

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ



**KÜRESELLEŞMENİN İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE ETKİLERİ BAĞLAMINDA
TÜRKİYE’DE TAŞERONLAŞMA SÜRECİ**

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Selma KARATEPE

HAZIRLAYAN
Fatma Albayrak ALTUN

MALATYA 2018

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KÜRESELLEŞMENİN İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE ETKİLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE
TAŞERONLAŞMA SÜRECİ**

DOKTORA TEZİ

**HAZIRLAYAN
FATMA ALBAYRAK ALTUN**

**DANIŞMAN
PROF. DR. SELMA KARATEPE**

MALATYA, 2018

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KÜRESELLEŞMENİN İNSAN KAYNAKLARI
YÖNETİMİNE ETKİLERİ BAĞLAMINDA
TÜRKİYE'DE TAŞERONLAŞMA SÜRECİ**

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
PROF. DR. SELMA KARATEPE

HAZIRLAYAN
FATMA ALBAYRAK ALTUN

Jürimiz tarafından 31.08.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu doktora tezi oybirliği ile başarılı bulunarak Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

1. Prof. Dr. Selma KARATEPE
2. Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ
3. Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ
4. Doç. Dr. Aydın USTA
5. Dr. Öğr. Üyesi Firdevs KOÇ

İmza
.....
.....
.....
.....
.....

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun tarih
ve sayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet KUBAT
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖNSÖZ

Dünyada ve Türkiye’de, ekonomik ve sosyal yapılarda ortaya çıkan değişim ve dönüşüm, gündelik hayatın tüm alanlarını etkilediği gibi, çalışma hayatına yönelik düzenlemelere ve istihdam politikalarına da yansımıştır. Özellikle son kırk yıllık süreçte, küreselleşen ve yeni bir boyut kazanan ülkelerde, devletin rolü de yeniden tanımlanmış ve bu tanıma uygun olarak yeniden şekillenmiştir.

Ekonomik, sosyal ve siyasal değişkenlerle birlikte, gerek anlayış gerekse yapılanma bağlamında, yönetim olgusunda ortaya çıkan gelişmelerin Türk kamu yönetiminde ve özellikle kamu yönetiminin odak noktasını oluşturan kamu personel rejiminde oluşturduğu yansımaların ve sonuçların niteliği, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de kamu personel yönetiminin hangi mevzuat ve anlayış değişiklikleri ile nasıl ve ne ölçüde değişim ve dönüşüme uğradığı üzerinde durulmuş ve insan kaynakları yönetimine geçiş serüvenine değinilmiştir.

Bu noktada esnekleşen ve belli ölçülerde kuralsızlaşan personel yönetiminde yeni istihdam biçimleri yaratılmış olup, en yalın tanımıyla belirli işlerin hizmet satın alma yoluyla giderilmesi anlamına gelen taşeronlaşma, kamunun temel istihdam biçimi haline gelmiştir. Taşeronlaşmanın, bu kapsamda çalışanlar ve genel olarak yönetim biçimlerinde yarattığı olumsuzluk ve tahribatlar ve bu olumsuzlukların giderilmesine yönelik çabaların incelenmesi ve değerlendirilmesi, bu çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

Çalışmamızın son bölümü olan Genel Değerlendirme ve Sonuç bölümünde ise, çalışmanın bütününden elde edilen bulgulara yer verilerek, araştırma sorularının doğrulaması yapılmıştır. Ayrıca tespit edilen sorun ve olumsuzlukların çözümüne yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Bu noktada, tez çalışmamın her aşamasında bana rehberlik eden ve tavsiyeleriyle tezin şekillenmesine katkı sağlayan çok kıymetli danışman hocam Prof. Dr. Selma KARATEPE’ye teşekkürü bir borç bilirim. Çalışmam boyunca değerli fikirleriyle bana yol gösteren ve zaman ayıran hocalarım Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ’a ve Doç. Dr. Aydın USTA’ya da minnet ve teşekkürlerimi sunarım.

Gerek tez çalışmam sırasında gerekse hayatımın her alanında bana sonsuz bir güven ve anlayışla yaklaşan annem ve bu süreçte kaybettiğim babama ve son olarak her konuda desteğini aldığım eşim ve bana her daim ışık olan kızım Arin'e sonsuz sevgi ve şükranlarımı sunarım.

Fatma ALBAYRAK ALTUN

Malatya / Ağustos 2018



ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak sunduğum **“Küreselleşmenin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri Bağlamında Türkiye’de Taşeronlaşma Süreci”** başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın, tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün kaynakların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Fatma ALBAYRAK ALTUN

ÖZET

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren hızlanarak belirginleşen ve yaşanmaya devam eden değişim ve dönüşüm süreci ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alt sistemlerle etkileşim içinde genel olarak yönetim ve özelde ise kamu yönetimine ilişkin anlayış ve yapılanmaları da dönüştürmüştür. Yaşanan bu süreçte, küreselleşme olgusunun etkileri yadsınamayacak olup, bu etkinin tüm dünya ile birlikte Türkiye için de geçerli olduğu ortadadır.

1980 ve sonrasında geleneksel kamu yönetimine karşı ortaya çıkan ve yeni bir kamu yönetimi oluşturmayı amaçlayan bu gelişmeler, özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve özel sektör kültürüne dayalı bir kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi özel sektör uygulamalarının kamu yönetiminde uygulanmasını ve böylece yeni bir yönetim kültürü oluşturulmasını amaçlamaktadır. Küreselleşme ve Avrupa Birliği süreci gibi dış etkenlerin yanı sıra, ekonomik kriz ve bunalımları azaltma ve kamuda yönetim kalitesini yükseltmeyi sağlama amacı gibi iç etkenler, Türk kamu yönetiminin dönüşmesini zorunlu hale getirmiş olup, özellikle 2000’li yıllardan itibaren yönetimin değişimi ve dönüşümü adına önemli adımlar atılmıştır.

Bu kapsamda, kamu yönetiminin temelini oluşturan çalışma hayatına ve personel rejimine ilişkin çok sayıda düzenleme yapılmış olup bu düzenlemelerin bir kısmının pratiğe aktarılması süreci oldukça sancılı geçmiş ve pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların başında, çalışmamızın temel konusunu oluşturan taşeronlaşma meselesi; tanımı, kapsamı, kamu yönetiminde ortaya çıkış ve gelişim süreci ile sonrasında içinden çıkılmaz bir durum haline gelmesi nedeniyle ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan düzenlemeler üzerinden ele alınmış ve bir türlü çözüme kavuşturulamayan bu konuya ilişkin yeni çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Avrupa Birliği, Yeni Dünya Düzeni, Evrensel Hukuk, Sosyal Devlet, Kamu Yönetiminde Dönüşüm, Kamu Personel Yönetimi, İnsan Kaynakları, İstihdam Politikaları, İş Güvencesi, Yasal Düzenlemeler, Sözleşmeli

Personel, Esnek Çalışma, Taşeronlaşma, Özel Sözleşmeli Personel, Kadro Vaadi,
Sürekli İşçi Kadrosu, Toplu Sözleşme, Sosyal Haklar



ABSTRACT

The process of change and transformation, which has become more evident since the last quarter of the twentieth century, has also transformed the understanding and structuring of management in general and public administration in particular in interaction with economic, social, political and cultural sub-systems. Experienced in this process is undeniable effects of globalization, it is clear that this also applies to Turkey with active all over the world.

These developments, which have emerged against traditional public administration in the 1980s and afterwards and aimed at creating a new public administration, implies the implementation of private sector management understanding and techniques in public and a public culture based on private sector culture. The new public administration approach aims to implement private sector applications such as total quality management, strategic management and performance management in public administration and thus to create a new management culture. In addition to external factors such as globalization and the European Union process, internal factors such as reducing the economic crisis and the bottlenecks and improving the quality of public administration have made the transformation of Turkish public administration compulsory. Especially important steps have been taken since the year 2000.

In this context, a number of regulations have been made concerning the working life and personnel regime, which form the basis of public administration, and the process of transferring some of these regulations to practice has been quite painful and has brought with it many problems. At the beginning of these problems is the subcontracting issue, which is the main theme of our work; definition and scope of the public administration and the elimination of it due to its inevitable situation after the development process and tried to develop a new solution proposal for this issue which can not be resolved anyhow.

Key Words: Globalization, European Union, New World Order, Universal Law, Social State, Transformation in Public Administration, Public Personnel Management,

Human Resources, Employment Policies, Employment Policies, Legal Regulations,
Contracted Personnel, Flexible Working, Subcontracting, Special Contracted
Personnel, Staff Promise, Continuous Workers Cadet, Collective Agreement, Social
Rights



**KÜRESELLEŞMENİN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE
ETKİLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE
TAŞERONLAŞMA SÜRECİ**

Fatma ALBAYRAK ALTUN

İÇİNDEKİLER

Onay Sayfası	iii
Önsöz	iv
Onur Sözü	vi
Özet	vii
Abstract	ix
İçindekiler	xi
Kısaltmalar	xiv
1. GİRİŞ	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	1
1.2. Araştırmanın Amacı	3
1.3. Araştırma Soruları	5
1.4. Araştırmanın Sunuş Sırası	6
1.5. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme-İşleme Araçları	6
2. KÜRESELLEŞME OLGUSU VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	7
2.1. Küreselleşme Kavramı ve Gelişim Süreci	9
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Kamu Personel Yönetiminin Dönüşümü	12
2.2.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı	12
2.2.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı ve Unsurları	13
2.2.3. İnsan Kaynaklarının Artan Önemi ve Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş	14
2.2.4. Türkiye’nin Avrupa Birliği Sürecinin Kamu Yönetiminde	

Dönüşüm ve İstihdam Politikaları Üzerine Etkileri.....	18
--	----

3. İSTİHDAM POLİTİKALARI AÇISINDAN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE YANSIMALARI.....22

3.1. Kalkınma Planları.....	23
3.2. Yasal Düzenleme Girişimleri.....	26
3.3. Yasal Düzenlemeler.....	29
3.3.1. Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişiklikler.....	30
3.3.2. Sosyal Güvenlik ve Sağlık Alanında Yaşanan Değişiklikler.....	33
3.3.3. Özelleştirme Uygulamaları ve 4/C Statüsü.....	36
3.3.4. İş Hukuku Alanında Yapılan Değişiklikler.....	38
3.3.5. Ulusal İstihdam Stratejileri.....	41
3.3.6. 6111 Sayılı Torba Yasa ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Diğer Yasalarda Yapılan Değişiklikler.....	42
3.3.7. 6552 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler.....	45
3.3.7.1. 4857 Sayılı İş Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	45
3.3.7.2. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	47
3.3.7.3. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	47
3.3.7.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler.....	48
3.3.8. Çalışma Yaşamına İlişkin Son Yasal Değişikliklerin Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme.....	49

4. YENİ İSTİHDAM POLİTİKALARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TAŞERONLAŞMA SİSTEMİ.....50

4.1. Sosyal Politika ve Refah Devleti.....	50
4.2. ‘Taşeron’ ve ‘Taşeronluk’ Kavramları.....	55
4.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Taşeron Sistemi.....	59

4.4. Yeni İstihdam Politikaları ve Kamu Yönetiminde Taşeronlaşma.....	61
4.4.1. Taşeron İşçiliğın Kamuya Girişı ve Yaygınlaşması.....	65
4.4.2. Taşeronlaşmanın Yasal(!) Çerçevesinin Oluşturulması ve Uygulanma Süreci.....	75
4.4.2.1. 2003’e Kadar Olan Süreç.....	76
4.4.2.2. 2003-2009: “Kurallı Kurlsızlık Dönemi”.....	77
4.4.2.3. 2009 Yılından Soma’ya Uzanan Süreçte Yapılan Düzenlemeler.....	79
4.4.2.4. 2014 Yılında Yapılan Düzenlemeler.....	81
4.4.2.5. Öncesi ve Sonrasıyla Kadro Vaadi.....	83
4.4.3. Özel Sözleşmeli Personel Statüsü.....	84
4.4.4. Kamudaki Taşeron Uygulamasının Ortaya Çıkardığı Sorunlar...	89
4.4.5. Yeni Kadro Vaadi ve Yeni Beklentiler.....	94
5. TAŞERON İŞÇİ DÜZENLEMESİ ve UYGULAMASI.....	102
5.1. Olağanüstü Hal KHK’si İle Kadroya Geçiş.....	102
5.2. Düzenlemenin Kapsamı.....	103
5.3. Kadroya Geçiş İçin Başvuru Şekli ve Şartları.....	105
5.3.1. Özel Şartlar.....	105
5.3.2. Geçmiş Haklardan Feragat ve Sonuçları.....	107
5.3.3. Güvenlik Soruşturması Şartı.....	107
5.3.4. Sınav Şartı.....	108
5.4. Geçişten Sonra Ücret ve Hakların Durumu.....	108
5.5. Kadroya Geçişlerin Tamamlanması ve Geçiş Başvurusu Kabul Edilmeyen İşçilerin Durumu.....	113
5.6. KİT Personelinin Kadro Süreci.....	117
6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	121
6.1. Bulgular ve Öneriler.....	121
6.2. Sonuç ve Değerlendirme.....	127
KAYNAKÇA.....	130

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ÇSGB:	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİSK:	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK:	Devlet Memurları Kanunu
HAK-İŞ:	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
İKY:	İnsan Kaynakları Yönetimi
IMF:	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPSS:	Kamu Personeli Seçme Sınavı
OHAL:	Olağanüstü Hal
ÖSP:	Özel Sözleşmeli Personel
PY:	Personel Yönetimi
SAĞLIK-SEN:	Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası
TÜRK-İŞ:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

1. GİRİŞ

Bu araştırmada, küreselleşmenin Türkiye’deki insan kaynakları yönetimine etkileri, genel bir perspektifle ve taşeronlaşma sistemi özelinde ele alınmaya çalışılmış olup araştırmanın konusu, önemi ve amacına ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda yer verilmiştir.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi:

İş hayatını düzenleyen hukuki gelişmeler bir yana bırakıldığında, 1980’lere kadar Türkiye’de insan kaynakları alanında uygulamalar açısından kayda değer bir gelişme görülmemektedir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla, dönemin hükümeti kısa dönemlik enflasyon azalmasını ve ekonomiyi serbestleştirmeyi hedefleyen bir dizi önlem ile Türkiye ekonomisinin dışa açılım sürecini başlatmış ve pek çok konuda olduğu gibi, çalışma yaşamına yönelik olarak hayata geçirilen düzenlemelerin de temelini oluşturmuştur. Bu kararlarla önü açılan ve teşvik edilen doğrudan yabancı yatırımlar nedeniyle şirketlerin de dinamikleri değişmeye başlamış; kurulan yabancı şirketler, kendi kurum kültürlerini, teknik bilgiyi, organizasyon yapılarını Türkiye’ye taşımışlardır. Gelen yabancı sermayelerle beraber, kurum kültürleri ve insan kaynakları süreçleri de yavaş yavaş değişmeye başlamıştır (Bozkurt, 2010: 26-28; Aydoğanoglu, 2011: 1).

2002–2011 döneminde Türkiye’de çalışma yaşamına yönelik olarak gerek kamu gerekse de özel sektör istihdamının yapısını temelden değiştiren çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Bu süreçte, kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi, esnek çalışmanın yasal hale getirilmesi, sağlık ve sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen köklü düzenlemeler ve buna paralel olarak yasalaşan “Torba Yasa” düzenlemeleri” en fazla öne çıkan değişiklikler olmuştur.

1980’li yıllarda taşeron kullanımı, önce belediyelerin temizlik işlerini taşeron firmalara vermeleriyle başlamış ve özel sektör işyerlerinde hızlı bir biçimde yayılmıştır. Türkiye’de taşeronlaştırma, zaman içinde özellikle kamu kurumlarındaki işçi istihdamı bakımından, istisna olmaktan çıkıp kural haline gelmiş olup ve kamuda

kadrolu olarak çalışan işçilerin iki katında fazla taşeron işçisi çalıştırılmıştır. Kamuda taşeron uygulaması, hem bir özelleştirme yöntemi olarak hem de maliyetleri azaltmak amacıyla işçileri, sendikal ve sosyal hakları kısıtlanmış ve iş güvencesinden yoksun biçimde çalıştırma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, özellikle üniversiteler ile yerel yönetim birimleri bu sistemin merkezinde yer almıştır.

Görüldüğü üzere; küreselleşme ve AB süreci bağlamında ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, Türkiye’de de kamu yönetiminin ciddi bir değişim ve dönüşüm yaşamasına neden olurken, bu değişimin önemli sacayaklarından birini oluşturan taşeronlaşma uygulamalarını ve bu uygulamaların etkisiyle çalışma yaşamında ortaya çıkan sorunları ele almak, Türkiye’nin sosyal ve ekonomik anlamda yaşadığı değişimin ve yeni Türkiye vizyonunun anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

Her dönemde, toplumun hemen her kesimince ve özellikle işçiler tarafından sıklıkla eleştirilen ve kaldırılması ya da önemli ölçüde değiştirilmesi istenilen “taşeronlaşma- alt işverenlik” müessesesinin, güvencesiz bir çalışma modeli olmasının yanı sıra, iş güvenliği açısından da ciddi sorunlar içerdiği, özellikle 13 Mayıs 2014 tarihinde Soma’da meydana gelen ve 301 işçinin ölümüyle sonuçlanan maden faciası ile yeniden ve büyük bir ciddiyet ve hoşgörüsüzlükle Türkiye gündemine oturmuş bulunmaktadır. 11.09.2014 tarih ve 29116 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun” ile taşeronluk sistemine ve iş sağlığı ile güvenliğine dair birtakım iyileştirmeler yapılmış, taşeron işçilerin kıdem tazminatı ve diğer bir kısım hak ve alacakları büyük ölçüde güvence altına alınmış olmakla birlikte, 28.10.2014 tarihinde Karaman ilinin Ermenek ilçesinde, meydana gelen maden faciası, yapılan düzenlemelerin ne ölçüde işlevsel/işlevsiz ve yeterli/siz olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Son olarak 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler

Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kamuda çalışan taşeron işçilerin bir kısmının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/D maddesi kapsamında sürekli işçi kadrosuna geçirilmeleri sağlanmış ise de, yapılan bu düzenlemenin nitelik ve kapsam bakımından, yeterli olup olmadığı konusu da çalışmamızda incelenmiştir. Bu noktada, taşeronluk sistemi ile ilgili olarak bugüne kadar yürütülen ve bugünden sonra yapılması planlanan yasal düzenleme ve pratiklerin, Türk İş Hukuku ve evrensel hukuk bağlamında ele alınması ve mevcut sorunların çözümüne yönelik gerçekçi ve somut öneriler geliştirilmesi, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Türk kamu yönetiminde “yeniden yapılanma” ihtiyacının varlığı, toplumun hemen her kesimince kabul edilmekle birlikte, bu yapılanmanın hangi alanlarda ve ne şekilde yapılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Türk yönetim sisteminde karşılaşılan sorunlara bakıldığında, bunların “merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinden demokrasiye kadar uzanan geniş bir içeriğe sahip” olduğu görülmektedir. “Kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı ve yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması” gibi nedenlerle, idarenin toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı düşüncesinden hareketle, idarenin amaç ve görevlerinde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve mevzuatında mevcut olan aksaklıkları ve eksiklikleri giderme amacı güden düzeltme faaliyetleri, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de temel gündem maddesini oluşturmaktadır.

Özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama açısından bakıldığında, küresel ve bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri bağlamında ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve benzeri konularda önemli adımların atılmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de “kamu yönetiminin daha etkili, verimli hale getirilmesi ve demokratik niteliğinin artırılması” ele alınan öncelikli konular arasında bulunmaktadır. Bu kapsamda AB normlarına uyum sağlanması amacıyla “yönetim reformları yapılması” sözkonusu

olmakla birlikte bu reformların yalnızca “AB’ye uyum çerçevesinde değil aynı zamanda AB’nin de etkisinde kaldığı küreselleşmeye bir cevap verme” arayışı olarak ortaya çıktığı dile getirilmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

Bu süreç içerisinde, devletin kamu hizmetlerindeki rolü ve sorumlulukları değişime uğramış ve personel istihdamı “sözleşmelilik” esasına dayandırılırken, kamunun yürüttüğü hizmetlerin “özel hukuk sözleşmeleri ile üçüncü kişilere yaptırılmasının yolunu açan taşeron personel çalıştırma” düzenlemesine gidilmiştir. Bu değişim sürecinin şekillenmesinde Avrupa Birliği’nin yanısıra Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi aktörler de önemli rol üstlenmiş ve değişimin temel yapısını ve yönünü belirlemiştir (Sayan ve Küçük, 2012: 174). Bu noktada, kamu yönetimindeki dönüşümle paralellik gösteren bu yeni ve esnek istihdam biçimlerini ayrıntılarıyla ele almak gerekmektedir.

Emek-sermaye ilişkisinin yeni doğası, “karşılıklı düşmanlık yerine karşılıklı yükümlülüğün olduğu ve işçinin söz hakkının arttığı, katılımcı ve demokratik bir yapı” olarak değerlendirilmektedir (Adler ve Cole, 1993). Tüm bu çalışmalar, emek süreci teorisinin üzerine kurulduğu “emek-sermaye çelişkisi”nin yerini “uzlaşmaya” bıraktığı ve işçilerle işverenlerin çıkarlarının bağdaşabilir olduğu iddiasını temel almaktadır. Taşeron çalışmanın, “bir artı-değer üretimi aracı” olduğu ifade edilmekte ve kapitalizmde emeğin temel özelliğinin bir meta olması olduğuna vurgu yapılmaktadır (Özdemir, 2010: 38, 39).

Bu noktada, yerel kamu hizmetlerinin taşerona gördürülmesinin, hem hizmetlerin pahalılaşmasına hem de işçi haklarının gaspına yol açtığına işaret etmekte, hatta kadrolaşmak amacıyla kapsamlı biçimde kullanılabileceğine ilişkin endişeler de dile getirilmektedir (Güler ve Dönmez, 2011: 1-3; Corpus, 2014). Taşeron çalışma, “bir despotik emek rejimi” olarak nitelendirilmekte olup taşeron çalışmada, sendikaların etkili bir rol oynayamadıkları; sendikasız, iş ve sosyal güvenceden yoksun “işçilerin bu endişe ve risk durumunun, onları her şeye boyun eğen, teslimiyetçi” bir yapıya sürüklediği ifade edilmektedir (Hardt ve Negri, 2004: 153).

Tüm bunlardan hareketle, bu çalışmanın amacı Türkiye’de kamu sektörünün hemen her alanında değişen ve dönüşen istihdam yapısını ortaya koymak ve “yeni” istihdam biçimlerini değerlendirmektir. Kamu personel rejiminde tüm çalışma biçimleri ve çalışanlar açısından çok sayıda yasal düzenleme ve değişiklik yapılması sözkonusu olup, bu düzenlemelerin mevcut sorunların giderilmesi açısından ne ölçüde çözüm olabildiğinin tespiti, yapılan düzenlemelerin eleştirel bir bakış açısıyla incelenmesi ve yeni çözüm önerileri geliştirilmesi, bu çalışmanın amacıdır. Genelde kamu personel yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm ile özelde işçi sınıfı bağlamında ele alınacak olan “taşeronlaşma” meselesi, bu çalışmanın içeriğini ve ulaşılmak istenen amacın temel eksenini oluşturmaktadır.

1.3. Araştırma Soruları

Bu araştırmanın aşağıdaki sorulara dayalı olarak hazırlanması amaçlanmıştır:

Soru-1: Taşeronlaşma sistemi, küreselleşme sürecinin Türkiye’deki istihdam politikalarına etkileri açısından önemli bir “yönetmel ve siyasal araç” olarak kullanılmaktadır.

Soru-2: Son yıllarda AB tarafından geliştirilip, üye ülkelerde uygulanan ve yerelleşme ile birlikte demokratikleşmeyi esas alan yönetişimci-katılımcı istihdam politikaları başarılı sonuçlara yol açarken, Türkiye’de gerek geleneksel politikalar ve gerekse de AB’ye eklenme sürecinde uygulanan değişim politikaları başarılı olamamıştır.

Soru-3: Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları merkeziyetçi, değişken, alt yapısı oluşturulmadan hazırlanan ve kalıcı çözümler üretmekten uzak nitelikte politikalar olmaları nedeniyle başarı sağlayamamıştır.

Soru-4: Türkiye için yaşamsal öneme ve büyük potansiyele sahip olan istihdam politikaları, evrensel değerlere ve sosyal devlet anlayışına uymamaktadır.

Soru-5: Taşeron işçiler için öngörülen “kadro” vaadi ve sonrasında yapılan düzenlemeler, beklentileri karşılamaktan ve sorunları giderecek nitelikten uzaktır.

1.4. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu çalışmada öncelikle, küreselleşme ve yeni kamu yönetimi anlayışı genel bir perspektifle ele alınmış; kamu personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin özellikleri ve farklılıklarına değinildikten sonra, Türkiye’nin Avrupa Birliği sürecinin kamu yönetiminin dönüşümüne hız kazandıran etkisi ve yaşanan anlayış değişikliğine paralel olarak, Türkiye’de yönetsel düzlemde ortaya konulan yapısal ve yasal değişiklikler ile bu konuya yönelik sonuçsuz kalan girişimler incelenmiştir.

Özellikle çalışmamızın ana konusunu oluşturan ve uzun zamandır tartışılmakta olup ciddi eleştirilere maruz kalması nedeniyle önemli ölçüde değiştirilmesi hatta kaldırılması gerektiği ileri sürülen “taşeronlaşma-alt işverenlik” müessesesi de Türk İş Hukuku ve evrensel hukuk bağlamında ele alınmış ve mevcut sorunların çözümüne yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu noktada, son dönemde sıklıkla gündeme gelmekle birlikte, içeriği ve gerçekliği sorgulanan taşeron işçilerin kadroya alınması konusunda yapılması öngörülen düzenlemeler de bu çerçevede değerlendirilerek, kadro düzenlemesinin hayata geçirilmesi süreci ve taşeron meselesini ne ölçüde çözüme kavuşturduğu incelenmiş ve beklentileri karşılayamamış olan düzenlemenin eksik yanları ele alınarak ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır.

1.5. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme-İşleme Araçları

Araştırmada nicel ve nitel araştırma yöntemleri kullanılmış olup, bu kapsamda yazılı ve elektronik kaynaklardan veri taraması yapılmasının yanında, araştırma konusuna ilişkin politikaların üretilmesinde söz sahibi olan ve politika ve üretim süreçlerine birebir dahil olan kurumlardan alınan bilgi ve veriler esas alınmak suretiyle bir sonuca ulaşılmaya çalışılmış olup, belirlenen eksiklik ve aksaklıkların giderilmesi noktasında yapılabileceklerin veya yapılması gerekenlerin tespiti ve uygulanabilirliği incelenmiştir.

2. KÜRESELLEŞME OLGUSU VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1970’li yıllarda, önce ekonomik teknolojik alanda başlayan, giderek politik-ideolojik ve diğer alanlara yayılan Refah Devleti’nin bunalımı ve bu bağlamda ortaya çıkan kriz, kamu yönetimine ilişkin yaklaşımları da derinden etkilemiştir. Bu süreçte yaşanan kültürel, siyasal ve ekonomik koşullardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler, özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetimi alanında da etkisini göstermeye başlamıştır. “Ekonomik büyümenin yavaşlaması, sosyal refah devleti anlayışının sarsılması, kamu yönetimi alanında yeni talep ve ihtiyaçların ortaya çıkması, küresel baskıların politik, ekonomik ve sosyal sistem üzerindeki etkisi ile bürokrasinin yeniden sorgulanması” sonucunda devletin rolü ve büyüklüğü ile ilgili tartışmalar artmıştır. Özellikle yönetim biliminde yaşanan gelişmeler, “klasik bürokratik örgütlenme modelinden; esnek, katılımcı, yetkilendiren, etkinlik ve etkililiğe vurgu yapan, kalite odaklı, vatandaş müşteri olarak gören, yüksek performans hedeflerine sahip yeni bir kamu yönetimi modeli”ni benimsetmeye başlamıştır (Kurt ve Ugurlu, 2007: 81, 82; Ökmen ve Canan, 2009: 139).

“Globalleşme”nin Türkçe karşılığı olarak kullanılan “küreselleşme” kavramı, ekonomik içerikli bir kavram olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte, son yıllarda tüm dünyada ortaya çıkan ilişkiler ve yeni yaşam biçimleri, küreselleşmenin tanımını ve içeriğini de değiştirmiştir. Toulmin’e (1999, 906) göre; “insanlar ve toplumlar ülkelerin sınırlarını aşan faaliyetlere girmiş ve böylece ulusal düzeydeki düşünce ve ilişki biçimlerinden, uluslararası ölçekte yeni bir ilişki ve düşünme biçimlerine geçmiş”lerdir. Buna göre, küreselleşme; “ekonomik, siyasal ve kültürel bütünleşme, teknolojilerin küresel düzeyde kullanılması, sermaye dolaşımının evrenselleşmesi, ulus-devlet sınırlarını aşan yeni ilişki ve etkileşim biçimlerinin ortaya çıkması, dünyanın küçülmesi, sınırsız rekabet, serbest dolaşım yani kısaca dünyanın tek pazar haline gelmesi” olarak ifade edilmektedir (Balay, 2004: 62, 63; Kaçmazoğlu, 2002: 49).

Olumlu ya da olumsuz pek çok etki ve sonuç yaratan küreselleşme olgusu, “1980’lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan” ve 1990’larda küreselleşme ile beslenen bir süreç olarak tüm dünyayı saran bir nitelik kazanmış olup, Türkiye’nin de “karşı karşıya olduğu bir gerçekliktir”. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra, Keynesyen ekonomik politikaların yerini liberal politikalara bırakması ile birlikte, piyasa ekonomisi kuralları işlemeye başlamıştır. Bilişim ve iletişim alanında yaşanan devrim niteliindeki gelişmelerin de bu sürece büyük katkısı olmuş ve dünya tek bir mekan olarak algılanabilecek düzeyde küçülmüştür (Akbaş, 2007: 8-13; Ökmen ve Canan, 2009: 139, 140).

Küreselleşme süreci, toplumların ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel yapılarında köklü değişikliklere yol açmış olup, bu değişim kamu hizmeti anlayışına da yansımıştır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde “yetki ve sorumluluk merkezi yönetimle birlikte yerel yönetimlerle paylaşılmaya başlanmış ve bu sürece özel sektör de katılmıştır” (Göküş, 2010: 194).

“Yeniden yapılanma” ve “yenidünya düzeni” gibi kavramlarla da ifade edilen küreselleşme ile siyasal anlayış, kültürel ve ekonomik alanlardaki gelişme ve değişimler sürerken, Türk yönetim sistemi de birtakım sorunlarla karşılaşmış, ortaya çıkan yeni değerler ve anlayışlar çerçevesinde “yeniden yapılanma” ihtiyacı gündeme gelmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 139, 140; Akbaş, 2007: 1-15).

21. yüzyılın yönetim anlayışı, geleneksel yönetim uygulamalarını yok saymamakla beraber, günümüzün “global ölçeğe ulaşma çabasında olan işletme yapıları için uygun olmayan yada geçerliliğini yitirmiş yöntemlerine yeni yaklaşımlar getiren ve muhtemel köklü değişimlere hazır olmayı ön plana çıkaran dinamik bir süreç”tir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 28; Akbaş, 2007: 15; Arap ve Yılmaz, 2006: 54).

Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim tekniklerini kamu yönetimine uygulamayı amaçlayan bir yönetim modeli olup; “saydam, hesap verebilir, açık, performans ve yurttaş odaklı, piyasa merkezli, etkin, verimli ve

tutumlu, bilgi ve iletişim teknolojileri ile destekli, katılımcı ve esnek bir yönetim anlayışını” ifade etmektedir (Eroğlu, 2010: 228).

2.1. Küreselleşme Kavramı ve Gelişim Süreci

Küreselleşme, son otuz yıllık süreç içerisinde, uluslararası politika ve diplomasinin yanısıra, yönetim biliminin hemen her alanında yapılan çalışmalarda en sık rastlanılan terimlerin başında gelmektedir. Bu özelliğine rağmen, küreselleşmenin genel kabul gören bir tanımı bulunmayıp, birbirinden farklı anlamlara gelebilecek şekilde kullanılması sözkonusu olduğu gibi, küreselleşme kavramı, hemen her olayla bağlantılı ve temel etken olarak ele alınmakta ve bu geniş kullanımdan ötürü, esas itibarıyla “ne olduğu anlaşılamayan bir klişe” haline gelmektedir (Bayar, 2008: 25).

Küreselleşme konusunda tam ve net bir tanıma ulaşmak kolay olmasa da genel olarak, “mal, hizmet ve sermayenin artan hareketliliği sonucunda sınır ötesi karşılıklı ekonomik bütünleşme ve ulusal ekonomilerin dünya piyasalarına dahil olma sürecinde dünyanın farklı bölgelerinde yaşayan insan, toplum ve devletler arasındaki iletişimin ve etkileşim derecesinin ‘karşılıklı bağımlılık’ kavramı çerçevesinde giderek artması” olarak tanımlanabilmektedir. Küreselleşme kavramı ilk kez İngiliz İktisatçı W.Foter’in 1833’de yazdığı dünya üzerindeki kaynakların dağılımı ve kullanımı konulu bir makalede kullanılmış olup, “günümüzdeki etkin haline gelmesinin ise Garrett Hardin’in 1968 yılında yazmış” olduğu bir çalışmaya dayandığı ifade edilmektedir (Kıvılcım, 2013: 221; Karabıçak, 2002: 116). Küreselleşmeyi sadece ekonomik bir temelden görmenin, kavramın anlaşılmasını zorlaştırdığı ve eksik kalmasına neden olduğu, küreselleşme sürecinin sosyal, kültürel ve politik yönlerinin de bulunduğu unutulmaması gerektiği konusunda bir fikir birliği bulunmaktadır.

Nitekim ulaşım, iletişim ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişim dünyada ‘mesafe’ kavramını ortadan kaldırmış ve piyasaların küreselleşmesine hız kazandırmıştır. İletişim alanında meydana gelen önemli gelişmeler ile birlikte dünya tek bir bilgi ağına doğru ilerlemekte olup, bu sayede

lkeler arasındaki sınırlar kaybolmaya başlamış ve yaşanan bu gelişmeler, üretim ve hizmet sektörünü de önemli ölçüde etkilemiştir (Schwartz, 1998: 42; Ilgaz, 2000: 28-29; Özel, 2011: 94).

Çağdaş küreselleşme, çok-aktörlü bir yapı içerisinde gelişmekte olup, “ulus-devlet, uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları, bu sürecin dört temel aktörü” olarak ortaya çıkmakta ve bu aktörlerin karşılıklı iletişimi ve etkileşimi sonucunda şekillenmektedir. (Özel, 2011: 91; Bayar, 2008: 25, 26).

Küreselleşme, “zaman ve mekân sınırlılıklarını ortadan kaldıran, dünyayı bir ucundan öteki ucuna iletişim ağlarıyla donatan, yakın uzak zıtlığını yok eden, dünyayı olabildiğince küçülterek dönüşüme ve değişime götüren bir olgu” olarak karşımızda durmaktadır. Kamu yönetimi ve yönetim anlayışı da bu değişimden payını almış ve çağın koşullarına, toplumun beklentilerine uyum sağlamak adına geleneksel kamu yönetimi anlayışından, yeni kamu yönetimi anlayışına doğru bir yöneliş gerçekleşmiştir. Böylece Weberyen bürokrasinin temelinde yükselen katı, kapalı, hiyerarşik kamu yönetiminin yerine esnek, piyasa temelli, müşteri odaklı, şeffaf bir kamu yönetimi anlayışı getirilmiştir (Tepeli, 2017).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra başlayan “soğuk savaş, dünyayı politik olduğu kadar ekonomik anlamda da kutuplara ayırmıştır”. Sovyetler Birliği’nin önderliğindeki Doğu Blokunun yıkılması sonrasında, ABD’nin öncülüğünde yürütülen liberal ekonomi politikalarına olan güven artmış, 1989’da komünizmin güç kaybetmesiyle birlikte dünyada serbest piyasa ekonomisi giderek yaygınlaşmıştır. Bu bağlamda, dünyanın çeşitli bölgelerine dağılmış olan çokuluslu şirketlerin küreselleşme sürecinde önemli bir rolünün bulunduğu ve bu şirketlerin, uluslararası ekonomiye de önemli ölçüde yön verdikleri görülmektedir (Bozkurt, 2000: 27; Ilgaz, 2000:16 ;Eroğlu ve Albeni, 2002: 32-33).

II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşların “çokuluslu şirketlerin gelişimi için elverişli hukuki düzenlemeler sağlanması yönünde ulus devletlere çeşitli yönlendirmeler” yapması ve

bunun sonucunda “vergiler ve sosyal güvenlik uygulamaları gibi devlet merkezli ekonomik uygulamalar”ın çokuluslu şirketlerin beklentileri doğrultusunda uygulanmaya başlanması sözkonusudur (Ateş, 2006: 30-31; Özel, 2011: 95). Bu şirketlerin ortaya çıkışıyla birlikte, ekonomik hesaplar uluslararası ölçekte yapılmaya başlanmış ve bu şirketler vasıtasıyla, sermaye hareketlerinde gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru bir akış gerçekleşmiştir.

Küreselleşme süreci pek çok aşamadan geçerek bugünkü anlamını kazanmış olup 19. yüzyılın sonlarından 1914'lere kadar olan dönemde küreselleşmenin, özellikle ekonomik anlamda, oldukça ileri bir seviyede olduğu görülmektedir. 1914 yılına kadar olan dönemde Bu dönemde, uluslararası ticaretin önündeki engeller yok denecek seviyelere gerilemiş, ulaşım maliyetleri ve kişilerin serbest dolaşımı önündeki kısıtlamalar en düşük seviyelere inmiştir. Küreselleşme lehine gelişen bu hava, 1914'lerden 1945-50'lere kadar süren evre içerisinde ise tersine dönmüş olup “I. Dünya Savaşı ile başlayan, Büyük Bunalım ile devam eden ve II. Dünya Savaşı'nın bitmesi ile sona eren” bu dönem, küreselleşme akımlarının ciddi bir biçimde sekteye uğradığı bir dönem niteliğindedir (Özel, 2011: 95; Bayar, 2008: 26).

1945-50 sonrası dönemde ve özellikle 1980 sonrasında ise küreselleşme yeniden büyük bir ivme kazanarak benzeri görülmemiş bir seviyeye ulaşmış ve küresel üretim süreçlerinde büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Öte yandan, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası, siyasi küreselleşme de hız kazanmış ayrıca teknolojik anlamda dünyanın hemen her kesimini etkisi altına alan bir “iletişim devrimi” yaşanmıştır. 1980'li yıllardan sonra ise, küreselleşme ekonomik, sosyal, çevresel ve kültürel boyutlarıyla dünya gündeminin ilk sıralarında yer almaya başlamıştır (Bayar, 2008: 27).

2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Kamu Personel Yönetiminin Dönüşümü

Dünyada son yıllarda yaşanan sosyo-ekonomik, siyasi değişim ve dönüşüm genelde kamu yönetimini özelde de personel yönetimini derinden etkilemiştir. “Klasik kamu yönetiminin bürokratik, hiyerarşik, kapalı, merkeziyetçi yapısının yerini daha esnek, açık, katılımcı yeni bir yönetim anlayışına bırakması”, kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmalarında da etkisini göstermiştir (Şaylan, 2000: 15; Eroğlu, 2010: 226).

Bu bölümde öncelikle kamu personel yönetiminin tanımı ve kapsamı üzerinde durulmuş olup sonrasında, yeni kamu yönetimi anlayışının kamu personel yönetimine etkileri ele alınmış ve insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinden bahsedilmiştir.

2.2.1. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı

Kamu personel rejimi; “devlet, kamu hizmeti ve insan gücü üçgeni”nden oluşmakta olup, kamu yönetimi sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Personel rejimi, “devletin yüklendiği görev ve yetkileri yerine getiren kamu görevlerinin bağlı oldukları temel politikaların, kanunların, teknik ve uygulamaların bütünü”nü kapsamakta ve kamu görevlisi ve hizmet arasındaki ilişkileri” düzenlemekte olup bu bakımdan teknik, siyasal, hukuki, ekonomik vb. yönleri bulunan karmaşık bir yapıyı ifade etmektedir (Akdağ, 2010: 94; Eroğlu, 2010: 226). Personel yönetimi, siyasal yapı başta olmak üzere yönetim ve ekonomik sistemle karşılıklı bir etkileşim içinde olduğundan, kamu personeline ilişkin düzenlemeler, bu etkileşimin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu personel yönetimi, “devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünü”nü ifade ettiğinden, büyük ölçüde yasalarla belirlenmiş olan kesin nitelikteki bu kuralların değişiklikler karşısında kolayca esneklik göstermeleri mümkün olmamaktadır. Kısacası kamu personel yönetimi, yaşanan sorunları günün koşulları içinde çözmeyi amaçlayan ve bu bağlamda yapısal ve işlevsel unsurları

içeren bir bütün olarak değerlendirilmektedir (Ekinci, 2008: 180; Eroğlu, 2010: 226, 227).

1980’lerden sonra dünyadaki birçok ülke gibi Türkiye’de de serbest piyasa reformlarının uygulanmaya başlanması, devletin ve kamu yönetim yapısının, işlev ve yetkilerinin yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Kamu kuruluşlarının özel sektörde olduğu gibi, daha az maliyet ve daha az insan kaynağıyla daha etkin ve verimli çalışması gerektiği sıklıkla vurgulanmış; kamu personel yönetiminin yeniden yapılandırılmasının aynı zamanda kamu yönetiminin şeffaf ve güvenilir hale getirilmesinde önemli bir rol üstleneceği dile getirilmeye başlanmış (Şaylan, 2000: 11) ve tüm bu gelişmeler insan kaynakları yönetimine yönelik sürecini başlatmıştır.

2.2.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı ve Unsurları

Yönetim bilimlerinde son yıllardaki en önemli gelişmelerden biri, İnsan Kaynakları Yönetimi kavramının ortaya çıkmasıdır. İKY’nın felsefi köklerini Avrupa’daki sosyal yaşamdan, çalışma ilişkilerinden ve entelektüel birikimden almış olmasına karşın, oluşumunu ABD’de tamamladığı ve Amerika Birleşik Devletleri’nde 1980’lerde personel yönetiminden insan kaynaklarına geçilmesinin ardından bu sistemin diğer Avrupa ülkelerine yayıldığı belirtilmektedir. Personel Yönetimi’nden İnsan Kaynakları Yönetimine geçiş olarak açıklanmaya çalışılan olgunun, bir evrim niteliğinde olduğu ve “bu evrimde ulusal ve uluslararası ekonomik politığın, uluslararası şirketlerin” ve üretim yöntemlerinin büyük etkisinin olduğu değerlendirilmektedir (Bozkurt, 2010: 30; Orhan, 2010: 273).

İnsan kaynakları kavramı, “kurumsal hedeflere ulaşmada örgütlerin kullanmak zorunda oldukları temel kaynaklardan biri olan beşeri kaynağı” ifade etmekte olup bu kavram, örgütün içinde yer alan en üst yöneticiden en alt düzeydekine kadar tüm çalışanları kapsadığı gibi, “örgütün dışında olmakla birlikte potansiyel olarak yararlanılabilecek işgücü”nü de içermektedir (Kaynak vd., 1998, s. 15).

İnsan kaynakları yönetimi genellikle, bir örgütte çalışanların yönetimiyle ilgili olan felsefeyi, politikaları, yöntemleri ve uygulamaları adlandırırken kullanılan bir

kavram niteliğinde (French, 1998: 4) olup çalışma ortamında bireyin işe alınmasından, uyum eğitime, verimliliğine, performans değerlemesine, gereksinimlerinin karşılanmasına ve nihayet işten ayrılmasına kadar geçen tüm süreçler, İKY uygulamaları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kısacası; insan kaynağı, gerek kamu ve gerekse de özel sektörde örgütün itici gücü ve onun amacına ulaşabilmesinde en önemli rolü oynayan unsur olarak kabul edilmektedir (Öğüt vd., 2004: 278, 279).

İnsan Kaynakları Yönetimi uygulamalarına geçilmesinde insanın edilgen değil etken konuma gelmek suretiyle değişen rolü de etkili olup, Türkiye’deki İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışının Avrupa veya Amerikan perspektiflerine dayalı olduğunu da söylemek gerekmektedir (Eroğlu, 2016: 182; Orhan, 2010: 274).

İnsan Kaynakları Yönetiminin, ‘insan’ unsuruna biçtiği değer ve onun eğitilmesi, geliştirilmesi ve yetiştirilmesi konusundaki hassasiyetinin her geçen gün arttığı görülmekte olup işletmelerin en değerli kaynağı olan insanı keşfetmeye devam ettikleri sürece, bu önem ve değerın daha da artacağını söylemek mümkündür (Görmüş, 2009: 58).

“İKY, Personel Yönetimi yaklaşımına yapılan eleştirilerden hareketle inşa edilmiş” olmakla birlikte, bu yönetim yaklaşımının da sert eleştirilere maruz kalması sözkonusu olabilmektedir. Orhan’a (2010: 273) göre, “bu çelişki, alanın uygulamaya dönük, işlevselci, faydacı (pragmatist), bireysel yarar ekseninden veya kuramsal, yapısalci, toplulukçu yarar açısından değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.” Ortaya çıkışındaki “hümanistik iddiaya” rağmen İKY bakış açısı, insanı ihmal ettiği ve “pasifleştirdiği” için de eleştirilmektedir.

2.2.3. İnsan Kaynaklarının Artan Önemi ve Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

İnsan, küreselleşme ile yeniden değer kazanmış ve rekabette üstünlük sağlamanın temel taşlarından biri haline gelmiştir. 1990’lı yıllar ile birlikte bilgi toplumuna geçiş süreci ve yaşanan toplumsal dönüşümler, insanın öneminin ortaya çıkmasında önemli bir etkindir. “Entelektüel sermaye” olarak isimlendirilen insan

unsuru, insana yatırım yapan bir işletmecilik anlayışını da beraberinde getirmiş; insan, “bilgi ekonomisinin temel dayanağı ve en değerli kaynağı” haline gelmiştir. Bu nedenle işletmeler insan kaynaklarını geliştirmeye ağırlık vermiş ve bu yolla yönetim tekniklerinde insani bir bakış açısının ortaya çıkmasında önemli rol oynamışlardır (Mengölerek, 2011: 13; Akbaş, 2007: 30).

“Entelektüel sermaye” kavramını 1969 yılında ilk olarak kullanan Galbraith, bu kavramın, insan zekasından kaynaklanan bir unsur olmanın yanında, bir “entelektüel faaliyetler bütünü” olduğunu savunmuştur (Pena, 2002: 182). Ancak bu kavram ile ilgili en fazla kabul gören tanımı 1991 yılında yapan Stewart’a göre, entelektüel sermaye “işletmeye pazarda rekabet avantajı sağlayan, çalışanların bildiği her şey”dir (Stewart, 1997: 72; Görmüş, 2009: 58, 59).

Son yıllarda yaşanan küreselleşme ve uluslararası rekabet süreci, rekabet üstünlüğünü sağlayan geleneksel üretim unsurlarında da büyük bir değişime neden olmuş ve üretim faktörlerinden biri olan beşeri faktörlerin diğer üretim faktörlerine göre rekabet üstünlüğü açısından taşıdığı önem artmıştır. Bu açıdan bakıldığında, insan kaynaklarının artan stratejik öneminin tesadüfi olmayıp aksine bilinçli ve spesifik rekabet değişimlerinin bir sonucu olduğu görülmektedir. İnsan kaynağı ile üretilen mal ve hizmetlerin, yine insana sunulması ve böylece insan unsurunun, işletmeler için hem bir amaç hem de bir araç konumunda olması, onu daha da önemli kılmaktadır. Bu çerçevede “küreselleşme ve artan rekabet, insan kaynakları yönetimine ilişkin faaliyetlerin yeniden düzenlenmesine neden olmakta ve işletmeler, rekabet avantajı sağlamak için insan kaynakları yönetimi uygulama ve politikalarını stratejik bir unsur” olarak kabul etmektedir (Akdemir, 2005: 428, 429).

Bilindiği üzere; işletmelerde personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimine geçiş süreci, kısa bir zaman diliminde gerçekleşmemiş, birçok aşamadan geçerek ve yıllar içinde bugünkü noktaya gelmiştir. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri’nde 1950’li yıllarda başlayan insan kaynakları yönetimi yaklaşımı, 1980’li yılların ortalarında gelişmeye başlamış olup bunun en önemli nedeni, işletmelerin

piyasadaki rekabet güçlerini artırmak için en gerekli ve önemli unsurun insan olduğunun farkına varmalarıdır (Akbaş, 2007: 32).

İnsan kaynakları yönetiminin temel amacı, “kurumun hedeflerine en verimli biçimde ulaştırılması” olarak ifade edilmektedir. İnsan kaynakları yaklaşımının, bugün insan kaynakları yönetimindeki baskın eğilim niteliğinde olduğu ve temel amacının kurumun hedeflerine en verimli şekilde ulaştırılmasını sağlamak olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımın bir diğer amacı da, çalışanların ihtiyaçlarının tatmin edilmesi ile iş yaşamının kalitesinin yükseltilmesidir. Görüldüğü üzere, insan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin işlevlerini de içeren ancak bununla sınırlı kalmayan bir perspektife sahiptir. Bu yönüyle personel yönetiminin daha çok çalışanlarla ilgili mali-hukuki ilişkileri içeren bir alan niteliğinde olduğu ve insan kaynakları yönetiminin bir alt çalışma alanını oluşturduğu söylenmektedir. İnsan kaynakları yönetimi, dönüşümün temelinde “insan” ve onun dönüşümünün yer aldığı düşüncesinden hareketle, insana yönelik yönetim anlayışı ve insan kaynağının etkili kullanımı ile örgütsel değişimi sağlamayı amaçlamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi, örgütlerin belirlenen stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşmalarında, “*çalışanların memnuniyeti, motivasyonu, gelişimi ve yüksek performansının sürekliliğinin sağlanması için üstlenilmiş etkinliklerin yönetimi*” olarak da tanımlanmaktadır (Dolgun 2007: 2; Tunçer, 2012: 207-208; Bingöl, 2006: 6; Yıldırım, 2012: 2; Koçak, 2006: 51-54).

Bu itibarla İnsan Kaynakları Yönetimi, başlangıçta sadece personel yönetimi kavramının yerine kullanılırken, işgücünün yapısal değişimine hizmet verebilecek yeni personel politikalarının oluşturulması ihtiyacının ortaya çıkmasıyla birlikte, içeriği zenginleşmiş ve kapsamı genişlemiş bir anlayış halini almıştır. Teknolojik gelişmeler insan kaynağının verimliliğini artırmış ve çalışma yöntemlerinin değişmesinde etkili olmuş ise de, teknolojiyi kullanmak için yine insana ihtiyaç duyulduğundan, hiçbir teknolojik gelişme insan kaynağını ikame edememiş ve bu durum “insan kaynağının önemini azaltmak yerine artırmış”tır (Aykaç 1999, 15-17; Tunçer, 2012: 207-208).

Sanayi toplumu, üretim yapabilmek için makine ve insanın eşgüdümünü esas alırken, yeni toplum ise bilginin etrafında örgütlenmektedir. Nitekim sanayi uygarlığının öncü isimlerinden Bacon'ın yüzyıllar önce söylediği gibi “bilgi güçtür”, ancak “bilgi toplumunda bilgi aynı zamanda toplumun temel eksenini” oluşturmakta ve etkili üretimin temelini bilgi olduğu artık herkesçe kabul edilmektedir (Caroll ve Tansey, 2001:296; İnce, 2005: 323).

Bugünün insan kaynakları yönetimi kavramı, yüzyıl öncesinin “personel yönetimi (özlük işleri)” kavramından oldukça farklı bir nitelik taşımakta ve pek çok aşamadan geçerek bu noktaya ulaşmış bulunmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminin tarihi ile globalleşmenin tarihi arasında bir paralellik olduğu görülmekte olup, 1950'li yıllardan 1980'lerin ortasına kadar Amerika dışında ve hatta Amerika'da da gerektiği kadar ilgi çekmeyen insan kaynakları yönetimi 1980'lerin ortasında ilgi çekmeye başlamış ve 1990'lı yıllarda işletmelerin olmazsa olmaz yönetim dalı halini almıştır. Ekonomik durgunluk, uluslararası rekabetin artması ve yükselen neo-liberal uygulama ve değerler, insan kaynakları yönetiminin önemini artırmış ve yeni pazarların açılması, insan kaynaklarının son derece stratejik bir şekilde kullanılmasını gerektirmiştir (Orhan, 2010: 280; Koçak, 2006: 54-70).

İnsan kaynakları yönetimi ile geleneksel personel yönetimini birbirinden ayıran temel özellikler şöyle sıralanabilir (Akbaş, 2007: 34):

- “İnsan kaynakları yönetimi, insan gücünün maliyetini kontrol edilemez bir maliyet unsuru olmaktan öte, bir yatırım unsuru olarak kabul etmektedir.

- Personel yönetiminin rolü kayıtlara yönelik iken, insan kaynakları yönetimi geleceği yönelik bir yaklaşım benimsemekte ve işletmenin geleceğinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

- İnsan kaynaklarına ilişkin bir politikanın geliştirilmesi ve insan kaynağına ilişkin problemlerin çözümünde tepkisel ve pasif yaklaşım yerine aktif ve önlemci bir program ile yaklaşılmaktadır.”

Görüldüğü üzere; insan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetimini de içine alan ancak “rekabet üstünlüğü sağlayıcı özelliği nedeniyle insana işletmenin en önemli varlığı gözüyle bakan ve ona değer veren, işletmenin başarısı için insan kaynağının bilgi ve yeteneklerinden en üst düzeyde yararlanan ve insan kaynağını bütüncül bir şekilde değerlendiren bir disiplin” olarak ortaya çıkmaktadır (Akbaş, 2007: 38).

ABD ekonomisinin hızla büyümesi ve bu ekonominin dünyanın en iyi ekonomisi olduğu düşüncesinin oluşması nedeniyle, diğer ülkelerin bu ekonomiyi yakalamak istemeleri sonucunda, Amerikan tarzı kavram ve uygulamaların hızla yaygınlaşmasını sağladığı ileri sürülmektedir. Strauss’a (2001) göre; bazı yazarlar İnsan Kaynakları Yönetimi’nin “Harvard’dan alıntı” ve “sendikaları yok etmek için üretilmiş bir Thatcher uygulaması” olduğunu düşünmekteyken, bir diğer grup ise Personel Yönetimi ile karşıt olduğunu düşünmektedir. Personel Yönetimi, iş gücü merkezli olup, buna bağlı olarak çalışanlarla ilgilenmekte iken, İnsan Kaynakları Yönetiminin kaynak merkezli olduğu ve örgütteki insan kaynağı ihtiyacının tamamıyla ilgilendiği ifade edilmektedir (Orhan, 2010: 282).

Zaman içinde Avrupa ülkelerine yayılmış olup halen birçok kültürde gelişen (Brewster, 1995), İnsan Kaynakları Yönetimi, “örgütsel etkinliğin sağlanması yoluyla nitelikli işgücünün geliştirilmesi ve desteklenmesi ile ilgili yönetsel görevlerin ve eylemlerin kapsamlı olarak açıklanması” (Denisi ve Griffin, 2004) olarak tanımlanmakta olup Armstrong (2000; 42) ise, İKY’nın örgütlerdeki insanların istihdamı, ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi, işgücü ve yönetim arasındaki ilişkilerin oluşturulması ile bağlantılı olması gerektiğini belirtmektedir (Orhan, 2010: 282, 283).

2.2.4. Türkiye’nin Avrupa Birliği Sürecinin Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve İstihdam Politikaları Üzerine Etkileri

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılanma ihtiyacının olduğu konusunda bir uzlaşma olmakla birlikte, bu yapılanmanın nasıl olması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Türk yönetim sisteminin bugün

karşı karşıya bulunduğu sorunlara bakıldığında, bu sorunların “merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinden demokrasiye kadar uzanan geniş bir içeriğe sahip olduğu” görülmektedir. Bugün için Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak “kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle, idarenin toplumsal ilerlemelerin ve değişimin önünü tıkadığı” şeklinde eleştiriler dile getirilmektedir. Ayrıca, günümüz ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve geleneksel bakış açısını yansıtan mevzuatın, gereğinden fazla ayrıntıcı ve katı kurallarının, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmesinin yanısıra çağdaş gelişmelere uyum sağlamasını da engellediği ileri sürülmektedir (Yılmaz, 2007: 5; Ökmen ve Canan, 2009: 140, 158).

Belirtilen bu ve başkaca nedenlerin etkisiyle idarenin amaç ve görevlerinde, görevlerin dağılımında, örgüt yapısı ve personel sisteminde, kaynaklarının kullanılış biçiminde ve mevzuatında mevcut olan aksaklık, bozukluk ve eksiklikleri düzeltme amacı güden faaliyetler, kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin öncelikli gündem maddesini oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği’ne üyelik süreci kapsamında ve AB normlarına uyum sağlamak gayesiyle, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda önemli adımlar atılması ve “yönetim reformları” yapılması sözkonusudur (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki’de yapılan “Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi”nde Türkiye’nin AB’ye aday ülke olarak kabul edilmesi ile birlikte, Türkiye AB ilişkileri farklı bir boyut kazanmış ve 2004 yılında Brüksel’de gerçekleştirilen “Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi”nde, Türkiye’nin üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmıştır. “Müzakere Çerçeve Belgesi”nde, Avrupa Birliği’ne girişin “*AB hukuk sistemine verilen ad olan müktesebatın kabulü ve onun zamanında etkin olarak uygulanmasıyla mümkün olabileceği*” ifade edilmekte olup bu bağlamda Türkiye, AB müktesebatını uyum sağlayabilecek duruma gelmek için kurumlarını, yönetimin ve

adli sistemini, Birliğin standartlarına uygun hale getirmekle mükelleftir (Can, 2007: 284-286; Ökmen ve Canan, 2009: 142, 143).

“Ekonomik içerikli bir topluluktan, uluslararası ve bölgesel bir siyasal aktör” haline gelen Avrupa Birliği, üye ve aday devletlerdeki kamu yönetimi sisteminin, “kamu ve idare hukuku yerine özel hukukun egemenliğinin geçtiği, merkeziyetçilik yerine âdem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı, gizlilik ve kapalılık yerine şeffaflık ve açıklık, personel yönetimi yerine performans yönetimi, sorumluluk yerine hesap verebilirliğin gözetildiği” bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Diğer bir deyişle; kamu yararını esas alan ve toplumun genel refah seviyesini yükseltme amacına yönelik planlama yapan sosyal devletin yerine; özel sektör ve piyasa için düzenlemeler yapan ve kârı ön planda tutan “yönetişimci devlet” ve bu anlayışa uygun bir kamu yönetimi sistemi öngörülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 148-151; Abhaber, 2014: 5).

Küreselleşme ve Avrupa Birliği’ne tam üyelik gibi dış etkenlerin yanında, “ekonomik kriz ve darboğazları azaltma, kamuda yönetim kalitesini yükseltme ve böylece batılılaşma ve modernleşme” arzusu gibi nedenler de Türk kamu yönetiminin daha demokratik bir yapıya dönüşmesini zorunlu hale getirmekte ve bu zorlamanın etkisiyle özellikle 2000’li yıllardan itibaren yönetimin değişimi ve demokratikleşmesi(!) adına önemli adımlar atıldığı görülmektedir (Akpınar, 2011: 237).

Türkiye’deki sosyal politika mevzuatı incelendiğinde, 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen düzenlemelerle birlikte, “AB mevzuatına önemli ölçüde uyum sağlandığı görülmekle birlikte, kadın-erkek eşitliği, işyeri sağlığı ve güvenliği gibi bazı konularda uyumsuzluklar” bulunmaktadır. Belirli süreli çalışma ve kısmi zamanlı çalışma gibi esnek çalışma biçimleri de yeni İş Kanunu ile yasal bir zemine oturtularak AB ile bu alanda da mevzuat uyumu sağlanmıştır. Gerek AB, gerekse de Türkiye, mevzuatlarında “eşit işe eşit ücret” ilkesini kabul etmiş olup Türkiye’nin mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlaştırma süreci henüz tamamlanmamış olmakla birlikte bu

konuda olumlu gelişmelerin yaşandığını söylemek mümkündür (Özen, 2015: 97; Özerdem, 2010: 17).



3. İSTİHDAM POLİTİKALARI AÇISINDAN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Günümüzde kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak kamu personel yönetiminde de bir değişim yaşanmıştır. “Performans”ı esas alan bu yeni yönetim anlayışı, personel yönetiminin “insan kaynakları yönetimi” olarak anılmasına neden olmuştur (Eroğlu, 2010: 228, 229).

İş hayatını düzenleyen hukuki gelişmeler bir yana bırakıldığında, 1980’lere kadar Türkiye’de insan kaynakları alanında uygulamalar açısından kayda değer bir gelişme olduğu söylenemez. Bu tarihe kadar dikkat çeken hususlar ise; ülke içinde ekonomik dengelerin kırılgan olması, liberal sistemin oturmamış olması ve yabancı yatırıma kapalıdır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla dönemin hükümeti, “kısa dönemlik enflasyon azalmasını ve ekonomiyi serbestleştirmeyi hedefleyen” önlemler ile Türkiye ekonomisinin dışa açılım sürecini başlatmıştır. Bu tarihten sonra, her ne kadar politik çalkantılar ekonomiye etkisini gösterse de, 24 Ocak Kararları pek çok konuda olduğu gibi çalışma yaşamına yönelik olarak hayata geçirilen düzenlemelerin de temelini oluşturmuştur. Bu kararlarla önü açılan ve teşvik edilen doğrudan yabancı yatırımlar nedeniyle gelen yabancı sermayeyle beraber, kurum kültürleri ve insan kaynakları süreçleri de yavaş yavaş değişmeye başlamıştır (Bozkurt, 2010: 26-28; Aydoğanoglu, 2011: 1).

1980 sonrasında Uluslararası Para Fonu ile yapılan “yapısal uyum” anlaşmaları ile hedeflenen, “Türkiye’nin ekonomisinden siyasetine kadar bütün alanlarını yeniden biçimlendirmek” olduğundan, “reform” adı altında çok sayıda düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu dönemden itibaren etkisini giderek artıran liberalleşme politikaları ve bu çerçevede gündeme gelen “yeni kamu işletmeciliği” ve diğer yeni yaklaşımlar, kamu yönetimini pek çok açıdan etkilemiş ve personel yönetimi ile ilgili yeni düzenlemeler, neo-liberal politikalara göre yapılmıştır (Eren, 2006: 148; Aydoğanoglu, 2011: 1).

Kamu yönetiminden, “kamu işletmeciliği”ne doğru gerçekleşen bu dönüşümün temel amacı, kamu sektörünü her bakımdan “küresel sisteme entegre etmek” ve “küresel rekabete hazır hale getirmek” olarak ifade edilmektedir. Bu çerçevede “performans” bu dönüşümün temel kavramlarından birisi olmuş ve kaynak kullanımında verimlilik temel meşruiyet unsuru haline gelmiştir (Eren, 2006: 132).

Günümüzde, devlet memurluğunun klasik unsurları olan “süreklilik”, “tarafsızlık”, “güvence”, “tam zamanlılık” ve “eşit ücret” gibi ilkeler de aşınmalar dikkat çekmektedir. Yeni gelişmelere paralel olarak, pek çok ülkede kısa süreli sözleşmelerle memur istihdamı yaygınlık kazanmış ve böylece klasik memur güvencesi önemli ölçüde yıpranmıştır. Birçok ülkede “performansa dayalı ücret” sistemleri uygulamaya konulmuş; kolektif ücret sisteminin yerini kapsam dışı uygulamalar almış, “kamu ve özel kesim arasındaki çizgi giderek belirsizleşmiştir.” Dolayısıyla, tarım toplumundan sanayi toplumuna ve sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş olgusunun insan kaynaklarına etkisi Türkiye’de de yoğun bir şekilde hissedilmiştir (Bozkurt, 2010: 26; Eren, 2006: 132).

Bu bağlamda, kalkınma planlarından başlayarak, Türk mevzuatında istihdam politikaları açısından insan kaynakları yönetimine uygunluğu sağlamak bakımından girişilen reform çabalarından, gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilmesi planlanan yasal düzenlemelerden -yeri geldiğinde eleştirel bir bakış açısıyla- bahsedilmek suretiyle, Türkiye’nin insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinin ipuçlarını yakalamak ve halihazırda bulunduğu yeri tespit etmek mümkün olabilir.

3.1. Kalkınma Planları

Türkiye’de kamu personel yönetimi alanında yürütülen reform çalışmalarında, kalkınma planları önemli bir yer tutmakta olup bu planlarda kamu personel rejimindeki değişimin ve dönüşümün izlerini görmek mümkündür.

Özellikle Altıncı Plan’dan itibaren, insan kaynakları yönetimine ilişkin yeni kavram ve uygulamaların kalkınma planlarının içeriğine dâhil edildiği ve planlarda yer verilen ifadelerin kamu yönetimindeki yeni gelişmeler doğrultusunda değiştiği

görülmektedir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında “norm kadro”, Yedinci Plan’da “standart dışı çalışma biçimi” kavramlarına yer verilmesi, kamu yönetiminde yaşanacak değişimine dair ipuçlarını içermektedir. Yedinci Plan’da “standart dışı çalışma biçiminin esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı çalışma türlerini ifade ettiği ve buna ilişkin hukuki altyapının oluşturulmasına yönelik olarak 1475 sayılı İş Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve ilgili tüzük ve yönetmeliklerde gereken değişikliklerin yapılacağı” ifade edilmekte iken, Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda “kamu personelinin performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar” geliştirileceğinin vurgulanması kayda değerdir (Eroğlu, 2010: 229; Altan, 2010: 423-437).

Türk “kamu personel rejimine ilişkin sorun alanlarının ve çözüm yollarının, kalkınma planlarında büyük ölçüde tespit edildiği”, 1980’li yıllarda ortaya çıkan “yeni sağ politikalar” kapsamında gündeme gelen “kamunun yeniden yapılandırılması” ve “devlette reform” çalışmalarının kalkınma planlarına da yansıdığı, kamu personeline ilişkin söylemin Altıncı Plan ile birlikte değiştiği görülmektedir. Ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının, kamu personelinin istihdamından ücretlendirilmesine kadar pek çok konuda geleneksel personel yönetim anlayışından ayrıldığı açıktır. Nitekim geleneksel yönetimdeki iş güvencesi yeni yönetim anlayışında verimsizlik nedeni olarak gösterilmekte ve nispeten gevşetilmektedir (Al, 2008: 15; Altan, 2010: 437; Eroğlu, 2010: 229).

Yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde personel yönetiminde reform içeren “58. Hükümet Acil Eylem Planı”nda; “norm kadro uygulamasına geçilmesi, atama ve yükselmede objektif kriterler getirilmesi, statülerin azaltılması, esnek çalışma usulleri getirilmesi ve performansa dayalı ücret sistemi” gibi öneriler üzerinde durulmaktadır. 2007 yılında yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planı ise, AB standartları çerçevesinde personel yönetiminde yapılması gerekli değişiklikleri vurgulamakta ve “katılımcı bir yönetimin sağlanması için yapılması gerekenler ile şeffaf, saydam, etkin, verimli ve hesap verebilir” bir personel yönetiminin altını çizmektedir (Başbakanlık, 2003: 35-37; Eroğlu, 2010: 229).

2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı'nın "Kamuda İnsan Kaynakları" başlıklı bölümünde; "kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkının tanınması, kamu personelinin izin haklarının iyileştirilmesi, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verilmesi" gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlandığı belirtilmiş, sicil sistemi kaldırılarak yerine personel bilgi sisteminin getirilmesinin öngörüldüğü ve özel sektörden kamu sektörüne geçişi teşvik edecek kolaylıklar getirildiğine değinilmiştir. Söz konusu kalkınma planında, yaşanan bu gelişmelerle birlikte, "nitelikli insan-güçlü toplum" ekseninden hareketle, "kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacının" devam ettiği ifade edilerek, bu ihtiyacın giderilmesi için belirlenen amaç, hedef ve politikalara yer verilmiş, kamu sektöründe hizmet kalitesini ve personel verimliliğini yükseltecek bir "insan kaynağı yönetim modeli" oluşturulması temel bir politika olarak benimsenmiştir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2013; Resmi Gazete, 2013).

2019-2023 dönemini kapsayan On Birinci Kalkınma Planı hazırlıklarıyla ilgili "2017/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi", 29.07.2017 tarih ve 30138 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Genelgede, 2019-2023 dönemini kapsayan On Birinci Kalkınma Planı'nın, "2023 vizyonu doğrultusunda ülkenin kalkınma hedeflerini daha da ileriye taşıyacağı vurgulanmakta, bu planın ülke olarak odaklanacağımız kritik önemdeki yapısal dönüşüm alanlarını ve bunlara ilişkin hedef ve stratejileri de ortaya koyacak temel politika belgesi" olacağı ifade edilmektedir (Resmi Gazete, 2017).

Söz konusu Genelgede, "elverişli olmayan küresel, bölgesel, ekonomik ve siyasi koşullara, terör olaylarına ve 15 Temmuz darbe girişimine rağmen" yapılan yapısal reformlar ve uygulanan politikalar sayesinde, ekonomik istikrar ve güven ortamının korunduğu, büyüme ve kalkınma sürecinin kararlı bir biçimde sürdürüldüğü

de belirtilmektedir. Genelgede ayrıca, kalkınma planının hazırlık sürecinin önemli unsurlarından birisi olarak öne çıkan ve “Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda yürütülen; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği çok sayıda özel ihtisas komisyonu kurulması” öngörülmüş olup, istihdam politikalarına yönelik olarak da çalışmalar yapacak olan bu komisyonların çalışmalarından elde edilen sonuç, değerlendirme ve önerilerin Plan hazırlıklarına katkı sağlayacağı ve planın “katılımcı bir yaklaşım”la hazırlandığı vurgulanmaktadır (Resmi Gazete, 2017; Memurlar.net, 2017).

3.2. Yasal Düzenleme Girişimleri

Yaşanan “yeniden yapılanma” sürecinde, kamu personel rejimine ilişkin reform arayışları kapsamında yapılması öngörülen ancak çeşitli nedenlerle hayata geçirilemeyen yasal düzenleme girişimleri üzerinde durulması, gerçekleştirilmesi düşünülen dönüşüme dair önemli veriler içermesi bakımından önemlidir. Bu çerçevede 29 Aralık 2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kabul edilen ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen ve henüz yasalaşmamış olan “*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*”, bu konudaki en önemli adımlardan biri olmuştur. “Tasarı, kamu personel yönetimini hem anlayış hem de kurumsal yapı olarak baştan ayağa yenileme çalışan bir anlayışla ve İngiltere, ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulama imkanı bulan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının ilkelerini referans” olarak hazırlanmıştır (Akpınar, 2011: 237; Eren, 2006:133).

Sözkonusu Tasarıda, öngörülen amaca uygun olarak, “geleneksel personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi”nden söz edilmiştir. Kısaca “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” olarak adlandırılan bu yasa girişimiyle kamu yönetim sistemine getirilen en önemli değişikliklerden birinin, devlet örgütlenmesinin “sosyal” niteliğinin ortadan kaldırılarak yerine “düzenleyici devlet” esaslarının yerleştirilmek istenmesi olduğu ileri sürülmüş, bu ve benzeri gerekçelerle, toplumun önemli bir kesimi tarafından anılan Tasarıya şiddetle karşı çıkmıştır (Güler, 2004: 6).

Kamu personel yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışının etkisinin önemli bir sonucu da 2005 yılında kamuoyuna açıklanmış olan “*Kamu Personel Kanunu Tasarı Taslağı*”dır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda çeşitli dönemlerde yapılan değişiklikler yeterli görülmeyerek anılan yasayı tümüyle değiştirmek amacıyla bahsi geçen Tasarı hazırlanmıştır.

Tasarı, “istihdam şekilleri bakımından neo-liberal politikalara uygun” değişiklikler getirmekte olup 5. maddesinde; “*Bu Kanun kapsamındaki kurumlarda kamu hizmetleri, memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmî zamanlı sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür; bu istihdam şekilleri dışında personel çalıştıramaz*” hükmüne yer verilmiş ve böylece sözleşmeli personel için “tam zamanlı” ve “kısmi zamanlı” ayrımı yapılmıştır. Bu düzenleme ile kamu çalışanlarının “ömür boyu istihdam” garantisinin ellerinden alındığı, hatta bu durumun Tasarının 6. maddesinde; “*sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz*” denilmek suretiyle pekiştirildiği ifade edilmiştir. Ayrıca “sözleşmeli personelin görevinin sona ermesi” başlığını taşıyan 63. maddesinde, sözleşmeliler için görevi sona erdiren haller arasında, “*sözleşme süresinin sona ermesi ve pozisyonun kaldırılması*” da sayılmış ve bu yolla işin sona erdirilmesi kolaylaştırılmıştır (Eren, 2006:149; Yardımcı, 2005: 5).

Tasarının 71. maddesinde; “*Memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya görevle ilişkilerinin kesilmesinde; sözleşmeli personelin ise ehliyetlerinin tespitinde, yükselmelerinde, sözleşmelerinin yenilenmesi veya feshinde özlük ile personel ve başarı değerlendirme dosyaları başlıca dayanaklardır*” demek suretiyle, işletmeci yaklaşımın temel ilkelerinden performansa vurgu yapılırken (Özsalmanlı vd., 2017: 13; Eren, 2006:149, 150), bir yandan da, “*sözleşmeli personel istihdamını gerektiren hizmetlerden mevcut personel eliyle yürütülmesi mümkün olmayan, belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetlerin, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebilmesi*” mümkün hale getirilmektedir. Bu durum “taşeronlaşma” uygulamasını ifade etmekte olup, bazı kamu

hizmetlerinin personel istihdamı yerine hizmet satın alınması yolu ile yürütülebileceğini ifade edilmektedir (Yardımcı, 2005: 5).

Türk kamu personel yönetiminde ortaya çıkan değişim, Devlet Personel Başkanlığı'nın "2009-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Plan"ında ve bu Planda belirlenmiş amaç ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gösteren 2009 ve 2010 Performans Programlarında da açıkça görülmektedir. Stratejik Planda yönetim sürecinde insan unsuruna vurgu yapılarak, insan kaynakları yönetimine geçildiğinin altı çizilmekte; böylece "düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen ve uygulayan yeni bir yönetim anlayışı" üzerinde durulmaktadır (Devlet Personel Başkanlığı, 2010).

Kamu Personel Kanunu Tasarı Taslağı, yüksek maliyet gerektirmesi ve sendikaların itirazları nedeniyle ertelenmiş ise de, aradan geçen sürede sözleşmeli personel alımına ağırlık verilmesini ve kadrolu memur sayısının azalmasını da beraberinde getirmiştir. Devlet Personel Başkanlığı (DPB) verileri incelendiğinde; "Aralık 2016'da KİT'lerde çalışan 4 bin 552 devlet memuruna karşılık, sözleşmeli personel sayısı 73 bin 329'e çıktı, bu kadroların 49 bin 293'ünü sürekli işçi, 9 bin 434'ünü geçici işçi ve 3 bin 587'sini kapsam dışı çalışanların oluşturduğu" görülmektedir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) verilerine göre, "Aralık 2007'de 2 milyon 77 bin 699 kadrolu memur ve 223 bin 812 sözleşmeli personel bulunurken, 2009 yılına gelindiğinde 2 milyon 92 bin 626 kadroluya karşılık sözleşmelilerde 302 bin 948 kişiye ulaşılmıştır." 2011 yılından itibaren sözleşmeli personel sayısında önemli oranda bir azalma görülmüş olup "kadrolu sayısı 2 milyon 416 bin 159'a yükselirken, sözleşmeli personel 169 bin 282'ye inmiş, bu sayı 2016'ya gelindiğinde sırasıyla 2 milyon 854 bin 243 ve 180 bin 377 olmuş ve toplamda 3 milyon 341 bin kişi"ye ulaşılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2017).

3.3. Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler insan kaynakları açısından değerlendirildiğinde, çeşitli alanlarda inisiyatif kullanma yetkisine sahip olsalar da, başta “İstihdam ve Sosyal Politika” gibi konularda bağlı oldukları kurallar çerçevesinde birlikte hareket ettikleri görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye, AB'ye tam üyelik için uyumlaştırılması söz konusu olan 39 başlık kapsamına giren 19. “sosyal politika” başlığı çerçevesinde “insan kaynakları uygulamalarını ve çalışma hayatını yeniden düzenlemekle” yükümlüdür. Bu bağlamda Türkiye, AB'ye tam üyelik amacını gerçekleştirmek üzere, 2007-2013 döneminde AB müktesebatına uyumun sağlanabilmesi için, diğer alanlarla birlikte “emek piyasasının entegrasyonuna ilişkin düzenlemeleri de içeren yeni bir program” hazırlamıştır (Bozkurt, 2010: 46).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa taslaklarında en önemli değişikliklerin, denetim ve personel yönetimi alanında olduğu görülmekte olup, özellikle çalışma yaşamına yönelik olarak yapılmış yasal düzenlemelerin gerek kamu gerekse özel sektör istihdamının dönüştürülmesini de beraberinde getirdiği görülmektedir. “Kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin hızla ticarileşmesi, 4857 sayılı İş Kanunu ile birlikte esnek çalışmanın yasal hale getirilmesi, sağlık ve sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen köklü düzenlemeler, ulusal istihdam stratejisi ve buna paralel olarak yasalaşan Torba yasa düzenlemeleri en fazla öne çıkan” düzenlemeler olarak dikkat çekmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 168; Aydoğanoglu, 2011: 1, Yılmaz, 2007: 23).

Yapılması hedeflenen ve kısmen gerçekleşen kamu yönetimi reformunun bir yönünün de kamu yönetim sistemini özel sektöre yakınlaştırmak olduğu ifade edilmekte olup 1988 yılında dönemin hükümeti tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A maddesinde yapılan değişiklikle, yardımcı hizmetler sınıfı fıkrasına “*Bu sınıftaki personelin hizmetleri hizmet alımı yoluyla gördürülebilir.*” hükmünün yerleştirildiği ve daha sonra sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfının gördüğü “*Kimi işler de hizmet alımı yoluyla yaptırılabilir.*” diye genişleyen hükümle beraber bugünkü noktaya gelindiği dile getirilmektedir.

1988’de başlayan bu basit değişiklikle kamu yönetiminde “taşeronlaşma”nın ilk adımı atılmış ve kamu hizmetinin “hizmet alımı” yoluyla gördürülebileceğine ilişkin değişiklik genişletilmek suretiyle, kamu yönetiminde “norm kadro” uygulaması getirilmiştir. Sonuç olarak, kamuda çalışan yaklaşık 720 bin taşeron işçisinin kadro beklediği, özel sektördeki çalışanlarla birlikte 2 milyona yakın taşeron işçinin bulunduğu bir duruma gelinmiştir (Güler, 2013; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2017).

3.3.1. Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişiklikler

Türkiye’de 1960’lı yıllardan sonra başlayan “planlı kalkınma” dönemiyle birlikte, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreci, 2004-2005 yılları arasında ortaya çıkan kanuni düzenlemelerle devam etmiş olup, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacını gerektiren etmenler, insan kaynakları yönetimi uygulamalarını da etkilemiştir (Akdağ, 2010: iii).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak yapılan düzenlemelerle, yerel yönetim kurumlarının örgütlenme yapılarının ve kadro sistemlerinin “norm kadro ilke ve standartları”na göre düzenlenmesi öngörülmüş olup, tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi uygulamasına geçilmiş ve sözleşmeli personel çalıştırılmasında yerel yönetim meclisleri yetkili kılınmıştır. Ayrıca yapılan düzenlemelerle belediyeler, “190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK” kapsamından çıkarılmış ve personelin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de olanak tanınmıştır. Norm kadro düzeninin, kurumlarda gereksiz personel birikimlerini, keyfi personel görevlendirmeleri ve insan gücü savurganlığını engellediği ve kişilerin niteliklerine uygun görevlerde istihdam edilmelerine olanak verdiği ifade edilmektedir (Corpus, 2012; Akdağ, 2010: 87, 96).

Belediyelerde norm kadro ile ilgili somut gelişmeler 2000 yılında görülmeye başlanmış olup bu konudaki ilk düzenleme, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”, başlıklı 06.11.2000 ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir. Ancak norm kadro çalışmasına ilişkin olarak belirlenen takvime, birçok kamu kurum ve

kuruluşu gibi belediyelerin de uyum sağlayamaması ve norm kadro çalışmalarının tamamlanamaması üzerine, “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile birlikte hazırlanarak 22.02.2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte belediyeler, bağlı kuruluşlar ile mahalli idare birliklerinde istihdam edilecek personelin yapısında köklü değişiklikler olmuştur. Ancak bu değişikliklerin “kadro tespiti, ihdası ve değişikliği” ile ilgili olduğu görülmekte olup atama, özlük, mali ve sosyal haklar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile yürürlükte bulunan diğer mevzuat hükümlerine göre yürütülmeye devam edilmiştir. Norm Kadro Yönetmeliği ile büyükşehir, il, ilçe ve ilk kademe belediyeleri için farklı büyüklükte insan kaynakları birimleri yapısı öngörülmüş ve büyükşehir belediyelerinde “İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı” kurulması zorunlu hale getirilmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 168; Yılmaz, 2007: 2; Akdağ, 2010: 97-102).

Belediyelerde uygulanan personel rejimi, genel itibariyle kamu yönetiminde uygulanan personel rejimi ile aynı nitelikte olmasına karşın, uygulamada farklı nitelikler göstermiş ve farklı istihdam türleri ortaya çıkmıştır. Belediyelerde “memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi olmak üzere dört istihdam türü” bulunmakta olup 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49/3. maddesinde; “belediye ve bağlı kuruluşlarında norm kadroya uygun olarak; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim v.b. alanlarda avukat, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, ebe, hemşire, veteriner, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel”in yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği hükme bağlanmıştır. Ancak sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaması ve sözleşmeli personelin “kadro karşılığı” çalıştırılması öngörülmüştür. Yeni düzenleme ile birlikte, belediyelerde personel istihdamı kolaylaştırılmış, sözleşmeli personelin istihdamına onay yetkisi Belediye Meclisi’ne devredilerek İçişleri Bakanlığı’nın onayı kaldırılmıştır (Çöpoğlu, 2015: 167; İnci, 2007, 131-133; Corpus, 2012; Akdağ, 2010: 103, 108).

1980’li yıllardan sonra ortaya çıkan özelleştirme politikasıyla birlikte belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde yapısal bir değişiklik yaşanmış ve belediyelerin şirket kurmaları ve hizmet alımı uygulamaları ile “belediye dışı” işçi istihdamı ortaya çıkmıştır. Belediyelerin hizmetlerini, kurdukları veya ortak oldukları şirketler aracılığıyla yürütmeleri veya özel şirketlere devretmeleri işçi istihdamında belediye dışına kaymaya yol açmıştır. Memur kadro ihdası veya atama süreçlerinin uzun zaman alması, kadro ihdasının yapılmaması veya atamaya izin verilmemesi gibi nedenlerden dolayı belediyeler daha serbest davranabildikleri istihdam türlerine yönelmiş ve memur eliyle yerine getirilmesi gereken hizmetlerde işçiler çalıştırılmaya başlanmış ve böylece belediyelerde uygulanan istihdam biçimlerinin dördüncüsü olan alt işveren/taşeron işçileri ortaya çıkmıştır. Belediye dışı işçi sayısının artmasında; merkezi yönetimin rolünün yanında kayırma, istihdam yaratma, siyasi çıkar sağlama gibi hizmet dışı nedenlerin de rol oynadığını söylemek mümkündür (Akdağ, 2010: 109, 110; İnci, 2007: 131-133).

Belediyelerde alt işverenlik uygulamasını yaygınlaştıran düzenlemenin 5393 sayılı Belediye Kanunu olduğu ifade edilmekte olup Kanunun 67. maddesinde, “Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri” başlığı altında, belediyenin bazı hizmetlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği düzenlenmiştir. Anılan madde hükmü ile belediyelerde, “toplu taşıma, sağlık, zabıta ve idari hizmetler”in özelleştirilebilmesi ve bu hizmetlerin daha uygun maliyetle taşeron işçiler tarafından yerine getirilebilmesi sağlanmıştır (Tozlu ve Eraslan, 2012: 45; Çöpoğlu, 2015: 167).

Görüldüğü üzere; belediyelerde, güvenceli kamu hukuku statüsüne dayanan memurlardan, hizmet gereklerinden veya kamusal yöntemlerden ziyade, taraf iradelerinin belirleyici olduğu sözleşmeyle çalıştırılan işçilere doğru bir yönelme olmuştur. Böylelikle yerel kamu hizmetlerinin personel yapısı da değişmiş, esnek hale gelmiştir. Özelleştirme politikaları sonucu geleneksel idari usuller içerik ve amaç yönünden değişime uğramış ve kamu hizmetleri, hizmet alımı veya bağlı şirket kurma yoluyla özel sektör tarafından görülmeye başlanmıştır. Ancak, hizmetlerin özel sektöre devrinin istihdam koşulları üzerinde oluşturduğu etkiler günümüzde de devam etmekte

olup belediye işçileri ile taşeron şirket veya belediye şirketi işçilerinin ücret ve diğer sosyal hakları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır (Akdağ, 2010: 111-112).

3.3.2. Sosyal Güvenlik ve Sağlık Alanında Yaşanan Değişiklikler

1990'lı yılların başından itibaren, dünyanın çeşitli ülkelerinde “sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinde ve sosyal güvenlik sistemlerinden yararlananların haklarının daraltılmasında en önemli rolü Dünya Bankası'nın oynadığı” görülmektedir. Dünya Bankası'nın sosyal güvenlik sistemine ilişkin “yeniden yapılandırma” politikalarının temelini, bu sistemlerin varlıklarını sürdürebilmeleri için birtakım “yapısal değişikliklerin kaçınılmaz” olduğu varsayımı oluşturmaktadır (Aydoğanoglu, 2011: 6).

Türkiye’de zaman zaman çalışanların emeklilik yaşı ile ilgili birtakım değişiklikler yapılmış olmakla birlikte 1999 yılında, “mezarda emeklilik” olarak adlandırılan düzenleme ile bu alanda ciddi bir mesafe kat edildiği ve sosyal güvenlik sisteminin kökten değiştirilmesine yönelik girişimlerin başladığı ifade edilmektedir. “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sistemlerinin farklılığı sonucu ortaya çıkan eşitsizliğin giderilmesi iddiasıyla başlatılan Sosyal Güvenlik Reformu’na uygun olarak, Türkiye’deki beş farklı emeklilik sisteminin tek çatı altında birleştirilmesi sağlanmış; Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur gibi ayrımlar kaldırılarak, tüm emeklilik sistemlerindeki haklar ve yükümlülükler Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde” birleştirilmiştir (Agdenetim, 2017; Aydoğanoglu, 2011: 7).

5510 sayılı Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile “kadınlar için 58, erkekler için 60 olan emeklilik yaşı, 1 Ekim 2008’den sonra işe girenler için geçerli olmak üzere hem kadınlar hem de erkekler için kademeli olarak 65’e çıkarılmış”tır. Ayrıca emeklilik hakkı kazanabilmek için daha önce 7 bin olan prim ödeme gün sayısı, 7 bin 200 gün olarak düzenlenmiştir (Corpus, 2014; Aydoğanoglu, 2011: 8).

Bu kapsamda tartişılan konulardan birisi de 61. Hükümet Programı dahilinde açıklanan, kıdem tazminatının kaldırılıp yerine bir fon kurulmasıdır. Bu plan, yasal düzenlemeler açısından AB müktesebatına uyumlu bir proje olarak görünmekle birlikte, Avrupa Birliği’nde olan işsizlik ödenekleri ve aile yardımları Türkiye’de mevcut olmayıp, Türkiye’deki kıdem tazminatı AB’deki işsizlik sigortası ile benzer görevi görmektedir. 1911 yılında İngiltere’de 1919’da İtalya’da, 1920’de Belçika’da, 1921’de Lüksemburg’da, 1924’de İsveç’te, 1927’de Almanya’da uygulanmaya başlayan işsizlik sigortası, Türkiye’de 1999 yılında kabul edilmiştir. Yaklaşık 80 yıl kadar geç uygulamaya giren işsizlik sigortasının ikamesi olarak ise kıdem tazminatı kullanılmıştır. Dolayısıyla kıdem tazminatının hem kazanılmış bir hak olarak yerleşmesinden, hem de Türkiye’deki işsizlik sigortasının AB düzeyinin çok daha altında seyretmesinden ötürü kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının kabulünden sonra kaldırılması da mümkün olmamıştır (Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 2011; Bozkurt, 2010: 28-52).

Kıdem tazminatı, sendikalar ve hükümet arasında çalışma hayatına dair tartışması süren sıcak konulardan biri olarak gündemdeki yerini korumakta olup, esnekliği öne çıkaran istihdam programı ve AB’ne uyum süreci göz önüne alındığında, bu konu ile ilgili bir takım düzenlemelerin yapılması beklenen bir durumdur.

Kıdem tazminatı ile ilgili olarak yapılması öngörülen değişikliklerin iş gücü piyasalarında ciddi bir esneklik sağlayacağı, ancak AB’ye uyum sürecinin esnekliğin yanı sıra, yeni iş imkanları yaratma, çalışma koşullarını iyileştirme, çalışanların hak ve özgürlüklerini koruma, eşitliği sağlama gibi konuların üzerinde yoğunlaştığı göz önüne alındığında esnekleşen fakat korunmayan iş gücü piyasasına dair, AB kurumlarından eleştirilerin gelmesi de mümkündür (Bozkurt, 2010: 51, 52).

Bilindiği gibi hükümet, kıdem tazminatında sistemi temelden değiştirmek niyetinde olup bu konu, “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı” içinde yer almaktadır. Taslağın ilk iki bölümü istihdam paketi, üçüncü bölüm ise Kıdem Tazminatı Fonu ile ilgilidir. 35’inci maddedeki ‘Tanımlar’ bölümünde, “Kıdem tazminatı: İşveren tarafından yatırılan

kıdem tazminatı primlerinin ve bu primlerin yasal kesintilerden sonra emeklilik şirketince yatırıma yönlendirilmesi sonucu sağlanan getirilerinin toplamından oluşan ve (...) işçiye ödenen tutarı” şeklinde tanımlanmakta olup, aynı maddede kıdem tazminatı fonunun, “Yetkilendirilmiş emeklilik şirketi tarafından kıdem tazminatı primlerinin yatırıma yönlendirilmesi için oluşturulan kıdem tazminatı yatırım fonunu” ifade ettiği belirtilmiştir (Üstün, 2016).

Hükümet, fon konusundaki girişimlerinden sonuç alamayınca, tasarıyı TBMM’ne sevk etmiş ve tasarıya “Kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanunu 14. maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır” şeklinde bir geçici madde eklenmiştir. Tasarıda, pek çok eksiklik görülmekte olup bu durum ciddi endişe ve eleştirilerin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Tasarıda, “işverenlerden çalıştırdığı her bir işçi için prime esas kazanç üzerinden” yapılacak kesinti oranının belirtilmemiş olması, temel eksikliklerden biri olup çalışanların yeni sistemde kayba uğramadan, en azından eski sistemle aynı miktarda kıdem tazminatı alabileceklerini sağlayacak şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca anılan taslakta, prim ödeme süresi içinde yatırılmayan prim tutarlarından SGK’nın sorumlu tutulamayacağı belirtilmiş olup, işverenlerce bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde, nasıl bir yaptırım uygulanacağı düzenlenmemiştir. Bütün bunlara rağmen, devletin işverenin yükünü hafifletmek amacıyla sisteme katkı vereceği ve 1 yılın karşılığında 30 günlük kıdem esasının kesinlikle korunacağı ifade edilmekte, geriye dönük hakların korunacağı ve kıdem hakkının hiçbir koşulda yanmayacağı da ifade edilmektedir (Akbiyık ve Koç, 2011: 267, 268; Üstün, 2016).

Son olarak Haziran-Temmuz 2017 döneminde yapılan Üçlü Danışma Kurulu toplantısında, “kıdem tazminatı fonu” ile ilgili çabaların boşuna olduğu bir kez daha ortaya çıkmıştır. İşçi konfederasyonları kıdem tazminatının bir işçi hakkı olarak korunmasını ve aksayan yanlarının iyileştirilmesini, kıdem tazminatı alamayan işçilerin sorunlarının çözülmesini gündeme getirerek, “çözümün fon değil kıdem

tazminatına güvence getirilmesi” olduğunu vurgularken; işveren örgütleri ise mutabakat olmadıkça kıdem tazminatında değişiklik yapılmamasını savunmuş ve böylece kıdem tazminatı fonunda başa dönülmüştür. Nitekim ilk olarak 1975 yılında 1927 sayılı yasa ile kurulması öngörülen kıdem tazminatı fonu, aradan geçen kırk yılı aşkın süre boyunca çok sayıda bakan ve hükümetin gelip geçmesine rağmen kurulamamış olup, hazırlanan çok sayıda taslak ve öngörülen pek çok modele rağmen, hayata geçirilemeyen bu düşünceden artık vazgeçilmesi ve fon konusunun gündemden çıkartılması gerektiği ifade edilmektedir (Çelik, 2017).

7 Temmuz 2018 tarih ve 30471 sayılı 2. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 60. maddesiyle, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kıdem tazminatı fonu kurulması öngörülmüş olup yakın zamanda bu konuda bir gelişme olması beklenmektedir (Resmi Gazete, 2018).

Bu çalışmanın hazırlandığı süreç içerisinde zaman zaman hükümet yetkilileri tarafından yapılan açıklamalarda kıdem tazminatı fonunda sona gelindiği ve çalışmaların tamamlanma aşamasında olduğu ifade edilmekle birlikte, yapılan çalışmanın sonuçlarının ayrıntılarının kamuoyuyla paylaşılması halinde durumun netlik kazanacağı söylenebilir.

3.3.3. Özelleştirme Uygulamaları ve 4/C Statüsü

Yakın dönemde yaşanan özelleştirme uygulamalarına paralel olarak, Bakanlar Kurulu’nca 3 Mayıs 2004 tarihinde kararlaştırılan “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar” yürürlüğe girmiş ve “4/C statüsü” adı altında yeni bir istihdam biçimi oluşturulmuştur. Bu düzenlemeye göre “İş Kanunu hükümlerine tabi olarak çalışan sürekli veya geçici işçi olup (kapsam dışı personel hariç), özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalanlar, çalıştıkları kamu kurumlarınca Özelleştirme Başkanlığı’na bildirilmeleri halinde, 657 sayılı yasanın 4/C maddesi kapsamında Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edilmeye” başlamıştır (Başbakanlık, 2004; Özelleştirme.net, 2013).

Yapılan bu düzenleme ile 2004 yılından itibaren özelleştirilen kuruluşlarda çalışırken özelleştirme nedeniyle mağdur olan işçiler başka kurumlara 4/C’li personel olarak atanmaya başlamış ve ciddi hak kayıpları yaşamışlardır. Kamuoyunda ve sendikalar nezdinde, yaşanan mağduriyetlerle ilgili bir baskının oluşturulması üzerine, 4/C’lilerin mali ve sosyal haklarında kısmi iyileştirmeler yapılmış olup, 4/C’li personelin 657 sayılı yasanın 4/A maddesi kapsamına alınmalarını sağlayacak düzenlemenin çıkarılması yolundaki beklentiler de dile getirilmiştir.

Bu kapsamda, 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 02.01.2018 tarihinde yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda 657 sayılı yasanın 4/C maddesi kapsamında istihdam edilen çalışanların aynı yasanın 4/B statüsüne geçirilmesi öngörülmüştür. Söz konusu düzenleme, özelleştirilen kurum ve kuruluşlardan gelen 23 bin ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ile Yüksek Seçim Kurulundaki 3 bin çalışan olmak üzere toplam 26 bin kişiyi ilgilendirmekte olup, personelin kurumlardaki pozisyonunun ise 3 ay içerisinde yayımlanacak Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmesi kararlaştırılmış; Bakanlar Kurulu kararı çıkana kadar söz konusu personelin eski maaşlarını almaya devam edecekleri, Bakanlar Kurulu kararı çıktıktan sonra ise ortaya çıkacak olan fark tazminatlarının geriye doğru ödeneceği belirtilmiştir (Tonbul, 2018, Resmi Gazete, 2018).

Anılan Bakanlar Kurulu Kararı, 02 Nisan 2018 itibariyle yürürlüğe girmiş olup, 4/C statüsündeki geçici personel, bu tarih itibariyle 4/B’li sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiş bulunmaktadır. Buna göre, artık 4/C ya da geçici personel vb. kavramların kullanılmayacak olup, eğitim durumlarına göre yükseköğrenim gören personelin “idari büro görevlisi”, diğer personelin ise “idari destek görevlisi” unvanlı pozisyonlarda “sözleşmeli” olarak istihdam edilmesi öngörülmüştür (Resmi Gazete, 2018).

Sağlık Bakanlığı ve üniversite hastanelerinde 657 sayılı yasanın 4/C maddesinden 4/B maddesine geçmiş olanların, bundan böyle döner sermaye ek ödemelerinden yararlanma, dolayısıyla da 375 sayılı KHK gereği emsali devlet

memurunun aldığı oranda sabit ek ödeme alma hakkına kavuşacakları ifade edilmiş olup yine bu kurumlarda yalnızca 50 saate kadar fazla çalışma ücreti alabilen 4/C'lilerin, 4/B'ye geçiş ile birlikte diğer memur ve sözleşmeliler gibi ayda 130 saate kadar nöbet ücreti alabilecekleri, 4/C'lilerin 4/B sözleşmeli statüye geçmeleriyle birlikte “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” kapsamında aranan şartları taşımaları halinde eş, sağlık ve can güvenliği özüne bağlı tayin haklarının olacağı, 4/C'den 4/B'ye geçenlerin ücretlerinde artış yapılacağı ve izin süreleri ile ilgili düzenleme yapılacağı da dile getirilmiştir (Sağlık-Sen, 2018).

Ancak anılan Bakanlar Kurulu Kararının Ek 9. maddesinde, bu kapsamda ataması yapılacak olan personelin sözleşmelerinin, 5510 sayılı yasa kapsamında yaşlılık ya da malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihte sona ereceği öngörülmüş olup, bu itibarla 4/C'den 4/B'ye geçen personele zorunlu emekliliğin getirildiği ve yaş haddi dışında emekliliğe hak kazananların pozisyonlarının sona ereceği görülmekte olup bu durumun hakkaniyete ve hukuka uygun olmadığı ve güvenceli bir sistemin özelliklerini taşımadığı ortadadır.

3.3.4. İş Hukuku Alanında Yapılan Değişiklikler

4857 sayılı İş Kanunu, bugünkü çalışma şartlarının belirlenmesinde önemli rol oynadığı ve iş mevzuatını AB'ye daha uyumlu hale getirerek, çalışanlar için koruyucu kurallar getirdiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda; toplu işçi çıkarmaya yönelik olarak alınan önlemlerin yanı sıra, işyerinin tamamen ya da kısmen devredilmesi halinde çalışanların haklarının korunması ve işverenin ödeme aczine düşmesi halinde işçilerin son 3 aylık ücretlerinin güvence altına alınması sağlınırken, bir yandan da esnek çalışmaya ilişkin düzenlemeler getirilmesi sözkonusudur (Özdemir, 2007: 11; Bozkurt, 2010: 26).

4857 sayılı İş Kanunu ve ardından 5763 sayılı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” ile iş hukuku Türkiye’de yeni bir dönemece girmiş olup yeni İş Kanunu’nun, “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün temel insan hak ve özgürlükleri koruyan, iş ve yaşam koşullarını iyileştiren, tam istihdamı sağlayan

ana prensipleri ve Avrupa Birliği'nin sosyal normları ve mevzuatı doğrultusunda” hazırlandığı belirtilmekte ve bu durumun Türk çalışma yaşamına önemli bir ivme ve dinamizm kazandırdığı dile getirilmektedir. Öte yandan, Türkiye’de 1990’lı yılların ortalarından itibaren fiili olarak uygulanmaya başlanan esnek ve güvencesiz çalışma uygulamalarının 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ile yasal bir zemine oturtulduğu da ileri sürülen fikirler arasındadır (Bozkurt, 2010: 46, 47; Aydoğanoglu, 2011: 4).

4857 sayılı Kanun ile “asıl işveren-alt işveren ilişkisi yeniden tanımlanmış” ve “düzenleme öncesinde son derece sınırlı olan taşeron çalıştırma uygulamaları, 4857 sayılı İş Kanunu hayata geçirildikten sonra, sadece özel sektörde değil kamuda da yaygın olarak uygulanmaya” başlamıştır. Anılan yasa ile “telafi çalışması ve çağrı üzerine çalışma gibi yeni esnek çalışma biçimleri getirilerek, işçilerin işverenlerin belirlediği ölçülerde çalışmasının önü açılmış” ve atipik istihdam biçimleri hızla yaygınlaşmıştır (Aydoğanoglu, 2011: 4, 5).

4857 sayılı İş Kanunu ile “Ücret Garanti Fonu”, “İş Kaybı Tazminatı” gibi kavramlar iş hukukuna dahil edilmiş ve 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı yasayla 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenen hükümlerle bu uygulama devam ettirilmiştir. “İş kaybı tazminatı; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere belirli bir süre gelir ve sosyal güvenlik devamlılığı sağlamak” adına öngörülmüştür. “Ücret garanti fonu ise, işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkilerinden kaynaklanan üç aylık ücret alacaklarını” garanti altına almayı amaçlamaktadır (Bozkurt, 2010: 47; Corpus, 2012).

Çalışma saatleri ve izinler konusunda yapılan yeni düzenlemelere rağmen AB ve Türkiye arasında halen bir uyumsuzluk söz konusudur. AB ülkelerinde haftalık

çalışma saati ortalama 40 saat olup kimi ülkelerin uygulamalarına göre ya da fazla mesailerle en fazla 48 saat olacak şekilde sınırlandırılmıştır. Oysa Türkiye'deki düzenlemelere göre iş süresi haftalık 45 saatken, bu süre yemek molalarını ve ara izinleri kapsamamaktadır. İş Kanunu'na göre, çalışanın yıllık ücretli izne hak kazanması için en az 1 yıl aynı işyerinde çalışması gerekmekte olup izin süreleri ise 1-5 yıl arasında çalışanlar için 14 gün, 6-15 yıl çalışanlar için 20 gün ve 15 yıldan fazla süreyle çalışanlar için 26 günden az olmayacak şekilde uygulanmaktadır. AB'de ise her çalışana yılda en az 4 hafta ücretli izin hakkı tanınmıştır (Sinerji, 2016; Bozkurt, 2010: 51). Dolayısıyla haftalık çalışma saatleri, ücretsiz izin süreleri gibi temel konularda AB müktesebatına uyum, işçiler açısından çalışma şartlarının iyileştirilmesi anlamına gelmektedir.

Yine 30.06.2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve mevcut önlemlerin iyileştirilmesi amaçlanmış olup, anılan kanun hükümlerinin kamu ve özel kesim ayrımı yapmaksızın tüm işyerleri ve faaliyetlerde uygulanması öngörülmüştür. İş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hükümlerin, “kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için yayımı tarihinden iki yıl sonra, 50'den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için yayımı tarihinden itibaren bir yıl sonra, diğer işyerleri için ise yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra yürürlüğe girmesi” öngörülmüştür. Bu kapsamda, işverenlerin risk analizi yaparak gerekli tedbirleri almaları, çalışanları sağlık ve güvenlik konularında bilgilendirmeleri ve eğitmeleri, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanından hizmet almakla yükümlü tutulmaları sözkonusudur (Resmi Gazete, 2012).

4857 sayılı Türk İş Kanunu'na göre sadece annenin kullanabildiği doğum izni, 2016 yılında yapılan değişiklikle, annenin ölümü halinde babaya da tanınmıştır. AB müktesebatına uyum çerçevesinde, öncesinde 14 hafta olan doğum izni 2 hafta daha arttırılarak, bugünkü 16 haftalık süreye çıkarılmıştır. “AB'de hamile ve yeni doğum yapmış kadınlar hiçbir şart altında sağlık ve güvenliklerini tehlikeye sokacak risklere

maruz işlerde çalıştırılmazken”, Türkiye’de sadece tüm kadınlara yasak olan işler belirlenmiş olup, hamile ve yeni doğum yapmış kadınlar için “ayrı bir iş tasnifi” yapılmamıştır (Bozkurt, 2010: 56, 57; Sinerji, 2016). AB’ye tam üyelik sürecinde yasalarla düzenlenmesi beklenen bu izinlerin, pratikte de uygulanır hale getirilmesi oldukça önemlidir.

3.3.5. Ulusal İstihdam Stratejileri

İlk olarak 2002 yılında İŞKUR tarafından başlatılan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) oluşturma çabaları aralıklarla devam etmiş olup, sonrasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, akademisyen, bürokrat ve sosyal ortakların katıldığı Çalıştay’lar ile bu stratejilerin oluşturulması sürdürülmüştür. Ulusal İstihdam Stratejilerinin, “Türkiye istihdamının yapısını kökten değiştirecek olan orta ve uzun vadeli hedefleri”nin olduğu görülmekte” olup, bu hedeflerin daha önce IMF ve Dünya Bankası tarafından yapılmış olan tespitlerle benzer nitelikte olması kayda değerdir (Aydoğanoglu, 2011: 10).

2010 yılı Ulusal İstihdam Strateji Belgesi’nde kısmi süreli çalışmanın yanısıra, diğer esnek çalışma biçimlerine ilişkin düzenlemeler de ayrıntıları ile açıklanmış ve bütün bu düzenlemelerin nasıl hayata geçirileceği belirtilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi 2012-2014 Eylem Planı’nda da benzer nitelikte düzenlemelerin yer aldığı görülmekte olup, özellikle kamu kesiminin mesleki eğitimden kademeli olarak çekilerek, bu konudaki inisiyatifi yerel aktörlere ve/veya özel sektöre bırakması öngörülmektedir (Aydoğanoglu, 2011: 11; Kenar, 2012).

“İşgücü piyasasının yapısal sorunlarını çözmek, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısını artırmak ve işsizlik sorununa kalıcı çözümler geliştirmek” amacıyla hazırlanan ve 2014-2023 yıllarını kapsayan Ulusal İstihdama Stratejisi; “Orta Vadeli Program, kalkınma planları, yıllık programlar ve bütçe süreçleriyle uyumlu olarak istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, büyümenin istihdam etkisinin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması” temel konuları üzerine inşa

edilmiş olup, Avrupa İstihdam Stratejisi esas alınarak hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014).

Güler’e (2015: 155) göre; 1980’li yılların başından itibaren neo-liberal ekonomi politikaları aracılığıyla tüm dünyada uygulama alanı bulan işgücü piyasası esnekliği, güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmakta olup “Ulusal İstihdam Stratejisi” belgesi, Türkiye’de güvencesiz çalışmayı somutlaştıran bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.3.6. 6111 Sayılı Torba Yasa ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Diğer Yasalarda Yapılan Değişiklikler

Kamuda taşeron personel çalıştırılmasının temel nedeninin, işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratmak ve “kadrolu çalışan kamu personeli sayısını azaltmaya çalışmak” olduğu ileri sürülmekte olup 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda 1988 ve 2003 yılında yapılan değişikliklerle kamuda taşeron personel çalıştırılması mümkün hale gelmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle, memurların gördüğü bazı kamu hizmetleri, “satın alınma” yoluyla gördürülmeye başlanmış ve zaman içinde uygulamanın alanı genişlemiştir (Sayan, 2016: 682, 683).

Kısaca “Torba Yasa” olarak adlandırılan “6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile çalışma yaşamı ile ilgili olarak da kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi istihdamı doğrudan etkileyen kanunlar”da yapılması düşünülen değişikliklerin tek bir torba yasa içinde ve birbiriyle hiç ilgisi olmayan düzenlemelerle birlikte ele alınması ve yasalaştırılması, eleştirilere konu olmuştur. Anılan yasadaki istihdama ilişkin düzenlemelerin OECD’nin 2010 İstihdam Raporu’nda belirtilen hedefler doğrultusunda hazırlanmış olması da dikkat çekicidir (Aydoğanoglu, 2011: 11, 12).

6111 sayılı yasa, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclise geri gönderilen ve yasalaşması engellenen Kamu Reformu Yönetimi Temel Yasası'nın, kamu kesimini hedef alan bir parçası olarak değerlendirilmekte ve o dönemde yarım kalan düzenlemelerin yeni bir üslupla sunulduğu dile getirilmektedir. 6111 sayılı yasayla 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler, "Avrupa Konseyi ve uluslararası sözleşmelerin gereği olarak getirilmesi zorunlu kimi haklar ve iyileştirmeleri" de içermekle birlikte, yasa değişikliği ile yapılmak istenenin, bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim ekonomik-sosyal haklar alanına yönelik düzenlemelerde; "2008-2009 yıllarında yapılan toplu görüşmelerde mutabakata varılan; özürlü ve hamile memurların çalışma şartlarına ilişkin iyileştirmeler (gece vardiyası ve gece nöbeti verilmemesi gibi), hamilelik ve annelik izinleri, çocuk yardımındaki sınırın kaldırılması, erkeklere tanınan babalık ve refakat izinleri, evlilik ve ölüm izni alanının genişletilmesi, hastalık izni ve aylıksız izin gibi konulardaki iyileştirmelerin olumlu olduğu söylenebilirse de, yasanın bu alanlar dışında bir getirisinin olmadığı" belirtilmektedir. Kaldı ki, sözkonusu yasa; izinlerle ilgili olarak yapılan iyileştirmelerden 4/B ve 4/C statüsünde çalıştırılan kamu personelinin yararlandırmayarak ya da kısmen yararlandırarak eşitsiz ve ayrımcılık içeren düzenlemeler getirmiştir (Corpus, 2012; Kamuajans.com, 2017).

6111 sayılı yasayla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinde yapılan düzenleme ile kamu kuruluşlarının üst yönetiminde özel sektör çalışanlarının görev alabilme koşulları düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikle, atamalara esas olan kamuda çalışılan sürelerin yeniden ayarlanması ve özel sektörde geçen hizmet sürelerinin kamuda geçmiş gibi değerlendirilerek, özel sektör çalışanlarına da kamuya üst düzey yönetici olarak atanma hakkı getirilmesi sözkonusudur. Düzenlemenin amacı; "...*yetişmiş insan gücümüzden hem kamu hem de özel sektörün yararlanması*"nın sağlanması olarak açıklanmakla birlikte, bu düzenleme ile "Devlet Memurları Kanunu" ile getirilmiş olan "ehliyet, liyakat, kariyer" gibi kavramların iinin boşaltıldığı ve sübjektif kriterler ile kamuda iş olanağı yaratıldığı belirtilmektedir (Corpus, 2012).

Torba yasada yer alan bir diğer düzenleme de, devlet memurları için “sicil” uygulamasının kaldırılması ve buna bağlı olarak 657 sayılı yasanın 64. maddesinde düzenlenen kademe ilerlemesi için sicil yerine disiplin cezası almama kriterinin getirilmesidir. 657 sayılı yasanın 125. maddesinde yapılan değişikliklerle il dışına izinsiz çıkma, toplu müracaat ya da şikâyetle bulunmanın disiplin suçu olmaktan çıkarılması ise olumlu yöndeki gelişmelerdir (İstanbul Tabip Odası, 2011: 3; Corpus, 2012).

6111 sayılı Kanunun, “Mahalli İdarelerin İhtiyaç Fazlası İşçilerine İlişkin Hükümler” başlıklı 166. maddesinde, yerel yönetimlerde sürekli işçi kadrolarında çalışanlardan, idaresince “ihtiyaç fazlası” olarak değerlendirilenlerin, “işçinin rızası alınmaksızın, valiliklerde kurulacak bir komisyon tarafından Milli Eğitim Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün taşra birimlerine ve başka yerel yönetimlere kadrolarıyla birlikte gönderilmesi” öngörülmüştür. Bu düzenleme ile belediye ve il özel idarelerinde çalışan yaklaşık 52 bin işçinin “norm fazlası” ya da “ihtiyaç fazlası” olarak halihazırda çalıştıkları yerlerden çok uzak yerlere gönderilmelerine olanak sağlandığı ve bu düzenlemenin kamu ya da özel sektör ayrımı yapılmadan “bütün istihdam alanlarında esnek, kuralsız ve güvencesiz çalışmanın yaygınlaştırılmasının ön adımı” niteliğinde olduğu ifade edilmektedir (Güler ve Dönmez, 2011: 2; Aydoğanoglu, 2011: 14).

Anılan maddede, “ihtiyaç fazlası” olan personelin belirlenmesinde hangi ölçü ya da kriterin esas alınacağı konusunda bir hüküm mevcut olmayıp, bu konudaki tespitler, doğrudan ilgili yönetimlerin inisiyatiflerine bırakılmıştır. Güler’e (2011: 2) göre; anılan uygulama Anayasaya aykırı olduğu gibi, yerel yönetim yasalarının norm kadro ve personel istihdamına dair hükümlerini de işlevsiz hale getirmektedir. Çünkü ilgili madde, ihtiyaç fazlası işçiyi norm kadro fazlası işçi olarak tanımlamamakta; “ihtiyaç fazlası işçi” kavramı, norm kadro fazlası olabileceği gibi norm kadro dahilinde de olabilmektedir. Söz konusu düzenlemenin hizmetlerin pahalılaşmasının yanı sıra işçi haklarının gaspına yol açtığına işaret edilmekte ve anılan yasa maddesinin,

taşeronlaşma ve/veya kadrolaşma amaçlarıyla kapsamlı biçimde kullanılabileceğine ilişkin endişeler dile getirilmektedir (Güler ve Dönmez, 2011: 1-3; Corpus, 2012).

AB'ye uyum süreci kapsamında çalışma yaşamına ilişkin pek çok yasada önemli değişiklikler yapılması sözkonusu olup, özellikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişikliklerle uzun yıllardır tartışılan "Kamu Personel Reformu'nun önemli bir ayağının hayata geçirildiği ve özel sektör mantığı ile yürütülen bir personel sisteminin" oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

3.3.7. 6552 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

11.09.2014 tarih ve 29116 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" ile 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda değişiklikler yapılmış olup, bu değişiklikleri kısaca şöyle özetlemek mümkündür.

3.3.7.1. 4857 Sayılı İş Kanununda Yapılan Değişiklikler

"6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" ile 4857 sayılı İş Kanunu'nda çok sayıda değişiklik yapılmış olmakla birlikte, asli nitelikte sayılabilecek ve özellikle işçi haklarına ilişkin düzenlemelere kısaca değinmek yerinde olacaktır.

4857 sayılı yasada yapılan düzenlemelerin "yer altında çalışan işçiler" ve "alt işverenler" konusunda değişiklikler olmak üzere iki grupta toplanabileceği söylenebilir. "Yer altında çalışan işçiler" kavramı ile maden işçilerinin kastedildiği anlaşılmakta olup, bu konudaki düzenlemelerin ancak Soma'daki kömür madeninde yaşananlardan sonra gündeme gelebilmiş olması ayrı bir üzüntü nedenidir. Ayrıca, yeraltında çalışan işçilerin sadece madenlerde çalışmadığı, tünel inşaatı, kanalizasyon

inşaatı ve kablo döşeme işlerinin de yer altında yapılan işler olduğu unutulmamalıdır. Diğer taraftan alt işverene iş verme uygulamalarının sadece yeraltı maden işletmelerinde değil, yeraltı ve yer üstünde pek çok sektörde ve işletmede görüldüğü düşünüldüğünde, özellikle maden işçilerini ilgilendiren bazı olumlu düzenlemelerle, alt işverenler konusunda tartışılması gereken düzenlemelerin bir arada olmasının isabetli olmadığı ifade edilmektedir (Gerek, 2014: 1).

6552 sayılı yasa ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 36/5. maddesi; *“İşverenler, alt işverene iş vermeleri hâlinde, bunların işçilerinin ücretlerinin ödenip ödenmediğini işçinin başvurusu üzerine veya aylık olarak resen kontrol etmekle ve varsa ödenmeyen ücretleri hak edişlerinden keserek işçilerin banka hesabına yatırmakla yükümlüdür.”* şeklinde değiştirilerek işçi ücretlerinin ödenmesi garanti altına alınmıştır. Yapılan bu düzenleme ile gerek kamu sektörü gerekse de özel sektör işverenlerine, alt işveren işçilerinin ücret alacağı konusunda, işçilerce başvurulması üzerine ya da resen aylık bordroları kontrol etme yetkisi tanınarak, gerektiğinde kesinti yapma yükümlülüğü ve yetkisi getirilmiştir (Aydınlı, 2014: 81-83; Ankara Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, 2014).

Anılan yasa ile yer altında çalışan madencilere, -İş Kanunu'nda sayılan zorunlu haller dışında- fazla çalışma yaptırılmayacağı ve bu işçilerin haklı bir gerekçe olmaksızın iş akitlerinin feshedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu yasa ile yer altında çalışanların yıllık izin süreleri artırılmış ve asıl işverene, izinlerin kullanılıp kullanılmadığını kontrol etme yükümlülüğü verilmiştir (Sinerji, 2016).

Söz konusu yasa ile ayrıca, kamu kurumlarında alt işverenler tarafından çalıştırılan (taşeron) işçilerin kıdem tazminatlarına ilişkin olarak da düzenlemeler yapılmış olup, “alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet sürelerinin, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunacağı ve kıdem tazminatının ilgili kamu kurum veya kuruluşları

tarafından ödeneceği” hüküm altına alınmıştır(Gerek, 2014: 2-4; Ankara Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, 2014; Aydın, 2014: 84-88).

3.3.7.2. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda Yapılan Değişiklikler

6552 sayılı yasa ile 6356 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine eklenen; “İşveren sendikaları, tüzüklerinde hüküm bulunmak ve şartları genel kurul kararıyla belirlenmek kaydıyla, işçilerin sigorta primlerinin işveren payının ödemelerinde kullanılmak ve nakit mevcudunun yüzde yirmi beşini aşmamak üzere karşılıksız yardıma dayalı dayanışma ve yardım fonu oluşturabilir.” şeklindeki fıkra ile işveren sendikalarınca dayanışma ve yardım fonu oluşturabilmesi ve “işçilerin sigorta primlerinin işveren payının bu fondan karşılanması” yönünde düzenleme yapılmıştır. Kanunun 41 ve 43 üncü maddelerinde yapılan değişikliklerle “sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda toplu iş sözleşmesi yetkisine sahip olmak için en az yüzde 3 üyeye sahip olma” koşulu “yüzde bir”e indirilmiş bulunmaktadır (Resmi Gazete, 2014; Ankara Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, 2014).

3.3.7.3. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler

5510 sayılı Kanunun “28 inci maddesinin altıncı ve sekizinci fıkrasında yapılan değişiklik; maden sektöründe çalışan tüm işçiler için ‘55’ olan emeklilik yaşı ‘50’ olarak” düzenlenmiştir. Kanunun 40. maddesinin 1. fıkrasına eklenen hüküm ile maden sektöründe çalışan tüm işçiler için “yıllık ücretli izin, sıhhi izin, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günleri gibi çalışılmayan” günlerde çalışılmış gibi fiili hizmet süresi zammına dahil edilmiştir. Kanunun 41. maddesinde düzenlenen ve “iki çocuk için geçerli olan doğum borçlanması 3”e çıkarılmış ve 4/B ve 4/C kapsamındaki sigortalılarında bu haktan yararlanması sağlanmıştır (Sinerji, 2016).

Kanuna eklenen geçici madde ile ayrıca; “Manisa ilinin Soma ilçesinde meydana gelen maden kazası sonucu hayatını kaybeden madencilerin Sosyal Güvenlik Kurumu’na olan her türlü borçları silinerek” borcundan dolayı aylık bağlanamayan

madenci yakınlarına aylık bağlanması öngörülmüştür. Yine “ölüm aylığı için gerekli olan 5 yıllık sigortalılık ve 900 gün prim ödeme şartı” kaldırılarak hayatını kaybeden madencilerin yakınlarına ölüm aylığı bağlanmış, madencilerin anne-babalarına aylık bağlanması için gereken muhtaçlık şartı da kaldırılarak aylık bağlanması sağlanmıştır. Madencilerin yakınlarından birinin kamuda istihdam edilmesi de anılan yasa ile düzenlenmiştir (Gerek, 2014: 13; Ankara Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, 2014).

Görüldüğü üzere, 6552 sayılı yasa, yakın dönemde yaşanan maden facialarının yarattığı itici güçle, özellikle maden işçilerinin ve genel itibarıyla bütün taşeron işçilerin haklarını korumaya yönelik önemli düzenlemeler getirmiş olup, bu düzenlemelerin olumlu sonuçlar doğurmakla birlikte yeterli olmadıkları açıktır.

3.3.7.4. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişikler

6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile taşeron uygulamasına ilişkin temel mevzuat niteliğinde olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62. maddesinde yapılan düzenleme ile birlikte taşeron personel çalıştırma uygulaması daha da yaygınlaştırılmıştır.

Anılan düzenlemede, “*idarelerce istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde*” personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilmesi öngörülmüş (Gerek, 2014: 7, 8; Sayan, 2016: 685) olup bu düzenleme ile kamu kurum ve kuruluşlarının pek çok hizmet alanında taşeron işçi çalıştırabilmesine olanak tanınmıştır. ,

3.3.8. Çalışma Yaşamına İlişkin Son Yasal Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme

Yukarıda yer verilen tüm bu gelişmeler, çalışma yaşamını düzenleyen temel yasalarda yapılan değişikliklere ilişkin sürecin sona ermediğini göstermekte olup, yapılan ve yapılması düşünülen mevzuat değişikliklerin tamamının ele alınıp incelenmesi bu çalışmanın kapsamını fazlasıyla aşan bir durum olmakla birlikte, değişikliklerin ortak noktasını oluşturan yaklaşımı ve değişikliklere hakim olan felsefeyi ortaya koymak önemlidir.

Kuşkusuz yasal düzenlemelerin, yasalaştıkları dönemin koşullarından bağımsız olarak ele alınması mümkün olmayıp çalışma ilişkilerini düzenleyen yasalar bir yönüyle de “karşılıklı iki sınıfın yani işçi ve işverenin sınıf bilinçlerinin düzeyini ve güçlerini” de dışı vurmaktadır. Nitekim çalışma ilişkilerini düzenleyen yasaların gerekçelerine bakıldığında bu sorunun yanıtının, işçilerin korunması hedefinden, “işçi ve işveren arasında çalışma yaşamında bir dengenin kurulması hedefine doğru evrimleştiği” görülmektedir (Özveri, 2014:136, 137).

Yaşanan bu gelişmeler, “yasa koyucunun tercihlerinin işveren lehine değiştiğini” ve yapılan düzenlemelerin de bu doğrultuda şekillendiğini göstermektedir. Yasa koyucunun “sistemi yeniden üretebilmek, üretimin, ticaretin, artı değer paylaşımının sürmesini garanti altına almak” için işvereni koruması gerektiği, işçileri ise ancak güçlerini hissettirebildikleri oranda dikkate alacağı belirtilmektedir. Çünkü devletin işçinin çıkarları üzerinden hareket etmesi halinde, işçi alacaklarının garantisinin olmadığı ve kıdem tazminatlarını alamadıkları gerekçesiyle, kıdem tazminatını fona devretme yolunu ve alt işvereni de sınırsızlaştırma gibi işçinin mağduriyeti üzerinden bir politika üretme yöntemini seçmeyeceği ve işçi lehine uygulamalar geliştirerek onların haklarını koruyacak düzenlemeler yapmak için çaba sarf etmesi gerektiği ifade edilmektedir.

4. YENİ İSTİHDAM POLİTİKALARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TAŞERONLAŞMA SİSTEMİ

Sosyal devlet politikalarının ön planda olduğu dönemler için, kamu sektörünün, işgücü açısından önemli bir istihdam alanı olduğunu söylemek mümkünse de, “sosyal devlet politikalarının yerini neoliberal politikaların alması”na paralel olarak “devletin küçültülmesi ve özelleştirmeler” gündeme gelmiş ve bu süreç pek çok alanı olduğu gibi kamu istihdam alanını da derinden etkilemiştir. Türkiye’de “özel sektörde uzun yıllardır var olan taşeronluğun kamuya girişi 1980’li yıllar olmakla birlikte, 1990’lı ve özellikle de 2000’li yıllarda, kamudaki iş ve hizmetlerin taşerona verilmesi hız ve yaygınlık” kazanmış ve böylece taşeronlaşma da, kamu istihdamı üzerinde etkili olmaya başlamıştır (Kaya, 2015: 258).

Bu çalışma, kamu personel yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak, kamu sektöründe taşeronlaşma olgusuna odaklanan bir çalışma olma amacını gütmekte olup, çalışmada öncelikle taşeron ve taşeronluk kavramları, sosyal politika ve refah devleti ekseninde ele alınmış; ardından Türkiye’de taşeron işçiliğin kamuya girişi ve yaygınlaşması süreci ile taşeronlaşmanın bir sorun haline gelmesi nedeniyle sona erdirilmesine yönelik düzenlemeler ve bu düzenlemelerin ne ölçüde amacına ulaştığı üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

4.1. Sosyal Politika ve Refah Devleti

Sosyal politika; sosyal sorunları inceleyen ve bu sorunlara çözüm üretmeyi amaçlayan bir araştırma alanı olarak, işçi sınıfının sorunları temelinde ortaya çıkmış ve piyasa ekonomisi çerçevesinde çalışanlar ve işverenler arasındaki menfaat çelişkilerini gidermek ve düzeni sağlamak amacını gütmüştür. Ancak zaman içinde toplumdaki diğer sosyal gruplar da sosyal politikanın alanına girmiş ve böylece sosyal politika kavramı, toplumdaki tüm grupların sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve sosyal yardım gibi sorunlarına çözüm üretmeye çalışan geniş bir çalışma alanına dönüşmüştür (Canaktan, 2010; Metin, 2011: 181).

19. yüzyılın ikinci yarısında Prof. Dr. Wilhelm Heinrich Riehl tarafından kullanılan sosyal politika kavramı, sanayileşme sürecinin beraberinde getirdiği işçi sorunlarının artmasıyla daha da önem kazanmış; özellikle Richard Titmuss ve T. H. Marshall'ın yazılarında kullanmalarıyla birlikte bir disiplin haline gelmiş olup konunun bir bilim dalı haline gelmesi ise 1911 yılında Otto v. Zwiedineck Südenhorst'un "Sosyal Politika" adlı eseriyle gerçekleşmiştir (Özdemir, 2004: 31, 33; Ören, 2016: 157).

Sosyal politikalar büyük ölçüde "devlete ait politikalar" olmaları nedeniyle, sosyal devlet olmanın bir uzantısı olarak ele alınmakta olup, bir yandan devletin "toplumsal sınıflar ve çıkarlar arasında uzlaşma sağlama ihtiyacı" ve arayışının bir sonucu iken, öte yandan devletin daha geniş alanda sosyal eşitlik ve adalet sağlama yükümlülüğünden doğmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan "yurttaşlık statüsü" kavramı ise, sosyal politikaların "hak" temelli bir düzlemde ele alınışını ifade etmektedir. Bu yaklaşım, sosyal politikaların uygulanışında ve genişlemesinde, "herkese ulaşabilme" kaygısının temel alınması gerekliliğini vurgulamaktadır (Marshall, 2006; Metin, 2011: 181).

Refah devleti kavramı, Fransa'da ilk kez İkinci İmparatorluk döneminde, devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan liberaller tarafından kullanılmış olup refah devletinin başlangıcı olarak ise, Bismark'ın 1883'te yükselmekte olan sosyalizme karşı hayata geçirdiği "sigorta önlemleri" kabul edilmektedir. Bütün bunların yanında kavramın bugünkü anlamını kazanması, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan sonra geliştirilen "devletçi ve Keynesçi politikalar"la olmuştur. Özdemir (2007: 84), refah devletinin 20. yüzyılda "liberal devlet ile sosyalist devlet arasında bir üçüncü yol" olarak ortaya çıktığını ifade etmektedir (Ören vd., 2016: 158).

Sosyal politika gibi refah devleti de çok farklı şekillerde tarif edilen bir kavram niteliğinde olup genel olarak refah devletinin, vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlayan ve mevcut yapı ve koşulları geliştiren devlet olarak nitelendirildiği görülmektedir. Briggs (1999: 221-259) ise refah devletini; "piyasa güçlerinin rolünü

azaltmak amacıyla bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türü” olarak tanımlamaktadır (Ersöz, 2005: 768).

Refah devleti uygulamaları, toplumun ekonomik ve sosyal grupları arasındaki farklılığı olabildiğince azaltmaya çalışmakta ve tüm vatandaşlarının ekonomik ve sosyal seviyelerini yükseltmek ve korumak görevini üstlenmekte ve sosyal politikalar aracılığıyla karşımıza çıkmaktadır. Refah devleti toplum bireylerinin her türlü meselelerini kendisine ilgi alanı olarak seçerken, ekonomik hayat içerisinde ortaya çıkan bir takım uyuşmazlıklar da refah devleti tarafından çözülmesi gereken sorular olarak görülmektedir. Özellikle sermaye gruplarının “kâr hesapları” ile çalışan işçilerin emek hakkı talepleri tarihsel süreç de refah devletlerinin en yoğun çalışma konuları arasında olmuştur. Refah devleti; yoksul, engelli, yaşlı, çocuk gibi dezavantajlı gruplar ile avantajlı gruplar arasındaki farklılıkları ortadan kaldırarak, tüm vatandaşlarının ekonomik ve sosyal seviyelerini yükseltmek ve korumak görevini üstlenmektedir. Refah devletinin amaç ve kapsam olarak farklı isimlerle karşımıza çıktığı görülmekte olup, sosyal devlet kavramı refah devleti manasında, birbirleri yerine kullanılan kavramlar olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de refah devleti kavramı genel olarak ‘sosyal devlet’ şeklinde algılanmakta olup bu çerçevede sosyal devlet, daha çok Anayasal bir kurum olarak tanımlanmakta ve Anayasa’nın birçok yerinde sosyal devlet, yurttaşlık gibi hak ve hürriyet konularının geçtiği görülmektedir. Bu yaklaşımın temelinde yer alan ana düşünce, refah devletinin tarihsel bir süreç olarak kapitalizmin olumsuz etkilerini hafifletmesidir (Topak, 2007: 135-136; Ören vd. 2016: 156-159).

Sosyal politikanın “devlet aygıtına ait tarihsel bir düzenleme biçimi” olduğu göz önüne alındığında, siyasal ve toplumsal yapıda yaşanan değişimlerin sosyal politikalara da yansması kaçınılmazdır. Uluslararası ekonomik ortamla bütünleşmenin yaşandığı son süreçte, “modern sosyal politika anlayışının çıkış noktasının unutulması, bunun yerine geleneksel ahlaki zorunluluklarla ilişkilendirilmesi yönünde bir ideolojik çerçevenin dayatılması” ve bu yolla sosyal politikanın anlam ve işlevinin tahrip edilmesi sözkonusudur (Metin, 2011: 182).

Birçok sosyal politika tanımındaki ortak unsurlar; bu politikaların “refah düzeyini yükseltici” politikalar olması, ekonomik amaçlarının yanısıra ekonomi dışı amaçlar içermesi ve “toplumdaki yoksullara ve avantajsız gruplara doğru gelirin yeniden dağılımını hedeflemesi”dir (Titmuss, 1974: 29; Ersöz, 2005: 762).

Sosyal politikanın kapsam ve alanı zaman içinde önemli değişikliklere uğramış olup endüstri devriminden önce toplumdaki yoksul ve fiziki olarak kendine bakamayan özürlüler, hastalar, kimsesiz çocuklar ve bunların ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik önlemler sosyal politikanın konusunu oluştururken, 19. yüzyılda sosyal politika, “endüstrileşme ve kentleşmenin yol açtığı tehlike ve sefaletle maruz kalan işçi sınıfının korunması” amacına yönelmiştir. 20. yüzyılın ilk yarısından sonra ise gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının benimsenmesi ve temel sosyal politikalar olarak nitelendirilen “sosyal güvenlik, gelir dağılımı, eğitim, konut ve sağlık” alanındaki büyük iyileşmeler neticesinde, sosyal politikanın önceliklerini “kadınların çalışma hayatına katılımını kolaylaştırıcı önlemler, çocuk ve yaşlıların bakımı, çevre politikaları ve cinsiyet ayrımcılığı” gibi konular meydana getirir hale gelmiştir (Hallett, 1996: 2; Ersöz, 762-763).

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasası’nın 2. maddesinde “sosyal bir hukuk devleti” olarak ifade edilmiştir. Ülkemizde, esasen siyasal ve ekonomik şartlar, gelişimini çok farklı bir şekilde göstermiş; Osmanlı İmparatorluğu döneminde sanayileşme sürecinin olmayışı buna bağlı bir sosyal politikanın oluşumunu engellemiş, belli çerçeveler içinde ve birbirinden bağımsız sosyal koruma önlemleri alınmış ise de bu önlemler gerçek bir sosyal güvenlik sistemine bir türlü dönüşmemiştir (Özen vd., 2016: 160; 1982 Anayasası; Ören, 2013: 36-37).

Anayasal düzeyde sosyal devlet kavramı ilk olarak 1961 Anayasa’nın 2. maddesinde, “Türkiye Cumhuriyeti, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak ifade edilmiş ancak sosyal devlet anlayışı Anayasanın tamamına yansımamıştır. Anayasa’nın 10. maddesinin ikinci fıkrasında, “*Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini fert huzur, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve*

sosyal bütün engelleri kaldırıp insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar” denilerek, sosyal devlet anlayışının “temel hak ve hürriyetlerin esası” olduğu belirtilmiştir. 1961 Anayasasının getirdiği bu düşünce yapısı Türkiye’de sosyal devlet düşüncesinin ve bu düşüncenin uygulama kurumlarını oluşturmuştur (1961 Anayasası).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Dünya’da, 1929 Ekonomik Buhranı’ndan kurtulmak için yüksek vergilere ve sosyal harcamalara dayanan ve talebi canlandırma hedefi bulunan Keynesyen iktisat politikalarına bir yönelme olmuş, devletin ekonomideki merkezi ve belirleyici rolü tesis edilerek, sermaye ve emek dünyasıyla bir ittifak düzeni oluşturulmuştur. Bu düzende devlet, emeğe iş güvencesi ve yüksek ücretlere dayalı sosyal refah desteklerine dayanan yeni bir istihdam politikası vadederek, emeğin sisteme ve sermayeye meydan okumasının önüne geçmiş, sermaye için de talebi canlandırıp ekonomik krizden bir çıkış yolu oluşturarak ekonomik büyümenin ve yüksek kar paylarının önünü açmıştır. Sosyal refah devleti sistemi olarak evrensel sosyal hakların “Altın Çağ”ını yaşadığı bu dönem, 1970’lerin sonunda yeni ekonomik krizlerle karşılaşınca çatırdamaya başlamıştır (Bilgin vd., 2015: 19).

Bu dönemde, klasik yönetim yaklaşımlarının yetersiz kaldığı ve yeni bir yönetim arayışına ihtiyaç olduğu yönünde oluşan fikir birliği ile birlikte, değişim süreci başlamış ve bu değişim dinamikleri, özel sektör gibi kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemiştir (Saklı, 2013: 120,121).

1980’li yıllar, Türkiye’de olduğu kadar Dünyada da “büyük değişimlerin miladı” olarak anılacak bir dönemi ifade etmektedir. Dünyanın birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinde ekonomik krizler yaşanmış, ekonomik krizden refah devleti anlayışını sorumlu tutan neoliberalizm, siyasal ve ideolojik iktidarı eline almış, kültürel, politik ve ekonomik anlamda uluslararasılaşma, küreselleşme kavramını gündeme getirmiştir. Bu süreçte, sermayenin yapısı değişerek, sanayiden hizmetlere ve finansa kaymış, istihdam ilişkilerinde yapısal değişimler yaşanmış ve devletin ekonomideki belirleyici rolünde azalma görülmüştür. Sosyal refah devletinin, ekonomik durgunluğun sorumlusu olarak gösterilmesi ve sonrasında neo-liberal

siyasetin pek çok ülkede iktidar olmasıyla birlikte, devletin sosyal haklar üzerindeki koruması zayıflatılmış ve ‘emek’ aleyhine yeni bir döneme girilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29; Bilgin vd., 2015: 19; Saklı, 2013: 122).

4.2. ‘Taşeron’ ve ‘Taşeronluk’ Kavramları

Kamu hizmetlerinin sunumunda “devlet memuru ve kamu işçisi çalıştırma biçimindeki geleneksel kamu hizmeti anlayışı, Esnek Üretim Rejiminin devreye girmesiyle birlikte önemli bir dönüşüm” geçirmiştir. Bu dönüşümün bir boyutu atipik ve esnek istihdam biçimlerinin (Yüksel, 2004: 49) yaygınlaşması iken, diğer boyutu ise “kamu görevlileri eliyle sunulan hizmetlerin, ihale ile özel işletmelere yaptırılması”dır. Kısaca, kamu hizmetlerinin kamu çalışanı olmayan özel şirket personeli eliyle sunulması anlamına gelen taşeronlaşma uygulaması, bu durumun tipik örneğidir (Saklı, 2013: 125, 126).

Taşeron, Fransızcadan Türkçeye giren bir sözcük olup “Fransızcada ‘tâche’ (birine yükletilen veya birinin yüklendiği iş, görev” anlamlarına gelmekte iken, zaman içinde, “bir işletmedeki işlerin tümünü ya da bir bölümünü üstlenen yüklenicilere” taşeron denmeye başlanmış ve bütün sektörlerde taşeronun işlevi de ‘taşeronluk’ sözcüğüyle anlatılmıştır (Püsküllüoğlu, 1997: 1192; Göker, 2012: 8; Kaya, 2015: 258).

Alt işverenlik olarak da adlandırılan taşeronlaşma sisteminin tarihsel gelişimine bakıldığında, “kapitalist üretim sisteminin bir örgütlenme modeli” olarak karşımıza çıkmakta olduğu görülmektedir. Batı Avrupa’da 12. yüzyıldan sonra ticaretin gelişmesi, el zanaatlarına alternatif bir üretim biçimini zorlamış ve 14-18. yüzyıllar arasında egemen olan bu sistem ortaya çıkmıştır. Nitekim UNIDO (Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı) tarafından yapılan ve gelişmekte olan 14 ülkede 53 firmayı kapsayan bir araştırmada çıkan sonuçlar, alt işverenlik konusunda önemli veriler içermektedir. Araştırma sonuçları incelendiğinde, ana firmaların alt işverene başvurma nedenlerinin yüzde 94’ünün ‘ucuz maliyet’ olduğu görülmekte; ana firmaların alt işverenlerden elde ettikleri yararların yüzde 75’i de “maliyet” olarak gözükmemektedir (Şen, 2006: 73; Ören vd. 2016: 162).

Taşeronlaşma, bugün ulus-ötesi bir nitelik kazanmış; hiyerarşik ama gevşek bağlarla merkez-çevre ilişkisi ekseninde organize olan büyük şirketler çalışanlarının sosyal güvenlik ve ücret başta olmak üzere tüm sosyal haklarının maliyetleri azaltmak, iş güvenlikleri ile ilgili ortaya çıkabilecek sorunlardan kendilerini muaf tutmak için kendilerinden kağıt üzerinde bağımsız görünen fakat fiili olarak tamamen kendilerine bağlı bir sistem oluşturmuşlardır. Ortaya çıkan tüm üretim ve hizmetin hepsi tek merkezden belirlenip, tasarlanıp, etiketlenip, pazarlanıp, yönetilmektedir. Örneğin, Toyota'nın 36.000 taşeron şirketle iş yaptığı bilinmektedir (Bilgin vd., 2015: 21).

Türkiye'deki işverenlerin temsilcisi sayılabilecek Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 15 Şubat 2012 yılında yayımlamış olduğu bir çalışmada “alt işveren/taşeron” sistemine neden ihtiyaç duyulduğunu şöyle ifade etmektedir: *“Günümüzde artan rekabet, işletmeleri en verimli üretim şekillerine yönlendirmektedir. Dış hizmet kullanımı ile işletmeler yaptıkları bazı işleri uzman kurumlara aktarmakta ve bu şekilde maliyet ve zaman tasarrufu elde etmekte, üretimde etkinlik ve kalite yükselişi sağlamaktadır. İşletme bu yöntemle, tüm enerjisini uzmanlık konuları üzerine yönelterek verimliliği ve rekabet gücünü artırmaktadır. Alt işvereni reddetmek ya da kabul eder gibi görünüp getirilen kısıtlamalarla uygulanamaz hale getirmek hiçbir kesim için çözüm değildir. Çözüm, alt işverenin kamu ve özel sektör işletmeleri için vazgeçilmez olduğunun kabulünde ve her iki kesim için de geçerli ortak kurallarla düzenlenmesinde yatmaktadır. Amaç, kötü niyetli ve istismara yol açan alt işveren uygulamalarının önlenmesi ise çözümler buna odaklı ve bununla sınırlı olarak sosyal tarafların katılımı ile geliştirilmelidir”* (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2015; Ören, 2016: 163).

Yücesan-Özdemir'e (2010: 42) göre, taşeron çalışma bir “despotik emek rejimidir; çünkü taşeron firma ile ana firma arasındaki bağımlılık ilişkisi baskı koşullarını yeniden üretmekte; taşeron firma, ana firmanın verdiği işi alabilmek için despotizmi, ücretler, çalışma saatleri ve çalışma koşulları anlamında en sert biçimde” uygulamaktadır. Böylesine bir yaklaşımın geliştirilmesinin temel gerekçesi, “taşeronluk ile özdeşleşen işgücü değiştirme hızı, düşük ücretler, ağır çalışma

koşulları, sosyal hak kayıpları, sosyal güvencesizlik ve iş sağlığı ile iş güvenliği” sorunlarıdır. Taşeron işçilik veya taşeron çalıştırma uygulaması ile işçilik maliyetlerinin düşürüldüğü ve böylece taşeronlaşmanın rekabette ayrıcalıkla konuma gelebilmenin bir aracı olarak görüldüğü de dile getirilen görüşler arasındadır (Şakar, 2010: 97; Mütevellioğlu ve Işık, 2009: 184; Bilgin vd., 2015: 20, 21; Kaya, 2015: 259).

Taşeronlaşmanın yaygınlaşmasının başlıca nedenleri şöyle sıralanmaktadır (Koçel, 2011: 385; Saklı, 2013: 126):

“-Taşeron kullanımı yoluyla hizmetlerin daha ucuza yerine getirilebilmesi,
-Devlet kadrolarındaki artış eğiliminin durdurulması,
-Kamu çalışanı anlayışının verimliliği sağlamaması,
-Kamuda istihdam biçimlerinin yeterince esnetilememesi,
-Hizmetin alanında uzman olan işletmelerden temin edilebilmesi ve bu suretle hizmette etkinliğin ve kalitenin artması.”

Güler (2013); taşeron işçiliğin, “insanca ücret almayan, ücreti zamanında ödenmeyen, yıllık izin hakkını kullanamayan ve kıdem tazminatından yoksun bırakılan kişi” anlamına geldiğine işaret etmekte ve taşeronlaşmanın kamuda özelleştirmenin bir yolu olduğunu ve bu sıkıntılardan kurtulmak için kamu hizmeti zihniyetiyle hareket edilmesinden başka çare bulunmadığını ifade etmektedir. Taşeron çalışma, işçi sınıfının kadrolu işçi-taşeron işçi şeklinde bölünmesine, parçalanmasına, işçiler arasında statü farkına ve böylece sendikal hakların da kullanılamamasına neden olmaktadır (Bilgin vd., 2015: 21).

Uluslararası Çalışma Örgütü’nce kamu kurumlarındaki taşeronluk sitemini bir düzende tutmak amacıyla kabul edilen 94 Sayılı ILO Sözleşmesi, taşeron işçilere birtakım güvenceler sağlamış olup,

- Ücretin tespitinde belirli düzeyin altına inilememesi,
- Ücretin ödenmesinin sağlanması,
- İş süreleri ve diğer çalışma koşullarının belirlenmesi,
- İhtiyaçların karşılanması,

- Sağlık ve güvenlik önlemleri,
- Sakat ve eski hükümlü çalıştırma”, bu güvencelerin en önemlileri arasında gelmektedir.

94 Sayılı ILO sözleşmesi, 1960 yılında çıkarılan 160 Sayılı Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmış ve 1988 yılında ILO Sözleşmesi’nin uygulanmasını sağlamak üzere, 88/13168 sayılı Bakanlar Kurulu kararı alınmıştır (Ören vd., 2016: 161, 162).

4857 sayılı İş Kanununda ise taşeron yerine “alt işveren” terimi kullanılmakta olup Kanunun 2. maddesine 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 ilişkisi”* denilmektedir (Suğur, 2012: 218).

Güvencesiz bir istihdam biçimi olarak görülen taşeronlaşma, Türkiye’de hızla yaygınlık kazanmış ve yeni yasal düzenlemelerle kapsamı daha da genişletilmiştir. Yapılan mevzuat değişiklikleri ile “sözleşmeli personel, taşeron, geçici, mevsimlik ve part-time işçi” çalıştırma gibi uygulamalar artmış, “kapsam dışı personel” gibi yeni çalışma biçimleri oluşturulmuştur. Ancak esnek ve kısmi zamanlı istihdam modellerinin güvencesiz bir çalışma ortamı yarattığı ve “ücret, izin ve mesai gibi temel çalışma haklarında bir yoksunluğa yol açtığı” görülmektedir. Buna karşılık kamu mevzuatında yapılan değişiklikler, dışarıdan hizmet alımını yani taşeronlaşmayı öne çıkarmakta ve kamu örgütlerinin taşeron kullandığı alanların başında “yemek, güvenlik ve temizlik hizmetleri” gibi alanlar gelmektedir (Özdemir, 2010: 11-15; Bilgin vd., 2015: 22).

4.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Taşeron Sistemi

Avrupa Birliği ülkelerinde taşeron istihdamının ortaya çıkışı 1960'ların sonu ve 70'lerin başlarında İtalya'da yaşanan güçlü bir işçi sınıfı mücadelesi dönemine denk gelmektedir. İtalyan sermayesinin bu mücadeleye tepkisi adem-i merkezîyetçi bir üretime geçme şeklinde ortaya çıkmış ve üretimin bir çok bölümü taşeronlara devredilmiştir. İtalyan sermayesi fason üretimle bir yandan maliyetleri düşürürken, bir yandan da örgütlü emek ile direkt çatışmaya girmekten kurtulmuş; işverenin güvenini ve mali desteğini kazanmış pek çok işçinin küçük ölçekli üretim birimleri/atölyeler açtığı gözlenmiştir (Şafak, 2006: 47; Ansal, 1999: 13).

Son otuz yıllık süreç içerisinde Avrupa Birliği ülkelerinde, iş güvencesine sahip olmayan taşeron, sözleşmeli ve geçici işçilik gibi alanlarda çalışanların oranı büyük ölçüde artış göstermiş ve çalışanların 1/3'ü bu koşullar altında çalışmaya başlamıştır. Bu süreçte, bir yandan çalışanların ulusal gelirden paylarına düşen sürekli olarak azalırken, diğer yandan toplumun varlıklı kesimlerinin özel mülkiyetlerinde ise korkunç bir artış yaşanması sözkonusu olmuş, yoksulluk ve zenginlik eşit bir şekilde büyürken, toplumdaki sosyal uçurum ise derinleşmeye başlamıştır (Kubilay, 2004: 13).

Başta inşaat sektörü olmak üzere pek çok sektörde sürekli istihdamın azaltılarak, geçici istihdamın taşeronlaşma vasıtasıyla hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaştığı bilinmektedir. Pek çok ülkede “genel bir eğilim olarak doğrudan istihdam edilen işgücü düşerken taşeronlar ve araçlar vasıtasıyla geçici ve/veya günlük olarak istihdam edilen işçilerin sayıları artmış”tır. İnşaat sanayinde doğrudan istihdam ilişkisinden çok dolaylı istihdamın hakim olduğu bir işgücü piyasasından bahsedilmekte olup başlangıçta bir bütün olarak alınan iş, sonradan dağılmakta ve müteahhide bağılı olarak çalışan çeşitli seviyelerde vasfa sahip işçilerden oluşan işyeri, her bir işin ayrı taşeronu verilmesinden sonra aynı inşaat, işvereni, işçisi, yaptığı işi farklılaşan birden fazla işyerine ayrılmaktadır. İşyerinin bu şekilde dağılması çalışma ilişkilerinin de belirsizleşmesine neden olmuş, bu belirsizlik, parçalanmış bir işyerinde işverenin taşeron mu yoksa yüklenici mi olduğuna dair belirsizliğin sürdüğü bir çalışma ilişkileri biçimi ortaya çıkmıştır (Çınar, 2013: 12).

Esnek çalışmanın, dünya pazarlarındaki şiddetli rekabet ortamında sermayenin “risklerini çalışanlara ve devlete yüklemek; sıradan, korunmasız, güvencesiz, sendikasıız sınıfları büyüterek onların pazarlık güçlerini ortadan kaldırmak için bir araç” olarak devreye sokulduğu ve 1980’lerden itibaren Avrupa ülkelerinde de yayılma hızının arttığı söylenmektedir. “Kısmi süreli (part-time), vardiya, geçici iş, işin paylaşılması ve evde çalışma gibi esnek çalışma uygulamaları arasında part-time; Avrupa ve dünyada en yaygın olarak kullanılan yöntem” olup AB’de 1995 yılında açılan işlerin yaklaşık %80’i part-time (yarı zamanlı) olmuştur. Yarı zamanlı çalışma ve taşeron ve fason atölyelerinde çalıştırma yoluyla, çalışanların toplu pazarlık yapma imkanının ortadan kaldırılması ve işverenin tek taraflı olarak belirlediği koşullar altında çalışmanın işçilere dayatılması sözkonusudur (Kubilay, 2004: 13, 14).

AB ülkeleri, 1996 yılında “geçici” iş sektörünü kolaylaştırmak amacıyla taşeron işçilerin geçici çalışmalarının düzenlenmesi için bir çerçeve geliştirmiş ve taşeron iş kurallarını hazırlamıştır. AB ülkelerinde taşeron şirketler, genellikle inşaat veya nakliye sektörlerinde, AB ülkesindeki bir işletmede hizmet sunmak üzere başka ülkelerden işçiler yollamak üzere kullanılmaktadır. AB daha sonra doğuya doğru genişlemiş ve yaklaşık 2 milyon kişi AB’nin zengin ülkelerinde çalışmak için akın etmiştir (<https://tr.euronews.com>, 2017).

Avrupa’da sınıf mücadelelerinin kazanımı olan kamu hizmetlerinin, son yıllarda uygulanan liberalizasyon politikaları sonucunda bugün kapitalist rekabet yasalarına göre işleyen ve hızla özelleştirilen birer kapitalist işletme işlevi görmeleri sözkonusudur. AB sözleşmesinde elektrik, doğal gaz gibi ulusal işletmeler eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin, piyasaya başka işletmelerin girmesine izin verecek şekilde yeniden yapılandırılması öngörülmekte olup yalnızca savunma ve güvenlik için yapılan üretim ve ticaret konusunda rekabete izin verilmemektedir. Bu düzenlemeler AB’de özellikle de 1990’lardan sonra kamu hizmetlerine yönelik özelleştirme furiasının yaşanmasını destekleyen dayanaklar olarak kullanılmıştır (Kubilay, 2004: 15).

4.4. Yeni İstihdam Politikaları ve Kamu Yönetiminde Taşeronlaşma

“Devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla aldığı kararlar” olarak adlandırılan kamu politikaları, yaşanan toplumsal sorunlarla ilişkili olarak “resmi makamlarca alınan kararlara rehber niteliğindeki ölçüt, değer ve genel ilkeleri” ifade etmektedir (Usta, 2013: 78, 79). Çalışmamızın konusunu oluşturan taşeronlaşma sistemine ilişkin olarak yürütülen hukuki süreç ve uygulamaların da bir kamu politikasının sonucu olduğu açıktır.

Ekonomik nedenler dolayısıyla klasik üretim sistemine alternatif olarak sunulan üretim sistemleri, alt işveren uygulamalarının dönemler içinde bazen azalarak bazen de çoğalarak tarihsel alt yapısını oluşturmuştur. Sanayileşmeyle birlikte artan üretim talepleri, işverenlerin daha fazla işgücüne, daha esnek çalışma şartlarına ihtiyaç duymasına neden olmuştur. Bu gelişmeler işçilerin üzerindeki yükü artırmış, işçi ve işveren arasında yeni çatışma ortamları yaratmıştır. İşçilerin talepleri ile artan işgücü maliyetlerini azaltmak isteyen işverenler yeni üretim stratejileri geliştirmek zorunda kalmıştır. Sözkonusu tarihsel gelişmeler sonrası, teknolojinin gelişmesine de paralel olarak özellikle gelişmiş ülkelerde üretim süreçlerinin dikey ve yatay olarak çeşitlenmesi sonucunda değişik uzmanlık alanlarının çalışma hayatında ortaya çıkması, aynı işverenin işyerinde birden fazla işveren işçisinin bulunmasını zorunlu hale getirmiştir. Dünyada yaygınlaşan ve ekonomik hayatın her alanında kendine yer bulan alt işverenlik yani taşeronluk sisteminin temelleri bu şartlar altında atılmıştır (Aydınlı, 2008: 149, 150; Ören, 2016: 157).

Bugün kabaca bir tanımla “bir işverenin yaptığı işin bir bölümünü veya uzmanlık gerektiren bir kısmını başka bir işverene vermesi” durumu olarak tarif edebileceğimiz alt işverenlik sistemi, çağdaş dünyanın ekonomik sistemi içerisinde vazgeçilemez bir hal almıştır. Bu yaygınlaşma Türkiye’de de gerçekleşmiş ve taşeronluk sistemi özellikle 1980’li yıllardan itibaren her alanda karşımıza çıkamaya başlamış, hatta “işgücü maliyetlerinden bir kaçış olarak uygulamaya konulan sistem, bir istihdam politikası olarak devlet tarafından desteklenen” bir nitelik kazanmıştır. Bu araştırmada, taşeron çalışma sisteminin refah devleti uygulamaları ile çelişen yanları

ele alınmaya çalışılmıştır. Anayasa'ya göre kendini, “sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlayan Türkiye’de, “refah devleti paradoksu olarak taşeronlaşma” olgusu sorgulanmıştır (Ören, 2016: 157).

Taşeron (alt işveren) uygulaması, asıl işveren alt işveren ilişkisinin hukuki boyutu ve böyle bir ilişki biçimine neden gerek duyulduğu, alt işveren uygulamasının sonuçları üzerinden yaklaşık elli yıldır tartışılan bir konudur. “Kapitalist bir ekonomide, sistemin işleyebilmesi için, sermaye ve işgücünün bir araya gelmesi zorunlu olup, kar etmek için yola çıkmış olan sermayenin kârını en üst noktaya çıkarabilmesi, işgücü üzerinde en ucuz ve en etkili denetimi kuracak bir iş organizasyonu yaratmasına sıkı sıkıya” bağlıdır (Özveri, 2014: 29).

Alt işverenlik olarak da adlandırılan taşeron ilişkilerinin en yoğun görüldüğü alanlar, “emek yoğun” üretim alanları olup, “Türkiye’de taşeron ilişkisinin iş hukuku alanına girmesi, 3008 sayılı İş Kanununun yürürlüğe girdiği 1936 yılına kadar” uzansa da, taşeron uygulamalarının yaygınlaşması 1980’li yıllardan sonra olmuştur. Taşeronlaşmanın temel nedeni, “işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve bu yolla rekabet şansı yaratılması”dır. Buna bağlı olarak taşeronlaşmanın, etkili bir sendikasılaştırma ve güvencesiz istihdam aracı olarak kullanıldığı görülmekte olup Türkiye’de sendikasılaşmanın, reel ücretlerdeki düşüşün ve güvencesizliğin artışa geçtiği zamanın 1980 sonrasına denk düşmesi ve “İsendikalaşma oranının bu dönemde %20’den %7’ye gerilemiş olması” da bu durumu teyit eder niteliktedir (Bilginli, 2017: 212).

İşyerindeki işçi sayılarını bölerek işçilerin sendikalaşma faaliyetlerinin imkansız kılınmasının yanı sıra, taşeronlaşma yolu ile işçilerin, işyerinde asıl işverenin tarafı olduğu toplu iş sözleşmesinden yararlanmalarının da önüne geçilmesi sözkonusu olmaktadır. Kısacası, taşeron uygulamaları, “kayıtdışı istihdamın ve endüstri ilişkilerinde yeni bir kültürün hızla yaygınlaşmasının” da önemli nedenlerinden biridir (Çolak, 2017: 1014; Şafak, 2004: 1; Aydınli, 2008: 150).

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı ilk İş Yasası'ndan bugüne kadar, tüm iş yasalarında var olan bir düzenleme olan alt işveren uygulamasının 1980'li yıllarla birlikte bir sorun olarak tartışılmaya başlanmış olması rastlantı değildir. Alt işveren uygulamasının bir sorun olarak ortaya çıkması, Türkiye ekonomisinin “küresel piyasalar ile bütünleşme sürecine girmeye başladığı 24 Ocak 1980 kararları”dır. Bu kararlarla birlikte sermayenin işgücü üzerindeki denetimini sınırlandıran yasa hükümleri ve sendikal haklar yavaş yavaş aşınmaya başlanmış, “sermayenin işçi haklarına saldırısını meşrulaştırdığı temel kavram” ise “esneklik” olmuştur. Alt işveren yani taşeronlaşma müessesesi de, esneklik kavramı üzerinden şekillenen saldırının yaşama geçirildiği en etkili araçlardan birisi olarak karşımıza çıkmakta ve işyerinin bölünmesi, küçülmesi ve bağımsız birimlere ayrılması şeklinde tezahür etmektedir (Bilgin vd., 2015: 22; Aydınli, 2008: 155; Özveri, 2014: 30, 31).

Taşeronlaşma teorik olarak, “bir işyerinde uzmanlık gerektiren ve işverenin asıl alanının dışında kalan iş ve hizmetlerin dışarıdan üçüncü kişi ya da firmalarla anlaşarak satın alınması” olarak tanımlanmakta olup 20. yüzyılın önemli bir bölümünde var olan taşeronlaşma olgusu, iş hayatında hiçbir zaman 1980 sonrasındaki kadar yaygınlaşmıştır. Önceki dönemlerde taşeronluk, genellikle istisnai durumlarda ve geçici işler için söz konusu olmakta iken, 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan yeni-liberal politikalar ile yepyeni bir içerik kazanmaya başlamış ve istisna niteliğinde olan taşeron/alt işveren uygulaması, günümüzde yaygın bir istihdam biçimi haline gelmiştir. 1980'li yıllarla birlikte bütün dünyada taşeronlaşma, “sermayenin yeni uluslararası stratejisi içerisinde önemli bir yere sahip olmuş ve bu strateji genel olarak, çalışma sisteminin esnekleştirilmesi, kuralsızlaştırılması” ve “küçülerek büyüme” olarak isimlendirilmeye başlanmıştır (Vardar, 2012; Bilginli, 2017: 213).

Taşeronlaşma, zaman içinde kamuda özellikle eğitim ve sağlık sektöründe ciddi boyutlara ulaşmış, hizmet ve lojistik sektörlerinde ile birlikte, doğrudan ana mal ve hizmet üretiminde yaygın bir uygulamaya dönüşmüştür. Kısacası taşeronlaşma dışında kalabilen bir sektörden söz etmek bu haliyle güçtür. Üretimin mekânsal ve zamansal olarak parçalanmasının haricinde, aynı işyerinde yan yana çalışan işçiler

arasında bile bir heterojenliğe, kadro ve statü ayırımına ve adaletsizliğine rastlamak taşeronlaşmayla birlikte mümkün hale gelmiştir (Bilginli, 2017: 213).

Taşeronlaşmanın hukuksal dayanağı çalışma hukuku bağlamında İş Yasası olup, 2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Yasası taşeron uygulamasını bir önceki 1475 sayılı İş Yasasına göre sınırlamış ve belirli koşullara bağlamışsa da yasa hükümlere uyulmaması nedeniyle bu konuda çok sayıda uyuşmazlık ve dava söz konusu olmuştur. Anayasanın 128. maddesine göre; “*kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle*” görülmek zorunda olmasına karşın, kamu hizmetleri taşeron eliyle gördürülmekte ve bir anlamda “devlet de hukuka karşı hile yapmakta”dır (Sinerji, 2018; Vardar, 2012: 2).

1961 Anayasası, “insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti” özelliğini cumhuriyetin ve devletin temel nitelikleri arasında saymış; anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesiyle birlikte, yasaların anayasaya uygunluğunu sağlama görevini Anayasa Mahkemesi’ne; idarenin tüm işlem ve eylemlerinin denetimi işini ise yargı makamlarına vermiştir. 1982 Anayasası’nın 125. maddesinde “*idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine tabi olduğu*”nın belirtilmesi, hukuk devleti ve unsurlarının anayasal düzeyde güvence altına alındığını göstermektedir. Anayasanın 11. maddesinde ise, “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır*” düzenlemesine yer verilerek, öncelikle Anayasadan kaynaklanan düzenlemelerin herkes için uyulması zorunlu kurallar olduğu vurgulanmıştır. Ancak, “yargı kararlarına karşı kayıtsızlık meselesi, özelleştirmelerle başlayan ve taşeronlaşmayla devam eden ve giderek yaygınlaşan bir eğilim içerisinde” (Gün, 2013: 209, 210).

TUİK verilerine göre, “ücretli ve yevmiyeli çalışanların yüzde onundan daha fazlasını oluşturan taşeron işçi sayısının iki milyon” civarında olduğunun ortaya çıkması ve bu sayının artacağından duyulan endişe nedeniyle uygulamadan kaynaklanan sorunları önleyici müdahale olanakları yaratmak üzere Bakanlık düzeyinde sorun yasal planda ele alınmak istenmiş ve taşeron iş ilişkisi, İş Kanunu’nun ikinci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: “*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.”. Alt işveren ilişkisinde düzenlemede yer verilen unsurların bir arada bulunmaması, asıl işveren-alt işveren ilişkisinde hukuki açıdan muvazaa ya da “kanuna karşı hile” olarak kabul edilmektedir (Çelik, 2013: 210, 211).

Muvazaa ilişkisinin tespiti ve alacakların tahsili istemli olarak açılan davalar, “muvazaa”nın kabulü ile taşeron işçilerin baştan beri kamu kurumunun işçisi olduğunun tespiti ile sonuçlanmaktadır. Ancak, bu tür bireysel davalarda muvazaa olgusunun yalnızca o dava kapsamında ve kişiye özel biçimde incelenmesi nedeniyle, mahkemelerce verilen kararlar yalnızca ilgili işçi açısından bağlayıcı olmakta ve alt işverenlik ilişkisinin geneli ve aynı işyerindeki diğer işçiler ile ilgili bağlayıcı bir hukuki sonuç doğurmamaktadır (Çalık, 2014: 87, 88; Gün, 2013:211, 212).

Buna karşılık, çalışma yaşamının önemli sorun alanlarından biri olan asıl işveren-alt işveren ilişkisinden kaynaklanan hukuki bir uyuşmazlığın yargıya taşınması sonucunda binlerce taşeron işçisini ilgilendiren yargı kararlarına İdarece uyulmaktan imtina edilmesi sözkonusu olmakta ve taşeron firmalara bağlı olarak çalıştırılan işçilerle ilgili muvazaa iddiası tespit edilmiş olmasına karşın, idarece yargı kararları görmezden gelinerek taşeron işçi çalıştırmaya devam edilmekte olup, bu durum hukuk teorisi ile pratiği arasındaki mesafeyi göstermesi bakımından önemlidir (Gün, 2013: 204).

4.4.1. Taşeron İşçiliğin Kamuya Girişi ve Yaygınlaşması

Taşeron işçilik veya taşeron çalıştırma uygulamasının çalışma yaşamına girişi eski olmakla birlikte, kamuda taşeron işçilik, yakın bir geçmişe gelmektedir. Türkiye’nin 1980’lerle birlikte “yaşadığı ekonomik ve siyasal dönüşümlere bağlı olarak, çalışma yaşamındaki ilişkiler neoliberal bir yeniden yapılandırmaya uğramış” ve kamuda taşeron işçi çalıştırma, çalışma yaşamını etkisi altına alan bu

yapılandırmanın örneklerinden biri olarak tüm dünyada ve Türkiye’de yaygınlaşmaya başlamıştır (Kaya, 2015:259).

Taşeron çalışmanın, “bir tür özelleştirme uygulaması” olarak da değerlendirildiği görülmekte olup ülkemizde özellikle “karayolları, köy hizmetleri ve devlet su işleri” gibi kurumların görev alanlarına giren işler taşeron firmalara yaptırılmakta ve bu yolla işçilik maliyetlerinin düşürülmesi sağlanmaya çalışılmaktadır (Tiyek, 2014: 11, 12).

Taşeron çalışmanın ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer faktör, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine yönelik gerçekleştirilen “küresel ekonomideki yapısal dönüşüm”dür. Ekonominin “üretimde mekan ve zaman birliğine dayanan fordist yapısının değişip yerini esnekleşme temelinde organize olan post-fordist emek sürecine bırakması” nedeniyle, artık aynı merkezlerde örgütlenmiş imalat odaklı büyük işyerlerinin yerine, “mekan ve zaman olarak parçalanmış bir üretim ve hizmet zincirinden oluşan yeni bir iş organizasyonu” ortaya çıkmıştır. “İmalat sanayi, ağırlıklı olarak işgücü ücretlerinin ve sosyal hakların gelişmediği Üçüncü Dünya ülkelerine veya az gelişmiş bölgelere taşınmış, sermayedarlar bu ülkelerde taşeronlaşma ve hizmet satın alma yoluyla iş kanunlarının boşluklarından ve kayıtdışı ekonominin fırsatlarından faydalanarak ucuz ve güvencesiz çalışma koşullarını kullanmak suretiyle kar oranlarını artırmış” ancak bu gelişim emek unsuru için önemli sorun alanları yaratmıştır. Ancak bu durum yalnızca Üçüncü Dünya ülkeleri ile sınırlı kalmamış, bizzat gelişmiş ülkelerde de de esnekleşmenin unsurlarından olan taşeronlaşma, hizmet satın alma, eve iş verme, geçici sözleşmeli veya part-time çalıştırma tüm dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır (Bilgin vd., 2015: 21; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014).

Taşeron iş ilişkisi son zamanlarda yaygınlaşmış olsa da aslında çalışma hayatımızın tüm dönemlerinde var olduğu anlaşılmakta olup, “neo-liberal politikaların 1970’li yıllarda tüm dünyada yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte özellikle sağlık alanında yaşanan dönüşüm ve reform”lardan sonra önce sözleşmeli sağlık personeli, sonrasında ise sağlık personeline taşeron firmalar aracılığıyla iş gördürülmesi

durumlarında başvuru ve 1980’li yıllarla birlikte yükselişe geçen bir istihdam türü olmuştur. Kısa bir süre öncesine kadar taşeron şirketler “mal veya hizmet üreten işletmeler iken son dönemlerde artan bir şekilde hizmet satın alma yöntemiyle personel temin etme” şeklinde de hizmet sunmaya başlamışlardır (Parlak ve Özdemir, 2011: 23; Gün, 2013: 66; Şen, 2006: 72).

Üretim sürecinin parçalanması, emek sürecinin örgütlenmesini de sekteye uğratmakta ve örgütsüzleşmeye neden olmaktadır. Üretimin ve hizmetin taşeronlaşma yoluyla parçalanması, aynı mekan ve zamanda çalışan ve işçi kimliği, kültürü, geleneği, örgütlülüğü ile tanımlanan refah devleti döneminin kolektif kimlik ve dayanışma bilincini de parçalamış ve emek sürecinin örgütlenmesini engellemiştir. Aynı işyerinde yan yana çalışan büyük işçi gruplarının sahip olduğu örgütlülük ve dayanışma geleneğinin 1980’lerden sonra tüm dünyada geriye gitmesinin en önemli sebeplerinden biri olarak bu durum gösterilmekte ve gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, genel olarak tüm dünyada sendikalaşma oranlarında bir düşüş olduğu görülmektedir (Bilgin vd., 2015: 21; Yücesan-Özdemir, 2010: 42-43).

Taşeron işçiliğin yaygınlaşması elbette sebepsiz olmayıp taşeronluk, işverenlere büyük bir esneklik kazandırmakta; ücrette, çalışma saatlerinin düzenlenmesinde, sosyal yardımlarda, izin kullanımlarında ve işçi sayısını azaltmada işveren açısından büyük kolaylık sağlamaktadır (Göker, 2012: 8). Ancak, söz konusu kamu alanı (devlet) olunca, “taşeron işçi çalıştırma tercihi” daha bir önem kazanmakta ve “devletin üretim, işletme ve istihdam politikalarındaki değişiklik sürecinin irdelenmesi” gerekmektedir. 1980’lerde Türkiye’yi etkisi altına alan neoliberal politikalarla; devletin küçültülmesi, sosyal refah devleti politikalarından vazgeçilmesi ve özelleştirmeler gündeme gelmiş ve aynı dönemde kamu sektöründeki taşeron uygulaması öncelikle belediyelerde temizlik işlerinde başlamış ve zaman içinde etkisini ve kapsamını genişleterek devam etmiştir (Koç, 2001: 3; Kaya, 2015: 259).

Özellikle özelleştirme uygulamalarının yoğunluk kazandığı 1990’lı yıllardan itibaren kamuda çalışan işçi sayısında ciddi bir azalma yaşanmıştır. Örneğin; “kamu imalat sanayi verilerine göre 1989 Eylül ayında 220 bin civarında olan kamu işçisi

1994 Eylül ayına gelindiğinde 130 binlere düşmüş ve bu düşüş, ilerleyen yıllarda da devam etmiştir. Aynı şekilde 1993 yılında KİT’lerde çalışan işçi sayısı 392.239 iken bu rakam 1999 yılına gelindiğinde 269.958’e düşmüştür” (Topak, 2007: 197, 198; Kaya, 2015: 259, 260).

Aynı zamanda taşeronlaşma ile, devletin yeni istihdam yaratmaması amaçlanmış olup nitekim sadece 1992 ve 2001 yılında çok düşük düzeyde işçi alımına gidildiği görülmektedir. Özel kuruluşlar kadar, kamu kesimindeki yardımcı hizmetlerde veya işletmelerdeki çevre işlerde de bir taşeronlaşma eğilimi göze çarpmakta olup yemekhaneler, temizlik hizmetleri gibi bir dizi yardımcı hizmetler taşeronlaştırılması sözkonusudur. 1990’lı yıllardan itibaren sözleşmeli personel çalıştırmanın da devlet açısından tercih edilen bir uygulama olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Taşeron uygulaması “önce KİT’lerde hizmet alımı adı altında uygulanmaya başlanmış, KİT’lere eleman alamama sıkıntısını aşmak, maliyetleri azaltabilmek için alt işveren uygulamasına geçilmiş”tir (Özveri, 2014: 36).

Yol-İş Sendikası’nın 1992 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, “işyerlerinde mevsimlik işçilerin yıllık çalışma süresi sürekli olarak azaltılırken, taşeronlaşma hızla yaygınlaştırılmış ve taşeron işçilerin sayısı birçok işyerinde sendikalı ve kadrolu işçilerin sayını geçmiştir” (Koç, 2001: 4-5; Suğur, 2012: 218).

DİSK-AR’ın “Taşeron ve Güvencesiz Çalışma Raporu”nda; “Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastanelerde hemşire, radyoloji teknisyeni, laborant, tıbbi sekreter, hastabakıcı gibi sağlık emekçilerinin, yapılan ihalelerle taşeron şirketler aracılığı ile çalıştırıldığı; üniversite hastaneleri ile birlikte kamu sağlık kurumlarında çalışan taşeron sağlık işçisi sayısının 150 bine yaklaştığı” belirtilmiştir. Araştırmaya göre sağlık alanı başta olmak üzere eğitim kurumları ile belediye ve il özel idareleri gibi yerel yönetim kuruluşlarında taşeron şirketlerde çalışan işçi sayısı “son 15 yılda büyük artış göstermiştir. Tüm işkollarının yaklaşık % 60’ına yayılan taşeronlaştırmanın hızla yaygınlaştığı alanlardan birinin de belediyeler olduğu vurgulanan raporda, belediye çalışanlarının % 22’sinin taşeron” olduğu belirtilmiştir (Kaya, 2015: 260).

Bilginli'ye (2017: 216) göre; taşeron işçiliğin yaygınlaşmasının bir başka nedeni de taşeronlaşmanın kişisel, siyasi veya yerel bağlarla iş bulma olanağı haline gelmesidir. Kamu kadrolarında istihdam edilmenin çeşitli sınav ve şartlara bağlanmasından sonra taşeron işçilik patronaj ilişkilerin olduğu, siyaset ve yerel elitler için verimli bir “istihdam kapısı” haline gelmiştir. Bu durum, Türkiye'nin, çalışma hayatında patronaj ilişkilerinin belirleyici olduğu bir toplumsal ilişkiler düzenine de sahip olmasının da getirdiği bir sonuç olarak açıklanmaktadır. Sermaye gruplarının yerel siyasetle içli-dışlı olması, taşeronlaşmanın kaldırılmasına dair siyasi ve bürokratik çabalara ve kamuoyuna karşı bir lobi oluşmasına da zemin hazırlayabilmektedir.

Kamuda “taşeronlaştırmanın vardığı boyutu, bizzat dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer, bir soru önergesine verdiği yanıtta ifade etmiştir”. Dinçer'in verdiği bilgiye göre, “2009 yılı itibariyle kamuda taşeronlar aracılığıyla 174 bin 857 işçi çalışmaktadır. Bu işçilerin 108 bin 242'si Sağlık Bakanlığı, 10 bin 239'u Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nda, 7 bin 429'u Karayolları Genel Müdürlüğü'nde, 6 bin 678'i Türkiye Kömür İşletmeleri'nde, 4 bin 603'ü Elektrik Üretim A.Ş.'de, 2 bin 16'sı Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde istihdam edilmektedir. Kamuda istihdam edilen 174 bin 857 işçiye yerel yönetimler dahil değildir” (Okcan ve Bakır, 2010: 69).

Türkiye'de taşeronluk sisteminin en büyük sorunlarından birisi de kayıt dışı yapılan çalıştırmalar olup, Türkiye'deki kayıt dışı çalışan kişi sayısını hesaplamak neredeyse imkansızdır. Kaldı ki; kamudaki kayıtlı taşeron işçi sayılarında bile bir tutarlılık sağlanamamakta ve farklı verilerle karşılaşılmaktadır. 1997 ile 2003 yılları arasında kamudaki istihdam yaklaşık olarak üçte bir oranında azalmış olup bu azalışta özelleştirme, zorunlu emeklilik ve taşeronlaştırma gibi etkenler önemli rol oynamıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yapmış olduğu bir çalışma sonucunda hazırlanan rapora göre, 2012 yılına gelindiğinde “... kamuda 585 bin 788, özel sektörde 419 bin 466 kişi olmak üzere toplamda 1 milyon 5 bin 254 kişi alt işverende çalışmaktadır.” Taşeron işçiliğin en yaygın olduğu sektörler kamuda; “417 bin kişi ile

temizlik ve daha sonra 117.541 bin kişi ile güvenlik sektörü olarak karşımıza çıkmakta olup, bunu dağıtım ve sağlık sektörleri takip etmektedir. Özel sektörde ise, 318 bin kişi ile inşaat sektörü üst sırada yer alırken, sırasıyla imalat ve madencilik sektörü en fazla taşeron işçi çalıştırılan alanlar” içerisinde yer almaktadır (ren vd., 2016: 164; Kaya, 2015: 260-261).

2015 yılı başı itibariyle yine çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre; Türkiye’de 1 milyon 482 bin 690 kişi taşeron işçisi olarak çalışmakta olup, taşeron işçi sayısının son 3 yılda yaklaşık 450.000 kişi artarak bir buçuk milyon sınırına dayanmıştır. Bu verilerden yola çıkılarak, alt işverenlik sisteminin Türkiye için ekonominin vazgeçilmez bir unsuru olduğu ileri sürülmüş ve sosyal refah devleti anlayışı içerisinde; genellikle sosyal güvenlikten ve iş güvencesinden yoksun olarak çalışan, işçi sağlı ve güvenliği adına yetersizlikler yaşayan taşeronluk sistemine ilişkin kalıcı çözümler üretilmesi gerektiği belirtilmiştir (ren vd. 2016: 165).

Haziran 2017 tarihinde hazırlanan ve kamuya açıklanan raporda, 2002 yılından bu yana taşeron işçi sayısının yüzde 500 oranında arttığı ifade edilmekte olup, 2002 yılında taşeron işçi sayısı 387 bin iken, 2017 yılı itibariyle 750 bini kamuda olmak üzere toplamda 2 milyona yakın taşeron işçisinin bulunduğu dile getirilmiş ve sorunun zaman içinde ne kadar derinleştiği net bir biçimde ortaya konulmuştur (Öngel, 2017: 1).

Kanun gereği işyerlerinde yürütülmekte olan hizmet ya da üretim faaliyetine yardımcı olmak amacıyla uygulanmak üzere oluşturulmuş olan alt işverenlik sisteminin, yıllar içerisinde bambaşka bir içerik ve nitelik kazandığı ve içinden çıkılmaz bir karmaşa haline gelerek “düşük ücret, güvencesizlik, örgütsüzlük ve keyfi uygulamaların gölgesinde ağdaş bir emek köleliğine dönüştüğü” görülmektedir. Bir yanda bugünkü dünyanın gelişmiş ve refah seviyesi yüksek ülkeleri arasına girmek için Avrupa Birliği’ne girmeye alışan, Uluslararası alışma rgt’nün bugünkü dünyada gerekli kabul edilen birçok sözleşmesine imza atmış olan Türkiye varken (Hak Işçi Sendikaları Konfederasyonu, 2016); diğer yanda ise sayısı iki milyonu aşmış

ve problemleri bir türlü çözülemeyen taşeron işçilerinin bulunduğu bambaşka bir ülke sözkonusudur.

Hizmet alım ihaleleriyle alınan alt işverenlik hizmetlerinde alımın en yaygın olduğu kamu kurumları, % 36 ile belediyeler, % 14 ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve % 4 ile yükseköğretim kurumları olarak göze çarpmaktadır. Türkiye’de kamu kurumlarının aldıkları taşeronluk hizmetlerine sektörel bazda bakıldığında, 2015 yılı itibariyle çalışan kişi sayısına göre sıralama şu şekildedir:

- “• Temizlik hizmetleri
- Güvenlik hizmetleri
- Veri girişi hizmetleri
- Hasta yönlendirme hizmetleri
- Bahçe bakım hizmetleri
- Atık toplama hizmetleri
- Sağlık hizmetleri
- Dağıtım hizmetleri
- Yazılım hizmetleri
- Sayaç okuma hizmetleri
- Tahmil-tahliye hizmetleri” (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2015;

Sayan, 2016: 682-683).

Kamuda temizlik hizmetlerinde çalışan taşeron işçi sayısının tek başına, diğer tüm kamu hizmetlerinde çalışan taşeron işçi sayısından fazla olduğu; memur ataması yapamayan kurumların bu gereksinimlerini taşeron istihdamıyla telafi etmeye çalıştıkları görülmektedir. Kamu İhale Kurumu, Türkiye’de kamuda hizmet alımları ve taşeron personel çalıştırılmaya başlanması ile birlikte kamu personel sisteminde etkili olmaya başlamış bir kurum olup, ihale sürecine ilişkin esaslar “Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği” ile belirlenmiştir. ÇSGB’nin raporunda taşeron personelin sorunları şöyle sıralanmaktadır (Sayın, 2016: 682-685):

“a. Taşeron personel, sık işveren değişikliği nedeniyle yıllık ücretli izne hak kazanamamaktadır.

b. Bu personel, ücretlerini tam ve düzenli olarak alamamaktadır. Kamu makamlarının taşeron personelin ücretinin ödenip ödenmediğini kontrol etme yükümlülüğü bulunmamaktadır.

c. Taşeron personel ile 1 yıldan az süreli olarak sözleşme yapılması ve 1 yıllık kıdem şartı sağlansa dahi kıdem tazminatlarının taşeron şirket tarafından ödenmemesi sonucunda bu personel ya kıdem tazminatlarını hiç alamamakta ya da uzun yargı süreçleri sonucunda alabilmektedir.

d. Bu personel işten çıkarılırken kıdem tazminatına hak kazanabilecek şekilde işten çıkarılmamaktadır.

e. Taşeron personelin örgütlenmesi ve toplu iş sözleşmesi akdetmesi için hiçbir yasal engel olmamakla birlikte bu uygulama yapısı gereği örgütlenmeyi ve toplu iş sözleşmesinden yararlanmayı imkânsız hale getirmektedir.

f. Ekonomik açıdan güçlü olmamaları nedeniyle taşeron personelle iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin alınmasını işverenden beklemekte; iş kazası ve meslek hastalıklarının oluşmasını önleyici tedbirlere ve eğitimlere gereken önem verilmemektedir.

g. Taşerona verilecek işler belirsizdir.”

Günümüzde “kamu hizmetlerinin metalaşması ya da piyasa koşullarına göre yürütülmesi” ile kamu istihdamındaki esnekleşmenin tüm dünyada hızla yayılan bir olgu olduğu bilinmektedir. İşgücü piyasasındaki esnekleşme ve taşeron uygulamasının sağlık ve eğitim gibi kamu hizmeti alanlarında görülmesi büyük tartışmaları da beraberinde getirmekte; taşeronlaşma uygulaması ile kamu sağlık kurumlarında çalışan sağlık ve sosyal hizmet çalışanları arasındaki “kadrolu”, “sözleşmeli”, “vekil” gibi tanımlamalarla yaratılan ayrımların keskinleştiği görülmektedir. Taşeron şirketler aracılığıyla çalıştırılan sağlık çalışanlarının çalışma koşulları, özlük hakları ve ücretleri açısından ciddi boyutlara ulaşan ayrımcı uygulamalar her geçen gün farklı bir boyuta taşınmaktadır. Bu yönüyle sağlık hizmetlerinin, yeni kamu işletmeciliğinin personel yönetimine ilişkin uygulamalarının en belirgin olarak görüldüğü alanlardan biri olduğu ifade edilmekte ve “sağlık personelinin istihdamında 2003 yılında hazırlanan ‘Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın önemli bir kırılma noktası” olduğu

belirtilmektedir. Zira bu programla başlayan süreç içinde, “sağlık hizmetlerinde örgütlenme değişimini yansıtan aile hekimliği ve kamu hastane birlikleri modellerinde personel istihdamı ‘sözleşmelilik’ esasına dayandırılmış, hizmetin özel hukuk sözleşmeleri ile üçüncü kişilere yaptırılmasının yolunu açan ‘taşeron personel çalıştırma’ düzenlemesine” gidilmeye başlanmıştır (Bilgin vd., 2015: 23, 24).

Türkiye’de taşeronlaştırmanın, “özellikle kamu sektöründe, yeni-liberal politikaların uygulanması ile birlikte giderek yaygınlaştığı”, 2000’li yıllarda ise taşeron şirketler aracılığıyla istihdamın kamuda “istisna olmaktan çıkarak kural halini aldığı” söylenebilir. “Taşeronlaşma, işverenlerin yasal yükümlülüklerinden kurtulmak için kullandıkları tipik bir istihdam biçimi olduğundan, gerek kamu gerekse de özel sektörde sıklıkla başvurulan bir yöntem halini almıştır. Özelleştirme ve taşeronlaştırma uygulamaları ile birlikte kamuda istihdam edilen kamu işçisi sayısı 350 binlere kadar gerilerken, taşeron işçi sayısının kamu işçisi sayısının 2-2,5 katına ulaşmış olması, özellikle kamuda taşeronlaşmanın geldiği boyutları” gözler önüne sermektedir (Kaya, 2015: 261; Bakır, 2016: 999).

Aşağıdaki tabloda 2004 yılından itibaren kamuda ve özel sektörde istihdam edilen taşeron işçi sayıları yıllara göre verilmiş olup taşeronlaşmada yaşanan ciddi boyuttaki artış net olarak görünmektedir.

“Türkiye’de Kamu ve Özel Sektörde Çalışan Alt İşveren İşçi Sayıları

YILLAR	KAMU	ÖZEL	TOPLAM
2004	3.183	178.532	181.715
2005	4.884	222.650	227.534
2006	4.944	304.126	309.070
2007	6.213	349.220	355.433
2008	7.331	341.019	348.350
2009	7.951	339.998	347.949
2010	19.245	425.295	444.540
2011	44.930	483.655	528.585
2012	249.862	557.494	807.356

2013	590.287	629.898	1.220.185
2014/Temmuz	755.081	606.292	1.361.373
2014/Aralık			1.482.690” (ÇSGB, 2014).

DİSK/Genel-İş Araştırma Dairesi, 2016 yılındaki kamu ve genel işler işkolunda istihdamı değerlendiren bir rapor hazırlamış olup bu rapora göre; 2016 yılında belediyelerde çalışan işçilerin yüzde 73’ü taşeron işçisidir. Raporda, “belediye hizmetlerinde doğrudan sürekli işçi kadrosunda çalışanların oranı yüzde 19.2. olup, geriye kalan yüzde 80.8’i ise belediyelerdeki taşeron firmalarda çalışan işçileri, kamu idarelerindeki temizlik hizmetlerini yapan taşeron işçileri ve konut işlerinde çalışan işçileri kapsamaktadır”. Rapora göre belediyelerde taşeron şirketlerde çalışan işçilerin sayısı 309 bin iken, 2015 yılı kamu istihdam verilerinde, belediyelerce doğrudan sürekli işçi kadrosunda çalıştırılanların sayısı 113 bin 934 olarak açıklanmış ve taşeron işçi sayısının kadrolu işçilerin üç katı civarında olduğu ortaya çıkmıştır (Evrensel Gazetesi, 2017).

Görüldüğü üzere; kamuda taşeronlaşma, 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu’nun taşeronlaştırmayı sınırlandıran hükümlerine aykırı biçimde yaygınlaşmış, “kuralsız ve ölçüsüz” bir taşeronlaştırma süreci başlamış ve bu konuda yapılan mevzuat değişiklikleri de sorunları çözmek için yeterli olmamıştır. 1 Kasım 2015 seçimleri öncesinde taşeron işçilerin kamuya alınacağına ilişkin açıklamalarda bulunulurken, seçimlerin ardından ise bu işçilerin “özel sözleşmeli personel” olarak kamuya alınacağı ifade edilmiş ancak bu konuda yasal bir düzenleme yapılmamıştır (Bakır, 2016: 1003).

Son olarak, 2018 yılı başına kadar taşeron işçilerin kadroya alınacağına dair yeni bir söylem oluşturulmuş ve bunun hukuki ve iktisadi zeminin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapıldığı ve konunun yakın zamanda meclis gündemine alınacağına ilişkin haberler hemen her gün kamuoyu ile paylaşılmaya başlanmış ve nihayet 2017 yılı Haziran ayında CHP’nin taşeron işçilerin kadroya alınması için verdiği yasa teklifinde yer alan “*Kamuda çalışan tüm taşeron işçiler kadroya alınacak. Asgari ücret üzerindeki vergiler kalkacak. En düşük ücret net 1.750 TL olacak. Çalışma ve*

Sosyal Güvenlik Bakanlığı işverenin değil, işçinin haklarını koruyacak. Taşeron işçinin örgütlenmesinin önündeki engel kalkacak. Sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkı garantiye alınacak. Kamudaki norm kadro uygulaması yeniden yapılacak. Belediyelere asıl işlerinin kendi işçilerine gördürebileceği kadro tahsis edilecek. Her çalışanın fazla mesaisi, kıdem tazminatını, yol ve yemek parası başta olmak üzere, işçinin alacakları öncelikli alacak haline getirilecek, güvenceye alınacak. Kiralık işçilik yasası kalkacak. Kamuda alt işverenlerin değişmesi halinde işçilerin aynı şartlarla devam etmesi sağlanacak. İşçilerin dava açması kolaylaştırılacak. Mahkeme harçlarının alınmaması sağlanacak. Genel grev suç olmaktan çıkacak.” (Öngel, 2017: 1) şeklindeki vaatlerle örtüşür şekilde bir kanun taslağı hazırlanmıştır.

4.4.2. Taşeronlaşmanın Yasal(!) Çerçevesinin Oluşturulması ve Uygulanma Süreci

Bütün dünyada iş kanunları sosyal refah devleti dönemlerinde oluşturulmuş ve çoğu ülkede günümüzün koşullarına ve sorunlarına uygun bir şekilde revize edilmemiştir. Fordist üretim sisteminin hakim olduğu, örgütlenmenin karşısında taşeronlaşma ve hizmet satın alma gibi risklerin bulunmadığı bu dünyanın kanunlarının bugün bu sorunlarla baş etmekte zorlanacağı açıktır. Özellikle de yasalardaki bu boşluklardan çalışanlar aleyhine faydalanan alt ve üst işverenlerin varlığı bu kadar ortadayken iş kanunlarında gerekli revizyon süreçlerinin işletilmesi gerekliliği konusunda sosyal politika literatüründe bir görüş birliği bulunmaktadır. Nitekim ILO, ulusal iş kanunlarında yapılacak değişikliklerle, iş güvenliği riski bulunan sektörlerde “geçici ve taşeron işçiliğinin” yasaklanmasını öngörmektedir (Bilgin vd., 2015: 29).

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de taşeronlaşma ve taşeron işçilerin istihdamına ilişkin mevzuat ve uygulamadaki değişimleri ele almak ve bu çerçevede bugüne kadar uzanan süreci ayrıntılarıyla incelemek amaçlanmıştır. Bu noktada, 2014 yılında yaşanan Soma faciasının, yapılan mevzuat değişikliklerine etkisi ve sonuçları ile konuya ilişkin tartışmalar ele alındıktan sonra hükümetin taşeron işçilere yönelik “kadro” vaadine uzanan sürecin temel dinamikleri aktarılmıştır. Ardından hükümet

yetkililerinin yaptığı açıklamalar ışığında öngörülen ve yapılan yasal düzenlemeler detayları ile incelenmiş; bu çerçevede taşeron işçilerin kamuya alınmasına ilişkin koşullar, gündeme getirilen ve gerçekleştirilen istihdam biçimleri arasındaki farklılıklar ile bu işçilerin çalışma koşulları masaya yatırılmıştır.

Yakın zamana kadar üzerinde çokça konuşulan “Özel Sözleşmeli Personel modelinin kamu personel rejiminin dönüştürülmesi bağlamında” oynadığı rol incelenmiş ve sonrasında, 2018 yılında yapılan erken genel seçim ve Cumhurbaşkanlığı seçimi öncesinde kamuoyu ile paylaşılmasının manidar olduğu ileri sürülerek, gerçekliği ve içeriği tartışılan, taşeron işçilere kadro verilmesine ilişkin yasal düzenleme üzerinde de durulmuştur.

4.4.2.1. 2003 Yılına Kadar Olan Süreç

“Bir işyerinde yürütülen mal ya da hizmet üretiminin bir bölümünün bir başka işverene devredilmesi ve bu (alt) işverenin istihdam ettiği işçilerce bu işyerinde ifa edilmesi” şeklinde özetlenebilecek olan taşeronlaştırmaya ilişkin ilk düzenlemenin 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İlk İş Yasası ile getirildiği ve bu anlamda Türkiye’de taşeronlaşmanın, çalışma ilişkilerinin tarihi ile yaşıt olduğu söylenmektedir (Görmüş, 2013: 143; Bilginli, 2017: 213, 214; Bakır, 2016: 1000).

3008 sayılı İş Yasası’nın 1. maddesi, bu konuda açık bir düzenleme içermemekle birlikte *“üçüncü bir şahsın aracılığı ile işe girmiş”* işçilerin sözleşme şartlarında nasıl işvereni sorumlu tutmuş ve böylece taşeronlaşma “üçüncü şahıs” kavramıyla Türk çalışma hayatına girmiştir. 1945 yılında çıkarılan 4772 sayılı Kanunla, Sosyal Sigortalar Kanunu’nun işverene yüklediği ödevlerden, aracı ile birlikte işverenin de sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır (Çolak, 2017: 1005).

1971 tarihinde yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Yasası’nda ise “diğer işveren” nitelendirmesi tercih edilmiş ve Yasanın 1/5.maddesinde şunlara yer verilmiştir: *“Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde 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.” Bu düzenleme; taşeron çalışmaya ilişkin herhangi bir sınır öngörmediği ve “muvazaalı” alt işverenlik ilişkilerini bir yaptırıma bağlamadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bu süreçte “neo-liberal politikaların yaygın bir biçimde uygulanması ile birlikte taşeronlaştırma da giderek yaygınlaşmış olmakla birlikte, 2000’li yıllara gelene kadar bu artışın sınırlı kaldığını ve istisnai bir istihdam biçimi olmaya devam ettiğini” söylemek mümkündür (Aydınlı, 2008: 170; Sinerji, 2016; Bakır, 2016: 1001, 1002).

4.4.2.2. 2003-2009 “Kuralı Kuralı Dönemi”

2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ile Türk çalışma hayatındaki asıl işveren-alt işveren ilişkisine ilişkin olarak 1475 sayılı İş Kanunu’nda yer alan düzenlemeleri sınırlandırıcı hükümler getirilmiş (Çolak, 2017: 1006) olup, atipik istihdam biçimleri ve alt işverenlik ilişkisi daha kapsamlı bir biçimde ve sorumlulukları açıkça belirtilmek suretiyle düzenlenmiş, asıl işlerin alt işverene verilebilmesi için belirli şartlar öngörülmüş ve muvazaalı alt işverenlik ilişkileri yaptırıma bağlanmıştır. Çalışma hayatında nitelik ve nicelik bakımından uygulaması en sık görülen atipik çalışma biçimi olan asıl işveren-alt işveren ilişkisi içinde yapılan çalışmaya yönelik bu düzenlemelerin önceki dönemlerde yapılan olumsuz uygulamalara ve bu doğrultuda verilen yargı kararlarına bir tepki olarak ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Nitekim “yasa koyucu, alt işverenlik ilişkisini de düzenleyen 2. maddenin gerekçesinde şu ifadelerle” yer vermiştir: “İşyerinde alt işverene iş verilmesi çalışma hayatının gereksinimlerinden biri ve hukukî dayanakları bulunan bir ilişki olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, 1980’li yıllardan sonra ekonomik şartların etkisiyle de olsa alt işverenlere işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş ve bunun sonucu işçilerin bireysel ve kolektif haklarının sınırlandırılması, kullanılamaz hale getirilmesinin yaygın örneklerinin bulunduğu yargıya intikal eden uyuşmazlıklarla da doğrulanmıştır. Yargıtay’ın tespitlerinde muvazaalı işlemlerin belirli ölçütlerle açıkça ortaya konulması ve hukukî sonuçları, önemli bir fren oluşturmuşsa da; yüksek mahkemenin görüşleri de dikkate alınarak asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kötüye kullanılmasına fırsat yaratmamak üzere konunun madde

hükümleri arasına alınarak düzenlenmesi uygun görülmüştür.” (Aydınlı, 2008: 154; Güzel, 2004:39; Bakır, 2016: 1002).

4857 sayılı “İş Yasası ile yapılan düzenleme ile birlikte bu defa, asıl işin bir bölümünün alt işverene verilebilmesi için aranan işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirme” koşulu üzerine tartışmalar” başlamış ise de, “bu koşulların bölünebilir olmadığı ve her birinin ayrı ayrı aranması gerektiği” yönündeki görüş Yargıtay tarafından benimsenmiştir (Taşkent, 2004: 393; Güzel, 2004: 45-46; Bakır, 2016: 1002; Özveri, 2004: 394).

Bu dönemde, “Tuzla tersanelerinde yaşanan işçi ölümlerinin, kamuoyunda taşeron sorunun daha yaygın bir biçimde görünür olmasına ve tartışılmasına yol açması” ve yargıya intikal eden uygulama sorunları ile birlikte, alt işverenlik ilişkisine ilişkin daha ayrıntılı hükümlere yer verilmesi ihtiyacı (Çolak, 2017: 1007) nedeniyle hazırlanan “Alt İşverenlik Yönetmeliği” 27.09.2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Bakır, 2016: 1003).

4857 Sayılı İş Kanunu ve Alt İşverenlik Yönetmeliği çerçevesinde, asıl-alt işveren ilişkisi, belirli şartların varlığı halinde sözkonusu olabilmekte olup, bu şartlar;

- “a- Asıl işverenin kendine ait işyerinde faaliyet göstermesi
 - b- Alt işverenin asıl işverene ait işyerinde işçi istihdam etmesi
 - c- İşyerinde yürütülen mal/hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler
 - d- Asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler
 - e- Alt işverenin işçilerinin daha önce asıl işverenin işçileri olarak çalışmış olmaları halinde haklarının kısıtlanamaması
 - f- Alt işverenin işçilerinin sadece asıl işverene ait işyerinde çalıştırması,”
- olarak sıralanabilir (Koç, 2016: 69).

Alt işverenlikte, asıl işverenin aslında kendi işyerinde kendi işçileri ile gerçekleştirebileceği bir üretim, başka bir işverenin işçileri aracılığıyla yerine getirildiğinden asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak

Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden, alt işveren ile birlikte sorumlu tutulmakta olup birlikte sorumluluğun oluşması bakımından, asıl işveren ile alt işveren arasındaki sözleşmenin niteliği önem taşımamaktadır. 1475 Sayılı İş Kanunu’nda asıl işverenin birlikte sorumluluk alanları, “asıl işverenin işyeri ilgili olarak, İş Kanunu ve iş sözleşmesinden doğan yükümlülükler” olarak belirlenmiş iken, 4857 sayılı yasanın gerekçesinde de belirtildiği gibi, “yargı kararlarında ve doktrinde benimsenmiş olan alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan hükümlerinden de asıl işveren birlikte sorumlu hale getirilmesi” sözkonusu olmuştur. Birlikte sorumluluk ilkesi, alt işverenlerinin borçlarını yerine getirmeyecek duruma gelmesi tehlikesine karşı alt işveren işçilerinin özlük haklarını korumayı amaçlayan bir nitelik taşımakta olup bu sorumluluk, alt işverenin işçisinin o işyeriyle ve o işyerinde çalıştığı süreyle sınırlı olarak öngörülmüş ve bu sorumluluğun aksine yapılacak düzenlemelerin geçerli olmayacağı hükme bağlanmıştır (Koç, 2016: 73, 74).

Taşeron işçiliği sınırlandırma amacı güttüğü ifade edilen bu düzenlemelere karşılık, taşeron ilişkisi bu dönemde oldukça yaygın ve kuralsız bir hal almış (Bakır, 2016: 1003), 2003 yılı öncesinde istisnai olan ve sadece işin teknolojik uzmanlaşma gerektiren tali kısmı ile sınırlı kalması gereken bir çalışma biçimi olan taşeronlaşmada “asıl iş-yardımcı iş” ayrımı kalkarak asıl işler de taşeronlara gördürülmeye başlanmıştır (Bilginli, 2017: 213, 214).

4.4.2.3. 2009 Yılından Soma’ya Uzanan Süreçte Yapılan Düzenlemeler

Alt işveren ilişkilerinde muvazaaların tespitine ilişkin raporlarda ve bu çerçevede verilen yargı kararlarında büyük bir artışın yaşandığı bu süreçte, işveren örgütleri tarafından sıklıkla ifade edilen İş Yasası’nda değişiklik talebi, dönemin hükümeti tarafından da olumlu karşılanmıştır. “TİSK, TOBB ve TÜSİAD’ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri başlıklı ve 2009 tarihli metinde yer alan şu görüş, işveren çevrelerinin talebini özetler” niteliktedir: “*Asıl-alt işveren ilişkisinde, neredeyse her durumda ilişkiyi muvazaalı hale getiren, normal bir ilişkinin kurulması için yedi farklı unsurun bir arada gerçekleşmesi halinde (hepsinin birlikte aranması*

tartışmalı ise de, Yargıtay'ın da içinde olduğu bir grup bu görüşe ağırlık vermektedir)ilişkiye geçerlik tanıyan yasal düzenleme, uygulamada önemli sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle alt işveren ilişkisinin kurulmasında esneklik sağlayacak şekilde koşulların ayrı ayrı aranacağı bir düzenleme yapılmalıdır.” (TİSK, TOBB ve TUSİAD, 2009: 3).

Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası tarafından 2010 yılında düzenlenen, “Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları” başlıklı Çalıştay’ın sonunda yapılan “Genel Değerlendirme” de, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinde yer alan ve asıl iş-yardımcı iş ayrımını düzenleyen hükmün değiştirilmesi gerektiği konusunda mutabakata varıldığı belirtilmiştir. Bunun üzerine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca hazırlanan “İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı”nda işveren sendikasının talebine uygun olarak;“(1)4857 sayılı İş Kanunu’nun; a) 2’nci maddenin altıncı fıkrasının birinci cümlesinde geçen “veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan” ibaresi “veya asıl işin bir bölümünde işin gereği veya teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan olarak değiştirilmiş...” şeklinde düzenlenmiş ancak bu Taslak da yürürlüğe girmemiştir (Çelik, 2010; Bakır, 2016: 1004).

Bu konudaki sıkıntıların devam etmesi üzerine, 2012 yılından itibaren yeni bir yasal değişiklikle sorunun çözülmesinin amaçlanması üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2012-2014 yılları arasında, işçi ve işveren sendikalarının katılımıyla “Üçlü Danışma Kurulu” toplantıları düzenlenmiştir. Yoğun bir mesai ile yürütülen çalışmalarda, bir yandan taşeron işçilerin “kıdem tazminatı, yıllık izin, sendikalaşma ve ücret gibi sorunlarına ilişkin düzenlemeler önerilirken; diğer yandan da asıl işlerin taşerona verilmesini kolaylaştıracak ve muvazaa tespitini zorlaştıracak bir düzenleme” öngörülmüş ancak gerek işçi ve gerekse de işveren sendikalarının çekinceleri nedeniyle bu toplantılardan da bir uzlaşma çıkmamıştır (Çelik, 2012; Bakır, 2016: 1005).

12 Mayıs 2014 tarihinde açıklanan yeni bir yasa taslağı ile;

“a) Kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi personelini çalıştırmadığı sürece asıl işin tümünü hiçbir koşul aranmaksızın özel şirketlere ihale edebilmesi,

b) Asıl işin tümünün ihale edilmesi halinde alt işverenlik (taşeronluk) ilişkisi oluşturmaması,

c) Taşeronluk ilişkisinin muvazaalı olduğunun tespiti halinde taşeron işçilerin asıl işverenin işçisi sayılmaması”

öngörülmüştür. Taşeron işçilerin haklarına ilişkin birtakım olumlu düzenlemelerin de yer aldığı bu Taslak ile esas olarak “asıl iş’lerin bir bütün olarak ve herhangi bir koşula bağlı kalmaksızın taşeronlaştırılması ve taşeron işçilerin muvazaa tespiti yoluyla asıl işverenin yani kamunun işçisi haline gelmesinin engellenmesi” amaçlanmış (Evrensel Gazetesi, 2014; Bakır, 2016: 1005), ancak bu Taslak da gelen tepkiler üzerine yasalaşmamıştır.

4.4.2.4. 2014 Yılında Yapılan Düzenlemeler

13 Mayıs 2014 tarihinde yaşanan ve 301 maden işçisinin yaşamını kaybettiği Soma faciasının taşeronlaşmaya yönelik oluşturduğu toplumsal infial ve tepki, hükümet üzerinde büyük bir baskı unsuru olmuş ve bu koşullarda Hükümet tarafından önceki Taslaktan vazgeçilerek yeni bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Taşeron işçilerin kaderi haline gelen çalışma koşullarının ağırlığı ve iş güvenliğine dair sorunlar, Soma faciası ile birlikte kamuoyu tarafından güçlü bir şekilde fark edilmiş ve bu konuda bir kamuoyunun oluşması, bahsi geçen Tasarının hazırlanmasına sebebiyet vermiştir (Bilginli, 2017: 213).

Yeni Tasarıda, taşeron işçilerin ve özellikle maden işçilerinin haklarına ilişkin kısmi iyileştirmeler içeren düzenlemeler yapılmış bununla birlikte, kamuda “hangi işlerin taşeronla verilebileceğini belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu’na bırakan” ve bu yolla taşeron ilişkisini koruyan ve yaygınlaşmasına imkan sağlayabilecek düzenlemeler de Tasarıda yer almıştır (DİSK, 2013; Bakır, 2016; 1006).

Ancak ilk kez bu süreçte, kamuoyunun yarattığı baskının da etkisiyle hükümet ve bürokrasi, meselenin çözümüne dair somut adımlar atacağına ve taşeron işçilerinin

tamamının “kadro”ya geçirileceğine dair bir irade ortaya koymuş fakat bu irade oluşturulan yasal düzenlemelere yansımamıştır (Bilginli, 2017: 215).

Sonuç olarak; “6552 sayılı (Torba) Yasa da taşeron işçilerin temel talebi” olan “kadro” isteğini gerçekleştirememiş, “zaten var olan fakat ihlal edilen haklarını daha açık bir biçimde düzenlemekle” yetinmiştir (Sosyal-İş, 2014; Bakır, 2016: 1008).

Sözkonusu yasada yer alan taşeron işçilere ilişkin bazı düzenlemeleri şöyle sıralamak mümkündür:

“Madde-1: İş müfettişince yapılan incelemede muvazaa tespit edildiğinde idare, iş mahkemesine itiraz etmek zorunda olacak, iş mahkemesi de aynı yönde karar verdiğinde ise Yargıtay’a itiraz etmek zorunda olacaktır. Düzenleme ile iş müfettişi raporuna itiraz süresi 30 güne çıkarılmış; İş Mahkemesinin 4; Yargıtay’ın 6 ay içinde karar vermesi öngörülmüş olup bu madde ile muvazaanın tespiti uzatılmış ve güçleştirilmiştir.

Madde-3: Asıl işverenler, taşeronların işçilerine ücretlerini ödeyip ödemediklerini işçilerin başvurusu üzerine veya aylık olarak resen kontrol edecektir. Ücret ödenmemiş ya da eksik ödenmişse, asıl işveren, taşeronun hak edişinden keserek, işçilere ödeme yapacaktır.

Madde-6: Taşeron şirket değiştiği halde aynı işyerinde çalışmaya devam eden işçilerin yıllık izinleri, aynı işyerindeki toplam hizmet sürelerine göre hesaplanacaktır. Asıl işverenler, işçilerin yıllık izinlerini kullanıp kullanmadığını kontrol edecek ve yıllık izinlerin aynı yıl içinde kullanılmasını sağlayacaktır.

Madde-8: Kamuda çalışan taşeron işçilerin kıdem tazminatları, işçi kıdem tazminatını hak ettiği takdirde, kamu tarafından ödenecektir.

Madde-10: Kamuda hangi yardımcı işlerde ihaleye çıkılabileceğini Bakanlar Kurulu belirleyecektir. Yeterli nitelik ve sayıda personel olmaması halinde, yardımcı işler için ihaleye çıkılabilecektir.

Madde-11: Kamu kurum ve kuruluşları, ihaleye çıkmadan önce izin alacaktır. Öngörülen kurallara uyulmadığı ya da muvazaa ortaya çıktığı takdirde, ilgili kamu

yöneticilerine idari para cezası kesilecek, kamunun uğradığı zarar bu yöneticilere rücu edilecektir.

Madde-13: Bir taşeron şirkette işçi sendikası yetki aldığı ve taşeron şirket kamu işverenleri sendikasına yetki verdiği takdirde, imzalanacak olan toplu iş sözleşmesinden doğacak ek maliyet kamu tarafından karşılanacaktır.

Madde-14: Kamudaki asli ve sürekli işlerde ihale süresi asgari 3 yıl olacaktır.” (Sinerji, 2016; Sosyal-İş, 2014; Bakır, 2016: 1007).

Yukarıda ayrıntılarına yer verilen düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, Torba Yasa'nın sorunu çözmek yerine daha da derinleştirmesi ve taşeron işçilerin “kadro” talebinin “giderek daha yüksek perdeden” ifade edilmesi üzerine hükümet, yeni birtakım düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir (Bakır, 2016: 1008).

4.4.2.5. Öncesi ve Sonrasıyla Kadro Vaadi

Taşeron işçilere “kadro verilmesi meselesi, 1 Kasım 2015 seçimlerine giden süreçte seçim çalışmasının öne çıkan unsurlarından biri olarak kullanılmış”, hükümet yetkilileri bu vaadi, “*Alt işverenlik (taşeron) çerçevesinde asıl işlerde çalışanları kamuda istihdam edeceğiz. Bu kapsamda diğer çalışanlarla ilgili de iyileştirici yönde alternatif çalışma modelleri oluşturacağız*” şeklinde açıklamış (AKP, 2015) ve böylece “asıl iş”lerde çalışan taşeron işçilerin kamuya alınacağı ortaya çıkmıştır.

Bu açıklamadan birkaç ay sonra dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu, sürecin tüm seyrini değiştirecek yeni bir açıklama yaparak: “*Asıl işlerde çalışan personelimizi kadroya alıyoruz. Yardımcı işlerde çalışan kardeşlerimizi de kamuya almayı kararlaştırdık. İster asıl iş olsun, ister yardımcı iş olsun, dışarıda kalan tek bir taşeron işçisi kalmayacak*” demiştir. Bu açıklamada öngörülen düzenlemeden yaklaşık 700 bin çalışanın yararlanacağı belirtilirken, kadroya alınan tüm işçilerin, diğer işçilere tanınan tüm özlük haklardan yararlanacağı da ifade edilmiştir (Milliyet Gazetesi, 2016).

Yapılan bu açıklamalardan sonra konu ile ilgili somut bir adım atılmamış olup bu süreçte, taşeron işçilerin kadro meselesini öngören bu düzenlemenin çok kısa bir zaman içinde yasalaşmasının zor olduğu, yasa taslağında bazı değişiklikler yapılacağı,

gecikmenin temel sebeplerinden birinin bu olduğu, ayrıca hükümet ve başbakan değışikliğinin de gecikmede etkili olduğu belirtilmiştir. Oysa ilk planlamalara göre,2017 yılı başından itibaren kurumların sınavlar açarak yeni düzenlemeye göre taşeron işçileri kadroya almaları ve taşeron işçilerin sorunlarının, 2017 yılının ilk çeyreğinde tamamen bitmesi öngörölmüş ancak bu söylemler hayata geçirilmemiştir (Bakır, 2016: 1011, 1012; Kamu Personeli, 2016).

Bu noktada, taşeron konusuyla ilgili bugüne kadar yapılan açıklamaların dışında yeni bir sistem üzerinde çalışıldığı, 15 Temmuz darbe girişimi ile bağlantısı olanların hızlı bir şekilde cezalandırılmasının da bu sürecin önünü açacağı ve taşeron işçiler ile ilgili tüm sorunların çok yakında çözüme kavuşturulacağı dile getirilmeye başlanmıştır. İlk yapılan açıklamalarda 2016 yılı sonuna kadar bu konudaki çalışmaların tamamlanacağı ifade edilmişse de, bu çalışmanın sonraki bölümlerinde değinileceği üzere ilerleyen süreçte yaşanan gelişmeler, bu açıklamaların somut gerçekliğe uymadığını göstermektedir.

4.4.3. Özel Sözleşmeli Personel Statüsü

64. Hükümetin 2016 Yılı Eylem Planı'nda taşeron işçilere yönelik olarak yapılması öngörölen ve bu nedenle kamuoyunda ciddi bir beklenti ve bir o kadar da eleştiri ve endişe yaratan ancak 2017 yılı sonu itibariyle rafa kalktığı anlaşılan yasa tasarısı ele alınacaktır. Bu çerçevede öncelikle söz konusu düzenlemenin kapsamı ve içeriği incelenecek, ardından öngörölen yeni istihdam biçimi tartışılacak ve son olarak çalışma koşulları, hak ve ücretler konusu ele alınacaktır.

‘Özel sözleşmeli personel’ statüsü olarak adlandırılan düzenleme, sadece kamu işyerlerindeki alt işveren işçilerini ilgilendirmekte ve özel sektör şirketlerine ait işyerlerinde çalışan taşeron işçileri bu kapsamda bulunmamaktadır. Anılan kamu işyerleri ise; “genel ve özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulan diğer kamu kurum ve kuruluşları” olarak sayılmış olup, bu kurum ve kuruluşlar bünyesinde personel

çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işlerinde çalışan işçilerin kapsama alınması öngörülmüştür. Kamuoyunda dile getirilen eleştiriler sonrasında, sadece asıl işlerde çalışan alt işveren işçilerinin değil; yardımcı işlerde çalışan alt işveren işçilerinin de kamuda kadroya geçirileceğine ilişkin açıklamalar yapılmaya başlanmış ve hükümet yetkilileri tarafından hazırlanan Ekonomik Bülten’de, kamu işyerlerindeki personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işlerinde çalışan işçilerin kadroya alınması ve hem asıl işlerde hem de yardımcı işlerde çalışan yaklaşık 720 bin işçinin bu haktan yararlanmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir (Koç, 2016: 85).

Bu noktada siyasi iktidarın, içinden çıkılmaz duruma gelmiş olan kamuda taşeron sorununu çözmek ve bunu yaparken bir yandan da “kamu personel rejiminde esaslı ve uzun vadeli bir dönüşüm gerçekleştirmek hedefiyle” “özel sözleşmeli personel” düzenlemesini ortaya koyduğu ileri sürülmüştür (Çolak, 2017: 1013).

Öngörülen düzenlemede “asıl iş sınırı kaldırılarak tüm taşeron işçilerin kamuya alınacağı ifade edilmiş olsa da, hükümet yetkililerinin yaptığı açıklamalar, bu statüye geçirilirken çok sayıda koşulun aranacağını” göstermiştir. Bahsi geçen koşulları ve bu koşullar nedeniyle kapsam dışında kalacak işçileri şu şekilde sıralamak mümkündür (Bakır, 2016: 1012, 1013):

- “Emekli olmakla birlikte, kamudaki taşeron şirketlerde çalışmaya devam eden işçiler
- Emekli olmak için gereken koşulları sağlamış ancak emekliye ayrılmamış olan işçiler
- Kamudaki taşeron şirketlerde ilk defa 1 Kasım 2015 tarihinden sonra işe başlamış olan işçiler,
- kapsam dışı bırakılmıştır.
- Yalnızca yasanın çıktığı tarihte, fiilen kamudaki taşeron şirketlerde çalışan işçilerin kapsama alınacağı açıklanmış olduğundan, daha önce yıllarca taşeronda çalışmış olsa da, yasanın çıktığı tarihte çalışmaya devam etmeyen işçiler kapsam dışında kalmıştır.

- Sadece tam zamanlı çalışan işçilerin kapsamda olacağı öngörüldüğünden, kısmi zamanlı (*part-time*) çalıştırılan taşeron işçiler, kapsam dışında tutulmuştur.

- Yılda 12 ay kesintisiz çalıştırılan işçiler kapsama alınmış olup yılda 3 ay, 6 ay, 9 ay ya da 11 ay gibi sürelerle mevsimlik ya da dönemsel çalıştırılan taşeron işçiler kapsam dışı bırakılmıştır (Resmi Gazete, 2016; Bakır, 2016: 1012, 1013).”

Sonuç olarak, kamuda gerek asıl ve gerekse de yardımcı işlerde çalışan yaklaşık 720 bin işçinin bu haktan yararlanması öngörülmüş ve bu şekilde istihdam edilen işçilerin, “12 ay boyunca ve tam zamanlı” çalışan işçi olacakları, emekliliğe hak kazananlar ile kısmi zamanlı çalışanların ise bu durumdan yararlanamayacakları anlaşılmıştır.

- “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesinde düzenlenen memuriyete atanma koşulları”nı taşımayanların, özel sözleşmeli personel olarak çalışabilmeleri mümkün görülmemiştir.

- “Devlet memuru olmak için aranan koşulları taşıyalar bile güvenlik soruşturmasından geçemeyenler de kapsam dışında kalmıştır (Sosyal-İş, 2016: 2-5).

- Belediyelerdeki taşeron şirketler ile belediye şirketlerinde çalışan taşeron işçilerin kamuya alınmayacakları ve belediye şirketlerine geçirilecekleri” belirtilmiştir.

- “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde çalışanlar düzenleme kapsama girmiş olup anahtar teslim ve götürü hizmet yapılan işlerde çalışan taşeronlar” ise kapsam dışı bırakılmıştır (Sinerji, 2016; Bakır, 2016: 1015).

Kamu kurumlarının “yemekhaneleri, karayolları ve madenler başta olmak üzere birçok kamu kurum ve kuruluşunda anahtar teslim hizmet alımı ihaleleri yapılmakta olup bu ihaleler, personel çalıştırılmasına dayalı olmadıkları” için bu tür ihalelerde çalıştırılan işçilerin, düzenlemeden yararlanamayacakları belirtilmiştir. Aynı durum “kamu için inşaat, yol, bakım ve onarım yapan” şirketler için de söz konusudur (Sosyal-İş, 2016: 5:).

- Taşeron işçiler, yukarıda sıralanan tüm koşulları sağlasalar dahi, çalıştıkları kurum tarafından yapılacak sözlü ve/veya yazılı sınavlarda başarılı olamayan işçiler kapsam dışı bırakılması sözkonusudur.

-Yasanın çıktığı tarihten itibaren 1 ay içinde çalıştıkları kamu kurum ya da kuruluşuna geçiş için başvuruda bulunmayan taşeron işçiler de, kamuya alınma hakkını kaybetmiş bulunmaktadır.

-“Öngörülen düzenlemeye göre, Özel Sözleşmeli Personel statüsünde yer alacak işçilerin, geçmiş dönemde kamudan alacakları kıdem tazminatı vb. haklardan ve bu haklara yönelik dava açma haklarından feragat etmeleri ve karşılığında, 657 sayılı yasaya tabi olmaksızın, 3'er yıllık sözleşmeler kapsamında çalışmaları sözkonusudur.

Dönemin Maliye Bakanı Ağbal'ın “Bundan sonra kamuda özellikle yardımcı işler başta olmak üzere ihtiyaç duyulan alanlarda yeni bir özel sözleşmeli personel statüsü bu. Dolayısıyla geleceğe dönük olarak yeni bir sistem kuruyoruz” şeklindeki sözleri, “ÖSP istihdamının taşeron işçilerin kamuya alınması süreci ile sınırlı olmayacağını ve bu statünün yeni bir istihdam biçimi olarak yaygın biçimde kullanılmasının amaçlandığını” göstermektedir (Çolak, 2017: 1013).

Görüldüğü üzere, düzenlemede öngörülen koşulların daraltıcı etkisi nedeniyle, taşeron işçilerin önemli bir kısmının kapsam dışında kaldığını ve kamuya alınmayacağını tahmin etmek zor değildir. Öte yandan bu koşullar, kamu kurumlarına, kamuya alınacak taşeron işçileri “istedikleri gibi seçebilme” olanağı da sağlamaktadır (Bakır, 2016: 1016, 1017).

Özel sözleşmeli personel modeli, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine tabi olmaksızın” alt işveren işçilerinin atamalarının yapılabilmesi ve bunlar aracılığıyla yürütülen hizmetlerin aynı şekilde sürdürülmesi amacıyla oluşturulan yeni bir sözleşmeli personel çalıştırma modeli olarak öne çıkmıştır. Bu modelde, kişinin “Özel Sözleşmeli Personel unvanlı pozisyona atanması, sosyal güvenlik yönünden 5510 sayılı yasanın 4/a maddesi kapsamında (SSK) olması ve memur sendikaları

kapsamında toplu sözleşme hakkının bulunması öngörülmüş olup bu modelin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan dört istihdam türü olan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi dışında yeni bir istihdam statüsü niteliğinde olduğu" açıktır (Koç, 2016: 86).

"Özel sözleşmeli personel" açıklaması "kadro" beklentisi içinde olan "taşeron işçiler nezdinde büyük tepki uyandırmış, emekliliğe kadar istihdam sürekliliğinin olmayacağı"nın ve sözleşmelerin yenilenmesi zorunluluğu bulunmadığının ifade edilmesi, "müjde" atmosferinin dağılmasına yol açmıştır (Sosyal-İş, 2016: 8; Bakır, 2016: 1018, 1019; E-taseron.net, 2017).

İlk aşamada kamuoyunda bu durum, taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi olarak algılanarak olumlu karşılanmış olsa da, bu statünün aslında alt işveren de denilen "taşeron işverenlerin yerini devletin alması" dışında işçiler için köklü bir değişim getirmediği anlaşılmıştır. Emekliliğe kadar sürecek bir güvencenin oluşturulmaması, ücret ve sosyal hakların kadrolu personelle eşitlenmemesi ve 3 yılda bir yapılacak iş sözleşmeleri ile taşeron işçilerin kaderinin yine amirlerinin ve kişisel ilişki ağlarının eline bırakılması, üstelik 3 yıllık sözleşme süresi boyunca da personelin ne işçi ne de memur statüsünde olması, düzenlemeye ilişkin tepkileri artırmıştır (Bilginli, 2017: 216).

"Özel Sözleşmeli Personel" statüsü nedeniyle halihazırda taşeron işçisi olan üyelerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya olan işçi sendikaları da öngörülen istihdam biçimini kabul etmemiş ve taşeron işçilerin kamu işçisi olarak istihdam edilmesi konusundaki taleplerini yinelemiştir (Çolak, 2017: 1013; Hak-İş, 2016; Türk-İş, 2016; DİSK, 2016; Bakır, 2016: 1020, 1021).

Uzunca bir süredir "kamu personel rejimi reformu"nın yapılması gerekliliği üzerine siyasi çevrelerde ve özellikle iktidar çevresinde açıklamalar yapılmakta olup, bu çerçevede birçok yasa tasarısı hazırlanmış ancak henüz kamu personelinin bütününe kapsayan bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bakır'a (2016: 1019) göre; bu konuda tek bir düzenleme ile dönüşüm henüz gerçekleştirilmemişse de; "Devlet Memurları Kanunu'nda değişikliğe gidilmek ve sözleşmeli personel istihdamını

yaygınlaştıracak yasal altyapı oluşturulmak hatta yasaya da aykırı olacak biçimde sözleşmeli personel istihdamına ağırlık verilmek suretiyle, kamuda yeni ve güvencesiz istihdam biçimleri oluşturulmuş ve ücretli öğretmen, vekil ebe/hemşire, sözleşmeli personel vb. uygulamalar yaygınlaştırılarak fiilen bir dönüşüm” yaşama geçirilmiştir. Bu bağlamda, “taşeron işçilerin kamuya alınması konusu üzerinden de, kamu personel rejimini değiştirmek için önemli adımlar atılacağını” söylemek mümkündür.

4.4.4. Kamudaki Taşeron Uygulamasının Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Türkiye’de kamuda gittikçe yaygınlık kazanan taşeron işçi istihdamı, birçok sorunu da beraberinde getirmiş olup seksenli yıllardan itibaren ortaya çıkan uygulama sorunları ve yasal müdahaleler sonucu, bugün sosyal tarafların ve yanı -sıra hükümetin de yakındığı bir konu haline dönüşmüştür (Çolak, 2017: 1008). Taşeronlaşmanın yarattığı bu sorunlar, yaşanan iş kazaları veya ölümler ile daha ağır bir biçimde ülke gündemine taşınmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, kamudaki taşeron işçilerin yaşadıkları sorunlar ana hatları ile irdelenmiştir.

Kamudaki “özelleştirme ve kamu istihdamının küçültülmesi sürecine paralel olarak” kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetine yardımcı işleri alt işverene vermesi, idare hukuku ilkelerine göre “hizmet alımı” çerçevesinde, 04.01.2002 tarihinde kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ve 05.01.2002 tarihinde kabul edilen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 4. maddesinde; “*Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler*”, hizmet alımına konu edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları, bu mevzuat çerçevesinde yasaların öngördüğü şekil ve usullere göre, kamunun ihtiyaç duyduğu alanlardaki hizmetleri, hizmet alımı ihaleleri ile bir alt işverenden temin edebilmektedir (Çolak, 2017: 1009).

Alt işveren müessesesinin gerekliliğine inananlara göre; “gelişen teknoloji ve uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasıyla uluslararası alana taşınan rekabet, işletmelerin bölgesel, ulusal ve uluslararası piyasada yüksek kaliteli ve düşük maliyetli üretim yöntemlerini bulup geliştirmelerini zorunlu” kılmıştır. Piyasalarda artan uzmanlığın alt işverenliği gerekli kıldığı, yeni teknolojiler ve küreselleşmenin, uzmanlık ihtiyacını artırdığı, alt işverenlik ile işletmelerin yaptıkları bazı işleri uzman kurumlara bırakarak, maliyet ve zaman tasarrufunun yanında üretimde etkinlik ve kalite artışı gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir. Yine kamu ekonomisinin küçülmesinin kamu kurumlarının bazı faaliyet alanlarını terk etmesine sebep olduğu, bu nedenle kamunun, bazı hizmetleri doğrudan kendi çalışanları ile değil, dışarıdan hizmet satın almak suretiyle yerine getirdiği ifade edilmektedir (Koç, 2016: 80).

Taşeron işçiliğin istisna olmaktan çıkıp temel bir kurala dönüşmesi sonucunda işçiler önemli hak kayıpları yaşamış (Okcan ve Bakır, 2010: 55) olup taşeron işçiliğin, çalışanlar açısından yarattığı sorunları, şöyle özetlemek mümkündür:

- “Çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve örgütlenme ihtiyacı,
- Sendikal hak ihlalleri,
- Devletin hakim personel rejimi haline gelmesi,
- Güvencesizliğin yaygınlaşması,
- Kamuda yaşanan özelleştirme sürecinin hız kazanması,
- Alt işveren işçilerinin bireysel haklarına ilişkin ihlallerin artması,
- İşçilerin ücret ve haklarının baskı altına alınması,
- Emeğin mekânsal ve kurumsal olarak parçalanması” (Yücesan-Özdemir, 2010: 38-43).

Taşeronlaşmanın esas olarak; “sendikasızlığa, sigortasızlığa, hatta kimi zaman asgari ücretin bile altında ücret ödenmesi suretiyle işçilik maliyetlerinin düşürülmesine sebep olduğu, taşeron çalışanlarının yüksek iş değiştirme hızı ve düşük ücretlerle, ağır çalışma şartları ve önemli sosyal hak kayıplarıyla, düşük sosyal güvence ile iş sağlığı ve iş güvenliği sorunlarıyla karşı karşıya kaldığı” da ileri sürülmektedir (Koç, 2016: 80).

Dünyada ve Türkiye’de taşeron işçilerinin karşı karşıya kaldıkları en önemli sorunlardan biri de işverenin belirsizliğidir. Bu durum taşeron işçilerinin gelecekte yaşamaları muhtemel diğer tüm sorunları için de kaynaklık oluşturmaktadır. Örneğin, ülkemizde yenilenen 11 aylık sözleşmelerle çalıştırılan taşeron işçileri, işletmenin yahut kendi sözleşmelerinin sona ermesi durumunda doğacak sorunlar için kendilerine muhatap bulmakta güçlük yaşamaktadır. Taşeron işçilerin iş güvencesi olmadığı için, sendikaya üye olmaları yada faaliyetlerine katılmaları durumunda, sözleşmelerinin feshedilmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmaları sözkonusudur (Taşkiran, 2011: 15; Bilginli vd., 2015: 24, 25).

Taşeron işçiliği, yalnızca işçi ile işverenler arasında değil, işçilerin kendi aralarında yaşadıkları çatışmanın da kaynağını oluşturmaktadır. Aynı işyerinde aynı işi yapan işçiler arasında bulunan kadrolu işçi-taşeron işçi ayrımı, çekirdek işgücü ile çevre işgücünün aynı işletme içinde çatışmalarına ve böylece “sınıf esasına dayalı dayanışma anlayışının yerini, sınıf içi rekabete bırakması”na neden olmaktadır (Özveri, 2014: 35).

Taşeron işyerlerinde çalışan işçiler için bu çalışma biçiminin, kendi tercihlerinden ziyade, kendilerinin ve ailelerinin hayatta kalması için bir zorunluluk olduğu bilinmektedir. İşsizlik oranının son birkaç on yılda sürekli yükselerek yapısal bir sorun haline gelmesi, bunun başlıca sebeplerinden olup geçici çalışma olarak adlandırılan ve belli bir süre, birkaç aylık, yıllık ve iş başına sözleşme yapılan işlerin oranı tüm dünyada artış göstermektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde 1985 yılında tüm ücretliler içerisinde %8 olan geçici çalışma oranı, 2007 yılında %15’e yükselmiştir. Ekonomik olarak gelişmiş ve görece daha sistemli sosyal güvenlik sistemine ve sosyal devlet geleneğine sahip bu ülkelerdeki yüksek oran, bu trendin anlaşılması için iyi bir örnek teşkil etmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri için yapılmış araştırmalarda, kalıcı ve güvenceli bir işe sahip olmayanların oranı %60 olarak tespit edilmiştir. Oysa ki, insan onuruna yakışır bir ücrete, çalışma ortamına, güvenceli bir geleceğe, sosyal güvenlik haklarına ve örgütlenebilme özgürlüklerine sahip bir “saygın iş” evrensel bir insan hakkı olarak görülmekte ve kabul edilmektedir (Bilginli vd.,2015: 28, 29).

Görüldüğü üzere, öncelikle belediyelerde temizlik işlerinde başlamış olan kamuda taşeron uygulaması, kısa sayılabilecek bir zaman dilimi içinde hemen her hizmet için uygulanabilir hale gelmiş ve çoğunlukla hastaneler, eğitim kurumları, karayolları, enerji, madencilik gibi alanlarda yaygınlaşmıştır. Taşeron işçiler genellikle “kısa süreli sözleşmeli, asgari ücretli ve sosyal güvencesiz olarak istihdam edildiklerinden, iş güvencesinden yoksunluğun ve düşük ücretin yanısıra, iş yoğunluğu, stres, düzensiz çalışma, zorunlu mesaiye kalma, daha uzun süreli çalışma, geçici çalışma ve kıdem tazminatından yararlanamama” gibi pek çok konu, taşeron işçilerin yaşadığı temel sorun alanlarını oluşturmaktadır. Başlangıçta güçlü sendikaları etkisizleştirmek ve işgücü maliyetlerini düşürmek için hayata geçirilen taşeron uygulaması; “iş güvencesinden yoksun bırakmanın, kazanılmış hakları vermemenin” ve “kamu kesiminde özelleştirmenin aracı haline gelmiş” bulunmaktadır (Suğur, 2012: 218-219; Kaya, 2015: 261).

Nitekim İnönü Üniversitesi’nde alt işverenler bünyesinde çalışan ve emekliye ayrılması ya da başka nedenlerle iş akdinin feshedilmesinden dolayı kıdem tazminatı ve diğer hak ve alacakları ödenmeyen işçiler tarafından 2013-2017 yılları arasında İş Mahkemeleri nezdinde açılan 71 adet dava dosyası mevcut olup, bu davalardan 48’i işçi lehine olmak üzere kabul, 15’i kısmen kabul kısmen red kararıyla sonuçlanmış iken, 8 dava ise devam etmekte olup bu davalardan da işçi lehine karar çıkması kuvvetle muhtemeldir. Söz konusu davalarda, çalışmamızın pek çok bölümünde ifade edilen muvazaa durumu da Mahkemelerce tespit edilmiş ve bu işçilerin yalnızca taşeron şirket işçisi değil aynı zamanda kamu işçisi olduğu sonucuna varılmak suretiyle hükmedilen tazminat ve diğer alacak kalemlerinin asıl ve alt işverenden müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verilmiştir.

“11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”un 8. maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu’nun 112. maddesine eklenen fıkrayla, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatlarına ilişkin yeni bir

düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının, “alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet sürelerinin, kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunacağı ve bunlardan son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği” öngörülmüş ve böylece bu düzenlemenin hayata geçmesinden sonra emeklilik ya da kıdem tazminatı hakkı kazandıran nedenlerden biri ile iş akdi feshedilen taşeron işçilerden kamu işyerlerinde çalışanların, dava açmak zorunda kalmaksızın kıdem tazminatlarının ödenmesi sağlanmıştır (Sinerji, 2018).

Yaşanan bu olumlu gelişmelere karşın, taşeron işçilerin kamuya alınması için aranacak koşulların ve “özel sözleşmeli personel” statüsünün açıklanması, “kamuda güvenceli ve daimi istihdam beklentisi içinde olan yüz binlerce taşeron işçide büyük bir hayal kırıklığı yaratmış” ancak işçilerin tepki ve talepleri sınırlı kalmıştır. Bu noktada, “kamuya alınacak işçilerin seçimi konusunda kurumlara geniş bir yetki alanı tanınması” nedeniyle, “taşeron işçilerin “kadro” için mücadele ederken, “kadro”ya alınma ihtimallerini kaybetmekten çekinmeye başlamaları” sözkonusudur. Öte yandan, “kamuya alınmayacak işçilerin, taşerondaki işlerini de kaybedecek ve işsiz kalacak olmaları, işçilerin kaygılarını” artırırken, karşı durmak yönündeki eğilimlerini de düşürmüştür. Ancak, taşeron sistemine karşı verilecek mücadelenin, insanca yaşama mücadelesinin ayrılmaz bir parçası olduğu ve bu konudaki mücadele eğiliminin güçlendirilmesinin, yapılacak yeni düzenlemelere ışık tutacağı unutulmamalıdır (Koç, 2001: 2; Bakır, 2016: 1020).

4.4.5. Yeni Kadro Vaadi, Süreç ve Yeni Beklentiler

2017 yılının son ayları, taşeron işçilerin yıllardır beklediği kadro hayalinin nihayet gerçek olduğu yönünde haberlerin ve hükümet yetkililerinin açıklamalarının sıklıkla gündeme geldiği ve “*bu sefer tamam artık, bu iş olacak*” şeklinde bir algının yaratıldığı bir ortamı yansıtmaktadır. Aileleriyle birlikte yaklaşık 5 milyon kişiyi ilgilendiren kadro yasasının 2017 yılı bitmeden çıkacağı belirtilmiş olup, yasal düzenlemenin ardından üç aylık bir geçiş sürecinin öngörüldüğü, taşeron firmaların tamamen aradan çıkarıldığı yeni sistemin detayları kamuoyu ile paylaşılsa da akıllarda çok sayıda soru bırakmıştır (Turan, 2017: 1).

Üzerinde çokça konuşulan sorulardan biri, hangi tarihten önce işe başlayanların kadro kapsamına alınacağına ilişkin olmuştur. Dönemin Çalışma Bakanı, kadroya geçiş açıklaması yaparken “*Bu sabah itibarıyla kamuda çalışan taşeron işçi kardeşlerimiz bundan sonra kadrolu işçi olacak*” şeklinde ifadelere yer vermiş olup, buna göre 5 Aralık 2017 öncesinde işe başlayanlara kadro verileceği düşüncesi ortaya çıkmıştır (Turan, 2017: 1). Ne kadar süre çalışan işçilerin kadroya geçileceğine ilişkin, yapılan açıklamalarda bir detay mevcut olmamakla birlikte, yasa tasarısının Meclis’e gelmesiyle birlikte bu konudaki soru işaretleri belli ölçülerde giderilmiş ve 5 Aralık 2017 tarihine kadar iş akdinin mevcut ve devam ediyor olması şartıyla bir gün dahi çalışılmış olmasının kadroya geçiş için yeterli olduğu anlaşılmıştır.

Bu noktada taşeron işçiler için daha önceki çalışmalara benzer şekilde yeni bir statü oluşturulup oluşturulmadığı sorusu akla gelmiş, yapılan resmi açıklamalarda, mevcut yasal çerçevede düzenleme yapılacağı ve belediyeler dışında çalışan 450 bin taşeron işçinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/D maddesi kapsamına yani sürekli işçi kadrosuna alınacağı ifade edilmiştir. İşçilerin mevcut sözleşme hükümlerinin geçerli olacağı ve kadroya geçişte haklarının korunacağı, maaşlarının da mevcut haliyle kalacağı, daha sonraki süreçte toplu sözleşme pazarlığından çıkacak sonuca göre maaş artışı olacağı, ayrıca tasarı Meclis’te görüşülürken, maaşların aynı statüdeki memurla eşitlenmesi gibi bir durumun da gündeme gelebileceği söylenmiş

olup, taşeron işçilerin halihazırdaki maaşları çoğunlukla asgari ücret ya da biraz üzerinde bir rakama tekabül etmektedir.

İşçilerin hak kazandıkları kıdemleriyle birlikte kadroya geçecekleri, yani kıdem tazminatı haklarının yanmayarak devrolacağı ve yıllık izin haklarının da korunacağı, tasarıya ilişkin olarak yapılan açıklamalar arasında yer almıştır. Emeklilik yaşı gelenlerin kapsamda olup olmadığı sorusu ise, kamuda 65 yaş sınırının bu işçiler açısından da geçerli olacağı ancak emeklilik yaşını tamamladığı halde primlerini tamamlayamayan işçilerinde kadro kapsamında olacağı ve bu kişilerin emekli maaşı alınca kadar devlette çalışacağı şeklinde cevaplandırılmıştır. Yine askerlik, hastalık veya analık izni nedeniyle sözleşmeleri askıda olanların da kadroya geçeceği ifade edilmiştir. Belediyelerde çalışan işçilerin ise belediyenin hangi şirketinde (gaz, güvenlik, park ve bahçe gibi) çalışıyorsa orada istihdam edileceği yani belediye personeli olacağı dile getirilmiş ve bu kapsamdaki taşeron işçi sayısı, 400 bin olarak açıklanmıştır (Kamuajans, 2018; Turan, 2017:2).

Anılan yasa tasarısında özelleştirmeye gelen ve 657 sayılı yasanın 4/C statüsü kapsamında istihdam edilen personele ilişkin düzenlemelere de yer verildiği ve bu personelin 4/B’li sözleşmeli memur kadrosuna alınacağı, 4/C’li personelin yaşını doldurup emekli olması halinde iş sözleşmesi feshedilirken, memurların 65 yaşına kadar çalışabildikleri ve yapılan düzenleme ile bu ayrımın da ortadan kalkacağı ayrıca, ücretlerde 200-300 TL, ek ödemelerde de en az 400 TL olmak üzere toplamda 600,00 TL civarında maaş artışı olacağı belirtilmiştir. Yine, kamuda çalışan mevsimlik işçilerin 4 ay daha fazla çalışmasının önünün açılacağı ve böylece bu işçilerin 4 ay daha çalışıp daha fazla gelir elde edecekleri, ayrıca fazla çalışma nedeniyle emeklilik için gerekli prim günlerini daha erken tamamlayabilecekleri de ifade edilmiştir (Turan, 2017: 2, 3).

Tüm bu olumlu gelişmelerin yanı sıra, sözkonusu Tasarıya ilişkin olarak yapılan açıklamalar çoğaldıkça, kadro vaadinin çok da kolay gerçekleşmeyeceği görülmeye başlanmıştır. Zira taşeron işçilerin kadroya alınmaları için bir sınav şartının öngörüldüğü, ilk müjdeli haberlerin ardından yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştır.

Kadroya geçecek taşeronları iki aşamalı bir sınavın beklediği, kamuda kadrolu işçilikle ilgili uygulanan prosedüre göre, kadrolu işçi olmak isteyen taşeronların, yazılı ve mesleki beceriyle ilgili sözlü sınavlardan geçecekleri ve 100 üzerinden 50 puan alanların, başarılı sayılarak kadroya hak kazanacakları belirtilmiştir (Özdemir, 2018: 274, 275).

Taşeronların kadroya geçiş sürecinde yapılacak sınav konusunda açıklama yapan dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı; *“sınavın, kamuda kadrolu işçilikle ilgili uygulanan bir prosedür”* olduğunu, “bundan sonra taşeron uygulaması kalmayacağı için, İŞKUR aracılığıyla Maliye Bakanlığı’nın vereceği vizeyle kadrolu işçilerin alımının yapılacağını ve halihazırdaki mevzuatta da sınav kriterinin bulunduğunu” ifade etmek suretiyle durumu açıklamıştır. Kadroya alınacak personele yapılacak güvenlik soruşturması için de, *“yaşanılan 15 Temmuz süreci ve sonrasında KHK’yla yapılan düzenlemelerle bu zorunluluğun getirildiği, kamuda çalışmak için başvuran herkesin güvenlik soruşturmasından geçtiği”* belirtilmekle yetinilmiştir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2017).

Kamu kurumlarında ve belediyelerde çalışan tüm taşeron işçilerin süre, eğitim, yaş şartı aranmaksızın ve asıl iş-yardımcı iş ayrımı yapılmaksızın kadroya alınacağı açıklanmış ise de, Tasarının tam metni ortaya çıkana kadar soru işaretleri devam etmiştir. Kadroda esas alınacak tarih 5 Aralık 2017 olup bu tarih itibarıyla herhangi bir kamu kurumunda taşeron işçisi olarak çalışıyor olmak kadro için yeterli kabul edilmiştir. Bu noktada resmi makamlar, “geriye gidişin olmadığını, taşeron işçilerin durumlarını iyileştirecek nitelikte düzenlemeler yapıldığını” sıklıkla dile getirmiştir. Bu anlamda yıllık izin, kıdem tazminatı gibi kazanılmış hakların korunacağı, geçişi sağlanan işçilerin bulundukları yerde çalışacakları ve tayin haklarının olmayacağı, devamlılık esasına göre çalışacakları son açıklamalarda yer alan detaylar olarak öne çıkmıştır. Bu açıklamalar arasında en çok dikkat çeken konulardan biri de 52 günlük ikramiye alacağıdır. Kamuda çalışan sürekli işçilere her yıl ikramiye ödenmekte olup, 450 bin taşeron işçinin de kadroya geçince bu hakka kavuşacakları ifade edilmiştir (Uğurlu, 2018: 8-12; Özdemir, 2018: 267, 274).

Bu konudaki çalışmanın 4 aşamalı olarak gerçekleştirileceği ve ilk aşamada, merkezi yönetim kapsamındaki genel bütçe ile düzenlenen kamu kurumlarında çalışan tüm taşeron işçilerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/D maddesi kapsamında kadrolu işçi statüsüne geçişlerinin gerçekleştirileceği; ikinci aşamada, belediye ve il özel idarelerinde çalışan taşeron işçilerin istihdamının sağlanacağı; halihazırda şeker fabrikalarında, ÇAYKUR'da, ormanlarda, yangın ile ilgili faaliyetlerde 5 ay 29 gün süreyle çalışan geçici mevsimlik işçilerin, 4 ay daha çalışmalarını sağlayacak düzenlemelerin yapılacağı ve son aşamada 657 sayılı yasanın 4/C maddesi kapsamında istihdam edilen 24 bin personelin aynı yasanın 4/B maddesi kapsamında istihdamlarının sağlanacağı belirtilmiştir. Emekli maaşı alıp taşeron şirketlerde çalışmaya devam edenlerin kadroya alınmaları sözkonusu olmayıp, emekliliğine 1 yıl dahi kalmış olan işçilerin ise kadroya geçişlerinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Belediye ve il özel idarelerindeki taşeron işçiler açısından yapılacak düzenlemede, aradan firmaların kaldırılacağı, bu işçilerin belediye iştiraklerinde ve belediye iktisadi teşekküllerinde daimi istihdamlarının sağlanacağı, aracı firmalarla yapılan ve devam eden sözleşmelerle ilgili olarak da birtakım düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir (ÇSGB, 2017).

Esas itibarıyla kamuda taşeron işçisi olarak çalışan kişilerin kamuda işçi statüsünde süresiz sözleşmeli olarak çalışmasını öngören bir düzenlemenin gerçekleştirileceği, lokal nitelikteki çalışmalar bittikten sonra Bakanlar Kurulu'nda görüşüleceği ve ardından Meclis'e sevk edileceği ifade edilmiş olup taşerona kadro meselesi, kamuda çalışan taşeron işçilerini kapsadığından, özel sektördeki firmalarda çalışanlar, bu kapsamda değildir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan yapılan açıklamada, bütçe görüşmelerinin ardından kısa bir sürede kadroya ilişkin yasanın çıkarılıp, sonrasında ilgili başvuru süreci ve değerlendirmelerin yapılacağı, yasadan sonra 3 aylık bir geçiş süreci öngörüldüğü yani Nisan başı gibi kadroya geçişlerin bitmiş olacağı ve bu sürede, kadroya alımla ilgili yönetmeliklerin de yayınlanmış olacağı belirtilmiştir (Kamuajans.com, 2017).

Dönemin Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek; düzenlemeye ilişkin yapılan eleştiri ve itirazlar üzerine, Türkiye Petrolleri, Taşkömürü, BOTAŞ gibi kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan taşeron personelin kadroya dahil edilmesinin yanlış olacağına dair açıklamalarda bulunmuş ve durumu, KİT’lerin özel şirketlerle ve istihdamda esnekliğin olduğu firmalarla rekabet ettiklerini ve şirket niteliği taşıdıklarını, bu nedenle KİT’lere ilave yükler yüklemenin yanlış olacağını ve bu yükün vatandaşın cebinden çıkacağını belirterek açıklamıştır (Çakır, 2017:1).

Bu dönemde hükümet yetkililerince yapılan bütün açıklamalarda, taşeron işçilere kadro düzenlemesine ilişkin çalışmalarda sona gelindiği, düzenlemeye son noktanın konularak yasa tasarısının Meclis’e sevk edilmesinin beklendiği ifade edilmiş olup, sürekli işçi kadrosuna geçirilecek taşeron işçilerin ücret, izin ve tazminatta olduğu gibi emeklilikte de hak kaybının olmayacağı, kazanılmış tüm haklarının korunacağı, işçilerin SSK’lı olarak çalışmaya devam edecekleri ve bu statüde emekli olabileceklerine ilişkin hükümlere de düzenlemede yer verildiği belirtilmiştir (Özdemir, 2018: 267-271).

“Kamudaki 450 bin ile belediyeler ve il özel idarelerindeki 400 bin taşeron işçiyi ilgilendiren kadro düzenlemesi”, çalışma hayatının gündemindeki yerini korurken ve düzenlemenin kapsamıyla ilgili bazı belirsizlikler sürerken, bu süreçte işçi sendikalarının talepleri de öne çıkmıştır. Özellikle KİT’lerde çalışan yaklaşık 50 bin taşeron işçisinin de kadro düzenlemesine dahil edilmesini isteyen sendikaların, bu kapsamda taleplerini Çalışma Bakanlığı’na iletmesi üzerine, “KİT’lerdeki yaklaşık 50 bin taşeron işçisinin de düzenlemeye dahil edilmesi” yönünde fikir birliğine varıldığı bildirilmiş ancak Tasarıya alınmaları sözkonusu olmamıştır.

2017 yılının son günlerinde, kamu kurumlarında ve belediyelerde çalışan taşeron işçilerin kadroya alınmasıyla ilgili düzenlemenin KHK ile çıkarılmasına karar verildiği açıklanmış ve böylece zaman kaybı yaşanmadan Aralık ayı içinde kadro düzenlemesinin yapılması amaçlanmıştır. Bütçe görüşmelerinden sonra Meclis’e gelecek yasa tasarısının yılsonuna kadar yetişmeyebileceği ihtimalinin oluşması üzerine, sürpriz bir adım atılarak taşeron işçilere kadronun KHK (Kanun Hükmünde

Kararname) ile verilmesine karar verilmiştir. KHK'yla düzenlemenin yapılacak olması sürecin hızlanmasını sağlamış, düzenlemenin Meclis'te tartışılması ve Cumhurbaşkanı'nın onay süreci beklenmeksizin, doğrudan Cumhurbaşkanının imzasıyla Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra, 1 Ocak tarihine kadar hayata geçirilmesi ve sonrasındaki 3 aylık geçiş sürecinin başlaması planlanmıştır (Uğurlu, 2018: 1-2).

Bu noktada, hükümet yetkililerince yapılan açıklamalar ışığında sözkonusu düzenlemeye biraz daha yakından bakmak doğru olacaktır. Hükümet tarafından, yarısına yakını belediyelerde olmak üzere, kamuda çalışan yaklaşık 850 bin taşeron işçisinin kadroya alınacağı açıklanmış ise de, belediyelerde ve il özel idarelerinde çalışan işçilerin, belirtilenin aksine, kadroya alınmayacakları yani 657 sayılı yasanın 4/D maddesi kapsamında istihdam edilmeyecekleri ve belediye şirketleri bünyesinde çalışmaya devam edecekleri anlaşılmıştır. Bunun yanı sıra, kamuda taşeronda çalışan işçiler için koşulsuz olarak kadro vaadinde bulunulmuş olmasına karşın, sınav ve güvenlik soruşturmasının geçilmesi halinde kadro verileceğinin açıklanmış olması, kafaları karıştırmaya yetmiştir. Yine sözkonusu işçilerin sürekli işçilerle aynı statüde olacakları ileri sürülmekte ise de, bu kişilerin şu anda aldıkları ücretlerle kadroya alınacakları ifade edilmiş olup bu durum dahi tek başına onları sürekli işçi kadrosunda bulunan işçilerden ayırmaktadır. Dolayısıyla taşeron işçilerin “kadro”ya geçirilecekleri söylenmiş ise de, kadrolu işçilerle aynı haklara sahip olmadıkları açıktır (Aydoğanoglu, 2017).

Üstelik “kamu istihdamı ya da özel sektör ayrımı yapılmaksızın, çalışma yasalarının çalışanlar aleyhine değiştirildiği, esnek ve güvencesiz istihdamın, angarya çalışma ve performans uygulamalarıyla iş güvencesinin altını boşaltan adımların atıldığı bir dönemde, kamuda çalışan taşeron işçilerin kadroya alınacağının açıklanmış olmasının, bu konuda çok sayıda mahkeme ve yüksek yargı kararları olması”na rağmen, yıllardır sürüncemede bırakılan taşeron işçilere iktidarın bir lütfu değil, işçilerin kazanımı olarak değerlendirilmesi gerektiği de ileri sürülmektedir. Aydoğanoglu'na (2017) göre, geçtiğimiz yıllar içinde çalışma yasalarında yapılan

değişikliklerle hem kamu hem de özel sektör istihdamı pek çok açıdan birbirine yaklaştırılmış olup, bugün gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4-A maddesine göre istihdam edilen, gerekse DMK'nın 4-D maddesine göre çalışan kamu işçileri açısından bundan 15-20 yıl önceki anlamıyla bir iş güvencesinden ya da yaygın olarak bilinen anlamıyla 'kadrolu/güvenceli çalışma' durumundan bahsetmek mümkün değildir.

Taşeron işçiler sözkonusu kadro vaadiyle, her ne kadar taşeron şirketler bünyesinde 'her an işten atılma' korkusuyla çalışmaktan kurtulduklarını düşünseler de, son yıllarda kamuda da "şirket tipi" istihdamın benimsendiği, kamu kurumlarının uzun bir süredir 'şirket kültürü' ile yönetilmeye başladığını unutmamak gerektiği, bu açıdan bakıldığında 'taşerona kadro' uygulamasının bilinen anlamıyla ne kadar kadrolu/güvenceli çalışma anlamına geldiğinin de tartışmalı olduğu dile getirilmektedir. Taşeron işçilerin kadroya alınması konusunda paylaşılan haberlerin ne ölçüde gerçeği yansıttığını ve taşeron işçiler açısından değişen bir durum olup olmadığını zaman gösterecekse de, Türkiye'de ne kamunun ne de kamu istihdamı açısından iş güvencesinin eskisi gibi olmadığı açıktır (Aydoğanoglu, 2017).

Dönemin Devlet Bakanı Mehmet Şimşek'in, Türkiye'nin "OECD ülkeleri içinde en katı işgücü piyasası rejimine sahip, işe almanın ve işten çıkarmanın çok maliyetli bir ülke" olduğunu ifade ederek, hükümet olarak işten çıkarmayı kolaylaştırılacak önlemler alınacağına ilişkin açıklamasının taşeron işçilere 'kadro müjdesi' verilmesiyle aynı zamana denk gelmiş olması dikkat çekicidir. "Hükümetin bir taraftan işten çıkarmayı kolaylaştıracak adımlar atma planları yaparken, diğer taraftan taşeron işçileri 'sürekli işçi kadrosu'na almasının çelişkili bir durum" olduğu belirtilmektedir. Özellikle OHAL sürecinde iş güvencesinin altının boşaltıldığı ve liyakatin esas olmadığı bir yönetim anlayışının oluştuğu da dile getirilen eleştiriler arasındadır. Hemen her alanda "mülakata dayalı sözleşmeli istihdamın benimsendiği, sözleşmeli olarak ataması yapılan personelin sözleşmelerinin bile çeşitli gerekçelerle iptal edildiği" bir ortamda, vaat edilen hiçbir kadronun 'güvenceli istihdam' anlamına gelmediği açıktır (Aydoğanoglu, 2017).

Bugüne kadar “kamu istihdamına yönelik olarak yapılan her yasal düzenleme ve fiili uygulamanın temel hedefinin, siyasal ihtiyaçlara uygun bir istihdam yapısı yaratmak” olduğunun herkesçe bilindiği, bunun için öncelikle “merkezi sınav uygulamasının (KPSS) etkisinin azaltıldığı” ve kamu istihdamında sözlü sınavın, başka bir ifadeyle inisiyatiflerin ön plana çıkarılması için yaşanan gelişmelerin bir fırsat olarak kullanıldığı, böylece “memur alım sistemi başta olmak üzere, kamu istihdam politikalarında önemli değişiklikler yapıldığı” belirtilmek suretiyle, benzer durumun, kamuda istihdam edilen ya da edilecek işçiler açısından da geçerliliğini koruyacağına işaret edilmektedir. “İşe alma/işten çıkarma süreçlerinin kolaylaştırıldığı, her açıdan piyasa koşullarına göre istihdam edilecek, ‘rekabet’, ‘verimlilik’, ‘bireysel performans’ın temel alınmaya başlandığı” bir kamu istihdam rejiminde ‘kadro’ ve ‘iş güvencesi’ kavramlarının büyük ölçüde kağıt üzerinde kalması kaçınılmaz görünmektedir (Aydoğanoglu, 2017).

5. TAŞERON İŞÇİ DÜZENLEMESİ ve UYGULAMASI

24.11.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname”nin 127. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23, 24 ve 25. maddelerle bir kısım kamu kurumlarında çalışan taşeron şirketlere bağlı işçilerin sürekli işçi kadrolarına geçişlerine, il özel idareleri ile Belediyelerin taşeron şirketlerinde çalışanların bu kamu kurumlarına ait şirketlerde işçi statüsünde çalışabileceklerine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Anılan KHK’nin 17 ve 18. maddeleri ile 02.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (C) bendi yürürlükten kaldırılmış ve bu kapsamda istihdam edilen personelin aynı kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (B) bendi kapsamında sözleşmeli personel olarak istihdam edilmesi öngörülmüştür (Özdemir, 2018: 265; Resmi Gazete, 2017).

Anılan KHK’nin uygulanmasına ilişkin esaslar, 01.01.2018 tarih ve 30288 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı Tebliğ’de belirtilmiş olmakla birlikte, sözkonusu düzenlemenin ayrıntılı olarak incelenmesine geçmeden önce bu konuda yaşanan tartışmalara kısaca değinmek gerekir.

5.1. Olağanüstü Hal KHK’si İle Kadroya Geçiş

Taşeron İşçi Düzenlemesi, OHAL kapsamında çıkarılan 696 sayılı KHK ile yapılmış olup, düzenlemenin içeriğinin konuşulması ile eş zamanlı olarak böyle bir düzenlemenin KHK ile yapılıp yapılamayacağına ilişkin tartışmalar da ortaya çıkmıştır. Olağanüstü Hal, Anayasa’nın önceki şeklinde 119, 120 ve 121. maddelerde düzenlenmiş olup 121. maddeye göre olağanüstü hal kapsamında çıkarılacak olan Kanun Hükmünde Kararnameler Cumhurbaşkanlığı Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta ve Resmi Gazetede yayımlandığı gün meclisin onayına sunulmakta iken, 6771 sayılı yasanın 16.04.2017 tarihinde yürürlüğe giren 16.

maddesi ile Anayasanın 120 ve 121. maddeleri yürürlükten kaldırılmış, yasanın 12. maddesi ile de Anayasanın 119. maddesi değiştirilerek, olağanüstü hal ilan yetkisi ve olağanüstü hal kapsamında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir (Sinerji, 2018).

Anılan Anayasa hükmünde, “olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanının, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği, kanun hükmündeki bu kararnamelerin Resmi Gazetede yayımlanacağı ve aynı gün Meclis onayına sunulacağı” öngörülmüş olup, taşeron düzenlemesine ilişkin düzenlemenin Meclis tatilde iken çıkarılmasının bu nedenle hukuka aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Bunun yanı sıra, bir diğer önemli husus da, OHAL döneminde çıkarılacak olan KHK'lerin OHAL kapsamında yer alan konular ile sınırlı olması gerekliliğidir. Bu anlamda çıkarılan Taşeron İşçi Yasası, OHAL kapsamında yer alan konuların dışına taşmış, ayrıca OHAL kapsamında çıkarılan KHK'lara itiraz için herhangi bir yargı yolu da açık olmadığından düzenleme işçiler açısından zorunlu kılınmıştır. Diğer taraftan OHAL kapsamında çıkarılan yasalar, nitelikleri gereği geçici düzenlemeler olduklarından, bu KHK ile yapılan düzenlemelerin OHAL sona erdiğinde ne olacağı da belirsizdir.

5.2. Düzenlemenin Kapsamı

Taşeron düzenlemesi bir “müjde” olarak verilirken 450 bin kişinin kadro kapsamına alınacağı ve devirlerin geçmişte kazanılan kıdemlerle birlikte gerçekleştirileceği belirtilmiş ise de, düzenlemenin ayrıntıları netleştğinde, özel sektördeki hiçbir taşeron işçinin kapsama alınmadığı, kamu sektöründe ise bir kısım işçiyi kapsadığı görülmüştür. Ancak kapsam içinde yer alan işçiler açısından da “taşeronun sona ermesi ve sürekli işçi kadrosuna geçiş”in pek de kolay olmayacağı ortaya çıkmıştır.

Nitekim “5018 sayılı Kanunun (2) sayılı cetvelinde yer alan özel bütçeli kuruluşlar” kapsama alınırken, bu Kanun kapsamında olmayan ve “696 sayılı KHK’nin ek (1) listesinde yer almayan” özel bütçeli kuruluşlar kapsama alınmamıştır. Buna göre; “TRT, Anadolu Ajansı ve Ziraat Bankası”nın da yer aldığı 26 farklı özel bütçeli kuruluş ve bunlara bağlı çalışan taşeronlarda çalışan işçiler kapsam dışında kalmıştır. Kamu İktisadi Teşekkülleri de kapsama alınmamış, böylece 26 farklı KİT’te çalışan 50 binin üzerinde taşeron işçi kapsam dışı kalmıştır. Kadro dışı kalan KİT ve özel bütçeli kuruluşlar arasında “BOTAŞ, Çay-Kur, DMO, Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü ve bağlı ortaklıkları, Et ve Süt Kurumu, Eti Maden İşletmeleri, Makine ve Kimya Endüstri Kurumu, TİGEM, TPAO, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, PTT A.Ş., TCDD ve bağlı ortaklıkları, Gayrimenkul Anonim Şirketi, Sümer Holding A.Ş., Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş., Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Basın İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Sulama Birlikleri, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, 16) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Türkiye Halk Bankası, TÜRKSAT” gibi kurumlar bulunmaktadır(Uğurlu, 2018: 8, 9).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan Tebliğ ile idarelerin yurt dışı teşkilatlarında çalıştırılan taşeron işçiler de kapsam dışına çıkarılmıştır. Kamu-özel ortaklığı çerçevesinde kurulan şehir hastaneleri kısmen kapsama alınmış, “kapatılan bu hastane ve kurumlarda, kapatılma tarihi itibarıyla çalıştırılan taşeron işçilerden 4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla şehir hastanelerinde taşeronda çalışmaya devam edenler”in kapsama alınması kararlaştırılmıştır (Birlesikemek.org, 2018).

Genel merkezi bütçe kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel bütçeli idareler, denetleme ve düzenleme kuruluşlarında çalışan 450 bin çalışanın bu düzenlemeden yararlanacağı, ayrıca mahalli idareler, yerel yönetimler, il özel idareleri ve mahalli idarelerin birliklerinde çalışan 400 bin işçinin de kadroya geçirileceği ifade

edilmiş ise de, sonrasında yaşanan gelişmeler belirtilen işçilerin tamamının kadroya geçirilmeyeceğini ortaya koymuştur (Özdemir, 2018: 266; Kamuajans, 2018).

Nitekim İl Özel İdaresi ve Belediye taşeron işçilerine kadro hakkı verilmemiş, bu işçiler kadrolu kamu taşeron şirket işçisi olarak kalmışlardır. “Yemekhane ve çağrı merkezi gibi personel giderinin yüzde 70’in altına” düşebildiği birçok hizmet alım işinde çalıştırılan taşeron işçiler de kadro kapsamı dışında bırakılmıştır. Kadroya geçerken yaş ve eğitim şartı aranmamış olmakla birlikte, kadro imkanından, 4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla çalışan işçilerin yararlanması ve bu tarihte Sosyal Güvenlik Kurumu’na verilmiş iş bildirgesi, aylık prim belgesi gibi belgelere bakılacağı, emekli olarak çalışan işçilerin ise kadroya alınmayacağı öngörülmüştür (Özdemir, 2018: 267).

5.3. Kadroya Geçiş İçin Başvuru Şekli ve Şartları

696 sayılı KHK’da taşeron işçilerin kadroya geçiş aşamalarında, başvuru usulü ve şartlarına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu şartları şu şekilde incelemek mümkündür.

5.3.1. Özel Şartlar

696 sayılı KHK hükümlerine göre; kadroya geçiş hakkından yararlanmak için öngörülen temel koşullar şunlardır:

“a- İşçinin çalıştırıldığı ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesi olması,

b- İşçinin Devlet Memurları Kanunu’ndaki bazı şartları taşıması (arşiv araştırması dâhil),

c- İşçinin emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığına hak kazanmamış olması,

d- İşçinin 4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla taşeronda çalışıyor ya da bu tarih itibarıyla analık veya hastalık izninde ya da askerde olması,

e- İşçinin taşeronda çalıştırıldığı döneme ilişkin açmış olduğu dava ve/veya icra takiplerinden feragat etmesi,

f- İşçinin kadroya alınması karşılığında geçmişe dönük bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını beyan etmesi,

g- İşçinin yazılı olarak başvuru yapması,

h-İşçinin yapılacak sınav ya da sınavlarda başarılı olması”, gerekmektedir (Resmi Gazete, 2017).

KHK’nin 127. maddesine göre, işçilerin çalıştıkları kurum ya da kuruluşa, 2 Ocak 2018 tarihinden itibaren 10 gün içinde yazılı olarak başvuruda bulunmaları öngörülmüştür. KHK kapsamına giren işçilerden başvurabilecek olanların, KHK’nin 127. maddesine göre “4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla fiilen çalışan” taşeron işçiler olması gerekmekte olup bu tarih itibarıyla, doğum izni ve hastalık izninde bulunan işçiler ile askerde olan erkek işçilerde kapsama dâhil edildiklerinden, bu durumda olan işçilerin başvurularını, döndüklerinde yapmaları kabul edilmiştir.

Başvuru için ‘696 Sayılı KHK’nın Geçici 23 ve 24. Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar ile ilgili yayımlanan Tebliğ’in 7. maddesinde başvuruda istenen belgeler ve başvuru şekli belirtilmiş olup, başvurular için bir standart getirilmesi ve matbu formlar üzerinden başvuru yapılması öngörülmüştür. Bu durum, işçilerin tam olarak anlaşılamayan hükümler içeren bir KHK ile yapılan düzenlemeye mecbur bırakıldıkları ve öngörülen kısa süreli takvim nedeniyle üzerinde düşünmeye ve değerlendirme yapmaya vakit bulmaksızın başvuru yapmak zorunda bırakıldıkları izlenimi uyandırmıştır. Bu standart formlarda, kadro için başvuru yaparken işçiden; sürekli işçi kadrosuna geçiş için yazılı dilekçe vermesi, güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması formunu doldurması, sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı hak kazanmadığına dair belge alması, işçinin idareler aleyhine açtığı dava ve/veya devam eden icra takipleri varsa, bunlardan feragat edeceğine dair taahhütte bulunması istenmiştir (Özdemir, 2018: 270-272).

5.3.2. Geçmiş Haklardan Feragat ve Sonuçları

Taşeron işçi düzenlemesindeki en kritik şartlardan biri, kapsam içinde yer alan işçilere “bu düzenleme ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklardan feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini taahhüt etme” şartını yerine getirmenin zorunlu kılınmasıdır. Bu yazılı başvuru KHK’nın yürürlüğe girdiği günden bu yana matbu olarak işçilere dağıtılan formlar üzerinden yapılmış olup, bu formların içinde “açılmış olan dava ve/veya takiplerden feragat edileceğine dair taahhütname” de yer almıştır. Hattı bazı kurumlarda, düzenlemede öngörülen taahhüdün de ötesine geçirilerek işçilerden, başvuru aşamasında, davalarından feragat ettiklerine dair mahkemelerden alacakları yazının dahi istendiği kamuoyuna yansımıştır. Sürenin kısıtlı oluşu ve KHK’nın belirsizliği de gözetildiğinde pek çok işçinin geçmiş haklarından fiilen feragat etmesinin yolunun bu uygulamalar ile açılmış olduğu belirtilmiştir (Sinerji, 2017; Birlesikemek.org, 2018).

Diğer yandan davasından feragat eden işçinin yapmış olduğu mahkeme ve takip masraflarının da işçi üzerinde bırakılması öngörülmüştür. Üstelik işçinin kadroya alınıp alınmayacağı belirsiz olup kadroya alınmaması durumunda geçmişte doğan tüm alacak haklarını kaybetmekle karşı karşıya kalması mümkündür. Düzenlemede kesin feragatin kadroya alınma ile birlikte verileceği belirtilmiş ise de uygulamada 10 gün gibi kısa bir zaman aralığına sıkıştırılan başvuru süresi ile her türlü işlemin yapılması ve bu konunun bir anlamda İdarelerin inisiyatifine bırakılması söz konusu olmuştur (Birlesikemek.org, 2018).

5.3.3. Güvenlik Soruşturması Şartı

696 sayılı KHK ile kapsam içerisindeki işçilerin eğitim durumu hariç devlet memuru olunabilmesi için gerekli şartların tamamına yakını aranmış olup, bunlardan biri de güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmasıdır. Bununla ilgili olarak işçilere güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması formu dağıtılmış ve bu formlarda sadece başvurucu için değil, anne, baba, eş, çocuk ve kardeşlere ait bilgiler

sorulmuştur. Bu durumun güvenlik soruşturması kapsamının genişliğini ve bu soruşturmanın yapılış şeklinin ve sonucunun belirsizliğini ortaya koyduğu (Uğurlu, 2018: 9; Evrensel.net, 2017) açıktır.

5.3.4. Sınav Şartı

Kadro kapsamına alınacak işçilerin kurumlarca yapılacak sınav ya da sınavlarda başarılı olması şartı da aranmıştır. Sınavın; yazılı, sözlü ve/veya uygulamalı şekillerde yapılabilmesi öngörülmüş olup, sınav yönteminin bakanlıklarda bakan, diğer idarelerde ilgili idarenin en üst yöneticisi tarafından belirlenmesi kararlaştırılmıştır (Özdemir, 2018: 274, 275).

Sınav sorularını sınav kurulları hazırladığından, her kurum için sınav sorularının farklılık göstermesi sözkonusudur. Sınav konuları işçinin zaten yapmakta olduğu iş ile ilgili yeterliliği ölçmeye yönelik olması nedeniyle, zaten fiilen o işi yapan işçinin bir de sınav ile işi yapıp yapamadığının test edilmesinin doğru bir uygulama olmadığı açıktır. Yazılı sınavlardan 100 üzerinden en az 50 puan alanların, sözlü sınavlarda ve uygulamalı sınavlara girmeleri gerekmekte olup sınav sonucunda başarılı/başarısız olarak sonuçların belirlenmesi kararlaştırılmış olup, başarı durumunun neye göre tespit edildiğinin net olmadığı dile getirilen eleştiriler arasındadır. Dolayısıyla sınavı yapan kişinin işçiyi, kadroya alma/almama kararına bağlı olarak başarılı veya başarısız sayıldıkları dile getirilmektedir. Sınav sonuçlarının idarenin web sayfasında ilan edilmesi ve ayrıca tebligat yapılmaması öngörülmüştür. Başarısız olanların sınav sonuçlarına itiraz hakkı bulunmakla birlikte, bu itirazı yine işçiyi “başarısız” olarak ilan eden sınav kurulu incelediğinden, sonuca itirazın fiilen hiçbir karşılığının olmadığı açıktır (Uğurlu, 2018: 12; Birleşikemek.org, 2018).

5.4. Geçişten Sonra Ücret ve Hakların Durumu

696 sayılı KHK ile kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron olarak çalışan işçilerin Ocak ayında başlayan taşerondan kadroya geçiş işlemleri, KHK’da öngörülen takvime göre geçiş öncesinde yapılması öngörülen sınavların resmi sonuçlarının açıklanması ile birlikte 2 Nisan 2018 tarihi itibarıyla sona ermiştir. Kadroya geçirilen işçiler, 657

Sayıllı Kanunun 4. Maddesinin (D) bendi kapsamında “sürekli işçi” olarak istihdam edilmiştir.

Taşeron işçilerin kamuya geçişini düzenleyen 696 sayılı KHK ile işçilerin ücretlerine, mali ve sosyal haklarına sınırlama getirilmiş olup, KHK’nin 127. maddesine göre Yüksek Hakem Kurulu tarafından kamudaki taşeron şirketler için karar altına alınan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesi hükümlerinin bu işçiler için uygulanması ngrlmştir. Bu çerçevede, 900 bin taşeron işçisi, 4/B ve 4/D statülerinde devlet kadrolarında çalışmaya başlayan işçiler için 2020 yılına kadar uygulanacak olan 375 sayılı KHK’nın geçici 23. ve 24 maddelerinde belirtilen toplu sözleşme hükümleri 16.04.2018 tarihinde açıklanmıştır. Merkezi idarelerde kadroya geçirilen işçiler için ayrı, yerel idarelerde şirketlere geçirilen işçiler için ise ayrı bir toplu iş sözleşmesinin hükümleri esas alınacaktır (Bakır, 2018).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yaptığı açıklamalarda, taşeron işçilerin mevcut hak ve ücretleri ile kadroya geçirileceği söylenmiş ise de KHK’de getirilen sınırlama gereği, bu işçilerin ücret, mali ve sosyal hakları, “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” olamayacaktır. Bu da kadroya geçiş ile birlikte ücretlerde düşüş dahi olabileceğinin göstergesidir. Nitekim anılan toplu iş sözleşmesi hükümleri ile mevcut kadrolu işçiler ile yeni sürekli işçiler arasında bir hak ve ücret eşitliğine gidilmemiş, üstelik taşeron işçisinin, kadrolu işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanması da engellenmiştir (zdemir, 2018: 267; Birlesikemek.org, 2018).

Geçiş işlemleri tamamlanan işçilere idarelerce uygulanmak üzere, “Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve 31.10.2020 tarihine kadar uygulanacak olan Toplu Iř Sözleşmesi”nin ücret, mali ve sosyal haklara ilişkin hükümleri incelendiğinde, kamuya geçirilen işçiler için 2020 yılına kadar taşeron sisteminin devam edeceğini söylemek mümkündür. Zira kamuya geçirilen taşeron işçiler ile mevcut kadrolu işçiler arasında bir hak ve ücret eşitliğine gidilmediği gibi işçilerin

kadrolu işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanması da engellenmiştir. Yıllık yüzde 4+4 ücret artışı ile işçilerin çoğunluğunun enflasyonun altında ücret artışlarına mahkûm edilmeleri sözkonusudur. İşçilere uygulanacak sosyal ve mali haklar ise, taşeron döneminde imzalanan toplu iş sözleşmeleriyle aynı düzeyde olacak olup, hatta işçilerin taşeron döneminde aldıkları bazı haklarda kayıpların bile görülebilmesi mümkündür (Kamujans.com, 2018; Bakır, 2018).

KHK ile uygulanması öngörülen ve Yüksek Hakem Kurulu kararı ile bağtlanan toplu iş sözleşmelerinin, taşeron işçileri kapsayan sözleşmeler niteliğinde olduklarını, yani eğer taşeron işçiler, taşeronda çalışmaya devam etmiş olsalar ve çalıştıkları taşeron şirkette toplu iş sözleşmesi yapılmış olsa, alacakları hak ve ücretlerin, Yüksek Hakem Kurulu kararı ile bağtlanan toplu iş sözleşmelerindeki hak ve ücretler kadar olacağını söylemek mümkündür. Merkezi idarelerde kamuya geçirilen işçilere uygulanacak toplu iş sözleşmesi hükümleri, 31 Ekim 2020 tarihine kadar yürürlükte olacak olup, yerel idarelerde şirketlere geçirilen işçilere uygulanacak toplu iş sözleşmesi hükümleri ise 30 Haziran 2020 tarihine kadar yürürlükte kalacaktır. İki işçi grubunun da yılda 2 defa 5 günlük ücret tutarında ikramiye alınması, merkezi idarelerdeki işçilerin ikramiyelerinin Ocak ve Temmuz aylarında, yerel idarelerdeki işçilerin ikramiyelerinin ise Nisan ve Ekim aylarında ödenmesi öngörülmüş olup bunlar dışında bu iki toplu iş sözleşmesinin hükümlerinde bir farklılık bulunmamaktadır. Yani merkezi idarelerde kadroya, yerel idarelerde şirketlere geçirilen işçilere aynı ücret artışları ile aynı mali ve sosyal hakların uygulanması sözkonusudur. Yapılacak ödemenin, işçinin çalıştığı sürenin bir yıldan az olması durumunda çalışma süresi ile orantılı olarak ödenmesi öngörülmüştür (Bakır, 2018; Kamujans, 2018).

Kamuya geçirilen işçilere 2018, 2019 ve 2020 yıllarında her 6 ayda bir yüzde 4 ücret artışı yapılması öngörülmüş olup, yıllık toplam ücret artış oranı yüzde 8,16 olacaktır. Bakır (2018), Türkiye’de 2014, 2015 ve 2016 yıllarında enflasyon oranının yüzde 8’in üzerine çıktığını; 2017 yılı enflasyon oranının ise yüzde 11,92 olarak belirlendiğini hatırlatarak, döviz kurunun ve enflasyonun kontrol edilemediği

koşullarda, siyasi ve ekonomik göstergeler ilerleyen yıllar da enflasyon oranının yüzde 10'un üzerinde olabileceğine işaret etmektedir. Bu koşullarda, kamuya geçirilen işçilerin önümüzdeki dönemde enflasyonun altında ücret artışı almalarının kuvvetle muhtemel olduğunu, bu durumda taşeron işçilerin ücretlerinin enflasyon karşısında değer kaybedeceğini söylemek mümkündür.

İlan edilen toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre işçilerin 1 Ocak 2018 tarihli ücretlerinde yüzde 4 artış uygulanacağı ifade edilmiş olmasına karşın, geçiş işlemlerinin tamamlanmasının ardından bu toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmaya başlayacağından, artışın 2 Nisan 2018 tarihinden itibaren uygulanması sözkonusudur. Bu durumda işçiler Ocak, Şubat ve Mart ayları için fark alamamış ve Nisan ayından itibaren ücretlerini yüzde 4 zamlı almışlardır. Öte yandan ilan edilen toplu iş hükümleri gereği 1 Ocak 2018 ile 2 Nisan 2018 tarihleri arasında ücret artışı almış olan işçilerin aldıkları ücret artışları yüzde 4'ten düşülerek, kalan oran üzerinden hesaplama yapılacaktır. Örneğin, taşeron şirketteyken toplu iş sözleşmesi olan ve bu toplu iş sözleşmesi 2017 yılı sonunda biten işçilere, 1 Ocak 2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere ihale 3 ay süre ile uzatılmışsa yüzde 3, 2 ay süre ile uzatılmışsa yüzde 2 oranında ücret artışı uygulanmışsa, bu işçilerden yüzde 3 ücret artışı alanlara Nisan ayından itibaren yüzde 1, yüzde 2 ücret artışı alanlara ise yine Nisan ayından itibaren yüzde 2 ek artış yapılması sözkonusudur (Bakır, 2018).

Öte yandan 2018 yılı Temmuz ayı başında tüm işçilere yüzde 4 ücret artışı yapılmış olup yüzde 4'lük ücret artışları, 2019 yılı Ocak ayında, 2019 yılı Temmuz ayında ve 2020 yılı Ocak ayında da devam edecektir. Yerel idarelerde şirketlere geçirilen işçilere Yüksek Hakem Sözleşmesinden kaynaklanan son ücret artışı 2020 yılı Ocak ayında yapılacak, merkezi idarelerde kadroya geçirilen işçiler ise 2020 yılı Temmuz ayında son kez yüzde 4 artış daha alacaklardır. Bu durumun nedeni ise yerel idarelerdeki işçilere uygulanacak toplu iş sözleşmesinin 30 Haziran 2020'de, merkezi idarelerdeki işçilere uygulanacak toplu iş sözleşmesinin ise 31 Ekim 2020 tarihinde sona erecek olmasıdır (Belediye İş Sendikası, 2018).

Asgari ücret düzeyinde ücret alan bazı işçilerin, her yıl çifte zam alacaklarına dair sevinçlerinin ise gerçek duruma uymadığı görülmektedir. Zira 2019 yılı başında asgari ücrete yüzde 10 zam yapıldığı varsayılsa bile asgari ücretteki artışın işçinin ücretine yansması bu oranda olmayıp, 2018 yılında yapılan %4+4 zammın %10'dan düşülmesinden sonra kalan tutar üzerinden bir artış söz konusu olacak olup, bu artış oranının (yüzde 1.7) üzerine 2019 yılı Ocak ayında yüzde 4 daha artış alınması mümkün olacaktır. Yani işçiler, asgari ücrete yapılan yüzde 10'luk artışın sadece çok küçük bir kısmından yararlanabilecek, yüzde 10'un üzerine yüzde 4 değil, aradaki fark olan yüzde 1.7'nin üzerine yüzde 4 alacaktır. Öte yandan ihale sözleşmesi gereği asgari ücretin belli bir oranda fazlasını alan işçiler artık asgari ücrete yapılan artışlardan yararlanamayacak olup, bu işçilere sadece yıllık yüzde 4+4 ücret artışı uygulanacaktır (Belediye İş Sendikası, 2018).

Taşeron işçilere ödenecek diğer mali ve sosyal haklara ise, 2020 yılına kadar zam yapılmayacak ve tüm işçiler yılda toplam 10 günlük ücretleri tutarında ikramiye alacaklardır. Oysa mevcut kadrolu işçilerin çoğu kendi toplu iş sözleşmelerinden kaynaklı olarak, ilave tediye alacağı dışında, yılda 60 günlük ücret tutarında ikramiye almaktadır. İşçilere uygulanacak çocuk yardımı, yemek yardımı, eğitim yardımı, yakacak yardımı, direksiyon primi gibi diğer sosyal hakların tutarının, taşeronda çalışıp toplu iş sözleşmesi olan işçilerle hemen hemen aynı olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan 2018 yılına ilişkin 5'er günlük 2 ikramiyenin nasıl ödeneceği de belirsizliğini korumaktadır. Taşeron işçilere uygulanacak toplu iş sözleşmesi hükümleri gereği işçilerin fazla mesai, tatil günlerinde çalışma, kıdem tazminatı gibi bazı haklarında birtakım iyileştirmeler olacağını söylemek mümkün ise de bu hakların, mevcut kadrolu işçilerin haklarının çok daha altında olduğunu da belirtmek gerekir (Kamuajans, 2018; Bakır, 2018).

Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan Toplu İş Sözleşmesi'nde, iş sözleşmesi İş Kanunu'nda belirtilen hallerde sona eren işçiye, kıdem tazminatı ödenmesi konusunda, "her tam hizmet yılı için 35 (otuzbeş) gün, işçinin işverenin işini yaparken iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölümü halinde ise 40 (kırk) günlük

ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmesi” hükmüne bağlanmıştır. Düzenleme uyarınca, kadroya geçen taşeron işçilere, yukarıda belirtilen 10 günlük ikramiye dışında, “2 maaş tutarında (52 günlük) ikramiye” ödenmesi kararlaştırılmış olup bu ödeme her yıl 2 taksit halinde yapılması ve işçinin mevcut maaşına göre hesaplanması sözkonusudur (Kamuaajans, 2018).

Taşeronda çalıştığı dönemde toplu iş sözleşmesi olan işçilerin sözleşmelerinin hemen hemen hepsi Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmıştır. Dolayısıyla bu işçilerin mevcut hakları ile herkese uygulanacak yeni haklar bakımından esaslı bir fark olmayıp, bu işçiler neredeyse hiçbir yeni hak alamamakla karşı karşıyadır. Taşeronda çalıştığı dönemde toplu iş sözleşmesi olmayan işçilerin ise hak ve ücretlerinde eskiye göre kısmi bir iyileşme olmuştur. Ancak 696 sayılı KHK ile işçilerin hakları Yüksek Hakem Kurulu standartlarına bağlanmamış olsa ve işçiler geçirildikleri kurumdaki işçilerin toplu iş sözleşmelerinden yararlanabilecek olsalardı, çok daha yüksek hak ve ücretler alabilmeleri sözkonusu olacaktı. Buna karşılık, kamuya geçirilen işçiler ancak 2020 yılının Temmuz ya da Kasım ayından itibaren geçirildikleri kurum ya da şirketin toplu iş sözleşmesinden tam olarak yararlanabileceklerinden, bu tarihe kadar önceki durumlarından çok da iyi şartlara sahip olmayacaklarını söylemek mümkündür (Bakır, 2018).

5.5. Kadroya Geçişlerin Tamamlanması ve Geçiş Başvurusu Kabul Edilmeyen İşçilerin Durumu

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4-D maddesine geçirilmesi öngörülen taşeron işçilerin geçiş süreci, KHK’da ve sonrasında bu düzenlemenin uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan Tebliğ’de, tavsiye olarak öngörüldüğü belirtilen takvime uygun olarak 02.04.2018 tarihi itibarıyla sonuçlanmış ve kamu kurumlarında taşeron işçi olarak çalışan 450.000’e yakın işçi, 4-D maddesinde düzenlenmiş olan sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 03.04.2018 tarihinde yapılan açıklamada, yaklaşık olarak 900.000 kişilik bir çalışma gerçekleştirildiği, bu

kapsamda “Cumhurbaşkanlığı’nda 819, Başbakanlık’ta 1.221, TBMM’de 1.157, Sağlık Bakanlığı’nda 148.489, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda 7.480, Milli Eğitim Bakanlığı’nda 31.908, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nda 31.991, Gençlik ve Spor Bakanlığı’nda 35.697” taşeron işçinin kadroya geçişlerinin sağlandığı, taşerondan “kadroya geçişin en fazla olduğu il olan İstanbul’da 114.432, Ankara’da ise 66.510” kişinin geçiş işlemlerinin tamamlandığı ifade edilmiştir (ÇSGB, 2018).

Yetkililerce yapılan açıklamalarda hiçbir personelin kadro dışı kalmadığı ve koşulsuz kadro verildiği ifade edilse de, yüzbinlerce taşeron işçinin kadro hakkından mahrum bırakıldığına dair açıklama ve görüşlere de rastlamak mümkündür. Nitekim KİT’ler, özel bütçeli kuruluşlar, sosyal tesisler, yapım ihaleleri, danışmanlık ve çağrı merkezi ve hastane bilgi yönetim sistemi ihalelerinde çalıştırılan taşeron işçilerin tamamının dışarıda bırakıldığı; KHK’de öngörülen %70 koşuluna takılan işçiler, emekli işçiler, 4 Aralık’ta 2017 tarihi itibarıyla çalışmayanlar ile hak ve davalarından vazgeçmek istemeyenlerin kadro dışı kaldığı; yine arşiv araştırması, güvenlik soruşturması ve sınavlar nedeniyle de çok sayıda işçinin kadro alamadığı söylenmektedir. KHK ile kadro ve kamuya geçiş hakkından tümüyle yoksun bırakılan işçilerin toplam sayısının en az 200.000’i bulduğu, öte yandan yerel yönetimlerde çalışan 400.000’den fazla taşeron işçiye de kadro değil, belli koşullarda yerel yönetimlerin kendi şirketlerine geçiş hakkı tanındığı, yani belediyeler ile diğer yerel yönetimlerdeki işçilere kadro değil, “şirket işçiliği” verildiği, ihalesi 1 yıldan az sürelerle de kadro değil, geçici işçilik getirildiği belirtilmiştir. Bu durumda yerel yönetimlerdeki işçilerle birlikte, taşeron işçilerin yarıdan fazlasının kadro hakkından tümüyle mahrum kalması ya da şirket işçiliği veya geçici işçilik ile karşı karşıya kalması sözkonusudur. Kaldı ki, kadroya ya da şirketlere geçirilen işçiler de mevcut kadrolu işçilerin hak ve ücretlerinden yararlanmamakta olup, gerçek anlamda bir kadrodan ve eşitlikten bahsetmek mümkün değildir (Bakır, 2018).

Türk-İş Başkanı Ergün Atalay tarafından, 03.06.2018 tarihinde yapılan açıklamada, yerel yönetimlerde şirket işçisi olarak geçişleri sağlanan işçiler hariç, yaklaşık 85.000 işçinin kadro dışı kaldığı belirtilmiş (Cumhuriyet.com.tr, 2018) olup,

her ne kadar kadro dışı kalan personel sayısı hakkında net bir bilgiye ulaşılması mümkün olmayıp farklı çevrelerce farklı veriler ileri sürülmekte ise de, kadro düzenlemesinden farklı nedenlerle yararlanamayan ve sayısı yüzbinlerle ifade edilebilecek olan bir kitlenin varlığı inkar edilemeyecek bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır.

Kadroya geçiş aşamasında hükümetin bu konudaki teveccühü ile taşeron işçilere kadro verildiği gibi bir algı yaratılmaya çalışılmış olup, devletin görevini yerine getirmesi bir lütuf değil, hak sahiplerine haklarını iade etmesidir. Kaldı ki, kadro vaadinin gerçek anlamda bir kadro niteliğinde olmadığı, zira o kadronun sağladığı tüm hakların kadroya geçenler açısından da uygulanması gerekirken, olması gerekenin çok altında haklara sahip oldukları, kadroya geçen işçilerin taşeron işçi iken aldıkları maaş ve diğer sosyal haklarla yetinmek zorunda bırakıldıkları görülmektedir. Taşeronların hak ve alacaklarında zaman zaman iyileştirmeler yapılması yönünde adımlar atılmışsa da bu söylemlerin altının doldurulamadığı ve sınırlı bir iyileştirme ile ilave tediye alacakları yönünden bir artış sağlandığı görülmektedir. Öteden beri kamu işçisi olarak çalışanların dahi yeterli sosyal haklara sahip olmadıkları ortada iken, taşerondan kadroya geçenlerin durumunun çok daha sıkıntılı olduğunu görmek zor değildir.

Bunun yanısıra, Taşeron İşçi Düzenlemesi kapsamında olmakla birlikte 696 sayılı KHK’da öngörülen koşulları taşımadıkları için kadroya alınmayan işçilerin çalıştırıldıkları ihaleler, kadroya geçiş tarihi itibarıyla sona erdiğinden, bu işçilerin geçiş tarihinde iş sözleşmelerine son verilmiştir. Bu itibarla, “kadro” düzenlemesinin belirli işçiler için öngörülmesi ve kapsam dışında kalan işçilerin kadroya geçmek bir yana, mevcut işlerinin de sona ermesi sözkonusudur.

Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’ndan bahsi geçen düzenleme neticesinde kadroya geçişler tamamlandıktan sonra çeşitli nedenlerle kadro dışı kalan personelin mevcut olup olmadığı, varsa mümkün olması halinde kurumlar bazında bu işçilerin sayılarının ve atanmama gerekçelerinin ayrı ayrı belirtilmek suretiyle, mümkün olmaması halinde ise kadroya

başvuran, geçişleri yapılan ve yapılmayan işçi sayılarının total olarak bildirilmesi konusundaki taleplerimiz yanıtsız bırakılmış olup bu konuda somut ve net bir veriye ulaşılması mümkün olmamıştır.

Ancak basın ve yayın kuruluşlarının konuya ilişkin olarak yaptıkları haberlerde, KİT personelinin zaten kapsam dışı olması nedeniyle kadro dışı kaldığı, bunun yanı sıra, emeklilik hakkı kazanmış olan ancak çoğunlukla maddi sebeplerle çalışmaya devam eden pek çok işçinin kadro dışı kaldığı, kurumların inisiyatiflerine bırakılan sınav nedeniyle kadro dışı bırakılan çok sayıda işçinin bulunduğu, ayrıca güvenlik soruşturması gerekçe gösterilerek geçişleri yapılmayan ya da daha önce yapılmış olmakla birlikte kadrosu boşaltılan çok sayıda işçi olduğu ifade edilmiştir. Bu haberlerin ve tespitlerin doğruluğunu saptamak şu aşamada mümkün görünmemekle birlikte, belli sayıda işçinin haklı gerekçeler olmaksızın kadro dışında bırakılmış olma ihtimali yüksektir. Nitekim güvenlik soruşturması yapılması ve Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde öngörülen suçları işledikleri tespit edilenlerin kadroya alınmaması elbette doğru bir yaklaşımdır. Ancak yaşanan bu süreçte, güvenlik soruşturmasının biraz daha genişletilerek yapılıyor olması nedeniyle suçla ilgisi olmayan kişilerin de kadro kapsamı dışında bırakılması sözkonusu olabilmektedir. Yine pek çok kurumda sınavların mülakat şeklinde yapılmış olması, kafalarda soru işaretleri bırakmış olup bu sınavlarda başarısız sayılan çok sayıda personel olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca emeklilik hakkı kazanmış olan ancak emekli olmak istemeyen işçiler açısından KHK ile öngörülen zorunlu emeklilik, ciddi anlamda hak kayıpları yaratmıştır. Ancak yukarıda belirtildiği üzere bu konuda net ve resmi rakamlara ulaşmak mümkün olmamıştır.

Buna karşılık, haricen yapmış olduğumuz araştırma neticesinde, İnönü Üniversitesi Rektörlüğü'nce hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan personelden toplam 77 kişinin "kadro"ya geçiş talebinin kabul edilmediği görülmüş olup bunlardan 7'si 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalışmadığı, 1'i öngörülen sürede Sosyal Güvenlik Kurumu'na belgelerini teslim etmediği, 26'sı yılın 12 ayı boyunca çalışmayıp geçici olarak istihdam edildiği, 15'i emekliliğe hak kazandığı, 24'ü personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesi kapsamında olmadığı, 4'ü ise 657 sayılı yasanın 48/a-

5 maddesinde belirtilen şartları taşımadığı gerekçesiyle sürekli işçi kadrosuna geçirilmemiş bulunmaktadır. Bu somut verilerden hareketle, bir değerlendirme yapıldığında, öngörülen kadro vaadinin ve işçiler açısından yarattığı “fayda”nın gerçekliğinin sorgulanması ve bu düzenlemenin sorunları çözmek konusunda yeterli olmadığının altının çizilmesi gerektiği açıktır.

5.6. KİT Personelinin Kadro Süreci

Kamu kurumlarında çalışan alt işveren işçilerinin sürekli işçi kadrosuna geçişlerinin büyük ölçüde tamamlanmasının ardından, KİT’ler ve bağlı ortaklarında hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalışan binlerce taşeron işçinin de kamu işçisi olarak kadroya alınacağına dair açıklama ve haberlere yer vermeye başlanmıştır.

Bakanlar Kurulu’nun “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2018 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kararı”, 30.06.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve böylece KİT’lerdeki taşeron işçilere de kadro yolu açılmıştır. Türkiye’de KİT kadrosu bekleyen 70 bini aşkın KİT çalışanı bulunmakta olup ilk düzenlemeden yararlanamayan KİT çalışanlarının uzun süredir bu beklenti içinde bulunmaları sözkonusudur (Erdem, 2018).

KİT ve bağlı ortaklarında hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalışan personelin, daha önce taşeron işçilere uygulanan sınavın benzeri niteliğinde uygulanacak olan sınavdaki başarılarına göre işçi statüsünde istihdam edilebilecekleri belirtilmektedir. Söz konusu atamalar, daha önceki düzenlemeyle paralel olacak şekilde 4 Aralık 2017 itibarıyla en az iki yıl kesintisiz olarak ilgili teşebbüs ve ortaklıklarda çalışmış olmaları şartıyla yapılabilecek olup, KİT çalışanlarının kadroya alınması için yapılacak sınava ilişkin usul ve esaslarla gerekli nitelikleri tespit etmeye yönetim kurullarının yetkili olacağı öngörülmüştür (Resmi Gazete, 2018).

Düzenlemeye göre, işçilerin çalışmaya devam ediyor olmaları da gerekmekte olup bu kişiler, halihazırda görev yaptıkları yerde işçi statüsünde istihdam edileceklerdir. 2 yıllık sürenin hesaplamasına, yıllık izin, doğum izni, askerlik ve

toplamda 30 günü geçmeyen kesintiler dahil edilmeyecek ve bu nedenlerle çalışması kesintiye uğrayan işçiler de kapsam dâhilinde olacaktır. Kararnameye göre, Kamu İktisadi Teşekküllerinin istihdam talepleri kadar işçi kadroya alınacak ve bu sayı Hazine Müsteşarlığı'nın belirleyeceği sayıyı geçemeyecek; kadroya alınacak kişilerde aranacak şartların tespiti ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesinin kapsamının belirlenmesi açısından, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) geçici 23 üncü maddesine ilişkin hükümleri esas alınacaktır. Yani 696 Sayılı KHK ile kadroya alınan taşeron işçilere uygulanan kriterler aynı şekilde KİT'lerde kadroya geçirilecek personel için de uygulanacaktır (Erdem, 2018).

KİT ve bağlı kuruluşlarda kadroya alınacak işçilerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılıyor olmaları gerekmekte olup “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 %70'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” ifade etmektedir. “Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmediklerinden”, bu hizmetlerde çalışanlar kapsam dışı kalacaktır.

Yine 375 sayılı KHK'ni geçici 23. maddesi kapsamında KİT'lerde kadroya alınacak personelin “herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olması” gerektiğinden, “sigortalılık başlangıç tarihi 23/5/1998 ve öncesi kadınlardan 44 yaşını doldurmuş olanlar, sigortalılık başlangıç tarihi 23/5/1998'den sonra olan kadınlardan 50 yaşını doldurmuş olanlar, sigortalılık başlangıç tarihi 23/5/1994 ve öncesi olan erkeklerden 48 yaşını doldurmuş olanlar, sigortalılık başlangıç tarihi 23/5/1994 sonrası olan erkeklerden 55 yaşını doldurmuş olanlar, engelliliği nedeniyle vergi indiriminden yararlananlardan sigortalılık başlangıç tarihi 6/8/2003 ve öncesi olanlar”dan, herhangi bir sosyal

güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmadıklarına dair alacakları belgeye göre işlem yapılacaktır.

KİT ve bağlı ortaklıklarda kadroya alınacak personelin, taşeron olarak çalıştırılmalarına ilişkin olarak “açtıkları davalardan ve icra takiplerinden feragat” edeceğine dair yazılı beyanda bulunmaları, ayrıca “alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi” yapmayı kabul ettiklerini beyan etmeleri halinde kadroya alınmaları sözkonusu olacaktır.

Sürekli işçi statüsüne geçirilecek KİT ve bağlı ortaklık personeli güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına da tabi tutulacaktır. 696 sayılı KHK kapsamında kamu kurumlarında taşerondan kadroya geçişi sağlanan eski hükümlü işçilerin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasında sıkıntı yaşaması üzerine geçici 23 üncü madde kapsamında düzenlemeye gidilmiş ve düzenleme ile ve 375 sayılı KHK’nın geçici 23 üncü maddesi kapsamında aranan diğer tüm şartları taşıyıp, 657 sayılı kanunun 48. maddesinde geçen şartları eski hükümlü olmaları sebebiyle taşımayan işçiler de kadro kapsamına alınmış ve “eski hükümlü” kavramının kapsamı genişletilerek yalnızca anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı işlenen suçlardan ve cinsel saldırı, çocuk istismarı gibi suçlardan hüküm giymiş, yargılanmış işçilerin kadroya geçişi engellenmiş olduğundan, KİT çalışanı taşeron işçiler için de aynı şartların geçerli olacağı ifade edilmektedir.

KİT’lere kadro, “2018 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programı’nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasları Belirleyen Tebliğ”in ekinde yer alan kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında çalışan işçileri kapsayacaktır. Buna göre kadro kapsamına alınacak KİT’ler ve bağlı ortaklıklar şunlardır. “Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş., Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Elektrik Üretim A.Ş., Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyet Genel Müdürlüğü, Makine ve Kimya Endüstri Kurumu, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Cumhuriyeti Devlet

Demiryolları Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik İletim A.Ş., Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş., Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş., Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş., Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş., Türkiye Vagon Sanayii A.Ş., TCDD Taşımacılık A.Ş.”. (Resmi Gazete, 2018).

Bu çalışmaya son şeklinin verildiği dönemde, muhtemelen ekonomide yaşanan sıkıntılı süreçlerin de etkisiyle, konuya ilişkin olarak somut bir girişimde bulunulmamış olmakla birlikte, yakın zamanda bu konuda bir düzenleme yapılacağını söylemek mümkündür. Ancak çalışmamızda yeri geldikçe ifade edildiği üzere, “kadro”ya geçişler taşeron işçiler ve genel olarak toplum nezdinde büyük bir sevinç ve heyecan yaratmışsa da, geçiş sürecinde yaşanan ve kapsam dışı bırakılan işçilerin yanısıra, geçiş işlemleri tamamlanan işçiler açısından da ortaya çıkan sonuç, beklentileri karşılamaktan uzak olmuştur.

6. GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Çalışmanın bu bölümünde, yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde elde edilen sonuçlara ve yapılması gerekenlere ilişkin önerilere yer verilmiş olup, aynı zamanda çalışmanın bütününe genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

6.1. Bulgular ve Öneriler

Son çeyrek yüzyılda, kamu yönetimindeki reform çalışmalarına paralel olarak kamu personel yönetiminde de önemli değişimler yaşanmaktadır. Özellikle 1980’lerden sonra giderek tüm dünyada yaygın bir biçimde hissedilen değişim rüzgarı, kamu personel yönetimini de önemli ölçüde etkilemiş ve böylece geleneksel personel yönetiminin yerini insan kaynakları yönetimi almaya başlamıştır. Bu konuya ilişkin olarak yönetsel ve siyasal düzlemde yapılan son düzenlemelerde, küreselleşme olgusunun ve Avrupa Birliği’nin önemi ve etkisi de yadsınamaz.

Küreselleşme tüm dünyada ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetsel sistemleri dönüştürmekte ve birbirine yakınlaştırmakta olup bu durumdan, genelde kamu yönetimleri ve özelde personel rejimleri de etkilenmektedir. Devletin işlevlerine ve bu işlevlerin boyutuna yönelik yeni uygulamalar, kamu hizmetinin tanımını ve kapsamını da değiştirmiş ve bu yeni tanım ve kapsama uygun bir personel sistemi oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu sistemin esaslarını, “kamu personeli sayısının azaltılması, sözleşmeli statünün yaygınlaştırılması ve esnek çalışma ilişkileri ile performansa dayalı ücret sistemlerini geliştirmek” oluşturmaktadır. Söz konusu esaslar, kamu personel rejimini özel sektör personel rejimine yaklaştırmakta ve iki sektör arasındaki farkı zaman zaman ihmal etmektedir.

Ancak Türkiye’de istihdam yapısını tümüyle değiştirmeye yönelik olarak çalışma yaşamında yapılan çok sayıda düzenlemenin, toplumun geneli ve özellikle çalışanlar açısından bir fayda sağlamadığı, çalışanların iş ve yaşam koşullarında olumlu yönde ve kayda değer bir değişimin yaşanmadığı, aksine yapılan her değişiklik sonrasında çalışanların ekonomik ve sosyal haklarında bir geriye gidişin yaşandığı görülmektedir.

Bu noktada, son yıllarda AB tarafından geliştirilip, üye ülkelerde uygulanan ve yerleşme ile birlikte demokratikleşmeyi esas alan yönetişimci-katılımcı istihdam politikaları başarılı sonuçlara yol açarken, Türkiye’de gerek geleneksel politikalar ve gerekse de AB’ye eklenme sürecinde uygulanan değişim politikalarının başarılı olmadığı yönündeki araştırma sorumuzun doğruluğu ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Aynı zamanda Türkiye’de uygulanan istihdam politikalarının merkeziyetçi, değişken, alt yapısı oluşturulmadan hazırlanan ve kalıcı çözümler üretmekten uzak nitelikte bulunan politikalar olmaları nedeniyle başarısız oldukları yönündeki araştırma sorumuz da aynı gerekçelerle doğrulanmış olup, ülkenin özel koşulları ve kendine özgü yapısı dikkate alınmadan, başka ülkelerde uygulanan politikaların ülkenin gerek ekonomik ve gerekse de sosyal ve hukuksal alt yapısı hazırlanmadan ülkemizde de uygulanmaya çalışılmasının pek de olumlu sonuçlar yaratmadığı ortadadır.

Nitekim Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren başlayan taşeron uygulamasının, zaman içinde özellikle kamu kurumlarındaki işçi istihdamı bakımından, istisna olmaktan çıkıp kural haline geldiği görülmekte olup, bu durum taşeronlaşma iş güvencesinden yoksun biçimde çalıştırmanın aracı olarak kullanılmaya başlanmış ve çalışanlar açısından ciddi hak kayıplarına neden olmuştur.

Toplumun tüm fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılamayı kendine hedef olarak seçen ve toplumun dezavantajlı gruplarına pozitif bir ayrımcılık uygulayarak avantajlı sınıflar arasındaki eşitsizliği minimum seviyelere çekmek üzerine de politikalar üreten “refah devleti”nin, ekonomik sistemin yapı taşları olan işçi ve işveren arasındaki uzlaşmayı sağlamakla da yükümlü olduğu açıktır.

Bu noktada, tamamen “esnek” ve “performansa dayalı ücret” sistemini esas alan bir personel rejiminin, güvencesiz ve güvensiz bir ortamın doğmasına, ayrımcılık ve kayırmacılık fikrinin oluşmasına ve yönetimin zayıflamasına neden olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu bağlamda, toplumun her kesimince kabul görebilecek, eşitsiz uygulamalara ve suistimale yol açmayacak ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine aksaklıklar yaratmayacak bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Bu

sebeple, gerekli toplumsal ve yönetsel bilincin oluşturulması, yapılan yeni düzenlemeler ile ne tür faydaların sağlanacağını ve hangi nedenlerle bu girişimlerin başlatıldığının anlatılması ve düzenlemelerin formalite olmaktan öteye geçirilmesi gerekmektedir.

Elbette bu uygulamaları yapacak yönetim birimleri ve örgütlerinin, yapılanları ve yaşanan değişimin niteliğini doğru algılamalarının sağlanması ve oluşturulan “esnek” yapının “kişiyeye özel” uygulanmaması gerektiğinin altının çizilmesi gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki; en iyi yasalar uygulayıcıların elinde en kötü; en kötü yasalar uygulayıcıların elinde en iyi yasalara dönüşebilmektedir.

Sanayileşmeyle birlikte üretim faaliyetlerindeki artış, işgücüne duyulan ihtiyacı fazlasıyla artırmıştır. Rekabet ortamı Dünya devletlerini de bir takım yeni stratejiler belirlemek zorunda bırakmış, “devletin küçültülmesi” stratejisi üzerinden, özelleştirmeler yapılarak kamudaki bir takım işler alt işverenlere verilmeye başlanmıştır. Devletlerin bu yeni istihdam modeli ve işgücü maliyetlerini alt seviyelere çekmeye çalışan işverenler, alt işverenlik ya da diğer adıyla taşeronluk sisteminin yaygınlaşmasına neden olmuşlardır.

Türkiye’deki kamu sektöründe taşeron sisteminin gündeme gelmesi ve yaygınlaşmasının ekonomi politiğe ilişkin bir tercih olduğu açıktır. Sosyal devlet politikalarının önemini sürdürdüğü dönemde, kamu alanındaki kadrolu işgücünün yerini; neoliberal politikalarla birlikte iş güvencesinden yoksun ve gelecek endişesini derin bir şekilde yaşayan işgücü almıştır. Böylece Türkiye’de yoksulluk, işsizlik ve gelir uçurumunu derinleştirdiği dönemle çakışan taşeron işçilik, kamuda gittikçe yaygınlaşan bir çalışma biçimine dönüşmüştür.

Tüm bu yaşananlar, taşeronlaşma sisteminin, küreselleşme sürecinin Türkiye’deki istihdam politikalarına etkileri açısından önemli bir “yönetsel ve siyasal araç” olarak kullanıldığına ilişkin araştırma sorumuzun gerçekliği ortaya konmuş bulunmaktadır.

Bu çalışmaya devam ettiğimiz süreç içinde, 15 Temmuz 2016 tarihinde bir darbe girişimi yaşanmış ve 21 Temmuz 2016 tarihinde 3 ay süre ile olağanüstü hal ilan edilmiş olup “olağanüstü hal” sürekli olarak uzatılmış ve kısa süre öncesine kadar devam ettirilmiştir. Bu dönemde, taşeron işçilerin kamuya alınmasına ilişkin olarak yürütülen çalışmalardan bir sonuç alınamamış ve hükümet, bu “olağanüstü koşulları” gerekçe göstermek suretiyle, taşeron işçilerin kamuya alınması sürecini ertelemiştir.

Nihayet 2017 yılının sonunda, taşeron işçilerin en azından bir kısmının 657 sayılı yasanın 4/D maddesi kapsamında sürekli işçi olarak kadroya geçirilmesi ile süreç başlamış ve 2018 yılının Nisan ayında geçiş işlemleri tamamlanmıştır. Türkiye’de kamuda taşeron işçi olarak çalışanların % 82,4’ünün açlık sınırının altında yaşam mücadelesi verdiği ve neredeyse tamamının yoksulluk sınırının altında yaşadığı görülmekte olup kadroya geçiş çalışanların bu durumunda herhangi bir değişiklik yaratmamıştır. Zira yapılan kadro düzenlemesi ile çalışanların çalışma koşullarında ve haklarında bir değişim yaşanmamış, yalnızca taşeron firmalar aracı olmaktan çıkarılmış ve çalışanlar bu defa “kamu”nun işçisi! olarak çalışmaya devam etmişlerdir. Refah devletinin temel amacı, fertlerine sadece hayatta kalmaktan fazlasını vermek olmalıdır. Bu olumsuz ücret şartlarına rağmen halen ülkemizde bir kamu kurumunda taşeron işçi olmak için mücadele eden işsizlerin sayısı da azımsanmayacak kadar çoktur. Ülkemizin temel problemlerinden olan işsizlik sorunu, kamuda taşeron işçi olarak çalışmanın dahi bir kurtuluş olarak görülmesine neden olmaktadır.

Çalışma hayatının içinde yer alan taşeron işçilerde, sosyal devletin; toplumun her kesimine sağlamakla mükellef olduğu refahtan faydalanma hakkına sahiptir. Ancak Türkiye’deki kamu taşeron işçilerinin; verdikleri emeğin tam karşılığını alamadıkları, açlık sınırının altında insan onuruna yaraşmayacak bir hayat sürdürdükleri, iş güvencesizliği ile karşı karşıya kalıp devamlı surette işten çıkarılma endişesi yaşadıkları, adaletsiz ücret dağılımının muhatabı oldukları, kanunların metin üzerinde kalıp uygulamada yok sayıldığı, çalıştıkları kurumda ayrımcılığa tabi tutuldukları düşünüldüğünde, refah devleti ile taşeron çalışma sisteminin bir arada var olmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bu durum, Türkiye için yaşamsal öneme ve büyük potansiyele sahip olan istihdam politikalarının, evrensel değerlere ve sosyal devlet anlayışına uymadığına ilişkin araştırma sorumuzun somut bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira Anayasa'ya göre kendini “sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlayan Türkiye Cumhuriyeti’nin de, son yıllarda yaygınlaşan taşeronluk uygulamalarıyla sosyal hukuk devleti algısının ve tanımının dışında hareket etmesi sözkonusudur.

Son dönemde yapılan “kadro” düzenlemesiyle, taşeron işçilerin bir kısmının sürekli işçi kadrosuna geçirilmiş olması, taşeron uygulamasının bittiği anlamına gelmemektedir. Zira kadroya geçirilenler açısından, yalnızca mevcut uygulamanın adı değişmiş, taşeron işçisi olarak adlandırılan işçiler sürekli işçi adını almış ise de, bu defa “taşeron”, “devlet” olmuştur. Sözkonusu işçilerin sosyal ve mali haklarında kayda değer bir değişim yaşanmadığı gibi, işçiler mevcut haklarıyla birlikte devredilerek, aynı yerde çalışmaya ve aynı işi yapmaya devam etmektedir.

Kadro kapsamında olmayan çok sayıda kurumda çalışan taşeron işçiler ile çalıştığı kurum KHK kapsamında olmasına rağmen, personel alımına dayalı ihale kapsamında çalıştırılmadıkları için kadro imkanından faydalanamayan işçilerin durumu ise aynı şekilde geçerliliğinin korumakta ve bu işçiler taşeron şirket işçisi olarak çalışmaya devam etmektedirler. KHK kapsamında bulunan kurumlarda personel alımı ihalesi kapsamında çalışan ve dolayısıyla kadroya geçirilmesi gerekirken, geçiş için aranan koşulları taşımayan işçilerin durumu ise daha vahimdir. Zira bu işçiler kadroya geçirilmedikleri gibi, mevcut işlerinden de ayrılmak zorunda bırakılmış; emekliliği dolan işçiler emekliye sevk edilirken, sınavda başarısız sayılan ya da güvenlik soruşturmasından geçemeyen işçilerin ise iş akitleri feshedilmiştir.

Görüldüğü üzere, taşeron işçiler için öngörülen “kadro” vaadi ve sonrasında yapılan düzenlemelerin, beklentileri karşılamaktan ve sorunları giderecek nitelikten uzak olduğu yönündeki araştırma sorumuzun doğruluğu da ne yazık ki ispatlanmış durumdadır.

Kamudaki taşeron sorununun, yeni bir güvencesiz istihdam biçimi inşa edilerek ve böylece aynı zamanda kamu personel rejiminde uzun süredir yapılması

düşünülen dönüşümün esaslı bir adımının atılarak çözülmesinin hedeflendiği ileri sürülen görüşler arasındadır. Bu noktada toplumun her kesiminin, kamudaki tüm taşeron işçilerin herhangi bir ayırım gözetilmeksizin kamuya güvenceli bir biçimde alınmasını ısrarla talep etmesi ve yüz binlerce çalışanın da bu konudaki çabalara etkin bir biçimde katılım ve destek sağlaması, doğru bir noktaya ulaşılmasını sağlayabilecektir. Devletin çalışma hayatında yasa koyucu işlevlerini yerine getirirken esas aldığı politik anlayışın, liberal politikalarından sosyal politikaya çevirmesiyle de sorunun çözülmesi mümkün olacaktır.

Ancak “kadro” hakkının “formalite” bir işlem olmaktan ziyade gerçek anlamda bir iyileştirme olabilmesi için, içinin tam olarak doldurulması ve kadro hakkı kazanan işçilerin haklarında ve çalışma koşullarında gerçek anlamda bir iyileşme ve değişiklik yaratması gerekmekte olup, aksi yöndeki uygulama, sorunların giderilmesi konusunda bir etki yaratmayacak ve adı sürekli işçi olarak değişmiş olsa da gerçekte taşeron olarak kalmaya devam eden işçilerin yaşadıkları sıkıntılara çare olamayacaktır. Bu durum toplumdaki sınıflar arasındaki uçurumu ve ayrılıkları derinleştirecek ve toplumsal ve sosyal barışa bir katkı sağlamayacaktır.

Bu nedenle bu konudaki problemleri ortadan kaldıracak ve kadroya geçişleri sağlanan işçilerin yanısıra, haklı sebepler olmaksızın kadro dışı bırakılan işçiler ile diğer kamu personelinin özlük ve sosyal haklarında ve çalışma biçimlerinde gerçekçi, somut ve uygulanabilir iyileştirmeler yapılmak suretiyle, personel sisteminin ve bu sistemi oluşturan insanların oluşturduğu toplumun daha iyi şartlarda yaşamalarına olanak sağlanması mümkün olacaktır. Bu durumda, iş kazaları ve maden faciaları gibi toplumu derinden sarsan sıkıntılar belki de hiç yaşanmayacak ya da olabildiğince azalacak ve toplumun refah seviyesinin yükselmesi ile birlikte insanca yaşam koşullarına sahip olan toplum, suç oranının minimize olmasının sağlandığı, toplumsal barış ve huzurun tesis edildiği bir ülke olma umudunu gerçekleştirmek için gerekli gücü kendinde bulacaktır.

6.2. Sonuç ve Değerlendirme

1980’li yıllara kadar Türkiye’de insan kaynakları alanında uygulamalar açısından kayda değer bir gelişme görülmemekle birlikte, 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte, Türkiye ekonomisinin dışa açılım süreci başlamış ve pek çok konuda olduğu gibi, çalışma yaşamına yönelik olarak yapılan düzenlemeler de değişimler yaşanmıştır. 2002–2011 döneminde Türkiye’de çalışma yaşamına yönelik olarak gerek kamu gerekse de özel sektör istihdamının yapısını temelden değiştiren çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Bu süreçte, kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi, esnek çalışmanın yasal hale getirilmesi, sağlık ve sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen köklü düzenlemeler, en fazla öne çıkan değişiklikler olmuştur.

1980’li yıllardan itibaren taşeron kullanımı, belediyelerin temizlik işlerini taşeron firmalara vermeleriyle başlamış ve hızlı bir biçimde yaygınlaşmıştır. Türkiye’de taşeronlaştırma, zaman içinde özellikle kamu kurumlarındaki işçi istihdamı bakımından, istisna olmaktan çıkıp kural haline gelmiş olup ve kamuda kadrolu olarak çalışan işçilerin iki katında fazla taşeron işçisi çalıştırılmaya başlanmıştır. Kamuda taşeron uygulaması, hem bir özelleştirme yöntemi olarak hem de maliyetleri azaltmak amacıyla işçileri, sendikal ve sosyal hakları kısıtlanmış ve iş güvencesinden yoksun biçimde çalıştırma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Görüldüğü üzere; küreselleşme ve AB süreci bağlamında ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, Türkiye’de de kamu yönetiminin ciddi bir değişim ve dönüşüm yaşamasına neden olurken, bu değişimin önemli sacayaklarından birini oluşturan taşeronlaşma uygulamalarını ve bu uygulamaların etkisiyle çalışma yaşamında ortaya çıkan sorunları ele almak, Türkiye’nin sosyal ve ekonomik anlamda yaşadığı değişimin ve yeni Türkiye vizyonunun anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

Her dönemde, toplumun hemen her kesimince ve özellikle işçiler tarafından sıklıkla eleştirilen ve kaldırılması ya da önemli ölçüde değiştirilmesi istenilen “taşeronlaşma- alt işverenlik” müessesesinin, güvencesiz bir çalışma modeli olmasının

yanısıra, iş güvenliği açısından da ciddi sorunlar içerdiği, özellikle 13 Mayıs 2014 tarihinde Soma’da meydana gelen ve 301 işçinin ölümüyle sonuçlanan maden faciası ile bir kez daha gözler önüne serilmiştir. 6552 sayılı kanun ile taşeronluk sistemine ve iş sağlığı ile güvenliğine dair birtakım iyileştirmeler yapılmış ise de, yapılan düzenlemelerin işlevsel ve yeterli olmadığı gelinen süreçte bir kez daha ortaya çıkmış bulunmaktadır.

24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kamuda çalışan taşeron işçilerin bir kısmının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/D maddesi kapsamında sürekli işçi kadrosuna geçirilmeleri sağlanmış ise de, yapılan bu düzenlemenin gerek nitelik gerekse de kapsam bakımından, yeterli olmadığı da açıktır.

KİT’ler, özel bütçeli kuruluşlar, sosyal tesisler, yapım ihaleleri, danışmanlık ve çağrı merkezi ve hastane bilgi yönetim sistemi ihalelerinde çalıştırılan taşeron işçilerin tamamının dışarıda bırakıldığı; KHK’de öngörülen %70 koşuluna takılan işçiler, emekli işçiler, 4 Aralık’ta 2017 tarihi itibarıyla çalışmayanlar ile hak ve davalarından vazgeçmek istemeyenlerin kadro dışı kaldığı; yine arşiv araştırması, güvenlik soruşturması ve sınavlar nedeniyle de çok sayıda işçinin kadro alamadığı görülmektedir. Sözkonusu KHK ile kadro ve kamuya geçiş hakkından tümüyle yoksun bırakılan işçilerin toplam sayısının en az 200.000’i bulduğu, öte yandan yerel yönetimlerde çalışan 400.000’den fazla taşeron işçiye de kadro değil, belli koşullarda yerel yönetimlerin kendi şirketlerine geçiş hakkı tanındığı, yani belediyeler ile diğer yerel yönetimlerdeki işçilere kadro değil, “şirket işçiliği” verildiği, ihalesi 1 yıldan az sürelerle de kadro değil, geçici işçilik getirildiği belirtilmiştir. Bu durumda yerel yönetimlerdeki işçilerle birlikte, taşeron işçilerin yarıdan fazlasının kadro hakkından tümüyle mahrum kalması ya da şirket işçiliği veya geçici işçilik ile karşı karşıya kalması sözkonusudur. Kaldı ki, kadroya ya da şirketlere geçirilen işçiler de mevcut kadrolu işçilerin hak ve ücretlerinden yararlanmamakta olup, gerçek anlamda bir kadrodan ve eşitlikten bahsetmenin mümkün olmadığı açıktır.

Bu nedenle, bu konuda gerekli yasal altyapının hazırlanması ve ekonomik ve sosyal parametreler de dikkate alınmak suretiyle, tüm taşeron işçileri kapsayacak yeni bir düzenlemenin yapılması ve sürekli işçiler yanında kamuda memur ve sözleşmeli personel ile hangi statüde ya da pozisyonda olursa olsun istihdam edilen tüm personelin sosyal ve ekonomik koşullarının iyileştirilmesi ve gerçek anlamda bir iş güvencesinin sağlanması için bir kamu yönetimi reformu yapılması gerektiği ortadadır. Ancak bu reformun “sözleşmelilik” esasına değil “güvence” ve “liyakat” esaslarına dayalı olması gerektiği de açıktır. Aksi durumda personel yapısı ile birlikte ülkenin genel durumunda ve yapısında olumsuzlukların yaşanması ve telafi edilemeyecek bir geriye gidişin olması kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- Abhaber (2014), “2012 AB Türkiye İlerleme Raporu Taslağı”, <http://www.abhaber.com> (Erişim Tarihi: 28.04.2014)
- Açıklan, Neriman (2008), “Yoksulluk ve Genç Kuşakların Toplumsal Hareketlilik Şansları: İstanbul ve Gaziantep Örnekleri”, *Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Volume 1/3 Spring, s. 34-54
- Adler, Paul. S. and R. E. Cole (1993), “Designedfor Learning: A Tale of Two Auto Plants”, *Sloan Management Review*, Bahar, 85-94
- Agdenetim (2017), “5510 Sayılı SGK Kanununun Getirdikleri (Son Düzenlemeler)”, <http://www.agdenetim.com/haberler/> (Erişim Tarihi: 31.12.2017)
- Akbıyık Nihat ve M. Koç (2011), “Kıdem Tazminatı ve Kıdem Tazminatı Fonunun İktisadi ve Sosyal Sonuçları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2011, C.16, S.3, s. 253-284
- Akdağ, Recep (2010), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmanın Belediyelerdeki Belediyelerdeki İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri”, İstanbul: Düzeltilmiş Tez
- Akdemir, Bünyamin (2005), “Küresel Rekabet Ortamında İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Rolü: Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 49, s. 427-455
- Akgeyik, Tekin (2002), Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 41. Seri, s. 21-57
- AKP (2015), “Ak Parti Çalışanın Üretenin Yanında”, <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/calisanin-yaninda-1-kasim.pdf> (Erişim Tarihi: 17.10.2016)
- Akpınar, Mahmut (2011), “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, s. 235-261
- Aktan, C. Can (2010), “Sosyal Politika Araçları”, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.htm> (Erişim Tarihi, 06.07.2018)

- Al, Hamza (2008), *Yeni Kamu Yönetimi*, İstanbul: Değişim Yayınları
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2001), “Hukuk - Hukukun Üstünlüğü - Hukuk Devleti”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, s. 29-68.
- Alper, Yusuf (2011), “Dosya: 6111 Sayılı (Torba) Kanun ve Sosyal Güvenlikle (5510 Sayılı Kanun) İlgili Değişiklikler”, *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*.
- Ankara Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası (2014), “6552 Sayılı Kanun Kapsamında Bazı Kanunlarda Yapılan Değişiklikler”, (Erişim Tarihi: 14.11.2014) <http://www.asmmmo.org.tr/>
- Ansal, Hacer (1999), “Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar (Post-Fordizm’de Üretim Esnekleşirken İşçiye Neler Oluyor?)”, *Birleşik Metal-İş Sendikası Yayını* İstanbul: 1999.
- Arap, İbrahim ve L. Yılmaz (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 2
- Armstrong, Michael (2000), “*A handbook of the Human Resources Management*”, 7th ed., Kogan Page: London. 922 p.
- Ateş, Davut (2006), “Küreselleşme Ne Kadar Tek Boyutlu?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C: 7, S: 1, s. 25-38.
- Atılğan, Ahmet (2013), “Neo-Liberal Köle Pazarları”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, s. 85-117.
- Aydınlı, İbrahim (2008), *Görünürdeki İşlemler Açısından Türk İş Hukukunda Alt İşveren İlişkisi ve Muvazaa Sorunu*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı.
- Aydınlı, İbrahim (2012), *Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı
- Aydınlı, İbrahim (2014), “6552 Sayılı Kanunla Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 18, Y: 2014, S. 3-4, s. 77-99

- Aydoğanoğlu, Erkan (2011), “AKP ve alışma Yaşamındaki Başlıca Değişiklikler”, *Özgürlük Dünyası Dergisi*, S. 220
- Aydoğanoğlu, Erkan (2017), “Kamu istihdamı güvencesizleşirken ‘taşerona kadro’nun anlamı”, (Erişim Tarihi: 31.12.2017) <https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami>
- Bakır, Onur (2016), “KRONİK Bir Yılan Hikâyesi ve Kadro Masalında Sona Doğru: Bir Truva Atı Olarak “Özel Sözleşmeli Personel”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S. 71(3), s. 999-1022
- Bakır, Onur (2016), “Star’ın, Taşerona süresiz iş” haberi kendi kendini tekzip ediyor!” *Evrensel Gazetesi* 11.04.2016, <https://www.evrensel.net/haber/277336/> (Erişim Tarihi: 26.10.2016).
- Bakır, Onur (2018), “15 maddede kadro verilmeyen yüz binlerce işçinin durumu”, <https://www.evrensel.net/haber/349053/> (Erişim Tarihi: 07.06.2018)
- Balay, Refik (2004), “Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakóltesi Dergisi*, C: 37, S: 2, s. 61-82
- Başbakanlık (2003), *T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı*, Ankara.
- Başbakanlık (2004), “2004/7898 Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/10/20>
- Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (2011), “61. Hükümet Programı”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm>
- Bayar, Fırat (2008), “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”, *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı: 32, s.25-347
- Belediye İş Sendikası (2018), “Basından”, <http://www.belediyeis.org.tr/> (Erişim Tarihi: 20.04.2018)

- Bilgin, Vedat vd. (2015), “*Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Teori / Kimlik / Tutum / Beklenti*”, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları
- Bilginli, Oğuzhan (2017), “Türkiye’de Emeğin Krizinin Boyutları”, *Sosyoloji Konferansları*, No: 56. (2017-2), s. 205-223
- Bingöl, Dursun (2006), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Arıkan Yayınları, 6. Baskı
- Birleşikemek.org (2018), “Taşeron İşçi Yasası Nedir? Ne Yapmalı?”, (Erişim Tarihi: 10.05.2018), <http://birlesikemek.org/taseron-isci-yasasi-nedir-ne-yapmalı/>
- Bozkurt, Seda (2010), “Türkiye’de İnsan Kaynaklarının Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Süreci Ekseninde Yaşadığı Değişim”, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Bozkurt, Veysel (2000), *Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, Ed. Veysel Bozkurt, I. Baskı, Alfa Yayınları
- Brewster, Chris (1995), “Towards A ‘European’ Model of Human Resource Management”, *Journal of International Business Studies*, 26:1, pp. 2-11.(Brewster, Chris. (1995): *Uluslararası İş Araştırmaları Dergisi*, 26 “İnsan Kaynakları Yönetimi “Avrupa” Modeline Doğru”: 1, s 2-11..)
- Briggs, Asa (1999), “The Welfare State at Historical Perspective”, *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol 2: Issue 2
- Can, Hacı (2007), “Türkiye’nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sorunları”, *Türkiye-AB İlişkileri*, (Ed.; Ertan Efegil, Mehmet Seyfettin Erol), Ankara: Orion Yayınevi
- Caroll R. F. and Tansey R. R. (2001), “Intellectual Capital in the New Internet Economy: Its Meaning, Measurement and Management For Enhancing Quality”, *Journal of Intellectual Capital*, Vol: 1, No: 4, MCB University.
- Corpus (2014), Mevzuat ve İçtihat Programı

- Cumhuriyet Gazetesi (2018), “Taşeron işçiye kadro açıklaması”, <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/989820/> (Erişim Tarihi: 01.07.2018)
- Çakır, Mustafa (2017), “BİT’lerden sonra KİT’ler de kadro dışı”, <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/885032/> (Erişim Tarihi: 04.04.2018)
- Çalık, Abdurrahman (2014), “Son Düzenlemelere Göre Muvazaalı Alt İşverenlik İlişkileri İle İlgili İncelemeler”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, C: 2. S: 3. s. 62-90
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2013), *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023* 2023, <http://www.uis.gov.tr/>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014), <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-449> (Erişim Tarihi: 22.10.2014)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014), “Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) Eylem Planları (2014-2016)”, www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016), “İşçi ve Sendika Üye Sayıları”, <http://www.csgeb.gov.tr/home/contents/istatistikler/iscisendikauyesayilari/>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2018), “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli idare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar”, <https://www.csgeb.gov.tr/home/announcements/0154/>
- Çelik, Aziz (2010), “Bağlaçların sınıf mücadelesi”, Birgün Gazetesi 21.10.2010, <http://www.birgun.net/haber-detay/> (Erişim Tarihi: 07.10.2016)
- Çelik, Aziz (2012), “Bakanlıktan taşeron cumhuriyeti hazırlığı”, Birgün Gazetesi 19.04.2012, <http://www.birgun.net> (Erişim Tarihi: 07.10.2016)

- Çelik, Aziz (2013) “10 Soruda Taşeron Dosyası: ‘Taşeron Cumhuriyeti Müjdesi!’”, <http://t24.com.tr/yazi/> (Erişim Tarihi: 28.05.2013)
- Çelik, Aziz (2017), “Bakan gider, kıdem tazminatı hakkı kalır!”, *Birgün Gazetesi* 24.07.2017, <https://www.birgun.net/haber-detay/> (Erişim Tarihi: 01.11.2017)
- Çınar, Sidar (2013), “İşçi Örgütlenmelerinde Bir Deneyim: İnşaat İşçileri Derneği”, *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, S. Nisan Mayıs Haziran 2013, s. 12-17
- Çınar, Sidar (2014), “İnşaat İşçilerinin Örgütlenme Deneyimleri veya Dayatılan İş Barışı”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 4, s. 207-230
- Çolak, Aytül (2017), “Türkiye’de kamu kesiminin taşeronlaşma eğilimi”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, Volume: 3(3), p. 1004-1017
- Çöpoğlu, Mustafa (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt: X S: I, s. 163-182
- Demir, Fevzi (2006), *Sorularla Bireysel İş Hukuku*, 1. Cilt, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları
- Demircioğlu, A. Murat (2008), *Yargıtay Kararları Işığında Sorularla 4857 Sayılı İş Yasası*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Denisi, A. S. and Griffin R. W. (2004), *Human Resource Management*, Boston: Houghton Mifflin, 626 p.
- Devlet Personel Başkanlığı (2010), *2010 Mali Yılı Performans Programı*, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları
- Devlet Planlama Teşkilatı (2017), Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>
- Dinçer, Ömer ve C. Yılmaz (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Basımevi

- DİSK (2013), “Mutabakat yok, mücadele var”, <http://disk.org.tr/2013/11/mutabakat-yok-mucadelevar/> (Erişim Tarihi: 06.10.2016).
- DİSK (2016), “DİSK Başkanlar Kurulu Sonuç Bildirgesi”,<http://disk.org.tr/2016/04/> (Erişim Tarihi: 02.11.2016).
- Dolgun, Uğur (2007), “İnsan Kaynakları Yönetimine Giriş”, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ed.: Uğur Dolgun, Bursa: Ekin Yayınları, s.1-32.
- Ekinci, Filiz (2008), “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, S: 155 (Temmuz-Aralık 2008), s. 175-185
- Ercan, Fuat ve Ş. Özar (2000), “Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye’de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, S. 86 Güz, s. 22-71
- Erdem, Faruk (2018), “70 bin taşeron işçiye müjde”, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/erdem/> (Erişim Tarihi: 01.07.2018)
- Eroğlu, H. Tuğba (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkileri”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 6, S. 12, s. 225-233
- Eroğlu, Osman (2016), “1923’ten Günümüze Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi (Int. Journal of Management Economics and Business)*, C: 12, S: 29
- Eroğlu, Ömer ve M. Albeni (2002), “*Küreselleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye*”, Isparta: Bilim Kitapevi Yayınları
- Ersöz, Halis Yunus (2005), “Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, V. 55, S. 1, s. 759-776
- Etiler, Nilay (2014), “Neoliberal Politikalar ve Sağlık Emek Gücü Üzerindeki Etkileri”, *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*

- Evrensel Gazetesi (2014), “İşçiye müebbet taşeron” <https://www.evrensel.net/haber/84139/isciye-muebbet-taseron> (Erişim Tarihi: 06.10.2016).
- Evrensel Gazetesi (2017), “Belediyeler taşeron cenneti: İşçilerin yüzde 73’ü taşeron”, <http://www.evrensel.net> (Erişim Tarihi: 22.06.2017)
- E-taseron.net (2017), “Kimler “Özel Sözleşmeli Personel” Olacak?” <http://www.e-taseron.net/ozel-sozlesmeli-personel.html> (Erişim Tarihi: 05.05.2017)
- Euronews.com (2017), “Avrupa’da taşeron işçiler”, <https://tr.euronews.com/>, (Erişim Tarihi: 01.07.2018)
- Evrensel Gazetesi (2017), “KHK ile getirilen taşeron düzenlemesindeki tüm ayrıntılar”, <https://www.evrensel.net/haber/341504/> (Erişim Tarihi: 31.12.2017)
- French, Wendell L (1998), *Human Resource Management*, Houghton Mifflin Company, New York, 1998.
- Gençler, Ayhan (1999), *Sosyal Politika Açısından İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku: Ders Notları*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları
- Gerek, Nüvit (2014), “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair 6552 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C: 25, S: 3-4-5-6
- Göker, Aykut (2012), “Taşeron ve Taşeronluk”, *Cumhuriyet Bilim Teknoloji Dergisi*, Sayı:1332
- Göküş, Mehmet (2010), “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2010, s.193-218
- Göktürk, Mustafa (2007), “Sosyo-Psikolojik Sorunlar Çerçevesinde Bilgi Teknolojileri ve Yeni Çalışma Biçimleri”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, S. 12, Y. 9, s. 207-220

- Görmüş, Alparslan Şahin (2009), “Entelektüel Sermaye ve İnsan Kaynaklarının Artan Önemi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C. XI, S. I, s. 57-75
- Görmüş, Ayhan (2013), “Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin KıdemTazminatı Sorunu”, *Çalışma ve Toplum*, S. 2013/3, s. 141-172.
- Güler, Birgül Ayman ve Z. S. Dönmez (2011), “6111 Sayılı Torba Yasa 166. Madde Uygulamasına İlişkin Görüş: Yerel Yönetimlerde İhtiyaç Fazlası İşçi”, *Memleket Mevzuat Yerel Yönetim Dergisi*, S. 68-69
- Güler, Birgül Ayman (2013), “2014 Bütçe Kanunu Tasarısı Konuşması”, http://www.birgulaymanguler.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1201&Itemid=185
- Güler, Mehmet Atilla (2015), “Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye’de Güvencesiz Çalışma”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2015/3, s. 155-190
- Güler, Melis Ilgaz ve Ş. Köstekli (2014), *6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun*, İstanbul: İstanbul Sanayi Odası Yayınları
- Gün, Servet (2013), “Taşeronlaşma ve Taşeron Uygulamaları Bağlamında ‘Hukukun Üstünlüğü’ İdeali Üzerine Bir İnceleme, *Tunceli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 1, S. 2, Bahar 2013, s. 57-72
- Güneş, Tefvik (2013), “Madencilikte Taşeron ve Güvencesiz Üretim: İşçi Sağlığı ve Güvenliği Uygulamaları”, *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, S. 49-50, s. 10-13
- Güzel, Ali (2004), “İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (1): 31-65.
- Güzel, Ali (2010), “Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt: 4, Sayı, 27, s.15-28.

- Haberdobra.com (2016), “Taşeron İşçilerin Kadroya Alınma Sürecinde Son Durum”, <http://www.haberdobra.com/ekonomi/h2488.html> (Erişim Tarihi: 02.11.2016)
- Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (2015), Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Raporu 2014, <http://www.hakis.org.tr/taseroniscisigercegi.pdf> (Erişim Tarihi: 24.04.2017)
- Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (2016), “Hak-İş Konfederasyonu Başkanlar Kurulu Sonuç Bildirisi”, http://www.hakis.org.tr/haberler.php?action=haber_detay (Erişim Tarihi: 02.11.2016)
- Hallett, Christine (1996), “Social Policy, Continuities and Change”, *Women and Social Policy* (Ed. Christine Hallett), London, Prentice Hall
- Harb İş Sendikası (2015), “6552 Sayılı Kanun Uygulamasında Özel Güvenlik Sektörü Açısından Ortaya Çıkan Hukuki Sorunlar”, <http://www.harb-is.org.tr/public/files/> (Erişim Tarihi: 13.10.2016)
- Hardt, Michael ve A. Negri (2004), *Çokluk: İmparatorluk Çağında Savaş ve Demokrasi*, (Çev. Barış Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Ilgaz, Ceyda (2000), *Küreselleşme ve 1980 Sonrası Türk Basınına ve Topluma Yansıması*, İstanbul: İ.Ü İletişim Fakültesi Yayını, 4-29s.
- İnce, Mehmet (2005), “Değişim Olgusu ve Örgütlerde İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Fonksiyonları”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 14, s. 319-339
- İnci, Hakan (2007), “Yerel Yönetimler Yasası’ndaki Değişikliklerin Belediyelerin Yönetim ve Organizasyon Yapısı Üzerindeki Etkileri: Edirne Belediyesi Örnek Olayı”, Edirne: Yüksek Lisans Tezi
- İpek, Melek (2014), “Kayıt Dışı İstihdamda Küresel Etkiler ve Sosyal Örüntüler”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 2014/1, s. 163-186

- İstanbul Tabip Odası (2011), “”Torba Yasa” ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Yapılan Değişiklikler”, <http://www.istabip.org.tr/dosyalar/hukuk/t657.pdf>
- Kamuajans.com (2017), “Taşeron İşçilerin Hepsı Kadroya Geçebilecek Mi? En Son Açıklamalar”, <http://www.kamuajans.com/kultur-sanat/taseron-iscilerin-h502645.html> (Erişim Tarihi: 31.12.2017)
- Kamu Personeli (2016), “Taşeron Son Dakika : Taşeron Yasası Yeni Döneme Kaldı”, <http://www.kamupersoneli.net/ekonomi/h4986.html>
- Kaçmazoğlu, H. Bayram (2002), “Doğu-Batı Çatışması Açısından Globalleşme”, *Eğitim Araştırmaları* 6: 44-55.
- Karabıçak, Mevlüt (2002), “Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilerinde Ortaya Çıkan Yönelim ve Tepkiler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1, s. 115-131
- Kaya, Gazanfer (2015), “Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği (A Field Research On The Subcontracted Workers In The Public Sector: Adıyaman Sample”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* (Electronic Journal of Social Sciences ISSN:1304-0278), Güz-2015, C:14, S:55, s: 257-267
- Kaynak, Tuğray vd. (1998), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul: 1998.
- Kıvılcım, Fulya (2013), “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinin Gelişmekte Olan Ülke Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C: 5, S: 1, s. 219-230
- Koç Yıldırım (2001), “Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler”, *Türk-İş Eğitim Yayınları*, No. 61
- Koç, Muzaffer (2016), “Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C: 4, S: 2, Eylül 2016, s. 65-90

- Koçak, Orhan ve E. Kavi (2011), “Asıl ve Alt İşveren Çalışanlarının İş Memnuniyeti Algılarının Karşılaştırılmasına Yönelik Bir Araştırma: Yalova Belediyesi Örneği”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, S. 3, s. 3-22
- Koçel, Tamer (2011), *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Koray, Meryem ve A. Çelik (2007): “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog”, Belediye İş Sendikası Sosyal Uyum Dizisi, Belediye İş Yayınları: Ankara.
- Koroğlu, Özlem Taner (2010), “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, *Türk İdare Dergisi*, S. 469, s. 139-164
- Köse, Begüm (2008), “Yoksulluğun Küreselleşmesi”, *ETHOS: Felsefe ve Toplumsal Bilimlerde Diyaloglar*, S. 2/4, s. 1-11
- Kubilay, Günay (2004), “Avrupa’da Rüzgar Tersten Esiyor”, *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, S. Ekim Kasım Aralık 2004, s. 12-16
- Kurt, Mustafa ve Ö. Y. Uğurlu (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. II, s. 81-109
- Marshall, Thomas H. ve T. Bottomore (2006), *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, (Çev. Ayhan Kaya), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Memduhoğlu, Hasan Basri (2007), “Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İşgörenler Üzerindeki Etkileri”, *Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi*, C. 7, S. 4
- Memurlar.net (2017), “11. Kalkınma Planı Hazırlıkları ile İlgili 2017/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi”, <https://www.memurlar.net/haber/684129/11-> (Erişim Tarihi: 15.11.2017)
- Metin, Onur (2011), “Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Alanında Yaşananlar”, *Çalışma ve Toplum*, S. 2011/1, s. 179-200

- Milli Gazete (2018), “696 sayılı KHK ile devlet kadrolarına geçiş: Taşeron hala taşeron!”, <https://www.milligazete.com.tr/haber/1531744/> (Erişim Tarihi: 16.04.2018)
- Milliyet Gazetesi (2016), Taşeron işçilere kadro müjdesi! İşte Başbakan’dan taşeron açıklaması”, (22.03.2016), <http://www.milliyet.com.tr/taseron-iscilere-kadroverilecek/ekonomi/detay/2213300/default.htm> Erişim Tarihi: 17.10.2016).
- Mütevellioğlu, Nergis ve I. Sayim (2009), “Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm”, Mütevellioğlu, N. ve Sönmez, S. (Der.), *Küreselleşme Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- Nebati, Nureddin (2010), “Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Yerel Siyaset Dergisi*, S. 41
- Oğuz, Ayşegül Yaprak (2013), “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, İşgören ve İşverenin Hukuki Yükümlölükleri”, Ankara: Yüksek Lisans Tezi
- Okcan, Necdet ve O. Bakır, (2010), “İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma”: Taşeron Cumhuriyetine Doğru...”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt: 4, Sayı. 27, s. 55-74
- Orhan, Kamil (2010), “Amerika Birleşik Devletlerinde ve Avrupa’da İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımlarının Bir Karşılaştırması: Avrupalı İnsan Kaynakları Yaklaşımı Mümkün Müdür”, *Ege Akademik Bakış*, 10 (1) 2010, s. 271-301
- Öğüt Adem vd. (2004), “Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Bağlamında Örgütlerde İşgören Motivasyonu Süreci”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (12), s, 277-290
- Ökmen, Mustafa ve K. Canan (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C. 16, S. 1, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Manisa
- Öngel, İklim (2017), “Taşeron yüzde 500 arttı”, <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/758388/>

- Öngen, Tülin (1995), “İleri Teknoloji ve Çalışma İlişkilerinin Değişen Paradigması”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*
- Ören, Kenan (2013), *Sosyal Politika*, Ankara: Nobel Yayınları
- Ören, Kenan vd., (2016), “Refah Devleti Paradoksu Olarak Kamuda Taşeron Çalışma Sistemi: Isparta Örneği”, *Emek ve Toplum*, Cilt: 5, Yıl: 5, S: 12, s. 154-183).
- Özcan, Şeref (2008), “Tersane İşyerlerinde Mevcut Olan İş İlişkileri Bağlamında İş Sağlığı ve Güvenliği”, *Çalışma Yaşamı Kongresi*, Ankara
- Özdemir, Süleyman (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları, 2004
- Özdemir, Süleyman (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul: İTO Yayınları, 2. Baskı
- Özdemir, Cumhur Sinan (2018), *Taşeron İşçi Düzenlemesi*, Mali Çözüm Dergisi, İstanbul Vol. 28, (Mar/Apr 2018), s: 265-277.
- Özel, Hasan Alp (2011), “İktisadi Perspektiften Küreselleşme Kavramı ve Gelişimi”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 2011 (2), s. 91-98
- Özelleştirme.net (2013), “Özelleştirme Mağduru 4/C’liler”, <http://www.ozellestirme.net> (Erişim Tarihi: 05.06.2017)
- Özen, Şerif Olgun (2015), “Türkiye’nin İstihdam Politikaları ve Avrupa İstihdam Stratejisi’ne Uyumu”, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, C: 3,S: 1, Ocak-Nisan 2015, s: 78-105
- Özerdem, Füsün; “Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumu”, *Yardım ve Dayanışma Dergisi*, 2010, s.17-28. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex1423938562.pdf> (Erişim: 28.11.2016).
- Özsalmanlı, Ayşe Yıldız vd. (2017), “14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/>

- Özveri, Murat (2004), “Alt İşveren Uygulaması ve Yeni İş Yasası”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, S. 2, s. 383-400.
- Özveri, Murat (2012), “Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2012, s. 142-171
- Özveri, Murat (2014), “Alt İşveren (Taşeron) Sermayenin Örgütlü İşgücüne Başkaldırısıdır”, *DİSK-AR Dergisi 2:Taşerondan Kiralık İşçiliğe Yeni İstihdam Biçimleri*, Kış Sayısı, s. 28-37.
- Özveri, Murat (2014), “Türkiye’de Çalışma Yaşamına İlişkin Son Yasal Değişikliklerin Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çalışma ve Toplum*, 2014/2, s. 135-154
- Parlak, Zeki ve S. Özdemir (2011), “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, S. 60, s. 1-60.
- Pena, Inaki (2002), Intellectual Capital and Business Start-up Success, *Journal of Intellectual Capital*, C: 3, S: 2
- Püsküllüoğlu, Ali (1997), *Arkadaş Türkçe Sözlük*, Arkadaş Yayınları, Ankara
- Resmi Gazete (2012), “6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home>
- Resmi Gazete (2013), “Onuncu Kalkınma Planı”, www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc
- Resmi Gazete (2014), “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”, 11 Eylül 2014, S: 29116 (Mükerrer), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/>
- Resmi Gazete (2016), “Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home>
- Resmi Gazete (2017a), “Başbakanlıktan: Konu: On Birinci Kalkınma Planı Hazırlıkları, Genelge 2017/16”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170729>

- Resmi Gazete (2017b), “696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=>
- Resmi Gazete (2018), “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=>
- Resmi Gazete (2018), “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2018 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=>
- Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası (2018), “4/C’den4/B’ye Geçişe İlişkin Karar Resmi Gazete’de Yayınlandı”, <http://www.sagliksen.org.tr/haber/5203> (Erişim Tarihi: 30 Mart 2018)
- Saklı, Ali Rıza (2013), “Fordizm’den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 12, S. 44, s. 107-131
- Sapancalı, Faruk (2001), “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 3, S. 2, s. 115-140
- Sarıkaya, İbrahim (2013), “Kaza Değil Cinayet: Zonguldak Taşkömürü Havzasındaki Taşeron Ocaklarda İşçi Ölümleri”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, C. 11, S. 41, s. 81-100
- Sayan, İpek Özkal ve A. Küçük (2012), “Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 67, N. 1, s. 171-203, Ankara
- Sayan, İpek Özkal (2016), “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 71, N. 3, s. 669-691
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2017), “Taşeron işçi sayısı yüzde 500 arttı!” <http://www.sgkrehberi.com/haber/116174> (Erişim Tarihi: 12.06.2017)

Sinerji (2016), Mevzuat ve İctihat Programı

Sinerji (2017), Mevzuat ve İctihat Programı

Sinerji (2018), Mevzuat ve İctihat Programı

Smith, Chris ve N. Pun (2006), “The Dormitory Labour Regime in China as a Site for Control and Resistance”, *International Journal of Human Resource Management*, 17, No: 8, 1456–1470.

Sosyal-İş (2014), “Sendikamızın torba yasa değerlendirmesi”, <http://www.sosyalis.org.tr/index.php/component/content/article?id=427> (Erişim Tarihi: 07.10.2016)

Sosyal-İş (2016), “15 Soru - 15 Yanıtta Taşeron İşçilere Yönelik Yeni Yasal Düzenleme”, <http://www.sosyal-is.org.tr/images/YAYINLAR/brosur/> (Erişim Tarihi: 17.10.2016)

Sözcü Gazetesi (2017), “Taşerona kadroda detaylar belli oldu! Taşeron işçilere 2017 yılında kadro gelecek mi?” <http://www.sozcu.com.tr/2017/ekonomi/> (Erişim Tarihi: 05.12.2017)

Suğur, Nadir (2012), “Türkiye’de Çalışma Yaşamı ve Sorunları” Sungur, Z. (Der.) *Türkiye’nin Toplumsal Yapısı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları*, Eskişehir, s. 208-226.

Schwartz, Peter (1998), “Uzun Menzilli Küresel Patlama”, *New Perspectives Quarterly (NPQ) Türkiye*, C: 1, Sayı: 2, s. 43-46

Strauss, George (2001), “HRM in the USA: Correcting Some British Impressions”, *The International Journal of Human Resource Management*, 12: 6, pp. 873 - 897

Stewart, Thomas A. (1997), *Entelektüel Sermaye: Kuruluşların Yeni Zenginliği*, MESS Yayın No: 258, (Çev: Nurettin ELHUSEYNİ), İstanbul, 1997, s.72.

Şakar, Müjdat (2010), ““Taşeronlaşma” Olayı”, *Taşeronlaşma Sorununa Siyasi ve Akademik Bakış, TES-İŞ Dergisi*, Ağustos 2010, s. 97-99

- Şafak, Can (2004), “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi, *TBB Dergisi*, S. 51
- Şafak, Can (2006), “Türkiye’de Toplu Pazarlığın Değişen Çizgisi (1980-2005)”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2006/3
- Şaylan, Gencay (2000), “Devlet Reformu - Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş - Kritik ve Reform Önerileri”, İstanbul: Tesev Yayınları
- Şen, Sebahattin (2006), “Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2006/3, s. 71-98
- Şiriner, İsmail (2008), *Finansal Küreselleşme– Para ve Maliye Politikalarında Dönüşüm*, İstanbul: Eti Yayınları
- Taşkent, Savaş (2004), “Alt İşveren”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, (2): 363-366.
- Taşkıran, Gülçin (2011), “Sınıf Örgütlenmesinde Yeni Deneyimler”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, S. 2011/4, s. 135-162
- Taşkıran, Gülçin (2011), “Taşeron İşçilerde Örgütlenme Sorunları: Sağlık İşçileri Üzerinde Bir Araştırma”, *III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu* (24-25 Ekim 2011) Kocaeli-Poster Bildiri
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2013), “Onuncu Kalkınma Planı Hakkında Bir Değerlendirme - Tepav”, www.tepav.org.tr/.../1376393421-7.
- Tepeli, Özge Didar (2017), “Küreselleşme sürecinde kamu yönetimi tartışmaları: Yönetişim politiği”, Ankara: Yüksek Lisans Tezi
- Tisk, Tobb ve Tüsiad (2009), “TİSK, TOBB ve TÜSİAD’ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri (Gözden Geçirilmiş Metin)”, <http://tusiad.org.tr/component/k2/item/2364> (Erişim Tarihi: 07.10.2016).
- Titmuss, Richard M. (1974), *Social Policy, An Introduction*, (Ed. Brian Abel – Smith –Kay Titmuss), London, George Allen – Unwin Ltd.

- Tiyek, Ramazan (2014), “Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma”, *Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, C: 3, Y: 3, S: 7, s. 8-31
- Tonbul, Hacı Bayram (2018), “4/C'den 4/B'ye geçenler Bakanlar Kurulu kararını bekliyor”, <http://www.tgrthaber.com.tr/ekonomi/-221383> (Erişim Tarihi: 17.01.2018)
- Topak, Oğuz (2007), “2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Toulmin, Stephen (1999), *The Ambiguities of Globalization*, *Futures* 31, s. 905-912
- Tozlu, Ahmet ve M. T. Eraslan (2012), “Türkiye’de Alt İşverenlik Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, S: 84
- Tunçer, Polat (2012), “Değişen İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışında Kariyer Yönetimi”, *Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, S. 31(1), s. 203-233.
- Turan, Bilal Emin (2017), “Taşeronla ilgili merak edilenler”, <http://www.posta.com.tr/-1359560> (Erişim Tarihi: 06.12.2017)
- Turhan, Şebnem (2017), “Taşeronda taslak yok soru bankası var”, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/> (Erişim Tarihi: 25.12.2017)
- Türer, Ali (2012), “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’de Çalışanların Örgütlenmesinde Ortaya Çıkardığı Belli Başlı Sorunlar Üzerine Bir İnceleme”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, C.1, Yıl: 1, S. 1
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (2015), “Soru, Cevap ve Sorunlarıyla İş Hukukunda Alt İşveren”, <https://tisk.org.tr/tr/eyayinlar/> (Erişim Tarihi: 06.12.2015)
- Türk-İş (2016), “Türk-İş Başkanlar Kurulu Bildirisi”, <http://www.turkis.org.tr/d1042> (Erişim Tarihi: 02.11.2016)
- Uğurlu, Ali Hikmet (2018), “Taşeron Düzenlemesi Çıktı! Kamu Kurumlarını Neler Bekliyor? <http://e-taseron.net/mevzuat/makaleler/> (Erişim Tarihi: 17.01.2018)

27.06.2018)

Usta, Aydın (2013), “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, S: 24 (Parlamento Hukuku Özel Sayısı (I), s. 78-102

Üstün, Gülçin (2016), “Kıdem Tazminatı Fonu”, http://www.milliyet.com.tr/Ekonomi/_HaberDetay.aspx?Type=HaberDetayArsiv&KategoriID

Vardar, Nilay (2012), “Çağımızın Esnekliği Taşeronlaşma”, <https://m.bianet.org/bianet/diger/135825-> (Erişim Tarihi: 07.06.2018)

Yardımcı, Devrim Kemal (2005), “*Kamu Yönetimi Personel Yasa Tasarısı*”, Ankara: Eğitimde Reform Ders Ödevi

Yıldırım, Turan (2004), “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, ISSN: 1303-5134, s.1-12

Yılmaz, Abdullah (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 17

Yücesan Özdemir, Gamze (2010), “Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron, Çalışma”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, C. 4, S. 27, 2010/4, s. 35-50

Yüksel, İhsan (2004), “Çalışma Yaşamı Kalitesinin Tipik ve Atipik İstihdam Açısından İncelenmesi”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, S: 5/1, s.47-58.

1961 Anayasası (2017), <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, (Erişim Tarihi: 31.05.2017)

1982 Anayasası (2017), <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, (Erişim Tarihi: 01.06.2017)