği süreçte değişikliği sağlayan araçlardır. Bu bağlamda hakim devlet anlayışıyla ilintili olarak gerçekleştirilen reformlar salt teknik değişiklikler değildir. YKİ'nin temel ilkelerini esas alarak gerçekleştirilen son dönem reformları, reformun siyasal nitelikli bir süreç olduğunun göstergesidir.

II. NEOLİBERAL POLİTİKA UYGULAMALARI VE NEOLİBERAL POPÜLİZM

A. Neoliberal Politika Uygulamaları: Thatcherizm, Reaganizm ve Özalizm

Neo-liberal politikalar, sistemli bir biçimde ve kesintisiz olarak ilk defa İngiltere'de Margaret Thatcher'ın iktidara gelmesiyle 1979 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Thatcher'ın "There Is No Alternative" (Başka Seçenek Yok) sloganı, onun neoliberalizmin zaferine ve yerine başka sistem alamayacağına olan inancını ve politikalarını özetlemektedir. Friedrich A. von Hayek'in Avusturya Okulu'nun fiyat mekanizmasının kaynak dağılımdaki önemi ve belirleyiciliği ve aynı zamanda piyasada oluşan fiyatlara dayanmayan özgürlükler konusundaki görüşleri Thatcher'ın Muhafazakar Parti için öngördüğü liberalizm politikasının temelini oluşturmaktadır.[64] Söz konusu neo-liberal politikaların ilk aşamasında sıkı bir anti

[64] Orhan Kurmuş, "Türkiye'de Neoliberalizm", s.12-14.

enflasyonist politikaların yer aldığı görülmektedir. Bu politikaların bütçe açığını büyütmek ve işsizliği arttırmak gibi sonuçlar verdiği görülmüştür. Finans piyasalarının serbestleştirilmesi ve emek piyasasının esnekleştirilmesi, sendikaların yetkilerinin sınırlandırılması, vergilerin azaltılması, gibi politikalar ise ikinci aşamada yürürlüğe konulmuştur. "Devletin sınırlarını geriye çekmek" felsefesiyle iktidara gelen Thatcher hükümetinin, söz konusu aşamalar boyunca özelleştirmelerin istikrarlı bir biçimde sürdürülmesi dikkatlerden kaçırılmaması gereken bir noktadır.

Özelleştirme ilk defa 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakâr Partinin seçim manifestosunda yer almış ve ilk özelleştirme uygulamaları, Şili uygulaması hariç tutulacak olursa, yine İngiltere'de Muhafazakâr Parti döneminde gerçekleştirilmiştir. İktidara geldiği ilk seçim kampanyasında özelleştirmelere pek de önemli bir vurgu yapmadığı gözlenen Thatcher, 1982 yılında özelleştirmeleri iktisat politikasının simgesi haline getirdiği gözlemlenmiştir. Şubat 1982'de başlayan ilk özelleştirme hareketini, British Telecom, British Aerospace, British Gas, British Petrol (BP), British Petrol Authory, British Airways, Jaguar, Rolls Royce, Rover, National Bus Company, British Steel ve su dağıtımı şirketinin özelleştirilmesi izlemiştir.[65] 1980'li yıllarda Thatcher tarafından getirilen "Zorunlu Rekabetçi İhale Sistemi" çöp toplama, toplu ulaşım gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektör ve yerel yönetimlerin birlikte ihaleye girmesini önermekteydi. Bu, özel sektörün kazandığı ihalelerle yerelde kamunun lağvedilmesine ve personel sayısında önceki yıllarda görülen artışların sona ermesine sebep olmuştur.[66]

---

65 Ahmet İnsel, *Neoliberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, Birikim Yayınları, İstanbul, 2004, s.178-179.

66 DPT, "Doğu Karadeniz Bölgesi Planı (DOKAP)", *Nihai Rapor*, C.7, Kurumsal Gelişme, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s.25.

Neoliberal politikaların Amerika'daki temsilci ise 1981 yılında iktidara gelen Ronald Reagan'dır. Kasım 1980'de ABD'de başkanlık seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile özelleştirme uygulamaları dünyaya ihraç edilir hale gelmiştir. 1980'li yıllardan itibaren gelişmişlik derecelerine bakılmaksızın, 60'dan fazla ülkede uygulanmış, IMF ve Dünya Bankası kredi verme koşullarını, ülkede piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olması için gerekli idari düzenlemelerin yapılmasına, kamu girişimciliğinin alanının daraltılmasına yönelik önlemlerin uygulamaya konulmasına bağlamışlardır.[67]

İngiltere'de 1979'dan başlayarak Thatcher'la, Amerika'da ise Reagan'la 1981 yılında ilk büyük atılımını yapan neo-liberalizm, Özal'ın 24 Ocak arları'yla birlikte Türkiye'de uygulanmaya başlamıştır. 24 Ocak Kararları genel olarak ekonominin dış rekabete açılması, yabancı sermayenin özendirilmesi, ihracatın artırılması, ekonomide kamu kesiminin daraltılması, devlet müdahalelerinin asgariye indirilmesi, özel kesimin sermaye birikiminin özendirilmesi ve desteklenmesi, piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesinin sağlanmasını amaçlamaktadır.

1980'lerde Türkiye'de neo-liberal yönetimin nüvelerinin oluşturulduğu iddiasını somutlaştıran temel olgu 'piyasa' ve 'piyasa toplumu' fikrinin Türkiye tarihinde hiç olmadığı kadar güçlü biçimde savunulmaya başlanmasıdır. Piyasayı kurmak ve geliştirmek adına yasal, kurumsal ve kültürel araçlarla Batı'ya paralel olarak Türkiye'de neo-liberal siyasi yönetimin amacı, 'refah yaratacak olan piyasa güçlerinin önünün açılması' olarak ortaya konulmuştu. Bu dönemde üç temel anlamda 'ekonomik yönetim' fikrinin hayata geçirilmeye çalışıldığını görülmektedir. İlk olarak, siyasi yönetim, ekonominin doğal işleyiş ilkelerine saygılı ve uygun

---

67 Nusel Öztürk, *Özelleştirme Ders Notları,* s.7.

olmalıdır. İkinci olarak, siyasi yönetim piyasanın alanını genişletmek için gerekli yasal-kurumsal-kültürel müdahaleleri yapmalıdır. Son olarak siyasi yönetimin kendisinin de ekonominin ilkelerine uygun olarak, yani verimlilik temelinde yeniden düzenlenmesi gerekir. İlk anlamıyla ekonomik yönetim ilkesi ANAP'ın programında yer almış, dış ticaret ve parayla ilgili iktisadi liberalleşme politikalarının hepsi bu ilkeye uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Yönetimin kendisinin de piyasa ilkelerine göre düzenlenmesi adına, mevcut kamu bürokrasisinin çözülerek ikili bürokrasi oluşturulması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve kamu sektörünün özel sektörleşmesi gibi teknikler uygulanmıştır. Siyasi iktidarın kullandığı yönetim tekniklerinin çeşitlenip, çoğaltılmış siyasi yönetim ile diğer yönetim türleri arasındaki bağlantıların güçlendirilmiştir.[68]

24 Ocak Kararları'nın uygulanması emekçilerin örgütlü olduğu koşulların değiştirilmesiyle mümkün olacağından 12 Eylül Darbesi eşliğinde gerçekleştirilmiştir. Bu yolla üretim kayıt dışına kaydırılarak üretim ve istihdamda esneklik sağlanmaya çalışılmış, ancak ulusal ve küresel sermaye örgütleri yatırımın ön koşulu olarak esnekliğin kanunlarla teminat altına alınmasını da gerekli görmüştür.[69]

1985 yılından itibaren özelleştirme uygulamaları KİT'lerde boşalan memur kadrolarının iptal edilerek çalışan memurların isteğe bağlı olarak sözleşmeli statüye geçmelerini teşvik edilmesiyle başlatılmıştır. Sözleşmeli personele ödenen yüksek ücretler, kısa sürede memur maaşının iki katına yaklaşmıştır. 233 ve 399 sayılı KHK'

---

[68] Alev Özkazanç, "Türkiye'nin Neoliberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce", *A.Ü. SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri,* No. 85, 2005.

[69] Özgür Müftüoğlu, "Önsöz", *Kapitalist Üretim İlişkilerinde Yeniden Esneklik: Türkiye'de Esnek Çalışma,* (Ed. Özgür Müftüoğlu, Arif Koşar), Evrensel Yayın, İstanbul, 2014, s.12.

larla[70] sözleşmeli personelin özlük haklarına yapılan düzenlemeler, 1990 yılında binden fazla memurun sözleşmeliliği tercihine sebep olmuştur. Bu dönemde yaşanan kamu finansman krizi politikada "ne pahasına olursa olsun özelleştirme" yönünde bir politikaya yol açmıştır.[71]

Piyasa dinamikleri 90'larda tam bir kuralsızlık/yasadışılık temelinde dengelenmemiş, düzenlenmemiş ve kamu tarafından denetlenmemiş bir iktidar yapısı, piyasa giderek daha fazla zor ve yasadışı ilişkileri içermeye başlamıştır. Türkiye'ye özgü serbestlik, kuralsızlık, popülizm ve devletçilik karmasından son derece kaotik bir sonuç çıkmıştır. 90'ların siyasal alanı toplumsal ve siyasal çatışmaların küreselselleşme bağlamının yarattığı refleksler üzerinden şekillenmiş ve 90 sonrası liberaller tarafından yapılan eleştiriler, piyasa ekonomisi konusunda çok kuralsız davranmış olması noktasında yoğunlaşmıştır. Türkiye'de gelişen dışa açık piyasa toplumu biçiminin, yatırım ve refah değil, yolsuzluk ve sefalet yaratmış olmasının nedeni, piyasa önünde pürüz olarak görülen tüm toplumsal ve kamusal kapasitelerin sıfırlanmış olmasıdır.[72]

2000'ler, küresel entegrasyon doğrultusunda Türkiye'deki siyasal ve iktisadi sistemin rasyonelleşmesi arayışları[73] 2001 ekonomik krizi sonrası yapısal uyum ve reform programları ile devletin düzenleyiciliği ön plana çıkarılarak ilerlemiştir. Yönetişim kavramıyla devletin küçültülmesi yerine düzenleyici devlet vurgulanmaya başlamıştır.

---

70 RG: 18.06.1984, 18435 ve RG:29.01.1990, 20417.

71 Oğuz Oyan ve Ali Rıza Aydın, *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s. 61.

72 A. Özkazanç "Türkiye'de Neoliberalizm ve…", 2005.

73 *yage.*

2001 Krizi'nin ardından Kemal Derviş tarafından uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"yla kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve esnekliğin kanunlarla teminat altına alınmasını hazırlayan düzenlemelerin altyapısı hazırlanmıştır.[74] Neoliberal evreleri tamamlamak üzere AKP hükümeti, 2003'te emek piyasasının esnekleştirilmesini yasal çerçeveye kavuşturan yeni İş Kanunu'nu kabul etmiştir. 2005 yılında özelleştirme programına kamu bankalarının ve THY, Petkim, Tüpraş, Tekel, Tügsaş, E.Demir Çelik ve Telekom işletmelerini almış ve bunlardan Pektim, Tüpraş, Tügsaş, E. Demir Çelik ve Telekomu özelleştirmiştir. Hükümet, kamu mülkiyetindeki başka varlıkları da elden çıkarmaya yönelik yasal değişiklikleri (2b orman alanları, doğal sit alanlarını ve hazine arazilerini özelleştirme) gündemine almıştır.[75] Bu dönemde 24 Ocak Kararları ile başlayan ve dünya kapitalizmin yönelimlerine uygun olarak daha fazla liberalize edilmiş piyasa odaklı neoliberal yapısal uyum politikaları sürdürülmüştür. AKP "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nı devam ettirmek üzere uyguladığı iktisat politikalarıyla neoliberal yapısal uyum sürecini tamamlarken, sermaye birikiminin genişlemesini ve merkezileşmesini hızlandırmış, bu durum toplumun büyük bir kesimini oluşturan işçi, memur, emekli ve köylünün yoksullaşması, gelir dağılımındaki adaletsizliğin ve işsizliğin artmasıyla sonuçlanmıştır.[76] İşsizlik, 2008 krizi sonrasında diğer birçok ülke gibi Türkiye'de de hızla yaygınlaşan bir toplumsal sorun olmakla birlikte istihdamda esnekleşmenin bahanesi kılınmaya başlamıştır. İssizliği azaltarak

---

74 Özgür Müftüoğlu, "Önsöz", s.13.

75 Metin Altıok, "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları" *Praksis* (5) 2002, s.63-64.

76 Metin Altıok, "Neoliberal Yapısal Uyum Sürecinde Son Evre: AKP Hükümeti", *Toplum ve Demokrasi*, 1 (1), 2007, s.70.

istihdamın arttırılması geçici çalışma biçimleri kısa vadeli çözümler olarak uygulanırken uzun vadede esnekliğin kalıcılaştırılması amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisi'ni temel alan strateji belgeleri hazırlanmıştır. [77]

B. Neoliberal Popülizm

Neoliberal popülizm, zaman zaman neoliberal politikalarla zıt yönlü bir uygulama görünümü sergilese de uzun vadede bu politikaların uygulanmasını kolaylaştırıcı bir araçtır. Popülizm, farklı toplumsal ve siyasal hareketleri, devlet politikalarını ve ideolojileri belirtmek için kullanılan, üzerine geniş kuramsal tartışmaların bulunduğu bir kavramdır. Dünya toplumlarının pek çok aşamalarında birbirinden farklı akımlar[78] tarafından kullanıldığı için belirgin bir popülizm tanımı yapmak yanılsamaya yol açabilmektedir. Kavram, gerek ortaya çıkış bağlamı gerekse

---

77 Özgür Müftüoğlu, "Önzöz", s.13.

78 Kavramın tartışıldığı dört ana bağlam şöyledir: (1) 19.yüzyılın son çeyreğinde Amerikan kırında çoğunluğu oluşturan bağımsız çiftçilerin bankaların ve mali kurumların, büyük toprak spekülatörlerinin ve demiryolu şirketlerinin ekonomik güçlerinin yoğunlaşmalarından duydukları rahatsızlığı dile getiren radikal hareketler, (2) Büyük ölçüde Marx'ın kapitalist gelişme analizinin etkisi altında biçimlenen ve kapitalist olmayan bir gelişme teorisi olduğu, Rusya'nın kapitalist evreyi atlayarak köylü komünlerine ve küçük meta üretimine dayanarak sosyalist, eşitlikçi ve demokratik bir toplum kurabileceği düşüncelerine dayanan Rus popülizmi, (3) Sanayileşmenin ilerlemesini kolaylaştırmak için tarımsal oligarşilere karşı ezilen sınıflarla sahte bir ittifak kurmak için yerli burjuvazi tarafından siyasal bir strateji olarak kullanıldığı, Latin Amerika ülkelerindeki devlet ideolojilerinden biri olarak ve (4) Rus popülizmine benzer bir toplum ve ulusal gelişme görüşünü ve devlet ideolojisi olarak popülizm. Geniş ölçekli sanayiden kaçınarak ve en azından kapitalist olmayan gelişme yolu retoriğine angaje olarak, tarımsal kökenli küçük bir gelişme stratejisini hedefleyen Tanzanya bunun örneğidir. Bkz. Tom Bottomore (ed) "Popülizm", *Marksist Düşünce Sözlüğü*, İstanbul, 2012, s.464-465.

de geçirdiği anlam değişikliğiyle farklı toplumlarda farklı işlevlere bürünmüştür[79]. Siyasal nitelikli olarak popülizm halkın desteğini sağlamak ve bu desteği arttırmak için başvurulan bir tekniktir. Sağ ya da sol farklı ideolojik söylemleri popülizm yapan şey, varolan yapılardaki kriz, bunalım ortamı, doyurulmamış talepler ve kurulu düzene karşıt geliştirilen söylemdir.[80]

Popülizmde devletin rolüne güçlü bir vurgu vardır ancak yine de liderin kişisel çekiciliği ve mükemmel bir patronaj sistemi ile desteklenmiş olan, bu lidere kişisel bağlılık üzerine kurulmuş bir siyaset biçimini gerektirir. Popülist ideoloji, ahlakçı, duygusal, anti-entellektüeldir ve program bakımından da özelleşmemiştir. Popülizm toplumu güçsüz kitlelerle bunların karşısında bulunan güçlü çıkar grupları arasında bölünmüş olarak görür.[81]

Türkiye'de popülizmin iki evresinden söz edilebilir. İlki "entelektüel" boyutudur ve Tek Parti dönemiyle birlikte sona erer. Diğeri çok partili dönemde Demokrat Parti'den itibaren siyasal yaşamda yer almaya başlayan popülist söylemdir. Zaman zaman Ecevit'in "köy-kent"lerinde olduğu gibi entelektüel boyut kazansa da, Özal'dan Demirel'e söylem "siyasal" netlik kazanır. Diğer bir deyişle 1908'den

---

79 Serkan Güzel, "Emek Sermaye Çelişkisinde Türk Modernleşmesi ve Küresel Popülizm", *Turkish Studies,* International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 5/4 Fall 2010, s.1211.

80 Barış Yetkin, "AKP ve Neoliberal Popülizm", *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* (Ed. Bülent Duru ve İlhan Uzgel), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2010, s.19.

81 *yage,* s.265.

1950'lere uzanan bir popülist süreç "entelektüel" ağırlıklıdır. 1950 sonrası popülist yönelimler ise demokratikleşme süreci gereği "siyasal" niteliklidir.[82]

Boratav, Türkiye'de popülizmin 1946'dan itibaren gündemde olduğunu, "çıraklık dönemini" 1950-1960 arasında yaşadığını, köylülüğe dayalı bu popülizmin, siyasi-hukuki kurumlar düzeyinde ve emekçilere yönelik iktisat politikalarının olgunlaşmasının 1961 Anayasasının kabulu ile birlikte çok partili rejim tarafından gerçekleştiğini belirtir. Dolayısıyla popülizm, "parlamenter bir sistemin varlığı sayesinde emekçi sınıfların, özellikle kendi ekonomik çıkarlarını ilgilendiren konularda siyasi karar alma süreçlerini etkileyebilecekleri; ancak siyasi iktidara bir alternatif veya ortak olabilecek biçim ve düzeyde örgütlenemedikleri bir durumdur"[83]. 2000'li yıllara ilişkin öngörüsünde ise Boratav, popülizmin "bir burjuva demokrasisi doğrultusunda aşılması" nın toplumsal sınıflar açısından "vermeden almak" döneminin geride bırakılması anlamına geleceğini belirterek, bunun bölüşüm politikalarının genel çerçevesinin "sınıflar, onların örgütleri ve siyasi iktidar arasında toplumsal uzlaşma tabanına kaydırılması" anlamına geleceğini belirtmektedir. Ancak, süreç "emekçi insanların popülizm dönemindeki tüm edinimlerinin giderek tasfiyesini hedeflenen baskıcı bir sermaye tahakkümü" ile sonuçlanacaktır. Boratav, 1962-1976 döneminde uygulanan "popülizm" dışında, dışa açık ekonomi altında, popülizme ilişkin iki dönemleştirme daha yapmaktadır: Bunlar; ANAP'ın genişleme döneminde uygulanan Özal usulu "yoz populizm" ve

---

82 Zafer Toprak "Popülizm ve Türkiye'deki Boyutları", *Güncel-Çağdaş Türkiye Tarihi Seminerleri* http://www.obarsiv.com/cts_zafer_toprak.html 02.02.2014.

83 Korkut Boratav, "İthal İkamesi ve gelir Dağılımı", *Kriz, Gelir Dağılımı ve Türkiye'de Alternatif Sorunu* (Ed. Korkut Boratav, Çağlar Keyder ve Şevket Pamuk), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1987, s.7.

sermaye hareketlerinin tam liberalizasyonunu izleyen 1989-1993 döneminde uygulanan ve sıcak para hareketlerine dayanan "popülizm"dir. "Yoz" popülizm, "bir yandan bölüşüm ilişkilerini emeğin aleyhine dönüştürmeyi hedeflerken, diğer taraftan kent yoksullarını gecekondu sakini, hemşehri ve tüketici olarak kazanmayı hedefler.

Popülist politikalar, dışa açık ekonomi altında devletin küçültülmesi ile birlikte Türkiye ekonomisinde 1980'li yıllarda yaşanan deneyim göz önüne alındığında, farklı biçimlerde yeniden gündeme gelmiştir. Bu kez ithal ikameci modelde olduğu gibi koruma rantlarının hükümetlere yakın çevrelere dağıtımı şeklinde bir rant dağıtımı olarak değil ihracata yönelik faaliyette bulunan şirketlere yönelik teşvikler, vergi iadeleri, kredi kolaylıkları gibi hükümetlere yakın gruplara yönelik avantalar gündeme gelmiştir.[84]

Neoliberal politikaların uygulanması bağlamında meşrulaştırıcı bir görev üstlenen popülizm, neoliberal birikim stratejisinin geliştirdiği sözcükler olan "özelleştirme", "piyasalaştırma", "esnekleştirme", "güvencesizleştirme", "çalışanlar arası rekabet" ya da "sendikasızlaştırma" çerçevesinde ilerleyen neoliberal popülizmdir. Neoliberal popülizm, eskinin sosyalleşme biçimlerinin tasfiyesi oranında başarıya ulaşabilecek bir model olarak neoliberalizmle yapılandırılmış bir zeminin ardından gelen ve neoliberalizmin krizine çare üreten bir popülizm tarzıdır. Bu bağlamda popülist boyut, neoliberalizmi kösteklemek bir yana sermaye birikimine ve piyasalaştırmaya katkı vermektedir .[85]

---

84 Ali Eşiyok, "Popülizm, Tarım Sektöründe Bölüşüm İlişkileri, Tarımsal Destekler ve Birikim", *Mülkiye*, Cilt: XXIX Sayı: 247, s. 12-16.

85 Barış Yetkin, "AKP ve Neoliberal Popülizm", s.74-81.

> Devletin doğrudan katkı sunduğu bu ortamda, neoliberal popülizm, bir yandan ücretsiz dağıtılan ders kitabıdır; diğer yandan bu kitapların milyonlarca adet bastırılması sonucunda piyasaya aktarılan kamu kaynağı, sermaye birikimine sağlanan katkı, özetle piyasalaşmadır…Neoliberal popülizm bir yanda yoksul halkın gözünde AKP'nin en beğendiği politikası olarak "sağlık hizmetleri" biçiminde karşımıza çıkar, diğer yandan özel sağlık kuruluşlarına ve ilaç tekellerine yapılan aktarmalar nedeniyle sağlık harcamalarındaki muazzam artışla belirir. Neoliberal popülizm, bir yandan düşük gelirli kesimlerin uygun taksitlerle ev sahibi olma hülyasının gerçekleşmesi; diğer yandan kent merkezinde kalmış ve değerlenmiş gecekondu arazilerinin toplu konut ve kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde kentsel sermaye birikiminin ve rantın hizmete açılmasıdır. Bir başka açıdan neoliberal popülizm, yerel ölçekte belediye hizmetlerinin taşeronlaştırılması, personel giderlerinin mal ve hizmet satın alma bedellerinin gerisine düşmesi ve eşzamanlı olarak da belediyelerin yoksula yardım programlarının, güvencesizleştirilen, reel ücretleri gerileyen emekçi kesimlere finanse ettirilmesidir.

Çelişkili bir tutum üzerine kurulu neoliberal popülist politikalar, hedeflenen politikaların aksi yapılıyormuş görünümü arzetmektedir. Nitekim ikinci bölümde ele alınacak olan örnek hükümet politikalarında ifade edilen esnek kamu personel rejimi hedefi, personel sayılarının artmasıyla ters yönlüdür. Oysa bu popülizm tarzı neoliberalizme rağmen (personel sayılarının arttırılması) değil, neoliberalizmi derinleştiren (esnek kamu personel politikalar) uygulamalarla karşımıza çıkmaktadır[86].

Esnek personel politikalarını hazırlayan gelişmelerin ele alındığı bu bölümde küreselleşme ve neoliberal politikalar sonucu devletin ulusal politikaları yoluyla emeği koruyan düzenlemelerinin azaltılması ve piyasanın yönetim ve istihdam anlayışını benimsemesi kamu istihdamının esnekleşmesinde öncül role sahip olduğu görülmüştür. 1980'li yıllarda neoliberal düşüncenin temsilcisi olarak anılan Thatcher, Reagan ve Özal iktidarlarının özelleştirme uygulamalarıyla taşeron personel istihdamının hızlandırması söz konusu olmuştur. Neoliberal politikaların uygulanmasında toplumun desteğini sağlama adına kullanılan bir araç olarak da neoliberal popülizme yer verilmiştir.

---

[86] *yage*, s.89.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞME

Kamu yönetimi kamusal bağlamından uzaklaşarak piyasa eksenli bir dönüşüm geçirmektedir. İlk bölümde genel hatlarıyla ele alınan bu dönüşüm, bu bölümde Türkiye özelinde kamu istihdamında sayısal esnekleşme[87] olarak daraltılacaktır. Sayısal esneklik, mevzuat bağlamında esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılması (sözleşmeli, geçici ve taşeron personelin istihdam alanlarının genişletilmesi yoluyla) ve kamu personeli sayısı nüfusa oranla hemen hemen sabit kalırken kamu personelinin bileşiminin değiştirilmesi (memur sayısının azaltılması sözleşmeli, geçici ve taşeron personel sayılarının arttırılması) şeklinde görülmektedir. Statüler arası gerçekleşen bu değişim zaman zaman esneklik politikalarının tersi yönde olmakta bu durum popülist politikaların sonucu olarak değerlendirilmektedir. Sayısal esnekleşmenin analizi öncesinde esneklik kavramı ve esnekleşme politikalarında etkili olan aktörlerden kısaca söz edilmektedir.

I. ESNEKLİK, İSTİHDAM VE KAMU İSTİHDAMI

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren tüm alanlarda yaygınlaştırılan esneklik (flexibility) yeni bir kavram değildir.[88] Tarihsel olarak üretim sürecinde emek örgütlenmesinin katı ve esnek olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu durum devlet,

[87] Ülkemizde dejure ve defacto olarak uygulanmakta olan esneklik biçimleri ücret esnekliği ve sayısal esnekliktir.

[88] Muneto Ozaki, *Negotiating Flexibility,* ILO, Geneva, 1999, s.3.

sermaye ve emek arasındaki ilişkilere bağlı olarak kurumsal yapılarla ve kanunlarla da desteklenmiştir. Zanaata dayalı örgütlenmelerde katı olarak düzenlenen örgütlenme tarzı, üretim araçlarının ve bilginin emek gücünden koparılması ile birlikte yerini esnek düzenlemelere bırakmıştır. Makinenin üretim sürecinde kullanılması ve emek gücünün alınır-satılır meta niteliğini alması emeğin esnek kullanımı yönündeki birçok kısıtlamayı ortadan kaldırmıştır.[89] Nispeten emek süreçlerinin katılığını temsil eden Refah devletinin Fordist sistem ve Keynesyen ekonomik düşünce ile uyumluluğunun sürdüğü 1950-70 arası dönem, 1970'li yılların kriziyle üretim sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını ve emeğin esnek örgütlenmesinin gündeme gelmesiyle sona ermiştir. Esnekliğin emeği (hak ve güvencelerini) gözetmeden yeniden yapılanması süreci, kavramın önceki süreçlerden farklı olarak üretimin örgütlenme niteliğinden fazlasını ifade etmesine sebep olmuş, ideolojik anlamının güçlenmesine yol açmıştır. Harvey, esnekliğin yeni bir şey olmadığını, kapitalizmin geçmişte de dönemsel olarak bu yollara yöneldiğini doğrularken ayırdına varılması gerekenin, 1970'lerin başından beri tüm alanlarda yaygınlaştırılan esnekliğin sermaye birikiminin önünü açıcı unsur olarak görülmesi olduğunu belirtir. Üretimde, işgücü piyasalarında ve tüketimde artan esneklik, kapitalizmin kriz eğilimlerine finansal çözümler bulma çabasıdır. Ona göre şu vurgu çok önemlidir: *esnek birikim, sermaye birikiminin bütünsel mantığı çerçevesinde, aslında eski olan unsurların ne derece özgül ve belki de yeni bir birleşmesi*dir.[90] Kısacası esneklik, emek sürecinde ve onun birinci dereceden bağlantılı olduğu tüm

---

89 Saniye Kesici, *Emek Süreçlerinin Esnekleşmesinin Türkiye Sağlık Sektöründe Sendikal Örgütlenmelere Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2013, s.160.

90 David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, Metis Yayınları, 2012, s.216-224.

mevcut yapılarda bir değişimi, Fordist kalıplardan uzaklaşmayı ve bilgisayarlı teknolojini verdiği olanaklarla Fordizm öncesi iş kalıplarının birleştirilmesini ifade etmektedir.[91]

Esnek üretim olarak nitelenen yeni dönemde kapitalizm, artan rekabet, hızlanan teknolojik dönüşüm ve maliyetlerin aşağı çekilmesi zorunluluğu gibi nedenlerle üretimden başlayarak toplumsal yapılarda esnekliği ilke edinmiş,[92] esnek olan piyasanın arz ve taleplerine göre esneyebilecek hukuksal yapı, esnek örgüt yapısı, esnetilebilen kavram ve kurumlar ile bunlarla paralel esnek istihdam türlerinin oluşturulması amaçlanmıştır.[93] Üretim sisteminde ve bir sonraki aşamada istihdam sistemindeki esnekleşme, yani piyasadaki arz ve talebe göre personel istihdam etme, personelin mali, ekonomik ve sosyal haklarının getirdiği zorunluluklarla uğraşmama bu dönemin temel felsefesidir. Üretim ve istihdam sistemindeki esnekleşmenin neden sonuç ilişkisi içerisinde birlikte ilerlediği bu süreçte[94] kurumlardaki hiyerarşik yapılar zayıflamış, çalışma süreleri ve ücretler değişebilir hale gelmiş, coğrafi hareketlilik, çok görevliliğin artışına bağlı olarak yeni istihdam biçimleri ortaya çıkmıştır. Bu istihdam biçimlerinin en önemli özelliklerinden biri, birbirleri arasında ortak yönünün bulunmayan tipik/standart çalışma modellerinin dışında olmalarıdır.[95]

---

91 İlker Belek, *Esnek Üretim Derin Sömürü*, Yazılama Yayınevi, İstanbul, 2010, s.66

92 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi,* İmge Kitabevi, Ankara, 2012, s.161-163.

93 Özlem Taner Köroğlu, "Türkiye'de İnsan Kaynaklarından..", s.139.

94 Özlem Taner Köroğlu, "Bağımsız İdari Otoritelerin Personel Yapısı ve Kamu İstihdam Sisteminde Dönüştürücü Etkileri, *Mülkiye*, C.XXXV, S. 270, 2011, s. 99.

95 Pascale Vielle ve Pierre Walthery. "Flexibility and Social Protection", *European Foundation fort the Improvement of Living and Working Conditions*, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, s.7.

Esnek istihdam biçimleri genel olarak, sayısal esneklik, işlevsel esneklik, ücret esnekliği ve çalışma sürelerinde esneklik olarak sınıflandırılmaktadır. Talep değişmeleriyle karşılaşıldığında, işletmenin/kurumun öncelikli olarak -emek dışındaki sabit sermaye araçlarını elden çıkarmak ya da yenisini almak çalışanı işten çıkarmaktan daha maliyetli olacağından- çalışan sayısında değişikliğe giderek piyasaya uyum sağlamaya çalışması *sayısal esneklik*tir.[96] İşletmelerde/kurumlarda sayısal esneklik, geçici çalıştırma, belirli sürelerde işe alma, kısmi zamanlı çalışma gibi yöntemlerle özellikle çevre işgücünün azaltılmasında kullanılmaktadır.[97] İş güvencesini sağlayan yasal düzenlemelerden uzaklaşarak uygulanması mümkün olan sayısal esneklik piyasa ve talep koşullarına göre şekillendiğinden risklerin çalışanlar üzerine transfer edilerek iş güvencesinin kaybolduğu, böylece maliyetlerin düşürüldüğü bir uygulamadır.[98]

Doğrudan doğruya işgücünün örgütlenmesi ve onun vasıf ve yetenekleri ile ilgili bir esneklik türü olan *işlevsel (fonksiyonel) esneklik* ise, işgücünün farklı görevleri üstlenebilmesi ve değişik işleri yapabilmesi olarak tanımlanabilir[99]. Fordizmde emeğin yatay olarak kafa ve kol emeği dikey olarak da parçalanmış görevler biçimindeki ayrımı esnek üretim döneminin çalışma anlayışında tümüyle ortadan kalmış, sınırlar esnetilmiştir.[100] Böylece çalışanın hem kafa hem de kol

---

96 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, s.173.

97 Özlem Köroğlu, *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2005, s.51.

98 Tolga Alkan, *Esnek Çalışma Biçimleri ve "Çağrı Merkezi Örneği"*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s.36.

99 *yage*, s.36.

100 O. Ender Aslan *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, s.175.

gücünden faydalanılarak daha yüksek verimlilik elde edilmekte ve daha fazla kontrol sağlanmaktadır.[101]

Ücret esnekliği, ücret düzeyinin belirlenmesinde bireysel veya kurumsal performansın belirleyici olmasıdır. Bu ücretlendirme mekanizması, performansa dayalı olması gerekçesiyle gerek çalışanlar gerek toplum nazarında meşrulaştırılmaktadır. Aynı işi yapan aynı kıdemdeki çalışanın daha fazla kazanmasının tek sebebi performanstır.[102]

Çalışma sürelerinde esneklik, Fordist dönemde haftanın günlerine eşit olarak dağıtılan çalışma süreleri yerine esnek üretim döneminde çalışma sürelerinde farklılaşmalarla uygulanmaktadır. Esnek çalışma saatlerinin çalışma sürelerindeki etkisi üzerine yapılan bütün araştırmalarda, çalışma sürelerinin arttığı gözlenmiştir.[103] Esasında çalışma sürelerinde esneklik uygulaması, fazla mesai ücreti almaksızın günlük veya haftalık çalışma sürelerinin üzerinde bir çalışma anlamına gelmektedir. Çalışanlar fazla mesai alamadan, uzun süreli çalışmanın yarattığı fiziksel ve zihinsel yıpranmalarını maddi olarak telafi edemeden yıllık aynı sürelerde çalışmaktadırlar. Çalışma sürelerinin esnetilmesinin, vardiyalı çalışma, kısa süreli çalışma, kaydırılmış çalışma, dönüşümlü çalışma gibi çeşitli uygulamaları

---

101 Barış Erdem Gürkan, *Üretim Sürecinde Dönüşüm ve Yoksulluk*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul. s.51.

102 *yage*, s.51. Ücret esnekliği Dünya Bankası'nın "Washington modeli"nin ücret yelpazesinin açılması hedefine uyduğu için kamu personel reformunun daha ilk aşamalarında gündeme getirilen, yönetici ve uzman kadrolara öncelikle uygulanan bir esneklik biçimi olmuştur. Bkz. Seyhan Erdoğdu, "Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi", *Toplum ve Hekim,* Cilt 20, Sayı 1, 2005, s. 60.

103 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, s.176-177.

mevcuttur.[104] Bu uygulama, neredeyse tüm yaşamın işten ibaret haline geldiği bir yaşam tarzını kolaylaştırmaktadır. Kurum içi sosyal etkinlikler, hafta sonu eğitimler vb. ile desteklenen bu kültür, çalışma yaşamını sınırlarından çıkararak, sosyal yaşam üzerine de yaymaktadır. Buna dijital teknolojilerin denetimi kolaylaştıran bir etkisi de eklenmektedir. Örneğin internet bağlantısı kurulabilen akıllı telefonların kullanımı, kişiyi her an her ortamda ulaşılabilir ve dolayısıyla çalışabilir kılmaktadır.[105]

Piyasanın işleyişine uygun olan esnek çalışma sisteminin 1980 sonrasında kamu yönetimine aktarılmasıyla kamu istihdamında uygulama alanı bulan esnekleşme politikalarının etkisi güvence mekanizmasının ortadan kalkması, memurun yerini sözleşmeli personelin alması (sayısal ve işlevsel olarak) geçici ve taşeron personel uygulamalarının yaygınlaşması şeklinde net bir biçimde görülmektedir. Kamu istihdamında işlevsel esneklik, bir kamu çalışanının aynı anda farklı alanlardaki işlerde çalıştırılması; sayısal esneklik, daha az sayıdaki kamu çalışanıyla kamu hizmetlerinin devam ettirilebilmesidir; kariyer esasına dayalı memuriyet rejiminin özü sayısal esnekliğe aykırı olduğundan sözleşme hukukunu temel almak zorundadır.[106] Çalışma sürelerindeki esnekleşme, kamu hizmeti veren çalışanların mesai saatlerinin dönemlik ihtiyaçlara göre belirlenmesi ve ücret

---

104 Tolga Alkan, *Esnek Çalışma Biçimleri…,* s.51.

105 Elif Aksu Kaya, *Emek Süreçlerinde Dönüşüm ve Mühendis Emeği, Elektrik Mühendisleri Odası,* TMMOB, Ankara, 2012 s.43- 44.

106 Seyhan Erdoğdu, *"Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde..",* 2005.

esnekliği, kamu çalışanlarının gelirlerinin performanslarına bağlı olarak bireysel şekilde belirlenmesi olarak kamuda görülmektedir.[107]

II. KAMU İSTİHDAMINDA ESNEKLEŞMENİN MEVZUAT BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

A. Kamu Personeli İstihdam Biçimleri ve Geleneksel Nitelikleri

Anayasanın 128.maddesine göre kamu personeli memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayrılmaktadır. 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun[108] 4. maddesinde ise, "kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, işçiler eliyle görülür" hükmüyle dört tür kamu personeli istihdam biçimi belirlenmiş ve bunlardan başka türde istihdam yasaklanmıştır. Ayrıca Anayasa'nın "asli ve sürekli hizmetlerin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi" hükmünde de yer alan diğer kamu görevlileri ifadesi -üzerinde farklı görüşler olmakla birlikte- memur (idari personel) dışında kalan adli, askeri ve akademik personeli de kamu personeli kapsamına almaktadır.[109] Bu durumda tariflenen kamu personelinin belirleyeni, *genel idare esaslarına göre yürütülen* yani kamu yararı için kamu gücü ve usulleri kullanılarak yapılan kamu hizmetlerini yürüten, *asli ve sürekli* birinci elden ve kesintisiz bir şekilde yapılan işi yapan kişiler olmasıdır.

---

107 Erkan Aydoğanoğlu, "Kamunun Yeniden Yapılandırılması ve Yeni Personel Sistemi", http://www.egitimsen.org.tr/down/egitimnotu01.doc 20.12.2013.

108 R.G.: 23.7.1965, 12056.

109 İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 64-1, s. 208.

DMK'nın 4. maddesine göre memur şöyle tanımlanmıştır: *"Mevcut kuruluş, biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur."* Kamu hizmetinin emek unsurunu ifade eden memur,[110] anayasal güvencesinin yanında kanunlarla düzenlenen bir statüdür.

Memur olan kişi kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli bir gelir elde eden, kendisine görevi temelinde kamu yetkisini kullanma hakkı verilmiş kişidir.[111] Memurluk statü hukukunu temel aldığından güvenceli bir statüdür. Statü hukuku, idare tarafından belirlenen, tek yanlı, memur ile idare arasında ilişkinin koşullarını belirlemede karşılıklı irade serbestliğinin bulunmadığı bir istihdam biçimidir. Memur, yurttaş olarak serbest iradesiyle hizmete alınır ancak çalışmada geçerli olan kurallar, işveren (devlet) tarafından tek yanlı ve objektif işlemle konulur, memur bu kurallar doğrultusunda istihdam edilir. Statü hukuku kapsamında tek yanlı hizmete alınan memur, arızi geçici olarak çalıştırılmaz; daimi, sürekli olarak hizmet görür. Yine memurun hizmetle ilişkisinin kesilmesi ancak memurun, önceden belirlenmiş, objektif işleme karşı tutumu ile ortaya çıkar.[112] Memurluk sisteminde esas alınan ilke, kamu hizmetlerinin memurlar tarafından görüldüğü, güvenceli ve kariyer ilkesi doğrultusunda, yaşam boyu istihdam biçimidir.[113]

---

110 Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yay, Eskişehir, 2012, s.3.

111 Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli,* s.87.

112 Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE, Ankara, 2006, s.90.

113 *yage*, s.86-90.

Sözleşme ilişkisine dayanan istihdam ise, statü hukukunun tersine kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı bir çalışma türüdür. Geleneksel biçimiyle özel bir birikim ve bilgi gerektiren işleri gördürmek için istisnai olarak istihdam edilen sözleşmeli personel DMK'da istihdam bakımından tanımlanmakla birlikte, işçi ya da memur olmadığı için İş Kanunu[114] ya da DMK'ya tabi değildir.[115]

Sözleşmeli personel istihdamı çok parçalı bir görünüm arz etmekle birlikte,[116] konumuz açısından merkezi yönetimde istihdam edilen 657 Sayılı Kanun'un 4/B hükmüne ve özel teşkilat yasalarına tabi olan kesimi önem teşkil etmektedir. 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesinde, *"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*

---

114 RG: 22.05.2003, 25134.

115 B. A. Güler, *Kamu Personeli*, s.89.

116 Kamu personel rejiminde istihdam edilen farklı statülerde sözleşmeli personel türleri: *657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre istihdam edilen sözleşmeliler, 399 sayılı KHK hükümlerine göre kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen sözleşmeliler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek Geçici 16'ncı maddesine göre sanatçı olarak istihdam edilen sözleşmeliler, Görev yaptıkları kamu kurumlarının teşkilat kanunlarına göre istihdam edilen sözleşmeliler, 10.7.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanuna göre eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sağlık personeli olarak istihdam edilen sözleşmeliler, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine göre yerel yönetimlerde istihdam edilen sözleşmelilerdir.* Bkz. İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak, "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.44, S.3, s. 143-144.

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" şeklinde tanımlanmaktadır. Sözleşmeli personelin bu tanımı, bir meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç görülen geçici işlerde söz konusu olduğunu göstermektedir.

657 sayılı Kanun'un 4/c maddesinde tanımlanan geçici personel ise, *bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca verilen görevlerce belirtilen ücret ve adet sınırları içerisinde çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.* DMK'nın bu maddesinin 1975 tarihinde değiştirilerek kabul edilmesi ile kanunda geçici personele ilişkin düzenlenen hüküm, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir değişikliğe uğramamıştır.

DMK'da yer alan dördüncü istihdam biçimi olan işçilik, kamu kesiminde tümüyle iş hukukuna bağlı olma anlamındadır. Çünkü kamu kesiminde işçilerin çalıştırılmasına ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. İşçiler hakkında, her türlü özlük hakları da dâhil olmak üzere, başta 4857 sayılı İş Kanunu olmak üzere özel hukuk hükümleri uygulanır. Kamu işçiliği diye ayrı bir kategori bulunmamakla birlikte, kamu kesiminde işçilik süreklilik özelliği öne çıkan kendine özgü bir kategori olmuştur. Bunun en önemli göstergesi sürekli işçilik geçici işçilik biçiminde ortaya çıkan fiili ayrımdır. Otuz işgünü aşan işler sürekli, daha az süreli olanlarsa geçici olarak kabul edilir.[117]

---

[117] *yage,* s.123-124.

DMK'da tanımlanan dört istihdam biçimi dışında, kanunda tanımlanmayan ancak 1988 yılı itibariyle uygulamada olan ve giderek yaygınlaşan bir istihdam biçimi olarak taşeron personelden söz etmek gerekmektedir. Alt işveren anlamına gelen taşeron sözcüğü, esnek ve güvencesiz bir istihdam biçimini ifade eder. İşgücü maliyetinin düşürülerek rekabet edebilme mantığına dayanan bir uygulama olarak taşeronlaşma, sendika ve toplu pazarlık alanında doğrudan çalışanların hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırma amacına yönelik etkili bir sendikasızlaştırma aracı olarak kullanılmaktadır.[118] Kamuda ilk kez, DMK'nın 36.maddesinin "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı bendine eklenen fıkra ile uygulama alanı bulan taşeronlaşmanın giderek yaygınlık kazanan bir görünüm arz etmesi ileriki bölümde ele alınacaktır.

B. İlgili Kanun Hükümlerinde Esnekleşme: Esnek İstihdam Biçimlerinin İstihdam Alanının Genişletilmesi

1. Sözleşmeli Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi

Sözleşmeli personel bir istihdam şekli olarak ilk kez 657 Sayılı Kanun'da tanımlanmış, mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin yerine getirilmesi için başvurulacak istisnai bir istihdam biçimi olarak belirtilmiştir[119]. Ancak, 657 sayılı kanunla yalnızca DPT'de çalışacak yabancı uzmanlar için getirilen sözleşmeli personel uygulaması 1970'li yıllarda yaygınlaşmaya başlamış, özellikle 1980 sonrası personel rejiminin temel istihdam

---

118 Can Şafak, "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt işveren) Meselesi", http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/taseron_alt_isveren.pdf 04.02.2014.

119 İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak, "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe…",, s.142.

biçimi olan memurluk statüsü aleyhine gelişme göstermiştir.[120] Sözleşmeli personel 1980'li yıllarda giderek yaygınlık kazanan bir istihdam biçimi olması, bir meslek bilgisine sahip olma geçici ve istisnai olma özelliklerinden uzaklaşarak kurgulanma mantığına ters düşmesine sebep olmuştur.

Memur statüsünün yerine sözleşmeli personel istihdamının esas alınması 2000'li yıllarda asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinde de uygulanmaya başlamıştır. 2003 yılında 4924 sayılı kanunun[121] kabulüyle Sağlık Bakanlığı'nda sözleşmeli personel istihdamı, Kanun'un gerekçesinde[122] kamuda personel azaltma politikalarının uygulanabilmesi amacıyla mecburi hizmetin kaldırılması gereğinden kaynaklandığı açılanmıştır:

> "2514 sayılı Kanun yürürlükte olduğu sürece tıp fakültelerinden mezun olan pratisyen tabiplerin tamamı ile Devlet hizmeti yükümlülüğünden muaf olanlar dışındaki tüm uzman tabiplerin atamalarının yapılması gibi bir zorunluluk söz konusu olacaktır. Ancak mevcut kadrolarımızla bu yükümlülüğü yerine getirmemiz mümkün olmayacağı gibi, bir süre sonra ihtiyacımız olmadığı halde zorunlu olarak tabip istihdamı yapmak gibi halen ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik şartlar ve kamuda personel istihdamını azaltmaya yönelik hükümet politikaları ile çelişen bir durumla karşı karşıya kalmamız kaçınılmaz olacaktır".

Kanun'un amacını belirten cümle, "eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında" sözleşmeli personel istihdam edileceğini belirtmiş, bu yerlerin Başbakanlık Doğu ve Güneydoğu Eylem Planı, DPT'nin ilçe gelişmişlik düzeyi kriterleri ve ilçelerin coğrafi konum ve kriterlerine göre belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ancak bu kısıtlama, mecburi hizmet yükümlülüğünü kaldırmamıştır.

---

120 Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s.83-84.

121 RG: 24.07.2003, 25178.

122 Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/611).

Uygulamanın kaldırılmasından iki yıl sonra sözleşmeli hekim talebi fazla olmadığı için tekrar kanunlaştırılmıştır.[123]

Kanun'un (1) Sayılı Cetveli'nde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek unvanlar sıralanırken ise hiçbir kısıtlama kriterinin konulmadığı görülmektedir. Bunlar: uzman hekim, diş hekimi, fizyoterapist, çocuk gelişimcisi, odyolog, tıbbi teknolog, sağlık teknikeri, hemşire, ebe, sağlık memurudur.

Sözleşmeli personelin memur statüsüne ikame edildiği diğer asli nitelikli alan eğitimdir. 21/3/2006 tarihli ve 5473 sayılı kanunun 3'üncü maddesiyle; "tercümanların;" ibaresinden sonra gelmek üzere "*Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin*;" ibaresi eklenmiş ve Milli Eğitim Bakanlığı'na sözleşmeli öğretmen istihdamı sağlanmıştır.

Ayrıca 2005 yılı 5413 sayılı kanun[124] ve 2007 yılında 5620 sayılı kanun[125] ile sözleşmeli istihdamını sınırlandıran düzenlemeler ortadan kaldırılarak 657 sayılı kanunun bütün alanlarda 4\b maddesine göre sözleşmeli personel istihdam edilmesi sağlanmıştır.[126] 657 sayılı DMK'da 2007 yılında 5620 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde, sözleşmeli personel istihdamının unvanlar ve kurumlar itibariyle sınırlanmış ve esas itibariyle "belirli bir meslek bilgisine" dayanan "geçici"

---

123 İpek Özkal Sayan ve Aziz Küçük, "Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 67-1, s.178.

124 RG:01.11.2005, 25983

125 RG: 21.04.2007, 26500

126 Erdal Eren, "Personel Sisteminde Dönüşüm", *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform*, (Ed. Barış Övgün vd.), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009, s.179-182.

işler için ve "zorunlu" ya da "istisnai" hallerde kullanılmak üzere kurgulanmıştır.[127] Dolayısıyla sözleşmeli personel istihdamının kamu kurum ve kuruluşları için sınırlı bazı durumlarda ve hizmetlerde kullanılması, kamu kurumunun ihtiyaç duyduğu hizmetin tamamlanmasından sonra istihdam ilişkisinin sona ermesi, bu istihdam biçiminin mantığını oluşturmaktadır. Ancak mevzuat hükümlerindeki eğilime bakıldığında istisnai olması gereken halleri genelleştirilmesi meslek veya uzmanlık bilgisi yerine, asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini de kapsayacak şekilde içeriği genişleterek, güvencesiz istihdamı, memur istihdamının alternatifi esnek istihdam biçimi olarak yaygınlaştırma doğrultusunda olduğu görülmektedir.[128]

2. Geçici Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi

Geçici personele ilişkin DMK'da yer alan hükümde 03.05.2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulan *"Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar"* düzenlemesiyle önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeden sonra Bakanlar Kurulu tarafından "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele

---

127 İpek Özkal Sayan ve Albayrak, "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe…", s.150-154.

128 Sözleşmeli personel yaygınlaştırılırken idarenin güvencelileştirme yönünde mevzuata yönelik bir değişiklik yapmak istemediği görülmektedir. Ancak personelin idareye karşı açtığı davalar sonucu alınan mahkeme kararları sözleşmeli personeli diğer kamu görevlisinin içersinde değerlendirmiş ve bu personelin durumunu memur gibi statüter durum olarak nitelenerek güvenceli bir konuma yaklaştırılmıştır. Bkz. Danıştay, 12.D., Esas:2009\364

Ödenecek Ücretler" adıyla düzenli olarak kararlar yayınlanmaya başlamıştır. Özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlara iş sağlama imkanı olarak yorumlanan ve bu anlamda olumlu izlenimler bırakmaya çalışılan bu karar çerçevesinde istihdam edilen geçici personelin, sözleşmeleri incelendiğinde iş güvencesi konusunda pek çok sorunla karşılaşmaktadır.[129] Öncesinde geçici personel istihdamında Bakanlar Kurulu Kararı'nın gerekli olması bu istihdam şeklinin sınırlı sayıda ve kurumda gerçekleşmesine sebep olurken[130] bu uygulamayla yaklaşık 10 bin civarında olan geçici personel sayıları, 2004 sonrası 30 binin üzerine çıkmıştır. Bu düzenlemeyle geçici mahiyetteki hizmetin belirlenmesinden vazgeçilmiştir.

Geçici personel, özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalan işçilerden kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen geçici personel dışında diğer geçici personel başlığı altında TBMM Genel Sekreterliği, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı ve Üniversitelerde çalışan geçici personeli kapsayan şekilde de istihdam edilmektedir.[131]

Geçici personel istihdamının tıpkı sözleşmelilikte olduğu gibi zorunlu ve istisnai durumlarda kullanılırken asli ve sürekli hizmetlerin temel istihdam biçimi halini almaya başladığı görülmektedir. Kamu istihdamında piyasa mekanizması işleyişini andıran sözleşmesinin feshedilebileceği ihtimaliyle güvencenin olmadığı, izin hakkının çok sınırlı olduğu geçici personel uygulaması sürekli bir artış göstermektedir. Bunun dışında aynı kurumda, aynı işi yapan memur ve geçici

---

129 İpek Özkal Sayan ve Aytül Güneşer Demirci, "4-C Geçici Personel İstihdamı", *Türk İş*, S. 388, 2010, s.63.

130 B. A. Güler, *Kamu Personeli*, s.122.

131 Devlet Personel Başkanlığı, "Geçici Personel İstihdam Rehberi" http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/gecicipersonelrehberi.pdf 03.02.2014.

personel arasındaki güvence farkının önemli sorunlara yol açacağını tahmin etmek zor değildir.

3. Taşeron Personel İstihdam Alanının Genişletilmesi

DMK'da esneklik getiren ve istihdam biçimi olarak yaygınlaştıran diğer bir uygulama ise, 1988 yılında 318 sayılı KHK[132] ile DMK'nın 36. maddesine yardımcı hizmetler sınıfındaki kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü ile hizmet alımı (taşeronlaşma) yönteminin benimsenmesi olmuştur. Bu hüküm, yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden, hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülebileceğini kabul etmiştir. Böylece memur statüsünde kamu personeli eliyle görülen hizmetlerin piyasadan hizmet alımı ile ihale edilerek alınması mümkün hale gelmiş, taşeron işçisi ya da şirket elemanı olarak adlandırılan, devletle değil işvereni olan şirketle istihdam ilişkisi kuran, hizmet alımı yapılan şirketlerin personeli kamu kurumlarında kamu personeli yerine istihdam edilir olmuştur.[133]

1988 yılında getirilen bu düzenleme ile, 1926 yılında çıkarılmış 788 sayılı "Memurin Kanunu"nun memur ve müstahdem olarak belirlediği rejime bir geri dönüş vardır. Sözleşmeli olarak, ücret karşılığı çalıştırılan ve memur ile aynı hukuka tabi olmayan müstahdemler, 1965 tarihinde personel hak ve yetkilerini güvence altına almaya kurgulu DMK ile, bütüncül yaklaşımla, yardımcı hizmetler sınıfında memur statüsüne alınmıştır. Kamusal istihdamı parçalı yapısından kurtararak, ana

---

132 RG: 31.03.1988, 19771.

133 Erdal Eren, "Personel Sisteminde Dönüşüm", s.176.

statü içinde toplayan DMK içinde 23 yıl memur statüsünde bulunan müstahdemler (hizmetliler) esneklik anlayışının parçacı bakış açısı ile bütüncül yapının dışında bırakılmıştır.[134]

2000'li yıllarda taşeronlaşma yoluyla esnek istihdamın yerleşmesine dair mevzuat hükümlerinin de yaygınlık kazandığı görülmektedir. Sağlık hizmetlerinde sözleşmeliliği getiren 2003 tarihli 4924 sayılı Kanun'un diğer bir boyutu da 11. maddesiyle DMK'nın 36. maddesine "bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürebilir" hükmünün eklenmesidir. Bu düzenlemeyle taşeron uygulamaların asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinde de yaygınlaşması gerçekleşmiştir.

Asli ve sürekli kamu hizmetlerinde istihdamın esnekleşmesinde diğer bir örnek, Emniyet hizmetlerinde deregülasyona gidilerek, hizmet piyasa mekanizmasına açılması, 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun[135] ile kolluk hizmetleri özel güvenlik şirketleri tarafından görülmesi hükmüdür. Söz konusu kanunun amacı, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olarak tanımlanır. 5188 sayılı kanunda özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir.

---

134 Özlem Taner Köroğlu, "Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü", *Türk İdare Dergisi,* S.469, TODAİE, Ankara, 2010, s.150-152.

135 RG: 26.06.2004, 25504.

Kanun'un genel gerekçesinde yer alan "kamunun can ve mal güvenliğini sağlamak esasen devletin en önemli görevlerinden biridir. Öbür taraftan kişilerin canını ve malını koruma hakkı vardır. Devletçe sağlanan genel güvenliğe ek olarak, canını ve malını ayrıca korumak isteyenlere bu imkânın sağlanması gerekir" ifadesiyle devletin konuya yaklaşımı görülmektedir.

Kanuna göre; kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetlerinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, vali tarafından özel güvenlik izni verilebilir. 5188 sayılı kanuna göre kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına ya/da bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilmektedir. Bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda, ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir. 5188 sayılı kanun kolluk hizmetlerini piyasaya açarak özelleştirmiş ve bu hizmetin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini sağlayacak düzenlemeyi de hükme altına almıştır. Kanunda yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye'de özel güvenlik hizmeti verebilmesi için mütekabiliyet şartı aranmıştır. Özel güvenlik izni verilmesi ya/da iznin kaldırılmasına valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcilerinden oluşan Özel Güvenlik Komisyonu karar vermektedir. Sanayi

Odasının bulunmadığı illerde komisyona Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı'nın temsilcisi katılmakta, özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılmaktadır. Ayrıca, 5188 sayılı kanunun 23.maddesi *"Özel güvenlik görevlileri Türk Ceza Kanununun uygulanmasında memur sayılır. Bunlara karşı görevleri sebebiyle suç işleyenler Devlet memurları aleyhine suç işlemiş gibi cezalandırılır"* hükmü ile özlük hakları yönünden 4857 sayılı iş kanuna tabi, ceza hukuku yönünden memur sayılarak esnek bir statü kazandırılırken 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı kanun[136] ile yapılan değişiklikle "memur" ifadesi "kamu görevlisi" olarak değiştirilerek memur ifadesinden arındırılmıştır.

Kamu istihdamında esnek istihdamın yaygınlaşmasının taşeron personel yoluyla sağlanması, 1988 yılında 657 sayılı kanunda getirilen değişiklik ile yardımcı hizmetler sınıfının, 2003 yılında 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetleri sınıfının ve 2004 yılında 5188 sayılı kanun ile emniyet hizmetleri sınıfında dönüşüme yol açmıştır. 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfındaki hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürüleceğine dair getirilen yasal düzenleme, temizlik, ısınma, aydınlatma gibi kamu hizmetlerinin ana hizmetlere yardımcı nitelikte bulunduğu gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. 2003 yılında sağlık hizmetlerinin taşeronlaşması ve sözleşmeli personel statüsünün getirilmesi 2004 yılında ise emniyet hizmetleri tarafından yerine getirilen özel kesime kapalı, kolluk faaliyetinin özel kişi ve şirketlere de gördürülebileceğine dair yasal düzenlemelerin ise Anayasa'nın 128. maddesiyle taban tabana zıt düzenlemeler olduğunun bilinmesi uygulanmasına engel teşkil etmemiştir.

---

136 RG:23.01.2008.

C. Sayısal Esnekleşme Aracı Olarak Bütçe Kanunları

1983 yılında çıkarılan 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK"[137] kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini 2002'den itibaren *sıkı kadro politikası* olarak kullanmakta yani sistematik bir şekilde kadro kullanımını daraltırken kadroya bağlı olmayan istihdam türlerini (sözleşmeli, geçici ve taşeron personel) yaygınlaştırmaktadır.[138] 2002 yılı ve sonrasında Bütçe Kanunları, memur kadrolarına yapılacak atamaları "açıktan atama izni" ne bağlamış, bu kontenjanlar da 2006 yılından itibaren sürekli biçimde azaltılmıştır[139].

2003 Bütçe Kanunu,[140] genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin boş memur kadrolarına verilecek açıktan atama izni toplamı, 35.000 adedi geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. 2004 Bütçe Kanunu'nda[141], söz konusu kadro sınırlaması 40.000'dir. 2005 Bütçe Kanunu[142] 48.000 olarak sınırlamada bulunmuştur.

2006 yılı Bütçe Kanunu,[143] 23. maddesinde *açıktan atama izni aranmaksızın boş kadrolarına (işçi kadroları hariç) yapacakları açıktan atama sayıları ile genel*

---

137 RG:14.12.1983, 18251.

138 İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak, "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.44, S.3, dipnot 32.

139 *yage,* s. 156-157.

140 RG:29.03.2003, 4833.

141 RG: 24.12.2003,5027.

142 RG: 28.12.2004, 5277.

143 RG: 27.12.2005, 5437.

yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden bu kadrolara yapacakları nakil sayıları toplamı, bu idarelerin 2005 yılında emeklilik, ölüm, istifa ve nakil sonucu ayrılan personel sayısının yüzde seksenini aşamaz hükmü getirilmiş, 2007[144] yılında %50'ye düşürülen bu oran 2009[145]'da %25'e düşürülmüştür. 2010[146] yılı ve sonrasında ise yine %50 olarak kabul edilmiştir.

Memurluk statüsünün kadro sınırlama yöntemiyle sayısal esnekliğe uğratılması uygulaması 2014 yılında Bütçe Kanunu'nda yapılan değişiklikle daha da artmıştır. 2013 ve önceki senelerde (1) İstifa, emeklilik ve nakil yoluyla bir önceki yılda boşalan kadrolarının yüzde 50′si, (2) Başbakanın onayına tabi kılınan açıktan atama sayısından kuruma düşen pay oranında atamalar yapılıyordu. Ancak 2014 senesi başında yapılan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu değişikliği sonrasında 1. Madde kanundan çıkarıldı. Böylece personel sayısının azaltılması hedefine yönelik bir uygulama gerçekleştirilmiş oldu. Bu değişikliğe göre, 2014 yılında sadece Başbakan onayı ile yapılan 36.000 atamadan kaçı hangi kuruma tahsis edilmiş ise o kurumlara o sayıda atama yapılacak ve emekli olanların yerlerine ek bir atama yapılmayacaktır. Başbakanlık onayı ile yapılan atama sayıları 2013 yılında 65.000 civarında iken 2014 senesinde bazı eklemeler ile 36.000 – 40.000 arasında olacaktır. Yani atama sayılarında hem 1. maddenin kalkması ile hem de 2. maddedeki kontenjanların azaltılması ile önemli bir düşüş yaşanmıştır.[147]

---

144 RG: 26.12.2006, 5565.

145 RG: 27.12.2008, 5828.

146 RG: 25.12.2009, 5944.

147 http://www.memuruz.net/2014te-memur-alimi-en-aza-inecek/ 19.02.2014.

III. TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN ESNEKLEŞMESİNDE KÜRESEL VE ULUSAL AKTÖRLERİN ETKİSİ

Türkiye'de esnek kamu personel rejiminin bütünsel bir karakter kazandığı 2003 yılından itibaren Devlet Memurları Rejimini yeniden düzenleme kanun taslağıyla başlayan süreçte, esnekleşme ulusal ve küresel sermaye örgütlerinin talebi olarak öne çıkmıştır.[148] Küresel aktörler ulusal politikalar üzerinde belirleyici bir role sahip olmakla birlikte konu, salt uluslararası dayatmadan ibaret değil, küresel ve ulusal sermaye örgütlerinin işbirliği içerisinde yürütülmektedir. Küresel ve ulusal sermaye örgütleri arasındaki bu işbirliği ise bizzat devlet eliyle sağlanmaktadır.[149] Çalışmanın bu bölümünde küresel aktörlerden AB, IMF, DB ve OECD; ulusal aktörlerden TÜSİAD, MESS, TOBB ve TİSK'in esnekleşme üzerinde etkisi genel hatlarıyla ele alınacaktır.

A. Türkiye'de İstihdamın Esnekleşmesinde Küresel Aktörlerin Etkisi

Küresel aktörlerin kendi aralarında veya diğer ülkelerle olan ilişkilerinde esnekleşmenin geniş yer tuttuğu görülmektedir. Küresel aktörlerin üretimin ve emek piyasalarının esnekleşmesi yönünde önerdikleri politikaların temel gerekçesi, küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan rekabet ortamına uyum sağlamak, artan işsizliği önlemek, kayıt dışına çıkan ve kuralsızlaşan emek piyasasındaki aksaklıkları gidermek olarak özetlenebilir[150].

---

148 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi…,* s. 467.

149 Ahmet Alpay Dikmen, "Bir İlkel Birikim Aracı..", s.14.

150 Özgür Müftüoğlu, "Esnekleşmenin Uluslararası Dayanakları" http://www.ozgurlukdunyasi.org/arsiv/30-sayi-211/247-esneklesmenin-uluslararasi-dayanaklari

Avrupa Birliği'nin istihdamda esnekleşmeye yönelik yaklaşımı 2000 yılında düzenlenen Lizbon Stratejisi ve bu stratejinin ortaya koyduğu uygulamalardan olan esnek güvence (*flexicurity*) kavramı çerçevesinde özetlenebilir. 2005 yılında yenilenen Lizbon Stratejisi'nde, Avrupa Sosyal Modeli'nin yeniden yapılandırılması amacıyla Sosyal Gündem (2005-2010), AB istihdam ve sosyal politikalarının gündemini belirlemektedir. Avrupa İstihdam Stratejisi, küresel rekabet ve gelişen teknolojilerle birlikte değişen üretim ilişkilerine uyum sağlayacak biçimde emek piyasasının modernleştirilmesi hedefiyle yola çıkmaktadır. Strateji, hedeflerini üç ana başlık altında toplamıştır:[151]

- Tam istihdam: Ekonomik gelişmenin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve sosyal uyumun sağlanarak işsizliğin azaltılıp, iş gücü arzının yükseltilmesi ile tam istihdam ulaşılacaktır. Bunun için esnek güvence (flexicurity) yaklaşımı benimsenmiştir. Esnek güvence yaklaşımı; emek piyasası, iş organizasyonu ve çalışma ilişkilerinin esnekleşmesi ile istihdam güvencesi ve sosyal korumanın eş güdümü ile sağlanacaktır.

- İşte Kalite ve Verimlilik: İstihdam olanaklarının, emek verimliliğinin ve iş kalitesinin arttırılarak, çalışmanın cazip hale getirilmesi ile iş gücüne katılma oranının arttırılması hedeflenmiştir.

- Güçlendirilmiş Ekonomi, Sosyal ve Bölgesel Uyum: Emek piyasasında dışlanan, dezavantajlı bulunan kesimler ile bölgesel eşitsizlikleri gidermek ve sosyal içermeyi güçlendirmek üzere mücadele edilecektir.

Avrupa İstihdam Stratejisi'nin hedefleri, özellikle esnek güvence yaklaşımıyla emeği güvencesizleştiren işletmeci bir bakış açısı ortaya koymaktadır. Esnek güvence kavramı,[152] ilk kez 1999 yılında Hollanda'da Esneklik ve Güvence

---

151 akt. *yage*

152 Flexicurity terimi, birçok Türkçe kaynakta güvenceli esneklik olarak yer almaktadır, ancak flexible security ifadesinin kısaltması olan kavramın güvenceli esneklik olarak çevrilmesi hem çeviri açısından hem de içerik açısından yanlıştır. Uygulamaların, mevcut güvencelerin esnetilmesi mahiyetinde olduğu göz önünde bulundurulursa esnek

Kanunu'nun hazırlanması sırasında gündeme gelmiştir. Esneklik (*flexibility*) ve güvence (*security*) kavramlarının kısaltılarak birleştirilmesinden oluşan kavramın altında yatan temel düşünce, bu iki kavramın birbirinin zıttı değil, birbirini destekleyen kavramlar olduğudur. Buna göre esneklik yalnızca işverenlerin lehine olmadığı gibi güvence de yalnızca işçilerin lehine değildir.[153] Bu şekilde kavram, sermayenin tercihi olan esnek çalışma ile emeğin tercihi olan güvenceli çalışma arasında ara bir sistem olarak tanımlanmakta; sistemde işverenlerin işe alma ve işten çıkarma süreçleri kolaylaştırılırken işçilere iş bulabilmeleri için gereken eğitim ve desteğin sağlanması amaçlanmaktadır.[154]

2007 yılında Avrupa Komisyonu'nun, *Esnek Güvence Alanında Ortak Prensiplere Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha İyi, Daha Çok İstihdam* adlı raporu, AB'nin esnek güvence yaklaşımını bütün yönleriyle ortaya koyduğu bir belgedir. Komisyon, esnekliği okuldan işe, bir işten bir başkasına, işsizlikten çalışma hayatına ya da çalışma hayatından emekliliğe geçişlerin başarılı bir şekilde yapılması, işe alma ve çıkarmalarda karşılaşılan engellerin azaltılması biçiminde tanımlamaktadır. Güvence kavramı ise, kişinin işini korumaktan daha fazlası, yani

---

güvence olarak çevrilmesi uygun olacaktır. Bkz. Aziz Çelik, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik" *UİS: Eleştirel Bir Bakış*, Türk İş, Ankara: 2012, s. 23.

153 Per K. Madsen, "Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe," *Danish National Centre for Labour Market Research (CARMA)* Aalborg University, s.528.

Bu görüşün aksine Trade-Off kavramıyla açıklanan görüşe göre esneklik ve güvence zıt kavramlardır; esnekliğin arttırılması çalışanların lehine olamaz.

154 Şebnem Oğuz, "Tekel Direnişi Işığında Güvencesiz Çalışma/Yaşama: Proleteryadan "Prekarya"ya mı?", Mülkiye, Cilt: XXXV, Sayı: 271, Ankara, 229-250, s.245.

çalışma hayatını sürdürebilmesi ve yeni iş bulmasına yarayacak özelliklere sahip olmasını sağlamak olarak tanımlanmıştır.[155] Esneklik ve güvence tanımları arka arkaya okunduğunda sürekli değişim ve istikrarsızlığın hakim olduğu bir çalışma hayatı göz önüne gelmektedir. Esneklikle iş değiştirmenin kolaylığı, başarılı bir geçiş olarak adlandırılmakta güvenceyle, kişinin sürekli yeni iş bulma çabası içinde herhangi bir işte istihdam edileceği garantilenmektedir.

Komisyonda esnek güvence kapsamında belirlenecek politikaların dört unsuru şöyledir:[156]

- Esnek ve güvenilir sözleşmeye dayanan anlaşmalar (modern iş kanunları, toplu sözleşmeler ve iş organizasyonları yoluyla)
- Kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejisi (çalışanların uyum sağlayabilme ve istihdam edilebilirliği için)
- Aktif işgücü politikaları (hızlı değişimlerle başa çıkabilmek, işsizlikte geçen süreleri kısaltmak, yeni işlere geçişleri kolaylaştırmak için)
- Modern sosyal güvenlik sistemleri (uygun gelir sağlamak, istihdamı teşvik etmek, işgücü piyasası hareketlerini desteklemek amacıyla)

Esnek iş sözleşmeleriyle katı istihdam koruma düzenlemelerinin kaldırılması hedeflenmekte ve ironik bir biçimde bunun içinde güvence geçen bir kavramın unsuru olduğu savunulmaktadır. Yaşam boyu öğrenme ile çalışanların sürekli eğitim programları ile yeni işlere, iş değişikliklerine hazırlıklı olmaları ifade

---

155 European Commission, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security" Directorate – *General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities,* Belgium, 2007, s.10.

156 *yage,* s.12.

edilmektedir.[157]Aktif işgücü politikaları iş değişiklikleri arasındaki boşlukları azaltan, eğitim imkanı sağlayan olanaklardır. Modern sosyal güvenlik sistemleri ise, iş değiştirme dönemlerinde yaşanan işsizlik süresince oluşturulan bir güvenlik ağıdır. Bu yeni güvenlik anlayışı, çalışanları sürekli emek arz edebilecek hale getirmekte, iş kaybı durumunda azimle bir başka işe yönelmeye teşvik etmektedir[158]. Ancak yeni bir iş için eğitim imkanı sağladığı ileri sürülen iş değiştirme sürecinde kişinin uygun bir işte istihdam edilip edilmeyeceği, yeni işin vasfı, çalışma ortamı, geleceği, özlük hakları ve mali kayıplar gibi endişeleri ile yeni işe uyum sürecinde yaşayacağı psikolojik durumun kendisinde, işinde ve sosyal çevresinde oluşturacağı olumsuzluklar göz ardı edilmektedir.

Raporda esnek güvenceye ilişkin genel prensipler[159];

- Esnek güvence, esnek ve güvenilir bir kontrata dayanan işleri, kapsamlı yaşam boyu öğrenme metotlarını, etkin aktif istihdam tedbirlerini ve modern sosyal güvenlik sistemlerini kapsar.
- Esnek güvence, işverenler, işçiler, iş arayanlar ve kamu otoritesi arasında haklar ve sorumluluklar açısından denge gözetmektedir.
- Esnek güvence işgücü içerisinde yer alanlar ve almayanlar arasındaki ayrımı azaltmayı amaçlamaktadır. Halihazırda çalışanlar, iş değiştirmeye hazır durumda olmaya; iş arayanlar ise, çalışma hayatına dönmek için bir atlama taşına ihtiyaç duymaktadırlar.

---

157 Klammer 2004'ten akt. Gamze Yücesan Özdemir, "AB Sosyal Politikasının Kavramlarını Yeniden Düşünmek: Güvenceli Esnekllik, sosyal Diyalog ve Sosyal Dışlanma Üzerine", *Memleket- Siyaset-Yönetim*, 7:5-6, 2008, s.71.

158 *yage*, 71-72.

159 European Commission, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security" Directorate – *General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, Belgium, July 2007, p.9.

- Esnek güvence üye ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda uygulanabilir; herhangi bir ülkeye ya da işgücü piyasasına göre tasarlanmamıştır.
- İçsel ve dışsal esneklik yeterli istihdam güvencesiyle desteklenerek teşvik edilmelidir.
- Esnek güvence kadın ve erkek işgücünün piyasaya eşit oranda katılımını amaçlar. İş ve özel hayat arasındaki dengenin sağlanması, dezavantajlı grupların işgücüne katılımı da esnek güvencenin amaçlarındandır.
- Esnek güvence, sosyal taraflar ve kamu otoritesi arasında değişim için güvene ve diyaloga dayalı bir ortamı gerektirmektedir.
- Esnek güvence, sağlam ve istikrarlı bir bütçe yapısına katkıda bulunacak şekilde uygulanmalıdır. Maliyeti firmaların, kişilerin ve kamunun bütçelerine adil bir biçimde dağıtılmalıdır.

Komisyon, işsizlik dönemlerinde gelir güvencesini taahhüt ederken iş güvencesi yerine istihdam güvencesini benimsemektedir. İstihdam güvencesi, işin korunması ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden iş güvencesi yerine geçmekte ve verdiği tek güvence sürekli aynı kuruma/işverene bağlı olarak çalışmama güvencesidir. Raporda bir taraftan istihdam koruma tedbirlerinin azaltılması benimsenirken diğer taraftan güvenceden söz edilmektedir. Esnek güvence, çalışanlar için güvence sağlamadığı gibi esnekliğin güvencesizliğini örtmek, onu kabul edilebilir kılmak için yaygınlaştırılan bir kavram olarak görünmektedir.

Avrupa Birliği'nin esnekleşmeye ilişkin yaklaşımı bu şekilde özetlendikten sonra Birliğin Türkiye'deki esnekleşme politikalarından etkisinden kısaca söz etmek gerekir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkileri sağlayan belgeler olan İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Program'larda esnekleşmeye ilişkin

açık ifadeler yer almaktadır. Örneğin 2010 yılı İlerleme Raporu, esneklik ve güvenceden birlikte söz edilmeye başlandığı rapordur. İstihdamın çok katı kurallarla korunması sebebiyle, işverenler yeni işçi istihdamı konusunda tereddütlü davrandığı ve işsizlik oranının yüksek seviyelerde kaldığı belirtilmekte; işgücü piyasasında ilave reformlar yapılmaması ve esneklik ve iş güvencesine ilişkin doğru politika bileşimi uygulanmaması durumunda, demografik etkenler sebebiyle işsizlik oranının gelecekte de yüksek olacağı beklentisi ifade edilmektedir[160]. Türkiye'nin AB'nin bu tespit ve tavsiyelerine uyum sağlama çabası ise Ulusal Programlar ve İstihdam stratejilerinde yer almaktadır.

IMF'nin kamu personel politikaları üzerindeki etkisi, bu kurumla Türkiye arasında yapılan stand-by anlaşmaları ile niyet mektupları ve gözden geçirme metinleri aracılığıyla sağlanmaktadır. Her stand-by anlaşması gözden geçirme anlaşmalarıyla denetlenmekte, krediler bu denetimlerin sonunda verilmektedir. IMF metinlerinde üç temel hedef söz konusudur: (1) kamu memur ve işçilerinin maaş ve ücretlerinin kısa dönemde baskı alınarak düşük maaş/ücret uygulamasının sürdürülmesi, (2) kamu kuruluşlarında istihdamın daraltılması (emekli etme ve kadro iptaliyle yeni alımların önlenmesi uygulamalarıyla), (3) kamu personel sisteminde sözleşmeli ve performansa dayalı ücretlendirmeye geçilmesi[161]. IMF ile yapılan 19 Stand-by anlaşmasından metinlerine ulaşılabilen son üç anlaşmada da kamu personel sayısının ve giderlerinin azaltılması gereği vurgulanmıştır. Ülkemizin bu yönde kararlılığını ifade eden niyet mektuplarının bir örneği olarak 26 Nisan 2005 tarihli

---

160 http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf 14.02.2014.

161 Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis*, Kış-Bahar, Dipnot Yayınları, Ankara: 2003, s.19.

niyet mektubunda[162] 19. Stand-by anlaşmasının 17. paragrafında şu ifadeler yer almaktadır:

> "(…) Personel giderleri, temel harcamalar içerisinde Avrupa Birliği ülkelerinde olduğundan çok daha büyük bir pay almaktadır. Ayrıca kamu istihdam politikaları; çok karmaşık maaş ve ücret sınıflandırmaları, dar bir yelpazedeki ücret farklılıkları ve orta vadeli planlamayı engelleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Bu sorunların ele alınabilmesi için, kamu sektörü ücret ve istihdam yapısının kapsamlı gözden geçirilmesi çalışması başlatılmıştır ve bu çalışma yıl sonuna kadar tamamlanacaktır. (Yapısal Kriter). Kamu İktisadi Teşebbüslerine yeni personel alımını kat'i şekilde kısıtlayan politikamız da sürdürülecektir. Atıl istihdamın giderilmesinde belirlenen hedefleri aşan işletmeler ile uzman kadrolara ilişkin sınırlı istisnalar hariç her bir işletmede bir önceki yılda isten ayrılanların en fazla %10'u kadar yeni personel alımı yapılabilecektir. (Yapısal Kriter)."

IMF'nin politikalarının tamamlayıcısı olarak Dünya Bankası da yapısal uyum programları ile gelişmekte olan ülkelerde istihdam ilişkilerini önemli ölçüde etkilemiştir. DB'nin kamu personel sistemlerini düzenlemeye yönelik girişimleri 1981 yılında başlamıştır. Öncesinde Banka, hizmet içi eğitime yönelik çalışmalar yapmış, personel sistemine ilişkin değerlendirmelerine kamu yönetimi raporlarının içerisinde kısaca yer vermiş ve politika düzeyinde değil, proje olarak sisteme yönelik faaliyet göstermiştir[163]. 1981 sonrasında DB'nin çalışmalarına bakıldığında yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde, devletin yeniden düzenlenmesinin ve kamu harcamalarının kısılarak ülkelerin borç ödemesini arttırmanın aracı personel sistemlerinin esneklik zeminine oturtulmasıdır. DB, memur sayısı ve maaşlarını düşürerek kamu harcamaları içerisindeki memurlara yönelik harcamayı azaltmayı böylece borç ödemeyi kolaylaştırmayı hedeflemektedir. Diğer yandan Banka,

---

162 TC. Başbakanlık, *IMF Başkanı Rodrigo De Rato'ya Yazılmış 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu,* Sf. 8.

163 Nunberg ve Neils, *Civil Service Reform and the World Bank*, Washington D.C: Dünya Bankası Yayını,1995:4.

azgelişmiş ülke devlet mekanizmalarını yeniden düzenlemenin bir aracı olarak kamu personel sistemlerini düzenlemeyi amaçlamaktadır.[164]

DB'nin ülkemiz için hazırladığı 2006 yılı İstihdam Görünüm Raporu'nda yapılan değerlendirme şu şekildedir:[165]

> "Türkiye'de emek piyasası düzenlemeleri büyük oranda aile başına tüm çalışma hayatı boyunca aynı işte kalan tek bir tam-zamanlı ücretliden oluşan bir çalışan için tasarlanmıştır. Yüksek kıdem tazminatı, işten çıkarılmanın getirdiği risklerden işçileri korumak üzere tasarlamıştır. Geçici çalışma üzerindeki kısıtlamalar, işverenlerin emeklilik ya da kıdem tazminatı kapsamında olmayan işçileri kullanmasını önlemek için tasarlanmıştır..... Bu düzenlemeler işi koruma anlamında başarılı olsa da, gelecekte ekonomik koşullardan kaygı duyan işverenler, ekonomik koşulların elverişsiz olduğu zamanlarda işten çıkarmanın çok maliyetli olması halinde yeni işçi alma konusunda çekingen davranabilir...
>
> Son yıllarda hızla artan asgari ücret ve yüksek ücret dışı emek maliyetleri (emeklilik, sağlık sigortası, iş sağlığı ve iş güvenliği giderleri, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortasını kapsayan bordro vergileri) kayıt dışı istihdamı artırmaktadır.... istihdam yaratımı için en birinci öncelik emek piyasası düzenlemelerini, özellikle de kıdem tazminatı ve diğer işe alma/işten çıkarma kısıtlamalarını, serbestleştirmek yoluyla emek piyasasının esnekliğinin iyileştirilmesi olacaktır."

DB'nin talebi de koruyucu düzenlemelerin (kıdem tazminatı, geçici çalışmanın kısıtlanması, yüksek asgari ücret, *emeklilik, sağlık sigortası, iş sağlığı ve iş güvenliği giderleri ve işsizlik sigortasını kapsayan bordro vergileri) yumuşatılmasıdır; aksi takdirde işsizlik tehdidini yöneltmektedir.*

2013 yılı İstihdam Görünüm Raporu'nda kadınların ve gençlerin işgücüne katılımını artırmanın gerekliliği, işgücü piyasasının katılığı ve yüksek işgücü

---

164 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, s.289.

165 DB, *Türkiye İstihdam Görünüm Raporu*, 2006, s.3 http://www.worldbank.org/tr/country/turkey

maliyetinin istihdam yaratmanın en önemli engelleri olduğu, esnekliğe geçişin gerekliliği vurgulanmaktadır:[166]

> "OECD ülkeleri arasında, Türkiye özellikle geçici istihdam olanaklarının sınırlı olması bakımından yüksek düzeyde istihdam korumaya sahiptir. Asgari ücretler nispeten yüksektir (asgari ücretin ortalama ücrete oranı yüzde 71 ile OECD ülkeleri arasındaki en yüksek orandır) ve Türkiye oldukça cömert bir kıdem tazminatı sistemine sahiptir. Bunların her ikisi istihdam yaratmanın maliyetini önemli ölçüde arttıran etkenler olarak görülmektedir. İşgücü piyasasının katılığı ve yüksek maliyetler istihdam yaratmayı kısıtlamakta ve geçtiğimiz on yılda düşmekle birlikte Türkiye'de halen yüksek düzeyde olan kayıt dışılığa katkıda bulunmaktadır. Hükümet kısa süre önce açıklanan Onuncu Kalkınma Planında özellikle kadınlar ve gençler arasında olmak üzere istihdam yaratmaya öncelik vermiştir. Hükümet kıdem tazminatı, işsizlik yardımları ve geçici iş sözleşmeleri alanlarındaki reformlar yoluyla esnek güvenceye doğru bir geçiş sağlamayı planlamaktadır."

Söz konusu paragrafta da koruyucu düzenlemelerden kurtulma amacı aynı yöndedir. Bunun kadın ve genç istihdamının arttırılması şeklinde yansıtılmasından bir pozitif ayrımcılık uygulaması gibi söz edilmekte, esnek ve güvencesiz istihdamın "temsili düşük kesimler" üzerinden yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.

OECD, 2008 İstihdam Görünüm Raporu'nda küresel rekabet ortamının oluşturduğu risklerden en çok zarar görenlerin kadınların, gençlerin, verimliliği düşük çalışanların "temsili düşük" olarak nitelendirilen kesimler olduğu ve bu kesimlerin emek piyasasına katılımının amaçlandığı belirtilmiştir. Söz konusu kesimlerin istihdam maliyetlerinin azaltılması, iş güvencesini sağlayan yasal düzenlemelerin esnetilmesi ve asgari ücretin düşürülmesi önerilmekte ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi için emek maliyetlerinin düşürülmesi, istihdam koruma mevzuatının katı olduğu ülkelerde esnekliğin arttırılması, vergi, sosyal sigorta ve çalışma mevzuatında işverene yönelik yaptırımların esnekleştirilmesi ve kayıtlı işçi

---

[166] DB, *İstihdam Görünüm Raporu*, 2013, 6-7. http://www.worldbank.org/tr/country/turkey

çalıştırılması için teşvikler geliştirilmesidir.[167] 2013 yılı İstihdam Görünüm Raporu ise OECD ülkelerinde istihdam koruma mevzuatının –çalışanların işe alınmalarını ve işten çıkarılmalarını kapsayan kuralların– katılığını, özellikle toplu ve bireysel işten çıkarmalarla ilgili olarak yumuşatma eğilimi görüldüğü, daimi ve geçici sözleşmelere sağlanan koruma düzeyi arasındaki farkı azaltma yönünde de, değişiklikler yapıldığı vurgulanmaktadır. Son zamanlardaki bu reformların emek piyasalarının ekonomik değişime daha esnek tepki vermesini sağlamaya yardımcı olması gerektiği, bazı çalışanların önemli kayıplarla karşılaşabileceği, hükümetlerin, söz konusu reformların olumsuz etkilerini azaltacak politikalarla yanıt vermeleri ve bu çalışanların yeni işler bulmalarına yardımcı olmaları gerektiği belirtilmektedir.[168]

B. Türkiye'de İstihdamın Esnekleşmesinde Ulusal Aktörlerin Etkisi

Esneklik politikalarını talep eden diğer kesim ise ulusal sermaye örgütleridir. Sermaye örgütleri, esnekliği, küreselleşen dünyada, değişen ekonomik ve sosyal şartlara, gelişen teknolojiye ve uluslararası rekabet şartlarına ayak uydurabilmek için sosyal tarafların çalışma tür ve koşullarını istedikleri gibi belirleyebilme serbestisi olarak tanımlar.[169] Uygulamalarda ise, bunun daha çok çalışanların sayısını/görevini/ücretini/yerini değiştirebilme serbestisi tanımına uygun biçimde gerçekleştirildiği görülmektedir.[170] MESS, "katı iş hukuku mevzuatı" nın esnekleştirilerek, üretim faktörleri ve çalışma süreleri daha verimli kullanılması

---

167 Ö. Müftüoğlu, "Esnekleşmenin Uluslararası Dayanakları.."

168 http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/811318ve5.pdf

169 *Çalışma Hayatında Esneklik*, TİSK, 1994.

170 http://www.kesk.org.tr/node/34

bunun küreselleşen rekabet ortamında gereklilik olduğu, yeni üretim ve yönetim teknikleri uygulanırken değişen teknoloji ve üretim yöntemlerine uyum sağlayabilmesi için esnek insangücü kullanılması gerektiği görüşündedir. TİSK'in konuya yaklaşımı da benzer şekildedir:[171]

> "Mevcut çalışma hayatını düzenleyen kurallar iş piyasasının ihtiyaçlarını karşılar nitelikte değildir. Bu durum çalışma hayatında daha az kural, daha az mevzuat, buna karşın daha çok esneklik, daha çok serbesti olarak ifade edilen esneklik arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu düşünceden hareketle, ücrette esneklik, ücret dışı işgücü maliyetlerinde esneklik, fonksiyonel esneklik, iç esneklik, çalışma saatlerinde esneklik, bugün çalışma hayatımızın en çok üzerinde durduğu konulardır."

TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın 2009 yılında hazırladığı *Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Öneri* raporu incelendiğinde küresel sermaye örgütlerininkine benzer talepler dikkat çekmektedir. Bu talepler esnekliğin "güvenceli esneklik" yaklaşımı doğrultusunda ele alınması gerektiği, İş Kanunu hükümlerinin işletmeleri korumaya yönelik olması gerektiği, taşeronlaşma uygulamalarının genişletilmesiyle işletmelerin rekabet gücünün arttırılması ve işletmeler üzerindeki çalışanların haklarına yönelik mali yükümlülüklerin azaltılması şeklindedir[172]. Söz konusu metinde esnek çalışma yöntemleri, istihdam artışının vazgeçilmez faktörü olarak görülmekte ve esnekliğin reddinin, kayıtdışı sektörün desteklenmesi anlamına geleceğinden söz edilmektedir. İş Kanunu'nun esnek çalışmayı işçilerin rızasına bırakan hükümlerine karşı çıkılmaktadır.

---

171 *Çalışma Hayatında Esneklik*, TİSK, 1994.

172 TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri (Gözden Geçirilmiş Metin) 23 Temmuz 2009.

IV. KÜRESEL VE ULUSAL AKTÖRLERİN TAMAMLAYICISI OLARAK 2000'Lİ YILLARDA HÜKÜMET POLİTİKALARINDA ESNEKLEŞME

Sermaye örgütlerinin esnekleşme yönündeki talepleri hükümet politikalarıyla uyum içerisinde ilerlemektedir. Nitekim Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 3 Kasım 2002 seçimleri için hazırlanan seçim beyannamesinde esnekleşmeye ilişkin olarak şöyle bir ifade yer almaktadır[173]: *"standart-dışı esnek çalışma biçimleri, ülke şartlarına ve uluslararası kriterlere uygun yasal düzenlemeye kavuşturulacaktır."*

2002 seçimleriyle iktidara gelen AKP Hükümeti'nin personel politikasındaki esnekleşme hedefine yönelik ilk adımlar Acil Eylem Planı ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırma Kanunu'nda açıklanmıştır. AKP, Acil Eylem Planı'yla *"...Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek,...esnek çalışma usulleri getirilecek... yolsuzluğun önlenmesinde en önemli araç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetimi anlayışı getirilecek..."* açıklamasını yapmıştır. Bir kısmı yasalaşan Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırma Kanunu'nun düşünsel zemini oluşturan kitapçıkta Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği, esnek çalışma usulleri getirileceği, performansa dayalı ücret sistemine geçileceği, asli ve sürekli görevleri yürütenlerin dışındakiler İş Kanunu'na göre çalıştırılacağı, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm çalışanların belli bir oranını geçmeyeceği bildirilmiştir. Söz konusu tasarının 46. Maddesinde;

> "Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür… Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve

[173] AK Parti, *Herşey Türkiye İçin, Seçim Beyannamesi*, 2002.

> yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir. Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama ya da görevlendirme yapılıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar…"

ifadeleri yer almaktadır. Bu ifadeler memurluğun istisnai, sözleşmeliliğin ise esas durum haline getirilmek istendiği göstermektedir.[174] Bu amaç doğrultusunda Ağustos 2004 ve Ekim 2005'de Kamu Personeli Kanun Tasarısı, Ağustos 2006'da Devlet Memurları Kanun Tasarısı ve 9 Haziran 2010'da Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı adlarıyla personel sistemini değiştirmeye yönelik farklı taslaklar hazırlanmıştır. Taslaklarda sözleşmelilik, yükselme sisteminin değiştirilmesi, performansa dayalı değerlendirme uygulaması gibi benzer değişiklikler öngörülmüş, yalnızca 2010 tarihli Tasarı'da diğerlerinden farklı olarak, 657'yi topluca değiştirme niyetinden geri adım atılarak parça parça hüküm değişiklikleriyle yürürlüğe koyulmaya karar verilmiştir.[175] Çalışmanın dönemsel sözleşmelerle yapıldığı, sözleşme sürelerinin işin niteliğine göre değiştiği, memurların büyük kısmının 657 yerine İş Kanunu'na tabi olarak çalıştığı bir sistem hedeflenmektedir. Nitekim MEB'te uygulanan sözleşmeli öğretmen alımı, 19 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Kararname ile 10 aylık çalıştırılmak suretiyle 506 sayılı SSK Kanunu'na tabi, kısmi zamanlı çalıştırılmak üzere

---

174 Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar", *AÜSBF GETA Tartışma Metinleri*, No:59, Kasım 2003.

175 Birgül Ayman Güler, *657'yi Değiştirmek,* 2010. http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/bag657.pdf 01.12.2013.

uygulanan Dil Öğreticiliği ve SSK Hastanelerine alınan İş Kanunu'na tabi olarak çalışan sözleşmeli personel uygulamaları bu hedefin somut göstergeleridir.[176]

AKP Hükümeti'nin 22 Temmuz 2007 seçimleri için hazırladığı seçim beyannamesinde de esnek istihdama ilişkin düzenlemelere geniş yer verilmektedir:[177]

> "…kapsamlı bir kamu personel reformu hayata geçireceğiz."
>
> "Esneklik ve güvenceyi bir arada gerçekleştiren modelleri esas alarak yeni istihdam biçimlerini yaygınlaştıracağız."
>
> "…Esneklik ve güvence uygulamalarının bir arada ele alarak, işçi ve işverenler açısından çekici kılınması için gerekli uyumlaştırma çalışmaları yapılacaktır."
>
> "Esnek istihdam biçimleri arttırılacak, esneklik-güvence ilişkisi korunacaktır."
>
> "Özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici istihdam sisteminin, ülkemizde de yasal değişikliğe gidilerek devletin denetimi altında uygulanmasını sağlanacaktır."

Hükümetin esnekleşme yönünde sermayeyle paralel gidişine 60. Hükümet Programı, 2011 Seçim Beyannamesi, 61. Hükümet Programı, 9.Kalkınma Planı (2007-2013), Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı, 10. Kalkınma Planı (2014-2018) ve 6111 sayılı Kanun gibi metinler de örnek teşkil etmektedir.

9. Kalkınma Planı, 4857 sayılı Yeni İş Kanunu'na ve yapılan kurumsal düzenlemeler vurgusu yapılmakta, kamuda esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmekte, ayrıca esneklik ile güvence arasında bir dengenin oluşturulacağı ve işçilerin bilgi ve becerilerinin artması konusunda eğitilecekleri ifade edilmektedir. Bu plan kapsamında işgücü

---

176 Oğuz Topak, *2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2007, s.214.

177 Ak Parti, *Nice Ak Yıllara, Güven ve İstikrar İçinde, Durmak Yok, Yola Devam,* 2007.

piyasalarını geliştirmeye yönelik Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu kapsamlı bir "Ulusal İstihdam Stratejisi"nin hazırlanması öngörülmüştür[178].

Ulusal İstihdam Stratejisi, İş Kanunu'nun getirdiği esnekleşmenin yetersiz olduğunu vurgulayan ve bu yetersizliği giderme amacında olan bir girişimdir[179]. Ulusal İstihdam Stratejisi taslağı dört temel politika üzerine temellendirilmiştir:

1. Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi
2. İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması
3. Özel politika gerektiren grupların istihdamının arttırılması
4. İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi

Strateji metninde konu, işgücü piyasalarının katılıktan arındırılması ve esnekliğin arttırılması hedefleriyle ele alınmıştır. Söz konusu metinde, işgücü piyasasının esnekliği kavramı, "üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmaları uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsü" olarak ifade edilmektedir.[180] Bu tanımıyla esneklik, tıpkı sermaye kuruluşlarının tanımları gibi çalışanın özgürlüğü biçiminde tanıtılmaktadır.

Değişen ekonomik şartlara uyum sağlama, işsizlik gibi gerekçelerle işgücü piyasasının katılıklarından arındırılması ve esnekleşmesinin gereği üzerinde duran

---

178 DPT, IX. Kalkınma Planı (2007-2013)- İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007.

http://www.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7 B4FCA4AC267A17F0C0F5 14.02. 2014.

179 Fuat Man, "Akışkan Zamanlarda Eğretileşme: Ulusal İstihdam Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme" *Çalışma ve Toplum*, 2013/1, s.40.

180 *Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı,* 2012, s.19.

UİS, AB'nin vurgusuna uygun olarak istihdam güvencesini temel almıştır. Buna göre, işin korunmasını ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden iş güvencesi yerini, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesi *güvencesini* ifade eden istihdam güvencesi önem kazanmıştır. Böylece iş güvencesinin yerini istihdam edilebilirlik almakta, iş güvencesi bir hukuksal güvence olmaktan çıkarılırken kişinin kendi beceri ve kapasitesine, piyasa koşullarına bırakılmaktadır.[181]

Ulusal İstihdam Stratejisi metninde şu ifadelere yer verilmektedir:[182]

> "Gerek bazı esnek çalışma biçimlerinin mevzuatta yer almaması, gerekse de mevzuatta yer alan esnek çalışma biçimlerinin istenilen düzeyde yaygınlık kazanmamış olması nedeniyle, Türkiye'de kayıtlı işgücü piyasası oldukça katı bir yapıya sahiptir. Dünyada işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tutan ve OECD tarafından yayınlanan İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi (Şekil 1) de bu tespiti teyit eder niteliktedir. 2008 yılı verilerinin yer aldığı söz konusu endekse göre, Türkiye, istihdam koruma mevzuatı açısından 30'u OECD üyesi olmak üzere toplam 40 ülke içinde en katı mevzuata sahip ülke konumundadır."

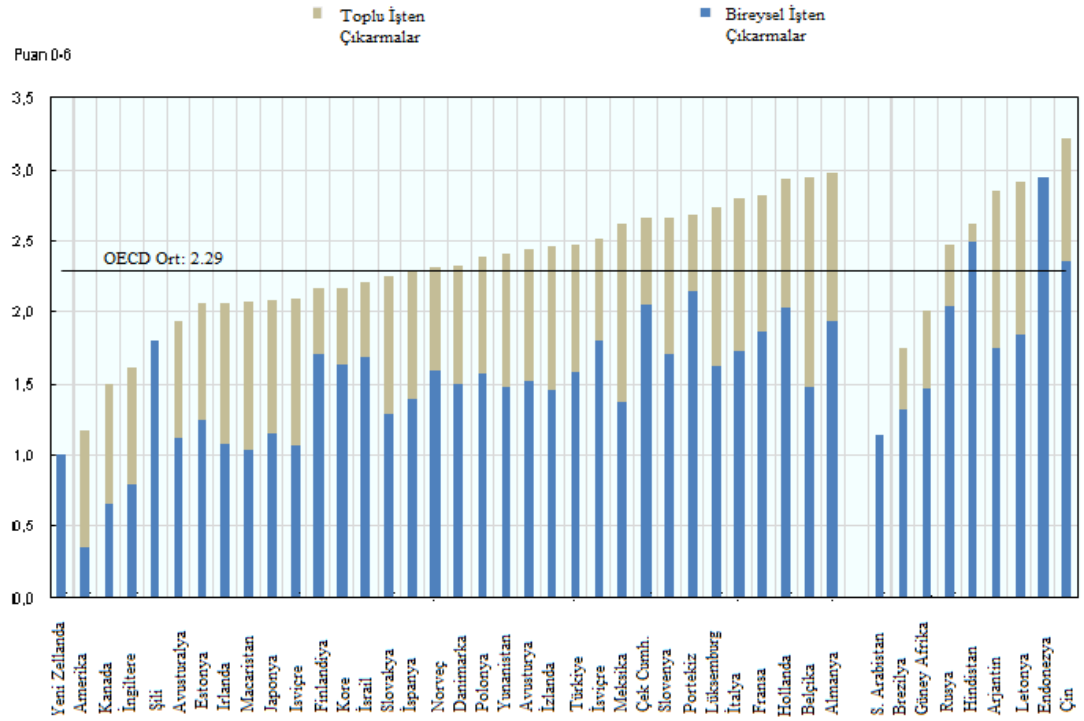
Türkiye'nin işgücü piyasalarının katı olduğu savı OECD'nin istihdam koruma mevzuatı endeksine dayandırılmaktadır. Bu endeks incelendiğinde kavramın iki ana unsurdan oluştuğu görülmektedir. (1) bireysel ve toplu işten çıkarmaya karşı koruma ve (2) geçici istihdam biçimlerinin düzenlenmesine ilişkin mevzuat. Ulusal İstihdam Stratejisi metninde de yer verilen 2008 yılı verilerinin yer aldığı bu endekse göre, Türkiye, istihdam koruma mevzuatı açısından 30'u OECD üyesi olmak üzere toplam 40 ülke içinde en katı mevzuata sahip ülke olarak görülmektedir. Ancak istihdam

---

181 A. Çelik, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik Güvencesizlik", *UİS: Eleştirel Bir Bakış*, Türk İş, 2012,s. 22.

182 *Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı*, s.23.

güvencesinin sağlanmasına ilişkin önemli olan birinci unsurdur[183]. İstihdam ya da iş güvencesi açısından ele alındığında Türkiye, 2.47'lik puanıyla katılık açısından 43 ülke içerisinde 18.sırada yer almaktadır. 2.29 olan ortalamaya yakın bir puanı olan Türkiye, esneklik açısından İtalya, Almanya, Hollanda, Belçika, Portekiz ve İsviçre'nin önünde yer almaktadır.



Kaynak: www.oecd.org/employment/protection 20.02.2014.
*0-6 puan aralığında hesaplanan endekste esneklik sıfıra yaklaştıkça artmaktadır.

Grafik 1. Bireysel ve Toplu İşten Çıkarmalara Karşı Koruma Endeksi* (2013)

OECD İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi bu verilere geçici çalışmaya ilişkin düzenlemelerin eklenmesiyle hesaplanmaktadır. Türkiye'de geçici çalışmaya ilişkin düzenlemelerin az olduğu ve bunun katı bir mevzuata neden olduğu ileri sürülmektedir. Oysa yasal mevzuat hükümleri pratikte olan yaygın geçici çalışma

183 Erinç Yeldan, "Ulusal İstihdam Stratejisi" Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış, *UİS: Eleştirel Bir Bakış*, Türk İş Yayınları, Ankara, 2012, 8-9.

uygulamalarını kapsamamaktadır. Geçici çalışmanın yaygın uygulaması TUİK Hanehalkı İşgücü İstatistikleri'nde görülmektedir. 2012 yılında işsiz olanların %52.6'sı daha önce geçici bir işte çalışmıştır.[184]

2014-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda "Kamuda İnsan Kaynakları" başlıklı bölümde politika "kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir" ifadesiyle hükümetin esnekleşme amacının devamlılığını göstermektedir. Söz konusu düzenlemelerde esnek bir personel politikasının ulaşılmak istenen bir hedef olduğu vurgulanmaktadır. Ancak bu vurgunun beklenen doğrultuda rakamlara yansıdığı söylenemez. 2011 seçim yılı göz önünde bulundurularak aşağıdaki rakamlar incelendiğinde esnekleşme hedefinin popülist politikalar sonucu kesintiye uğradığı görülmektedir.

184 http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10920 08.02.2014.

Tablo 1. 2003-2011 Yılları Arasında Memur ve Sözleşmeli Personel İstihdamı

YILLAR	MEMUR	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	TOPLAM KAMU PERSONELİ
2003	1.603.358	157.157	**2.187.599**
2004	1.582.324	131.914	**2.137.163**
2005	1.595.687	135.405	**2.101.917**
2006	1.600.314	134.485	**2.039.248**
2007	1.620.235	188.875	**2.114.980**
2008	1.628.888	220.461	**2.169.548**
2009	1.671.410	271.915	**2.279.075**
2010	1.672.001	252.454	**2.271.808**
2011	1.676.442	260.231	**2.219.413**

Kaynak: DPB www.dpb.gov.tr, 20.02.2014.

Tabloda gösterilen sekiz yıllık zaman dilimi içerisinde toplam kamu personel sayısında 31.814 kişilik artış gerçekleşmiştir. Memur sayısı 73.084, sözleşmeli personel sayısı ise 103.074 kişi artmıştır. Memur sayısındaki artış % 4,5, sözleşmeli personel sayısındaki artış ise % 65.5 ‘tir. 2003 yılında toplam kamu personeli sayısında memur % 73.2, sözleşmeli personel ise %6.1’lık oranlarla yer tutarken 2011 yılında toplam kamu personeli sayısının %75.5 memur, 11.7’sini sözleşmeli personel oluşturmuştur. Bu yıllar arasında memur sayısındaki artışın sözleşmeli personel sayısındaki artışın sadece % 6.8’i kadar olması, hükümetin esnekleşme hedefleriyle uyum içerisindedir.

Tablo 2. 2011-2014 Yılları Arasında Memur ve Sözleşmeli Personel İstihdamı

YILLAR	MEMUR	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	TOPLAM KAMU PERSONELİ
2011	1.676.442	260.231	**2.219.413**
2012	2.061.349	135.278	**2.488.587**
2013	2.149.254	148.513	**2.609.327**
2014	2.209.189	112.725	**2.638.258**

Kaynak: www.dpb.gov.tr

2011-2014 yılları arasındaki memur ve sözleşmeli personel sayısındaki artış/azalış rakamlarını gösteren yukarıdaki tabloda ise, memur sayısındaki artış sözleşmeli personel sayındaki artışın 3.6 katıdır. 2011 yılında 15.5 olan sözleşmeli personel/memur oranı 2014 yılında 5.1'e gerilemiştir. Bu durumu hükümetin "devletçi" politikalara dönüşü olarak yorumlayan yazarlar[185] olmakla birlikte, 2011 yılında memur sayısında %22.9'luk artış ve sözleşmeli personel sayısında % 48'lik bir azalış gerçekleşmesinin asıl sebebi 04.06.2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 632 sayılı "Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (b) Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"yle sözleşmeli personelin memur

[185] Mehmet Ali İlkaya "Türkiye'de Devlet-Piyasa İlişkisi, İki Dönem Manzarası" adlı makalesinde hükümetin sınırlı piyasa politikalarından vazgeçerek devletçilik politikalarını uyguladığı bir dönemine geçildiğini öne sürmektedir. Bunu "bakkalın market kuran oğlu" döneminden "bakkalın oğlunun devlet memuru yapılması" dönemine geçiş olarak niteleyen yazar, seçim dönemi dışında bakkalın oğlunun bir taşeron firmanın elemanı olarak çalışabileceği ihtimalini göz önünde bulundurmamaktadır. bkz. http://www.hurfikirler.com/yazi3754/turkiyede-devlet-piyasa-iliskisi-iki-donem-manzarasi.php 06.02.2014.

kadrosuna geçirilmesidir. KHK'nin yayımlanmasından sekiz gün sonra 12 Haziran 2011'da yapılan seçim, sözleşmeli personel sayısındaki ani düşüş ve memur sayısındaki ani artışı açıklamaktadır. Benzer şekilde 2014'deki yerel seçim öncesinde 2 Ağustos 2013 tarihinde de 100 bin sözleşmeli personeli kadroya geçirecek olan düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmış olması da bu yönde bir uygulamadır.

Maliye Bakanı Mehmet Şimşek, 2013 yılı Ekim ayında katıldığı bir televizyon programında IMF'nin kamu harcamalarının kısılması yönündeki talebinin haklı olduğunu ifade ederek hükümetin personel politikası konusundaki yaklaşımını şu sözlerle açıklamıştır:[186] *"Özellikle son yıllarda çok büyük genişleme kaydeden kamu personel alımı noktasında belki farklı bir yaklaşım içerisine gireceğiz. Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu personeli alacağız ama geçtiğimiz yılda hakikaten çok, yani bütün dünya kamuda küçülmeye giderken biz bayağı büyümeye gittik… Bütün dünyada tam tersine gidişat vardı. Bu şunu gösteriyor, Türkiye'nin makro dengeleri, bütçe dengeleri iyi olduğu için Türkiye'nin ihtiyacı olan birçok alanda personeli aldık ama ilanihaye bu devam etmez."* Sözlerinin devamında Şimşek, kamu harcamalarıyla büyümenin sürdürülebilir olmadığını, en büyük hatanın seçim öncesi popülizm tuzağına düşmek olacağını ve AKP Hükümeti'nin hiçbir zaman böyle bir yaklaşım içerisine girmediğini ifade etmiştir. Oysa ki, Şimşek'in tuzak olarak nitelediği seçim öncesi personel alımı/kadroya geçirilmesi politikası 2011 yılında memur sayısında çok net biçimde artış sağlamıştır. Benzer şekilde popülist politikalara diğer siyasetçilerin konuşmalarında da birçok örnek verilebilir.[187] Söz

[186] http://www.memurdanhaber.net/atanamayan/kamuya-personel-aliminda-frene-basiliyor-h2948.html 20.02.2014.

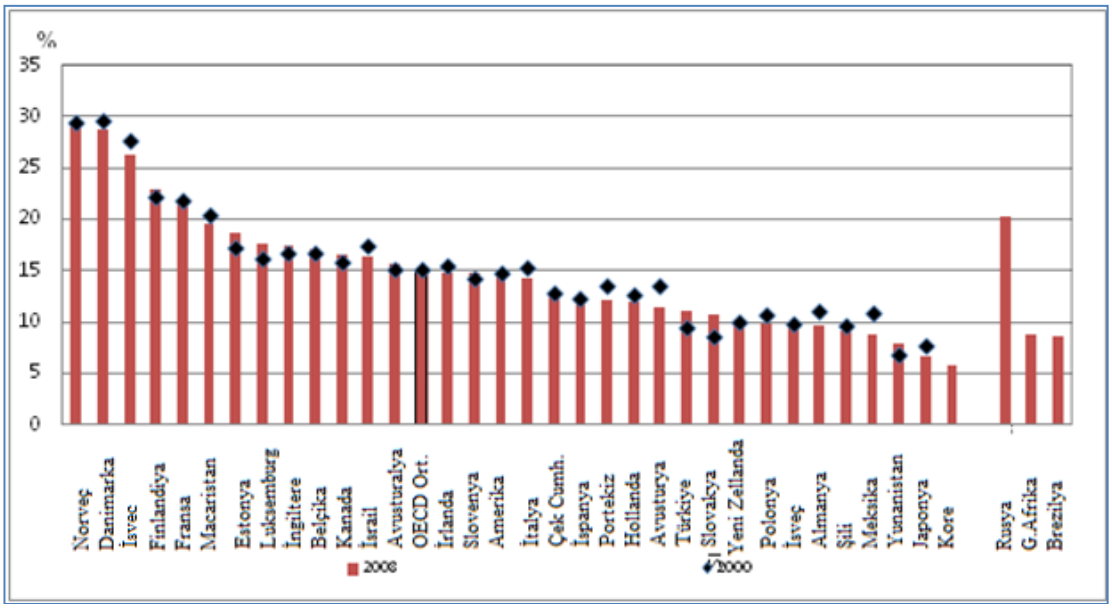
[187] http://www.dailymotion.com/video/xi93z9_basbakan-erdogan-dan-sozlesmeli-memurlara-kadro-mujdesi_news 20.02.2014.

konusu örneklerle asıl amacın esnek bir personel politikası olduğu görülmekle birlikte, popülist politikaların bu amacı ertelediği ve uluslararası örgütlere verilen taahhütlerin tam olarak yerine getirilmediği belirtilmelidir. Bu konuda eksik bırakılmaması gereken diğer bir nokta ise, esnekleşmenin 1980'lerden itibaren siyasi iktidarların hedefinde yer aldığı gibi tabanını kaybetme korkusuyla uygulanan popülist politikalar da hükümetlerin seçim öncesi/sonrası personel sayılarında artış gerçekleştirmelerine neden olduğu ve bunun yalnızca son döneme has bir uygulama olmadığıdır.

V. KAMU İSTİHDAMININ BİLEŞİMİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ: SAYISAL ESNEKLEŞME

Türkiye'de esnek kamu personel rejimi politikasını çözümlemek için bu politikanın nesnesi olan kamu personel sayılarını daha detaylı inceleneceği bu bölümde personel sayılarının artış ve azalışında diğer parametrelerin (nüfus, toplam istihdam) önemi üzerinde durulmaktadır. Ülkemizde 2014 rakamlarıyla 2.638.258 kamu personeli istihdam edilmektedir. Toplam istihdam edilen kişi sayısı ise yaklaşık 24.443.000'dir[188]. Buna göre kamu istihdamının toplam istihdama oranı % 10.7 civarındadır.

[188] TUİK 2013 Kasım ayı rakamıdır.



Kaynak: OECD- Goverment at a Glance-2011.
http://www.oecd.org/gov/pem/publicemploymentkeyfigures.htm 03.12.2013.

Grafik 2. Kamu İstihdamı/Toplam İstihdam Oranının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması

Grafikte Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya gibi sosyal demokrat ülkelerin kamu istihdamı oranının yüksek ve Kıta Avrupası ülkelerinin ise kamu istihdamı oranının düşük olduğu görülmektedir. Türkiye, kamu istihdamı bakımından OECD ortalamasının altında kalmaktadır.

Grafikte dikkat çeken diğer bir nokta ise, hemen hemen tüm OECD ülkelerinde 2000'den 2008'e kamu istihdamında azalma görülürken Estonya, Luksemburg, Türkiye, Slovakya ve Yunanistan'da artış görülmektedir. Burada, Batı ülkelerinde sıfıra yakın olan nüfus artış hızını hesaba katılmaması göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda personel sayısı için yapılacak hesaplarda iki noktayı gözden kaçırmamak önemlidir: (1) nüfus artış hızı, (2) siyasi politikalar.

ILO'nun yaptığı ülkelerarası karşılaştırmalı çalışmalarda, ülkelerde "istihdam edilen nüfus" tanımları farklı olduğundan ve kırsal kesim nüfusu yüksek olan ülkeler için toplam istihdam verilerinin büyük ölçüde bu kesimdeki istihdamı

kapsayamamasından dolayı kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kamu istihdamının toplam istihdama oranını değil toplam nüfusa oranı baz alınmaktadır. 2013 yılı itibariyle TUİK'in verileriyle Türkiye'nin toplam nüfusu 76.667.864'tür[189], ve kamu istihdamı/toplam nüfus oranı %3.8'dir. Dolayısıyla kamu istihdamı nüfusa göre hesaplandığında kamu istihdamındaki aşırılık söyleminin gerçeği yansıtmadığı görülmektedir. Bu yöntemle memur sayılarının nüfus içerisindeki payı aşağıdaki gibidir:

Tablo 3. Memur Sayısının Toplam Nüfusa Oranının Değişimi

Yıllar*	Memur Sayısı	Toplam Nüfus Miktarı	Memur Sayısı/Toplam Nüfus Miktarı Oranı (‰)
2000	**1.675.952**	**67.803.927**	**0.024**
2007	**1.620.235**	**70.586.256**	**0.022**
2008	**1.628.888**	**71.517.100**	**0.022**
2009	**1.671.410**	**72.561.312**	**0.023**
2010	**1.672.001**	**73.722.988**	**0.022**
2011	**1.676.442**	**74.724.269**	**0.022**
2012	**2.061.349**	**75.627.384**	**0.027**
2013	**2.149.254**	**76.667.864**	**0.028**

Kaynak: TUİK ve DPB'den alınan veriler kullanılarak hesaplanmıştır.
*2000 yılı Genel Nüfus Sayımına ait rakamdır. 2007 ve sonrası TUİK'in Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi rakamlarıdır.

Kamu istihdamındaki gerçek değişimi anlamada nüfus faktörü göz önünde bulundurularak yapılan daha detaylı bir hesaplama yöntemi ise, personel sayısındaki artış/azalış oranı ve hizmet verilen kitlenin büyüme oranı ile karşılaştırılması sonucu elde edilmektedir.[190] Nüfusa göre düzeltilmiş değişim oranı olarak

189 TUİK tarafından en son açıklanan 29.01.2014 tarihli nüfus verisi 2013 yılına aittir.

190 Bu yöntem için Onur Ender Aslan *Devlet, Bürokrasi..*'den yararlanılmıştır.

kavramsallaştırdığımız bu oran, ülke nüfusundaki artış/azalışın personel sayısındaki artış/azalıştan çıkartılmasıyla elde edilir. Bu bilgi ışığında önce toplam kamu personeli sayısının nüfusa göre düzetilmiş artış oranı 2012 yılında %3.6 iken, 2013 yılında %-0.2'ye düşmüştür.[191] Memur sayısındaki nüfusa göre düzeltilmiş değişim oranları ise aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 4. Memur Sayısındaki Değişimin Nüfusa Göre Düzeltilmiş Oranı

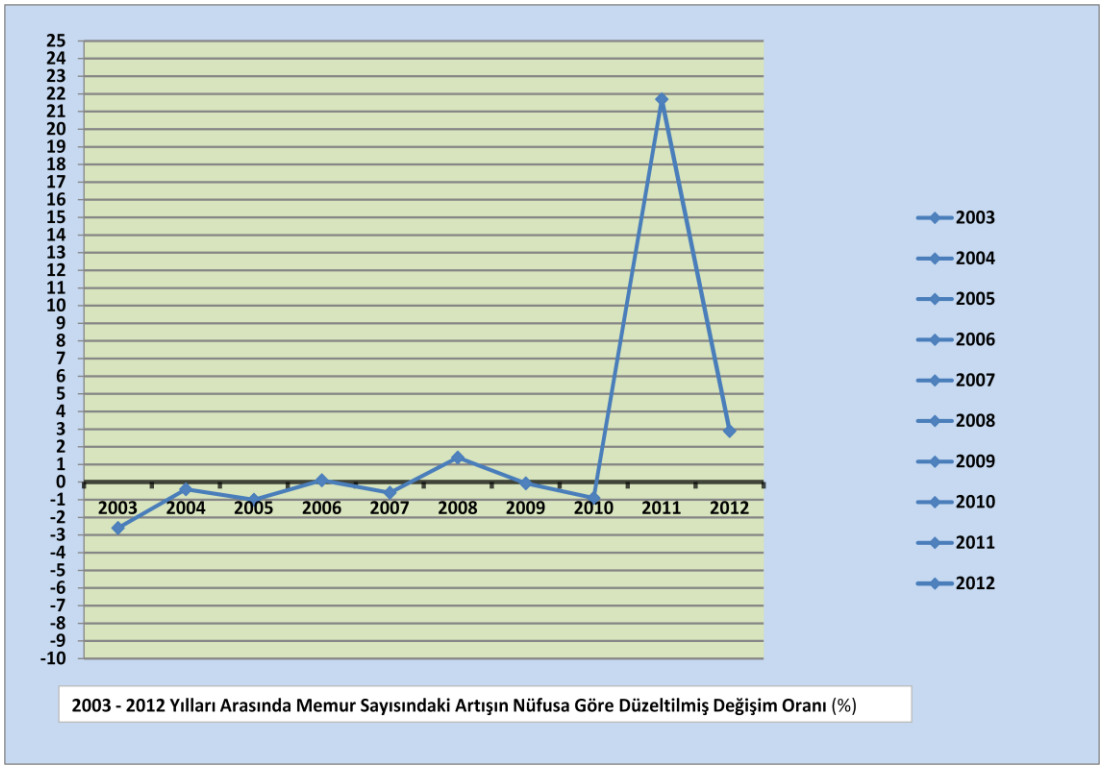
YILLAR	MEMUR SAYISI ARTIŞ ORANI (%)	NÜFUS ARTIŞ HIZI (%)	MEMUR SAYISINDAKİ ARTIŞIN NÜFUSA GÖRE DÜZELTİLMİŞ DEĞİŞİM ORANI (%)
2003-2004	-1.3	1.3	- 2.6
2004-2005	0.8	1.2	-0.4
2005-2006	0.2	1.2	-1
2006-2007	1.2	1.1	0.1
2007-2008	0.5	1.1	-0.6
2008-2009	2.6	1.2	1.4
2009-2010	0.03	1.1	-0.07
2010-2011	0.2	1.1	- 0.9
2011-2012	22.9	1.2	21.7
2012-2013	4.2	1.3	2.9

Kaynak: Nüfus verileri OECD'den, memur sayısı verileri DPB'den alınarak hesaplanmıştır.

Bu tabloda 2002-2013 yılları arasında nüfusla kıyaslandığında memur sayısında genel itibariyle düşüş veya çok düşük oranlı artış gözlenen tabloda 2003-2011 yılları arasında %-4.07 oranında azalmış, nüfus ise %8.2 oranında artmıştır. Nüfusa göre düzeltilmiş değişim oranıyla en yüksek düşüş %-2.6 oranıyla 2003 yılına aittir. 2011 yılı sonrası ise değişim yönü tersine dönmekte nüfus % 2.5 artarken, memur sayısındaki düzeltilmiş değişim 24.6 oranına ulaşmaktadır. Kamu

[191] 2012 yılı toplam kamu personeli artış oranı: %4.8, nüfus artış hızı %1.2; 2013 yılında toplam kamu personeli artış hızı:%1.1, nüfus artış hızı%1.3'tür.

personeli sayısının hesaplanmasında önemli görülen ikinci etken olan siyasi politikaların popülizmle ilişkisi sayısal olarak bu yılda karşımıza çıkmaktadır.



Kaynak: Nüfus verileri OECD'den, memur sayısı verileri DPB'den alınarak hazırlanmıştır.

Grafik 3. Memur Sayısındaki Düzeltilmiş Değişim Oranı

Grafikte 2008 mali krizinin yaşandığı yıl[192] ve 2011 genel seçimleri istisna tutulduğunda memur sayısındaki azalma benimsenen politikanın esnekleşme olduğunu göstermektedir.

Genel olarak benimsenen personel politikası ve seçim dönemlerinin popülist uygulamaları arasındaki çelişki serbest kadro oranlarında da görülmektedir.

192 Kriz ve istihdam ilişkisi çalışmanın kapsamı dışında kalmakla birlikte, memur sayısının bir sonraki yıl itibariyle azalma eğilimi göstermesi esnekleşme politikasında bir değişim olmadığını göstermektedir.

Tablo 5. Yıllara Göre Serbest Kadro Dağılımı

YILLAR	SERBEST KADRO	ARTIŞ ORANI(%)
2000	2.094.932	2.37
2001	2.108.335	0.64
2002	2.114.897	0.31
2003	2.156.625	1.93
2004	2.170.159	0.62
2005	2.155.730	-0.67
2006	2.164.170	0.39
2007	2.248.484	3.75
2008	2.279.805	1.37
2009	2.286.907	0.31
2010	2.254.969	-1.42
2011	2.465.951	8.56
2012	2.772.968	11.07

Kaynak: DPB www.dpb.gov.tr 15.02.2014

Tabloda serbest memur kadrolarında genel itibariyle düşme veya düşük oranlı artışlar serbest memur kadrolarında 2011 yılında %8.56 oranında büyük bir artış görülmektedir. Bu sayısal verilerden kamu istihdamının hizmet verilen kitle ile doğru orantılı bir artış göstermesi gerektiği düşünüldüğünde seçim dönemleri haricinde bu artışın gerçekleşmediği bilgisi elde edilmektedir.

Kamu istihdamının güvenceli çalışanı olarak memur sayısının nüfusa oranla azalma gerçekleşirken güvencesiz istihdam biçimlerinde artış söz konusu olmuştur.[193] Geçici personel sayıları, memur yerine daha ucuz ve güvencesiz esnek bir istihdam biçimlerinden biri olan geçici personel çalıştırılmasını benimseyen bir istihdam politikası izlendiğini göstermektedir.

[193] Sözleşmeli personele ilişkin sayılar yukarıda verildiği için tekrar söz edilmeyecektir.

Tablo 6. 2008-2011 Yılları Arasında Geçici Personel Memur Değişim Oranlarının Karşılaştırılması

YILLAR	2008	2009	2010	2011	Artış Miktarı	Artış Oranı
Geçici Personel	16.336	16.989	18.481	21.872	5.536	%33.8
Memur	1.628.888	1.671.410	1.672.001	1.676.442	47.557	%2.91

Kaynak: www.dpb.gov.tr 20.02.2014

Yukarıdaki tabloda 2008-2011 yılları arasında memur ve geçici personel sayılarındaki artış oranları kıyaslanmıştır. Geçici personelin artışının memur sayısındaki artıştan %30.89 oranında fazla olduğu görülmektedir. 2011 yılında seçim sonrası sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi yoluyla memur sayısında % 22.95 oranında artış gerçekleştirilmesine rağmen, 2012-2014 yıllarında yine geçici personel sayısındaki artışın memur sayısındaki artıştan yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 7. 2012-2014 Yılları Arasında Geçici Personel Memur Değişim Oranlarının Karşılaştırılması

YILLAR	2012	2013	2014	Artış Miktarı	Artış Oranı
Geçici Personel	20.897	22.772	22.636	1.739	% 8.3
Memur	2.061.349	2.149.254	2.209.189	147.840	% 7.17

Kaynak: www.dpb.gov.tr 20.02.2014.

Esnek istihdam biçimlerinin arasında en güvencesizi olarak bilinen taşeron personel sayıları da yıllar içinde sürekli artış göstermiştir. Kamuda kadro ve pozisyon işgal etmeden, kamu hizmetini yerine getiren taşeron personel esnek kamu personel rejiminin asli statüsü niteliğindedir. 2002 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'nun

2. maddesinde asıl işveren-alt işveren tanımlaması getirilmek suretiyle, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörde yapılan asıl işlerin bir bölümü ve yardımcı işlerde taşeron personel istihdamı yasal olarak düzenlenmiştir. İş Kanunu ve işçiler için uygulanan genel mevzuata tabi olan ve sendikalaşmanın olmadığı bir çalışma düzeninde yer alan taşeron personel, merkezi yönetimde yardımcı hizmetleri bütünüyle kapsamış ve bazı kurumlarda asli ve sürekli hizmetlere yayılmıştır[194].

2002 yılında toplam istihdamda 387 bin olan taşeron personel sayısı, 2012 yılında 1 milyon 611 bine yükselmiştir. Taşeron personel sayısındaki dikkat çekici artışın en önemli sebebi, hizmet alım yönteminin doğrudan istihdam sağlamaya göre çok daha ucuza gelmesidir. Kamu kurumlarında da bu sebeple uygulanmakta, birçok kurum yemek, ulaşım, alt yapı, güvenlik, temizlik hizmetlerinin yanı sıra, asıl işlerden olan hasta kabul, acil servis, paketleme, nakil, fırınlama gibi işleri de taşeron firmalar aracılığıyla yürütülmektedir.[195] Kamu kurumlarında çalışan taşeron personele ilişkin rakamları ilgili kurumlardan elde etmek mümkün değildir.[196] Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın 2012 yılında bir soru önergesine verdiği yazılı cevap, 27.643 alt işveren sayısı ve 498.277 kişilik taşeron personel istihdamı olduğu yönündedir.[197] 2013 Haziran ayı itibariyle devlet bünyesinde taşeron personel istihdam eden 275 kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır. Bu kuruluşlarda

194 Onur Ender Aslan, *Devlet, Bürokrasi, Kamu Personel Rejimi*, s.584-595.

195 http://www.aleventtuzel.org/news.php?id=1939 03.02.2014.

196 Kamu İhale Kurumu'ndan bu konuda bilgi alınamamıştır.

197 http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-3988sgc.pdf 03.02.2014

istihdam edilen personelin 11.857'si sigortalı olanlar oluşturmakta ve bu rakam 2012 yılının personel sayısına oranlandığında bile % 0.2'lik bir oran ortaya çıkmaktadır.[198]

Özellikle hastanelerde geçmiş yıllarda memurlar tarafından yapılan evrak kaydı, sekreterlik, güvenlik, görüntüleme gibi birçok kamu hizmeti taşeron firma elemanları yapmaktadır. Örneğin 2002 yılında Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde çalışan taşeron personel sayısı sadece 11 bin iken, bugün bu rakam 160 bine ulaşmıştır.[199]

Devletin çok yaygın olarak uyguladığı bir istihdam biçimine dönüşen taşeron personel istihdamı birçok soruna yol açmaktadır. Fazla iş yükünün daha az sayıda personele yaptırılması ve bunun sonucu olarak personelin çalışma süresinin artması söz konusu olmaktadır. Bunun yanında tazminat haklarından yararlanmasını önlemek için kazanmasın 11 ay boyunca çalışan personel, işten çıkmış gibi gösterilip birkaç gün sonra tekrar işe alınarak yöntemle uzun yıllar haklarından mahrum edilebilmektedir. Taşeron personelin kadroya alınması durumu ise diğer istihdam biçimlerinde olduğu gibi popülist politikalardan etkilenmektedir.[200]

---

198 http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-28764sgc.pdf 03.02.2014

199 http://www.aleventtuzel.org/news.php?id=1939

200 Konuyla ilgili yöneltilen soru önergesine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından "Kamu kurum ve kuruluşlarınca hizmet alımı yoluyla çalıştırılan taşeron firma işçilerinin asıl işveren olan kamu kurum ve kuruluşlarının işçisi sayılmalarına veya kamu kurum ve kuruluş kadrolarına atanmalarına yönelik olarak bakanlığımızca yürütülen herhangi bir çalışma bulunmamaktadır" şeklinde yanıt verilmiştir. Bu cevap sonrasında ise taşeron personelin haklarına ilişkin düzenlemelerin seçim sonrasında yapılacağına ilişkin taahhütler kamuoyunda yer almıştır.

SONUÇ

Çalışmada kamu istihdamında esnekleşme konusunun bütüncül bir bakış açısıyla incelenmesi gereğinden hareket edilerek 1980 sonrası dönemin temel olguları olan küreselleşme ve neoliberal düşüncenin devleti piyasa ekseninde dönüştürmesi süreci genel hatlarıyla ele alınmıştır. Sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğini yansıtan bu süreçte, uluslararası mal ve hizmet akışındaki kısıtlamaların azaltılarak olabildiğince düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Küreselleşmenin kaçınılmazlığı vurgusuna sahip olan neoliberal görüşler de piyasanın işleyiş ilkelerini baz alarak kamu politikaları üzerinde bu amaç doğrultusunda etkide bulunmaktadır. Devletin kamu hizmetini düşük maliyetlerle gördürme tercihinin ağırlık kazanması, kamu hizmetinin bir kısmını piyasaya açması ya da tamamını devretmesi, piyasa şartlarından korunan bu alanın toplumsal ihtiyaç ve beklentiler yerine kâr zarar hesaplarıyla şekillendirilmesine ve dolayısıyla kamusal niteliğinin yitirilmesine neden olmaktadır. Keynesyen devlette, üretim ulusal ölçekte ve merkezden planlanarak yapılırken kamu hizmeti piyasanın risklerinden uzak bir üretim alanı olarak konumlandırılmaktaydı. Ancak devletin neoliberal dönüşümü sonrası gerek minimal devlet gerek düzenleyici devlet döneminde kamu hizmeti, herkesin ulaşabildiği ayrıcalıklı konumunu kaybetmeye başlamıştır.

Esnekleşmeye içkin olan neoliberal politikaların sistemli ve kesintisiz biçimde ilk uygulamaları İngiltere'de M. Thatcher, ABD'de R. Reagan ve Türkiye'de T. Özal iktidarları döneminde görülmektedir. Kamu hizmetinin piyasaya açılması ve devredilmesi anlamına gelen taşeronlaşma ve özelleştirme esnekleşme uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Türkiye'de 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül

darbesiyle örgütsüzleştirme ve üretimin kayıtdışına kaydırılmasıyla üretim ve istihdam alanında esneklik sağlanmaya çalışılmıştır. Kamuda istihdamın esnekleşmesi öncelikle hizmetin ana unsuru dışında kalan yemek, temizlik gibi kısımların piyasaya bırakılması ve taşeron personel eliyle gördürülmesiyle başlamıştır. 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfıyla başlanan bu uygulamalar, asli ve sürekli nitelikte olmadığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. Ancak 2000'li yıllarda bütünsel bir nitelik kazanan esnekleşme sağlık, eğitim ve güvenlik gibi asli ve sürekli nitelikteki hizmetlerde de yaygınlaşmıştır. Bu dönemde küresel entegrasyon doğrultusunda Türkiye'deki siyasi ve iktisadi sistemi rasyonelleştirme arayışları devam etmiş, 2001 Krizi'nin ardından "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"yla kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve esnekliğin kanunlarla teminat altına alınmasını hazırlayan düzenlemelerin altyapısı hazırlanmıştır. AKP Hükümeti döneminde bu doğrultuda 4857 sayılı İş Kanunu, kamuda personel reformu denemeleri ve nihayet 2003 yılından itibaren temel kamu hizmetlerinin sözleşme hukukuyla yürütüldüğü bir döneme girilmiştir. Bu dönemde taşeron personelle birlikte, sözleşmeli ve geçici personelin de memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmeleri, giderek yaygınlık kazanmaları söz konusu olmuştur.

Çalışmada esnek kamu personel politikalarında hedef ve uygulama açısından uyumu incelemek açısından politika belgeleri irdelenmiştir. 2000'li yıllardaki hükümet politikalarını çözümleyebilmek için ele alınan AKP'nin kuruluşundan itibaren seçim beyannamelerinde, hükümet programlarında, strateji belgelerinde, kalkınma planlarında ve kanun taslaklarında esnekleşmenin açık bir hedef olduğu görülmüştür. Bunun yanı sıra küresel ve ulusal sermaye örgütlerinin etkili olduğu

incelenen belgelerde görülmektedir. Söz konusu kesimlerin talepleri genel olarak, kamu personel sayılarının/harcamalarının azaltılması ve mevzuatta yer alan koruyucu düzenlemelerin esnetilmesi yönünde yoğunlaşmaktadır.

Çalışmada ülkemizde kamu istihdamında esnekleşmenin nesnesi konumunda olan kamu personel sayıları detaylı bir şekilde analiz edilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de kamu istihdamının, diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırılmasında, ortalamanın altında olduğu görülmüştür. Kamu istihdamında hukuki ve fiili olarak uygulanmakta olan sayısal esnekleşme üzerine odaklanıldığından, kadrolu istihdamın azaltılması ve esnek istihdam biçimlerinin artış/azalış yönü ele alınmıştır. Gerek hukuki açıdan sürekli eklenen düzenlemelerle esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşması bağlamında gerek fiili açıdan kadrolu istihdamda azalma ve esnek istihdam biçimlerinde artma olarak uygulandığı görülmektedir. Kamu istihdam sayısı farklı parametrelerle (nüfus, toplam istihdam) kıyaslanarak hesaplamalar yapılmıştır. Bu hesaplamalardan elde edilen sonuçlara göre toplam kamu personeli sayısında son yıllarda nüfusa oranla azalma eğilimi olduğu gözlenmektedir. 2000'li yıllarda genel itibariyle kadrolu personel sayısında azalma veya düşük oranlı artış gerçekleşirken esnek istihdam biçimlerinde artış görülmektedir. Ancak niceliksel verilerden elde edilen diğer bir sonuç seçim dönemlerinin istisnai bir özellik taşıdığını göstermektedir. Seçim dönemleri personel politikalarında popülizmin hakim olduğu dönemler olarak karşımıza çıkmakta, esnek istihdam biçimlerinden memur statüsüne geçirilme yoluyla uygulanan popülist politikalar kadrolu personel sayısında artışa neden olmakta ve hükümetin politika belgelerinde yer alan esnekleşme hedefinden uzak bir görünüm arz etmektedir. Bu durum, esnekleşme politikasından kısa dönemli tavizler verildiğini göstermekle birlikte bu hedeften bir sapma olduğunu işaret

etmemektedir. Nitekim Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) dahi bu esnekleşme hedefine açık biçimde yer verilmektedir. Bunun yanı sıra nüfus ölçütü dikkate alınarak yapılan hesaplamalar, memur sayısında mutlak ve sürekli nitelikte bir artış olmadığını göstermektedir. Ancak memur sayısının nüfus ve kamu hizmetine paralel bir artış göstermesi beklenmektedir.

Son söz olarak, personel politikalarında benimsenen esnekleşme hedefinin kesin başarıya ulaştığını söylemek güçtür. Popülist politikalar bu hedefin aksamasına neden olmuş olsa da politika araçlarının kamuyu değişim ve uyum sağlama vurgusuyla değerlendirmesi, her yönden değişime uyum sağlayabilen/esnek bir istihdam sistemi hedefinin sürekliliğini koruduğunu göstermektedir.

ÖZET

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaygınlaşan küreselleşme ve neoliberalizm başlığı altında toplanabilecek "yeni" yaklaşımlar, kamu [personel] politikalarında önemli değişikliklere yol açmıştır. Keynesyen devletten minimal ve düzenleyici devlete dönüşüm, aynı zamanda devletin kamu hizmeti algısının piyasa eksenli dönüşümü anlamına gelmektedir. Kamu hizmetinde sunumdan ziyade ekonomik ölçütün ön planda tutulması, hizmetin sunucusu olan personelin değişebilir saatlerde, işyerlerinde ve statülerde istihdamını gerektirmekte ve bu gerekliliğin karşılanması kamu istihdamında esnekleşme politikalarıyla mümkün kılınmaktadır. Bu tez çalışmasında kamu istihdamında esnekleşmenin eleştirel bağlamda incelenmesi amaçlanırken konu, bütüncül bakış açısıyla devletin kamu politikalarını piyasacı anlayışla yürütmesi yönündeki tercihinin personel alanındaki yansıması olarak ele alınmaktadır. Türkiye'de bu tercih doğrultusunda 1980'li yıllarda özelleştirme ve taşeronlaşma uygulamalarıyla başlayan istihdamda esnekleşme hedefinin, 2000'li yıllarda da hükümetin politika belgelerinde yerini koruduğu gözlenmektedir. Esnekleşmede küresel sermaye örgütlerinin etkisi yadsınmamakla birlikte, konunun salt küresel bir dayatma değil, ulusal sermaye örgütlerinin ve devletin benimsediği politika olarak görülmesi kaçınılmazdır.

Çalışmada kamu istihdamında esnekleşmenin sayısal boyutuna odaklanılarak niceliksel tablo ortaya konulmuştur. Kamu personel sayılarının nüfus ve toplam istihdam gibi parametrelerle karşılaştırılmasıyla yapılan hesaplamalarda politika belgelerinde kesintisiz biçimde yer verilen esnekleşme hedefinde, özellikle seçim dönemlerinde uygulanan popülist siyaset tarzı nedeniyle aksamalar olduğu

görülmüştür. Bu nedenle sayısal incelemelerde esnekleşme politikalarına ilişkin istikrarlı bir başarı eğrisinin çizildiğini söylemek doğru değildir ancak bu hedefin personel politikalarında varılmak istenen nihai nokta olarak varlığını sürdürdüğü gözlenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Esnekleşme, İstihdam, Popülizm, Sayısal Esneklik, Kamu Personeli.

ABSTRACT

Globalization and the "new" approaches which can be generalized as neoliberalism becoming widespread since the last quarter of 20th century, has led important changes in public [personel] politics of the state. Transformation of Keynesyen state into the minimal state and the regulator state, means that public service understanding of the state rotates about axis of the market. It reguires to be put economic criteria above the service in changeable times, workplaces and status of personel and it is rendered possible by public employment flexibilization politics. In the study of thesis it purposes to examine the subject of public employment flexibilization in critical context and by general view, it is the reflection of the state politics in the other fields. In Turkey, the purpose of flexibilization began by privatization and sub-contracting practices in the 1980s and lasted during 2000s in the government programs and the other political texts. It can not be denied affect of global capital organizations in flexibilization but all the same time it is the demand of national capital organizaions and the government itself.

In the study, it was focused on numerical flexibility and casted up public personel numbers compared with some parameters as population and total employment. As a result when the purpose of flexibilization is very obvious in politic documents, some interruptions are seen due to populist method of politics especially in election years. Because of this reason, it is not true to say that flexibilization politics have stable succesful course but the purpose of flexibilization still exists as ultimate purpose.

Key Words: Flexibilization, Employment, Populism, Numerical Flexibility, Public Personel.

KAYNAKÇA

Acar, Aykut, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği,* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir, 2009.

Aksu Kaya, *Emek Süreçlerinde Dönüşüm ve Mühendis Emeği, Elektrik Mühendisleri Odası,* TMMOB, Ankara, 2012.

Alkan, Tolga, *Esnek Çalışma Biçimleri ve "Çağrı Merkezi Örneği"*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE, Ankara, 2006.

Aksoy, Şinasi, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:7, S:1, TODAİE, Ankara, 1988.

Altıok, Metin, "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları" *Praksis* (5) 2002.

Altıok, Metin, "Neoliberal Yapısal Uyum Sürecinde Son Evre: AKP Hükümeti", *Toplum ve Demokrasi*, 1 (1), 2007,

Aslan, Onur Ender, *Devlet, Bürokrasi, Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2012.

Ayman Güler, Birgül, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis*, Kış-Bahar, Dipnot Yayınları, Ankara: 2003.

Ayman Güler, Birgül, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* AÜSBF-KAYAUM Yayını, Ankara, 2004.

Ayman Güler, Birgül, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,* İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Ayman Güler, Birgül, *Devlette Reform,* Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

Belek, İlker, *Esnek Üretim Derin Sömürü*, Yazılama Yayınevi, İstanbul, 2010.

Boratav, Korkut, "İthal İkamesi ve Gelir Dağılımı", *Kriz, Gelir Dağılımı ve Türkiye'de Alternatif Sorunu* (Ed. Korkut Boratav, Çağlar Keyder ve Şevket Pamuk), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1987.

Bottomore, Tom (ed) "Popülizm", *Marksist Düşünce Sözlüğü*, İstanbul, 2012.

Bozkurt, Ö. T. Ergun ve S. Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara, 2008.

Çelik, Aziz, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik" *UİS: Eleştirel Bir Bakış*, Türk İş, Ankara, 2012.

Çetiner, Özgür ve Özlem Erdal, "1980 Sonrası Türkiye'de Finansallaşma ve Tüketim: Fordizm'in Tutarlı Bir Alternatifi mi?", *EconAnadolu 2009* Tebliği.

Dağdelen, İlhan, "Liberalizasyon", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi,* ISSN: 1303–5134, 2004, 1–66.

DB, *Türkiye İstihdam Görünüm Raporu,* 2006.

DB, *Türkiye İstihdam Görünüm Raporu*, 2013.

Dikmen, Ahmet Alpay, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar", *AÜSBF GETA Tartışma Metinleri*, No:59, Kasım 2003.

Dikmen, Ahmet Alpay, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan,* Tan Kitabevi, Ankara, 2011.

Dikmen, Ahmet Alpay, "İlkel Birkim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma" *EMO Ankara Şubesi Haber Bülteni: Taşeronlaşma ve İşgücü Esnekliği Dosyası,* 2002/1.

DPT, "Doğu Karadeniz Bölgesi Planı (DOKAP)", *Nihai Rapor*, C.7, Kurumsal Gelişme, DPT Yayınları, Ankara, 2000.

DPT, IX. Kalkınma Planı (2007-2013)- İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007.

EC, "The Amsterdam Treaty and the new Title on Employment", http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm#1, 2004.

EC, *Joint Employment Report,* 2005/2006.

EC, *Employment in Europe*, 2006.

Emek, Uğur ve Muhittin Acar, "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar", *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Ed. Muhittin Acar ve Uğur Emek), Nobel Yayın, Ankara, 2004.

Erdoğdu, Seyhan, "Yeni Liberal Küreselleşme Sürecinde Esnek Kamu Personel Rejimi", *Toplum ve Hekim,* Cilt 20, Sayı 1, 2005.

Erdoğan, Aydın, *Küresel Kamu Yönetimi Reformu Döneminde Kent Yönetiminde Özelleştirme Tercihi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.

Eren, Erdal, "Personel Sisteminde Dönüşüm", *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş ve Reform*, (Ed. Barış Övgün vd.), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009

Eşiyok, Ali, "Popülizm, Tarım Sektöründe Bölüşüm İlişkileri, Tarımsal Destekler ve Birikim", *Mülkiye*, Cilt: XXIX Sayı: 247.

European Commission, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security" *Directorate – General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, Belgium, July 2007.

Fine, Ben, "Küreselleşme ve Gelişme Fikirlerinin Eleştirel İncelemesi: Politik Ekonomiye Ne Rol Düser?" (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim), 2004.

Güneşer Demirci, Aytül, *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer Kadro Gerilim,* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Gürkan, Barış Erdem, *Üretim Sürecinde Dönüşüm ve Yoksulluk*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2009.

Güzel, Serkan, "Emek Sermaye Çelişkisinde Türk Modernleşmesi ve Küresel Popülizm", *Turkish Studies,* International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 5/4 Fall 2010, s.1211.

Güzelsarı, Selime, "Neoliberal Politiklar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi,* C.36,S.2, 2003.

Harvey, David, "Esneklik Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?", *Socialist Review*, (Çev: Ayça Kurdoğlu), C.21/1, 1991.

Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu*, Metis Yayınları, 2012.

İlkaya, Mehmet Ali, "Türkiye'de Devlet-Piyasa İlişkisi, İki Dönem Manzarası", http://www.hurfikirler.com/yazi3754/turkiyede-devlet-piyasa-iliskisi-iki-donem-manzarasi.php

Jessop, Bob, "Post-fordism and The State", *Post-Fordism Reader* (Ed. A. Amin), Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1994.

Kayar, Nihat, *Kamu Personel Yönetimi***,** 3. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Keleş, Ruşen, "Yerel Seçimler Yaklaşırken Yerel Demokrasimiz", *İktisat Dergisi*, S.439, 2003.

Kesici, Saniye, *Emek Süreçlerinin Esnekleşmesinin Türkiye Sağlık Sektöründe Sendikal Örgütlenmelere Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2013.

Koçdemir, Kadir, *Küreselleşme, Koordinatları Okumak*, İstanbul, Ötüken Yayınları, 2002.

Köroğlu, Özlem, Kamu *İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2005.

Kurmuş, Orhan,"Türkiye'de Neoliberalizm", *Mülkiye*, C.XXXIV, S.268.

Müftüoğlu, Özgür, Esnekleşmenin Uluslararası Dayanakları", *Toplum ve Hekim*, Cilt. 23, 2008. http://www.ozgurlukdunyasi.org/arsiv/30-sayi-211/247-esneklesmenin-uluslararasi-dayanaklari

Madsen, Per Kongshøj, "Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe," *Danish National Centre for Labour Market Research (CARMA)*Aalborg University, 2006.

Man, Fuat, "Akışkan Zamanlarda Eğretileşme: Ulusal İstihdam Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme" *Çalışma ve Toplum*, 2013/1.

Mutari, E., Figart, D.M, Market, Flexibility, and Family: Evaluating the Gendered Discourse Against Pay Equality, Journal of Economic Issues, Vol.31, No:3, 1997.

Müftüoğlu Özgür ve Arif Koşar (Ed.), *Kapitalist Üretim İlişkilerinde Yeniden Esneklik: Türkiye'de Esnek Çalışma*, Evrensel Yayınları, İstanbul, 2014.

Nunberg, Barbara, John Nellis, Civil Service Reform and the World Bank, Dünya Bankası Yayını, Washington D.C, 1995.

OECD, Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform In Turkey, Government Capacıty to Assure Hıgh Qualıty Regulatıon, 2002.

Oğuz, Şebnem, "Tekel Direnişinin Işığında Güvencesiz Çalışma/Yaşama: Proletaryadan "Prekarya"ya mı?", Mülkiye, C.XXXV, S.271, 2011.

Oyan, Oğuz ve Ali Rıza Aydın, *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.

Öniş, Ziya ve Fikret Şenses, Fikret "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisel", *Economic Rresearch Center Working Paper in Economic 03/09,* 2003.

Övgün, Barış, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Nika Yayınevi, Ankara, 2013.

Özdemir Yücesan, Gamze, "AB Sosyal Politikasının Kavramlarını Yeniden Düşünmek: Güvenceli Esnekllik, sosyal Diyalog ve Sosyal Dışlanma Üzerine", *Memleket- Siyaset-Yönetim*, 7:5-6, 2008.

Özkal Sayan, İpek ve Albayrak, Süha Oğuz,"İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.44, S.3, 2011.

Özkal Sayan, İpek ve Aziz Küçük, "Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 67, No.1, 2012.

Özkal Sayan, İpek ve Aytül Güneşer Demirci,"4-C Geçici Personel İstihdamı", Türk İş, S. 388, 2010.

Özkazanç, Alev, "Türkiye'nin Neoliberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce", *A.Ü. SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri*, No. 85, 2005.

Öztürk, Nursel, *Özelleştirme Ders Notları,* http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm

Parlak, Bekir "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yay., Ankara, 2003, s.354.

Pascale Vielle, Pierre Walthery, *Flexibility and Social Protection,* European Foundation fort he Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

Sarıtürk, Mehmet *Kamu Yönetiminde Esneklik ve Bağımsız İdari Otoriteler:EPDK Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi, İzmir, 2009, s.22-23.

Sezen, Seriye,"Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, C:42, S. 1 Mart 2009.

Sönmez, Ümit, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011.

Şafak, Can, "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt işveren) Meselesi", http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/taseron_alt_isveren.pdf

Şaylan, Gencay, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 2000, s.17.

Şaylan, Gencay, Değişim, *Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.

Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.

TİSK, *Çalışma Hayatında Esneklik*, 1994

TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri (Gözden Geçirilmiş Metin) 23 Temmuz 2009.

Topak, Oğuz, 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2007.

Toprak, Eren, *Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme*, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım 2009

Toprak, Zafer, "Popülizm ve Türkiye'deki Boyutları", Güncel-Çağdaş Türkiye Tarihi Seminerleri http://www.obarsiv.com/cts_zafer_toprak.html

Wilthagen Ton ve Frank Tros, "The concept of "Flexicurity" A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets, 2004.

Yeldan, Erinç, "Ulusal İstihdam Stratejisi" Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış, UİS: Eleştirel Bir Bakış, Türk İş Yayınları, Ankara, 2012.

Yetkin, Barış "AKP ve Neoliberal Popülizm", *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* (Ed. Bülent Duru ve İlhan Uzgel), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2010.

İnternet Kaynakları

http://www.abgs.gov.tr

http://www.oecd.org/gov

http://www.kalkinma.gov.tr

https://www.cia.gov

http://www.tuik.gov.tr

http://www.dpb.gov.tr

http://www.memurdanhaber.net

http://www.aleventtuzel.org

http://www2.tbmm.gov.tr

http://www.hurfikirler.com

http://www.ekonometrik.com/kim-icin-ve-ne-icin-kuresellesme-3-bir-tabak-daha-ister-misiniz.html

http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/811318ve5.pdf.

http://www.kesk.org.tr/node/34