

Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU PERSONEL POLİTİKALARINDA BÜTÜNLÜK SORUNU: 696 SAYILI KHK İLE TAŞERON ÇALIŞANLARA YÖNELİK OLUŞTURULAN POLİTİKANIN GÜNDEME GELMESİ, FORMÜLASYONU VE YASALAŞMASI ÜZERİNDEN ANALİZİ¹

Osman Kürşat ACAR*

Öz

Türkiye’de kamu personel sisteminin ciddi bir bütünlük sorununun olduğu söylenebilir. Bu durum kamu personel politikalarındaki çok sık değişimden kaynaklanmaktadır. Bu değişimler Kamu Personel Sistemindeki sorunlara yönelik birtakım kamu politikası önerileri şeklindedir. Ama öneriler, bazı çözümler ortaya koyarken, diğer taraftan da kamu personel sisteminde var olan bütünlük sorununun artmasına sebep olabilmektedir. Çalışma ile bu sorunlardan biri olan kamuda taşeronlaşmanın kamu personel sistemine nasıl girdiği değerlendirilmiş; sonrasında kamuda taşeron çalışanlar için çözüm olarak nasıl bir politika çıktısı önerildiği, bu politikanın nasıl gündeme geldiği ve formülasyonunun nasıl yapıldığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Analiz için öncelikle konunun yoğun bir biçimde gündeme geldiği 01 Nisan 2016-31 Mayıs 2016 tarihlerinde sosyal medya üzerindeki tartışmalar, ulusal gazetelerde taşeronlaşma sorununa yönelik politika taleplerinin gündeme gelme biçimi analiz edilmiştir. Daha sonra 24 Aralık 2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile kamuda taşeron olarak çalışanlara yönelik üretilen politikanın gündeme gelme ve formülasyon ile son hali arasındaki farka değinilmiştir. Ülkemizde personel politikalarının doğru şekilde gündeme gelmediği ve doğru şekilde formüle edilemediği varsayımı ile yapılan bu çalışmada 696 sayılı KHK ile kamuda taşeron olarak çalışanlara yönelik gündeme gelen politika önerisinin yasalaşması ve uygulanması sonucunda zaten oldukça parçalı bir yapıda olan kamu personel sistemine, sorunlu büyük bir parça daha eklenildiği söylenebilir. Bu durum ilerleyen dönemlerde kamu personel sistemindeki bütünlük sorununu arttıracığı, yapılacak reform çalışmalarını zorlayacağı gibi birtakım problemleri beraberinde getirecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Politikaları, Taşeronlaşma, Kamu Politikası, Kamu Politikası Oluşturma, 696 Sayılı KHK.

¹ Bu Çalışma 25-27 Ekim 2018 tarihide Kırıkkale Üniversitesinde 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumunda bildiri olarak sunulan çalışmanın geliştirilmiş halidir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, osmanacar@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1961-645X



THE INTEGRITY PROBLEM IN PUBLIC STAFF POLICIES: AN ANALYSIS OF THE AGENDA, FORMULATION, AND LEGISLATION POLICY PHASES TOWARDS SUB-CONTRACTED EMPLOYEES IN PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

It is arguable that there is an integrity issue in the Turkish public personnel system. This is due to the high rate of volatility in regards to frequent changes added to the system without regarding the systematic integrity. These changes reflect themselves as contextual policy cures to very specific problems in the system. While these proposals bring about some amelioration, they are the very causes of rising integrity issues within the system. This study aims to evaluate how the sub-contracting model is added to the system. The analysis also focuses on following corrective steps as policy agenda-setting, formulation, and evaluation. For analysis, we employed a content analysis in regard to discussions in social media tools between April 01, 2016-May 31, 2016 and columns in daily newspapers as traditional media tools. After that we have examined a decree-law (N° 696 dated December 24, 2017) for revealing the differences between policy phases and final formulation. With the assumption that public personnel policies in Turkey are designed and formulated on a contextual base rather than systematic steps, we argue that public policy phases in regard to sub-contracting have added additional but partial issues to the personnel system in Turkey, already suffering an integrity problem. We predict that integrity issue within the system is to augment, constituting additional difficulties in prospective reform agenda.

Keywords: Public Personnel Policies, Sub-Contracting, Public Policy, Public Policy Formulation, Decree-Law No. 696.

GİRİŞ

Türk kamu personel sisteminde özellikle son yıllarda performans, verimlilik, etkinlik kavramlarının ön planda olduğu ve geleneksel personel yönetimi anlayışından, insan kaynakları yönetimi anlayışının hâkim olduğu yeni bir personel sistemine geçişin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu gereklilik için Türk kamu personel sisteminde son yıllarda birçok kamu politikası önerisi getirilmiştir. Bunlardan birisi de kamuda alt işverene (taşeron) bağlı çalışan işçi sorunları ve bu sorunlara yönelik getirilen kamu politika teklifleridir. Kamuda ve özel sektörde taşeron olarak çalışan işçilerin sorunları son yılların en önemli emek tartışmalarından birisi haline gelmiştir. Özellikle kamu kesimindeki sorunlar özel sektöre göre daha fazla gündeme getirilmiştir. Bu sorunlara bakıldığı zaman; kamuda taşeron olarak çalışanların ücretlerini tam olarak alamamaları, kıdem tazminatlarını alamamaları, izin haklarının verilmemesi, devletin ve dolayısıyla taşeron çalıştıran kurumların oluşan muvazaa nedeniyle birçok dava ile karşı karşıya kalması gibi sorunlardan bahsedilebilir.

Kamu politikası; kamusal bir problemin teşhis edilmesi ile başlayıp, politika talebinin gündeme gelmesi, politikanın yasalaşması, uygulanması, politikanın değerlendirme ve geri beslemesinin yapılmasından oluşan bir süreçtir. Bu süreçte, istenen politikanın sonucu alınana dek arayışlar devam edecektir. Bu durum kamu personel politikaları içinde geri beslemenin ve yeni politika taleplerinin çok sık gündeme geldiği bir süreçtir. Bu yönüyle 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bakıldığında, kanunun birçok kez değiştiği görülecektir. Türkiye'de birçok kamu politikası gibi kamu personel politikası da bu açıdan oldukça önemlidir. Maalesef kamu personel politikaları doğru şekilde gündeme gelmediği ve formülasyonu yapılmadığı için çıkarılan yasalar çoğu kez yeni bir sorunun parçası olmuştur. Uygulanacak kamu politikası, gerçek anlamda ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde gündeme gelmediği vakit, amacına uygun formülasyonunun yapılması oldukça zordur. Çünkü politika talebi ve formülasyonu kamu yararı yerine siyasi nedenlerden dolayı gündeme geldiği için politika teklifi doğru şekilde yasalaşmayacak, uygulanması da problemleri bir şekilde olacak ve dolayısıyla ortaya konulan politika sürekli yeni problemler üretecektir.

Bu çalışma ile öncelikle kamu personel politikaları incelenmiş, ardından özü itibarı ile *"kamuda uzun yıllar taşeron (alt işveren) olarak çalışanlara*

kadro verme” şeklinde oluşturulan kanun teklifinin kamu politikası açısından nasıl gündeme geldiği, nasıl formüle edildiği ve en nihayetinde nasıl bir politika belgesi olarak ortaya çıktığı genel olarak irdelenmiştir. Çalışma ile ülkemizde, siyasal, toplumsal ve kültürel olarak kamu personel politikalarında politika taleplerinin doğru bir şekilde gündeme gelmediği ve getirilmediği; tartışmaların yeterli düzeyde yapılmadığı, başta düzenleyici etki analizi gibi teknik çalışmaların mevzuatta istenildiği gibi yapılmadığı görüşü desteklenmiştir (Acar, 2019). 696 sayılı KHK ile zaten kendi içinde bir bütünlük taşımayan kamu personel sistemine, taşeron çalışanlar kadroya alınarak; yeni bir bütünlük sorunun eklenildiği sonucuna ulaşılmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Politikasının Tanımı

Kamu politikası için farklı tanımlar öne sürülmüştür. Bu alanda en önemli tanımlamayı Thomas R. Dye yapmıştır. Dye kamu politikasını kısaca, *“hükümetlerin daha geniş anlamda kamu yönetimlerinin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeyler”* olarak tanımlamıştır (Dye, 2014: 3). Bir başka geniş tanımlama ile kamu politikaları, *“toplumsal sorunlarla ilgili olarak hükümet tarafından alınan kararlara rehber niteliğindeki değer, ölçüt ve genel ilkeler”* olarak tanımlanmıştır (Usta, 2013: 78). Kamu politikası için en kapsamlı çerçeve ve en geniş tanımlama (Howgood ve Gunn, 1984) tarafından çizilmiştir. Kamu politikası karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir. Kamu politikası yönetimden çok fazla ayrılmamakla birlikte, niyetler kadar davranışları da kapsamaktadır. Kamu politikası olumlu bir hareketi içerdiği kadar, hareketsiz kalmayı da içermektedir. Kamu politikaları önceden tahmin edilebilen ve tahmin edilemeyen sonuçlara sahiptir. Kamu politikaları *“amaçlı hareketler”* bütünü olarak tanımlanmıştır; ancak amaçlar kimi zaman önceden açıklanmayıp, sonraki bir döneme bırakılabilir. Kamu politikaları bir süreç içinde işler ve ortaya çıkar ve kamu kuruluşları için önemli roller içermektedir (Howgood ve Gunn, 1984:19-24, akt. Çevik, Demirci, 2012:12-13).

Kamu politikasından bahsedildiği bu aşamada, kamu politikası analizinden de bahsetmekte fayda vardır. Zira belirtmek gerekir ki, bu iki kavram birbirinden farklıdır. Kamu politikası, devlet tarafından benimsenen ve uygulanan bir eylem tarzıdır. Entelektüel nitelikte ve çok eski tarihlere götürülebilecek kamu politikası

kavramı, bugün için uygulamalı ve bilimsel bir niteliğe bürünmüştür. Kamu politikası analizi ise devlet politikalarının meydana getirilmesi ve uygulanması noktasında nasıl bir yol izlendiğinin incelenmesi ve yeni politikaların tasarlanmasında ve uygulamasında bu politikalara mevcut bilgilerin tatbik edilmesidir (Henry, 2004: 305; akt., Yıldız 2011:3). Kamu politikaları demokratik bir düzende kamuoyunun bir fonksiyonudur. Yani kamu politikası talebi, kamu politikası arzını belirler. Bu durum, liberalizm söylemi ile şu şekilde tanımlanabilir: *“Tüketici talebi ekonomik piyasa için ne ise, kamuoyu da siyasal piyasalar için odur”* (Yıldız, 2011). Kamu politikası analizinde rasyonel aktör modeli, arttırımcı model, karma modeller, elitist model, kurumsal model, kamu tercihi modeli, siyasal sistem modeli, grup modeli ve bu çalışma için de model olarak seçilen işlevsel süreç modeli gibi modeller vardır (Çevik, Demirci, 2012, Babaoğlu, 2017). Kamu politikalarını bir süreç olarak incelemeyi öneren ve kamu politika analizlerinde en çok kabul gören süreç (işlevsel, aşamacı) modeli aynı zamanda çok tartışılan bir kamu politikası analiz modelidir. Süreç politika analiz modeli özellikli kamu politikası süreci ile karıştırılmaktadır. Bu modelde politika yapım süreci kademe kademe incelenir, öncelikle aktörler dâhil edilir, politika üretilmeye veya var olan politika çözümlenmeye çalışılır (Babaoğlu, 2017:526). Başta Türkiye’de ve benzeri ülkelerde kuramsal, kavramsal ve normatif özellikler taşıyan kamu politikası çalışmaları yaygın iken, uygulamaları, olayları anlamayı hedefleyen kamu politika analiz çalışmalarının yaygın olduğunu söyleyebilmek zordur (Gül, 2015: 7). Özellikle Türkiye’de Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi alanında son birkaç yıldır kamu politikası ve kamu politikası analizleri konusunda önemli eserler verilse de konu hala ana akım haline gelememiştir. Bazı Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümlerinde kamu politikası dersi hala seçmeli ders niteliğindedir (Akman, 2019: 27). Bu nedenle alan ile ilgili yöntem noktasında kafa karışıklığının olduğu söylenebilir.

Ülkelerin güvenlik, enerji, milli savunma, şeklinde ana politika alanları olabileceği gibi eğitim politikasının altında tali politikaları da vardır. Hükümetlerin bakanlık dağılımı incelendiğinde ana politikaların bir bakanlık ile temsil edildiğini; tali politikaların bakanlıklara bağlı veya ilgili kurumlar üzerinden yürütüldüğü görülür. Bu noktada çalışmaya konu olan personel politikaları başta devletin özelde ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı içinde tali bir politika alanı olarak görülebilir.

1.2. Kamu Politikalarının Gündeme Gelmesi, Formülasyonu ve Yasalaşması

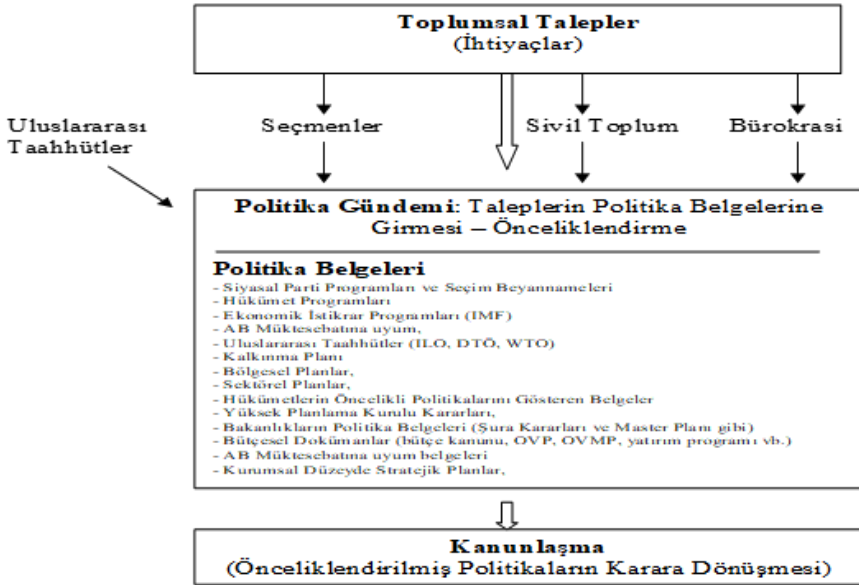
Kamu politikası ele alındığında ilk önce politika ile ilgili ortaya çıkan problemin tanımlanması, ikinci olarak politika ile ilgili gündemin belirlenmesi, üçüncü olarak ilgili politikanın formülasyonu ve sonrasında politikanın meşruiyetinin sağlanması, yasa yapıcı tarafından kanunlaşması, ardından yürütücüler tarafından uygulanması gelmektedir. Ve sürecinin en nihayetinde uygulanan politikanın değerlendirilmesi şeklinde bir döngüden bahsedilebilir (Anderson, 2015: 4).

Kamu politikaları için gündeme gelme kamuoyunca politik talep olarak belirlenen sorun ve fikirlerin farklı politik kanallarla ortaya çıkarak herhangi politik bir kurumun gündemine gelme süreci olarak tanımlanabilir (Shafritz, vd. akt. Kaptı, 2011: 26). Kamu politikası sürecinde gündem oluşturma, bir ülkenin sivil toplum yapılanmasıyla, medya yapılanmasıyla ve devlet-hükümet özellikleriyle yakından ilgili ve bu yapı tarafından belirlenen bir aşamadır (Çevik, Demirci, 2012: 57). Kamu politikasının formülasyonunda kamu politikasının aktörleri tercih edenler ve tercihi etkileyenlerdir. Bu aktörler resmi aktörler, gayri resmi aktörler ve uluslararası aktörler olarak üçe ayrılabilir. Resmi aktörler TBMM, hükümet, bürokrasi ve yargıdır. Gayri resmi aktörler vatandaşlar, siyasetçiler, siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları, danışmanlar, düşünce kuruluşları, medya ve sosyal medyadır. Uluslararası aktörleri ise çokuluslu şirketler ve uluslararası örgütlerdir (Yıldız, 2013).

Teknik olarak toplumsal bir problem olmadan da kamu politikası süreci başlayıp sonuçlanabilir; fakat genellikle her kamu politikasının bir problem ile başladığını söylemek mümkündür. Toplumdaki farklı kesimlerce hissedilen, algılanan, deneyimlenen problemlerin tümüne yönelik siyasi ve idari kamu politikaların gerçekleştirilmesi pek mümkün değildir. Toplumsal bir sorun için kamu politikası oluşturulmasının ilk şartı toplumsal sorunu politika gündemine almaktır. Problem ve problem tanımı süreçleri birbirinden ayrı süreçlerdir. Aynı problem karşısında farklı kesimlerin tepkileri de farklı olabilmektedir. Bu noktada da kamu politikası sürecinde ilk safha olarak problemi doğru tanımlamak ve doğru şekilde ve doğru zamanda gündeme getirmek gerekmektedir (Akdoğan, 2011: 78).

Politika gündemini belirleyen, hükümetin öncelikleri ile iç ve dış dinamikleridir. Bu nedenle politika belgelerinde öngörülen politikaların tamamı kanunlaşmamaktadır. Hükümetin önceliklerini, seçim beyannamesinde ve hükümet programında öngördüğü politikalar belirlemektedir. Ayrıca kamuoyunda farklı bir şekilde gündeme gelen taleplere, hükümet programında olmasa bile öncelik verildiği olabilmektedir. Son yıllarda yasal dönüşümlerde etkili olan değişkenlere bakıldığında, bir taraftan hızla küreselleşmek ve/veya ulusal pazarı korumak isteyen ve farklı çıkarların temsilcisi olan ve kendi içinde çelişen-uzlaşan yerel aktörleri temsil eden kurumlar; diğer tarafta da AB'ye uyum için istenen değişiklikler, borç ve diğer mali sorumluluklar için IMF'nin Dünya Bankası'nın istek ve yönlendirmeleri, ticari ilişkiler için Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası birimlerin, Türkiye'de politika gündeminin oluşmasında etkili oldukları görülmektedir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 57).

Sorun olarak gündeme gelen bir kamu politikasının sonraki aşaması, paydaşlar tarafından ileri sürülen sorunun kamu politikası olarak formüle edilmesidir. Kamu politikası formülasyonu, kamuoyunun gündemine oturan sosyal, iktisadi, siyasal bir sorun veya ihtiyacın giderilmesi ya da çözülmesi politika programının çizildiği ve belirlendiği bir dönemdir. Bu aşamada başta TBMM olmak üzere hükümet, iktidar ve muhalefet partileri, baskı ve çıkar grupları, medya ve kamuoyu, kamu bürokratları önemli rol oynamaktadır (Çevik, Demirci, 2012: 59). Kamu politikasının oluşmasında rol oynayan aktörlerin hepsi politikaların gündemine ve formülasyonuna etki edebilmektedir. Bazen STK'lar bazen seçmenler, kamuoyu, uluslararası kuruluşlar toplumun talepleri doğrultusunda gündem oluşturabilmektedir. Aktörlerin gücü, medya gücünü arkasına alması, doğal bir afetın olması, vb. birçok neden ile politika gündemi ve politika formülasyonu oluşmaktadır.



Şekil 1: Toplumsal Taleplerin Politika Belgelerine ve Gündemine Girmesi

(Kaynak: Biçer, Yılmaz, 2009).

Kamu politikaları döngüsel olarak sürekliliği olan bir süreçtir. Kamu politikası için gündem oluşturma ve politika formülasyonu için Downs bu aşamayı konu/ sorun ilgi döngüsü olarak 5 basamakta ele almıştır (Parsons, 1995). Bunlardan birincisi sorun öncesi basamak, ikincisi dehşetle keşif veya neşeli heves basamağı, üçüncüsü ciddi ilerlemenin fayda ve maliyetini anlama basamağı, dördüncü ise kamuoyunun ilgisinin giderek düşmesi basamağıdır. Sonuncu basamakta da sorun sonrası olan konunun kamu gündeminden düşmesidir. Gelişen yeni olaylar ve konular kamuoyunda ve politika gündeminde yerini alarak, eskileri geride bırakır. Downs'un döngüsüne göre kamu politikası sürecinde sorunların gündemde çok yahut az yer işgal ettiği zamanlar olabilmekte ve bu durum döngüsel bir süreç şeklinde işlemektedir (Yıldız, 2011:5).

1.3. Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Kamuda Taşeronlaşma

Taşeronlaşma küreselleşme süreci ile yaygınlık kazanan özellikle işverenlerin birtakım yasal yükümlülüklerden kurtulmak için özel sektörde ve kamuda kullandıkları, işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, ucuz işgücü çalıştırmanın hileli bir aracı olarak görülen 2000 sonrası yaygınlaşan bir istihdam biçimidir

(Şafak, 2004, İslamoğlu, Yıldırım, 2016). Taşeronlaşma kavramı 1980 sonrası ortaya çıkan bir uygulama olarak görülse de geçmişi 1936 yılında 3008 Sayılı İş Kanununa kadar gider. Ama uygulama Türkiye’de 1980 sonrası yaygınlaşsa da tam olarak 2003 tarih ve 4857 sayılı yasa ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası gibi yasalar ile alt-işveren kavramıyla düzenlenmiştir. Taşeron ayrıca tali işveren, alt ismarlanan, alt işletici, yüklenici ve müteahhit kavramlarıyla da tanımlanmıştır (Çolak, 2017:1006).

Özel sektörün yanında kamudaki taşeron konusunun yeni bir sorun olmadığı aşikârdır. Devlet yeni kamu işletmeciliği paradigmasının etkisiyle son yıllarda kamuya etkinlik ve verimlilik nedeniyle çok fazla taşeron işçi alımı yapmıştır. Özellikle son yıllarda taşerona yönelik kadro çalışmaları fazlaca gündeme geldiği için bu problem kamuoyunda oldukça dikkate alınmıştır. Bu çalışma ile incelenen kamuda taşeronlaşma kavramı; kamu kurum ve kuruluşlarında idari sözleşmeler ile gördürülen kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya sunulması sırasında özeline/müteşebbisin başka bir alt işveren üzerinden adam çalıştırmasıdır. Taşeronlaşma mevzuat bakımından farklı, kamuoyunca farklı algılanan bir kavramdır. Taşeronlaşma kamuoyunca daha üst bir kavram olarak algılanmakta ve kamu hizmetlerini sunmakla yükümlü idare asıl işveren gibi kabul edilerek idari sözleşmeler ile hizmetin gördürüldüğü müteşebbis ve/veya müteahhitler taşeron kabul edilmektedir (Aydın vd., 2013:846). Özet olarak yüklenicilerin (müteahhitlerin), aldıkları işi bizzat kendileri yapabilecekleri gibi kontrolleri altında başkasına da yaptırabilirler. Asıl işveren işin tümünü bir başkasına yaptırıyorsa müteahhitlik, işin bir kısmını kendisi yapıyor ve bir kısmını başkasına yaptırıyorsa alt işverenlik söz konusudur (Şen, 2002:29, Gerek, 2007:83). İş Kanunu açısından bakıldığında (madde.2/6-7) göre; *“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren (taşeron) ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o*



işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görür. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverene verilemez” ifadeleriyle taşeron konusu ana hatlarıyla açıklanmıştır. Konunun kamuoyunda önemli bir sorun olarak görülmesiyle birlikte; sorunun çözümüne yönelik devlet daha öncesinde bazı adımlar atmıştır. Örneğin kamuda çalışan taşeron işçilerce açılan birçok dava nedeniyle 4857 sayılı İş Kanunu’na 2006 yılında 5538 sayılı kanunla md.2/8 ve 2/a-b hükümler eklenmiş; fakat taşeronlaşma konusuna belirgin bir çözüm olmamıştır.

Taşeronlaşma kavramı sadece kamu için geçerli bir durum değildir. Bugün özel sektör de birçok alanda taşeron çalışan yer almaktadır. Örneğin bankacılık sektörü temizlik ve güvenlik görevlisi kadrolarını taşerona devretmiştir. Aynı uygulama bankaların diğer departmanları içinde gündeme gelmiştir. Bu çalışanlar düşük ücretlerle, hedef baskısı, kadroya geçirilme vaatleriyle çalıştırılmaktadır (Web,1). Kamu açısından bakıldığında bugün için kamuda taşeronlaşma kaldırılrsa bile 2000 yıllarda kamu da yeni kamu işletmeciliği, yeni sağ, neo liberal anlayışın etkisiyle kamuda taşeronlaşmaya gidilmesinin birçok nedeni vardır. Bunlardan birisi çalışanların verimsizlikleridir ve verimsizlik konusunun birçok nedeni vardır. Başta kamu yöneticilerin kamu hukukundan (özelde idare hukukundan) kaynaklanan yetkilerini bilmemeleri, bilseler bile uygulamakta ace düşmüş olmalarıdır. Bir başkası yargının ideolojik bakış yanlılığı da dahil farklı etkenler yüzünden idarenin personelle ilgili işlemlerini idare aleyhine hukuka uygunluğu tartışmalı iptal kararları vermeleri ve personeli çalışmama (verimsizliğe devam) hususunda yüreklendirmeleridir. Ayrıca performans denetiminin kamuda en üst yöneticiden en altta yer alan personele kadar doğru ve adil bir şekilde yerleştirilememesidir. Bu sebepleri doğuran yapısal ve mevzuattan kaynaklanan eksiklikler sebebiyle taşeronlaşma sorunu, kamuda taşeronlar kadrolu olsalar bu sefer paradoks şekilde yukarıda sayılan verimsizlik konusu tekrar gündeme gelebilecektir (Aydın, vd., 2013;851).

1.4. Türk Kamu Personel Politikalarında Yeniden Yapılandırma

Kamu yönetimleri için iktisadi-politik amaçlar doğrultusunda yeniden düzenlenme ve yapılandırma çalışmaları hep var olagelmıştır. Türkiye’deki

uygulaması “*bitmeyen senfoniye*” dönüşen devleti yeniden yapılandırma çalışmaları, kamu yönetim disiplininin zengin konu başlıklarındandır. “İdari islahat”, “idari reform”, “devlet reformu” şeklinde evrim geçiren devleti yeniden yapılandırma çalışmaları farklı dünya görüşleri ve bakış açılarına göre isimlendirilmişlerdir (Yayman, 2005:357). Bu çalışmalar ülkenin kendi iç dinamiklerinden çok uluslararası aktörlerin ve konjonktürün etkisiyle ilerleyen bir süreç olmuştur. Türk reform tarihinde 1980 öncesi dönemi “idari reform” süreci, 1980 sonrası dönemde neo-liberal ekonomi politikalarının ve küreselleşme sürecinin etkisiyle devleti dönüştürmeyi amaçlayan “devlet reformu” dönemi olarak ayırabilmektedir (Güler, 1996, Güler, 2003).

Kamunun reform olarak dönüştürülmeye çalışıldığı bu süreçlerde kamu personel sisteminin de yeniden yapılandırılması hep ön planda olmuştur. Kamu personel politikaları toplumsal güçlerin yapısına ve toplumsal sistemlerin kurulduğu ölçüğe göre değişmektedir. 1945’li yıllar ile birlikte Amerika Birleşik Devletler eksenli reçetelerin etkisi altına mevcut yönetim pratiğinin personel sistemi başta olmak üzere 1950 sonrası yabancı uzmanların projeleri ile oluşturulduğu ve temellerinin atıldığı görülmüştür. 1980’li yıllarla birlikte devlet piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması hedefiyle kamu personel sisteminde özellikle sözleşmelilik ve taşeronlaşma artmıştır (Sayan, Küçük, 2012:199, Yayman, 2005: 350-352). Bahse konu olan bu dönemlerde kamu personel yönetiminde reformun adı “kamu personel yönetim anlayışından, insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilme çabası” olarak isimlendirilebilir. Bu dönemde kamudaki, yeni kamu işletmeciliği anlayışı² ve yani sağ, neo liberal olarak adlandırılacak söylemler de kamu personel sistemini değişim ve dönüşümünde etkili olmuştur. Ama kamu personel sistemindeki yeniden yapılanma çalışmaları tam olarak başarılı olduğunu söylemek çok zordur. Çünkü bu süreçte, birbirinden kopuk gündelik müdahalelerle kamu personel sistemi karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hale gelmiştir. (Aykaç ve Yayman, 2003: 298). Küreselleşen dünyada ülkemizin ihtiyaçlarına cevap vermeyen kamu personel sistemimiz; küresel örneklerle

² Başta yeni kamu işletmeciliği olmak üzere kamu yönetiminin gelenekselliği ve yeniliği konusu hep tartışılmalıdır. Yeni olan “eski şişede yeni şarap” olarak görülmüş, geleneksel kamu yönetimine karşı öne sürülen yeninin benzeşim yolu ile indirgemeci, dar kapsamlı bir bakış açısıyla eskinin “yeniden üretilmesi” çabasından başka bir şey olmadığı öne sürülmüştür. (Üstüner, 2000; 29) Konumuz olan taşeronlaşma ve kamu yönetimindeki birçok gelişmenin kamu yönetimi alanındaki bu “yeni” anlayışının sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir.



uyumlu olarak yenilenmesi, bu yeni anlayış ve felsefesinin getirdiği ilkeler ve hedefler doğrultusunda da çağdaş uygulamalar göz önüne alınarak yeni bir kamu personel rejiminin kurulması gerekliliği 1990'larda olduğu gibi bugün içinde sürekli vurgulanmaktadır (Yılmazöz, 2009; 300-301, Eroğlu, 2010).

Evrensel bir sorun olan kamu personel politikalarında uygulama sorunu Türkiye'de olduğu kadar tüm ülkelerin gündeminde hep olagelmıştır (Tutum, 1990: 31). Dünyada üç başlık altında siyasal (ganimet), yasal-ussal (liyakat) ve işletmecilik eksensiz tanımlanabilecek kamu politikaları, tek bir eksensiz uygulanmamaktadır. Ülkemizde liyakate dayalı sistem mevzuatımızda yer alsa da ganimet sistemi de dışlanmamıştır. Ayrıca son dönemde işletmecilik eksensiz politikalarda uygulanmaktadır. Ayrıca Türkiye'de izlenen kamu politikaları krizlere ve geçmiş politikalara/hükümetlere tepki niteliği taşıdığından bütünlükten uzak ve parçalı bir yapı arz etmektedir. Bu bağlamda yol bağımlı olan (Şener, 2013: 567) kamu personel politikalarının parçalı yapısına bir müdahale yapılarak "taşeron çalışanlara verilen kadro" ile kamu personel sistemi yeni bir yama ile daha da parçalı bir hale gelmiştir.

2. TAŞERONLARA YÖNELİK POLİTİKANIN GÜNDEME GELMESİ VE FORMÜLASYON ÇALIŞMALARI

2.1. Araştırmanın Yöntemi, Evreni, Örneklemi ve Önemi

Araştırma kapsamında işçi, işveren (devlet), işçi sendikaları ve diğer (kamuoyu, baskı grupları siyasi partiler, vb.) paydaşların kamudaki taşeron çalışanlara kadro verilmesine yönelik temel bakış açıları, taşeronlaşmaya karşı çıkmaları/destekleme gerekçeleri, taşeronlara kadro verilmesinin muhtemel sonuçları değerlendirilmiştir. İçerik analizi yöntemiyle (Bilgin, 2016) yapılan bu çalışmada devletin, sendikaların, kamuoyunun, tüm paydaşların 01 Nisan 2016-31 Mayıs 2016 tarihleri arasında 2 aylık sürede bu politikayı nasıl tartıştığı, politika talebinin nasıl gündeme geldiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca yoğun bir biçimde gündeme geldiği dönem olan 2 aylık süre dışında politika talebinin nasıl yasalastığı Nisan 2016 ile Nisan 2018 arasındaki 2 yıllık dönem ile birlikte değerlendirilmiştir. Konuyu bir bütün olarak değerlendirmek, sistematik olarak ortaya koyabilmek adını kamu politikası analizi perspektifi ile bakılmıştır.

Çalışmanın evreni 696 sayılı KHK çıkarılana kadar olan sürede politikanın ilgili paydaşlarının görüşleri ve bu görüşler sonucunda oluşan kamu politikasını gündeme gelmesi ve formülasyon çalışmalarının sürdüğü 2 aylık (01 Nisan 2016-31 Mayıs 2016) süre ve yasalasma ile son bulan 2 yıllık (Nisan 2016 ile Nisan 2018) süredir. Tabi bu süre aslında kamuda taşeronlaşmanın yoğunlaştığı 2000 sonrası olarak ele alındığında daha uzun bir süreyi kapsamaktadır. Bu nedenle bu sürecin uzun ve karmaşık olması nedeniyle çalışmada örneklem olarak iki aylık süredeki internet ve sosyal medyada kamuda taşeron şirket (alt işveren) çalışanlarına kadro verilmesine yönelik olarak uzun süredir dile getirilen taleplere yönelik tüm tarafların bakış açısı kamu politikalarının gündeme gelme, formülasyon ve yasalasma çalışmaları açısından ele alınmıştır. Bu çalışmanın en önemli kısıtı, bu uzun süreci 2 aylık dönem olarak ve gazete ve sosyal medya aracılığı ile ele alınmasıdır.

2.2. Taşeronlara Yönelik Politikanın Devlet (Asıl İşveren) Açısından Gündeme Gelme ve Formülasyon Çalışmaları

Kamuda taşeron çalışanlara yönelik, onları kamu personel sisteminde kadrolu yapma talepli politikanın gündeme gelmesine, devlet açısında bakıldığında, konuyu bizzat, resmi olarak gündeme getiren dönemin başbakanı Ahmet Davutoğlu'dur. O dönemin Başbakanı olan Ahmet Davutoğlu'nun 27.04.2016 tarihinde sendika temsilcileriyle yemekte yaptığı konuşmasında, *"taşeronların kamuya alımlarıyla ilgili yasa tasarısının son düzenlemelerini gözden geçirerek, 720 bin çalışanın kamuya geçişlerine ilişkin esasları belirlediklerini; bu esaslar çerçevesinde de bu 720 bin kişinin 1 Kasım 2015 tarihinden önce kamuda çalışan taşeronlardan oluşacağını"* belirtmiştir (Web,2). Bu dönemde politikanın teklif sahibi olarak Ak Parti ve o dönem için başbakan olan Ahmet Davutoğlu'nun ortaya koyduğu teklife göre ilgili politika ilk etapta sadece kamu işyerlerindeki alt işveren (taşeron) işçilerini ilgilendirmektedir. Başbakan Davutoğlu, *"kamuda alt işveren yanında -gerek asıl gerek yardımcı işlerde- çalışanların kamuya alınacağına ve alt işverenin yanında çalışanlardan gerekli şartları taşıyanların, yeni oluşturulacak olan kamu personel modeline geçeceğine ve ayrıca bu çalışanların birçok sosyal yardımdan faydalanacağına"* ilişkin açıklamalar yaparak konuyu resmi olarak gündeme taşımıştır (Web,3). Hükümet adına yine dönemin Başbakan Yardımcısı Numan Kurtulmuş, *"taşeron meselesinin çözülmesi yolunda*

ciddi adımlar attıklarını, bu yönde birçok çalışmanın söz konusu olduğunu” ifade ederek konunun gündemde olduğunu belirtmiştir (Web,4).

Konu ile alakalı olarak en önemli muhatap olan Maliye Bakanı Naci Ağbal ise, kamu maliyesi bakış açısını yansıtacak bir şekilde daha resmi ifadeler ile açıklamalar yapmıştır: *“Kamu kurumlarının müracaatlarının hem yasaya hem de Bakanlar Kurulu kararına göre 3 aylık bir süreç içerisinde incelemesi gerektiğini belirtmiştir. Konunun gündemlerinde olduğunu resmi olarak belirtmiştir.”* (Web,5). Bir başka açıklamasında Maliye Bakanı Naci Ağbal’ın taşeron kadrolarına alınacaklar için verdiği demeç şu şekilde yorumlanmıştır: *“Sınav şartının olduğunu taşeron sayısını 720 bin olsa da kurumların ihtiyaçlarına göre yapılacak sınavlarla eleman alınacağını belirtmiştir. Sınavların ÖSYM’ye, Millî Eğitim Bakanlığı’na yaptırılabilceğini belirtmiştir.”* Bu noktada ilk tekliflerden biri tüm çalışanları değil çalışanların bir kısmını sınav ile kadroya alma yönünde olmuştur. Burada teklifin ilk öne sürüldüğünde dönemde teknokrat bakan olan Naci Ağbal ve siyasi tarafı ağır basan Ahmet Davutoğlu’nun söylemlerinin farklı olduğu görülecektir.

Bu konuda yine hükümet adına Ulaştırma Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü işçilerinin kadroya alma töreninde konuşan dönemin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım: *“ülkenin geleceği için emek veren; alın teri döken insanların farklı bir sınıflandırmaya tabi tutulamayacağını ifade etmiş; bu yanlışı ortadan kaldıracıklarını vurgulayarak, bunun Ak Parti’nin yeni dönemdeki taahhüdü olduğunu”* belirtip politika talebini gündemlerine aldıklarını kaydetmiştir (Web,6). Kamu da taşeron çalışanlara kadro verilmesi konusunda; devlet, Ak Parti ve kamu işvereni adına en yetkili kişisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu, konu ile alakalı olarak; *“bütün düzenlemelerin işçi lehine gerçekleştirildiğini, kısıtlamaların ise istisnaları engellemeye yönelik olduğunu ve bütün bunların sendikaların talepleri ekseninde belirlendiğini belirtmiş; çalışmalarını tamamladıklarını ve yakın zamanda kamudaki istihdamın gerçekleşeceğini”* ifade ederek konunun en resmi ağız olarak politika gündemi adına açıklamasını yapmıştır (Web,7). Bu dönemde konunun tüm yönleri ile ilgili birçok açıklama yapılmıştır. Fakat öz itibarıyla devletin, (asıl işveren) doğal olarak iktidar partisinin durduğu nokta, tüm işçileri kadroya alıp siyasi açıdan geri dönüş elde ederek konunun çözümünü sağlama yönünde olmuştur. Konunun bir başka tarafı ise kamuda alt işveren olarak kamu ile sözleşme imzalayan işverenlerdir. Bu

alt işverenlere taşeronların kadroya geçiş süreci sonunda ihaleleri feshedileceği ve belli şartlar dâhilinde alt işverenleri zararlarının tanzim edileceği yönünde birçok açıklama yapılmıştır (Web,8).

2.3. Kamuda Taşeronlaşma Sorununa Yönelik Çözüm Talepleri Karşısında İşçi Sendikalarının Tutumu

İşçi sınıfının temsilcileri olarak, pek tabii işçi sendikaların tutumları, kamudaki taşeron işçilerin en iyi kazanımı elde etmesi yönünde olmuştur. Hak-İş Genel Başkanı Mahmut Arslan, taşeron işçilerin, “*özel statülü sözleşmeli personel*” yerine kamuda kadrolu işçi (4/D) olarak ya da kamunun kuracağı imtiyazlı şirketlerde istihdam edilmesini istediklerini belirtmiştir. Hükümetin açıkladığı yeni statünün sürpriz olduğunu belirten Arslan, açıklanan üç husustan ikisinin talep ettikleri konu olduğunu, ancak taşeron işçilerinin yeni bir statü ile istihdam edilmelerini istemediklerini, bu noktada hükümetle aralarında ciddi bir fark olduğunu” ifade etmiştir (Web,9). Bir başka sendika olan Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Konuk ise: “*AKP hükümeti iktidar olduğunda Türkiye’de sadece 20 bin taşeron varken şu anda kamuda 720 bin taşeron var. Belediyeleri dâhil ettiğinizde 1 milyon 100 bini buluyor*” ifadesiyle hükümet politikasını işaret ederek, bu sorunun yine mevcut iktidar tarafından oluşturulduğunu ve çözümün yine bu iktidar döneminde çözülmesi gerektiğine vurgu yapmıştır (Web,10).

Memur Sen Genel Başkanı Ali Yalçın ise, “*yerel yönetimlerdeki taşeron işçilerin 4/A ya da 4/D statüsünde kadroya alınması gerektiğini ve bu işçilerin imtiyazlı kamu şirketi çalışanı yapılması yönündeki yaklaşımdan vazgeçilmesi gerektiğine* dair düşüncelerini paylaşmıştır (Web,11). En önemli işçi sendikalarından TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulu’nun konuya yaklaşımı ise yapılan toplantı sonucunda belirlenmiştir. Diğer sendikalara göre daha makul kabul edilebilecek açıklamalar yaparak toplantıda taşeron sorunu ve gündemde olan düzenlemelerle ilgili kapsamlı değerlendirmeler yapılmıştır. Buna göre, taşeronlara ilişkin gerçekleştirilen düzenlemelerin şimdiye kadar elde edilen kazanımları ortadan kaldırdığı, bir anlamda taşeron işçisinin cezalandırıldığı ifade edilmiş; bu doğrultuda da makul görülen talepler dile getirilmiştir (Web,12).

DİSK Genel-İş sendikasıncı Mersin Mezitli Belediyesi’nin 1 Mayıs öncesinde düzenlediği işçi buluşmasına DİSK Genel Başkanı görüşlerini açıklamıştır. CHP



Genel Başkanı, ve Mezitli Belediye Başkanı'nın katıldığı programda Mezitli Belediyesi'nde çalışan taşeron işçilerin DİSK/Genel-İş üyesi olması ve maaşlarına yapılan zammı kutlamak için düzenlenen işçi buluşmasında DİSK Genel Başkanı, *"AKP hükümetinin kiralık işçilik, kıdem tazminatının gaspı ve esnek çalışma gibi saldırılarına ve taşerona kadro sözünü tutmamasına değinerek işçi sınıfının bu saldırılara karşı sonuna kadar direnmesi gerektiğini"* söyleyerek, tüm işçilerin 1 Mayıs günü alanlarda olması konusunda çağrıda bulunmuştur (Web,13). Bu konuda yine DİSK Genel-İş Sendikası 2 Numaralı Şube Başkanı, *"taşeronlara ilişkin düzenlemenin aşamaları üzerinden yaptığı değerlendirmelerde; taşerona müjde olarak sunulan düzenlemenin beklentilerini karşılamadığını; arzu ettiklerinin, sosyal hakları ve iş güvencesi olan bir kadro olduğunu"* belirtmiştir (Web,14).

Bir başka iktidar partisine muhalif olduğu söylenebilecek sendika olan KESK bu dönemde yaptığı açıklamada, *"taşeronlara yönelik düzenlemelerin ve belirlenen şartların adalet içerisinde olmadığını, haksızlıkları barındırdığını ve kamuda "harf karmaşasına son vereceğiz" diyen AKP iktidarının mevcut istihdam biçimlerine esnek güvenceli, düşük ücretli, "özel sözleşmeli personel" adlı altında melez yeni bir istihdam eklemeyi tercih etmiş olduğunu* belirtmiştir (Web,15). Yapılan açıklamalar değerlendirildiğinde hem işçi hem de memur sendikalarının konumlarının iktidara yakın olma, ideolojik görüş, vb. hususlar ile konumlandırılmasından dolayı, tam anlamıyla işçilerin haklarının objektif olarak savunulduğu söylemek zordur. Zira tüm sendikaların açıklamalarında, işçilerin hak ve menfaatlerini savunmanın yanında siyasi bir duruş ile ideolojik bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

2.4. Taşeronlara Yönelik Politikanın İşçiler Açısından Gündeme Gelme ve Formülasyon Çalışmaları

Kamuda taşeron olarak çalışan işçiler Kamu Şirket Çalışanları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (KAŞİÇ), Taşeron İşçileri Derneği (TAŞİŞDER) vb. dernekler adı altında dernekleşmiş ve hak elde etme mücadelesine başlamışlardır. Elbette tüm işçiler kamuda kadrolu olarak çalışmak için bu yasanın bir an önce çıkmasını talep etmekte ve başta mali ve sosyal haklar ile birlikte birçok farklı hakkı elde etmek istemektedir. Bu konuda işçiler ve onların sözcüsü olan sendika temsilcilerinin bakış açıları yine sendikaların buldukları pozisyonlara göre değişebilmektedir. Bu süreçte konunun muhatabı İstanbul Üniversitesi Çapa

Tıp Fakültesinde çalışan taşeron işçiler, Taşeron İşçileri Derneğinde (TAŞİŞDER) konu ile alakalı olarak “Yağmurdan kaçarken doluya tutulduk” şeklinde açıklama yapmış ve belirsizlik atmosferinde işçilerin genel tutumları/düşünceleri üzerinden değerlendirmelerde bulunmuştur (Web,16). DİSK/Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası (Dev Sağlık-İş) ve DİSK/Genel-İş üyesi işçiler “Yıllardır taşeronda çalışan işçiler, “hukuksuz çalışma sistemi” dedikleri taşeron sistemi, mücadelelerini, hükümetin ortaya koyduğu vaadin işçiler arasındaki karşılığı “Devlet sadece aradaki firmaları çıkarıyor, o zaman kendisi en büyük taşeron şirketi. Türkiye Cumhuriyeti taşeron devletidir” şeklinde açıklamalar da bulunmuşlardır (Web,17). Yine bu süreçte kadro yasasından yararlanamayan kamudaki 6 aylık geçici işçiler de konu hakkındaki görüşlerini sendikalar yolu ile dile getirmişlerdir. Bu konuda Şeker-İş Sendikası Şube Başkanı Karamoç, şeker işçileri olarak müjde beklediklerini ifade etmiştir (Web,18).

2.5. Taşerona Yönelik Politikanın Diğer Kesimler (Kamuoyu, Baskı Grupları, Siyasi Partiler vb.) Açısından Gündeme Gelme ve Formülasyon Çalışmaları

Kamuoyu açısından özellikle sosyal medyada sayfalarca yazılan yorumlardan yapılan çıkarımlar, bu konuda birtakım verileri ortaya koyabilmektedir. Sosyal medyada tartışmaların genel olarak taşerona kadro verilmesine yönelik olarak konunun sosyal medyada üç tarafının olduğu söylenebilir. Birincisi “taftahtarlar”, ikincisi özellikle KPSS’de atanamayan ve geç üniversite mezunu işsizlerin oluşturduğu “karşı çıkanlar” üçüncü olarak ve “artık bu kanun çıktı ve taşeron çalışanlar kadro aldı buna karşı değiliz ama bizde kadro istiyoruz, adalet istiyoruz” şeklinde bir tepki ortaya koyan “orta yolcular” şeklinde olduğu gözlemlenmiştir. Belirtilen tarihlerde 720 bin taşeron işçisinin kadroya alınacağı haberi üzerine, özellikle KPSS mağdurları ve devletten atama, kadro bekleyen milyonlarca işsiz kişi bu konuda rahatsızlığını da dile getirmiştir. Taşeron işçilere verilecek olan kadro imkânının, KPSS mağdurlarına ve nitelikli kişilere verilmesi gerektiğini savunan kesimler, taşerona verilecek olan ama atama bekleyen üniversite mezunları kadro hakkından rahatsızlıklarını özellikle sosyal medya aracılığı ile belirtmişlerdir (Web,19).

Bu çalışmanın bir kısıtı olarak tüm ülkede konuya yönelik kamuoyunun nabzını tutmak oldukça zordur. Bu noktada kamuoyunun nabzını tutmak adına

birçok sosyal medya sayfası incelenmiştir. Yorumlar incelendiğinde genellikle yukarıda değinildiği gibi 3 başlık altında yorumların kümelendiği görülebilir. Bunlardan ilki olan sosyal medyada konunun taraftarı olanlar genel olarak olumlu yorumlar yapmaktadır. Sosyal medyada konunun ekseriyetini temsil etmesi açısından birkaç yorum örnek verilebilir. Konuyla ilgili olarak örneğin bir yorumcu *“bir söz vermişlerdi onu da genişletip yerine getirdiler bundan kimse gocunmasın okuyan da kendi dalında muhakkak kadro alacak gidip de temizlik veya güvenlik veya aşçılık yapacak değil ALLAH cümlesinin de işini gücünü rast getirsin”* diyerek olayın kendileri açısından olumlu tarafının dile getirmiştir. Taşeronlara kadro verilmesine tepkili olan bir yorumcu *“gir KPSS’ye al kadronu... adalet budur ben üniversite okuduysam matematik ilmini yalayıp yuttuysam ve gençliğimi gurbette vatan hasretiyle çürüttüysem senin benden neyin fazla taşeron işçi kardeşim? O zaman fırıncıya da devlet kadro versin oldu mu?”* diyerek birçok kişinin sıra beklerken taşeronlara kadro verilmesin eleştirmiştir. Daha iyimser ve orta yolcu olan bir yorumcu *“Onlara kadro vermeyin diyen yok, Rabbim taşeron işçilere daha da versin, çok çalıştıklarını kendim gördüm ama biz okuyanlar da düşman değiliz ki yahu, bize bir damla verilmiyor akademisyenlik kadroları zaten kişiye özel. Özel sektör de ölü”* şeklinde konu ile alakalı yorumunu yaparak, bu konuda devletin daha adaletli/ liyakatli olması gerektiğini belirtmiştir (Web,20).

İlgili konu, kamuoyunda ise farklı şekillerde dile getirilmiştir. Bu konuda iktidarın kamunun istihdam politikasını, sözleşmeli personel uygulaması ile esnettiğini ve bu uygulamanın gittikçe genişletildiği belirtilmiştir. Ak Parti iktidarının getirilecek olan yeni kadro ile kamuda taşeron çalışanların 4B ve 4C’lilerden daha geri haklara sahip olacağını belirtmiştir, kamu istihdamının daha da esnetilerek sitemin daha da kötü olacağı vurgulanmıştır (Web,21). Önemli bir ekonomi yazarı olan Erdal Sağlam ise, yaptığı değerlendirmelerde hükümetin açıkladığı düzenlemenin iyi düşünülmemiş olduğunu ve ilerleyen dönemlerde mali disiplin dâhil çok daha büyük sorunlar doğuracağını ifade etmiştir (Web,22).

Konunun bir başka taraftarı kamudaki taşeronları çalıştıran şirketlerdir. Bu konuda Ankara Ticaret Odası (ATO) Yönetim Kurulu Başkanı, kamuda çalışan taşeron işçilerin kadroya alınması kararının ülke genelinde bu alanda hizmet veren 25 bin şirketin kapısına kilit vurma anlamına geleceğini belirterek, *“Taşeron işçilerin kadroya alınması uygulamasına pilot ile başlanmalı ve şirketlere başka*

alanlara geçerek faaliyet göstermeleri için süre tanınmalı” şeklinde açıklama yaparak olayın bir başka boyutu olan alt işverenlere dikkat çekmiştir (Web,23). Benzer bir tepki Temizlik ve Sosyal Hizmetler İşverenleri Derneği (TES-DER) Başkanı Mehmet Veysi Araç tarafından gelmiştir. Araç taşeron sektörüne son vermenin çare olmayacağını söyleyerek bu alanda kaybolacak işverenlere dikkat çekmiştir (Web,24).

Taşeronlara kadro konusunda iktidar partisi olan Ak Parti’den birçok milletvekili açıklamalarda bulunmuştur. Buna karşılık konunun siyasi partiler kısmında muhalefet partisi CHP İstanbul Milletvekili Yakup Akkaya, *“Hükümetin taşeron işçilere kadro yerine önerdiği “özel sözleşmeli personel” teklifine tepki göstermiştir. Akkaya, hükümetin geçici kadro karşılığı işçilerden kazanılmış haklarından vazgeçmesini istemesini “rüşvet talebi” olarak nitelemiştir. Akkaya, Taşeronlaşma, işçi sınıfını sendikasızlaştırmayla vuran hain bir pusudur”* şeklinde açıklamalar yapmıştır (Web,25).İlgili dönemin bir başka muhalefet partisi Milliyetçi Hareket Partisi Genel Sekreter Yardımcısı ve Konya Milletvekili Sayın Mustafa Kalaycı’nın, TBMM’nde *“İşsizlik, KPSS Mağdurları ve Taşeron İşçiler” üzerine yaptığı konuşmasında; taşeron işçiliğinin AKP döneminde yaygınlaştığını ve bu süreçte de çeşitli usulsüzlükleri barındırdığını belirtmiştir. Kalaycı, son gelişmelerin ise taşeron işçilere önce bayram sevinci yaşattığını, ancak ardından açıklanan ayrıntılar neticesinde işçilerin büyük bir hayal kırıklığına uğradığını”* ifade etmiştir (Web,26).

Bir başka muhalefet partisi olan Halkların Demokratik Partisi (HDP) Van Milletvekili Lezgin Botan 1 Mayıs işçi bayramında yaptığı konuşmada, hükümetin politikalarını eleştirmiş ve taşeron işçiler için verilen sözlerin boş olduğunu dile getirmiştir (Web,27). Yine siyasilerin konu ile alakalı bakış açısını vermesi açısından CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu, *“taşeron işçilerin AK Parti’ye oy verdikten sonra kendisine dert yandığını öne sürerek, dert yanacağını yer ayrı kardeşim. Bizim sorunlarımızı çözün diyorlar, bu ülkenin tüm sorunlarını biliyorum. Çözümünü de biliyorum. Bizim seçim bildirimizi örnek aldılar ama hiçbirini yapmadılar”* (Web,28) şeklindeki açıklaması, siyasi partilerin konu hakkındaki bakış noktalarını ortaya koyması noktasında önemli bir örnektir. Bekleneceği gibi bütün siyasi partiler ve temsilcileri konuya kendi pencerelerinden bakarak değerlendirmeler yapmışlardır.



3. TAŞERONLARA YÖNELİK POLİTİKANIN YASALAŞARAK UYGULANMASI

Kamuda taşeron olarak çalışanlara yönelik 696 sayılı KHK, 2935 sayılı mevzuat gereği Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca 20.11.2017 tarihinde yasalaşmıştır. 696 sayılı kanun hükmünde kararname 127 maddesi ile 5018 sayılı kanununda belirtilen kuruluşlar bu kanun hükmünde kararnameye ek listesinde yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar; 696 sayılı KHK'da belirtilen şartları taşımak kaydıyla kamuda 4/d sürekli işçi kadrosuna geçirilmişlerdir. Başvuru sahipleri için KHK'da belirtildiği gibi süreç sonucunda 90 gün içinde kadroya geçmeleri planlanmıştır. Süreçte Genel Bütçe ve Özel Bütçe kapsamındaki idareler, KHK ekinde listesi bulunan diğer özel bütçeli kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları yasada yararlanacak kurumlar olarak sayılmıştır. Taşeron kadrodan sürekli işçi kadrosuna geçeceklerde yaş ve eğitim şartı aranmamış ve bu işçileri yıllık 52 gün ilave tediye ödenmesi kararlaştırılmıştır (696. Sayılı KHK 127. Md).

696 Sayılı KHK ile kamuda çalışan taşeronlara yönelik çıkarılan yasa ile toplam 1 milyon 20 bin kamu çalışanı bu kapsama alınmıştır. Toplamda 850 bin kamu işçisi 4/d sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir. Kamuda taşeron çalışanlar çalıştıkları kurumca başvuruları sonucunda ilgili komisyonlarca sınava tabi tutulmuşlar, ardından güvenlik soruşturmasından geçirilerek çalıştıkları işyerlerinde kadrolu olarak çalışmaya başlamışlardır. Bu işçilerin tayin hakkı bulunmaz iken diğer işçilere göre daha düşük ücret aldıkları için 52 gün ilave tediye (ikramiye) hakkı da sağlanarak bu konuda aldıkları ücretlerin düzeltilmesi yoluna gidilmiştir. Bu süreçte bakanlık verilerine göre toplam 312 saatlik 69 toplantı yapılmış, toplam 15 bin 352 iş yerinde çalışmalar yürütülmüş, 11 bin 97 tespit ve sınav komisyonu, 4 bin 883 itiraz komisyonu (toplam 27 bin 77 komisyon), 145 bin 151 kamu görevlisi bu iş için çalışmış, Alo 170'e 90 gün içerisinde 745 bin çağrı gelmiş, BİMER ve CİMER vasıtasıyla 61 bin 392 başvuru yapılarak bu taşeronların kadroya geçme işlemleri tamamlanmıştır. Aslında oldukça karmaşık olan süreç 90 gün içinde bitirilmiştir. Karmaşıklığı örnek olması açısından sadece 148 bin 489 kişi Sağlık Bakanlığında Kadroya Geçmiştir (Web,29).

Tablo 1. Taşeronlara Kadro Süreci

Gündeme Gelme Aşaması	Formülasyon Çalışmaları (Taraflarca Önerilen Teklifler)	Kanunlaşma Aşaması
Çalışanlar Nasıl Kadroya Alınacak		
657 için (4/c 4/d veya memur olabilirler) Sınav yapılacak SGK için 4/a olmaları öngörüldü 01.11.2015 öncesi çalışanlar kadroya geçebilirler denildi Mevsimlik İşçilerin 5 Ay 29 Yerine 9 Ay 29 gün çalışmaları önerildi	657 için (4c 4d veya memur olabilmeleri tartışıldı) Sınavsız alım konuşuldu SGK için 4/a ve 4/c tartışıldı Süreçte Tarih Değişti Mevsimliklerin 4/b için kadroya alımı tartışıldı	696 sayılı KHK çıkarıldı 657 için 4/d'li oldular Komisyonlarca sınav(göstermelik) yapıldı SGK için 4/a 'lı oldular 04.12.2017 tarihide çalıştırılmakta olanlar kadroya geçti Mevsimlik İşçilerin 5 Ay 29 Yerine 9 Ay 29 Gün çalışmaları kararlaştırıldı
Kimler Kadro Alacak		
Mart 2016 belirtilen ilgili kurumlar ve Mart 2016'da belirtilen şartlar İki teklif öne çıktı 1.-Tüm çalışan 720 bin kişi kadroya geçebilir 2.-Asıl işleri yapan 150 kişi için kadro olabilir	(Belediyeler İli İlgili Çalışmalar Olmuştur.) Tüm çalışanlar fikri daha ağır bastı. Süreçte 120 bin yeni kişi eklendi	Mart 2016'da belirtilen kurumların hepsi ve Mart 2016'da belirtilen şartlarda pek değişiklik yapılmamıştır. Tüm taşeron çalışanlar (850 Bin civarında kişi) 4d'li yapıldı
Sendikaların Talebi		
İşçilerin mümkün olan en önemli kazanımlar ile kadroya geçirilmeleri	İktidara yakın (Memur-Sen, Hak-İş) sendikalar daha yumuşak bir açıklama ile işçi haklarını savunmuşlar, Muhafif sendikalar (Kesk, Disk, Kamu-Sen) daha keskin bir çizgi ile işçi haklarını savunmuşlar Türk-İş gibi sendikalar daha orta bir yol izlemişlerdir	Sendikalar KİT Çalışanlarını da gündeme getirmiştir.
Devletin (Asıl İşveren) Talebi		
Tüm işçileri kadroya alınarak sorunun çözümü	Süreç içinde 720 bin olan işçi sayısına 120 bin kişi daha eklenmiş, Belediye çalışanları için ek çalışmalar yapılmıştır.	696 sayılı KHK ile sorunu çözdüğünü belirtmiştir.
Diğer Paydaşların Talebi		
İktidar Partisi seçimlere yönelik pozisyon belirlemiş, Muhalefet partileri işçilerin kazanımları üzerinden iktidar partisini eleştirmiş,Kamudaki taşeronları çalıştıran alt işverenler, 25 bin şirketin mağduriyetini gündeme getirmiştir.	Kamuoyu açısından Sosyal medyada bu konunun "tarafhtarları", "karşı çıkanlar" ve "orta yolcular" şeklinde 3 grup kendileri açısından kamuoyu oluşturmuşlardır. Bu konuda kamu mali disiplini bozulacağı gündeme gelmiştir.	
İşçilerin Talebi		
İşçiler bir an önce kadroya geçmek istemektedirler.	İşçiler ve işçi dernekleri de aynı sendikalarda olduğu gibi buldukları siyasi pozisyonlara göre hareket etmişler ve açıklamaları talepleri bu yönde olmuştur.	KİT'lerde taşeron çalışanlar yeni gündem oluşturmuştur.



Kamuda taşeron çalışanlara yönelik olarak çıkarılan 696 sayılı KHK'nın yasalaşma süreci yaklaşık olarak 2 yıllık (Mayıs 2016-Mayıs 2018) süreçte tamamlanmıştır. Politika talebinin öncesi dahil edildiğinde aslında bu süreç çok daha uzundur. Bu süreçte Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere 2 yıllık dönemde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Mesela 720 bin kişi için planlanan politika talebi uygulamaya geçtiğinde 850 kişiye hitap etmiştir. Bugün için KİT (Kamu İktisadi Teşebbüslerinde) çalışan işçiler de dahil edildiğinde bu sayı çok yükselere çıkacaktır. Tarafların özellikle sendikalar, dernekler ve diğer paydaşların makul taleplerinin yanında rasyonel olmayan talepleri de süreçte tartışılmıştır. Bu nedenle sürecin çok iyi bir şekilde yönetilmesi zorunluluğu ortaya çıkmasına rağmen başta siyasi saikler olmak üzere birçok nedenden dolayı iyi yönetilebildiğini söylemek oldukça zordur. Sürecin siyasi erk tarafından doğru bir politika önerisi ve gündeme gelme, nihayetinde yasalaşma aşamasında Devlet Memurlar Kanunu, İş Kanununun, KHK ve yönetmelikler noktasında sonrasına problem bırakacak bir şekilde yönetildiği söylenebilir.

SONUÇ

03 Nisan 2007 tarihinde Başbakanlık tarafından yayınlanan genelgede, kamu politikası oluşum süreci için "Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları"na yönelik bir rehber yayınlanmıştır. AB'ye uyum sürecinde, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, 24'üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17/2/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlık tarafından uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için, Düzenleyici Etki Analiz Çalışması (DEAÇ) yapılması öngörülmüştür (Web 30). Ancak tüm kamu politika çalışmalarında olduğu gibi taşeron çalışanlara yönelik çıkarılan kamu politikasında da Düzenleyici Etki Analizi noktasında istenilen çalışmanın ortaya konulduğunu söylemek zordur. Bu noktada yapılan çalışmada ulaşılan sonuçlardan birisi; artık Türkiye'de yürütülen kamu politika süreçlerinde, politika metninin daha iyi bir şekilde yasalaşması ve mevcut kamu yönetim sisteminin daha verimli işlemesi adına, Düzenleyici Etki Analizinin etkin bir biçimde kullanma zorunluluğunun, kamu yönetimleri için elzem olduğudur.

Tablo 2 incelendiğinde, taşeron olarak çalışanlara kadro verilmesine yönelik süreçte özellikle hükümetin siyasi tercihlerinin belirleyici olduğu söylenebilecektir. Benzer biçimde, ilgili süreçte sadece iktidar değil, aynı zamanda muhalefet partileri ve işçi sendikalarının da politika taleplerine yönelik açıklamalarında, siyasi eksenli bir duruşlarının olduğunu gözlemek mümkündür. Bu nedenle, söz konusu siyasi duruşlara sahip kesimlerden doğru bir politika talebi ve formülasyonu ile doğru bir yasalaşma süreci beklemek pek makul olmayacaktır. Mesela Tablo 1’de belirtildiği gibi kamuda taşeron olarak çalışan 720 bin kişi için planlanan politika talebi 2 yıl geciktiği ve süreçte birçok değişikliğe uğradığı için, yasa çıkarıldığında, 850 bin kişi bu kapsamda ilgili kanundan yararlanmıştır. Bugün için KİT’lerde (Kamu İktisadi Teşebbüslerinde) çalışan işçiler de dâhil edildiğinde bu sayı hayli artacaktır. Bir başka ifadeyle, artık kamuda toplam çalışan sayısının büyük bir kısmını teşkil eden kesim belki de dünün taşeronları, bugünün ise 4/d’li sürekli işçileri olabilecektir. Ve ilerleyen dönemde söz konusu kesimin işçiler olmaları hasebiyle hükümetler üzerinde gerek seçimlerde baskı kurarak gerekse daha fazla mali ve sosyal hak talep ederek siyasilerin normalde alacaklarından daha farklı olan kararlar almalarına neden olabilecektir.



Tablo 2. 696 Sayılı KHK Sürecinde Yaşanan Önemli Olaylar

Taşeron Yasasının Oluşum Süreci		
Tarih	Taşeron Hakkında Gelişme	İçeriği
11.09.2014	6552 Sayılı Kanun	Bu yasa, “taşeron işçinin ücreti, izin hakkı, kıdem tazminatı, ihalede belirtilen görevinin dışında çalıştırılmaması” gibi sorunlara yönelik olarak, ilgili konuda genel bir politika belirlemenin zorunluluğu gerçeğini doğurmuştur.
07.06.2015	Genel Seçimleri	Seçimlerden önce taşeron çalışanlara yönelik birtakım hususlar belirginleşmiştir.
01.11.2015	Genel Seçimleri	Seçimlerden önce taşeron çalışanlara yönelik olarak seçime katılan partiler tarafından çeşitli vaatler ortaya konmuştur.
22.03.2016	Başbakan Davutoğlu'nun sendika temsilcileriyle yemekte yaptığı konuşma	Başbakanın yaptığı konuşmayla, ilerleyen süreçte tartışılacak biçimde, bir anda ilgili politikayı gündeme getirmiştir.
22.05.2016	Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun, görevden ayrılma sürecinde kongre toplanması kararı	Kamuoyunda taşeron sorunu olarak addedilebilen problemin, çözümü noktasında vaatleri olan başbakan görevden ayrılmıştır.
15.07.2016	FETÖ / PDY Askeri Darbe Girişimi	Daha evvel yasallaşması beklenen, taşeron çalışanlara yönelik kadro politikası gündemden düşmüştür.
16.04.2017	Anayasa Referandumu	Referandum öncesinde, taşeron çalışanlara yönelik olarak, kendilerine kadro verilmesine yönelik vaat tekrardan gündeme gelmiştir.
05.12.2017	Cumhurbaşkanının Politika İlanı	Cumhurbaşkanı taşeron işçilere yönelik belirlenen politikayı ilan etmiştir.
24.12.2017	KHK'nın yayınlandığı tarih (politikanın yasallaşması)	696 sayılı KHK, bir Politika metni? Olarak yasallaşmıştır.
01.01.2018	Çalışma usul ve esasları yayınlandı	İlgili konuya yönelik çıkan yasaya ilişkin Tüm sürecin 90 gün içerisinde tamamlanması adına bir takvim yayınlanmıştır.
24.06.2018	Genel Seçimler	24 Haziran 2018'de erken seçim gerçekleşmiştir.

Öte yandan kamuda taşeron olarak çalışan kesimle ilgili anlaşmazlıklara dair meselelerin çıkış noktasına bakıldığında, kamuda asıl iş olmayan; güvenlik görevlisi ve hizmetli gibi kadroların, kamu işçileri tarafından verimsiz bir biçimde ifa edilmesi sebebiyle, söz konusu işlerin kamu yönetimi tarafından taşeronlara devredildiği bilinmektedir. 1980 sonrası kamu yönetimlerinde gerçekleşen söz konusu yeni kamu işletmeciliği eksenli etkinlik, verimlilik, hesap verilebilirlik vb. argümanlar ile çıkılan yolda taşeronlaşma sürecinde kayda değer bir yol kat edilemediği söylenebilir. Çünkü kamu sektöründe çalışan taşeronların kadroya alınması sürecinin uygulamasında, ortaya konan yeni sağ ve neo liberal anlayış eksenli öne sürülen tüm argümanların tersi bir politika çıktısının tezahür ettiği

söylenbilir. Güler'e (2003) göre, 1980 ve 2000 sonrası süreçte kamu personel sisteminde yapılan reformların amacına yönelik; ulusal ve sosyal devleti tasfiye ederek yerine küresel bir devlet yapılanmasının gerçekleşeceği, kamu hizmetlerinin özelleşeceği ve ticarileşeceği, kamu çalışanın özel sektör çalışanı ile aynı konuma geleceği, kamunun karar verme sürecinin dışına itileceği, iş güvencesinin kaldırılacağı, yeni (personel) sistemin Türkiye'nin bağımsızlık, kalkınma ve toplumsal eşitlik hedefine hizmet etmeyeceği gibi birçok eleştiri boşa çıkmıştır. İlgili süreçte benzer birçok eleştiri yapılmış ama gelinen noktada ve uygulanan politikanın çıktısına bakıldığında çok farklı sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir.

Türkiye gibi bir ülkede, mevcut konjonktüre bakıldığında, rasyonel bir politikanın izlenmesinin oldukça zor olduğunu söylemek mümkündür. Tablo 2'de görüleceği üzere politika önerisinin ortaya çıktığı ve yasanın çıkarıldığı 2 yıllık süreçte FETÖ/PYD askeri darbe girişimi gerçekleşmiştir. Kamu sektöründe taşeron olarak çalışanlara yönelik konunun muhatabı olan dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu, görevinden istifa etmiştir. Ve en önemlisi ise bu süreçte 2 yılda 4 seçim gerçekleşmiştir. Bu nedenle bürokratların, rasyonel olduğu söylenemeyecek olan bu süreçte normal şartlar altında kendilerinden beklenen makul ve mantıklı politikaların ortaya konmasında siyasi erke yardımcı olmalarını beklememek gerekir. Elbette kamuda taşeron olarak çalışanların politika taleplerinde oldukça haklı oldukları noktaların (kıdem tazminatı istekleri, yıllık izinlerini kullanamama yönelik sorunları, muvazaalı bir biçimde gerçekleşen her yıl işe giriş çıkış yapmaları gibi problemleri, mobbing vb.) olduğu hem kamuoyu tarafından hem de birtakım bilimsel çalışmalar ile de ortaya konulmuştur. Çalışma konusu olan son 2 yıllık zaman dilimi içerisinde Türkiye'de yaşanan tüm bu zorluklara rağmen ve kamu sektöründe taşeron çalışanların makul politika talepleri noktasında, özellikle bürokratların katkılarıyla şekillenecek düzenleyici etki analizi gibi teknik çalışmalarla birlikte makul ve geçerli politikalar ortaya koyma gerekliliği çok açıktır. Ancak 696 sayılı KHK ile yasalaşan politika çıktısına bakıldığında bu gerçekleşmemiş, parçalı olan kamu personel sistemi daha da parçalı hale gelmiştir. İlerleyen dönemlerde kamu personel sisteminde yapılacak reformlar konusunda 696 sayılı KHK'yla uygulamaya konulacak olan yeni politika çıktısı, mevcut sistemi daha da zorlayacaktır. Ayrıca kamuda taşeron olarak çalışanların 4/d'li olarak kamu sisteminde yerini almaları birtakım yeni problemleri beraberinde getirecektir.



KAYNAKÇA

ACAR, O., K., (2019) Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.24, S.1, ss.119-146.

AKDOĞAN, A., A., (2013) *Gündem Belirleme*, (Editörlü Kitap: Yıldız M., Sobacı M., Z., Kamu Politikası Kuram ve Uygulama), Adres Yayınları.

ANDERSON, J., E., (2015) *Public Policymaking*, Cengage Learning, Eight Edition, USA.

AYDIN, Vd., (2013) *Yerel Yönetimlerde Bir Personel Politikası Olarak Taşeronlaşma Sorununun Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, 8. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-8): Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar”, ss.845-861, Hatay.

BABAOĞLU, C., (2017) Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve, Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), ss, 511-532

BİÇER, M., YILMAZ, H., H., (2009), *Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konununun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, Yasama Dergisi, Sayı 13, ss. 45-84.

ÇEVİK, H., H., DEMİRCİ, S., (2012) *Kamu Politikası*, 2. Baskı Seçkin Yayınları, Ankara.

ÇOLAK, A., (2017) Türkiye’de kamu kesiminin taşeronlaşma eğilimi, International Journal of Social Sciences and Education Research, ss,1004-1017, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/312914>, erişim tarihi, 07.12.2019)

DYE, T., R., (2014) *Understanding Public Policy*, Pearson New International Edition, Fourteenth Edition, USA.

EROĞLU, T., (2010) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, ss. 225–233,

GEREK, N., (2007) *Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar*, Çalışma ve Toplum Dergisi, ss.81-90.

GÜL, H. (2015) “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri,” Yasama Dergisi, 29 (Ocak-Nisan), s. -1-31.

GÜLER, B., A., (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara.

GÜLER, B., A., (2003) *Devlette Reform*, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl 4, Sayı: 13.

GÜLER, B., A., (2003), Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf>, (erişim tarihi: 21.11.2018)

HENRY, N., *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River, USA.

İSLAMOĞLU, E., YILDIRIMALP, S.,(2016) Kamu Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçilerin Sorunları, Çanakkale Üniversitesi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, ss, 175-197, <http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/handle/COMU/1659>, erişim tarihi, 07.12.2019

KAPTI, A., (2011) *Kamu Politikası Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli*, (Kamu Politika Süreci Teori ve Perspektifler, İçinde Ed. Alican KAPTI) Seçkin Yayınları, Ankara.

KARA, B., (2006) *“Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”*, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 30 No:2 149-162 Aralık.

PARSONS, Wayne, (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cambridge, pp, 245-455.

SAYAN, İ., Ö., KÜÇÜK, A., (2012) *“Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”*, Ankara Üniversitesi Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No. 1, 2012, s. 171-203.

ŞAFAK, C. (2004), *“4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi*, TBB Dergisi, Sayı 51, ss:111-132

ŞEN, S., (2002) *“Taşeronluk (Alt İşverenlik) ve Endüstriyel İlişkilere Etkisi”*, Selülöz İş Sendikası Eğitim Yayınları, İstanbul.

ŞENER H., E., (2013) *“Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”*, Editörlü Kitap: Yıldız M., Sobacı M., Z., Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları.



TUTUM, C., (1990) “*Kamu Personeli Sorunu*”, Amme İdaresi Dergisi Sayı:23 / 3, ss. 31-45.

USTA, A., (2013) “*Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış*” Sayı 24, “*Parlamento Hukuku Özel Sayısı (I)*”, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2013/sayi24/78-102.pdf, erişim tarihi: 27.01.2016.

ÜSTÜNER, Y., (2000). *Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu*, Amme İdaresi Dergisi, 33(3)15-31

YAYMAN, H., (2005) *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.

YILDIZ, M., *Kamu Politikası*, Türkiye Bilimler Akademisi, Ulusal Açık Ders Malzemeleri, <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66>, erişim tarihi: 27.11.2016.

YILDIZ, M., SOBACI, M., Z., (2013) “*Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve*”, Editörlü Kitap: Yıldız M., Sobacı M., Z., *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları.

YILMAZÖZ, M., (2009) “*Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu*”, Maliye Dergisi, Sayı 157, ss, 293-302, Temmuz-Aralık.

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

WEB1, <https://www.birgun.net/haber-detay/bankalarda-bir-seyler-oluyor-109851.html>, erişim tarihi: 23.04.2016.

WEB2, <https://www.akparti.org.tr/site/haberler/basbakan-davutoglundun-sendika-temsilcileriyle-yemekte-yaptigi-konusmanin-ta/83769#1> erişim tarihi: 27.04.2016.

WEB3, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/04/26/taseron-iscilere-kadro-duzenlemesiyle-ilgili-tum-detaylar>, erişim tarihi: 26.04.2016.

WEB4, <http://www.internethaber.com/taseron-kadro-son-durum-kurtulmus-aciklama-yasa-cikmadan-1585898h.htm>, erişim tarihi: 19.04.2016.

WEB5, <http://www.milliyet.com.tr/taseron-iscikadroya-aliniyor-mu--gundem-2254633/>, erişim tarihi: 31.05.2016.

WEB6, <http://www.milliyet.com.tr/taseron-isciler-icin-kadro-ne-gundem-2227786/>, erişim tarihi: 15.04.2016.

WEB7, <http://www.haber7.com/guncel/haber/1933960-taseronlara-kadro-konusunda-yeni-gelisme>, erişim tarihi: 06.05.2016.

WEB8, <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/editorunsectikleri/363357.aspx>, erişim tarihi:20.04.2016.

WEB9, <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/04/26/taseron-iscilere-kadro-duzenlemesiyle-iligili-tum-detaylar>, erişim tarihi: 26.04.2016.

WEB10, <https://www.haberler.com/koncuk-ozel-sektoru-dahil-ettiginizde-2-5-milyona-8329026-haberi/>, erişim tarihi: 05.04.2016.

WEB11, <http://www.memurhaber.com/taseron-isciye-4a-statusu-1588665h.htm>, erişim tarihi: 28.04.2016.

WEB12, <http://www.turkis.org.tr/TURK-IS-BASKANLAR-KURULU-BILDIRISI-d1042,e.t> 08.04.2016.

WEB13, <https://disk.org.tr/2016/04/disk-genel-baskani-kani-beko-mezitlide-iscisolenine-katildi/>, erişim tarihi: 25.04.2016.

WEB14, <http://www.egepostasi.com/haber/disk-ten-taserona-kadro-yorumu-koca-bir-yalan-/129391>, erişim tarihi: 01.04.2016.

WEB15, <http://tumbelsen.org.tr/turkiyeyi-taseron-cumhuriyetine-cevirenler-bizi-yaniltmadi-taserona-kadro-mujdesi-fos-cikti/>, erişim tarihi: 26.03.2016.

WEB16, <https://www.evrensel.net/hab..er/277017/capa-tip-fakultesi-taseron-iscileri-yagmurdan-kacarken-doluya-tutulduk>, erişim tarihi: 08.04.2016.

WEB17, <http://sendika62.org/2016/04/soylesi-taseron-kalkmiyor-devlet-en-buyuk-taseron-sirket-oluyor-342285/>, erişim tarihi: 08.04.2016.

WEB18, <http://www.kurtulusgazetesi.com.tr/seker-fabrikasi-ndaki-taseron-iscilerine-de-kadro-verilsin/120980/>, erişim tarihi: 04.04.2016.



WEB19, <http://www.kpsscafe.com.tr/kamu-personeli/taseron-son-dakika-taserona-kadro-var-kpss-magdurlarina-yok-h58528.html>, erişim tarihi: 13.04.2016.

WEB20, <http://m.ensonhaber.com/yorum.php?id=406157>, erişim tarihi: 22.03.2016.

WEB21, <http://haber.sol.org.tr/toplum/akpnin-taserona-kadro-oyunu-151345>, erişim tarihi:03.04.2016.

WEB22, <http://ekonomi.haber7.com/yorum/oku/1877878>, erişim tarihi: 04.04.2016.

WEB23, <https://www.sozcu.com.tr/2016/ekonomi/ato-baskanindan-hukümetin-taseron-tasarısına-tepki-1167155/>, erişim tarihi: 04.04.2016.

WEB24, <https://www.haberler.com/tes-der-den-taseron-isci-aciklamasi-8337594-haberi/>, erişim tarihi: 08.04.2016.

WEB25, <https://www.evrensel.net/haber/278029/chpli-yakup-akkaya-hukümet-taseron-isciden-rusvet-istiyor,e,t>, 20.04.2016.

WEB26, [https://www.karamandauyanis.com/mhpden-taseron-isciler-aciklamasi/33592/\(e,t](https://www.karamandauyanis.com/mhpden-taseron-isciler-aciklamasi/33592/(e,t), 21.04.2016.

WEB27, <http://www.milliyet.com.tr/van-da-1-mayis-kutlamasi-van-yerelhaber-1347780/>, erişim tarihi: 01.05.2016.

WEB28, <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201609281025046984-kilicdaroglu-taseron-isci-ak-parti-oy/,e,t>, 29.09.2016.

WEB29, <https://www.csgb.gov.tr/home/news/?page=8> erişim tarihi: 04.11.2018.

WEB30, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm>, erişim tarihi: 29.10.2018.

