



Araştırma Makalesi

# 696 Sayılı KHK ile Kamuya Geçen İşçilerin Mali Hakları ve Hukuki Durumu

Selçuk ERTAN\*

**Öz**

Bu yazıda, kamuya geçişi yapılan işçilerin hukuki ve mali haklarıyla ilgili sorunlar ele alınmaktadır. Bilindiği üzere, 696 sayılı KHK ile merkezi idare ve yerel yönetimlerde yıllarca alt işverenler aracılığıyla çalıştırılan işçilerin kamuya geçiş hükümleri, gereğince tartışılmadan, başta sendikalar ve konuyla ilgili taraflardan görüş alınmadan düzenlenmiştir. Kamuya geçişi yapılan işçilerin durumu, yalnız politik gündem itibariyle değil, yasal düzenlemeler itibariyle de tartışmaya açık bir durum oluşturmaktadır. Geçiş işlemleri sırasında birçok sorun ve olumsuzluk yaşanmıştır. Geçişten sonra iki yıla yakın bir süre ile özgür toplu sözleşme döneminin askıya alınması da bu olumsuzlukların başında gelmektedir. Toplu pazarlık hakkının askıya alınması Anayasa hükümlerine ve tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelere aykırıdır. Bu çerçevede, bu yazıda kamuya geçişi yapılan işçilerin hukuki ve mali haklarıyla ilgili sorunlar, toplu sözleşmenin askıya alınması bağlamında incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** KHK, mali haklar, toplu sözleşme hakkı

## The Financial Rights And Legal Status of The Public Workers with The Decree-Law No 696

**Abstract**

This paper deals with the legal and financial rights of workers who have been transferred to the public. As it is known, the provisions of the Decree Law No. 696 on the transition to the public of the workers employed for years through subcontractors in the central administration and local administrations were regulated without discussion and without prior consultation from the trade unions and related parties. The situation of workers who have been transferred to the public sector is open to discussion not only in terms of political agenda but also in legal regulations. There were many problems and negativities during the

---

Makale gönderim tarihi: 20.03.2019 Makale kabul tarihi: 25.05.2019

\* Avukat, DİSK/ Genel-İş Hukuk İşleri Müdürü, avselcukertan@gmail.com



transition process. The suspension of the period of free collective bargaining for almost two years after the transition is one of these problems. Suspension of the right to collective bargaining is contrary to the provisions of the Constitution and the international conventions to which we are a party.

In this context, the issues related to the legal and financial rights of workers who have been transferred to the public are examined in the context of the suspension of the collective agreement.

**Keywords:** decree law, financial rights, collective bargaining

## Giriş

696 sayılı KHK, 24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girdi. Bu düzenleme, içinde birçok farklı konuyu içeren torba yasa olarak anılan düzenlemelerin KHK versiyonudur. Düzenlemenin bir bölümü de merkezi idare ve yerel yönetimlerde yıllarca alt işverenler aracılığıyla çalıştırılan işçilerin kamuya geçiş hükümlerinden oluşmaktadır. Bu hükümler kamuya geçişte birçok aşama öngörmüş, eleme ve engeller getirmiştir. Örneğin yıllardır aynı kamu işverenin işyerinde çalışan işçilerden yine aynı işyerinde çalışabilmesi için devlet memurları için istenilen bazı şartları taşınması, güvenlik soruşturmasını atlatabilmesi, sınavlardan başarılı olması istenmiştir. Bu yazının konusu bu eleme ve engelleri geçen işçilerin kamuya geçiş sonrası mali hakları ile ilgilidir. Düzenlemeyi yapan hükümet, geçiş sonrası işçilerin serbest toplu pazarlık hakkına hemen ulaşmasına izin vermemeyi, iki yılı aşan bir sürede bu hakkın kullanımını askıya almayı tercih etmiştir. Bu yazıda, gerek Anayasa gerekse uluslararası sözleşmeler bakımından durum, gerekse yine aynı KHK ile getirilen bazı düzenlemeler dikkate alındığında kamuya geçişi yapılan işçiler için getirilen askı halinin hukuki durumu ve mali haklarla ilgili sorunlar ele alınacaktır.

## 696 Sayılı KHK ile Kamuya Geçişten Önce Alt İşveren İşçilerinin Durumu

5620 sayılı Yasa ile geçici işçiliğin tasfiyesi ve norm kadro uygulamasına geçiş kamuda alt işveren istihdamını yaygınlaştırmıştır. Meseleyi mahalli idareler bakımından ele alacak olursak; norm kadro, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. Maddesiyle düzenlenmiş ve 2006 yılında çıkarılan "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" ile uygulamaya sokulmuştur. Kanun ile merkezi idareye ait olan kadro ihdas, iptal ve değiştirme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Ancak bu yetki merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayetini ortadan kaldırmamış, aksine norm kadro uygulaması ile belediyelerin personel sayısına ilişkin sınırlama katılaştırılmıştır. (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 185-186)



Merkezi idarenin norm kadro uygulamasını belediyelerde personel politikası açısından vesayet aracı olarak kullanması, norm kadro sayılarının belediyelerin ihtiyacına göre hazırlanmaması norm kadronun belediyelerin hareket alanını daraltması taşeronlaştırmayı hızlandırmıştır (Peker ve Şen: 2015: 120).

2016 yılında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre belediyelerde taşeron şirket işçi sayısının 341 bine çıkmış, bu rakam belediyelerde alt işveren işçileri de dâhil çalışan tüm işçilerin yüzde 66'sını oluşturmuştur. 2016 yılında belediyelerin personel gideri yüzde 13,4 olurken, hizmet alım gideri yüzde 26'ya çıkmıştır. (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196) Yani belediye hizmetlerinin görülmesinde artık ağırlık taşeron şirket işçilerine geçmiştir. Benzer durum merkezi idarelerde de yaşanmıştır. Yeri gelmişken geçiş öncesi kısıtlı toplu sözleşme düzeninden kısaca söz etmek yararlı olacaktır. Bilindiği gibi 696 sayılı KHK ile kamuya geçişi düzenlenen işçiler, kamu idarelerinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri kapsamında çalıştırılan işçilerdi. Geçişten önce işçilere ihale şartnameleri ve sözleşmelerinde belirlenen işçilik bedelinden fazla ücret ödenmemekteydi. Alt işverenler, daha yüksek işçilik girdisi ve düşük kar riski karşısında sendikal örgütlenmeye, işyerlerinde bir toplu sözleşme düzenine karşıydılar. Öte yandan sendikaların da bu alt işverenlerin ülke çapında iş almaları, ihalelere bağlı istihdam yapmaları ve buna bağlı olarak sürekli bir personel hareketliliği nedeniyle örgütlenme olanakları kısıtlıydı. Kamuoyu baskısı nedeniyle işçilere kısıtlı bir toplu sözleşme düzeni getirildi.

2014 yılında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Yasasının 8. maddesiyle 6356 sayılı Yasanın genel düzenlemesinden farklı olarak ihale bazında toplu sözleşme yetkisi alma olanağı getirildi. Ancak toplu sözleşmedeki mali hakların belirlenmesinde hükümetin kontrolünün devamı bakımından toplu sözleşmeyle oluşan fiyat farkının ihale makamı tarafından ödenmesi alt işverenin toplu sözleşme görüşmelerini yürütmek üzere kamu işveren sendikalarına yetki vermesi koşuluna bağlandı. Ancak bu kısıtlı düzen yürümedi. Toplu sözleşmeler, nihai olarak Yüksek Hakem Kurulu tarafından bağlanmaya başlandı. Bu gerçek bir toplu sözleşme düzeni değildi ve ihale şartnameleri ile sağlanan işçilik haklarının üzerinde bir getirisi olmadı.

Sonuç olarak kamu ihale mevzuatıyla getirilen sınırlı toplu sözleşme düzeni taşeron şirket işçilerinin ekonomik durumlarını değiştirmemiş, kamuda kadroya geçme talep ve beklentilerini karşılayamamıştır. Sendikalar ve işçiler, kadro taleplerini ifade etmeye devam etmişlerdir. 2018 yılındaki milletvekili ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerini de dikkate alan dönemin iktidarı kamuda taşeron şirketler aracılığıyla çalışan işçilerin kamuya geçişi konusunda harekete geçmek durumunda kalmıştır.



## Alt İşveren İşçilerinin Kamuya Geçişi

696 sayılı KHK bu gelişmelerin sonucunda ortaya çıkmış daha sonra TBMM'de kabul edilerek 7079 sayılı Yasaya dönüşmüştür. 696 sayılı KHK kamuya geçişlerle ilgili süreç şöyle işlemiştir:

Merkezi idare ve belediyelerde taşeron şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleriyle çalışan işçiler, 4.12.2017 tarihi itibarıyla belediye alt işverende çalışıyor olması koşuluyla; açtığı davalardan feragat etmeleri, alt işverende çalıştırılmasına ilişkin hakları konusunda dava açmayacağını beyan etmeleri suretiyle belediye şirketlerine geçiş için başvuruda bulundular. Yıllardır çalıştıkları yerde çalışmak üzere devlet memurları için işe giriş koşulları taşımaları istendi. Adli sicil kaydı olanların elenmesi söz konusu oldu, bazıları sonradan eski hükümlü kadrosu ile işe alınabildiler. Sınava tabi tutuldular. Bazı yerlerde sınav, eleme amaçlı olarak kullanıldı (Ertan, 2019; 98-99).

## Kamuya Geçiş Sonrasında Mali Haklar Düzenlemesi

Kamuda sürekli işçi kadrosuna geçen taşeron işçilerin mali hakları konusunda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Hükümet, bütçe esaslarını gerekçe göstererek kamuya geçişi yapılan işçilerin serbest toplu sözleşme hakkını 2020 yılı ortalarına kadar askıya almış, Yüksek Hakem Kurulu'nca (YHK) belirlenen asgari koşullar, toplu sözleşmeleri bağlayıcı olmuştur.

Bu düzenleme, Devletin personel rejimini düzenleyen en önemli metinlerden biri olan 696 sayılı KHK hükümleriyle 375 sayılı KHK'ya eklenen Geçici-23 ve Geçici-24. maddelerinde yer almıştır. Geçici-23. maddenin 6. fıkrasında merkezi idareye geçen işçilerin, Geçici-24. maddenin 4. fıkrasında ise belediye şirketlerine geçiş yapan işçilerin mali hakları düzenlenmiştir. Fıkra oldukça uzun ve karışık düzenlenmiştir. Düzenlemedeki geçiş sürecinde; KHK'nun 113. maddesiyle 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş sözleşmesi Yasasına eklenen Geçici-7 maddesindeki işkolları değişikliği ve sendikal örgütlülük için öngörülen geçiş düzenlemesi de bir faktör olarak dikkate alınmıştır.

Önce 6356 sayılı Yasanın Geçici-7 maddesini ele almak gerekirse; yukarıda ifade ettiğimiz gibi bu madde tamamen sendikaların örgütlülüğünü dikkate almış ve sendikalara yeni duruma uyum sağlamaları için zaman tanımıştır. Maddenin ilk fıkrasına göre kamuya geçiş yapan işçinin önceki çalıştığı işkolu, geçiş yaptığı işyerinin işkolundan farklı ise merkezi idare veya belediye şirketi, işçinin geçişten önceki işkolunda yeni bir işyeri oluşturup Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirecektir. Sonraki fıkralar da ise bu işyerinin, 6356 sayılı Yasanın uygulaması bakımından bağımsız bir işyeri olacağını, bu işyerlerine geçişten sonra toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetki başvurusunda bulunulamayacağını hükme bağlamıştır. Son olarak geçiş işleminden önce alt işveren işçileri için Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve en son sona erecek olan toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresinin dolmasıyla birlikte geçişi yapılan işyerinin işkoluna geçeceği düzenlenmiştir.



Mali haklar konusunda düzenleme şu şekilde olmuştur:

a) Geçiş yapılan merkezi idare veya belediye şirketi aynı işkolunda ise;

Kamuya geçişi yapılan alt işveren işçileri önceki çalıştığı işkolu ile aynı işkolunda çalışmaya devam edecektir. Bu işçiler normalde işyerinde bir toplu iş sözleşme düzeni var ise 6356 sayılı Yasa hükümlerine uygun olarak ya taraf sendikaya üye olmak ya da dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu sözleşmeden yararlanabilecekken karşılıklarına geçiş düzenlemesi çıkmaktadır. Geçiş yapan işçiler, sözünü ettiğimiz düzenleme gereği o işyerindeki toplu sözleşmenin ancak ücret, ikramiye ve izin gibi mali ve sosyal hakları dışındaki düzenlemelerinden yararlanabilecektir. Zira geçiş düzenlemesi şu şekildedir; “...geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki idarelerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz.”

b) Geçişten önce bir toplu sözleşme kapsamında olmayan işçiler ile bir toplu sözleşmeleri olan ancak geçiş sonrasında sona eren işçilerin durumu;

Bu işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, geçiş kapsamındaki idarelerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir.

c) Geçiş yapılan merkezi idare veya belediye şirketi farklı işkolunda ise;

Alt işverenin işkolu ile işçinin geçirileceği idare veya belediye şirketinin işkolunun farklı olması halinde, kamuya geçen işçiler, alt işverende çalıştıkları işkolunda “yeni tescil edilecek” işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilecektir. Bu işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar, bu toplu iş sözleşmesine göre belirlenecektir.

d) Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesi ne anlama gelmektedir?

696 sayılı KHK ile alt işverenlerden kamuya geçirilen işçilerin normal bir toplu sözleşme düzenine kadar uygulanmasını öngördüğü teşmil niteliğindeki toplu iş sözleşmeleri o dönemki adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 12 Nisan 2018 tarihinde resmi internet sitesinde kamuoyuna duyuruldu.

Buna göre yukarıda belirttiğimiz durumlarda uygulanacak YHK tarafından bağtlanan ve süresi en son sona erecek sözleşmelerde yürürlük süresi belediye şirketleri için 30.06.2020’de, merkezi idare işyerleri için 30.10.2020’de bitecektir.

Çalışma Bakanlığı duyuru yazılarında 696 sayılı KHK’da geçen “ücret ile mali ve sosyal haklar” kavramında da bir belirleme, daha doğrusu tercih ortaya koydu. Bakanlık, ücret zamları, sosyal yardımların yanı sıra ihbar önelerinden, izin



ve fazla çalışma sürelerine kadar bütün işçilik haklarını “ücret ile mali ve sosyal haklar” kavramı içerisinde saydı. Geçiş yapan işçilerin yeni kamu işyerindeki toplu sözleşme düzeninde yararlanacakları hakları, disiplin hükümleri gibi idari düzenlemelerle sınırlamış oldu.

Ücret ve diğer mali ve sosyal haklara ilişkin düzenlemenin bu denli karışık olması bir yana bırakılırsa, söz konusu düzenleme neticesinde kimi işçilerin hak kaybına uğrayarak kamu işçisi statüsüne geçmeleri de muhtemeldir. Zira süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinde öngörülen ücret ve diğer mali ve sosyal haklar işçilerin haklarına ilişkin tavan oluşturacaktır. Dolayısıyla süresi daha önce sona erecek bir toplu iş sözleşmeden ya da YHK tarafından karara bağlanmamış bir toplu iş sözleşmesinden yararlanan ve işçi lehine mali ve sosyal haklar öngören bir toplu iş sözleşmesinden yararlananlar, kamuya geçişi sırasında daha düşük ücret ve diğer mali ve sosyal haklara sahip olacaklardır. Bunun yanında işçilerin ücret ve diğer mali ve sosyal haklarının, YHK tarafından karara bağlanan bir toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan ücret ve diğer mali ve sosyal haklara göre belirlenmesine ilişkin düzenlemeyle toplu pazarlık neticesinde elde edilen haklardan mahrum kalmaları da sendikalaşmaya ve serbest pazarlık ilkesine olumsuz etki yaracaktır. (Karabacak, 2018; 42-43)

## **Kamuya Geçiş Yapan İşçilerin Mali Haklar Düzenlemesinin Anayasa ve Uluslararası Sözleşmeler Karşısındaki Durumu**

Önceki bölümlerde kamuya geçiş yapan işçilerin hemen bir toplu sözleşme düzenine kavuşamayacağını anlatılmış ve 2020 yılını da kapsayacak şekilde sınırlı mali haklarla yetinmek zorunda olduklarını ifade edilmiştir. Bu bölümde ise tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler, Anayasa ve 6356 sayılı Yasa önünde bu düzenlemelerin hukuki durumunu incelenecektir.

Konuyu önce iç hukukumuz bakımından ele alıp Anayasa hükümlerine bakacak olursak; başlangıç hükümlerinde ve 10. maddesinde Anayasamız, eşit ilkesine yer vermiştir. Buna göre her vatandaş temel hak ve hürriyetlerden eşit yararlanma hakkına sahiptir. Kanun önünde herkes ayırım gözetmeksizin eşittir. Devlet ve idare makamları da kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Bu nedenle kamuya geçişi yapılan işçilerin toplu pazarlık hakkının kısıtlanması bu eşitlik ilkesine aykırıdır.

Yine Anayasanın 53. maddesi, “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.” hükmü ile toplu pazarlık hakkını temel haklardan kabul etmiştir. 696 sayılı KHK düzenlemesinde işçilerin iki yıllık bir süre ile bu hakkının kısıtlanması, toplu sözleşme hakkından mahrum bırakılması bu madde kapsamında bir temel hakkın ihlali ve Anayasaya aykırılık söz konusudur.

Öğretide sendika hakkı geniş bir şekilde mütalaa edilmekte ve toplu pazarlık ve grev haklarını da içerdiği kabul edilmektedir. Uluslararası hukuk bakımından

konuyu ele alacak olursak; örgütlenme özgürlüğü hem klâsik insan haklarına hasredilen belgelerde (özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi) hem de sosyal haklara ilişkin sözleşmelerde (örneğin, Avrupa Sosyal Şartı, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi) yer almıştır. Sendikal haklar Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurucu belgesinde ve sözleşmelerinde (özellikle 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri) özel bir öneme sahiptir (Sur, 2013: 256)

Bu yazının konusu bakımından bu konuda ayrıntılı bir inceleme yapılmayacak ve sadece toplu pazarlığa işaret eden bazı uluslararası hukuki hukuki metinlerden söz edilmekle yetinilecektir. Ele alacağımız ilk metin olan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı ile ilgili sözleşmesinin 4. maddesinde şu hükümlerle karşılaşıyoruz:

*“Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır”.* Bu hükümlerle çalışanların toplu pazarlık hakkının akit devletlerce tanınacağı hükme bağlanmıştır. Bu sözleşme TBMM'de kabul edilip yürürlüğe girmiştir ( Resmi Gazete Yayın Tarihi ve Sayısı: 14 Ağustos 1951/7884).

Yine ülkemizin tarafı olduğu, Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) 6. Maddesinde;

*“Akit Taraflar, toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere,*

- 1. Çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak görüşmeleri geliştirmeyi;*
- 2. Gerekli ve uygun olduğu durumlarda; toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştıranların veya çalıştıran örgütlerinin çalıştıran örgütleriyle özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirmeyi;*
- 3. İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi taahhüt ederler ve,*
- 4. Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştıranların bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil ortak hareket hakkını tanır.”* denilmek suretiyle işçi ve işveren tarafının toplu pazarlık hakkını özgürce yürütmeleri hakkının tanınması konusunda akit devletleri yükümlü kılmıştır. Türkiye Sözleşmeyi 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onaylamıştır. 3581 sayılı Onay Kanunu 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Artık bu noktada Anayasamızın 90. maddesini hatırlamakta yarar vardır. Madde hükmüne göre *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hü-*



kümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

Sonuç olarak toplu sözleşme hakkının sınırlanmasını içeren KHK düzenlemesi, tarafı olduğumuz ve yukarıda madde hükmüne yer verdiğimiz Anayasanın 90. maddesine göre öncelikli uygulanacak iç hukuk metinleri haline gelen uluslararası sözleşmelere aykırıdır.

## **696 Sayılı KHK'nin Kamuya Geçiş Yapan İşçilerin Mali Haklar Düzenlemesi ve 2019 Yılı Asgari Ücret Artışından Çıkan Sorunlar**

### **Genel Durum**

Düzenlemenin hukuksal bakımdan önemli sorunlar içerdiğini, toplu pazarlık hakkının kısıtlanmasının hukuka aykırılığı yukarıda ifade edilmiştir. Zaman içerisinde uygulamada başka sorunlar da ortaya çıkmıştır. Alt işverenlerde çalıştıkları dönemde işçiler, kamu ihale makamı konumundaki idarelerin oluşturduğu teknik şartnamelerde işçilik maliyeti ile ilgili koşullara göre çalışmaktaydılar. İdareler, işçi ücretlerini yaptırılacak işe göre asgari ücrete endekslenmiş yüzde fazlası uygulamasıyla belirlemekteydi. Zira Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümleri ve Kamu İhaleleri Genel Tebliği bu usulü öngörüyordu.

Geçiş dönemi uygulanacak YHK sözleşmesinin ücret zamları ile ilgili maddesine bakıldığında düzenleme “İşçilerin 01.01.2019 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine aynı tarihten itibaren %4 (yüzde dört) oranında zam yapılmıştır” şeklindedir. 2019 yılı için tespit edilen asgari ücretin yerel seçimler ve enflasyon artışı nedenleriyle hükümet öngörüsünün üzerinde saptanması beklenmedik sonuçlar yarattı. Zira İşçiler hiç kamuya geçmeseler ve taşeron şirketlerde aynı koşullarda çalışmaya devam etmiş olsalardı ihale mevzuatı gereği asgari ücretin % fazlası uygulaması nedeniyle daha fazla ücret alacaklardı.

696 sayılı KHK'de işçilerin kamuya geçiş hükümlerinin amacı bellidir. Bu işçiler “düşük maliyetlerle” alt işverenler aracılığıyla sürekli olarak merkezi idare ve belediyelerde çalıştırılmışlardır ve yargının bu çalışma biçiminin muvazaalı olduğunu belirleyen kararları söz konusudur. Bu çalışma biçiminden kamuoyunda bir rahatsızlık ve işçilerin mağduriyetinin giderilmesine dair bir ortak kanı oluşmuştur. Bu nedenle kamuya geçişten sonra işçilerin çalışma koşullarının alt işverenler aracılığıyla çalıştırıldığı dönemden daha iyi olması beklenir.

Daha iyi koşullar için kamuya geçmeyi hedeflemişken bu yeni durum, işçilerin düzenlemenin amacını sorgulamasına neden olmuştur. Zira Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, geçiş yapan işçilerin tabi olduğu, YHK'ca bağitlanan bir toplu iş sözleşmesinin bulunduğunu ve artık işçilerin asgari ücret ile bağının kesildiğine dair görüşler vermiştir. Daha sonra bu görüşünü biraz yumuşatarak kamuya geçiş sırasında işçilere imzalatılan bireysel sözleşmeler varsa ve bu sözleşmelerde ücretler asgari ücretin belli bir yüzde fazlasına endekslenmiş ise



yeni asgari ücretin esas alınabileceğini ifade etmiştir. Ancak kamu idareleri bu koşulları sağlasalar bile olası denetimlerde kamu zararına neden olmakla suçlanmamak ve hesap denetimlerinde sorguya maruz kalmamak için 2019 yılı asgari ücret artışının geçiş yapan işçilere uygulanmasını göz ardı ettiler.

### **Merkezi İdarelere Geçen İşçilerin Durumu**

Çalışma Bakanlığının görüşlerinin merkezi idarelere geçiş yapan işçiler bakımından bir haklılığı söz konusu olabilir. Çünkü bu işçiler merkezi idarenin sürekli işçi kadrosunda çalışmaya başlamışlardır. Mali hakları geçiş sürecinde YHK sözleşmesi ile belirlenecektir. YHK sözleşmesinin ücret zamları ile ilgili maddesine bakıldığında düzenleme; “İşçilerin 01.01.2019 tarihinde almakta oldukları günlük çıplak ücretlerine aynı tarihten itibaren %4 (yüzde dört) oranında zam yapılmıştır” şeklindedir. Gerçekten düzenlemede asgari ücrete endeksleme yoktur. 1 Ocak itibarıyla işçinin ücreti yeni belirlenen asgari ücretin altında kalırsa önce yeni asgari ücrete çıkarılacak ve %4 zammın uygulaması yapılacaktır. Nitekim tereddüt içinde kalıp görüş soran idarelere Bakanlık bu şekilde görüşler vermiştir.

### **Belediye Şirketine Geçiş Yapan İşçilerin Durumu**

696 sayılı KHK hükümlerine göre belediye alt işverenlerinden belediye şirketlerine geçişi yapılan işçiler yine belediye hizmetlerinde çalıştırmaya devam edeceklerdir. Bu işçilerin çalışması yine personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı çerçevesinde olacak ve belediye ile belediye şirketi arasında yine kamu ihale mevzuatı hükümlerine göre gerçekleşecektir. 696 sayılı KHK hükümlerine göre belediye şirketlerinin belediyelerden hizmet alım usullerini adım adım açıklamak gerekirse;

a) Öncelikle 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen EK-20 maddesi gereği belediyeler personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını kendi belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı suretiyle yapacaklardır. Eğer belediyenin şirketi yoksa bu şirketleri kuracaklardır.

b) Aynı Ek-20 maddeyle Bakanlar Kurulu'na bu şirketlerde işçi çalıştırma ve ücretlerinin belirlenmesiyle ilgili bir usul ve esaslar çıkarma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulu, 28 Nisan 2018'de Resmi Gazete'de bu yetkiye dayalı olarak “İl Özel İdareleri, Belediyeler Ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ı yayınlamıştır. Bu usul ve esasların 6/3. maddesinde “Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

c) Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği incelendiğinde; 10. maddesinin 4. fıkrasında “Personele asgari ücretin üzerinde ödeme yapılmasının öngörül-



mesi halinde, bu ücretin brüt asgari ücretin en az yüzde (%) kaç fazlası olacağı idarece belirlenerek, bu oran üzerinden yaklaşık maliyet hesaplanır ve söz konusu oran idari şartnamede açıkça gösterilir.” denilmektedir.

Anlaşılabacağı gibi 696 sayılı KHK gereği belediye şirketlerine geçiş yapan işçilerin ücret rejimi daha önce yani geçişlerinden önce olduğu gibi kamu ihale mevzuatına tabidir ve ücret belirleme yönteminde değişiklik olmamıştır. İşçilerin ücretleri sözünü ettiğimiz gibi ihale mevzuatı gereği asgari ücrete endeksli olacaktır ve 2019 yılı için belirlenen asgari ücretin belediye şirketine geçiş yapan işçilere uygulanması bir zorunluluktur. YHK sözleşmesinde öngörülen zam oranının ayrıca ücretlere yansıtılması gerekecektir. Nitekim bazı belediyeler gerek işçilerin bireysel sözleşmelerinin ihale mevzuatına uygun olması gerekse toplu sözleşmelerde ücretlerin asgari ücrete endekslenmesini göz önüne alarak 2019 yılı asgari ücret artışlarını işçi ücretlerine yansıtmışlar ve YHK sözleşmesindeki zam oranını ayrıca ilave etmişlerdir. Ankara Büyükşehir Belediyesi gibi bazı belediyeler konuyu kendi meclislerine taşıyarak karara da bağlamıştır (Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 08.02.2019 tarih 129 sayılı kararı).

## Sonuç

696 sayılı KHK ile merkezi idare ve yerel yönetimlerde yıllarca alt işverenler aracılığıyla çalıştırılan işçilerin kamuya geçiş hükümleri, gereğince tartışılmadan, başta sendikalar ve konuyla ilgili taraflardan görüş alınmadan düzenlenmiştir. Geçiş işlemleri sırasında da birçok sorun ve olumsuzluklar yaşanmıştır. Geçişten sonra iki yıla yakın bir süre ile özgür toplu sözleşme döneminin askıya alınması da bu olumsuzlukların devamı niteliğindedir. Toplu pazarlık hakkının askıya alınması Anayasa hükümlerine ve tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelere aykırıdır.

Öte yandan özellikle belediyelerin, belediye şirketlerinden personel hizmet alımı kurallarında eskiye göre bir değişiklik yoktur ve ihale mevzuatına göre işlem yapılması usulü 696 sayılı KHK düzenlemesi ile de benimsenmiştir. Belediyeler, KHK düzenlemesindeki işçi ücretlerinin belirlenmesine yönelik asgari kurallara bile uymaktan kaçınmaktadırlar. Bunun nedeni hem merkezi idarenin kamu zararına neden olma iddialı soruşturmalarından sakınmak hem de personel maliyetini asgariye indirmektir. Bu uygulamalar işçi ücretlerinin eksik ödenmesine yol açmış, mağduriyet yaratmış, birçok uyumsuzluk yaşanmasına neden olmuştur. En azından sözünü ettiğimiz geçiş sürecinde işçilerin hiç kamuya geçirilmeyip taşeron şirketlerde aynı koşullarda çalıştırılmaya devam edilmeleri halinde ihale mevzuatı gereği asgari ücretin fazlası uygulaması nedeniyle daha fazla ücret alabilecekleri gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır. Bu sonuç alt işverenler eliyle çalıştırılan işçilerin kamuya geçiriliş amacına aykırıdır.



## Kaynakça

- Salihoğlu, S. ve Özgün, K. M. (2019) "Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyelerde İşçi İstihdamı", *Yerel Siyaset*, Ankara: Palme Yayınevi, 173-198.
- Peker, K. ve Şen, M.L. (2015) "Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneđi", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7, 120.
- Ertan, S.(2019) "Belediyelerde İşçi İstihdamı Kronolojisi", *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 14, 87-102.
- Maliye Bakanlığı. (2006-2016) "Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları (2006-2016)" <https://www.muhasibat.gov.tr/content/faaliyet-raporlari> (Erişim: 13.03.2018).
- Karabacak, E. (2018) "Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulaması ve Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar" *Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları*, 42-43.
- Sur, M. (2013) "Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanun'un Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı, 255-278.

