



Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme

İpek ÖZKAL SAYAN*

Öz

1980 sonrası tüm dünyada uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar kamuda istihdam biçimlerinde de değişiklik yaratmıştır. Kamu sektöründe devlet eliyle görülen işler ihaleler yoluyla özel firmalara devredilmiş ve kamuda çalışan taşeron işçilerin sayısı hızla artmıştır. Taşeron istihdamın temel nedeni, kadrolu ve örgütlü istihdam politikasını terk edip işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratmak ve kamuda çalışan kadrolu personel sayısını azaltmaktır. Ancak bu istihdam biçimi beraberinde bazı sorunları da getirmiştir. Taşeron işçilerin sık işveren değişikliği nedeniyle yıllık ücretli izne hak kazanamaması, ücretlerini tam ve düzenli olarak alamamaları, kendileriyle bir yıldan az süreli sözleşme yapılması, bu sebeple kıdem tazminatı alamamaları ve işçilere verilen işlerin belirsiz olması sorunlardan bazılarıdır. Farklı hükümetlerce taşeron işçilerin kadroya geçirilmesi çok defa vaat edilmiş, ilgili düzenleme ise 2017 yılı itibarıyla 696 sayılı KHK ile yapılmıştır. Ancak taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi yeni tanımlanan koşullar sebebiyle bu sefer farklı sorunlar doğurmuştur. Yaklaşık 900.000'i aşkın işçinin 2017'de kadroya geçirilme süreci, ilgili düzenleme öncesinde ve sonrasında çalışma şartlarının mevzuat ve uygulama bağlamında ele alınarak incelenmesi ve sorun alanlarının belirlenerek tartışmaya açılması bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: kamu istihdamı, kamu personeli, taşeron işçi, sürekli işçi, 696 sayılı KHK

The Employment of Subcontracted Labor in the Public Sector: An Assessment of the Decree Law No. 696

Abstract

The neoliberal policies that began to be implemented throughout the world after 1980 have also changed the forms of public employment. State-owned work in the public sector was transferred to private firms through tenders and the number of subcontracted workers working in the public sector increased rapidly. Subcontracting is to create a “cheap workforce” by abandoning its basic

Makale gönderim tarihi: 22.11.2018 Makale kabul tarihi: 15.12.2018

* Doç. Dr. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
ipek.ozkal@politics.ankara.edu.tr



pragmatic, permanent and organized employment policy and lowering its labour costs and reducing the number of permanent staff working in the public sector. However, this form of employment has also brought some problems. These are some of the problems that the labour can not qualify for annual paid leave due to frequent employer changes, not being able to receive their full and regular wages, contracting for a period of less than a year, not being able to receive severance pay, and unclear jobs. The appointment of subcontracted labour to different governments has been promised many times and the related regulation was made with the Decree Law No. 696 as of 2017. However, the permanent staffing of the relevant labour has caused different problems this time due to newly defined conditions. Approximately 900,000 of these labour are examined in the legislation and implementation in 2017, before and after the related regulation, and the problem areas are identified and discussed. This is the main point of this work.

Keywords: public employment, public personnel, subcontracted labour, continuous labour, decree law no. 696

Giriş

1980'lerden itibaren tüm dünyada yaşanan neoliberalizm ve sosyal refah devleti anlayışının dönüşümü devletlerin sosyal haklar üzerindeki korumasını azaltmıştır (Etcı ve Kağnıcıoğlu, 2016: 78). Yaşanan ekonomik krizler sonucu devletler kamuda küçülmeye gitmiş ve personel sayısını azaltma ve sınırlama politikası izlemeye başlamışlardır. Kamuda taşeron işçi çalıştırma da bu politikaların sonuçlarından biridir. "İstihdamda esneklik" olarak tanımlanan politikanın temelinde, işgücü maliyetini düşürerek ucuz işgücü yaratmak ve kadrolu olarak çalışan kamu personel sayısını azaltmak amacı yatmaktadır. Özdemir'e göre taşeronluğun bu şekilde bir istihdam biçimi olarak ele almak aslında taşeron işçi çalıştırmayı "şeyleştirmekte" ve kapitalizmin gereklerinden ötürü zorunlu olarak başvurulması gereken doğal bir personel çalıştırma yöntemi olarak kodlanmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte taşeron işçilik kesinlikle kapitalizme içkin olup, "ancak emek ve sermaye sınıflarının görece güçleri ve sermaye birikim rejimleri içinde anlaşılabilir." (Özdemir, 2010: 36).

Kapitalist sistemle birlikte taşeron işçi uygulaması sadece Türkiye'de değil tüm dünyada tercih edilen bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Almanya ve Hollanda'da işletmelerin yarısından fazlası, İsviçre, Fransa ve İrlanda'da ise yüzde 40'ı taşeron işçi çalıştırmayı seçmişlerdir. 1990'lı yıllarda İngiltere'de temizlik ve güvenlik gibi alanlarda görülecek hizmetlerde ihale yöntemiyle dışardan hizmet alımının zorunlu olmasıyla taşeronlaşma hızla yayılmış ve diğer sektörlerde de uygulanmaya başlanmıştır (Parlak ve Özdemir, 2011: 24).

Türkiye'de taşeron işçi çalıştırma amaçlı olarak yapılan ilk düzenleme 1936 tarihli olsa da kamuda bu şekilde işçi çalıştırmanın yolu 1988 ve 2003 yılında 657

sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'da yapılan iki önemli düzenlemeyle mümkün kılınmıştır. Uygulamanın kapsamı yıllar itibariyle artmış ve kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla çoğalmıştır.

Taşeron işçiyeye zaman zaman kadro sözü verilmekle birlikte Nisan 2018 tarihi itibariyle bu personel 696 sayılı KHK¹ gereğince kamuda “sürekli işçi” statüsüne geçirilmiştir. Kamuda çalışan taşeron işçinin sorunları sistemin kanayan yarısı iken, bu işçilerin sürekli statüye geçirilmesiyle görece güvenceli bir istihdam sağlanmış ancak sorunlar tam olarak bitmemiştir. Taşeronluk “iş hukuku” alanında farklı boyutlarıyla ve farklı sorunsallar etrafında değerlendirilmekle birlikte bu çalışmada konu özellikle “kamu personel yönetimi” açısından ele alınacaktır. Özetle bu çalışmanın amacı Türkiye’de taşeron işçi çalıştırma sürecini emekçi gözünden analiz edebilmek ve özellikle 696 sayılı KHK'ya ilişkin genel bir değerlendirme yaparak sorunlu alanları tartışmaya açmaktır.

Taşeron İşçi Kimdir?

“Taşeron” frankofon kökenli bir kavramdır. Kökü iş-görev anlamına gelmektedir. İlk olarak Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde tarım, inşaat ve taşımacılık sektörlerinde kullanım alanı bulmuş olup, bir “kişi” ya da “kurum” a karşılık gelmektedir. Taşeron da aslında işverendir ancak “alt işveren”dir. Bu alt işveren belli bir ücret karşılığında belli bir işi yerine getirmekle yükümlüdür. Taşeron yani alt işveren firmanın personeli, üst işverenin verdiği işi yerine getirmekle yükümlü alt işverenin personelidir. (Sönmez, 2011: 7, 8).

Taşeron işçi çalıştırma uygulaması her ne kadar 1980’ler sonrasında sıklıkla gündeme gelse de kamunun faaliyet gösterdiği alanların dışında zaten var olan bir uygulama olup, Türkiye’de yayımlanmış tüm İş Kanunlarında² yer almaktaydı. 1980’lerden sonra ise kamuda esnek istihdam modelinin temel alınmasıyla birlikte “ucuz işgücü çalıştırmaya dayalı bir istihdam modeli”ne (Salihoglu ve Kaya, 2019: 187) dönüşmüştür. 2003 yılında çıkarılan ve şu an yürürlükte bulunan 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinde taşeronluk “alt işveren” kavramıyla tanımlanarak asıl işveren-alt işveren arasındaki ilişki şu şekilde açıklanmıştır:

¹ “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname”, RG: 24/12/2017, 30280.

² 1936 tarihli ve 3008 sayılı ilk İş Kanununun 1. maddesinin 4. fıkrasına göre “işçiler doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahıs aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile mukavele akdetmiş olsalar bile mukavele şartlarından asıl işveren mesuldür”. 1967 tarihli ve 931 sayılı ikinci İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında ise “bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur” hükmü getirilerek alt işverenlik konusu ilk İş Kanununa kıyasla daha net bir hale getirilmiştir. 931 sayılı İş Kanunu 1970 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra kabul edilen 1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında yine bir önceki kanunda geçen aynı hükme yer verilmiştir. Bu kanunlarda yer verilen alt işverenlik konusu esas olarak, alt işverenlerin yanlarında çalıştırdıkları işçilerin ücret ve diğer haklarını ödemekte güçlük çekmeleri halinde, alt işveren ile işinde çalıştığı asıl işvereni “birlikte sorumlu” tutarak işçilerin haklarının korunmasını sağlamaktır.



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 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 görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.

Kanunda yer alan bu tanımda belirleyici olan nokta, işin niteliğine bağlı olarak uzmanlık eksikliği ve teknolojik yetersizliktir. Böyle bir durumda yardımcı işlerde ya da asıl işin bir bölümünde ilgili iş alt işverene verilebilecektir. Ancak uygulamaya bakıldığında KİT'ler ve belediyeler başta olmak üzere kamuda taşeron işçi çalıştırma uygulaması en çok tercih edilen personel istihdam şekillerinden biri haline gelmiş (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 188) ve mevzuatın bu hükmü uygulamada esnetilmiştir.

Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı

Kamu sektöründe taşeron işçi çalıştırmanın ilk olarak belediyelerde temizlik hizmetleri alanında başladığı belirtilmektedir 1985 yılında Beyoğlu Belediyesi, 1987'de Afyon Belediyesi ve 1988 yılında da Adana Büyükşehir Belediyesi bu hizmetlerin bir bölümünü taşerona devretmiştir. Amaç temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmektir (Koç, 2001: 4). Belediyelerle birlikte KİT'lerde de "hizmet alımı" adı altında hem eleman temini sıkıntısını aşmak hem de maliyetleri azaltmak için kullanılan yöntemlerden biri olmuştur. (Koç, 2001: 2; Kaya, 2015: 261). Zamanla karayolu, köy hizmetleri ve devlet su işleri alanlarında da taşeron işçi çalıştırılmaya başlanmıştır (Tiyek, 2014: 24).



Türkiye'de kamu hizmetleri 657 sayılı DMK'ya göre memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından görülmekteyken 1988 ve 2003 yılında DMK'da yapılan değişiklikle kamu örgütlerinde de taşeron işçi çalıştırmanın önü açılmıştır. DMK'nın "tesis edilen sınıflar" başlıklı 36. maddesinin yardımcı hizmetler sınıfı³ ve sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri⁴ fıkrasına eklenen iki paragrafla memurların gördükleri kamu hizmetlerinin satın alma yoluyla gördürülmesi mümkün kılınmıştır. Böylece yıllar itibarıyla kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla artmıştır. Örneğin 2004 yılında kamuda istihdam edilen taşeron işçi sayısı 3 bin 183 iken, 2017 yılında 850 bine çıkmış, yani 13 yıl içinde 267 kat artmıştır.⁵

Tablo 1: Yerel Yönetimlerde İstihdam Edilen Taşeron İşçi Sayısı

Yerel Yönetim Türü	2016	2017
İl Özel İdaresi	4.624	5.526
Belediyeler	303.293	300.572
Belediye Bağlı İdareleri	38.527	35.685
Mahalli İdare Birlikleri	858	1.765
TOPLAM	347.302	343.548

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları (<http://webdosya.csb.gov.tr>)

³ Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.

(Ek: 28/3/1988 – KHK-318/1 md.) Bu sınıfa 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 gördürülmesi mümkündür.

⁴ Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (Hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim gören yetmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yükseköğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknolojü, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelini kapsar.

(Ek paragraf: 10/7/2003-4924/11 md.) 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 gördürülebilir.

⁵ <https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami>. Taşeron işçi rakamları Türkiye'de herhangi bir kamu kurumu tarafından düzenli olarak yayımlanmamaktadır.



Taşeronluk yerel yönetimler açısından da tercih edilen bir istihdam biçimi olmuştur. Yukardaki tablodan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerde çalıştırılan taşeron işçi sayısı oldukça fazladır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarında belirtildiği üzere tabloda sayılan birimlerde çalışan kadrolu personel sayısı azalma trendi gösterirken taşeron işçi sayısı kıyaslama yapıldığında genel olarak artma eğilimi göstermektedir.⁶

Belediyelerde taşeron istihdam özellikle tercih edilmektedir. Bunun en önemli nedeni ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin belediyelere personel giderleri yani istihdamı konusunda getirdiği kısıtlamadır. Buna göre;

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.”

Belediye başkanları kamu zararını karşılama konusunda sorumlu kılan bu hükümle birlikte belediyelerde hemen hemen her alanda taşeron işçi çalıştırma yöntemi benimsenmiştir. Bununla birlikte belediyeler için uygulanan ve çalışan sayılarının “norm kadro”⁷ esasına göre düzenlenerek sınırlanması da bu sistemin bir parçası olmuş, özellikle 2016 yılı itibarıyla taşeron işçi istihdamı belediyelerde temel istihdam biçimi haline gelmiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 198). Belediye şirketlerinde de taşeron işçi çalıştırma oldukça yaygındır. Salihoğlu ve Kaya’ya göre bunun nedeni 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun belediye şirketlerine “piyasa şirketi gibi” belediye ihalelerine girme mecburiyeti getirmesidir (2019: 198).

Genel olarak bakıldığında taşeronluğun kamuda tercih edilmesinin en önemli nedeni ise, Maliye Bakanlığının uyguladığı “sıkı kadro politikası”dır. Kadrolu personel ataması yapılmayan kurumlar bu gereksinmelerini taşeron işçi çalıştırarak telafi etmeye çalışmışlardır. Sayıca bu kadar artan personelin çalışma koşullarında, ücretlerinde ve sosyal haklarında ise istenilen düzeye bir türlü gilememiş, aksine hem bireysel hem de kolektif hakları sınırlandırılarak kullanılmaz bir hale getirilmiştir (Çolak, 2017: 1010).

⁶ <http://webdosya.csb.gov.tr>

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sayan, 2013; Salihoğlu ve Kaya, 2019.



Kamuda çalışan taşeron işçilerin genel olarak pek çok sorunu bulunmaktadır. İş güvencesinden yoksun olma, yaşanan iş kazaları, uzun çalışma süreleri, farklı kadrolarda çalışma⁸, aynı işi yapıp farklı hukuki statüde çalışma, uzun mesai saatleri, 1 yıl dolmadan yapılan giriş çıkışlar, düşük ücretler, diğer kadrolarla aralarındaki ayrımcılık, eşitsizlik (Kaya, 2015: 261) bunlardan bazılarıdır. Taşeronlaştırmanın sendikal hareketleri zayıflattığı ve bu çalışanların örgütlenmesinin çok da mümkün olmadığına ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Atılğan, 2013: 112). Diğer çalışanlara göre daha ağır işler yapmaları, iş yoğunluğu ve stres, zorunlu mesaiye kalma, kıdem tazminatından yararlanamama (Suğur, 2012: 218-219) da tanımlanan sorunlar arasında bulunmaktadır. Böylece taşeron işçi meselesi kamunun “kanayan yarası” haline gelmiştir.

Taşeron işçi çalıştırma sorunu aslında Soma Kanunu olarak bilinen 10.09.2014 tarihli 6552 sayılı Kanun⁹ ile kamuoyunda daha görünür hale gelmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112. maddesine kıdem tazminatlarına ilişkin eklenen¹⁰ ve yine 6552 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun¹¹ 8. maddesine eklenen fıkralarla sendikal hak ihlallerine ilişkin ortaya çıkan sorunlara çözüm getirilmesi amaçlansa da¹² taşeronluğa ilişkin sorunlar çözülememiştir. Taşeron işçilere çeşitli dönemlerde yaşadıkları sorunları tamamen sonlandırmak amacıyla kadroya geçme sözü verilmiş ve 2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK ile sistemde önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı Bitti Mi? 696 Sayılı KHK

24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanan 696 sayılı KHK ile birlikte kamuda taşeron işçi istihdamı “büyük ölçüde” sonlanmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62/1-e fıkrasını değiştiren ilgili düzenlemeye göre;

5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu yerel yönetim birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il

⁸ Örneğin; hasta bakıcı, röntgenci olmalarına karşın temizlikçi kadrosunda gösterilmeleri, belediyelerde memurların yaptıkları işleri yapmaları vb.

⁹ İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, RG: 11/9/2014, 29116.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. Salihoğlu ve Kaya, 2019.

¹¹ RG: 22/1/2002, 24648.

¹² Ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. Salihoğlu ve Kaya, 2019.



müdürlüğü, yerel yönetim ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

Taşeron istihdam açısından değerlendirildiğinde bu düzenlemede vurgulanması gereken, kamu kuruluşlarının hizmet alımı yapamayacakları değil, “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım” yapamayacaklarıdır.

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı” 62. maddenin 2. fıkrasında tanımlanmıştır. Buna göre;

Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az yüzde70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Yerel yönetim veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.

Burada vurgulanması gereken diğer önemli bir nokta, kamu idarelerinin işçilik giderlerine ilişkin yaklaşık maliyetin yüzde 70’in altında olan hizmet alımlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmediği ve bu türden hizmet alımları için Kamu İhale Kanununun geçerliliğini hala koruduğudur.¹³

¹³ “Geçici madde 23 “Bu maddenin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en az yüzde70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını



Taşeron işçinin geçiş yaptığı kadro “sürekli işçi kadrosu”dur. Buna göre; merkezi idare kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçiler 657 sayılı DMK'nın 4/d maddesine göre sürekli işçi olarak; il özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu yerel yönetim birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar “yerel yönetim şirketlerinde işçi” olarak istihdam edileceklerdir.¹⁴ Bu durum iki farklı işçi istihdamına yol açmıştır. Merkezi idarede çalışacak sürekli işçiler, yerel yönetim şirketi işçileri.

Hem merkezi idarede hem de yerel yönetim şirketlerinde istihdam edileceklerden taşımaları istenen bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlar: a) 657 sayılı Kanunun 48. maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak, c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak, ç) En son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmektir.

Merkezi idarelerdeki sürekli işçi kadrosuna ve belediye şirketlerine geçirilen toplam işçi sayısı 744 bin 342'dir. Ancak taşeron işçilerin hepsi sürekli işçi olamamıştır. Merkezi idarelere geçen tahmini taşeron sayısı 393 bin 639 iken, belediye şirketlerine geçen tahmini taşeron işçi sayısı 350 bin 703 olmuştur.¹⁵

17 Ekim 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren KİT'lerin 2019 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programı ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın yürürlüğe girmesiyle KİT'lerde çalışan taşeron işçi de sürekli işçi olacaktır. Bu düzenlemeye göre;

Hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin sürekli işçi kadrolarında istihdamı

MADDE 8- (1) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlardan, 4/12/2017 tarihi itibarıyla en az iki yıl kesin-tisiz (yıllık izin, doğum izni, askerlik ve toplamda 30 günü geçmeyen kesintiler

ifade eder. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.”

¹⁴ 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye geçici madde olarak ek yapan 396 sayılı KHK

¹⁵ <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/18618.pdf>.



hariç olmak üzere) olarak ilgili teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda çalışmış ve halen çalışmaya devam edenler, aşağıda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yapılacak sınavda başarı göstermeleri halinde halihazırda görev yaptıktan teşebbüs ve bağlı ortaklıklarında işçi statüsünde istihdam edilebilir.

İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise, hangi sayıda taşeron işçi alınacağı belirtilmiştir. Buna göre yapılacak atamalar her bir KİT ve bağlı ortaklığı için Bakanlık tarafından belirlenecek sayıyı aşmayacak şekilde karşılanır.¹⁶ Taşeron işçinin kadroya geçirilmesi için iki yıl kesintisiz çalışma şartı da aranmaktadır.

Sonuç olarak; mevzuat düzenlemesinden de anlaşıldığı üzere taşeron işçi alımı tamamen sonlandırılmamış sadece “personel alımına dayalı hizmet alımı” yasaklanmıştır. Yeni dönemle birlikte merkezi idarelerde çalışacak olan taşeron işçi artık “sürekli işçi”, diğerleri ise yerel yönetim şirket işçisi olarak istihdam edilecektir. Ancak bu süreçte da taşeron işçilere ilişkin sorunlar bütünüyle çözülebilmemiş değildir. İlerleyen bölümde yeni dönem sorunları tartışmaya açılacaktır.

Eleştiriler...

Taşeron işçilerin geçiş sürecine ilişkin eleştirileri aşağıdaki başlıklar altında sıralamak mümkündür:

Geçiş sürecinde kanun değil KHK yöntemi: Türkiye’de 1980 sonrasında kamu personel yönetimine ilişkin pek çok düzenleme KHK ile yapılmaktadır (Sayan ve Demirci, 2012: 179-283). TBMM 1972 yılında Bakanlar Kuruluna personel yönetimiyle ilgili belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermiş ve bu yetkinin kapsamı uygulamada oldukça geniş tutulmuştur (Gözübüyük ve Tutum, 1975: 4). Yasama usulünün ağırlığı ve ivediliği gerektiren durumlarda hızlı düzenlemelerin yapılabilmesi için kullanılan KHK yönteminin (Sayan, 2016: 672) taşeron işçilikten sürekli işçiliğe geçiş sürecinde tercih edilen bir yöntem olmaması gerektiği ileri sürülmektedir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Gerekçe olarak ise, sendika üyesi olan işçileri temsilen sendikaların bu geçiş sürecinde masada olması ve tüm siyasi partileri ilgilendiren bu sorunun TBMM’de ele alınarak tartışılması gerektiği ileri sürülmektedir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Sonuç olarak geçiş sürecinde KHK değil kanun yönteminin tercih edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Yüksek Hakem Kurulunun rolü: Yapılan düzenlemeye göre 2020 yılı sonuna kadar kamuya veya şirketlere geçiş yapan işçilerin ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından belirlenecektir. Yine bu düzenlenmenin “toplu iş sözleşmesinin mantığına aykırı olduğu” iddia edilmektedir (Salihoğlu ve Kaya; 2019: 197). Çünkü bu düzenlemeyle birlikte sendikaların öz-

¹⁶ "(3) Bu madde uyarınca yapılacak atamalar 4. maddenin birinci fıkrası ile 5. maddenin birinci fıkrası kapsamında doğan kontenjandan, teşebbüslerin talepleri doğrultusunda her bir Kamu İktisadi Teşebbüsü ve bağlı ortaklığı için Bakanlık tarafından belirlenecek sayıyı aşmayacak şekilde karşılanır. Bu şekilde yapılacak atamalarda 7. maddenin birinci fıkrasında belirtilen usul uygulanmaz."



gür toplu sözleşme hakkı elinden alınmış olmakta ve asgari koşulları belirlenme yetkisi YHK'ya verilmektedir. Örneğin ilgili kurumda çalışan işçiler 3 bin TL aylık ücretle çalışıyorsa, YHK tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesine göre eski taşeron işçiler- yeni sürekli işçiler 2 bin TL almaya devam edecektir. Bu durumda da toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları mümkün olmayacaktır.¹⁷

Geçiş şartlarının ağır olması: Kamu hizmetinde geçen süreler ve mahkeme kararları göz önüne alındığında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında taşeron işçilikten sürekli işçiliğe geçiş şartlarının ağır olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü hem açılan dava/icra takiplerinden hem de çalıştıkları döneme dair kamu alacaklarından feragat ederek sulh sözleşmesi imzalamaları istenmiştir. İşçiler başvuruda bulunurken bu yönde bir beyanda bulunacak, sınavda başarılı olurlarsa geçiş yaparken davalar ve icra takiplerinden feragat ettiklerine ilişkin bir belge sunacaklardır. Bu koşul dava açmış ve davası sonucunda alacağı kesinleşmiş işçileri kapsamaktadır. Böylece işçilerin muvazaa kararlarına dayanarak açtıkları ilave tediye-alacak davalarından ayrıca muvazaa kararı olsun olmasın ücret, fazla mesai, bayram çalışması ve toplu sözleşmede yer alan diğer haklardan da vazgeçmesi amaçlanmaktadır.¹⁸ İkinci koşul ise, işçinin en son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı ilgili madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağı ve bu haklardan feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmesidir. Bu koşula göre işçiler başvuru sırasında bir beyan vermeli ve geçiş yaparken de yazılı bir sulh sözleşmesi imzalamalıdır. Bu durum işçilerin, kadroya ya da şirketlere alınma hakkı karşılığında, taşeronda çalıştıkları döneme ilişkin, geçmişe dönük olarak, kadrolu işçilerin ya da şirket işçilerinin yararlandığı hak ve alacaklarını talep edememelerine yol açmakta; öte yandan taşeronda çalıştıkları döneme ilişkin ödenmeyen ücret ve hakları varsa, bunları da kamudan talep etmesinin önü kapatılmaktadır. Ancak bu koşulun, işçilerin kıdem tazminatı ve kullanılmayan yıllık ücretli izinlerini kapsamadığı ileri sürülmektedir. Çünkü bu hakların, ancak iş sözleşmesinin sona ermesi ile doğabilecek haklar olduğu bilinmekte ve henüz doğmamış haklardan vazgeçilmesinin yasal olarak da mümkün olmadığı iddia edilmektedir.¹⁹ İşçinin haklarına ilişkin ilgili düzenlemeler önemli "hukuki sorun alanları" olarak karşımızda durmaktadır (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 197). Bu durumun yeni hukuksal tartışma boyutları açması ve yeni dava alanları yaratması ise kaçınılmaz gözükmektedir.

¹⁷ <https://www.evrensel.net>.

¹⁸ <https://www.evrensel.net/haber/341842/>

¹⁹ <https://www.evrensel.net/haber/341842/>



Yerel yönetim şirketlerine geçişte aranan şartlar: 657 sayılı DMK içinde tanımlanan ve Türk Ticaret Kanunu'na göre kurularak faaliyette bulunan yerel yönetim şirketlerine geçişle merkezi idarede kadroya geçiş yapacak işçiler için aynı koşullar aranmıştır. Yine bu durumun hukuki bir sorun alanı olarak algılanması gerektiği belirtilmektedir. Salihoğlu ve Kaya'ya göre yönetimden sorumlu olan siyasi parti, yerel yönetim şirketlerine ilişkin bir düzenleme yaparak onların da kamu sisteminin içine dahil edilmesini sağlamalıdır (2019: 197).

Aynı işi yapma-aynı haklara sahip olmama: Geçiş yapan taşeron işçiler (yeni işçiler) ile o birimde eskiden çalışan işçiler arasında ücrette, toplu iş sözleşmesinden yararlanmada, kıdeme bağlı haklarda eşitlik ilkesi gözetilmemiştir. Böylece aynı işyerinde aynı işi gören ancak farklı statülerde çalışan işçiler olacak, bu durum da o işyerindeki çalışma barışını etkileyecektir. Bununla birlikte merkezi idarelerde çalışan işçiler ile yerel yönetim şirketlerinde çalışan işçiler arasında da güvenceli çalışma başta olmak üzere çeşitli farklar olacaktır. Bu da yine işçiler açısından eşitlik ilkesini zedeleyici bir durumdur.

Tüm taşeron işçilerin sürekli işçi olamaması: Mevcut düzenlemeyle "personel alımına dayalı hizmet alımı" yasaklanmıştır. Ancak hizmet alımının bir parçası olarak personel alımı yapılmış ise o taşeron işçi sürekli işçi olamamıştır. Özellikle yol yapımı, park bahçe temizliği, yapım işi vb. alanlarda taşeron işçi çalıştırılmasına devam edilmektedir. Bu durum da eşitlik ilkesi zedelenmiş olmaktadır.

Değerlendirme

1980'lerden sonra tüm dünyada kamu personel sistemlerinde hakim olan esnekleşme anlayışıyla artan taşeronlaşma uygulamasından Türkiye de etkilenmiş ve kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla artmıştır. Taşeron işçi 657 sayılı DMK'da 1988 ve 2003 yılında yapılan değişikliklerle asli ve sürekli kamu hizmeti kabul edilen işleri de yapar konuma getirilmiştir. Sayıları hızla artan bu personel aynı işi yapmasına rağmen özlük ve sosyal haklar bakımından her zaman diğer çalışan personele göre görece geri planda kalmış, güvencesiz çalışma şartlarına tabi olmuştur. Belli dönemlerde ise bu durumu aşabilmek için kendilerine kadro sözü verilmiştir. Sonunda Türkiye'de ilgili hükümetler tarafından uzun yıllardır verilen vaatler tutulmuş, ilgili düzenleme yapılmış, ancak taşeron işçilerin bir kısmı "sürekli işçi" olabilmiştir. Kamuda taşeron uygulama tamamen son bulmamış bununla birlikte ilgili KHK alana ilişkin yeni sorunlar ve tartışma alanları yaratmıştır.

Öncelikle 696 sayılı KHK'yla, taşeron işçilerin tabi olduğu şartlar bakımından merkezi idare ve yerel yönetim şirketlerine tabi taşeron işçi olarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Bu ikisi arasındaki farkın giderilmesi için ise yerel yönetim şirketlerinin kamu şirketi statüsüne alınması getirilen öneriler arasındadır. Böylece bir düzenleme "güvenceli istihdam" açısından oldukça önemli görülmektedir. Değişikliklerin kanun yerine KHK ile yapılması, bazı grupların mevzuat yapım



aşamasından dışlanması ise tartışılan diğer bir sorun alanıdır. Bu sebeple önümüzdeki dönemde taşeron işçilere ilişkin yapılacak mevzuat düzenlemelerinde konuyla ilgili olan sendikaların da görüşlerinin alınması ilerleyen sürece emekçinin de dahil edilmesi açısından oldukça önemli görülmektedir. 2020 yılına kadar YHK'ya işçilerin mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisi verilerek bu işçilerin toplu sözleşmeden dışlanması da sözleşme mantığına ve işçilerin bundan yararlanma hakkına bir müdahale gibi görülmektedir. Bu sebeple 2020 yılı beklenmeden tüm işçiler toplu sözleşme hakkından yararlanabilmelidir. Sayıları binleri bulan ve mal, yapım işi, danışmanlık ihalelerinde, karayolları, su ve kanalizasyon teslimi gibi işlerde çalışan işçiler de en kısa sürede aynı haklardan yararlanır duruma getirilmeli ve sürekli işçi kadrosuna alınmalıdır. Kamuda çalışan tüm işçilerin çalışma şartları, mali ve özlük hakları açısından “eşitlik” ve “güvence” ilkesinin gözetilmesi ve yaşanan bu belirsizliğin taşeron uygulamasına tamamen son verilerek giderilmesi Türkiye’de çalışma barışı açısından oldukça önemli görülmektedir.



Kaynakça

- Atılgan, A. (2013) "Neoliberal Köle Pazarları", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1, 3, 85-117.
- Çolak, A. (2017) "Türkiye'de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3, 3, 1004-1017.
- Etcı, H. ve Kağnıcıoğlu, D. (2016) "Kamuda Taşeron Olarak Çalışan İşçilerin Sendikal Algısı: Eskişehir Örneği", *Çalışma ve Toplum*, 2017, 1, 75-105.
- Gözübüyük, Ş. ve Tutum, C. (1975) "Yasa Gücünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, 8, 1, 3-7.
- Kaya, G. (2015) "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14, 55, 257-267. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70678>
- Koç, Y. (2001) *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler*, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011) "Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60, 1-64.
- Salıhoğlu, S. ve Özgün, K. M. (2019) "Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyelerde İşçi İstihdamı", *Yerel Siyaset*, Ankara: Palme Yayınevi, 173-198.
- Sayan Ö. İ. ve Demirci, G. A. (2012) "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi", Akdoğan, A. (der.) *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Ankara: YAYED Yayınları, 179-238.
- Sayan Ö., İ. (2016) "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71, 3, 669-691.
- Sayan Ö., İ. (2013) "Türkiye'de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetim", Bulut, Y., Eren, V., Karakaya, S., Aydın, A. (der.) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ankara: Pegem Akademi, 825-836.
- Sönmez, A. (2011) "Türk Kamu Personel Rejiminde Yabancı Hizmetler Sınıfında Alt İşverenlik: Sağlık Bakanlığı Üzerine Bir Araştırma", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Suğur, N. (2012) "Türkiye'de Çalışma Yaşamı ve Sorunları", Sungur, Z. (der.) *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 208-226.
- Tiyek, R. (2014) "Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma", *Emek ve Toplum*, 3, 7, 8-31.
- Yücesan-Özdemir, G. (2010) "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", *Çalışma ve Toplum*, 4, 35-50. <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/18618.pdf>
- <http://webdosya.csb.gov.tr>
- <https://www.evrensel.net/haber/341842/>
- <https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami>