T.C. KOCAELİ ÜNİVERİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

KAMUDA ÇALIŞAN ALT İŞVEREN (TAŞERON) İŞÇİLERİNİN KADROYA ALINMASI VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE ETKİLERİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Gizem MANSUROĞLU YADİGARBÜGÜN

KOCAELİ 2020

T.C. KOCAELİ ÜNİVERİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

KAMUDA ÇALIŞAN ALT İŞVEREN (TAŞERON) İŞÇİLERİNİN KADROYA ALINMASI VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE ETKİLERİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Gizem MANSUROĞLU YADİGARBÜGÜN

Doç. Dr. Aziz ÇELİK

KOCAELİ 2020

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

KAMUDA ÇALIŞAN ALT İŞVEREN (TAŞERON) İŞÇİLERİNİN KADROYA ALINMASI VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Gizem MANSUROĞLU YADİGARBÜGÜN
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 07.02.2020/03

Jüri Başkanı: Doç. Dr. Aziz ÇELİK

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ

Jüri Üyesi: Dr. Öğr. Üyesi Beril BAYKAL

KOCAELİ 2020

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ……i

ÖZET ……...iii

ABSTRACT ……iv

SİMGE VE KISALTMALAR ……v

TABLOLAR ……vi

GİRİŞ ……1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TAŞERON İŞÇİLİĞİNDE KAVRAMSAL TARİHSEL VE YASAL SÜREÇLER ……. 3

1.1. TAŞERON KAVRAMI…….4

1.2. TAŞERON İŞÇİLİK KAVRAMI……....7

1.2.1. Literatür Çalışmaları …….....10

1.2.2. Kamuda Taşeron İşçiliği ……12

1.3. DÜNYADA TAŞERON İŞÇİLİĞİ ……13

1.3.1. Dünyada Taşeron İşçiliğine Dair Yasal Düzenlemeler ……..16

1.3.2. ILO Sözleşmeleri "94 No'lu Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesi ……18

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE TAŞERON İŞÇİLİĞİ İLE KAMU TAŞERON İŞÇİLERİNİN KADROYA ALINMASI ……21

2.1. TÜRKİYE'DE TAŞERON ÇALIŞMANIN TARİHİ……...23

2.2. TÜRKİYE'DE TAŞERON ÇALIŞMAYA DAİR YASAL DÜZENLEMELER ……27

2.2.1. 696 sayılı KHK ile Yapılan Düzenlemeler ……..30

2.2.1.1. Olağanüstü Hal KHK Kapsamında Kadroya Geçiş …….. 33

2.2.1.2. Düzenlemenin Kapsamı ……....34

2.2.1.3. Kadroya Geçiş İçin Başvuru Şekli ve Şartları ……..35

2.2.2. Kadroya Geçişten Sonra Ücret ve Hakların Durumu ……..41

2.2.3. Özel Sözleşmeli Personel Statüsü ……45

2.2.4. Kadroya Geçişlerin Tamamlanması ve Geçiş Başvurusu Kabul Edilmeyen İşçilerin Durumu ……. 49

2.2.5. KİT Personelinin Kadro Süreci ……52

2.3. KAMUYA TAŞERON İŞÇİLERİN ALINMASI ……..55

2.3.1. Kamuda Taşeron İşçiliğin Yaygınlaşmasının Nedenleri …….56

2.3.2. Taşeron İşçilerin Kamuya Alınmasının Nedenleri …….....61

2.3.2.1. Taşeron Sorunu Gerçeği ……...65

2.3.3. Kamuda Taşeron İşçilikten Daimî İşçi Kadrosuna Geçiş ……... 66

2.3.3.1. Taşeron İşçilerinin Kadroya Alınma Sürecindeki Eşitsizlik …… 67

2.3.3.2. Taşeron İşçilerin Kadroya Alınma Sürecindeki Eleştiriler …..... 74

2.3.4. Kadrolaşma Sürecinde Sendikaların Tutumu ……..... 77

2.3.5. Taşeron İşçiler ile Kadrolu Çalışanlar Arasındaki Farklılıklar ……80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİĞİNİN GELECEĞİ ……..82

3.1. KADROYA GEÇEN İŞÇİLERİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI ……83

3.1.1. Kadroya Geçen İşçiler İçin Çözüm Önerileri ……...86

3.2. TAŞERON İŞÇİLERİN KADROYA ALINMA SÜRECİNİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE ETKİSİ 87

3.2.1. Çerçeve Anlaşma Protokolleri ……90

3.2.2. Toplu Pazarlık ……..93

3.2.3. Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi……..95
3.2.4. Grev Hakkı …… 100
3.2.5. Sendikalarda Ehliyet ve Yetki Süreci …….102
3.2.6. Sendikalar Arası Rekabet ……103
3.2.7. İşkollarındaki Sendikalaşma Durumu …….106
SONUÇ …….110
KAYNAKÇA ……...113
ÖZGEÇMİŞ…… 121

ÖZET

Dünyada etkili olmaya başlayan neoliberal politikaların etkisiyle özel sektör yanında kamu sektöründe de taşeronluk/alt işverenlik bir istihdam tipi haline gelmiştir. Kamuda işçi alımının sınırlı olmasından dolayı kamu işverenleri hizmetlerini ihale yoluyla alt işverenlere vererek, dolaylı istihdama yönelmişlerdir. Taşeron işçilerin istihdam edilmesinde, örgütlü ve kadrolu istihdamın terk edilerek maliyetlerin düşürülmesi ve ucuz işgücü yaratılması, kadrolu personel sayısının azaltılması temel nedenlerdir. Ancak taşeron işçilerin istihdamı beraberinde çeşitli sorunlara neden olmuştur. Taşeron işçi istihdamı bu alanda çalışan emek gücü için pek çok soruna neden olmaktadır. Sık işveren değişikliği ile beraber yıllık ücretli izin haklarının olmaması, ücretlerin düşük ve düzensiz ödenmesi, iş güvencesinin olmaması, kıdem tazminatı haklarının kazanılamaması başlıca sorunlardır. Taşeron işçilerin kamuda kadroya alınmasına ilişkin düzenlemenin yapılması 2017 yılında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleşmiştir. Ancak düzenlemenin kanun yerine Kanun Hükmünde Kararname ile yapılması, kamuda taşeron işçi çalıştırmaya yönelik sorunun sağlıklı bir ortamda tartışılmasına engel olmuştur. Çalışmada bu hususlara detaylı olarak yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Taşeron İşçiler, Alt işveren, Kamu Sektörü, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

ABSTRACT

Subcontracting has become a type of employment in the public sector as well as the private sector with the effect of neoliberal policies that are becoming effective in the world. Due to the limited recruitment of workers in the public sector, public employers gave their services to subcontractors through tenders and turned to indirect employment. The main reasons for employing subcontracted workers are to drop costs by creating organized and permanent employment and create cheap labor force and to reduce the number of permanent personnel. However, the employment of subcontractors has caused various problems. Employment of subcontractors creates many problems for the labor force working in this field. Lack of annual paid leave rights, low and irregular payment of wages, lack of job security and inability to obtain severance pay rights are the main problems with frequent employer changes. The regulation on the recruitment of subcontracted workers in the public sector was realized in 2017 with the Decree numbered 696. However, the fact that the regulation was made with a Decree instead of the law prevented the discussion of the problem of employing subcontractors in the public in a healty environment. These issues will be discussed in detail in the study.

Keywords: Subcontracted workers, Subcontractor, Public Sector, Decree Law No. 696

SİMGELER VE KISALTMALAR

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

DMK: Devlet Memurları Kanunu

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

KGM: Karayolları Genel Müdürlüğü

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

OHAL: Olağanüstü Hal

ÖSP: Özel Sözleşmeli Personel

PTT: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

R.G.: Resmî Gazete

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK: Türk Ceza Kanunu

TİD: Taşeron İşçi Dernekleri

UNIDO: Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı

YAYED: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

YHK: Yüksek Hakem Kurulu

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Taşeron İşçilerin Sürekli İşçi Kadrosuna Geçiş Süreci……38

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde İstihdam Edilen Taşeron İşçi Sayısı…….61

Tablo 3: 2015 yılı itibari ile kamu sektöründe belirli iş kollarında taşeron işçi sayıları…….79

Tablo 4: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı (OECD)……...96

Tablo 5: Konfederasyonların Üye Sayıları (Ocak 2019)……...97

Tablo 6: Konfederasyonların Üye Sayıları (Ocak, 2020)……..99

Tablo 7: (2013-2019) Üye Sayısı En Fazla Artan 10 Sendika ……107

Tablo 8: İşkollarına Göre Sigortalı ve Sendikalı İşçi Sayısı ile Sendikalaşma Oranları (Ocak 2020)……108

GİRİŞ

Türkiye'de özellikle kamu sektöründe alt işveren yoluyla işçi istihdamının (taşeronlaşmanın) yaygınlaşması 1980'lerde neoliberal politikaların uygulanmaya başlamasıyla olmuştur. Taşeron işletmeler aracılığıyla kamuda işçi çalıştırılması 2000'li yıllarda istisna olmaktan ziyade kural haline dönüşmüştür. Kamuda istihdam edilen taşeron işçilerin sayısına dair net bir verinin bulunmamasına rağmen, sayının 1 milyon 20 bin civarına ulaştığı ifade edilmektedir. Özelleştirmenin ve taşeronlaşmanın etkisiyle kamuda istihdam edilen kadrolu işçi sayısında önemli oranda gerileme olmuş, buna karşılık taşeron işçi sayısının kadrolu olanlardan yaklaşık 2-2,5 katına çıkması, kamudaki taşeronlaşmanın ciddi boyutlara geldiğinin göstergesi olmuştur.

Hemen her dönemde toplumun pek çok kesiminde, özellikle işçiler bakımından sıkça eleştirilen, değiştirilmesi ve kaldırılması talep edilen taşeronlaşmanın, işçiler için güvencesiz bir çalışma modeli olması, aynı zamanda işçiler bakımından iş güvenliği için ciddi sorunları gündeme getirdiği bilinmektedir. Taşeron işçilerin yaşadığı sorunların çözümlenmesi, hak ettikleri kadroya alınması için acil bir düzenleme yapılmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yardımcı işlerin alt işverene verilmesi, idare hukuku ilkeleri "hizmet alımı" kapsamında, 04.01.2002 tarihinde kabul edilmiş olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ile 05.01.2002 tarihinde kabul edilmiş 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) çerçevesinde düzenlenmiştir.

2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'nun taşeronlaşmayı sınırlandırıcı hükümler içermesine rağmen, kamuda taşeronlaşma aykırı şekilde yaygınlaşmış, AKP iktidarı döneminde ise daha belirgin hale gelmiştir. Mevzuat düzenlemeleri bu sorunu çözmekte yetersiz kalmıştır. AKP hükümetleri kamuda taşeron işçi çalıştırmaya son vermeyi, işçilerin kadroya geçişini sağlamayı genel olarak gündemine almamıştır. 7 Haziran 2015 seçimlerinde ise tek başına hükümet kuracak çoğunluğu elde edememesi nedeniyle, 1 Kasım 2015 seçimleri öncesinde kamu sektöründe asıl işlerde çalıştırılan taşeron işçilere kamuda kadroya geçiş vaadinde bulunmuştur. Seçimlerden sonra kamuda taşeron uygulamasına son verileceğini, taşeron işçilerin özel sözleşmeli personel olarak kamuda istihdam edileceğini açıklamıştır.

Bu kapsamda "Kamuda Çalışan Alt İşveren (Taşeron) İşçilerinin Kadroya Alınması ve Endüstri İlişkilerine Etkileri" adlı bir çalışma yapılmıştır. Çalışmanın kadrolaşma sürecinde yaşanan sıkıntıların belirlenmesi ve sıkıntıların nasıl aşılabileceği açısından önemli olduğu ifade edilebilir. Çalışmada öncelikle alan yazın taraması yapılmış, konu ile ilişkilendirilen kavramlar üzerinde durulmuştur. Kadrolaşma süreci öncesi, kadrolaşma süreci ve sonrası yaşanan sorunlar belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde taşeron kavramı, taşeron işçilik kavramı üzerinde durulmuş, dünyada taşeron işçiliğin gelişimi ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Türkiye'de taşeron işçiliğin gelişimi ve kamu sektöründe işçilerin kadrolaşma süreci ele alınmıştır. Taşeron işçilerin kamuda kadroya geçirilmesine ilişkin çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kadrolaşma süreci değerlendirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde kamuda taşeron işçiliğin geleceği, kamu sektörüne geçiş yapan ve kapsam dışı bırakılan işçilerin durumu, mali ve sosyal hakları, kadroya alınan taşeron işçilerin sorunlarına çözüm önerileri konusunda bilgilere yer verilecektir. Çalışmanın sınırları doğrultusunda kamu sektöründe sürekli artış eğiliminde olan taşeron işçilik sisteminin kadrolaşma sürecinde ve sonrasında yaşanan sorunlara çözüm önerisi getirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ALT İŞVEREN (TAŞERON) İŞÇİLİĞİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE, TARİHSEL VE YASAL GELİŞİMİ

Yeni kamu yönetimi kavramı ve bununla bağlantılı şekillenen kamu işletmeciliği yaklaşımında vatandaş özellikle tüm kararların odağına alınarak, kaynakların verimli, ekonomik ve etkin kullanımı üzerinde durulmaktadır (Eryılmaz, 2011: 38). Bu çerçevede özel sektörün geliştirdiği yöntemlerden daha çok yararlanılması ve bunun yanı sıra kamu kuruluşlarının yönetiminin işletme mantığına dayalı olması gerektiği ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2011: 39).

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de artma eğilimi olan uygulamalar arasında özelleştirmeler yer almaktadır. Özelleştirmelerin gündeme gelmesi, pek çok alanda olduğu gibi kamu istihdam alanını da etkilemiştir. Türkiye'de bu süreçte 1980'lerin başından itibaren kamu kurumlarının özelleştirilmesi planlanmıştır. Özelleştirmeler, bir anlamda kamu istihdamının küçültülmesinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Taşeron uygulaması da kamu istihdamında belirleyici etkenler arasındadır. En sık kullanılan özelleştirme yöntemleri arasında kabul edilen ihale uygulamasında kamu kurumları mal ve hizmetleri kendileri sunmak yerini, özel kişi ve kuruluşlardan mal ve hizmet almak suretiyle bunu yürütmektedir. Türkiye'de başta belediyelerde olmak üzere kamu kurumlarında sıkça tercih edilen taşeron sistemi, niteliği ve istihdam edilen çalışan sayısı ile son zamanlardaki siyasi tartışmaların da odağında yer almaktadır (Erdoğan, 2016: 531).

Bu istihdam yöntemi 1980'li yıllardan itibaren ülke gündeminde daha fazla yer bulmuş, 1990'lı yıllardan itibaren çalışma yaşamında önemli bir sorun olarak kabul görmeye başlamıştır. Türkiye'de neoliberal politikaların ağırlık kazanması, ekonomide devletin küçülme ihtiyacı söylemi, pek çok kamu hizmetinin taşeronlar ile görülmesine zemin hazırlamıştır.

Taşeronluğun (Alt işveren) gelişimine bakıldığında eve iş verme (putting out) sisteminin oluşumunun başladığı sanayi devrimine kadar indiği görülebilir. Bu sistemin taşeronluk sisteminin gelişimine öncülük etmesinin yanında lonca düzeninden fabrika üretimine doğru geçiş süreci yaşanmıştır. Fabrika yöneticisi, tüccar

ya da profesyonel aracılık yapan bir kişi eve iş verme sisteminde evden ya da küçük atölyelerde çalışanlara dağıttığı hammadde sonrasında neler yapılacağını açıklayarak, parça başına ödeme yapmaktaydı (Ekin, 2002: 96).

Kapitalist üretim şeklinde başlayan dönüşüm süreci 1970'li yıllardan itibaren gelişen ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapısında köklü değişimlere neden olmuş, endüstriyel ilişkiler sistemi de yeni yapılanma sürecine girmiştir. Yapılanma sürecinde büyük şirketlerdeki ayrılma, küçük ölçekteki işyerlerinin sayıca artması ile birlikte imalat oluşumlarında daralma ve taşeronlar arasında baştan paylaştırılması etkili olmuştur (Öngen, 1995: 21).

Teknolojinin gelişmesiyle birlikte uzmanlaşmanın ağırlıkta olduğu üretim sistemlerinin benimsenmesi sonucunda işletmeler de farklı arayışlara girmiştir. Uzman kişilere uzmanlık gerektiren işlerin yaptırılması, küreselleşme nedeniyle işletmelerin düşük maliyet ve kalite ile ürünlerini üretme çabası, yöneticilerin iş güvencesi, eski hükümlü, özürlü, toplu işçi çıkarma, terör mağduru çalıştırma gibi iş ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki sorumluluklardan kaçınmayı tercih etmesi, sendikal örgütlenmeye sıcak bakmaması gibi nedenlerle taşeron uygulamalarının oluşmasında ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur (Koca, 2014: 12).

1.1. TAŞERON/ALT İŞVEREN KAVRAMI

İşletmeler işlerin bölünerek her parçasının başka bir işverene devredilmesi temeline dayanan taşeronluk sisteminde üretimin her aşamasında rasyonelliği göz önüne alarak, üst düzey verim, asgari maliyeti hedeflemektedir. İşletmelerin küreselleşmeye bağlı olarak artan rekabetten dolayı belirginleşen bu hedefi, taşeronluk sistemini farklı şekillerde tanımlanan ve uygulanabilen bir kavram durumuna getirmiştir. Bu durum faaliyetleri geleneksel yöntemlere dayanan organizasyonlarda belirlenen yapısal farklılıklara göre aşağıdaki gibi değerlendirilmiştir (Schniederjans, 2005: 5-7):

Geleneksel organizasyonlarda taşeronluk, alt işverenlik (subcontracting) biçimine ifade edilmektedir. Buna göre taşeronluk, genellikle üretim aşamasında gereken küçük parçaların dışarıdan temininin sağlanması, işletmelerin ağırlıklı olarak ulusal boyutta faaliyet göstermesi, endüstriyel üretimde yer alma özellikleri şeklinde

görülmektedir. Günümüzde iş organizasyonlarında taşeronlaşma dış kaynak kullanımı (outsourcing) biçiminde görülmektedir. Buna göre taşeronlaşma, üretim aşamasında gereken parçaların temini yanında hizmet üretiminin bir bölümünün dışarıdan temin edilmesi şeklinde, endüstriyel boyuttaki dışarıdan temininde de küçük parçalardan ziyade orta boydaki parçaların temini söz konusu olmaktadır.

Taşeron kavramı, Türkçeye Fransızca'dan girmiş bir sözcüktür. Fransızca'da birinin yüklendiği ya da birine yükletilen iş, görev anlamındaki "tâche" sözcüğünden türemiştir (Göker, 2012: 8). TDK sözlüğünde ise taşeron, "*büyük bir işin bir bölümünü yaptırmayı, asıl müteahhitten kendi üzerine alan ikinci müteahhittir*" şeklinde tanımlanmaktadır.

Taşeron kavramı Endüstri İlişkileri Sözlüğü'nde ise, tek ya da birkaç işçiyle götürü şekilde bir yapı işini alarak çalışan yükleniciden farklı olarak ikinci dereceden müteahhit olarak tanımlanmaktadır (Önsal, 2011: 248). Yüklenici, müteahhit sözcüğünün eş anlamlısıdır. Yüklenici, ticaret ya da yapımla ilgili olan bir işi başkasının adına yapmayı üstlenmiş olan kişi anlamını taşımaktadır (Püsküllüoğlu, 1997: 1192). Ticaret ya da yapımla ilgili anlam terk edilerek, sanayi ve hizmet sektöründeki bir işletmede işlerin bir bölümünü ya da tümünü üstlenmiş olan yüklenicilere de taşeron denilmeye başlanmıştır. Herhangi bir sektörde taşeronun işlevi ise, "taşeronluk" sözcüğü ile anlatılmaktadır (Göker, 2012: 8).

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasında işveren, bir iş sözleşmesine dayalı olarak işçi çalıştıran gerçek ya da tüzel kişi veya tüzel kişiliğe haiz olmayan kurum ve kuruluş şeklinde olarak tanımlanmaktadır (Eyrenci, Taşkent, Ulucan, 2017: 29). Fakat İş Kanunu'nda alt işveren tanımı ayrıca yapılmamıştır (Narmanlıoğlu, 2014: 117).

4857 sayılı İş Kanunu'nda taşeron kavramı değil "alt işveren" kavramı kullanılmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu alt işveren tanımına yer vermemekle birlikte, Kanunun 2. Maddesi 6. fıkrasına 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 denir"[1] (Narmanlıoğlu, 2014: 117).

Doktrinde ve uygulamada, kanunun diğer işveren olarak ifade ettiği ikinci işveren, "müteahhit", "aracı", "taşeron" veya "alt işveren" şeklinde isimlerle ifade edilmektedir (Güzel, 2004: 39).

Türkiye'de alt işveren/taşeron sistemine ihtiyaç duyulmasının nedenleri

Türkiye'de işverenlerin temsilcisi olarak kabul edilen Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından 15 Şubat 2012 tarihinde yayınlanmış olan bir çalışmada "alt işveren/taşeron" sistemine Türkiye'de neden ihtiyaç duyulduğu aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

"Günümüzde artan rekabet koşulları, işletmeleri en verimli olacak üretim şekillerine yönlendirmektedir. Dış hizmet kullanımının yardımıyla işletmeler yapmış oldukları bazı işleri uzman kurumlara aktarmayı tercih etmekte ve bu şekilde maliyetten ve zamandan tasarruf elde etmekte, üretimde etkinlik sağlanmakta ve kalite yükselişi sürdürülmektedir. İşletme bu şekilde, bütün enerjisini uzmanlık konularının üzerine yönlendirerek verimliliğini ve rekabet gücünü yükseltmektedir. Alt işvereni kabul etmemek ya da kabul ediyormuş gibi görünerek, getirilen kısıtlamalar ile uygulanamaz hale getirmek tüm kesimler için çözüm değildir. Bunun çözümü, alt işverenin (Taşeron) kamu ve özel sektör işletmeleri açısından vazgeçilmez olduğunun kabul edilmesinde ve her iki kesimin yararına olacak şekilde geçerli ortak kurallarla düzenlenmesinde yatmaktadır. Burada amaç, kötü niyetli ve istismara neden olan alt işveren uygulamalarının olmasının önlenmesi ise çözüm önerileri buna odaklı ve bununla sınırlı olacak şekilde sosyal tarafların katılımının sağlanması ile geliştirilmelidir" (Ören, 2016: 163).

Taşeron çalışmanın ortaya çıkışı

Taşeron çalışmanın ortaya çıkışı, sermaye birikim mantığının devamlı olarak sermayeyi üretim sürecini yenilemeye teşvik etmesi neticesinde gerçekleşmiştir. Sermayenin kendi ekonomik çıkarlarını gözeterek emek üretkenliğini arttırma çabası

[1] 4857 Sayılı İş Kanunu, https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6759/4857.pdf Erişim Tarihi (10.12.2019)

ile kapitalist rekabet ortamında daha güçlü konuma geçmek istemesi durumunda, sermayenin emeği vasıfsızlaştırmayı tercih edeceği ya da emeğe ihtiyaç duyabileceği durumlar da yaşanabilir (Özdemir; 2010: 39). Taşeron çalışmanın özelleştirme uygulamalarının bir türü olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Taşeronluk sisteminin ortaya çıkışına ilişkin olarak UNIDO tarafından gelişmekte olan 14 ülkede 53 firmayı içeren bir araştırma yapılmıştır. Araştırmanın sonucu alt işverenlik konusunda önemli bir kanıt niteliğindedir. Sonuçlar değerlendirildiğinde asıl firmaların alt işverene başvurma nedenleri arasında yüzde 94 oranında ucuz maliyet bulunmaktadır. Araştırmada ayrıca asıl firmaların alt işverenlerden elde ettikleri yararların yüzde 75 oranının maliyet olduğu görülmektedir (Şen, 2006: 96).

Taşeron kullanma sıklığı yenilik eğilimi ile birlikte kullanıldığında büyümenin temel belirleyicisi olarak görülmektedir. Yenilikçi firmaların büyüme hızının taşeron firmalar alt ölçeğinde daha hızlı olduğu belirtilebilir (Giunta vd., 2011: 1079). Günümüzde taşeron işçiliği, kamu sektöründe ve özel sektörde, imalat ve dağıtımda sıradanlaşmış, çalışma koşulları, ücretler, iktidar ilişkileri ve istihdam deneyimi bakımından taşeron işçilerine ciddi etkileri bulunmaktadır (Wills, 2009: 456).

İşgücü talebindeki yoğun esneklik talebinin neticesinde ortaya çıkan taşeron işçilik, sermayenin işgücüne ilişkin sosyal maliyetlerinden kurtulma, çalışma koşullarından kaynaklanan olumsuzluklardan sorumlu tutulmama olanağı sağladığı ifade edilmektedir (Uyanık, 2008: 215, Erdut, 2005: 25). Ayrıca taşeronlaşma üretimi bölgesel ve aşama olarak parçaladığından dolayı, uluslararası alanda üretimin ucuz işgücüne sahip ülkelere kaydırılması da söz konusudur (Uyanık, 2008: 216). Dolayısıyla çok uluslu işletmelerde işgücünün merkezden etrafa doğru kaymasıyla, taşeron uygulamasının her safhasına inildikçe, çalışma koşulları ve ücretlerin kötüleşmesi ile birlikte çalışma ilişkilerinde de enformelleşme olasılığı da artmaktadır (Erdut, 2005: 25-26).

1.2. TAŞERON/ALTİŞVEREN İŞÇİSİ KAVRAMI

Bir işyerinde üretilmiş mal ve hizmetlerin belirli bir iş sözleşmesinin karşılığında alt işverene verilmesi, taşeronlaşma olarak tanımlanmaktadır. Alt işveren, bir işyerinde

sözleşme ile tanınmış belirli bir iş ve hizmeti işverenin adına gerçekleştiren kişidir. Alt işveren ile asıl işverenin arasındaki üretime dayalı bu ilişkiler fason üretim olarak da tanımlanmaktadır. Taşeron işveren tarafından istihdam edilen işçiye ise taşeron işçi denilmektedir (Suğur, 2012: 218).

Kurumun üretmiş olduğu mallar ile tüketiciye sunmuş olduğu hizmetlerin iş sözleşmesi yapılmak suretiyle alt işveren/alt işverenlere verilmesi taşeronlaştırma olarak ifade edilmektedir. Kurumda belli bir kontrat yapılarak belirlenen iş ve hizmetleri işverenin adına yapan firmalar ise taşeron (alt işveren) olarak tanımlanır. Taşeron işverenine bağlı olarak çalışan işçiye ise taşeron işçi denir (Kaya, 2015: 15).

Taşeron firma ile ana firmanın arasındaki bağlılık ilişkisi baskı koşullarını tekrar üretmektedir. Bu çalışma sistemi üretim sürecinin parçalanmasından dolayı açığa çıkmaktadır. Parçalanma neticesinde taşeron firma ile ana firma arasındaki bağlılık ilişkisi doğmaktadır. Ana firma bu bağlılık ilişkisinde oldukça güçlü olan taraftır. Taşeron firma ana firmanın vereceği işi alabilmek amacıyla despotizmi, çalışma saatleri, ücretler ve çalışma koşulları olarak en sert şekilde uygulamaktadır (Yücesan Özdemir, 2010: 42).

Başka bir ifadeye göre, taşeron işçilik ile bir işyerindeki iş bölünebileceği ölçüde bölünerek her parçası ayrı taşeronlara verilmekte, sigortasız, sendikasız bazı zamanlarda asgari ücretten bile düşük ücretle işçi çalıştıran taşeronlar ile işçilik maliyetleri aşağıya çekilmektedir (Şakar, 2010: 97; Mütevellioğlu ve Işık, 2009: 184).

Taşeron uygulaması, esasında sermayenin işgücü üzerinde denetimini zorlaştıran kurallara, örgütlülüğe başkaldırı niteliğindedir. Bu yüzden ileri sürüldüğü gibi işletmelerin teknolojiye bağlı ihtiyaçların ürünü ya da basit bir istihdam türü değildir. Bunların aksine işgücünün ucuzlamasına neden olan, işgücü denetimini sermaye lehine üst düzeye çıkaracak olan önemli bir yeni bir birikim modeli parçasıdır (Özveri, 2014: 30). Neticede, kamu sektöründe taşeron sistemi ile taşeron işçilik, istihdam üzerinden neoliberal düzendeki birikim stratejisinin gerçekleşmesidir.

Taşeron çalışma, üretim sürecindeki parçalanmanın bir ürünüdür. Parçalanma aynı zamanda ana firma ve taşeron firmanın arasında bağımlılık ilişkisine neden olmaktadır. Bağımlılık ilişkisinde olan ana firmanın kapasitesi merkez işgücü istihdamına uygun iken, başka bir ifade ile işgücüne sosyal güvence, iyi ücretler,

sendikalaşma olanağı tanıyabilecek iken, kendine bağımlı olan taşeron firma ile işgücüne dayalı uygulamalarda taşeron firmayı en geriye gitmeye zorlamaktadır. Bu bağlamda düşük işgücü maliyeti baskısı ile despotik emek rejimleri yaratılmaktadır (Yücesan Özdemir, 2010: 42).

Taşeronlaştırma ile üretiminin yerel ve basamaksal olarak parçalanmasına, işgücünün en az maliyetle kullanılmasına uygun zemin hazırlanmaktadır. Bu yolla büyük işletmelerin önceden yürüttükleri işleri, güvencesiz ve sendikasız çalışan küçük firmalara devretmeleri sağlanmıştır. Bu gelişmelerle gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde sendikalı olan işçi sayısında azalma olmuş, 1990'lı yılların sonuna doğru çalışanların %20'sinden fazlasının sendikalı çalıştığı ülke sayısı çok düşmüştür (Uyanık, 2008: 212).

Taşeronlaşma, evrensel insan hakları belgelerinde temel insan hakkı olarak kabul edilen sendika, grev ve toplu sözleşme haklarından yoksunluğa yol açmaktadır (İslamoğlu ve Yıldırımalp, 2016: 178). Sendikaların zayıflamasına yönelik en önemli etkenlerden biri olarak taşeron işçiliğinin yaygınlaşması gösterilmektedir. Ancak işgücü piyasasındaki önemli payı çerçevesinde taşeron işçilerin örgütlenme potansiyelinin oldukça yüksek olduğu ifade edilebilir (Etci ve Kağnıcıoğlu, 2017: 76). Türkiye'de yaygın olan taşeron işçi çalıştırma uygulaması, yapılan bir sınıflandırmaya göre sendikal örgütlenmenin engellenmesi için kullanılan yöntemler arasında bulunan zorluk çıkarma yaklaşımına dayanmaktadır. Bu yaklaşımda sendikanın yetki alma süreci içinde hukuksal sürecin uzatılması ve işlerin bir kısmı taşeron firmaya verilerek sendikal örgütlenmenin engellenmesi durumu yaşanmaktadır (Taşkıran, 2011: 6).

Var olan sendikaların önemli bir kısmı kendi üyeleriyle yetinerek, güvencesiz ve taşeron işçilerin sorunları ile ilgilenmemektedir. Giderek artan güvencesiz işçi sınıfı ise piyasanın insafına bırakılmış durumdadır. Bu sadece işçilerin zararına olmamakla birlikte azalan güvenceli işler nedeniyle tabanı daralan sendikaların güvencesiz işçileri örgütlememesi nedeniyle kendi krizlerini de derinleştirmektedir (Taşkıran, 2011: 15). Bu eleştirilere karşın bazı hukuksal düzenlemeler, sendikalar açısından yeni bir fırsatın doğmasına neden olmuştur. Sendikalar taşeron işçilerin örgütlenmesini teşvik ederek üye sayılarını son zamanlarda hızla arttırmışlardır. Alt sözleşme ilişkileri ve içeriğindeki taşeronlaşma, yenilenmiş olan esnek üretim örgütlenmeleri ile büyük

işletmelerin üretim sürecinde bazı kısımlarını taşeron firmalara devretmesi neticesinde emek piyasasında ikili yapı ortaya çıkmıştır (İzgi ve Öztürk Türkmen 2012: 162).

İşçi sınıfı içinde esnek çalışma şekilleri belirgin farklılaşmaya yol açmaktadır. Kadrolu ve taşeron işçiler arasındaki bu farklılaşma sonucunda işçi işveren çatışmasına benzer olan çekirdek işçi çevre işçi çatışmasına yol açmaktadır (Taşkıran 2011: 9). Taşeron işçi olarak çalışmanın işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından da olumsuz etkileri bulunduğu belirlenmiştir. İş yoğunluğunun artması, düşük denetim, düşük eğitim, iş sağlığı ve güvencesi üzerinde verilen tacizler, işverenin fazla olduğu işyerlerinde çalışanların arasındaki yetersiz iletişim, kolektif sorunları belirtmedeki kapasitenin azalması, yetersiz personel, çalışanlar açısından düzenleyici koruma önlemlerinin yetersizliği bunun başlıca nedenleri olduğu belirlenmiştir (İzgi ve Öztürk Türkmen, 2012: 163).

Yapılan bir araştırmada kadınların genellikle iş sağlığı ve güvenliği eğitimi aldıklarını ve gereken kişisel koruyucu ekipmanların kendilerine verildiğini belirtmişlerdir. Fakat kadın çalışanların ekipmanlara ulaşma olanağı olmasına rağmen, ekipmanların kalitesinin yetersiz olduğunu ve tek kullanımda işlevini kaybettiğini ifade etmişlerdir (Ulukan ve Yılmaz, 2016: 104).

Min, Park vd. (2013: 1302) yaptıkları çalışmada taşeron işçilerinin ana işçilerden daha fazla sağlık sorunu yaşadıklarını tespit etmişlerdir. Taşeron firmalarda sağlık çalışanlarının enfeksiyon hastalıklarına karşı daha riskli konumda olduğu, bunun düşük eğitim düzeyi, risk oranı yüksek işlerin yaptırılması, çalışma temposunun yoğunluğu, işe giriş muayenesinin düzensiz yapılması, sağlık hizmet işleyişi bilgi eksikliği, uyum eğitiminin verilmemesi gibi nedenleri olduğu belirlenmiştir (Ergönül, 2008: 27).

1.2.1. Literatür Çalışmaları

Literatürde taşeron işçilerin yaşamış olduğu sorunlara yönelik pek çok araştırmanın yapıldığı görülmektedir.

Yapılan bir araştırmada 400 kamu taşeron işçisinin beklentileri belirlenmeye çalışılmıştır. Taşeron işçilerin beklentileri arasında en önemlileri %34,6 oranında

kadronun verilmesi ile %29,2 oranında ücretlerin iyileştirilmesi olduğu görülmüştür. Diğer önemli sorunları ise, ücretlerin geç ödenmesi, ayrımcılık, fazla çalışma süresi ile yıllık izin kullanımı olarak belirlenmiştir. Taşeron işçilerin sorunlarına ilişkin %81,2 oranında herhangi bir etkinliğe ya da eyleme katılmadıkları da görülmüştür. Diğer bir ifade ile işçilerin pek çoğu yaşadıkları sorunu ifade etmelerine rağmen, sorunların giderilmesi aşamasında herhangi bir eyleme girişmemektedir. Görüşme yapılan taşeron işçilerinin %4'ü sendika üyesi, %11,6'sı dernek üyesidir. Bu taşeron işçilerin örgütlülüğü açısından düşük seviyeleri ortaya koymaktadır (Kaya, 2015: 265).

Yapılan başka bir araştırmada Isparta ilindeki taşeron işçileri ile benzer sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Araştırmadaki katılımcı taşeron işçilerde en önemli sorun kadroya geçiş olarak görülmektedir. Katılımcıların %44,5 oranında (137 kişi) bu seçeneği tercih ettikleri görülmüştür. Görüşülen işçilerin %33,4 oranında (103 kişi) ise en önemli sorun olarak iş ve ücret güvencesini görmüştür. Araştırmadan elde edilen verilere göre taşeron işçilerin geleceğe yönelik beklentilerinin çalıştıkları kurumda kadroya geçmek olduğu ifade edilebilir. Katılımcı taşeron işçilerin büyük bir oranı iş güvencelerinin bulunmadığı da düşünmektedir (Ören, vd., 2016: 168). Taşeronlaşmanın esasını uzmanlardan yardım almak oluştursa da yapılan bu araştırmada çalışanların çoğunluğu taşeronluk sisteminin kalite ve verimlilik üzerinde etkili olmadığı görüşündedir.

Erdoğan (2016) tarafından yapılan çalışmada ise, taşeron işçilerin rahatsız oldukları konuların en önemlisinin ücret politikası olduğu görülmekte, ancak iş sağlığı ve güvenliği algılarının yüksek olduğu belirlenmiştir.

Yapılan araştırmalara göre, taşeron işçiliğinin sorunları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-İş güvencesizliği,

-Düşük ücret,

-Merkez işçi/çevre işçi ayrımı,

-Sendikasızlaşma,

-İşçi sağlığı ve iş güvenliği sorunları.

Taşeron işçilerin belirlenen sorunlarının örgütsel davranış üzerindeki etkisinin belirlenmesine yönelik çalışmalar ise kısıtlı sayıdadır. Bu sorunların işçilerin örgütlerindeki davranışlarına olumsuz etki yapacağı muhtemeldir. Örgütlerin başarısındaki en önemli faktör olan insan kaynağı, taşeronlaşma sistemi ile başarısızlığa ve umutsuzluğa sevk edilmektedir.

1.2.2. Kamuda Taşeron İşçiliği

Taşeron işçiliğin her geçen zamanda yaygınlaşmaya devam etmesi elbette sebepsiz değildir. Taşeronlaşma, özellikle işletme sahibine büyük bir esneklik kazandırmaktadır. Başta ücret konusu olmak üzere, çalışma saatlerinin arttırılabilmesi, fazla mesai ödemelerinden kurtulma, sosyal yardımlar, izin hakkının kısıtlanması, işlerin daraldığı dönemlerde işçi sayısının azaltılması ya da belirli bir süre için işlerin tatil edilmesi şeklinde taşeronluğun işletme sahipleri açısından sağladığı önemli olanaklar bulunmaktadır (Göker, 2012: 8). Fakat burada bahsi geçen kamu alanı (devlet) olduğunda, taşeron işçilerin çalıştırılma tercihi daha önemli hale gelmektedir.

Kamuda kurum ve kurumların taşeron ihtiyacı, temel olarak üç şekilde ele alınabilir. Bunlardan ilki verilen hizmetin üretim sürecinin ve diğerlerinin maliyetini daha ucuza mal edeceği içindir. Diğer etken kurum içinde gerçekleştirilmesi güç olan üretim hizmetlerinin yapılabilmesi içindir. Sonuncusu ise, kurumlarda uzmanlık gerektiren hizmetlerin taşeron şirketlere verilmesidir. Özellikle yazılım, teknolojik donanım, teknik uzmanlık gerektiren işlemler için kurumların taşeron hizmeti alması yaygındır. Bu durum, kurumların sürekli personel istihdam etme zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Taşeron kullanımının temel nedenlerinin tamamı maliyet temelli bir durumdur (Nurol, 2017: 85).

Taşeronluk hizmeti alma neticesinde kamu istihdamında azalma başlamıştır. Kurumlarda hizmetlerin özel sektöre devredilmesi yaygınlaşmıştır. Kamuda çalışan personel sayısında önemli oranda küçülme olması 1990'lı yıllardan itibaren başlamıştır. Kamu imalat sanayinde istatistik verileri ele alındığında, Eylül 1989'da kamudaki işçi sayısı 220 bin civarında iken, Eylül 1994'de işçi sayısının 130 bine kadar gerilediği görülmektedir. Yıllar içerisinde bu düşüş belirgin şekilde devam

etmektedir. KİT'lerde 1993'te çalışan işçi sayısı 393 binlerde iken, 1999'da sayı 270 binlere gerilemiştir.

Kamunun personel istihdamı yapılmamıştır. Örnek olarak kamuda emekli olan görevlilerin yerlerine yeni alımlar yapılmamıştır. Daha çok kamudaki yardımcı hizmetler için taşeronlaşma eğilimi artış göstermiştir. Temizlik hizmetleri, yemekhaneler, güvenlik gibi alanlar taşeron işçilerin en fazla çalıştırıldığı hizmetlerdir. Kamuda sözleşmeli personel istihdamı 1990'lı yıllardan sonra yapılmaya başlanmıştır (Topak, 2007: 11).

Türkiye'de genellikle köy hizmetleri, karayolları, devlet su işleri alanlarındaki çalışmalarda işlerin taşeron firmalara yaptırıldığı görülmektedir. Bu şekilde işçilik giderlerinin azaldığı ve taşeron çalışmaya yönelme olduğu görülmektedir (Koç, 2001: 12).

Belediyeler açısından bir değerlendirme yapıldığında ihale, yerel hizmetlerin üretim ve sunumunun belirli bir bedel ile koşulları daha önceden belirlenen sözleşmeye dayalı özel hukuk kişilerine bırakılması olarak ifade edilebilir. Bu yolla kamu kuruluşları, kendi sorumluluğunda olan hizmeti örgütüne ve personeline sunmak yerine özel kişilere ve kuruluşlara gördürerek, ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik sağlamayı hedeflemektedir (Erdoğan, 2016: 520).

Sağlık Bakanlığı'ndaki kuruluşlarda ise, ebe, hemşire, laborant, radyoloji teknisyeni, hastabakıcı, tıbbi sekreter gibi sağlık çalışanlarının ihale ile taşeron firmalara bağlı çalışması sonucunda taşeron sağlık işçilerinin sayılarının 150 bine ulaştığı belirtilmektedir. Türkiye genelinde çalışan taşeron işçi sayısı 2014 Temmuz ayı itibariyle 1 milyon 362 bin civarındadır. Bu sayının 755 bini ise kamu sektöründe görev almaktadır (Kaya, 2015: 18).

1.3. DÜNYADA TAŞERON İŞÇİLİĞİ UYGULAMASI

Küreselleşme ile birlikte dünyada kültür ve sosyal değişimler yanında, ekonomik sistemlerin de belirli açılardan farklılaşması söz konusu olmuştur. Ekonomik olarak küreselleşme ele alındığında, sermaye tarafından yönlendirilen, kendine ait kâr marjını arttırabilmek için üretimi ve tüketimi ulusal sınırların dışına çıkaran bir dönüşüm

meydana gelmiştir. Emeğin ucuza bulunabilmesi, uluslararası üretim yapılabilmesi nedeniyle, işletmeler diğer ülke ekonomilerini takip ederek, kendi çıkarlarına göre siyasi yapılarını etkileme gayreti içine girmişlerdir.

Taşeronluk, dünya genelinde yeni bir olgu değildir. Kapitalizm var olduğundan itibaren devamlı kendini yenilemiş ve edindiği bilgileri yeni üretim modellerinin üretiminde kullandığından dolayı taşeronluk şekil değiştirmeye başlamıştır. Dünyadaki ilk taşeron örneklerinin ise, zanaat iş pratiklerinde görüldüğü bilinmektedir. Lüks mal üretiminin başlamasıyla taşeron örneklerine daha fazla rastlanmıştır. Bu konuda Hollanda örnek ülke konumunda olmuştur. Ülkede kiliseye yapılan taşeron işler, kilisenin etkisinin azalmasıyla birlikte işleri yapan ustaların geçimlerini sağlayabilmek için başka alanlara özellikle ev dekorasyonu ürünlerine yönelmişlerdir. Ev dekorasyon işinin pazar payının artması sonucunda, düşük maliyetli işleri kendi namlarına taşeronlara yaptırma eğilimi başlamıştır (Farr, 2000: 32).

Dünyada taşeronluk konusunda İkinci Dünya Savaşı sonrasında pek çok ülkede bazı düzenlemeler yapılsa da bazı ülkelerde taşeronluk sisteminin farklı şekillerde uygulandığı görülmektedir. İşçi eylemlerinin arttığı, kar oranlarının düştüğü dönemde Japonya'da, emek sürecinin yönlendirilmesi sermayenin istediği gibi gerçekleşmiştir. 1960'lı yıllardan sonra kırsal kesimden işçi ihtiyacının karşılanması başlangıçta olumlu izlenim verse de işçi rezervlerinin azalması nedeniyle taşeron firmaları artmaya, işlerin taşeronluk şeklinde yapılmasına sebep olmuştur (Silver, 2009: 18).

1970'li yıllardan başlayarak pek çok ülke "Kanlı Taylorizm" denilen ve halen devam eden taşeronluk sistemine geçiş yapmıştır. Taylorizme göre, üretimin yer değiştirmesinde en önemli neden artan rekabet ortamında piyasalarda ayakta kalabilmek, ucuz işgücü temini yapabilmektir. Mekânsal olarak sermayenin değişmesi, içerde işçiler arasındaki rekabetin arttırılmasıyla katı uygulamalara geçmek belli başlı ülkelerde halen kullanılan bir yöntemdir (Bayrakçı, 2018: 18). Uluslararası şirket statüsünde ve marka değeri yüksek olan kurumlar, üretimi ucuz emeğin olduğu, işçi haklarının daha düşük olduğu bölgeleri tercih etmektedir (Çaşkurlu, 2010: 57). Firmalar üretimlerini bu bölgelere alarak, ürünü ucuza üretme alternatiflerini araştırarak, ucuza ürettikleri ürünleri aynı ülkede yüksek fiyattan satarak, üst düzeyde kar elde etmeye devam etmektedir.

Dünyadaki şirketlerin tümü, pazara ürün satma ve ucuza emek elde edebilmek amacıyla birbiriyle rekabet içine girmişlerdir. Bu emeğin ucuzlamasına, yaşam koşullarının ve çalışma saatlerinin işçi aleyhine olacak şekilde kötüleşmesine yol açmıştır. Bu rekabet ortamına işgücü piyasalarının ayak uydurabilmesi için, işin tanımı, iş saatlerinin uzunluğu, çalışma saatleri, çalışma yasaları ve iş yasalarının rekabete uyumlu hale getirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır (İzgi ve Öztürk Türkmen, 2012: 14).

Piyasalarda yaşanan bu durum taşeron çalışma şeklini dünyaya sunarak, taşeronluk kavramı ortaya atılmıştır. Yerel bazdaki taşeron ilişkileri etkisini 1980'li yıllardan itibaren göstermeye başlamıştır. Uluslararası ticaretin başlaması ile üretimin parçalar halinde yapılmasının karlılığı arttırdığı görülmeye başlamıştır. Bu üretimin tek noktadan yapılmamasında etkili olmuştur. Emek maliyetinin düşürülmesi, ürünün değerinin artırılması amacıyla üretimin parçalara ayrılarak, üretimin emek ucuz yerlere taşınması zorunlu hale gelmiştir.

Dünyada genellikle batılı gelişmiş ekonomilerde yayılmaya başlayan taşeronlaşmanın temelinde neoliberal politikaların etkisiyle devletin ekonomik hayatta yerinin sorgulanması yatmaktadır. Küreselleşme ile serbest piyasaların gücü etkili olmaya başlamış, enerji, telefon gibi doğal tekeller kuralsızlaştırılan özel şirketlere dönüştürülmüştür (Krugman, 2008: 77). Değişimle birlikte sanayi toplumlarında kamu kurumlarının mimarı kabul edilen Batılı ülkelerin liberal devlet anlayışında düzenlemelerden vazgeçme, kuralsızlaştırma anlamındaki deregülasyon süreci içinde yer almışlardır. Endüstri ilişkileri çerçevesinde deregülasyon, devletin endüstri ilişkilerine müdahale yaklaşımının değişmesi şeklinde ifade edilmektedir (Balcı, 1999: 212). Günümüzdeki iş dünyasının düzeni olarak kabul edilen deregülasyon pek çok ülkede, kullanımı kolay düzenleyici bir sistem şeklinde değerlendirilmiştir (Richthofen, 2010: 72). Bu kapsamda ABD'de 1980'li yıllarda gerçekleşen yasal düzenlemelerin tüketicilerden ziyade üreticilerin çıkarlarına hizmet etmesi nedeniyle, firmalar avantajlı olanı uygulama yolunu tercih etmiş ve taşeronluk ilişkileri yaygınlaşmaya başlamıştır.

Batı tarzı taşeronlaşma şeklinde belirtilen hizmet sektöründe özelleştirme 1990'lı yıllarla birlikte Batı Avrupa'da hızla artmıştır. Bu alanda ilk çalışma 1992 yılında uygulanmıştır. Avusturya Graz'da 1998 yılında 1992 yılında hazırlanan

çalışma raporu yeniden değerlendirilmiş ve "İkinci Avrupa Alt İşveren Forumu" düzenlenmiştir (Ekin, 2003: 141-144).

Küreselleşme ile mutlak üstünlükler artış göstermiştir. Başka bir ifade ile ürünün üretiminde ülkelerin mutlak dezavantajlı ya da avantajlı konuma sahip olmasıdır. Ülkelerin bir üründe avantajlı konumu varsa ürünün üretimine yoğunlaşmaya ve fazla ürünü ihraç etmeye başlarlar. Özellikle Tayvan, Japonya, Singapur, Hong Kong gibi ülkeler üretim kapasitelerini arttırarak, uluslararası boyuta ulaşmışlardır. Ayrıca Çin, Endonezya, Tayland gibi ülkeler montaj fabrikalarını işletecek konuma gelmişlerdir. Bu durumda sanayileşmiş ve zengin olan ülkeler ise, az gelişmiş olan ülkeleri taşeron olarak görmeye başlamışlardır (Çaşkurlu, 2010: 52).

1.3.1. Dünyada Taşeron İşçiliğine Dair Yasal Düzenlemeler

Tüm dünyada sendikalar taşeron işçiliğine karşı mücadele etme gücünü ortaya koymaktadır. Taşeron işçiliği sınırlandırmak, eşit davranma ilkesinin güvenceye alındığı toplu sözleşmeleri bağıtlamak amacıyla çaba sarf etmektedirler. Taşeron işçiliğinin hızla yaygınlaşmasına neden olabilecek yasa girişimlerine karşı direnç göstermekte ve taşeron işçiliğinin yasal olarak kısıtlanmasına karşı mücadele etmektedir.

Sendikalara üye olan milyonlarca taşeron işçisi bu sömürü karşısında sessiz kalmamakta ve eylemler düzenlemektedir. Bu tür geleneksel sendikal araçları dışında taşeron işçiliğine karşı koyabilmek için sendikaların küresel mekanizmaları da bulunmaktadır. Küresel kapsamda sözleşmelerde güvencesiz çalıştırma hususu da ele alınmaya başlamıştır. Çokuluslu şirketlerdeki küresel işletmelerde taşeron işçilerin hızla sözleşmelerin kapsamına alınması için yapılması gerekenler bulunmaktadır (Freeman ve Soete, 2003: 179).

ILO sözleşmelerinin bir kısmı doğrudan taşeron işçiliğine ilişkin hükümler içermektedir. Özel istihdam şirketleri ile ilgili olan 181 No'lu ILO sözleşmesi içeriğinde hükümetlerin istihdam firmaları tarafından bulunan işçilerin örgütlenme, toplu pazarlık haklarının tanınması için gereken önlemleri barındırmaktadır. Bu hükümler bile hükümetler açısından taşeron işçiliğinin yayılımını denetim altında

tutmak, taşeron işçilerin temel haklarının kullanılmasını sağlamak için önemli bir hak tanımaktadır.

Toplu sözleşmelere ilişkin olan 91 No'lu ILO tavsiye kararı ise, taşeron işçiliğine ilişkin toplu sözleşmelerde kapsamın tüm işkollarını içerisine alacak biçimde genişletmekte, işkolu pazarlığının gelişimini sağlamaya yer vermektedir.

Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı (UNIDO) tarafından taşeronluk konusunda yapılan çalışmalar dikkat çekmektedir. UNIDO, gelişmekte olan ve gelişmemiş olan ülkelerdeki kalkınma konusunda sınai faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla 1996'da kurulmuştur. Özellikle son yıllarda UNIDO gibi kuruluşlar nedeniyle küreselleşme hızla artmakta, çevresel sürdürülebilirliğin etkisiyle de yoksullukla mücadelede önemli bir adım atılmıştır. Küresel kalkınmanın bir gereği olan bu durum, üç temel faaliyet alanının belirlenmesini ve uzun vadede bu alanlara odaklanılmasına öncülük etmiştir. Belirlenen alanlar yoksulluğun azaltılması için üretim, enerji ile çevre ve ticaretin arttırılması konularıdır.

Bu çerçevede UNIDO taşeronluk üzerinde hassasiyetle durmakta, taşeronluk hakkında çok sayıda araştırma yapmaktadır. Bu çalışmaların sonucunda UNIDO taşeronluk denilen alt işverenlik konusunu küçük ve büyük işletmeler arasında ticari ve ekonomik bir ilişki olarak ele alarak, bunu gelişmekte olan ülkelerdeki küçük ölçekteki işletmelerin desteklenmesi için yapılan çalışmaların bir parçası olarak görmektedir.

Bu doğrultuda Danimarka'da 1967'de düzenlenmiş olan toplantı, ardından 1969'da OECD ile ortaklaşa düzenlenen Paris'teki toplantıda uluslararası taşeronluk ilişkilerine destek olmak için merkez birim oluşturulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca 1972'de Paris'te düzenlenen toplantıda da taşeronluk konusu ele alınmıştır.

Pek çok ülkenin iş kanunu gibi, uluslararası çalışma koşulları standartları dünyada taşeron işçiliğin yaygınlaşmasından önceki döneme aittir. Bunlar doğrudan istihdam modeline dayanmakta ve sürekli olarak içi oyulmaktadır. Mevcut çalışma standartlarının taşeron işçiliği ile üçlü ilişkilerin bağlantısını aydınlatmak, işçilerin standartlarda olan korumadan yararlanmalarını sağlayabilmek için çözüm yolları üretilmelidir. Sendikaların çalışma standartlarının uygulanması amacıyla kampanyalar düzenlemesi, bu alandaki örnek olayların küresel düzeyde öne çıkarılması ile etkin

olabilirler. Taşeron işçilerin toplu sözleşme haklarını ve sendikalaşma haklarını koruyamayan hükümetlerin aleyhine ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'ne şikâyet edilmesi için mekanizmanın işlevsel hale getirilmesini sağlayabilmek için sendikaların çalışmaları da etkin olabilir (Freeman ve Soete, 2003: 181).

1.3.2. ILO Sözleşmeleri "94 No'lu Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesi

Ekonomik yapıların uluslararası bir hal alması nedeniyle uluslararası düzenlemeler yapılarak bunların kontrol edilmesi gerekliliği doğmuştur. Bu organizasyonlardan biri Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'dur. ILO, kurucu misyonu olan çalışma yaşamında refah açısından barışın vazgeçilmez olduğu doğrultusunda hareket etmektedir. Bu doğrultuda sosyal adalet, uluslararası platformda tanınan insan ve emek haklarının gerçekleştirilmesi amacıyla çalışmaktadır.

ILO, günümüzde insana yakışacak işlerin yaratılmasına, iş çevrelerini ve çalışanları refah ve ilerlemeye, kalıcı barışa sahip çıkmak için yöneltecek ekonomik ve çalışma koşullarının teminine yardım etmektedir. ILO sahip olduğu üç taraflı yapısı ile kadın ve erkekler açısından insana yakışacak işlerin yaygınlaştırılması için eşsiz bir platform sunmaktadır. Kuruluşun başlıca hedefleri, çalışma yaşamındaki hakların hayata geçirilmesi, insana yakışacak istihdam olanaklarının teşviki, sosyal korumanın ve çalışma yaşamına ilişkin konularda diyaloğun güçlendirilmesini sağlamaktır. ILO'nun dört temel stratejik hedefi vardır:

-Çalışma yaşamında temel ilkelerin, standartların, hakların yaşama geçirilerek yaygınlaştırılmasını sağlamak,

-Kadın ve erkeklerin insana yakışacak işlerde çalışarak, insana yakışacak kazanç elde edebilmeleri için gereken fırsatların yaratılması,

-Sosyal diyaloğun ve üç taraflılığın güçlendirilmesi,

-Sosyal korumanın her birey için genişletilmesi, etkinliğinin arttırılması.

ILO, hedeflerine yönelik çalışmaların desteklenmesi için çalışma yaşamına dair benzersiz uzmanlık ile deney birikimini ile hareket etmektedir. İnsana yakışır iş,

saygınlık ve geçim ihtiyaçlarına yanıt verme çabaları kuruluşun hedefleridir. 1930 yılından 29 numaralı Zorla Çalıştırma Sözleşmesi sonrasında 62 sözleşme düzenlenmiştir. Türkiye bu sözleşmelerin 59'una onay vermiş, diğer 3 sözleşmeye karşı çıkılmıştır.

İşçi sınıfının taşeronlukla mücadelede oldukça önemli araçlardan biri olarak kabul edilen, 94 sayılı ILO Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme'nin doğrudan uygulanırlık kazanması, 2004 yılındaki Anayasa değişikliğinden sonra olmuştur. Bu Sözleşmeye göre, kamu alanında iş alan taşeronların işçileri, sendika üyesi olmasalar dahi, işin başlangıcından itibaren işçiler için o işkolundaki toplu iş sözleşmesinin uygulanması zorunludur.

94 sayılı ILO Sözleşmesi'ne göre,

(1) Muvazaalı taşeronluk ilişkisinde asıl işverenin işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi taşeron işçilerine sendika üyesi olsunlar/olmasınlar geçmişe dönük olarak uygulanır;

(2) Muvazaalı taşeronluk ilişkisinde asıl işverenin işyerinde uygulanan bir toplu iş sözleşmesi yoksa, o işkolunda en yaygın toplu iş sözleşmesi taşeron işçilerine uygulanır;

(3) Muvazaalı olmayan bir taşeronluk ilişkisinde asıl işverenin işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi taşeron işçilerine sendika üyesi olsunlar/olmasınlar geçmişe dönük olarak uygulanır;

(4) Muvazaalı olmayan bir taşeronluk ilişkisinde asıl işverenin işyerinde uygulanan bir toplu iş sözleşmesi yoksa, o işkolunda en yaygın toplu iş sözleşmesi taşeron işçilerine uygulanır;

(5) Bu haklar, kamu kesiminde taşeronluk dışında anahtar teslimi iş veya müteahhitlik yoluyla iş alanların çalıştırdığı işçiler için de geçerlidir.

Uluslararası Çalışma Örgütü, taşeronların kayıt dışı, güvencesiz, esnek süreli, standart dışı çalışmalarından dolayı ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçlara müdahale edebilmek amacıyla 94 No'lu ILO Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Taşeron işçilere belirli güvencelerin sağlandığı 94 No'lu ILO Sözleşmesi'nin çalışma şartları aşağıdaki gibidir:

-Ücret tespiti sırasında belirli düzeyin altına inilmemesi,

-Ücret ödemelerinin sağlanması ve diğer güvencelerin ilave edilmesi,

-İş süreleri ile diğer çalışma koşullarının tespit edilmesi,

-Sağlık ve güvenlik alanındaki önlemler,

-Sakat ve eski hükümlü çalıştırma koşulları,

-İhtiyaçların ivedilikle karşılanması.

Türkiye Cumhuriyeti tarafından 94 No'lu ILO sözleşmesi 14.12.1960 tarihinde 160 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. Bu 21.12.1960 tarihli, 10686 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmış, Bakanlar Kurulu tarafından alınan karar ise 01.11.1988 tarihli 19976 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır (Ören vd., 2016: 34).

Sözleşmenin Türkiye'de yürürlüğe girmesi ise, 29 Mart 1961 tarihinde gerçekleşmiştir[2].

[2] 94 No'lu Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377264/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi (12.12.2019).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE TAŞERON İŞÇİLİĞİ VE KAMU TAŞERON İŞÇİLERİNİN KADROYA ALINMASI

Taşeron işçiliği uygulamasının çalışma yaşamında yer alması eskiye dayanmaktadır. Fakat kamuda taşeron işçiliği daha yakın geçmişte ortaya çıkmıştır. 1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de yaşanan siyasal ve ekonomik dönüşümler çerçevesinde çalışma yaşamı ilişkileri yeni bir yapılandırmaya girmiştir. Kamuda taşeron işçiliği bunlardan biridir. Dünyada ve Türkiye'de çalışma yaşamını etkileyen bu yapılandırma, taşeronlaşmanın yaygınlaşmasına, işgücü piyasalarının modern köle pazarına dönüşmesine neden olmaktadır (Atılgan, 2013: 112).

Taşeron işçiliğinin yaygınlaşmaya başlamasının belli başlı nedenleri bulunmaktadır. İşletme sahibine ciddi oranda esneklik kazandıran taşeronluk, çalışma saatlerinin arttırılmasına, ücrette, sosyal yardımlarda, mesai ücretlerinin ödemesinde, işlerin bir süre tatil edilmesinde, işlerin daralma döneminde işçilerin azaltılmasında başta olmak üzere işletme sahibine çeşitli olanaklar sağlamaktadır (Göker, 2012: 8). Fakat kamu alanı söz konusu olduğunda, taşeron işçi çalıştırma daha önemli hale gelmektedir.

Taşeron uygulaması kamuda ilk olarak KİT'lerde hizmet alımı şeklinde uygulanmaya başlanmış, KİT'lerde eleman alamama sıkıntısının aşılması, maliyetlerin azaltılması için alt işveren uygulamasına geçilmiştir (Özveri, 2014: 36).

2017 yılının sonlarına doğru, taşeron işçilerin uzun zamandır beklediği kadro hayalinin gerçekleşeceğine yönelik haberlerin çıkması, hükümet yetkililerinden gelen açıklamalar sıkça gündeme gelmiştir. Kamuoyunda "bu sefer iş olacak, tamam" biçiminde bir algı yaratılmıştır. Bu ortamda, aileleri de dahil edildiğinde yaklaşık 5 milyon kişinin beklediği kadro düzenlemesinin 2017 yılı sonlanmadan çıkacağı belirtilmiş, yasal düzenlemenin yapılmasından sonra öngörülen üç aylık sürecin bitmesiyle taşeron işletmelerin aradan çıkarılacağı yeni sisteme ilişkin detaylar paylaşılmış, ancak konu hakkında hala yanıtlanması gereken pek çok soru kalmıştır (Turan, 2017: 1).

Kamuoyunda en fazla merak edilen husus ise, hangi tarihte işe başlayan taşeron işçilerin bu kapsamda olacağıdır. Dönemin Çalışma Bakanı Jülide Sarıeroğlu tarafından açıklanan kadroya geçiş konuşmasında; "*Bu sabahtan itibaren kamuda çalıştırılan taşeron işçiler bundan sonra sürekli kadrolu işçi olacaktır*" ifadesini kullanmış ve bu doğrultuda 5 Aralık 2017 tarihinden önce işe başlayan taşeron işçilere kadro verileceği anlaşılmıştır. (Turan, 2017: 1). Açıklamalarda ne kadar süreyle çalışan işçilerin kadroya geçişlerinin yapılacağına dair net bir detay bulunmamaktadır. Bununla birlikte Meclis'e gelen yasa tasarısında da bu hususta pek çok soru işaretinin açıklığa kavuşturulduğu görülmektedir. İşçilerden 5 Aralık 2017 tarihi itibariyle iş akdi devam edenlerin bir gün bile çalışmış olması halinde kadroya geçişinin yapılacağı anlaşılmıştır. Bu aşamada daha önceki çalışmalarda olduğu gibi taşeron işçilere kadroya geçişte yeni bir statünün oluşturulması hususu ön plana çıkmış, 657 sayılı DMK'nin 4/D maddesi çerçevesinde belediyelerin dışında çalışan 450 bin işçinin kamuya sürekli işçi kadrosuna geçirileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca taşeron işçilerin mevcut toplu sözleşme hükümlerinin geçerli kabul edileceği, kadroya geçiş sürecinde ücretlerinin aynı kalacağı, haklarının korunacağı, sonraki toplu sözleşme pazarlığı sonuçlarına uygun şekilde ücret artışı yapılacağı, bunun yanı sıra tasarının Mecliste görüşülmesi sırasında ücretlerin, statüsü aynı olan memurlarla eşitlenmesi gibi bir durumun da olabileceği belirtilmiştir. Taşeron işçilerin mevcut ücretleri ise, genellikle asgari ücret düzeyinde ya da biraz üzerindedir.

Taşeron işçilerin kadroya geçişlerinin hak kazandıkları kıdemleri ile yapılacağı, başka bir ifade ile kıdem tazminatına ilişkin haklarının kaybolmayacağı, yıllık izin haklarının korunacağı da tasarıya dair açıklamalarda yer almıştır. Kamuoyunda emeklilik yaşı gelmiş olan işçilerin durumuna ilişkin ise, kamuda geçerli olan emeklilik yaş sınırı olan 65 yaş koşulunun kadroya geçişi yapılan taşeron işçiler açısından da geçerli olacağı, fakat emeklilik yaşını tamamlamasına rağmen primleri tamamlanmamış olan işçilerin kapsama alınacağı, emekli maaşı almaya hak kazanacağı zamana kadar kamuda çalışabileceği şeklinde bir açıklama yapılmıştır.

Askerlik, analık izni ya da hastalık nedeniyle sözleşmeleri askıya alınmış olan işçilerin de kadroya geçirileceği belirtilmiştir. Belediyelerde çalıştırılan işçilerin de hangi belediye şirketinde çalışıyorsa, kadroya geçişten sonra da aynı şirkette çalışmaya

devam edeceği ve belediye personeli olarak kalacakları belirtilmiş, bu çerçevede 400 bin taşeron işçinin kapsama alınacağı açıklanmıştır (Turan, 2017: 2).

Yasa tasarısı içeriğinde özelleştirme ile gelen, 657 sayılı kanunun 4/C statüsünde istihdam edilen personele dair düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu kapsamdaki personelin 4/B'li sözleşmeli memur kadrosuna geçirileceği, 4/C'li olan personelin ise yaşını doldurarak emekli olması durumunda iş sözleşmesinin feshedilmesi söz konusu iken, memurlar 65 yaş sınırına kadar çalışabilmektedir. Bu düzenleme bunun önüne geçecek ve ayrım ortadan kaldırılacaktı. Bunun yanında ücretlerde ve ek ödemelerde de belirlenen oranlarda artış olacağı ifade edilmiştir.

Tasarıda kamuda çalıştırılan mevsimlik işçilerin çalışma süresinin 4 ay daha arttırılmasının önünün açılacağı, işçilerin 4 ay fazladan çalışarak gelirlerini arttırabileceği ifade edilmiştir. Bunun yanında fazla çalışma ile emeklilik açısından gereken prim gün sayılarını da daha önce tamamlayabilecekleri belirtilmiştir (Turan, 2017: 2-3).

Yasa tasarısındaki bu olumlu gelişmeler yanında, kamuoyuna yapılan açıklamaların artmasıyla birlikte verilen vaatlerin kolay gerçekleşmeyeceği yönünde düşünceler ortaya çıkmıştır. Bunun başlıca sebebi taşeron işçilerin kadroya geçiş sürecinde sınav şartının olmasıdır. Bu haber işçiler arasındaki beklentileri tersine döndürmeye yetmiştir.

Bu bölümde Türkiye'de taşeron işçilik uygulamasının tarihine dair gelişmeler ve taşeron işçilerin kadroya geçiş sürecini başlatan 696 sayılı KHK'nin detayları hakkında geniş bilgilere yer verilmektedir.

2.1. TÜRKİYE'DE TAŞERON İŞÇİLİK UYGULAMASININ TARİHİ

Türkiye'de taşeron çalışmanın tarihsel gelişimi incelendiğinde; 1936 yılında kabul edilmiş 3008 sayılı İş Kanunu'ndan, günümüze kadar iş kanunlarında yer alan bir düzenleme olduğu görülmektedir (Özveri, 2014: 31). Taşeron kavramı mevzuata 1936 tarih 3008 sayılı İş Kanunu'nda "üçüncü şahıs" olarak girmiş, bunu "aracı" ve "diğer işveren" kavramları izlemiştir. 2003 yılındaki 4857 sayılı İş Kanunu ile kavram "alt işveren" olarak yerleşmiştir. İş Kanunu 2/6 maddesi alt işvereni;

''bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal ve 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'' olarak tanımlamıştır.

Taşeronluk, kamu kurumlarındaki acil personel ihtiyacının karşılanması, yardımcı işlerin yapılabilmesi amacıyla uygulamaya geçirilen bir personel çalıştırma şekli olarak tanımlanabilir. Kanun koyucu yasada "alt işveren" kavramı kullanılsa da günlük yaşamda "taşeron", taşeronun hizmet sözleşmesi ile çalıştırmış olduğu kişiye ise, "taşeron işçisi" kullanımı devam etmektedir. Alt işverenlik ilişkisi 2003 tarih 4857 sayılı İş Kanunu ile kapsamlı şekilde düzenlenmiş, alt işverene asıl işlerin verilebilmesi için koşullar getirilmiş, muvazaalı olan alt işverenlik ilişkileri için yaptırım, asıl ve alt işverenlerin sorumluluklarına ilişkin açık düzenlemeler yapılmıştır (Bakır, 2016: 1002).

Taşeron sorunu endüstri ilişkilerinde önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda bu alanda çok sayıda hukuki ihtilaf söz konusudur. 1970'li yıllardaki hukuk çerçevesinde düzenlenmiş hükümleri bulunan 1475 sayılı İş Kanunu ile bağımsız yargı organları bu soruna çözüm aramak durumunda kalmışlardır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun oluşumunda, Yüksek Mahkeme kararları yol gösterici olmuştur (Şafak, 2004: 112). Bu şekilde uygulamada var olan kötü örnekler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Türkiye'de kayıtlı taşeron işçisi sayısı 2002 yılında 387.118 iken 2011 yılında 1.611.204'e ulaşmıştır (Öngel, 2014: 40).

Kamu sektöründe ve özel sektörde çalışan taşeron işçisi 1.4 milyonun üzerine çıkmıştır. Bu sayı toplam işçi sayısı ile kıyaslandığında %12 düzeyindedir. Kamu kurumlarında daha çok belediyelerde, yükseköğretim kurumları ve hastanelerde taşeron işçi çalıştırılmaktadır. Son zamanlarda hızlı bir artış gösteren, temel çalışma şekli durumuna gelen taşeron çalışma ile kamu kurumlarında yemek, temizlik, güvenlik, sekreterlik, teknik hizmetler gibi yardımcı hizmetler yaygın olarak yürütülmektedir (İslamoğlu ve Yıldırımalp, 2016: 181). Kamuda çalışan taşeron işçilere ilişkin bilgilere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) verilen soru önergelerine verilmiş yanıtlardan ve T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı açıklamalarından ulaşılabilir. Bu bilgiler arasında da ciddi oranda tutarsızlığın olduğu görülmektedir (Öngel, 2014: 41).

Taşeron çalışma ile ilgili olarak bu çalışma şeklinin ekonominin ihtiyaç duyduğu esnekliği sağladığı yönünde bir söylem hâkim olsa da bazı kesimler tarafından taşeron çalışma, neoliberal düzendeki birikim stratejisinin istihdam üzerinden ortaya çıkması olarak ifade edilmektedir (Kaya, 2015: 259).

Kapitalist sistemin güç kaybı yaşadığı zamanlarda, ekonomik açıdan emek maliyetini arttıracağına dayanarak, atipik istihdam şekillerine yöneldiği ve işgücünün parçalar halinde bölünmesini sağlayarak, işçi örgütlenmesini engellediği görülmektedir (Taşkıran, 2011: 2). Türkiye'de neoliberal politikalarının görünümü özellikle tarımdaki çözülmeler ve özelleştirmeler nedeniyle işsizlik, işçi haklarının geriletilmesi, emek piyasalarının esnekleştirilmesi, kuralsızlaştırılması ve güvensizleştirilmesi, sendikasızlaşma, taşeron çalışma gibi güvencesiz çalışma şekillerinin yaygın hale gelmesinde, kadın istihdamının da bu işlerde yoğunlaşması şeklinde yoğunlaşmaktadır (Ulukan ve Yılmaz, 2016: 89).

İş Kanunu'nun 2. ve 5. maddesi, işçilerin sadece alt işveren işçisi olarak çalıştırmaları nedeniyle mevzuattan kaynaklanan haklarının kısıtlanamayacağını öngörmektedir. Fakat uygulamada taşeron işçilerin mevzuattan kaynaklanan haklarının kısıtlandığı, sıkça ihlal edildiği ve işlerini kaybetme endişesi bulunan işçilerin de genellikle haklarını talep edemedikleri görülmektedir. İş güvencesinden mahrum bırakılan işçiler, hak ihlalleri ile ağır çalışma koşullarının karşısında savunmasız kalmaktadır (Okcan ve Bakır, 2010: 70).

Taşeron işçiliğinin kamu sektöründe yaygınlaşması, aynı zamanda ana hizmet yardımcı hizmet ayrımını zorlaştırmaktadır. Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YAYED) tarafından 406 belediyeyi kapsayan araştırmada, hemen bütün hizmet türlerinde ihale yönteminin tercih edildiğini ortaya koymaktadır (Şahin, 2010: 73). Bu kamu sektöründe kurumların daha çok taşeronlar aracılığıyla hizmetleri gördürmeyi tercih etmelerinin bir sonucudur. Bu tercihle birlikte kanun koyucunun istemediği sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Bu sonuçların biri muvazaadır. Kamu sektöründe muvazaanın artmasıyla 1.7.2006 tarih 5538 sayılı Kanun ile kamu sektörüne ayrıcalık tanınan bazı düzenlemeler getirilmiş olsa da istenen amacı karşılayamamış ve yargının kararlarında kamuya herhangi bir ayrıcalık tanınamayacağına dair kararlar alınmıştır (Bakır, 2016: 1003).

4857 sayılı İş Kanunu'nun alt işverenlik müessesinin düzenlendiği 2. maddeye eklenen fıkrada alt işverenlik uygulamasında kamu sektörü ve özel sektör ayrımı yapılmıştır. Bu madde ile kamu kurumlarındaki 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun ya da diğer kanunlar kapsamında hizmet alımı için yapılan sözleşmeler doğrultusunda, yüklenici bünyesinde çalıştırılanların bu çalışmalarına dayanarak, bu kurumlardaki kadro ya da pozisyonlara atanma ve personel kanunları, toplu iş sözleşmesi ya da ilgili mevzuat çerçevesine göre belirlenen her türlü mali haklardan, sosyal yardımlardan faydalanmayı talep etme hakları ortadan kaldırılmıştır. Kamu sektöründe sahte alt işverenliğin sıkça yaşanması, devletin bunu önleyememesi, bunu önleyecek mekanizmaların geliştirilmesi yerine böyle çalıştırılan işçilerin asıl işverenin işçisi olarak kabul edilmelerini yasaklaması ile kamu/özel asıl ve alt işverenleri ile işçileri arasında ayırıma gitmektedir (Akyiğit, 2014: 74).

Yargıtay'ın muhtelif kararları içinde İş Kanunu'na göre işin alt işverene verilebilmesi için gereken koşulları, kamu kurumları açısından özel kanunlardaki hükümleri göz önüne alarak dışlamış, taşeron işçiliğinin yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır (Akyiğit, 2015: 2).

Yargı kararı ve öğretilerin pek çoğunda ise, İş Kanunu 2. madde hükümlerinin kamu/özel sektörü ayrımını dikkate almadığı ifade edilmektedir. Bu Yüksek Yargı Kararları ile bir çelişkinin olduğunun göstergesidir. Taşeron çalışmanın despotik emek rejimi olduğunu ifade eden Yücesan Özdemir (2010: 42), taşeron işçilerin baskıyı ortaya çıkarak yüksek iş değiştirme hızının, ağır çalışma koşullarının, düşük ücretlerin, ciddi derecede sosyal hak kayıplarının, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin bulunmaması, sosyal güvencesizlik ile karşı karşıya olduğunu belirtmektedir. Bunun nedeni taşeron firma ile ana firmanın arasındaki bağımlılığın baskı koşullarını tekrar üretmesidir.

4857 sayılı İş Kanunu hükümlerinde asıl işveren, alt işverenin işçilerine dair yükümlülüklerinden de müteselsil olarak sorumlu tutulmuştur. Bunun yanı sıra kanunun yürürlüğe girmesinden önce nadir görülen, sadece işin teknolojik uzmanlık gerektirecek yardımcılar kısmında sınırlı kalması uygun olan taşeron çalışma ilişkileri, ülkede 2003 yılından sonra giderek yayılmıştır. Pek çok işyerinde asıl iş, taşeron iş ayrımının yapılması ortadan kalkmıştır. Taşeron işçiler bu aşamadan sonra asıl işlerde çalıştırılır hale gelmiştir. 4857 sayılı Kanun, 1475 sayılı İş Kanunu'na göre daha ayrıntılı görünse de taşeronluk ilişkisini işin gereği, işletmenin gereği gibi ucu açık

olan ifadelerle ele almış, taşeronlaşmayı çalışma sahasında, çalışma ilişkilerinde problem yaratacak bir alan şeklinde ortaya koymuştur.

Kanun'daki bu belirsizlikler çerçevesinde en fazla öne çıkan olumsuzluk işçilerin aynı mekânda, aynı işi yapmalarına rağmen kadrolu işçi ve taşeron işçi ayrımına tabi tutulmasıdır. Literatürde kadrolu işçilerin, aynı işyerinde taşeron işçilerin amiri gibi emir ve görevler verdiği, kadrolu işçilerin görev tanımındaki işleri İş Kanunu'na aykırılık teşkil edecek şekilde taşeron işçilere yaptırmış oldukları, taşeron işçilerin sendikalı işçilere göre daha fazla çalıştırıldıklarına ilişkin tespitler bulunmaktadır (Bilgin, 2010: 105-120). Ayrıca yan yana birlikte çalışan, aynı yerde aynı işi, aynı zamanda yapan sendikalı ve kadrolu işçilerle taşeron işçilerin arasında mevcut ücret farklılıkları da göze çarpmaktadır (Bilgin, 2010: 112-114).

2.2. TÜRKİYE'DE TAŞERON ÇALIŞMAYA DAİR YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de taşeron çalışmaya dair yasal düzenlemeler özellikle son yıllarda önemli gelişmelere sahne olmuştur. Toplumda kangren haline gelmiş olan taşeron çalışmaya yönelik önemli adımlar atılmış ve atılmaktadır. Bu adımların biri 11.04.2014 tarih, 6552 sayılı torba yasadaki düzenlemelerdir. Yasa kapsamında taşeron işçilerin toplu iş sözleşmesi ve sendika haklarına ilişkin önemli sayılacak düzenlemeler yapılmıştır.

Kamuda daha önceki dönemde çalışan taşeron işçilerinin sendika altında örgütlenerek, işveren ile pazarlama hakları pratikte uygulanamıyordu. Taşeron ile toplu iş sözleşmesi imzalanmış olsa da hizmet alımının mali koşullarına göre yapılmış sözleşmenin haricinde bir hakkın verilmesi taşeron açısından mümkün olmuyordu. Taşeronların müdahalesi muhammen bedel nedeniyle gerçekleşemiyordu. 22.01.2015 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanmış olan "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklı Fiyat Farkının Ödenmesine İlişkin Yönetmelik" sayesinde taşeron işçilerini temsil eden işçi sendikası ve taşeron adına yetkili işveren sendikası tarafından yürütülen görüşmeler sonucunda yapılan toplu iş sözleşmesi ile oluşabilecek işçilik farklarına ilişkin kamu kurumu tarafından taşerona ödeme yapılması olanağı sağlanmıştır. Bu hakkın elde edilmesinde sendikaların

çabaları ile taşeronlarla toplu iş sözleşmelerinin yapılması, maliyetin taşeron açısından sorun yaratması da rol oynamıştır.

Yapılan düzenlemelerden önce taşeron firmalarda örgütlenerek toplu iş sözleşmesinin yapılması mümkün oluyordu. Ancak toplu iş sözleşmesi çerçevesinde oluşan ek maliyetin taşeron firmaları tarafından karşılanacak olması yüzünden taşeron firmaları sendikalaşmaya karşı ciddi düzeyde direnç göstermekteydi. Bu engelin aşılması durumunda da belirgin oranda artışlara neden olan toplu iş sözleşmeleri yapılamıyor, sendikal hareketin bir kısmı taşeron örgütlenme ile sonucun alınmasının zor olduğuna, sendika üyelik aidatının olacağına, bunun zahmetli, maliyetli, zayıf ve ölü bir yatırım olacağına inanç duyduklarından, taşeron işçilerinin örgütlenme faaliyetlerini yürütmekten kaçınıyorlardı (Bakır, 2016: 1009).

Kamu kurumlarındaki taşeron işçilerinin toplu pazarlık ve sendika haklarından yararlanmasının önü açılsa da sayıları oldukça yüksek olan taşeron işçilerinin sınırlı bir kesimi sendikalar altında örgütlenebilmekte ve toplu pazarlık hakkından yararlanabilmektedir (Etci ve Kağnıcıoğlu, 2017: 101).

Buna rağmen Türkiye'de emek hareketi kapsamında taşeronlaşmaya ve güvencesiz istihdama karşı belirgin bir örgütlenme ve mücadele dönemi de başlamıştır. Sosyal-İş, Yol-İş, Dev Sağlık-İş, Selüloz-İş sendikalarını diğer sendikalar takip etmiş, bu sendikalar taşeron işçilerini örgütleyerek işçilerin asıl işveren işçileri gibi toplu sözleşmeli ve sendikalı olarak çalışabilmeleri için önemli bir çaba göstermişlerdir (Okcan ve Bakır, 2010: 72).

Kamu sektöründe taşeron firmalarda çalışan çok sayıda işçi sendikalara üye olarak, çalışma hayatındaki örgütsüz kitlesi konumundaki kamu işçilerinden sonra sendikalaşma oranı en fazla olan işçi grubu konumuna yükselmiştir. T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yayınlanmış olan sendika üyeliği istatistiklerinden 2013 yılı Ocak ile 2014 yılı Temmuz arasında sendikalardaki toplam üye sayısının 181 bin 810 kişi arttığı, 2014 Temmuz ile 2016 Ocak arasında da sendikaların toplam üyesinin 324 bin 572 kişi artması, kamu sektöründeki taşeron işçilerin kitlesel olarak örgütlenme sürecine girmesinden kaynaklanmaktadır (Bakır, 2016: 1009).

T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 2016 Ocak ayı ile 2018 Ocak ayına ait istatistikler karşılaştırıldığında, toplam sendikalı işçi sayısında 200 bin 344 kişi artış olduğu görülmektedir. Bunların 179 bin 218'inin belediye işçilerinin bulunduğu genel işler işkolu, sağlık ve sosyal hizmetler işkolu ile savunma ve güvenlik işkoluna ait olduğu görülmektedir. Kamu sektöründeki bu işkolları en fazla taşeron işçinin istihdam edildiği alanlardır.

Bu bağlamda taşeron işçilerinin sendikalaşma sürecinin hızla devam ettiği görülmektedir. 6552 sayılı kanun kapsamında sürekli nitelikte olan işlere hizmet alımlarındaki yüklenme süresinin üç yıl olarak belirlenmiş olmasına rağmen, idareye süreyi kısaltma yetkisi tanınmıştır. Bu düzenlemenin yapılması sadece personel çalıştırılmasına dayalı olan işler içindir. Buna göre personel taşıma, malzeme, yemek hazırlama, dağıtma gibi ihalelerde eski süreler geçerlidir. 5393 sayılı Belediye Kanunun 67. maddesi ise, hizmet alımı ihalelerinde üç yıldan fazla yüklenme yapılmasına olanak vermektedir.

Taşeron işçilerine yönelik son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerde taşeron işçilerin kıdem tazminatı konusu da önemli bir olumlu gelişmedir. Farklı taşeron firmalara tabi olarak uzun yıllar aynı işyerinde çalışmış olan işçilerin kıdem tazminatı sorunu pek çok davanın konusu yapılmıştır. 6552 sayılı Torba Kanunu'nun 8. maddesi gereğince çıkarılan yönetmelik ile kamu sektöründe çalışan taşeron işçilerin kıdem tazminatlarının ödenmesine ilişkin kamu kurum ve kuruluşları sorumlu tutulmuş, ilgili tazminatın ödeneceği usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu sayede taşeron işçilerin kıdem tazminatı konusunda yıllardır yaşanan sorun ve belirsizlik ortadan kalkmış ve kıdem tazminatları güvenceye alınmıştır (Aktürk, 2015: 227).

Düzenleme sonucunda bu taşeron işçilerin kıdem tazminatının devlet tarafından ödenmesi olanağı getirilmiştir. 6552 sayılı Torba Kanun ile aynı zamanda asıl işverenlerin taşeron işletmeler tarafından kendi işçilerine ücret ödemesinin yapılıp yapılmadığı, yıllık izin haklarının kullandırılıp kullandırılmadığına ilişkin denetleme zorunluluğu getirilmiştir (Aydın, 2015: 9).

Yargı kararlarında günümüze kadar pek çok muvazaa kararının verilmesi, taşeron sorununu Bakanlığın gündemine kadar taşımıştır. Taşeron ilişkisinin

Bakanlığın gündemine tekrar gelmesinin nedeni uygulamadan doğan sorunların dayatmasının bir neticesidir (Aydın, 2015: 11).

Taşeron işçilerinin en önemli beklentisi olarak kabul edilen kamu kurumlarında kadrolu çalışmaya ilişkin sorun 24 Aralık 2017 tarih Resmî Gazete'de yayınlanmış olan 696 sayılı KHK sayesinde önemli oranda çözüme kavuşturulmuştur. Buna göre; 4.12.2017 tarihi itibariyle personel çalıştırılmasına ilişkin hizmet alım sözleşmeleri 696 sayılı KHK 5. madde çerçevesinde kamu kurumlarında çalışan taşeron işçiler için kadrolu işçi olmalarının önünü açmıştır. Bu süreç 2 Nisan 2018 tarihine kadar devam etmiştir. 375 sayılı KHK geçici 23. maddesi gereğince idareler tarafından sürekli işçi kadrolarına geçiş yaptırılan işçilerin ücret, mali ve sosyal haklarının tespitinde, geçiş öncesinde taşeron işçilerini kapsayan ve Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmış, süresinin bitmesi en uzun olan toplu iş sözleşmesi hükümleri esas alınacaktır. Süresi 31.10.2020 tarihinde bitecek olan bu toplu sözleşme ile taşeron işçilere 2,5 yıllık süreçte verilecek olan haklar belirlenmiştir. İşçiler sözleşmeye göre ücretlerine 6 aylık süreçlerde %4 oranında zam alacaklardır. Fakat oranların belirlenmesinde yüksek enflasyon oranlarının dikkate alındığı zaman işçilerin hak kaybına uğrayacağı görülmektedir.

2.2.1. 696 sayılı KHK ile Yapılan Düzenlemeler

24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanmış olan 696 sayılı KHK Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname[3] ile taşeron işçilerin statüsüne ilişkin önemli düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu çerçevede kararnamede taşeron işçilerin hem sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi hem de 2004 yılındaki özelleştirme sonucunda işsiz kalan taşeron işçilerin ve bundan sonra işsiz kalacak taşeron işçilerin geçici personel olarak çalıştırılmasını öngören[4] 4/C statüsünün kaldırılmasına ve 4/C statüsünde çalışanların ise 4/B statüsüne geçirilmesine ilişkin bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu kapsamda 696 sayılı

[3] 696 Sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

[4] R.G. 20 Ekim 2004, Sayı: 25619, https://www.resmigazete.gov.tr/, Erişim Tarihi: (16.12. 2019).

KHK'de (127/ geçici madde 23)[5] taşeron işçiler için yapılan düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

"5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibariyle çalıştırılmakta olanlar;

a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,

b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak,

c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,

ç) En son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek kaydıyla,

Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içinde idaresinin hizmet alım sözleşmesinin yapıldığı birimine, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek üzere yazılı olarak başvurabilirler…"

Bu kapsamda; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici

[5] R.G. 24 Aralık 2017, Sayı: 30280, https://www.resmigazete.gov.tr/, Erişim Tarihi: (16.12. 2019).

kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ile 696 sayılı KHM Ek-1 listesindeki kurumları içeren düzenleme başka bir ifade ile aralarında Anadolu Ajansı, TRT, Ziraat Bankası, belirtilmeyen özel bütçeli kuruluşlar ile Kamu İktisadi Teşebbüslerini (KİT) kapsamamaktadır. Bununla birlikte düzenlemedeki sürekli işçi kadrosuna geçiş için dikkate alınacak koşullar aşağıdaki gibidir:

-04.12.2017 tarihi itibariyle çalışıyor olmak,

-657 sayılı kanunun 48/A maddesinde[6], Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrumiyetin olmaması, alt bentte yer alan suçlardan mahkûm olmamak, alt bentte belirtilmiş görevini sürekli yapmasına engel bir durumun olmaması, askerlik durumuna ilişkin şartları taşıyor olmak, güvenlik soruşturması ile arşiv araştırması yapılmış olmak koşullarını taşımak,

-Yaşlılık, emeklilik ya da malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak,

- Çalıştırılan döneme ait taşeron işçinin açtığı davalar ve/veya icra takiplerinden feragat etmiş olmak,

-Bu maddede tanınan hakların karşılığında herhangi alacak ve hak talebinde bulunmayacağını, haklardan feragat ettiğine dair yazılı beyanda bulunmak,

-Yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavdan ya da uygulamalı sınavda başarılı olmak,

-Bu fıkranın yürürlüğe girmesinden itibaren 10 gün içerisinde idarede hizmet alım sözleşmesinin yapılmış olduğu birime, sürekli işçi kadrosunda istihdam edilmek için yazılı olarak başvuruda bulunmak,

Taşeron işçileri için sürekli işçi kadrosuna alınmalarına yönelik düzenleme en fazla sorun bu düzenlemenin kimleri kapsadığı ve kapsamadığı, sürekli işçi kadrosuna geçişteki sınav şartıdır. Yapılan düzenlemenin KİT'ler ile diğer taşeron işçileri kapsamaması en fazla eleştiri yapılan konular arasında yer almaktadır.

[6] R.G. 23 Temmuz 1965, Sayı: 12056

2.2.1.1. Olağanüstü Hal KHK Kapsamında Kadroya Geçiş

Olağanüstü hâl (OHAL) kapsamında çıkarılmış olan 696 sayılı KHK ile taşeron işçi düzenlemesi yapılmıştır. Düzenlemenin içeriği ile bu şekilde bir düzenlemenin kanun yerine KHK ile yapılıp yapılamayacağına dair tartışmalarında da gündeme gelmesine yol açmıştır. OHAL, Anayasa'nın daha önceki şekliyle 119,120, 121. maddeleri ile düzenlenmiş, 121. madde kapsamında OHAL kapsamında çıkarılacak olan KHK'ler Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılarak, Resmî Gazete'de yayınlandığı gün Meclis onayına sunulmaktaydı. 16.04.2017 tarihinde yürürlüğe giren 6771 sayılı kanunun 16. maddesi çerçevesinde Anayasa'nın 120-121. maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve kanunun 12. maddesi kapsamında Anayasa'nın 119. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre OHAL ilan yetkisi ile OHAL kapsamında KHK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasa'nın bu hükmünde, Cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde gerekli konularda, 104. maddenin 17. fıkrası ikinci cümlesinde yer alan sınırlamalara tabi olmadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği ve bu kararnamelerin Resmî Gazete'de yayınlandığı günde Meclis'e sunulacağı öngörülmüştür. Taşeron düzenlemesinin yapıldığı 696 sayılı KHK'nin, Meclis'in tatilde olduğu dönemde çıkarılması nedeniyle hukuka aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Bunun yanında OHAL sürecinde çıkarılacak KHK'lerin konularının sadece OHAL kapsamındaki konularla sınırlı olması gerekliliği de bulunmaktadır. Bu bağlamda taşeron işçi düzenlemesi OHAL kapsamındaki konuların dışında yer almıştır. Bunun yanı sıra OHAL kapsamında çıkarılan KHK'ler için hukuken herhangi bir itiraz yolunun bulunmaması nedeniyle işçiler açısından düzenleme zorunlu kılınmıştır. OHAL kapsamındaki yasaların niteliği itibariyle geçici düzenleme olmamaları nedeniyle, 696 sayılı KHK ile yapılan taşeron işçi düzenlemesinin OHAL sona erdiği zaman durumu belirsizlik içermektedir[7].

[7] http://www.sivilsayfalar.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/08/OHAL-RaporKapak.pdf, Erişim Tarihi (12.12. 2019).

2.2.1.2. Düzenlemenin Kapsamı

Müjde olarak verilmiş olan taşeron düzenlemesinde 450 bin işçinin kadroya alınacağı, geçiş işlemlerinin geçmişte kazanılmış kıdemlerle birlikte yapılacağı belirtilmiştir (Çolak, 2017: 1011). Ancak düzenlemenin ayrıntıları ortaya çıktıkça düzenlemenin sadece kamu sektöründe çalışanları içerdiği görülmüştür. Bunun yanı sıra kapsamda yer alan işçiler bakımından da taşeronun sonlanması ve sürekli işçi kadrosuna geçişin çok kolay gerçekleşmeyeceği görülmüştür.

Bu doğrultuda 5018 sayılı yasanın (2) sayılı cetvelinde bulunan özel bütçeli kuruluşlar kapsama dahil edilirken, yasa kapsamında yer almayan ve 696 sayılı KHK'deki ek (1) listesinde bulunmayan özel bütçeli kuruluşlar kapsamda yer almamıştır. Bu bağlamda, aralarında Anadolu Ajansı, TRT, Ziraat Bankası'nın bulunduğu 26 özel bütçeli kuruluş ile bu kuruluşlara bağlı taşeron işletmeler tarafından çalıştırılan işçiler kapsam dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) de kapsama dahil edilmemiştir. Bu 26 farklı KİT bünyesinde çalışan 50 binin üzerindeki taşeron işçinin kapsam dışı kalması anlamına gelmekteydi. Kadro dışı bırakılan özel bütçeli kuruluşlar ve KİT'ler arasında "Çay-Kur, BOTAŞ, Et ve Süt Kurumu, Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü ve bağlı ortaklıkları, DMO, TİGEM, Makine ve Kimya Endüstri Kurumu, Eti Maden İşletmeleri, PTT A.Ş., Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, TPAO, TCDD ve bağlı ortaklıkları, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş., Sümer Holding A.Ş., Gayrimenkul Anonim Şirketi, İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., İller Bankası, Basın İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Sulama Birlikleri, TÜRKSAT, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türkiye Halk Bankası gibi kurumlar bulunmaktadır (Uğurlu, 2018: 8-9).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayınladığı tebliğ kapsamında idarelerin yurtdışı teşkilatlarında çalışan işçilerin de kapsam dışı bırakıldığı görülmektedir. Kamu ve özel sektörü ortaklığında kurulan şehir hastaneleri ise kısmen kapsamda bırakılmış, kapatılan hastane ve kurumlarda çalıştırılan taşeron işçiler kapatılma tarihinden itibaren çalıştırılmaları koşulu ile 4 Aralık 2017 tarihi itibariyle taşeron işletmede çalıştırılmaya devam eden işçilerin kapsamda olması kararlaştırılmıştır. Genel merkezi bütçede yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının,

denetleme ve düzenleme kuruluşlarının, özel bütçeli idarelerin çalışanları olan 450 bin taşeron işçinin bu düzenlemeden yararlanabileceği, bunun yanında yerel yönetimler, mahalli idareler, mahalli idarelerin birlikleri, il özel idarelerinde çalışan 400 bin taşeron işçinin kadroya alınacağı açıklanmış olsa da sonraki gelişmelerle adı geçen işçilerin tamamının kadroya alınmayacağı açığa çıkmıştır (Özdemir, 2018: 266).

Sonuç olarak Belediye ve İl Özel İdaresi taşeron işçilerine kadro hakkı tanınmamış, işçilerin statüsü kadrolu kamu taşeron işçisi şeklinde kalmıştır. Çağrı merkezi, yemekhane gibi personel giderini yaklaşık %70'ten aza düşebildiği pek çok hizmet alım işindeki taşeron işçilerin de kapsam dışında bırakıldığı görülmektedir. Kadroya geçiş aşamasında işçilerden yaş ve eğitim koşulu aranmamış, kadro olanağından 4 Aralık 2017 itibariyle çalışıyor olan işçilerin yararlanmasına, bunun için bu tarihten itibaren Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilmiş olan aylık prim belgesi, işe giriş bildirgesi gibi belgelere bakılacağına ve emekli işçilerin kadroya alınmayacağına karar verilmiştir (Özdemir, 2018: 267).

2.2.1.3. Kadroya Geçiş İçin Başvuru Şekli ve Şartları

Taşeron işçi düzenlemesini içeren 696 sayılı KHK işçilerin kadroya geçişindeki aşamalarda başvuru usulüne ve koşullarına da yer vermektedir. Bu koşullar aşağıdaki gibi değerlendirilebilir:

Özel koşullar: 696 sayılı KHK hükümleri gereğince kadroya geçişten yararlanabilmek için aşağıdaki temel koşullar aranmaktadır:

-Taşeron işçinin çalıştırıldığı ihalenin kapsamının personel çalıştırılmasına ilişkin hizmet alımı ihalesi olması,

-İşçinin DMK'de yer alan arşiv araştırması dahil bazı koşulları taşıması,

-İşçinin emeklilik, malullük ya da yaşlılık aylığına hak kazanmamış olması,

-İşçinin taşeron işletmede çalıştırıldığı sürece dair açmış olduğu dava-icra takiplerinden feragat etmesi,

-4 Aralık 2017 tarihi itibariyle işçinin taşeron işletmede çalışıyor olması ya da bu tarihte hastalık izninde ya da analık izninde ya da askerde bulunması,

-İşçinin yazılı olarak başvuruda bulunması,

-İşçinin kadroya geçirilmesi karşılığında geçmişe ilişkin hak ve alacak talebinde bulunmayacağına dair beyanda bulunması,

-İşçinin öngörülen sınav-sınavlarda başarılı olması koşulları aranmaktadır.

696 sayılı KHK'nin 127. maddesi gereğince taşeron işçilerin çalıştıkları kurum ya da kuruluşa, 2 Ocak 2018 tarihinden başlayarak 10 gün içinde başvurusunu yazılı olarak yapmaları gerekmektedir. KHK kapsamındaki işçilerden başvuru yapabilecek olanlar, KHK'nin 127. maddesi çerçevesinde 4 Aralık 2017 tarihi itibariyle kurum ya da kuruluşta fiilen çalışması, bu tarihte hastalık ya da doğum izninde olan işçilerin, askerde bulunan işçilerin de kapsamda yer alması nedeniyle, işçilerin başvurularını izin ya da askerlik dönüşünde yapmaları öngörülmüştür.

İşçilerin yapacağı başvuru için istenen belgeler ile başvuru şekli, 696 sayılı KHK'deki geçici 23-24. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslara dair yayınlanan tebliğin 7. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre başvurulara standart getirilmesi ve başvurunun matbu formlar ile yapılmasına karar verilmiştir. Bu işçiler tarafından net olarak anlaşılmayan hükümler içeren KHK düzenlemesine işçilerin zorunlu bırakıldığını, kısa süreli takvim içerisinde düşünme ve değerlendirme yapmalarına zaman kalmadan başvuru yapmaları zorunluluğunu doğuran bir düzenleme izlenimi vermektedir.

Standart formlarla işçinin kadro başvurusu yaparken, sürekli işçi kadrosuna geçmek için yazılı dilekçe vermesi, arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması formunu doldurması, emeklilik, malullük ya da yaşlılık aylığına hak kazanmadığına dair Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan belge alması, idareler aleyhine açmış olduğu dava icra takiplerinden kadroya geçişte feragat edeceğine ilişkin taahhütte bulunması talep edilmiştir (Özdemir, 2018: 270-272).

Geçmiş haklardan feragat edilmesi ve sonuçları: KHK ile yapılan taşeron işçi düzenlemesinde, kapsama alınan işçilerin kendilerine tanınan hakların karşılığında, geçmiş haklarından dolayı herhangi bir hak talebinde bulunmamalarına ve haklarından feragat ettiklerine dair yazılı sulh sözleşmesi yapmalarını kabul edeceklerini taahhüt etme koşulu getirilmiştir. KHK'nin yürürlük tarihi itibariyle yazılı başvuru işçilere matbu olarak dağıtılan formlarla yapılmış ve formlarda açılmış dava-icra takiplerinden

feragat edeceklerine ilişkin taahhütname de bulunmuştur. Bu uygulama kamuoyuna yansıdığı şekilde bazı kurumlarda başvuru anında taahhütten ziyade dava-icra takiplerinden feragat ettiklerini gösterir mahkemeden alınmış yazı talebine kadar gitmiştir. Kısıtlı süre ve KHK belirsizliği göz önüne alındığında, işçilerin pek çoğunun fiilen geçmiş haklarından feragatte bulunmasının yolu bu uygulamalar ile açılmıştır.

Ayrıca dava-icra takiplerinden feragat etmiş olan işçilerin yaptıkları mahkeme ve takip masrafları da kendilerinin üzerinde bırakılmıştır. Bu durumda işçinin kadroya geçip geçmesi belirsiz olduğundan, kadroya alınmaması halinde geçmişten doğan alacaklarını da kaybetmek durumunda kalması söz konusudur. Düzenleme kapsamında kesin feragatnamenin kadroya geçişte birlikte verileceği belirtilse de uygulamanın 10 günlük kısa bir süreye sıkıştırılması nedeniyle işlemlerin yapılması idarelerin inisiyatifine bırakıldığı ortadadır.

Güvenlik soruşturması koşulu: 696 sayılı KHK ile kapsama alınan taşeron işçilerin devlet memuru olabilmesi için eğitim koşulu dışında gereken şartların tamamına yakını aranmıştır. Bu koşullardan biri güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasıdır. Bu hususa ilişkin olarak işçilere arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması formu dağıtılmıştır. Formda başvurucu dışında eş, anne, baba, çocuk ve kardeşlere ilişkin bilgiler de sorulmuştur. Bu güvenlik soruşturmasının geniş kapsamda olduğunu, soruşturmanın yapılma şeklinin, sonucunun belirsizliğini ortaya koymaktadır (Uğurlu, 2018: 9).

Sınav koşulu: Düzenleme gereği kadroya alınacak işçilerin kurumlar tarafından yapılacak sınav-sınavlarda başarılı olma koşulu da aranmıştır. Sınav, sözlü, yazılı ve/veya uygulamalı şekilde yapılabilmektedir. Sınav yöntemi bakanlıklarda bakan tarafından, diğer idarelerde ise ilgili idaredeki en üst yönetici tarafından belirlenmesine karar verilmiştir (Özdemir, 2018: 274-275).

Sınav sorularının sınav kurulları tarafından hazırlanması nedeniyle, her kurumda sınav sorularının farklılık göstermesi mümkündür. Sınav konularının işçinin yapmakta olduğu işe ilişkin yeterliliğinin ölçülmesi amacını taşımasından dolayı, fiilen işi yapan işçinin sınavla işi yapıp yapmayacağının sorgulanmasının doğru bir uygulama olmadığı görülmektedir. Yazılı sınav sonuçlarından 100 üzerinden puan olarak en az 50 alanların, sözlü ve uygulamalı sınavlara girmesi gerekli görülmekte, sınav

sonucunda sonuçların başarılı-başarısız şekilde belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Ancak başarı durumunun hangi kritere göre belirleneceği hususu açık değildir. Bu bağlamda sınavı yapacak kişinin taşeron işçiyi kadroya alma ve almama kararına göre başarılı ya da başarısız sayılacakları belirtilmiştir. Sınav sonuçları idarenin web sayfasından ilan edilerek, ayrıca tebligatın yapılmaması da öngörülmüştür. Sınavda başarısız olan işçilerin sınav sonucuna itiraz hakkı bulunsa da itirazın işçiyi başarısız değerlendiren kurulun inceleyeceğinden dolayı fiilen sınav sonucuna itiraz etmenin herhangi bir karşılığının bulunmadığı görülmektedir (Uğurlu, 2018: 12).

Tablo 1: Taşeron İşçilerin Sürekli İşçi Kadrosuna Geçiş Süreci

İŞLEM	SÜRE	TARİH ARALIĞI	AÇIKLAMA
Başvuru	10 Gün	02.01.2008-11.01.2108	Zorunlu
Tespit Komisyonu İncelemesi ve Hak Sahiplerinin İlanı	40 Gün	12.01.2008-20.02.2108	Tavsiye
İlana İtiraz	3 Gün	21.02.2008-23.02.2108	Tavsiye
İtirazın İncelenmesi, Kesin Listenin İlanı	7 Gün	24.02.2008-02.03.2108	Tavsiye
Sınavın Gerçekleşmesi	20 Gün	03.03.2008-22.03.2108	Tavsiye
Sınav Kuruluna İtiraz	4 Gün	23.03.2008-26.03.2108	Tavsiye
İtirazın İncelenmesi Kesin Listenin İlanı	4 Gün	27.03.2008-31.03.2108	Tavsiye
Hak Sahiplerinin Topluca İşçi Kadrosuna Geçirilmesi İçin	Son Gün	02.04.2018	

*Doksanıncı günün dolduğu 01.04.2018 tarihi Pazar gününe denk geldiği için sürekli işçi kadrosuna geçirme işlemi için son gün 02.04.2018 tarihi olarak yazılmıştır.

Kaynak: http://ses.org.tr/wp-content/uploads/2018/01/ta%C5%9Ferona-kadro-bilmecesi.pdf, Erişim Tarihi: (17.12.2019).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statülerine Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 23. ve 24. Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar*"a dair Tebliğe göre taşeron işçilerin kadroya geçiş takvimi Tablo 1'de gösterildiği gibidir.

Tebliğ gereğince bir tespit komisyonu kurulacaktır. Kadroya geçiş için yapılacak başvuranların gerekli koşulları taşıyıp taşımadıklarının tespiti amacıyla ve bu tespite ilişkin olan itirazların karara bağlanması için kapsamda yer alan idarelerin bünyesinde kurulacak olan tespit komisyonu en az 3 kişiden oluşacaktır. Mahalli idarelerde geçiş için kurulacak olan komisyonun içinde ayrıca Valilik tarafından görevlendirilmiş üye bulunacaktır.

Kurulacak komisyon, ön inceleme yaparak başvuru formunun eksiksiz ve tam doldurulduğunu, beyanların aranan koşullara uygunluğunu, usule ilişkin koşullara uygunluğunu inceleyecektir.

Komisyon esas inceleme sırasında altisveren.gov.tr veri tabanından başvuru yapan işçinin KHK'nin kapsamında olan personel alımına dayalı hizmet alım sözleşmesi olduğunu KİK ve idare nezdinde, şirket kayıtlarında kontrol ederek belirleyecektir.

İncelemenin devamında ilgili personel alımına dayalı olan hizmet sözleşmesine göre ilgili işyerinde işçinin 04.12.2017 tarihinde çalışıp çalışmadığını Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına bakarak kontrol edecektir.

Komisyon yaptığı incelemeler neticesinde sonuçları ilan edecektir. İncelemenin sonucunda gerekli koşulları taşıdığı ya da taşımadığı belirlenenlerin isimleri, çalıştıkları birimin ya da teşkilatın bildirilmesi suretiyle başvuru yaptıkları idareye ya da idarenin şirketi tarafından internet üzerinden ya da idare tarafından belirlenen şekilde ilan edilecektir. Bunun dışında başvuru yapanlara tebligat yapılmayacaktır.

Beyanlarında gerçeğe aykırı beyan yaptığı belirlenen işçilerin başvuruları ise geçersiz kabul edilecek ve düzenlenecek sınava alınmayacaktır. Ayrıca bu beyanları

yapanlar hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusu yapılacaktır. Başvuru sahipleri komisyonun ilan ettiği sonuçlara itirazda bulunabilecek.

Merkezi idarelerdeki kadroya geçişlerde itirazları tespit komisyonu inceleyecektir. Yerel yönetimlerde ise, kadroya geçişler için Valiliklerin bünyesinde itiraz komisyonu kurulacaktır. İtiraz süresi komisyonlar tarafından öngörülen süre içinde yapılacaktır. İtirazın neticesinde verilecek olan karar kesin hüküm taşıyacaktır.

2.2.2. Kadroya Geçişten Sonra Ücret ve Hakların Durumu

696 sayılı KHK ile yapılan taşeron düzenlemesinde kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçilerin Ocak ayında başlayacak taşerondan kamuya kadroya geçiş işlemleri, öngörülen takvim gereğince geçiş öncesinde yapılacak sınavların resmi sonuçlarının açıklanmasıyla 2 Nisan 2018 tarihinde sona ermiştir.

Kadroya geçirilmiş işçilerin istihdamı 657 sayılı Kanunun 4 maddesi (D) bendi gereğince sürekli işçi olarak yapılmıştır. Taşeron işçilerin kamu sektörüne geçişini düzenleyen 696 sayılı KHK'de işçilerin ücretleri, sosyal ve mali hakları sınırlandırılmış, KHK'de 127. maddesine göre Yüksek Hakem Kurulu (YKH) tarafından taşeron şirketler için karar alınmış, süresi en son bitecek toplu iş sözleşmesi hükümleri doğrultusunda işçilere uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda kamudaki 900 bin taşeron işçinin, 4/B, 4/D statülerinde kamu kadrolarında çalışmaya başlayanlar için 2020 yılına kadar uygulanacak 375 sayılı KHK'deki geçici 23-24. maddelerinde düzenlenen toplu sözleşme hükümlerinin açıklanması 16.04.2018 tarihinde gerçekleşmiştir. Yerel idarelerde şirketlere geçirilen işçilere ayrı, merkezi idarelerde kadroya geçiş yapılan işçilere ayrı toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanacaktır (Bakır, 2018: 11).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan açıklamalarda, kadroya geçişin işçilerin mevcut hakları ve ücretleri ile yapılacağı belirtilse de KHK kapsamında getirilmiş olan sınırlamalar çerçevesinde işçilerin hak ve ücretleri, geçiş öncesi taşeron işçilerini kapsayan YHK tarafından karar bağlanmış, süresi en son tarihte bitecek olan toplu iş sözleşmesi bitişine kadar bu sözleşmenin uygulanmasıyla

oluşan ücret ve hakların üzerinde olamayacaktır. Bu ise kadroya geçiş sonrasında işçilerin ücretlerinde bile düşüş olabileceğini göstermektedir. İlgili toplu iş sözleşmesi hükümleri çerçevesinde mevcut kadrolu işçilerle yeni daimî işçilerin arasında hak ve ücret eşitliği gözetilmemiş, taşeron işçilerinin de kadrolu işçilerde olduğu gibi toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmasının önüne geçilmiştir (Özdemir, 2018: 267).

Kamuya geçiş işlemleri tamamlanmış olan işçilere idareler tarafından uygulanmak üzere, YHK tarafından karar bağlanmış ve 31.10.2020 tarihine kadar uygulamasına devam edilecek olan Toplu İş Sözleşmesindeki ücretler, sosyal ve mali haklara ilişkin olan hükümler ele alındığında, kamuya geçiş işlemleri yapılan işçilerin 2020 yılına kadar taşeronluk sisteminin süreceği söylenebilir. Zira taşeron işçilerin kamuya geçirilmesinde mevcut kadrolu işlerle ücret ve hak eşitliği gözetilmemiş ve taşeron işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanmasının önüne geçilmiştir. Bu durumda taşeron işçilerin yıllık %4+4 ücret artışı ile pek çoğunun enflasyonun altında olan ücretlere mahkûm edildikleri söylenebilir. Taşeron işçiler için uygulanacak mali ve sosyal haklar ise, taşeronluk döneminde imzalanmış toplu iş sözleşmeleri ile aynı seviyede olacak, bazı işçilerin de hak kayıpları yaşayacakları görülebilecektir (Özmen 2017: 47).

696 sayılık KHK ile öngörülen, YHK kararı ile bağıtlanmış toplu iş sözleşmelerinin aynı zamanda taşeron işçileri kapsayan sözleşme niteliğine haiz olduğu, başka bir ifade ile taşeron işçilerin taşeronda çalışmaya devam etmiş olsalar da taşeron şirkette yapılan toplu iş sözleşmesi yapıldığında, alacakları ücret ve hakların, YHK kararı ile bağıtlanmış toplu iş sözleşmelerinde olan ücret ve haklar kadar olacağı söylenebilir.

Merkezi idarelerde kadroya geçirilen işçiler için uygulanacak toplu iş sözleşmesi sözleşmesinin hükümlerinin yürürlük tarihi 31 Ekim 2020'ye kadar devam edecek olup, yerel idarelerdeki şirketlere geçişi yapılan işçilere uygulanacak olan toplu iş sözleşmesinin hükümleri de 30 Haziran 2020 tarihine kadar yürürlüğü devam edecektir. Merkezi idareler ve yerel yönetimlerdeki şirketlere geçirilecek olan işçilerin tümünün yılda 2 kez 5 günlük ücretin karşılığında ikramiye alması, ikramiyenin merkezi idarelerdeki işçilere Ocak ve Temmuz ayları içinde, yerel idarelerdeki şirketlere geçişi yapılan işçilerin ikramiyeleri ise Nisan ve Ekim ayları içinde ödenecektir. Bunların dışında iki toplu iş sözleşmesi hükümleri arasında herhangi bir

farklılık yoktur. Başka bir ifade ile merkezi idarelerde ve yerel idarelerde şirketlere geçirilmiş işçilerin ücret artışları aynı olacak, aynı sosyal ve mali haklar uygulanacaktır. İşçilere yapılacak ödemenin, çalıştığı iş süresinin bir yıldan az olması halinde çalışma süresine orantılanarak ödenmesine karar verilmiştir (Bakır, 2018: 14).

Kamuya geçişi yapılan taşeron işçilere 2018-2019-2020 yıllarında ücret artışı olarak her 6 ayda bir %4 öngörülmüş, bu şekilde yıllık ücret artışı ise %8,16 olacaktır Bakır (2018). Türkiye'de enflasyon oranının 2014, 2015, 2016 yıllarında %8'in üzerine çıktığı, 2017 yılındaki enflasyon oranının da %11,92 olarak gerçekleştiği göz önüne alınırsa, enflasyon ve döviz kurunun kontrol altına alınamadığı şartlarda, ekonomik ve siyasi göstergelere göre enflasyon oranının %10 ve üzerine çıkacağı söylenebilir. Bu koşullar altında kamuya geçişi yapılan işçilerin ilerleyen zamanlarda enflasyon altında ücret artışı almalarının güçlü bir olasılık olduğu, taşeron işçilerin bu durumda ücretlerinin enflasyon karşısında değerini yitireceği belirtilebilir.

Toplu iş sözleşmesinin ilan edilen hükümleri gereğince işçilerin 1 Ocak 2018 tarihindeki ücretlerine %4 artış oranının uygulanacağı belirtilmesine rağmen, geçiş işlemleri tamamlandıktan sonra toplu iş sözleşmesinin hükümleri uygulanacağından, ücret artışının 2 Nisan 2018 tarihinden başlayarak uygulanması mümkün olacaktır. Durum böyle olunca işçilerin Ocak-Şubat-Mart aylarında fark alamaması söz konusu olacak, Nisan ayı itibariyle %4 ücret artışı alacaklardır. Ayrıca toplu iş sözleşmesinin ilan edilen hükümleri gereğince 1 Ocak 2018 tarihi ile 2 Nisan 2018 tarihi arasında ücretlerine artış alan işçilerin, bu aldıkları ücret artışları üzerinden %4 düşürülerek oranın kalanı üzerinden hesaplama yapılacaktır. Örnek olarak, taşeron işletmede çalışıyor iken toplu iş sözleşmesi bulunan ve toplu iş sözleşmesi 2017 yılının sonunda biten işçiler 1 Ocak 2018 tarihi itibariyle ihale 3 ay uzatıldığında %3 oranında, 2 ay uzatılırsa %2 oranında ücret artışının uygulanması durumunda, işçilerden %3 ücret artışı alanlar için Nisan ayından başlayarak %1, %2 ücret artışı alanlara da Nisan ayından başlayarak %2 ilave artış yapılması mümkün olacaktır (Bakır, 2018: 16).

Bunun yanında Temmuz 2018'den itibaren tüm işçilere yapılacak ücret artışı %4 olup, bu artışların yapılmasına Ocak 2019, Temmuz 2019 ve Ocak 2019 aylarında da devam edilecektir. Yerel idarelerdeki şirketlere geçişi yapılan işçilere YHK sözleşmesinden doğan son ücret artışı Ocak 2020, ayında, merkezi idarelerdeki kadrolara geçişi yapılan işçilere de Temmuz 2020 ayında son olarak %4 ücret artışı

yapılacaktır. Bu durum yerel idarelerde çalıştırılan işçilere uygulanacak olan toplu iş sözleşmesinin süresinin 30 Haziran 2020 tarihinde, merkezi idarelerdeki işçiler için uygulanacak sözleşmenin 31 Ekim 2020 tarihinde sonlanmasından kaynaklanmaktadır.

Asgari ücret seviyesinde ücreti bulunan bazı işçilerin bu durumda yılda çift zam alacaklarına ilişkin sevinçlerinin de bu durumda gerçeği yansıtmadığı görülmektedir. Çünkü 2019 yılının başında asgari ücret zammının %10 olacağı varsayıldığında dahi asgari ücret artışının taşeron işçinin ücretine aynı oranda yansımayacak, 2018 yılındaki %4+4 olarak yapılan zam, %10'luk zamdan düşüldüğünde kalan tutarın üzerinden artış olacak, bu artışın üzerinden de Ocak 2019 ayında %4 ilave artış alması söz konusu olacaktır. İşçiler buna göre asgari ücrete yapılacak olan %10 artıştan küçük bir pay alacak, artış %10'un üzerine %4 şeklinde değil, aradaki %1,7'lik farktan %4 ücret artışı alacaklardır. Bunun yanı sıra ihale sözleşmesi gereğince asgari ücretin belirli oranında fazlasını alan işçiler de bundan sonra asgari ücret artışlarından yararlanamayacak ve işçilerin ücretlerine yılda %4+4 artış uygulanacaktır.

Kamuya geçişi yapılan taşeron işçilere ödenecek sosyal ve mali haklar için da 2020 yılına kadar herhangi bir zam yapılmayacak, işçilerin tümü yılık 10 günlük ücretleri karşılığında ikramiye alacaklardır. Normalde mevcut kadrodaki işçilerin pek çoğu toplu iş sözleşmeleri nedeniyle ek tediye alacağının yanında yılda 60 günlük ücretleri karşılığında ikramiye ödemesi almaktadır. İşçilere yemek yardımı, çocuk yardımı, eğitim yardımı, direksiyon primi, yakacak yardımı gibi öteki sosyal hakların tutarları da taşeronda çalışan ve toplu iş sözleşmesi bulunan işçilerle hemen aynı oranda olacağı söylenebilir.

Bunun yanında 2018 yılına dair beşer günlük tutarındaki iki ikramiyenin nasıl ödeneceğine ilişkin belirsizlik devam etmektedir. Taşeron işçiler için uygulanacak olan toplu iş sözleşmesi hükümlerinin gereğince işçilerin fazla mesai hakkı, tatil günlerinde çalışması, kıdem tazminatı alma gibi bazı hakları açısından bazı iyileştirmeler olacağının belirtilmesi mümkün olsa da bahsi geçen hakların, kamuda mevcut kadrolu işçilerin sahip olduğu haklardan çok daha düşük olduğu da belirtilmelidir (Bakır, 2018: 18).

YHK tarafından karara bağlanmış toplu iş sözleşmesinde, işçinin iş sözleşmesi İş Kanunu'nda belirtilen durumlar dahilinde sona erdiğinde, kıdem tazminatının ödenmesi hususunda, "*her tam hizmet yılında 35 gün, işçinin işverenin işini yaptığı sırada iş kazası ya da meslek hastalığı sonucunda ölümü halinde ise 40 günlük ücreti karşılığında kıdem tazminatının ödenmesi" öngörülmüştür. Düzenleme gereğince, kadroya geçirilen taşeron işçilere, yukarıda belirtilmiş olan 10 günlük ikramiyenin dışında, 2 maaş tutarı karşılığında 52 günlük ikramiye*" ödeneceğinin kararlaştırıldığı ve bu ödemenin her yıl için 2 taksit halinde yapılması, işçinin mevcut maaş tutarına göre hesaplanması söz konusudur.

Taşeron işletmede çalıştığı dönemde toplu iş sözleşmesi bulunan taşeron işçilerin sözleşmelerinin hemen hepsi YHK tarafından karara bağlanmıştır. Bundan dolayı işçilerin mevcut hakları ile herkes için uygulanacak olan yeni haklar arasında esaslı bir fark bulunmayıp, kadroya geçişi yapılan işçiler hemen hemen hiçbir yeni hak alamama ile karşı karşıyadır.

Taşeronda işletmede çalıştığı dönemde toplu iş sözleşmesi bulunmayan işçilerde ise hak ve ücretler önceye göre kısmi bir iyileşme göstermiştir. Fakat 696 sayılı KHK gereğince işçilerin hakları YHK standartlarına bağlanmasa da işçiler geçiş yaptırıldıkları kurumdaki işçilerin yararlandığı toplu iş sözleşmelerinden yararlanabilecek durumda olsalar daha yüksek hak ve ücretleri alabilmeleri mümkün olacaktı. Bunun yanı sıra kamuya geçişi yaptırılan işçiler Temmuz 2020 ya da Kasım 2020 ayından itibaren geçiş yaptırıldıkları kurum ya da şirketteki toplu iş sözleşmesinden tam olarak yararlanabilecekleri için, bu sürece kadar daha önceki koşullarına göre göreceli olarak çok daha iyi şartlara sahip olmayacakları söylenebilir (Bakır, 2018: 19).

2.2.3. Özel Sözleşmeli Personel Statüsü

Özel Sözleşmeli Personel Statüsü başlığı altında taşeron işçilere yönelik 64. Hükümetin 2016 yılındaki eylem planında yapılması öngörülen, bu sebeple kamuoyunda önemli bir beklentiye neden olan, aynı zamanda endişeye ve eleştirilere neden olan, fakat 2017 yılının sonunda rafa kaldırılan yasa tasarısı incelenecektir. Bu bağlamda öncelikle düzenlemenin kapsamı ve içeriği ele alınacak, daha sonra

öngörülen yeni istihdam şekli tartışılarak, çalışma koşulları, hak ve ücretler konusu değerlendirilecektir.

Özel sözleşmeli personel' statüsü olarak tanımlanan bu düzenleme, yalnız kamu kurumlarındaki taşeron işçilerini ilgilendirmektedir. Söz konusu kamu işyerleri ise; "düzenleyici ve denetleyici kurumlar, genel ve özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı olan döner sermayeli idarelerle, belediyeler il özel idareleri ve bağlı kuruluşlar, özel kanunlarla kurulmuş diğer kamu kurum ve kuruluşları" olarak gösterilmiş, bu kurum ve kuruluşlarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işlerinde çalıştırılan işçilerin kapsam dahiline alınması öngörülmüştür.

Kamuoyundaki eleştiriler sonrasında, sadece asıl işlerde çalışan taşeron işçileri değil; yardımcı işlerde çalıştırılan taşeron işçilerinin de kadroya geçirileceğine dair açıklamalar yapılmış ve hükümet yetkililerinin hazırladığı Ekonomik Bülten'de, kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işlerinde çalıştırılan işçilerin sürekli kadroya alınması, asıl işlerde ve yardımcı işlerde çalışan yaklaşık 720 bin taşeron işçinin bu haktan yararlanmasının öngörüldüğü belirtilmiştir (Koç, 2016: 85).

Bu bağlamda siyasi iktidarın, içinden çıkılamaz bir duruma gelen kamuda taşeron sorununu çözebilmek ve bunu yaparken de "kamu personel rejiminde uzun vadeli esaslı bir dönüşüm gerçekleştirilmesi hedefiyle" "özel sözleşmeli personel" düzenlemesinin ortaya konduğu ileri sürülmüştür (Çolak, 2017: 1013). Bu düzenlemede "asıl iş sınırının kaldırılması ve taşeron işçilerin hepsinin kamuya alınacağı ifade edilse de hükümet yetkilileri tarafından yapılan açıklamalarda, işçilerin bu statüye geçiş sırasında çok sayıda şartın aranacağını" ortaya koymuştur. Belirtilen bu koşulları ve koşullar nedeniyle kapsama dahil edilmeyecek olan işçiler şu şekilde sıralanabilir (Bakır, 2016: 1012-1013):

-Emekli olan ve kamuda taşeron şirketlerde çalışmaya devam eden işçiler kapsama alınmamıştır.

-Emekli olabilmek için gereken koşulları sağlamasına rağmen, emekliye ayrılmamış olan işçiler kapsam dışında kalmıştır.

-Kamuda taşeron şirketlerde çalışmaya ilk defa 1 Kasım 2015 tarihinden sonra başlamış olan işçiler, kapsama alınmamıştır.

-Sadece yasanın çıktığı tarihte, fiili olarak kamuda taşeron şirketlerde çalışan işçilerin kapsama dahil edileceği açıklandığından, daha önceki yıllarda taşeronda çalışsa da yasanın yürürlüğe girdiği tarihte çalışmaya devam etmeyen işçiler de kapsam dışında bırakılmıştır.

-Kapsamda sadece tam zamanlı çalışan işçilerin yer alacağı öngörüldüğü için, part- time kısmi zamanlı çalıştırılan taşeron işçiler, kapsama alınmamıştır.

-Yılda 12 ay ara vermeksizin çalıştırılan işçiler kapsama dahil edilmiş, yılda 3, 6, 9 ya da 11 ay gibi belirli sürelerle mevsimlik olarak ya da dönemsel çalıştırmış olan taşeron işçiler kapsama alınmamıştır (Bakır, 2016: 1012-1013).

Neticede kamuda asıl ve yardımcı işlerde çalışan yaklaşık 720 bin işçinin kamuya kadrolu geçiş hakkından yararlanması öngörülmüş ve böyle istihdam edilen işçilerin, 12 ay süreyle tam zamanlı çalışan işçi kabul edilecekleri, emekliliğe hak kazanan ve kısmi zamanlı çalışan işçilerin ise bundan yararlanamayacakları ortaya çıkmıştır.

-657 sayılı DMK'nin 48. maddesinde düzenlenmiş olan memuriyete atanma koşullarını taşımayan işçilerin özel sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaları uygun görülmemiştir.

-Devlet memuru olabilmek için aranan koşulları taşımış olsalar bile güvenlik soruşturması- arşiv araştırmasında geçemeyen işçiler de kapsama alınmamışlardır.

-Belediyelerde taşeron şirketlerle, belediye şirketlerinde çalıştırılan taşeron işçilerin kamuda kadroya alınmayacakları ve belediye şirketlerine geçiş yaptırılacakları belirtilmiştir.

-Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde çalışanlar düzenlemenin kapsamına alınmış olup anahtar teslim ve götürü hizmet şeklinde yapılan işlerde çalışan taşeron işçiler ise kapsama alınmamıştır (Bakır, 2016: 1015).

Kamu kurumlarında yemekhaneler, karayolları ve madenler öncelikli olmak üzere pek çok kamu kurumunda ve kuruluşunda anahtar teslim hizmet alımı ihalelerinin yapılması ve bu ihalelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olmamaları nedeniyle, bu ihalelerde çalıştırılan işçilerin, düzenlemeden

yararlanamayacağı ve kapsama alınmayacağı belirtilmiştir. Aynı şekilde kamu sektöründe yol, inşaat, bakım ve onarım yapan işletmeler için de durum böyledir.

-Taşeron işçilerin yukarıda belirtilen koşulların tümünü sağlamaları halinde de çalıştıkları kurumun yapacağı sözlü ve/veya yazılı olan sınavlarda başarılı olamayan işçilerin de kapsama alınmaması söz konusudur.

-Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 ay içerisinde çalıştıkları kamu kurum ya da kuruluşa geçiş yapmak için başvuru yapmayan taşeron işçilerin de kamuda kadroya alınma hakkı kaybedilmiş olacaktır.

-Bu düzenlemeye göre, özel sözleşmeli personel statüsünde olacak işçilerin, geçmiş dönemdeki kamu alacakları kıdem tazminatı gibi haklarından ve bu haklarına yönelik olan dava açma haklarından feragat etmelerinin karşılığında, 657 sayılı yasaya tabi olmadan, kamuda 3'er yılda yenilenecek olan sözleşmeler kapsamında çalışmaları mümkün olacaktır. Dönemin Maliye Bakanı Naci Ağbal tarafından, "*Kamuda bundan sonra özellikle yardımcı işler öncelikli olmak üzere ihtiyaç duyulan alanlardaki yeni özel sözleşmeli personel statüsü budur. Dolayısıyla kamuda geleceğe yönelik olarak yeni bir sistem kuruyoruz"* sözleri, özel sözleşmeli personel istihdamının sadece taşeron işçilerin kamuya alınma süreci ile sınırlı kalmayacağını ve kamuda bu statünün yeni bir istihdam şekli olarak daha yaygın olarak kullanılmasının hedeflendiği görülmektedir (Çolak, 2017: 1013).

Görüldüğü gibi düzenlemedeki koşulların daraltıcı etkisi yüzünden, taşeron işçilerin önemli bir kısmı kapsamın dışında kalmakta ve kamuya alınmayacaklarını tahmin etmek zor olmamaktadır. Ayrıca bu koşullar, kamu kurumlarına alınacak taşeron işçilerini kendi istedikleri gibi seçebilme olanağı da vermektedir (Bakır, 2016: 1016-1017).

Özel sözleşmeli personel istihdam modeli, 657 sayılı DMK ve diğer sözleşmeli personelin çalıştırılmasına ilişkin kanunların hükümlerine tabi olmadan taşeron işçilerinin atanmaları için ve yürütülen hizmetlerin aynı şekilde devam ettirilmesi için oluşturulan yeni sözleşmeli personel çalıştırma modeli şeklinde öne çıkmıştır. Bu istihdam modelinde, işçinin özel sözleşmeli personel statüsünde pozisyona atanması, sosyal güvenlik açısından 5510 sayılı kanunun 4/a maddesine göre SSK olması ve memur sendikalarının çerçevesinde toplu sözleşme hakkının olması öngörülmüş ve bu

istihdam modelinin, 657 sayılı DMK'de yer alan dört istihdam tipi olan geçici personel, memur, sözleşmeli personel ve işçi haricinde yeni bir istihdam statüsünde olduğu görülmektedir (Koç, 2016: 86).

Özel sözleşmeli personel açıklamasının kadro beklentisi bulunan taşeron işçiler tarafında büyük tepkiye neden olmuş, istihdamın emekliliğe kadar devam etmeyeceği, sözleşmelerin üç yılda bir yenilenmesi zorunluluğunun olması, atmosferin karamsarlığa dönüşmesine neden olmuştur (Bakır, 2016: 1018-1019).

Kamuoyunda bu durumun ilk olarak taşeron işçilerin kadroya geçmesi şeklinde algılanması olumlu tepkilere neden olsa da bu istihdam şeklinin taşeron işverenlerinin yerine devletin geçmesi şeklinde tanımlanmasına ve değişimin gerçekleşmeyeceğine yönelik düşüncelere neden olmuştur. İşçilerin emekliliğine kadar devam edecek güvencenin sağlanamaması, sosyal ve ücret haklarının kadrolu personel ile eşitlenmemesi, iş sözleşmelerinin üç yılda bir yapılması ile işçilerin amirlerinin, kişisel ilişkilerin eline bırakılması, sözleşme süresince personelin işçi ya da memur statüsünde olmaması nedeniyle düzenlemeye tepkileri arttırmıştır (Bilginli, 2017: 216).

Özel sözleşmeli personel statüsünden dolayı halen taşeron işçisi olan üyelerini kaybetme riski ile karşı karşıya kalan işçi sendikaları da bu yeni öngörülen istihdam şeklini kabullenmemiş ve taşeron işçilerin kadroya geçişte kamu işçisi olarak istihdam edilmesi hususundaki taleplerini yinelemiştir (Çolak, 2017: 1013; Bakır, 2016: 1020-1021).

Uzun süredir kamu personel rejimi reformu yapılması konusunda bunun gerekliliği üzerine siyasi platformda özellikle iktidar tarafından açıklamalar yapılmakta ve bu hususta pek çok yasa tasarısının hazırlanmasına rağmen hala kamu personelinin tamamını kapsayacak bir düzenlemenin yapılamadığı görülmektedir. Bunun hakkında bir düzenleme yapılamamış olsa da DMK'de değişikliğe gidilmesi ve sözleşmeli personelin yaygınlaştırılmasını sağlayacak şekilde kamuda yeni oluşturulan vekil ebe-hemşire, ücretli öğretmen, sözleşmeli personel gibi istihdam uygulamalarının yaygınlaştırılmasıyla bir dönüşüm yapılmaya çalışılmıştır. Buna göre taşeron işçilerin kamuya geçişi üzerinden kamu personel rejimini de değiştirebilmek için önemli bir adım atılabilecektir.

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

696 sayılı KHK kapsamında 657 sayılı DMK'nin 4/D maddesine geçirilmesi öngörülmüş olan taşeron işçilerin geçişinde KHK ve sonrasında düzenlemenin uygulamasının gösterilmesi amacıyla çıkarılan tebliğde belirtildiği şekilde 02.04.2018 tarihinde sonuçlanan ve kamu kurumlarında çalışan taşeron işçilerin 450 bine yakını 4/D maddesinde düzenlenen sürekli işçi kadrosuna alınmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 03.04.2018 tarihindeki açıklamasında yaklaşık 900 bin kişilik bir çalışmanın yapıldığı, bu çerçevede Cumhurbaşkanlığında 819, TBMM'de 1.157, Başbakanlıkta 1.221, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda 7.480, Sağlık Bakanlığı'nda 148.819, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda 31.191, Millî Eğitim Bakanlığı'nda 31.908, Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda 35.697 işçinin kadroya geçişinin yapıldığı, taşeron işletmelerden kadroya en fazla İstanbul'da 114.432 ve Ankara'da 66.510 taşeron işçinin geçişlerinin tamamlandığı açıklanmıştır (ÇSGB, 2018).

Yetkililer tarafından yapılan açıklamalarda personelden hiçbir kişinin kadro dışında kalmadığı, koşulsuz olarak kadro hakkı verildiği belirtilse de kadro hakkından mahrum kalmış olan yüzbinlerce işçinin olduğuna ilişkin görüşlere ve açıklamalara rastlanmaktadır. Özellikle KİT'ler, sosyal tesisler, özel bütçeli kuruluşlar, çağrı merkezi, danışmanlık, yapım ihaleleri, hastane bilgi yönetim sistemi ihaleleri gibi alanlarda çalışan taşeron işçilerin tümünün kapsam dışı bırakıldığı, KHK'de öngörüldüğü şekilde %70 şartına takılmış işçiler ve emekli işçiler, tarih olarak 4 Aralık 2017 itibariyle çalışmayanlar, hak ve davalarından vazgeçmeyenler kadro dışında bırakılmış, ayrıca sınavlar ve güvenlik soruşturması nedeniyle de pek çok işçinin kadroya geçişinin yapılmadığı belirtilmektedir.

KHK ile kamuya kadroya geçiş hakkından tamamen mahrum bırakılan işçilerin en az 200 bin olduğu, yerel yönetimlerdeki 400 binin üzerindeki taşeron işçiye de kadro yerine belli koşullarda yerel yönetimlerin bünyesindeki şirketlere geçiş hakkının sağlandığı, başka bir ifade ile belediyeler ve yerel yönetimlerde olan işçilere kadro yerine şirket işçiliği hakkının verildiği, ihale süresi 1 yıldan daha az olan işçilere de

kadro yerine geçici işçilik şeklinin getirildiği ifade edilmiştir. Bu uygulamalarla yerel yönetimlerdeki işçiler yanında, taşeron işçilerin önemli kısmının kadro hakkından mahrum kalması ya da geçici işçilik ya da şirket işçiliği ile istihdam edilmesi söz konusudur. Ayrıca şirketlere ya da kadroya geçişi yapılan işçiler de mevcut kadroda olan işçilerin ücret ve haklarından yararlanamamasından dolayı kadrodan ve eşitlikten bahsedilmesi mümkün değildir (Bakır, 2018: 78).

Türk-İş Başkanı Ergün Atalay'ın 03.06.2018 tarihinde yaptığı açıklamasında, yerel yönetimlere şirket işçisi geçişi sağlanmış işçilerin dışında, yaklaşık 85 bin işçinin kadro dışında kaldığını belirtmiştir. Ayrıca kadro dışında kalan personelin net sayısına ulaşılmasının mümkün olmadığını, farklı çevrelerden farklı bilgiler verildiğini, buna rağmen kadro geçişlerinden çeşitli sebeplerle yararlanamayan, sayısı yüzbinleri aşan işçi kitlesinin olduğunun da görüldüğünü ifade etmiştir. Kamu sektöründe kadroya geçiş sürecinde hükümet tarafından taşeron işçilerin hepsine kadro verildiği algısı yaratılmaya çalışılmış, devletin üzerine düşen görevini yerine getirmesi, hak sahiplerine haklarını geri vermesi olarak değil, bunu adeta bir lütuf gibi olduğuna dair açıklamalar yapılmıştır[8].

Bunun yanı sıra hükümet tarafından verilen kadro vaadinin gerçekte kadro niteliğinde olmadığı görülmektedir. Zira kadronun sağlamış olduğu haklardan kadroya geçişi yapılan işçilerin yeterince yararlanamadığı, olması gerekenden daha az haklara sahip oldukları, kadroya geçişi yapılan işçilerin taşeronda olduklarında aldıkları ücret ve haklarla yetinmek durumunda bırakıldıkları görülmektedir. Taşeron işçilerin hak ve alacaklarında bazı dönemlerde iyileştirme açısından adımlar atılsa da söylemler boşta kalmış, sınırlı iyileştirme sonucunda ek tediye alacaklarında artış yapıldığı görülmektedir. Kamuda öteden beri işçi olarak çalışanlar da yeterli haklara sahip olmamaları göz önüne alındığında, taşeron işçilerden kadroya geçenlerin daha fazla sıkıntı yaşadığı ifade edilebilir.

Ayrıca taşeron işçi düzenlemesi kapsamında 696 sayılı KHK'de öngörülmüş koşulları yerine getirmedikleri için kadroya geçişleri yaptırılmayan işçilerin tabi oldukları ihalelerin kadroya geçiş sürecinde sona erdiğinden dolayı, işçilerin iş sözleşmelerine geçiş tarihinde son verilmiştir. Bu bağlamda kamu sektöründe kadro

[8] http://www.turkis.org.tr/konusmalar, Erişim Tarihi (12.12.2019).

düzenlemesinin belli grup taşeron işçi için öngörülmesi, KHK'deki koşulları taşımayanların kadroya geçememesi ve mevcut işlerini de kaybetmeleri söz konusudur. Bu geçiş sürecinde kurumlardan kadro dışı kalan personelin olup olmadığı hususunda, işçilerin sayıları ve atanmama gerekçeleri konusunda somut, net ve açık bilgiye ulaşılması mümkün olmamıştır.

Bu konuda basın yayın kuruluşlarının yaptıkları haberlerde ise, KİT personelinin kapsam dışında bırakılmış olduğu, emeklilik hakkını kazandıkları halde çalışmaya devam edenlerin, kurumlara yüklenen sınav koşulu nedeniyle keyfi kadro dışı bırakılmış çok sayıda işçinin olduğunu, güvenlik soruşturmasından dolayı geçişleri yapılmayan işçilerin bulunduğu görülmektedir. Yapılan haberlerin doğruluğunun tespiti mümkün olmasa da çok sayıda işçinin farklı gerekçelerle kadro dışında bırakıldığı olasılığının yüksek olduğu tahmin edilmektedir. Bu süreçte güvenlik soruşturması ile DMK 48. maddesinde sayılan suçları işledikleri belirlenen işçilerin kadro dışında bırakılması doğru bir yaklaşım olabilir. Ancak geçiş sürecinde güvenlik soruşturmasının geniş kapsamlı yapılmasından dolayı suçla ilgisi bulunmayan kişilerin de kapsama alınmamasına neden olabilmektedir. Aynı şekilde kurumların pek çoğunda mülakat şeklinde sınavların yapılması nedeniyle başarısız kabul edilen işçilerin sayısının da fazla olduğu ileri sürülmektedir. Bunun yanı sıra emeklilik hakkını kazanmış olmalarına rağmen işçilerin emekli olmak istememesi açısından KHK'de öngörülen zorunlu emeklilik durumu da önemli hak kayıplarına yol açmıştır. Fakat bunlar hakkında da net bilgiler bulunmamaktadır. Bu veriler göz önüne alındığında, taşeron işçiler için öngörülen kadroya geçiş vaadinin işçiler nezdinde yaratmış olduğu faydanın gerçekliğinin sorgulanması, düzenlemenin taşeron işçilerin kadro sorununu çözmekten uzak kaldığının altı çizilebilir. Kamu sektöründeki taşeron işçilerin hakkı olan kadro geçişlerinin sağlanması adına daha iyi bir çözümün getirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

2.2.5. KİT Personelinin Kadro Süreci

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki taşeron işçilerin sürekli işçi kadro geçişlerinin önemli oranda tamamlanmasından sonra KİT'ler ile bağlı ortaklıklarında hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçilerin de kamuya işçi olarak alınacağına ilişkin

açıklamalar, haberler yapılmaya başlanmıştır. Bakanlar Kurulu tarafından 30.06.2018 tarihinde Resmî Gazete'de *"KİT ve Bağlı Ortaklıklarının 2018 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kararı"* yayınlanmıştır. Yürürlüğe giren karar gereğince KİT'lerde çalışan taşeron işçilere de kadroya geçiş yolu açılmıştır. Türkiye'de KİT'lerde çalışan ve kadro bekleyen 70 binin üzerinde işçi bulunmaktadır. Yapılan ilk düzenlemede kapsam dışı bırakılmış olan KİT çalışanlarının kadroya geçiş beklentisinin de olduğu bilinen bir gerçektir (Erdem, 2018: 42).

Hizmet alım sözleşmeleri kapsamında KİT ve bağlı ortaklarında çalışan personelin, öncesinde taşeron işçilere uygulanmış olan sınav benzeri olan sınavdaki başarısına göre işçi statüsü ile istihdamlarının yapılabileceği belirtilmektedir. Bu atamalar, önceki düzenleme ile paralel 4 Aralık 2017 tarihi itibariyle personelin iki yıl ve üzeri kesintisiz şekilde ilgili teşebbüste ve ortaklıklarında çalışmış olmaları koşulu ile yapılabilecek ve KİT personelinin kadroya geçişi için yapılacak sınava dair usul ve esasların yönetim kurulları tarafından belirleneceği öngörülmüştür (Resmî Gazete, 2018).

Düzenlemede işçilerin çalışmalarının devam etme koşulu da aranmakta ve görev yaptıkları alanlarda işçi statüsü ile istihdam edilecekleri öngörülmektedir. Koşullarda aranan en az 2 yıllık sürenin hesaplanmasına askerlik, doğum izni, yılık izin, 30 günü aşmayan kesintiler dahil edilmeyeceğinden, çalışması bu gibi sebeplerle kesintiye uğramış işçilerin de kapsam içine dahil edilmeleri mümkün olacaktır.

KHK gereğince, KİT'lerin istihdam talepleri sayısına uygun işçi kadroya alınacak, işçilerin sayısı ise Hazine Müsteşarlığı tarafından belirlenen sayının üzerine çıkamayacaktır. Kadroya geçişi yapılacak kişilerde aranacak koşulların belirlenmesi ve personel çalıştırılmasına dayalı olan hizmet alım sözleşmesi kapsamının tespiti açısından, 375 sayılı KHK'nin geçici 23. maddesi hükümleri göz önüne alınacaktır. Başka bir ifade ile 696 sayılı KHK kapsamında kadroya geçişi yapılan taşeron işçiler için uygulanan koşullar aynen KİT'lerdeki kadroya geçişi yapılacak personele de uygulanacaktır (Erdem, 2018: 42).

KİT ve bağlı kuruluşlara kadroya alınacak olan işçiler personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri gereği yükleniciler tarafından çalıştırılması

gerekmektedir. *"Bu maddenin uygulanması personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımında; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri gereğince ihale konusu olan işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlenmiş olduğu, ilgili personelin çalışma saatlerinin tümünün idare için kullanılmış olduğu ve yaklaşık olarak maliyetinin en az %70'lik olan kısmının asgari işçilik maliyetinden, varsa ayni yol ve yemek giderlerinin dahil olduğu işçilik giderinden meydana geldiği, yıl boyunca süren ve niteliğinden dolayı devamlılık arz eden işlere ilişkin olan hizmet alımlarını"* ifade eder.

Hastane bilgi yönetimi, danışmanlık hizmetleri, çağrı merkezi hizmetlerine dair alımlar ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı şeklinde değerlendirilmediğinden, bu işçiler kapsam dışı bırakılmaktadır. Aynı şekilde 375 sayılı KHK 23. maddesi hükmünce KİT'lerde kadroya geçiş yaptırılacak personelin bir sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık, emeklilik ya da malullük aylığı almaya hak kazanmaması gerektiğinden, personelin sigorta başlangıcı 23.05.1998 tarihi ve öncesinde, kadınlarda 44 yaşını dolduranlar, sigorta başlangıcı 23.05.1998 sonrası olanlarda kadınlarda 50 yaşını dolduranlar, sigorta başlangıcı 23.05.1994 öncesi olan erkeklerden yaşı 48'i dolduranlar, sigorta başlangıcı 23.05.1994 sonrası olan erkeklerden yaşı 55'i dolduranlar, engelli olup vergi indiriminden faydalananların sigorta başlangıcı 06.08.2003 öncesi olanlar içinde herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan malullük, yaşlılık ya da emeklilik aylığı almaya hak kazanmadıklarını gösterir belge ile işlem yapılacaktır.

KİT ve bağlı ortaklıklarda kadroya geçişi yapılacak personelin, taşeron işçi olarak çalıştırılmalarından dolayı açmış oldukları dava ve icra takiplerinden feragatte bulunacaklarına ilişkin yazılı beyan vermeleri, bunun yanında taşeron işçisi olarak çalıştırıldıkları iş sözleşmeleri nedeniyle herhangi bir alacak ve hak talebinde bulunmayacakları, bunlardan feragat ettiklerine ilişkin yazılı sulh sözleşmesi yapmayı kabul etmeleri sonucunda kadroya geçişlerinin yapılabilmesi söz konusu olacaktır.

KİT ve bağlı ortaklıklarda sürekli işçi statüsüne geçirilecek olan personelin arşiv araştırması ve güvenlik soruşturmasına tabi tutulacakları da düzenlemede yer almaktadır. 696 sayılı KHK gereğince kamu kurum ve kuruluşlarında kadroya geçirilecek olan taşeron işçisinin eski hükümlü olması durumunda arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması sıkıntılı geçtiğinden dolayı, geçici 23. madde içeriğinde

düzenleme yapılmış, buna göre 375 sayılı KHK 23. geçici maddesi kapsamındaki tüm koşulları taşımasına rağmen, 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde yer alan eski hükümlü olmalarından dolayı kadroya alınamayan işçilerin de kadroya geçişi yapılmış, eski hükümlü kavramı genişletilerek sadece anayasal düzen ve düzenin işleyişine ilişkin işlenmiş suçlar, çocuk istismarı, cinsel saldırı suçlardan dolayı hüküm giyen, yargılanan işçilerin kamu kadrosuna geçişi engellenmiştir. Bu durum KİT çalışanları işçiler için de aynı şartlarda geçerlidir.

KİT'lerdeki kadro "*2018 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programı'nın Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasları Belirleyen Tebliğ*" ekinde bulunan KİT ve bağlı ortaklıklarda çalışanları kapsayacaktır. Bu bağlamda kadro kapsamına alınmış KİT ve bağlı ortaklıklar aşağıdaki gibidir:

"Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Elektrik Üretim A.Ş, Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, TCDD Taşımacılık A.Ş., Türkiye Elektrik İletim A.Ş, Kıyı Emniyet Genel Müdürlüğü, Makine ve Kimya Endüstri Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş., Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş, Türkiye Vagon Sanayii A.Ş." (Resmi Gazete, 2018).

Sonuç olarak kamuda kadroya geçişi yapılacak taşeron işçiler açısından somut bir girişim gerçekleştirilememiş, taşeron işçiler bakımından kadroya geçişler heyecana, sevince neden olsa da kapsam dışı bırakılan işçiler ve gelişmeler toplumun beklentilerini karşılamaktan uzak kalmıştır.

2.3. TAŞERON İŞÇİLERİN KAMUYA ALINMASI

Kamuya taşeron işçilerin alınması 24.11.2017 tarih, 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olan 696 sayılı KHK'nin 127. maddesi ile 375 sayılı KHK'nin geçici 23, 24, 25. maddeleri ile gerçekleşmiştir. Bu düzenlemelerle bir kısım kamu

kurum ve kuruluşlarında çalışan taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçişi, Belediyeler ve İl Özel İdarelerindeki taşeron işçilerin de bu kurumlardaki şirketlerde işçi statüsü ile çalışmaları sağlanmıştır. İlgili KHK'nin 17-18 maddeleri çerçevesinde 02.01.2018 tarihinden geçerli olacak şekilde, 657 sayılı DMK'nin 4/C bendi yürürlükten kaldırılmış, bu çerçevede istihdam edilmiş olan personelin ise aynı kanundaki 4. maddenin birinci fıkrası (B) bendine göre sözleşmeli personel şeklinde istihdam edilmeleri öngörülmüştür (Özdemir, 2018: 265).

Bu bölümde kamuda taşeron işçiliğe neden ihtiyaç duyulduğu, taşeron işçilerin kamuya alınma nedenleri, kamuya geçiş sürecinde yaşanan sorunlar, eşitsizlikler, eleştiriler, sendikaların bu konudaki tutumları hakkında bilgilere yer verilmektedir.

2.3.1. Kamuda Taşeron İşçiliğin Yaygınlaşmasının Nedenleri

Taşeron çalışma Yücesan Özdemir'e (2010: 42) göre, despotik emek rejimi olarak ifade edilmektedir. Zira taşeron firma ve ana firmanın arasındaki bağımlılık ilişkisi nedeniyle baskı koşulları yeniden üretilmekte, taşeron firmanın ana firma tarafından verilen işi alabilmek amacıyla despotizmi, çalışma saatleri, ücretler ve çalışma koşullarını en sert şekilde uygulamaktadır. Bu yaklaşımın temel gerekçesi, taşeronluk ile bağdaştırılan işgücü değiştirme hızı, ağır çalışma koşulları, düşük ücretler, sosyal hak kayıpları, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal güvencesizlik sorunlarıdır. Taşeron işçilik uygulaması ile işçilik maliyetlerinin düşürülmesi ve bu sayede taşeronlaşmanın rekabette ayrıcalıklı olmayı bildiren görüşler de bulunmaktadır (Şakar, 2010: 97; Mütevellioğlu ve Işık, 2009: 184; Bilgin vd., 2015: 20-21; Kaya, 2015: 259).

Taşeron işçilik uygulamasının çalışma yaşamına girmesi eskiye dayansa da kamuda taşeron işçiliğin geçmişi daha yakın geçmişte gerçekleşmiştir. Türkiye'de 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal dönüşümlerle beraber çalışma yaşamında da ilişkiler neoliberal yapılandırmaya uğramıştır. Bu yapılandırmada kamuda taşeron işçi çalıştırma önemli örneklerden biri olarak dünyada ve Türkiye'de hızla yaygınlaşmıştır (Kaya, 2015: 259).

Taşeron çalışma uygulaması bir tür özelleştirme olarak da değerlendirilmektedir. Türkiye'de özellikle köy hizmetleri ve devlet su işleri, karayolları gibi kamu

kurumlarında taşeron firmalara görev alanlarına giren işler yaptırılmakta ve işçilik maliyetleri bu yolla düşürülmek istenmektedir (Tiyek, 2014: 11-12).

Kamu sektöründe taşeronlaşmanın yaygınlaşmasındaki başlıca nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Koçel, 2011: 385; Saklı, 2013: 126):

-Taşeron işçi çalıştırma ile hizmetlerin daha ucuz şekilde yerine getirilebilmesi,

-Devlet kadrolarında görülen artış eğiliminin durdurulması amacıyla,

-Kamu çalışanı anlayışında verimliliğin sağlanamaması,

-Kamuda istihdam türlerinin yeteri kadar esnetilememesi,

-Hizmetin temin edilebilmesi için alanında uzman işletmelerin tercih edilmesi, bu sayede hizmet etkinliğinin ve kalitenin arttırılmasının sağlanması.

Taşeron işçilik, Güler (2013) tarafından insanca ücret almayan, aldığı ücret zamanında ödenmeyen, kıdem tazminatından mahrum bırakılan, yıllık izin hakkını kullanamayan kişi olarak ifade edilmekte ve kamuda taşeronlaşmanın özelleştirme yolu olduğunu, sıkıntıları aşabilmek için kamu hizmeti zihniyeti ile hareket edilmesinin çare olduğunu belirtmektedir. Taşeron çalışma uygulaması, işçi sınıfının taşeron işçi- kadrolu işçi olarak bölünmesine ve parçalanmasına, işçilerin arasında statü farkı olmasına ve sendikal hakların kullanılamamasına sebep olmaktadır (Bilgin vd., 2015: 21). Taşeron işçilik İşeri tarafından güvencesiz istihdam olarak ifade edilmiştir (İşeri, 2016).

Taşeron çalışma güvencesiz istihdam şekli olarak görülmekte ve Türkiye'de hızla yaygınlaşmaktadır. Yeni yapılan yasal düzenlemeler ile kapsamı da genişletilmiştir. Mevzuat değişikleri neticesinde sözleşmeli personel, geçici, taşeron, part time, mevsimlik işçi gibi çalıştırılma şeklinde uygulamaların sayısı arttırılmış, kapsam dışı gibi daha yeni çalışma şekilleri oluşturulmuştur. Fakat kısmi zamanlı ve esnek istihdam modellerinin işçiler açısından güvencesiz çalışma ortamı yarattığı, izin, ücret, mesai gibi bazı temel haklardan yoksunluğa neden olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kamu mevzuatındaki değişikliklerle, taşeronlaşma yani dışarıdan hizmet alımı öne çıkmış, kamu kurumlarında yemek, temizlik ve güvenlik hizmetleri önde gelen taşeron işçi kullanılan alanlar haline gelmiştir (Yücesan Özdemir, 2010: 11-15; Bilgin vd., 2015: 22).

Taşeron işçi çalıştırma özellikle kamuda sağlık ve eğitim alanlarında ciddi boyutlara ulaşarak, lojistik ve hizmet sektörleri ile doğrudan ana hizmet ve mal üretiminde yaygın kullanılmaya başlamıştır. Netice olarak kamu alanında taşeronlaşma dışında kalmış bir sektörden bahsetmek zorlaşmıştır. Üretimin zamansal ve mekânsal ayrımı dışında, aynı işyerinde birlikte çalışan işçilerin arasında da heterojenliğe, statü ve kadro ayrımına, adaletsizliğe varan taşeronlaşma uygulamaları ortaya çıkmaya başlamıştır (Bilginli, 2017: 213).

Taşeron işçiliğin giderek yaygınlaşmasının önemli sebepleri bulunmaktadır. Başta işverene önemli oranda esneklik kazandırması, çalışma saatleri ve ücretlerin düzenlenmesinde, izin kullanımında, sosyal yardımlarda, işçi sayısının azaltılmasında işverene sağladığı kolaylıklar bu uygulamanın yaygınlaşmasındaki önemli sebeplerdir (Göker, 2012: 8). Fakat konu kamu sektörü başka bir ifade ile devlet olunca taşeron işçi çalıştırmanın önemi artmakta, devletin işletme, üretim ve istihdam politikalarında olan değişim sürecinin ele alınması gerekmektedir. Neoliberal politikalar doğrultusunda devletin küçültülmesi, özelleştirmeler, sosyal refah devleti politikalarının terk edilmesi gündeme gelmiş ve bu dönem kamu sektöründe taşeron uygulaması başta belediyelerdeki temizlik işlerinde başlayarak etkisini hızla genişletmeye başlamıştır (Koç, 2001: 3; Kaya, 2015: 259).

Taşeron işçiliğin yaygınlaşmasında bu uygulamanın siyasi, kişisel ya da yerel bağlar ile iş bulma olanağı durumuna gelmesi etkili olmuştur (Bilginli, 2017: 216). Kamu sektöründe istihdam edilmek için sınav ve bazı koşulların öngörülmesiyle taşeron işçilik, siyaset ve yerel elitlere verimli istihdam alanı durumuna gelmiştir.

Kamu sektöründe taşeronlaşmanın boyutu dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olan Ömer Dinçer tarafından bir soru önergesine verilmiş olan yanıtta ifade edilmiştir. Dinçer tarafından verilen bilgiye göre;

"2009 yılında kamuda taşeronlar aracılığı ile 174 bin 857 işçi çalışmaktadır. Bu işçilerden 108 bin 242'si Sağlık Bakanlığı bünyesinde, 10 bin 239'u Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu bünyesinde, 7 bin 429'u Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde, 6 bin 678'i Türkiye Kömür İşletmeleri bünyesinde, 4 bin 603'ü Elektrik Üretim AŞ'de, 2 bin 16'sı Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde istihdam

edilmektedir. Kamu alanında istihdam edilen 174 bin 857 işçinin içerisine yerel yönetimlerde istihdam edilenler dahil değildir" (Okcan ve Bakır, 2010: 69).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre 2015 yılı başı itibariyle Türkiye genelinde 1 milyon 482 bin 690 taşeron işçisi istihdam edilmektedir. Bu veriler ışığında taşeron işçi sayısının son üç yıl içinde yaklaşık 450 bin kişi arttığı ve 1 buçuk milyona dayandığı görülmektedir. Bu veriler Türkiye'de taşeronluğun ekonomi açısından önemli bir unsur haline geldiğini, sosyal refah devleti anlayışında, iş güvencesiz, sosyal güvencesi olmadan çalışan taşeron işçiler için kalıcı çözümler üretilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır (Ören vd., 2016: 165).

2017 Haziran ayında hazırlanan ve kamuya açıklanmış olan raporda, 2002 yılından itibaren taşeron işçilerin sayısının artış oranının %500 olduğu ifade edilmiştir. 2002 yılındaki taşeron işçilerin sayısı olan 387 bin, 2017 yılında 2 milyona yakın sayıdaki taşeron işçisinin kamuda çalışan taşeron işçilerin sayısının 750 bin olduğu belirtilmiş, bu sorunun zamanla derinleştiği vurgulanmıştır.

Hizmet alım ihaleleri ile alınan taşeronluk hizmetlerinde kamu kurumları arasında en fazla %36 oranla belediyeler gelmektedir. Bunu %14 oranıyla KİT'ler, %4 oranıyla yükseköğretim kurumları takip etmektedir. Türkiye'de kamu kurumlarındaki taşeronluk uygulamasına sektörel olarak bakıldığında, 2015 yılında çalışan işçilerin dağılımı aşağıdaki gibidir:

-Temizlik hizmetleri

-Güvenlik hizmetleri

-Hasta yönlendirme hizmetleri

-Veri girişi hizmetleri

-Sağlık hizmetleri

-Atık toplama hizmetleri

-Bahçe bakım hizmetleri

-Sayaç okuma hizmetleri

-Yazılım hizmetleri

-Tahmil-tahliye hizmetleri

-Dağıtım hizmetleri (Sayan, 2016: 682-683).

Kamu sektöründe temizlik hizmetlerindeki taşeron işçilerin sayısı tek başına diğer alanlarından çalışan işçilerden fazla olduğu, kurumların memur ataması yapamaması nedeniyle istihdam açıklarını taşeron işçi istihdamı ile telafi ettikleri görülmektedir. Türkiye'de Kamu İhale Kurumu kamu alanında hizmet alımları ile taşeron işçi çalıştırılması ile kamu personel sisteminde etkisini göstermeye başlamıştır. Taşeron personelin sorunları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı raporunda aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Sayın, 2016: 682-685):

-Kamudaki taşeron personel çok sık işveren değişikliği olduğundan, yıllık ücretli izin hakkı kazanamamaktadır.

- Taşeron personel ücretlerini düzenli ve tam olarak alamamaktadır. Kamu kurumlarının taşeron personelin ücretlerinin ödendiği ya da ödenmediği hususunda kontrol etme yükümlüğü yoktur.

-Taşeron personelle 1 yıldan az sözleşme yapılması durumunda ya da yıllık kıdem tazminatına hak kazanmaları durumunda taşeron şirket kıdem tazminatlarının ödenmemesi halinde, işçiler tazminatlarını ya hiç alamamakta ya da uzun süren yargı süreçleri ile uğraşmak durumunda kalabilmektedir.

-Taşeron personelin işten çıkarılması durumunda özellikle kıdem tazminatına hak kazanamayacak şekilde işlem yapılmaktadır.

-Taşeron personele verilecek olan işlerde belirsizlik vardır.

-Taşeron personelin toplu iş sözleşmesi yapmasında, örgütlenmesinde yasal engel bulunmamasına rağmen, uygulamanın özelliğinden dolayı örgütlenme ve toplu iş sözleşmesinden yaralanmaları olanaksız hale getirilmiştir.

-Taşeron personelin ekonomik olarak güçlü olmaması nedeniyle iş sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin işveren tarafından alması beklenmekte, ancak meslek hastalıkları ve iş kazaları açısından önleyici tedbirler ve eğitimler yeterince önemsenmemektedir.

Kamu sektöründe taşeronlaşma görüldüğü gibi 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki taşeronlaşmayı sınırlandıran hükümlere aykırı olarak yaygınlaşmış, ölçüsüzce ve kuralsız bir şekilde taşeronlaşma süreci başlamıştır. Yapılan mevzuat değişikliklerin de sorunları yeterince çözümlemediği görülmektedir. Bununla birlikte 1 Kasım 2015 seçimlerinden önce taşeron işçilerin kamu sektörüne alınacağına dair açıklamalar yapılmış, seçimlerden sonra ise taşeron işçilerin özel sözleşmeli personel olarak kamu kurumlarına alınacağı açıklanmış, buna rağmen yasal düzenleme yapılmamıştır (Bakır, 2016: 1003).

2.3.2. Taşeron İşçilerin Kamuya Alınmasının Nedenleri

Kamu işyerleri sosyal devlet ilkesi gereği çalışanların sosyo-ekonomik haklarının en iyi şekilde uygulanmış olduğu örnek işyerleri olarak tanımlanmaktadır. Fakat son dönemde ortaya çıkan ve kamu işyerlerinde başta ücret, izin, ikramiye gibi sosyal haklar olmak üzere olumsuzluklara neden olabilen pek çok istihdam şeklinin olduğu görülmektedir. Bu istihdam şekilleri arasında taşeron çalışma en dikkat çekici olanıdır (Başbuğ, 2011: 8).

Türkiye'de taşeron uygulamasının ilk başladığı alanın kamu kurum ve kuruluşları olduğu bilinmektedir. Taşeron işçiliğine ihtiyaç duyulmasının başlıca nedeni KİT'lerde ortaya çıkan personel sıkıntısının aşılabilmesi, maliyetlerin düşürülebilmesi amacıyla hizmet alımının gerçekleştirilmesidir (Özveri, 2014: 36). Kamu sektöründeki taşeronlaşmanın 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte sistematik olarak yaygınlaştığı savunulmaktadır. Bu dönemde düşük işçilik giderlerine dayalı ihracat hamleleri sonucunda özel sektörde de taşeron işçiliği uygulamasının yaygınlaştığı görülmektedir (Koç, 2001: 3).

Günümüzdeki uygulamalarla kamu sektörünün taşeron işçi çalıştırma hususunda özel sektörü geçtiği de görülmektedir. Kamuda taşeron işçiliğe ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında, kadrolu çalışan personelin ekonomik olarak yüksek maliyetli olması, ayrıca verimliliklerinin düşük olması gibi etkenlerin olduğu ifade edilmektedir (Tiyek, 2014: 26-28). Kamuda sürekli işçi olarak kadrolu çalışanların kendilerini garantide görmeleri, verimliliklerinin düşük olmasına neden olduğu belirtilebilir. Bunu aşabilmek için de taşeron işçiliğine başvurulmaktadır. İşçilerin iş güvencesinden

mahrum olarak çalıştırılması, işten atılma endişesi ve korkusu nedeniyle kendilerini verimli çalışmaya yöneltmektedir (Tiyek, 2014: 28).

Taşeronların ilk çıktığı dönemden günümüze kadar kullanımların farklı nedenlere dayandığı görülmektedir. Yakın döneme kadar mal ve hizmet üretimi yapan işletme konumunda işgücü piyasasında yerini almış olan taşeronlar, son dönemlerde artan talebin karşılanması, işletmede ihtiyaç duyulan vasıfların en düşük maliyetlerle karşılanabilmesi gibi nedenlerle taşeron işçiliğine başvurulduğu görülmektedir (Parlak ve Özdemir, 2011: 23). Taşeron uygulamasının ilk zamanlarında genellikle maliyet düşürme amacıyla hizmet satın alma şeklinde gerçekleştirilen ve taşeron firmaların sağladığı personel ile güvenlik, temizlik, yemek gibi hizmet alımı yoluyla başladığı, ilerleyen dönemde ise, kurumların bünyesindeki asli işlerin de yer aldığı hizmetler için taşeron işçi çalıştırma yaygınlaşmıştır (Tiyek, 2014: 24).

Kamu sektöründe taşeron işçiliğin ilk olarak belediyelerdeki temizlik hizmetleri alanında başladığı görülmektedir. Beyoğlu Belediyesi 1985 yılında, Afyon Belediyesi 1987 yılında, Adana Büyükşehir Belediyesi ise 1988 yılında bu alandaki hizmetlerin bir kısmını taşeron firmalara devretmişlerdir. Belediyelerin bunu yapmalarındaki amaç temizlik hizmetlerinin ucuza mal edilmesini sağlamaktır (Koç, 2001: 4). Belediyelerin yanı sıra KİT'lerde de hizmet alımı şeklinde personel sıkıntısının aşılması, maliyetlerin azaltılması için taşeronluk sistemi kullanılmaya başlamıştır (Koç, 2001: 2; Kaya, 2015: 261). İlerleyen süreçte karayolları, devlet su işleri ve köy hizmetleri alanlarında da taşeron işçiliği yaygın kullanılır hale gelmiştir (Tiyek, 2014: 24).

Türkiye'deki kamu hizmetlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) göre memurlar, geçici personel, sözleşmeli personel ve işçiler görülmesinin yanı sıra DMK'deki 1988 ve 2003 yılındaki değişikliklerle kamu kurumlarında taşeron işçilerin çalıştırılmasının önü açılmıştır. DMK'de yer alan "tesis edilen sınıflar" başlığındaki 36. maddesi yardımcı hizmetler, sağlık hizmetleri ile yardımcı sağlık hizmetleri fıkralarına yapılan eklerle kamu hizmetlerinin satın alma ile gördürülmesi, başka bir ifade ile taşeron işçiliğin önü açılmıştır. İlerleyen yıllarda ise kamu sektöründe çalışan taşeron işçiler hızla artış göstermiştir. Örnek olarak kamuda 2004 yılında istihdam edilen taşeron işçilerin sayısı 3 bin 183, 2017 yılında ise 850 bin seviyesine yükselmiştir. Kamudaki taşeron işçilerin sayısı 13 yılda 267 kat artış

göstermiştir. Kamuda çalıştırılan taşeron işçilerin sayısı ise, kamu kurumları tarafından düzenli olarak yayınlanmamaktadır.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde İstihdam Edilen Taşeron İşçi Sayısı

Yerel Yönetim Türü	**2016**	**2017**
İl Özel İdaresi	4.624	5.524
Belediyeler	303.293	300.572
Belediyeye bağlı İdareler	38.527	35.685
Mahalli İdare Birlikleri	858	1.765
TOPLAM	**347.302**	**343.548**

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

Yerel yönetimler açısından taşeronluk, tercih edilen istihdam şekli durumuna gelmiştir. Tabloda görüldüğü üzere yerel yönetimlerdeki taşeron işçi sayısı bir hayli fazladır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü raporlarında yer aldığı üzere yerel yönetimlerdeki birimlerde istihdam edilen kadrolu personelin sayısı azalma eğilimi gösterirken, taşeron işçilerin sayısı ise artış eğilimindedir. Özellikle belediyelerde istihdam şekli olarak taşeron işçiler tercih edilmektedir. Bunun 5393 sayılı Belediye Kanunu 49. maddesinde yer alan personel giderleri hususundaki kısıtlamadan kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu kanun maddesine göre;

"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu

zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir[9]*."*

Belediye başkanlarını kamu zararının karşılanması hususunda sorumlu kılan bu hüküm doğrultusunda belediyelerde hemen her alanda taşeron işçilerin çalıştırılması yaygınlaşmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra belediyelere uygulanan, çalışan sayısını norm kadro esasına göre düzenlenmesi ve sınırlandırılması da taşeron işçi çalıştırma sisteminin parçası haline gelmiştir. Belediyelerde özellikle 2016 yılından itibaren taşeron işçilerin istihdamı temel istihdam şekli durumuna gelmiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 198). Belediye işletmelerinde de taşeron işçilerin çalıştırılma sistemi yaygındır. Bunun nedeni Salihoğlu ve Kaya'ya göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer aldığı üzere belediye işletmelerine piyasa işletmelerinde olduğu gibi belediye ihalelerine girme zorunluluğunun getirilmesidir (Salihoğlu ve Kaya, 2019, s. 198).

Genel olarak kamuda taşeron işçi çalıştırmanın tercih sebebi olmasının başlıca nedeni Maliye Bakanlığı tarafından uygulanan sıkı kadro politikası olarak ifade edilebilir. Kurumlar kadrolu personel ataması yapılmadığında, gereksinimlerini karşılamak için taşeron işçi çalıştırmayı tercih etmişlerdir. Ancak personelin çalışma koşulları, ücretleri, sosyal hakları, taşeron işçi sayısının hızla artmasına paralel düzeye getirilememiştir. Personelin hakları bireysel ve kolektif açıdan sınırlandırılmış ve kullanılamaz duruma getirilmiştir (Çolak, 2017: 1010).

Kamu sektöründeki taşeron işçilerin pek çok sorunu olduğu bilinmektedir. İş kazaları, iş güvencesinden yoksunluk, çalışma sürelerinin uzunluğu, farklı kadrolarda görev alma, mesai saatlerinin uzunluğu, aynı işi yaparak farklı hukuki statüde çalışma, çalışma süresi 1 yıl dolmadan giriş çıkış yapılması, ücretlerin düşüklüğü, kadrolarla yapılan eşitsizlik ve ayrımcılık bu sorunların en önemlileri arasındadır (Kaya, 2015: 261).

Taşeron işçilerin diğer çalışanlara nazaran daha fazla iş yoğunluğuna ve strese maruz kalması, ağır işleri yapması, kıdem tazminatı hakkından yararlanamaması, mesailerin olması gibi sorunları da bulunmaktadır (Suğur, 2012: 218-219). Bu etkenler

[9] 5393 sayılı Belediye Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, Erişim Tarihi (10. 12. 2019).

nedeniyle kamuda taşeron işçi meselesi kanayan yara durumuna gelmiştir. Taşeron işçi çalıştırmanın kamuoyunda gündeme gelmesi 10.09.2014 tarih 6552 sayılı kanun[10] ile olmuştur. 6552 sayılı kanun ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri kanunu 8 maddesi ile kıdem tazminatlarına ilişkin olarak 4857 sayılı İş Kanunu[11] 112. maddesine eklenen fıkralar ile taşeron işçilerin sorunlarına çözüm getirilmesi hedeflenmiş olsa da taşeron işçilerin sorunları çözümlenememiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 201). Taşeron işçilerin farklı dönemlerde karşılaştıkları problemlerin sona erdirilmesi için kadroya geçme sözü verilerek, 2017 tarihli 696 sayılı KHK çıkarılarak, sistemde bu konuda önemli sayılacak düzenlemeler yapılmıştır.

2.3.2.1. Taşeron Sorunu Gerçeği

Taşeron sorunu gerçeği temelde, devlet, sendika, işveren ve çalışan kaynaklı olarak dört kaynağa dayanmaktadır (Çelen, 2017: 55). Zaman içinde taşeron işçi çalıştırma sorun oluşturmaya başlamıştır. Çoğu kez işçilerin karşılaştığı meslek kazaları veya ölümler söz konusu olmuştur. Taşeron işçilere imzalatılmış olan kısa süreli sözleşmeler nedeniyle iş güvenceleri azalmış, asgari ücretle çalışma yaygınlaşmış, sendikal hareketler de engellenmiştir (Atılgan, 2013: 85).

Gerginlik, yoğun çalışma, çalışma saatlerinin çarpıklığı, geçici istihdam, mecburi çalışmaya bırakılma, kıdem tazminatı hakkının elinden alınması taşeron işçilerin yaşadığı sorunlar arasındadır. Taşeron şirketlerin sıkça değişmesi nedeniyle, düzenli çalışmaya devam eden taşeron işçiler de taşeron şirketlerin olanaklarından yararlanamama, hak edilen yıllık izinler kullandırılmamakta, hatta yıllık izin ücreti de ödenmemektedir (Kayhan, 2010: 120).

Taşeronluk, büyük işyerleri olan firmaların yasal yükümlülüklerden kaçınabilmek için işlerinin bir bölümünü taşeron firmalara vermek suretiyle işyerlerini küçülmüş göstermek amacıyla başvurduğu yöntemdir (Tiyek, 2014: 34). Türkiye'de taşeronluk en fazla en fazla sağlık sektöründe yaygın olan bir uygulamadır.

[10] 6552 sayılı "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1.pdf, Erişim Tarihi (12.12. 2009).

[11] 4857 Sayılı İş Kanunu, https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6759/4857.pdf, Erişim Tarihi (10.12.2019).

Taşeronluğun asıl nedeni ucuz işçilik yaratılmak istenmesidir. Sendikaya üye olan işçiler, üyelikleri dolayısıyla iş yüklerinin ağırlaştırıldığını, sendikanın eylemlerinde idare tarafından listeye konulduklarını, bu nedenle görev yaptıkları yerlerin değiştirildiğini belirtmişlerdir (İslamoğlu ve Yıldırımalp, 2016: 41). Yapılan bir araştırmada taşeron sağlık işçilerinin iş sağlığı ve güvenliği bakımından tespitinin yapılması sırasında taşeron işçilerde fiziksel ve ruhsal açıdan olumsuzluklar belirlenmiştir (İzgi ve Öztürk Türkmen, 2012: 21).

2.3.3. Kamuda Taşeron İşçilikten Daimî İşçi Kadrosuna Geçiş Süreci

Kamuda taşeron işçilikten daimî işçi kadrosuna geçiş sürecinin, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) bünyesindeki taşeron işçilerle başlandığı görülmektedir. KGM bünyesinde çalışan taşeron işçiler, asıl işi yaptıklarını belirterek, kurumda kadrodaki işçilerle aynı işleri yapmalarından dolayı mahkemeye müracaatta bulunarak, kadrolu çalışma hakkı alabilmek için ilk adımı atmışlardır (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 202).

Bu sürecin yarattığı etkiler nedeniyle taşeron işçilerin kadroya geçme konusu, 7 Haziran 2015 tarihli genel seçimlerden önce siyasilerin en önemli seçim vaadi arasında gösterilmiştir. Genel seçimlerin ardından Türkiye genelinde kamu kurumlarında görevleri gereği asıl işi yapan taşeron işçilerinin daimî işçi kadrosuna geçirilme süreci, 24 Aralık 2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda çalışan yaklaşık 850 bin taşeron işçinin kadrolu olarak geçiş yapmasına ilişkin yasal düzenleme yapılmış ve hayata geçirilmiştir.

30288 sayı numarası ile 1 Ocak 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanmış olan kamu kurumlarında ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına ilişkin olan hizmet alımı sözleşmelerinin kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin daimi işçi kadrolarına ya da Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne geçirilmesine dair 375 sayılı KHK'nin geçici 23 ve 24. maddelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslarla taşeron işçilerin kadroya geçirilmesi için hangi süreçlerin takip edilmesi gerektiği açıklanmıştır[12].

[12] https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180101-5.htm, Erişim Tarihi (12.12.2019).

Taşeron işçilerin geçiş sürecinde çalıştıkları kamu kurumlarından sürekli işçi kadrosuna geçiş yapabilmek için, çalıştıkları kurumun hizmet alım sözleşmesinin yapılmış olduğu birime on gün içinde sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek amacıyla yazılı başvuruda bulunacaklardı. Taşeron işçiler yazılı veya/ve sözlü sınava ya da uygulamalı sınava tabi tutularak, sınavdan başarılı oldukları takdirde güvenlik soruşturmasından geçeceklerdir. Güvenlik soruşturması olumlu olan taşeron işçiler kamuya kadrolu olarak alınacaktı.

Taşeron işçiler 696 sayılı KHK gereğince çalıştıkları kurumun hizmet alım sözleşmesi yapılan birime on gün içinde yazılı olarak süreli işçi kadrolarına alınmak üzere başvuru yapacaklardır. Bu düzenleme ile 4/C yani geçici personel statüsü kaldırılmış, bu pozisyondaki personel ise 4/B yani sözleşmeli personel statüsüne geçiş yapılmıştır. Taşeron işçilerin işçilikten daimî işçiliğe geçiş süreci 90 günün sonunda 02.04. 2018 tarihinde sonuçlandırılmıştır. Geçişi hak etmiş olan taşeron işçilerin geçiş süreci bu süre zarfında tamamlanmıştır.

2.3.3.1. Taşeron İşçilerinin Kadroya Alınma Sürecindeki Eşitsizlik

Taşeron işçilerin kadroya alınma sürecindeki eşitsizlik, özellikle düzenlemenin kimleri kapsayacağı, kimlerin dışarıda kalacağı konusunda öne çıkmaktadır. Bunu çalışma koşulları ile hak ve ücretler takip etmektedir. Seçim öncesindeki vaadi içerisinde dönemin hükümeti AKP tarafından asıl iş sınırının kaldırılması ve asıl iş ile yardımcı iş ayrımı yapılmadan taşeron işçilerin tümünün kamuya alınacağı ifade edilmiştir. Ancak dönemin Maliye Bakanı olan Naci Ağbal tarafından yapılan açıklamalarda pek çok koşulun aranacağı, bu koşulları yerine getirecekler olan taşeron işçilerin kamuda kadroya alınacağı belirtilmektedir. Taşeron işçiler arasında eşitsizliğe neden olan bu koşullar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Emekli olmuş ve çalışmaya devam edenler: Emekli olmuş ve kamuda taşeron firmalarda çalışmasını sürdüren işçiler kapsam dışı bırakılmıştır.

Emekli olmaya hak kazanmış olan işçiler: Emekli olmasa dahi emekli olabilmek için koşulları sağlamış olan taşeron işçiler de kapsam dışı bırakılmıştır.

İşe giriş tarihleri 1 Kasım 2015 sonrası olanlar: Kamuda taşeron işletmelerde ilk defa işe giriş tarihi 1 Kasım 2015 sonrası olan işçiler de kapsam dışında bırakılmıştır.

Yasanın yürürlük tarihi itibariyle taşeron işletmede çalışmayanlar: Yasanın çıktığı tarihte kamudaki taşeron işletmelerde fiilen çalışan işçiler kapsam dahilinde olacaktır. İşçinin daha önceden taşeron işletmede çalışması olsa da yasanın çıkış tarihinde fiili çalışması bulunmayanlar kapsam dışında bırakılmıştır.

Kısmi zamanlı çalışması olanlar: Hükümetin açıklamalarına göre tam zamanlı çalışması olan işçiler kapsam dahilinde olacaktır. Kısmi zamanlı çalışan taşeron işçiler kapsam dışında tutularak, kamuya alınmayacaklardır.

Yıllık çalışma süresi 12 aydan az olanlar: Taşeron işçilerden sadece yılda 12 aylık kesintisiz çalışma süresi bulunan işçilerin kapsama alınacağı açıklanmıştır. Yılda 12 aydan az sürelerde çalıştırılan işçiler kapsam dışı bırakılacaktır. Dönemsel ve mevsimsel taşeron işçiler bu uygulamanın dışında kalmışlardır. Örnek olarak, Millî Eğitim Bakanlığı okulların açık olduğu dönemde yılda 9-11 ay taşeron işçi olarak çalıştırılanların kamuya alınmayacağı açıklanmıştır. Ayrıca yılda 12 ay çalıştırılmış olsalar da ihalelere ilişkin sorunlar ve taşeron işletmelerin yaptığı girdi çıktı işlemleri nedeniyle resmi kayıtlarda bir yıldan az çalışması görülen işçiler de kapsam dışı kalabileceklerdir.

Memurluğa atanmak için gereken koşulları taşımayanlar: Maliye Bakanı tarafından yapılmış açıklamalarda işçilerin devlet memuru atanma koşullarını taşımayanların kamuya alınmayacağını belirtilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 48 maddesinde düzenlenmiş ola memuriyete atanma koşullarının etkileri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

<u>Genel şartlar</u>

-Türk vatandaşı olmak: Bu koşula göre Türk vatandaşı olmayan taşeron işçiler kamuya alınmayacak.

-Yaş koşullarını taşımak: Maliye Bakanı tarafından yaş şartının aranmayacağı belirtildiği için, taşeron işçilerin kamuya alınmasında yaş şartı aranmayacak.

-Öğrenim koşullarını taşımak: Bu koşulları 657 sayılı DMK'nin 41. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre:

Taşeron işçilerden ilkokul mezunu olmayanlar kapsam dışında bırakılarak, kamuya alınmayacaktır.

Memur olabilmek için en az ortaokul mezunu olunması gerekmektedir. İlkokul mezunu işçilerin memur olabilmeleri, ortaokul mezunları arasında isteklilerin bulunmamasına bağlıdır. Örnek olarak, bir kamu kurumunda 100 işçi çalışmaktadır. Açılan 80 pozisyon bulunmaktadır. İşçilerin 30'u ilkokul mezunu, 70'i ise, ortaokul, lise ve üniversite mezunlarından oluşmaktadır. İlkokul mezunlarının kapsam dahiline alınabilmesi, 70 ortaokul ve üzeri eğitim düzeyi olan işçilerin bir kısmının istekli olmaması ya da gereken diğer koşulları sağlayamaması olması gerekmektedir. Bu sağlanmadığında ilkokul mezunu işçiler kapsam dışında kalacaklardır.

DMK, kamu kurumlarına kendi yönetmelik ya da kanunlarıyla belirli görevler için, işin nev'ine göre daha üst düzey öğrenim dereceleri ya da okul, fakülte ya da mesleki eğitim programlarını bitirmek ya da bir yabancı dil bilmek gibi koşullar koymuş olabilir. Bu doğrultuda yönetmelik ya da kanunlardaki eğitim koşulunu, dil koşunu taşımayan taşeron işçiler kapsam dışı bırakılabilecekler.

-Kamu haklarından mahrumiyetin olmaması: Türk Ceza Kanunu 53. maddesi gereğince kasten işlenmiş bir suçtan dolayı hapis cezası bulunduğundan dolayı kamu haklarında belirlim bir süre mahrum bırakılmış taşeron işçiler, bu süreçte kanun çıktığı takdirde kapsam içine alınmayacaktır.

-Belli suçlardan dolayı mahkumiyetin bulunmaması: DMK 48. madde 5. fıkrası hükmünde yer alan devletin güvenliği ve Anayasal düzene karşı işlenmiş suçlar, rüşvet, zimmet gibi suçları işlemiş, bundan dolayı bir yıl ya da bir yıldan fazla hapis cezasına çarptırılmış işçiler, bu nedenle kamu haklarından mahrum bırakıldığı süre dolmuş olsa da kapsama alınmayacaktır.

-Askerlik ile ilişiği bulunmaması: Askerlik çağında olan ve askerliği yapmamış ve askerliğini tecil ettirmemiş olan işçiler kamuya alınmayacaklardır. Kapsama dahil edilecekler askerlikle ilişiği bulunmayan, askerlik yapmış, tecil işlemlerini ya da askerliği yapamaz raporunu almış olanlardır.

-Akıl hastalığının bulunmaması: İşçilerden görevini yapmasına engel teşkil edebilecek akıl hastalığı bulunanlar kapsam dışında bırakılacaktır. Engelli çalıştırma yükümlülüğüne dahil olanlar hariç tutulacaktır.

Özel şartlar

-Diploma: DMK, belirli hizmet sınıflarına yapılacak atamalarda ilgili alanlardan diploma şartını getirmektedir. Bu nedenle taşeron işçiler atamaları yapılacak hizmet alanında diploma koşulu bulunuyorsa ve işçiler bu diplomaya sahip değil iseler kapsam dışında kalacaklardır.

-Kamu kurumlarının özel kanun ya da diğer mevzuatında yer alan koşulları taşımak: Kamu kurumlarında kendine ait teşkilat kanunları ile diğer mevzuatında ilave koşullar bulunabilmektedir. Bu doğrultuda mevzuat ile kurumun kendi belirlediği koşulları taşımayan işçiler kapsam dışında kalacaklardır.

Güvenlik soruşturması olumsuz olanlar: Maliye Bakanının açıklamalarına göre taşeron işçiler kamuya alınmadan önce güvenlik soruşturmasından geçirilecektir. İşçilerin devlet memuru olabilmeleri koşullarını taşımalarına rağmen, güvenlik soruşturmasını geçemeyenler kapsam dışı bırakılacaktır.

Belediyelerde çalışan taşeron işçiler: Yapılan açıklamalara göre belediyelerdeki taşeron işletmeleri ile belediyede çalışan taşeron işçilerin kamuya alınması gerçekleşmeyecektir. Bu konumdaki taşeron işletmelerde çalışan işçilerin belediyelere alınması mümkün olabilecektir. Ancak doğrudan işçilerin belediyeye alınması gerçekleşmeyecektir.

Götürü ihalelerde çalıştırılan işçiler: Bakanın açıklamasına göre personel çalıştırılmasına ilişkin hizmet alımı ihalelerinde çalışan işçiler kapsama alınacaktır. Götürü hizmet yani anahtar teslimi hizmet yapılması durumunda, sözleşmede kaç personelin çalışması gerektiği belirtilmiyorsa, bu şekilde çalışan taşeron işçiler kapsama alınmayacaktır. Bu durumun neden olabileceği sonuçlar ise aşağıdaki gibidir:

"...Kamu İhale Kanunu'nu 62"nci maddesi (e) fıkrası gereğince yapılan ihalelerde çalıştırılmış olan işçiler kapsama dahil olacak. Bu kapsamda olmayan ihalelerde çalışan taşeron işçiler ise, kamuya alınmayacak. Örnek olarak kamu

kurumlarında yemekhanelerde, Karayolları ve madenlerin başta olduğu pek çok kamu kurum ve kuruluşunda götürü "anahtar teslim" hizmet alımı ihaleleri yapılmaktadır. Bu durum kamu kurumları için yol, inşaat, bakım ve onarım yapan şirketler için de söz konusudur. Bunların personel çalıştırılmasına dayalı ihale olmamasından dolayı bu tür ihalelerde çalıştırılan taşeron işçiler, kapsam dışında bırakılacak. Bunun yanı sıra Kamu İhale Kanunu'nu 3"üncü maddesi 20 farklı istisna tanımış durumdadır. Bu istisnalar kapsamında yapılmış olan ihalelerde çalışan taşeron işçilerin de kapsam dışında kalması söz konusudur."

Kurumların talep ettiği sayının altında kalanlar: Taşeron işçiler yasanın yürürlüğe girmesiyle çalıştıkları kamu kurumuna başvuruda bulunacaklardır. Daha sonra ihtiyaç duydukları işçi sayısını belirleyen kamu kurumları Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına başvuru yapacaklardır. Bu bağlamda kurumların başvuru yapmış işçi sayısı kadar pozisyon başvurusu yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bir kamu kurumunda çalışan 100 işçi hep birlikte başvuruda bulunmuş olsa da kurumun Maliye Bakanlığı'na yaptığı 50 kişilik başvuruya göre değerlendirme yapılacaktır. Başvuru yapan işçilerin tüm koşulları taşıması durumunda da kurumun talep ettiği pozisyon göz önüne alınacaktır. Bu durumda işçilerin pozisyon kontenjanı dışında kalması söz konusudur.

Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen sayının altında kalanlar: Kurumların ihtiyacı olan pozisyon kontenjanı başvurusu sonrasında kamuya alınacak işçi sayısı Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Bakanlık kurumlara kaç pozisyon kontenjanı açarsa, kuruma alınacak kişi sayısı bununla sınırlı olacaktır. Örnek olarak, kurum bünyesinde 100 işçi çalıyor ve Bakanlığa yaptığı başvuru da 100 işçi için olsa da Bakanlık bu sayıdan az işçinin kamuya alınmasını öngörürse verdiği pozisyon sayısı kadar işçi kamuya alınacaktır.

Kurumların düzenlediği sınav-sınavlarda başarılı olamayanlar: Taşeron işçilerin diğer koşulları sağlamasına rağmen, kurumda açılan pozisyon sayısı da yeterli olsa da çalıştıkların kurumun sınavlarında başarılı olamadıklarında kapsam dışında bırakılacaklardır. Bu durumda kurumlar yazılı ve sözlü sınav yapacağından, ayrımcı ve keyfi uygulamaların da olması kaçınılmaz bir netice olacaktır.

Başvuru süresine uymayanlar: Yasanın çıkış tarihinden itibaren 1 ay içinde çalıştıkları kamu kurumuna başvuruda bulunmayan taşeron işçilerin kamuya alınması mümkün olmayacaktır.

İşçilerden geçmişe dönük haklarından vazgeçmemiş olanlar: Çalıştığı kuruma muvazaa davası açmış olanlar, kazanılmış muvazaa davasına dayanarak alacak davası açmış işçilerden davalarında vazgeçmeleri istenecektir. Geçmişe dönük haklarından feragat etmeyen taşeron işçilerin kamuya alınması söz konusu olmayacaktır.

Bu koşulların tamamı değerlendirildiğinde, taşeron işçilerin büyük bir kısmının kapsam dışında kalacağı ve kamuya alınmayacağı ifade edilebilir. Bu koşullar altında AKP'ye ciddi bir serbestlik getirilmekte ve kamuya alınacak olan taşeron işçileri kendi tercihine göre seçme olanağı sağlanmaktadır. Taşeron işçilerin hakları bu yasaya rağmen yeteri kadar korunmamış olmaktadır.

İstihdam biçimi bakımından hükümet yetkililerin açıklamasına göre kamuya alınacak olan taşeron işçilerin istihdamının özel sözleşmeli personel statüsünde olacağı ve 3 yılda bir yenilenen sözleşmeler kapsamında istihdam edilecekleri belirtilmiştir. Özel sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek olan taşeron işçileri kamu personeli olabileceği ancak 657 sayılı DMK'nin 4. maddesi (a) fıkrası gereğince memurlar, (b) fıkrası gereğince sözleşmeli personelden daha farklı statüde olacağı görülmektedir.

Bu bağlamda kamuya alınacak olan taşeron işçilerin işçi statüsünden çıkacağı, ancak memur ve sözleşmeli personelden daha farklı kamu personeli statüsüne sahip olacağı açıktır. İşçilerin özel sözleşmeli personel olarak atanması, 3 yıl süreyle sözleşmeye dayalı istihdam edilecek olması, bu statünün 4/B'li olan sözleşmeli personele benzeyen bir istihdam şekli olduğunu düşündürmektedir. Ayrıca özel sözleşmeli personele dair başka bir düzenleme yapılacağı da belirtilmiştir. Bu bağlamda DMK'de hali hazırda düzenlenmiş olan istihdam şekillerinin dışında güvencesiz yeni bir istihdam şekli oluşturulduğu görülmektedir. Bunun Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT)'nin anonim şirkete dönüştürüldüğü dönemde oluşturulan "idari hizmet sözleşmeli personel" modeli ile benzerliği de dikkat çekmektedir. Bu bağlamda özel sözleşmeli personelin en fazla tartışma konusu yapılan yönü iş güvencesi olmuştur. Sözleşmenin yenilenmesine dayalı, sürekliliği olmayan bir istihdam şeklinin güvenceli olmadığı ifade edilebilir.

Bununla birlikte Maliye Bakanı tarafından 3 yıllık sözleşmenin yenilenmesi hususunda performans ve hizmetten beklenen faydanın gözetileceğini ve kararın buna göre verileceği belirtilmiştir. Ataması bu statüden yapılan işçilerin emeklilikleri gelinceye kadar istihdam edileceklerine yönelik bir değerlendirmeden çok sözleşmelerin yenilenmesi gündeme gelmiştir. Bu nedenle özel sözleşmeli personelin 4/B'li olan sözleşmeli personel kadar sınırlı güvenceye sahip olamayacakları, sözleşmenin yenilenmesi aşamasında kamu personeli rejimi dışında performans ve fayda gibi kriterlere göre hareket edileceği belirtilerek, idarenin geniş takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda AKP tarafından kamu personel rejimi ile hedeflenenin, yeni mutlak güvencesiz olan istihdam şeklinin, taşeron işçilerin daimî kadroya alınma sürecinin üzerinden kurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Kadro beklentisi bulunan taşeron işçiler özel sözleşmeli personel açıklamasına büyük tepki göstermişlerdir. İstihdamın emekliliğe kadar süreklilik taşımaması, hükümete yakın medyada yaratılan taşeron işçilere müjde atmosferini de dağıtmıştır.

Star Gazetesi tarafından bu gelişmeler sonrasında 11 Nisan 2016 tarihli gazetede "Taşerona süresiz iş" başlığı altında taşeron işçilerin kadroya alındıktan sonra emeklilikleri gelinceye kadar çalışma garantilerinin olacağına spekülatif bir haber yapılmıştır. Kendi kendini tekzip eden ve hükümet kaynaklarına dayanan bu haberde iddia edildiği gibi 3 yılda yenilen sözleşmeye dayalı istihdam şeklinde emekliliğe kadar devam eden iş garantisinin nasıl sağlanabileceğine ilişkin ciddi bir dayanak bulunması mümkün değildi. Fakat yandaş medyada taşeron işçilerin tepkileri dikkate alınarak, buna benzer haberlerin yayınlanması dikkat çekicidir[13].

Özel sözleşmeli personel ücretler, çalışma koşulları ve sendikal haklar bakımından işçi, memur ya da sözleşmeli personel olamayacağı için, bu statüde istihdam edilen personelin daha farklı koşullara sahip olacağı görülmektedir. Bakanlık tarafından özel sözleşmeli personelin hangi haklarının olacağı, hangi koşullarda çalıştırılacağı, haftalık çalışma süresi, yıllık izin, hafta tatili gibi hususlarda çıkarılacak olan yasa ile belirleneceğini ifade etmiştir. Çıkarılacak yasa ile personel statüsünün

[13] Bakır, Onur (2016), "Star'ın „Taşerona süresiz iş" haberi kendi kendini tekzip ediyor!", Günlük Evrensel Gazetesi, 11.04.2016, https://www.evrensel.net/haber/277336/starin-taseronasuresiz-is-haberi-kendi-kendini-tekzip-ediyor Erişim Tarihi (12.12.2019).

kapsamı, çerçevesi, geçişin hangi koşullarda olacağı, mali ve sosyal hakları düzenleneceği belirtilmiştir.

Bakanlığın yaptığı açıklamalara göre, ataması özel sözleşmeli personel olarak yapılan taşeron işçilerin taşeron işletmesinde aldıkları ücret ile kamuya geçirileceğini, mali ve sosyal haklar bakımından 4/B'li olan sözleşmeli personelin hakları doğrultusunda istihdam edileceğini, hükümet ve memur sendikaları arasındaki toplu sözleşmeden faydalanabileceklerini diğer bir ifade ile toplu sözleşme ile ücret artışlarının olacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, taşeron işçilerin kamuya taşeronda çalışırken aldıkları ücret ile geçirileceği, sözleşmeli personele sağlanan ek ödeme olanaklarından yararlanamayacakları belirtilebilir.

Bu koşullarda taşeron işçilerin kamuya geçişinde aynı işyerinde çalışmalarına rağmen kamu işçileri ve memurlar arasında önemli bir ücret farkının olacağı açıktır. İşçi olmadıkları için özel sözleşmeli personel çalıştığı kurumun işçi sendikası toplu iş sözleşmesi kapsamında yer almayacaktır. Örnek olarak, taşeron işçi üniversitede çalışırken özel sözleşmeli personel olursa, üniversitede kadrolu işçilerin toplu iş sözleşmesinde yapılan ücret artışı, kıdem zammı, yılda dört ikramiye, aile yardımı, çocuk yardımı, yakacak yardımı, gıda yardımı gibi haklardan mahrum kalacaktır.

Bunun dışında taşeron işçilerin genellikle asgari ücret ya da asgari ücretin biraz üzerinde ücret alması nedeniyle, kamuya bu ücretlerle geçiş yaptıkları için sözleşmeli personelin sahip olduğu mali haklardan yararlanmış olsalar da sözleşmeli personel ile özel sözleşmeli personel arasında belirgin bir ücret farkı olacaktır.

Özel sözleşmeli personel, geçiş sonrasında kamu personeli olacağından kamu personeli sendikalarına üye olabilecekleri için işçi sendikalarına üye olan taşeron işçilerin sendika üyelikleri düşecektir. Ayrıca kamu sektöründeki en güvencesiz personel grubu olan özel sözleşmeli personelin, Memur-Sen'e bağlı sendikalara yani hükümetin sendikal alandaki uzantısı olan sendikalara üye olmaları için zorlanması, bunun uzun vadede üyeliklerin memur kadrosuna alınmanın ön koşulu olarak sunulması da mümkün olabilecektir.

2.3.3.2. Taşeron İşçilerin Kadroya Alınma Sürecindeki Eleştiriler

Taşeron işçilerin kadroya geçiş sürecindeki eleştiriler aşağıdaki şekilde sıralanabilmektedir:

Geçiş sürecinde kanun yerine KHK yönteminin uygulanması: Kamu personel yönetimine dair pek çok düzenlemenin Türkiye'de 1980 yılı sonrasında KHK ile yapılmakta olduğu görülmektedir (Sayan ve Demirci, 2012: 179-283). TBMM Bakanlar Kuruluna 1972 yılında personel yönetimine ilişkin belirli konularda KHK çıkarma yetkisi tanımış, yetki kapsamı ise uygulamada geniş kapsamlı tutulmuştur (Gözübüyük ve Tutum, 1975: 4). Yasama usulü ağırlığından ve ivediliğinden dolayı hızlı düzenleme yapılabilmesi amacıyla KHK yönteminin kullanılmasının (Sayan, 2016: 672) taşeron işçilerin kamuya sürekli işçiliğe geçiş süreci sırasında tercih edilecek bir yöntem olmaması yönünde görüş bildirilmiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Buna gerekçe olarak, sendika üyesi işçilerin temsil edildiği sendikaların geçiş sürecinde masada bulunması, siyasi partilerin tümünü ilgilendiren sorunun TBMM bünyesinde ele alınması ve tartışılması gerekliliği ileri sürülmüştür (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Sonuçta taşeron işçilerinin geçiş sürecinde KHK yerine kanun düzenlemesinin tercih edilmesinin uygun olduğu düşünülmektedir.

Yüksek Hakem Kurulunun etkinliği ve rolü: Kamuya ya da şirketlere 2020 yılına kadar geçiş yapacak olan işçilerin ücretleri ile diğer sosyal ve mali haklarının belirlenmesi YHK tarafından gerçekleştirilecektir. Bu düzenlemenin de toplu iş sözleşmesi mantığı ile uyuşmadığı ve aykırı olduğu ileri sürülmüştür (Salihoğlu ve Kaya; 2019: 197). Zira bu düzenleme neticesinde sendikaların özgürce yaptıkları toplu sözleşme hakkı ellerinden alınmış, asgari koşulların belirlenme yetkisi ise YHK'ye verilmiştir. Örnek olarak, ilgili kurumdaki işçiler 4 bin TL aylık ücret karşılığında çalışıyorlar ise, YHK kararına göre bağlanan toplu iş sözleşmesi hükümleri bağlamında eski taşeron işçiler yeni sürekli işçilerin aylık ücreti 3 bin TL olarak devam ettirilecektir. İşçiler bu durumda toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanamayacaklardır.

Geçiş koşullarının ağırlığı: İşçilerin kamu hizmetinde geçirdiği süreler ile mahkeme kararlarının dikkate alınması durumunda personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alımları çerçevesinde taşeron işçilikten daimî işçiliğe geçiş koşullarının ağır

tutulduğu ileri sürülmüştür. Zira bu konuda açılan dava ve icra takiplerinden, işçilerin çalışmış oldukları döneme ilişkin kamu alacaklarından feragat etmelerine dair sulh sözleşmesini imzalamaları talep edilmiştir.

İşçiler daimî işçiliğe geçiş sürecinde başvuruda bulundukları zaman bu yönde beyanda bulunacak ve sınav sonucunda başarılı oldukları takdirde davalardan ve icra takiplerinden feragatte bulunduklarına dair belge sunmaları gerekecektir. Geçiş sürecindeki bu koşul, davasını açmış ve neticesinde alacağı kesinleşmiş olan işçileri içermektedir. Bu şekilde işçilerin muvazaa kararlarını dayanak göstererek açmış oldukları, ilave alacak davalarından, bunun yanı sıra muvazaa kararı olmasa da ücret, bayram çalışması, fazla mesai, toplu sözleşmedeki diğer haklarından vazgeçmeleri amaçlanmaktadır.

Geçiş sürecindeki iki koşul ise, taşeron işçinin en son çalışmış olduğu idare ile daha önceki kamu kuruluşları ve kurumlarında işçi olarak çalıştığı iş sözleşmelerindeki ilgili maddede tanınan hakların karşılığında herhangi bir alacak ve hak talep etmeyeceği, haklarından feragatte bulunduğuna ilişkin yazılı olarak sulh sözleşmesi yapacağına dair bir beyan vererek, geçişi sırasında yazılı olarak sulh sözleşmesi yapmalıdır. Bu taşeron işçilerin daimî kadroya alınması karşılığında taşeron işletmede çalıştıkları sürece ilişkin, geçmişe dönük, kadrolu işçilerin- şirket işçilerinin yararlanmış olduğu haklarını ve alacaklarını talep edememelerine neden olmakta, işçilerin taşeron işletmede çalıştıkları süreçte ödenmeyen hakları ve ücretleri bulunuyorsa, bu alacaklarını ve haklarını kamudan talep etmelerinin önüne geçiliyordu. Fakat öne sürülen bu koşulun işçilerin kullanılmayan yıllık ücretli izin haklarını ve kıdem tazminatlarını kapsamadığı da ileri sürülmekteydi. Zira bu haklar, sadece iş sözleşmesinin sonlanması ile doğabilecek haklar olduğundan, henüz doğmayan haklardan vazgeçmenin yasal açıdan mümkün olmadığı ileri sürülmektedir.

Taşeron işçilerin haklarına ilişkin düzenlemelerin oldukça önemli hukuki sorun olduğu görülmektedir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 197). Bunun yeni hukuksal tartışmalara neden olması, yeni davaların açılmasına yol açması kaçınılmaz bir sonuç olacak gibi görünmektedir.

Yerel yönetimlere geçiş sırasında aranan koşullar: Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan, 657 sayılı DMK içerisinde tanımlaması yapılmış ve

faaliyete geçen yerel yönetim şirketlerine geçiş yaparak merkezi idaredeki kadroya geçişi yapılacak işçiler için de aynı koşullar talep edilmiştir. Bu durumun da hukuki bir sorun olarak algılanmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Yönetimden sorumlu siyasi partinin yerel yönetim şirketleri için düzenleme yapması ve onları da kamu sistemi içerisine dahil etmesi sağlanmalıdır (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 197).

Aynı işi yapmaya karşılık aynı haklara sahip olamama: Kamuya geçiş yapan taşeron işçiler ile aynı birimde daha önceden çalışan işçilerin arasında ücret bakımında, toplu iş sözleşmesinden yararlanma bakımından, kıdemden dolayı elde edilen haklar çerçevesinde eşitlik gözetilmemiştir. Bunun sonucunda aynı işyerinde çalışarak aynı işi gören, fakat statü farklılığından dolayı farklı ücret alan işçiler nedeniyle işyerindeki çalışma barışı olumsuz yönde etkilenecektir. Özellikle merkezi idarelerde ve yerel yönetim şirketlerindeki işçiler arasında güvenceli çalışma dışında başka farklar da olacaktır. Bu durum işçiler bakımından yine eşitlik ilkesini zedeleyecektir.

Taşeron işçilerin hepsinin sürekli işçi olamaması: Mevcut düzenleme ile personel alımına ilişkin hizmet alımı yapılması yasaklanmıştır. Fakat hizmet alımı parçası şeklinde personel alımı yapıldı ise bu statüdeki taşeron işçinin sürekli işçi olamaması durumu doğmuştur. Park bahçe temizliği, yol yapımı gibi alanlarda halen taşeron işçi çalıştırılması uygulaması devam etmektedir. Bu da eşitlik ilkesine zedeleyici bir etki yapmaktadır.

2.3.4. Kadrolaşma Sürecinde Sendikaların Tutumu

Sendikalaşmadaki artışın temel nedeni kamu taşeron işletmelerde çalışan işçilerin örgütlenmesinde görülen artıştır. Sendikalaşma ve toplu pazarlık bağlamında işkolları değerlendirildiğinde, güvenlik ve büro işkollarının ön plana çıktığı görülmektedir. Kamu taşeron işletmelerinin faaliyet alanı da en fazla bu işkollarıdır. Kamu taşeron işçilerinin sendikalaşma oranının artmasında, işçilerin toplu iş sözleşmesinden faydalanma şartlarını değiştiren 2014 tarih 6552 sayılı yasa ve 2015 tarihli taşeron işletmelerde toplu iş sözleşmesi yetkisinin alınmasını kolaylaştıran yönetmelik değişikliğidir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki taşeron işçilerde görülen kıdem tazminatı ödenememesi, sendikal örgütlenmenin zorluğu, yıllık izinlerin kullanılamaması, fiilen toplu iş sözleşmesi yapılamaması gibi sorunlara ilişkin 6552

sayılı İş Kanunu ile düzenleme yapılmıştır. Bu yasa sorunlara kısmen çözüm getirmiştir. Bu yasa ile taşeron işletmelerde toplu iş sözleşmesi prosedürünün yürütülmesi amacıyla Kamu-İş işveren sendikası olarak belirlenmiştir. Sendikanın yürüttüğü müzakereler sonucunda toplu iş sözleşmesinden doğacak ücret farklılıklarının devlet tarafından karşılanması kararı verilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte taşeron işçilerin arasında örgütlenme, toplu pazarlık sürelerinde hızlı bir artış gözlenmiştir. Bununla birlikte Kamu-İş sendikasının toplu iş sözleşmelerinde zorluk çıkarması, müzakerelere gelmemesi gibi etkenler nedeniyle YHK'ye başvurularda ve grev oylamalarında ciddi oranda bir artış yaşanmıştır. Bu taraf sendikaların dahil edilmediği toplu iş sözleşmesi prosedürünün işletilmesine ve sözleşmelerin YHK tarafından bağıtlanması süreci başlanmıştır[14].

Taşeron İşçi Derneklerinin (TİD) ilk kez ortaya çıkış nedenleri arasında olan ve en önemli sorun olarak görülen ve farklı kanallarda dile getirilen başlıca sorun iş güvencesizliği olarak ifade edilebilir. Başka bir ifade ile taşeron işçilerin toplu olarak ya da bireysel düzeyde yaşadığı diğer sorunlar göz önüne alındığında, iş güvencesi probleminin daha önemli olduğu görülmektedir.

Örgütlenme sürecinde TİD'lerin göstermiş olduğu varlık sonuca ulaşma açısından önemli bir rol oynamaktadır. Bu aşamada mevcut sendikaların taşeronlaşma sorununa karşı gösterdikleri tutumlara tepki olarak doğan, mevcut sendikal sistemdeki boşlukları doldurma amacıyla faaliyette bulunan TİD'ler özellikleri ve faaliyetleri çerçevesinde Türk endüstri ilişkilerinde başarılı olmuş ve başarılarını devam etmektedir. Kuruluş ve faaliyet mantığı ele alındığında TİD'lerin standart olmayan çalışma türlerinden en önemlileri arasında olan, en fazla istihdamı içeren taşeron sorunu kapsamında kurulması, faaliyetlerini bu doğrultuda yoğunlaştırması önemli bir husustur.

Faaliyetleri açısından bazı zamanlarda ücretler, işe iade süreçleri, yıllık izinler, sendika üyeliği gibi bireysel ve toplu düzeydeki lokal sorunlara odaklanması, TİD'lerin başka lokal faaliyet özelliğini ortaya koymaktadır. Başka bir ifade ile TİD'ler geniş anlamda öncelikle taşeron sorunu çerçevesinde faaliyet göstermekte,

[14] http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2017/08/DISK-AR-Sendikalas%CC%A7ma-ve-toplu-is%CC%A7-so%CC%88zles%CC%A7mesi-raporu-Ag%CC%86ustos-2017.pdf, Erişim Tarihi (18.12.2019).

zamanla bireysel ve toplu düzeydeki farklı sorunlara da çözüm üretme faaliyetinde bulunmaktadır. Yıllık izin, ücretler, sendikal örgütlenme ve diğer alacaklar konularında, sürekli işçi kadrosu düzenlemesi sonucunda iş güvensizliğini önemli oranda çözüme kavuşturan TİD' ler, aynı zamanda kadroya alınmayan KİT çalışanları başta olmak üzere, diğer taşeron işçilerinin iş güvencesi sorunlarına ilişkin faaliyetlerini devam ettirmektedirler.

Kamu sektöründe taşeron işçilerin kadrolaşma sürecinde, özellikle taşeron işçilerin kadroya alınmasında aranacak koşullar ve özel sözleşmeli personel statüsü şeklinde istihdam edilmek istenmeleri, kamu sektöründe sürekli ve güvenceli istihdam bekleyişi bulunan taşeron işçilerde hayal kırıklığına neden olmuş, bu konudaki yasal düzenlemenin iktidarın 100 gün vaadi vermesine rağmen, aylarca hazırlanmaması sorunu derinleştirmiştir. Bir yandan da taşeron işçilerin özel sözleşmeli personele hayır ve kadro istiyoruz şeklinde sosyal medyadan yürüttükleri kampanyalar sürdürülmektedir. Ancak taşeron işçilerin kadrolaşma sürecindeki talepleri ve tepkileri sadece sosyal medyada sınırlı kalmıştır.

Kadrolaşma sürecinde açıklanan koşulların işçilerin büyük bir kısmını dışarıda bırakacak olması ve kamuya geçiş sırasında işçilerin seçilmesinde kurumlara tanınan geniş yetkiler taşeron işçilerin etkinliklerini, eylemlerini yapma eğilimini düşürmüştür. Taşeron işçiler kadro mücadelesi verirken, kadroya alınma olasılıklarını düşürmek istememişlerdir. Aynı zamanda kamuya geçişte kapsam dışında bırakılacak işçilerin hem taşeron şirkette işini kaybedecek olması hem de işsiz kalma tedirginliği taşeron işçilerin mücadele yapma eğilimlerini aşağıya çekmektedir (Nurol, 2017: 85).

Kadrolaşma döneminde özel sözleşmeli personel statüsü de tepki toplayan bir uygulama olmuştur. Bu istihdam tipi taşerondan kurtuluş ve kamuda istihdam edilmek için ilk aşama olarak görülmekteydi. Önceden 4/B'li olan sözleşmeli personelin belirli gruplar şeklinde memurluğa geçirilmiş olması, özel sözleşmeli personel statüsü için de memurluğa geçişin bir umudu şeklinde algılanmasına neden olmuştur. Bu sebeple kadrolaşma süresince işçileri son aşamada bu statüde çalışamaya da eğilim göstermişlerdir.

Fakat uygulamada taşeron işçilerin kamuya geçişindeki yasal düzenlemenin gecikmesi, işlemlerin başlatılamaması, taşeron işçilerin mücadele eğilimlerini

destekleyebilir etki yapabilir. Ayrıca özel sözleşmeli personel statüsü yüzünden mevcut taşeron işçisi olan üyelerini kaybetme riskiyle karşı karşıya kalan işçi sendikaları da düzenlemede öngörülen istihdam şekline karşı çıkmışlardır. Bu süreçte AKP hükümetinin hemen bütün politikalarını destekleyici olan Hak-İş Konfederasyonu, işçilerin özel sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmesi durumunda, kamudaki taşeron işçisi olan üyelerinden 220 binini kaybedeceğini belirtmiş ve işçilerin bu statüde istihdam edilmelerine karşı çıkmıştır (Hak-İş, 2017).

Türk-İş Konfederasyonu ise, taşeron işçilerin özel sözleşmeli personel statüsü ile istihdam edilmeleri halinde kazanılmış haklarını ortadan kaldıracağını, bunun da işçilerin cezalandırılması anlamında olduğunu belirtmiştir. Ayrıca taşeron işçilerin ayrıma tabi tutulmadan kamuda sürekli işçi olarak çalıştırılmasını ifade etmiştir. DİSK ise, buna benzer şekilde itirazlarını yapmış, kayıtsız, şartsız, ayrımsız sürekli işçi kadrosu olması için mücadelesini sürdürmüştür (DİSK, 2016). Fakat kadrolaşma sürecinde DİSK'e bağlı olan bazı sendikalar tarafından eylemler ve basın açıklamaları dışında ilgili taleplere yönelik önemli bir sendikal mücadelenin yürütülmediği de ortadadır.

2.3.5. Kamuya Alınan Taşeron İşçiler ile Kadrolu Çalışanlar Arasındaki Farklılıklar

Kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçiler ile kadrolu çalışan personel arasında mevcut çalışma koşulları bakımından çeşitli farklılıklar olduğu görülmektedir. Öncelikle taşeron işçilerin kadrolu çalışanlara göre aynı işi yapmalarına rağmen daha düşük ücret ile çalıştırılabildikleri bilinmektedir. Taşeron işçilerin iş güvenceleri de bulunmamaktadır. Bunun yanında taşeron işçilerin sendikal haklar ile örgütlenme hakları olmadan çalıştırıldıkları görülmektedir. Bu taşeron işçilerin iş yaptıkları kurum ve kuruluşa yabancılaşmasına neden olabilir (Köker, 2017: 83).

696 sayılı KHK yayımlanmadan önce en son TÜİK verilerine göre Türkiye'de kamu sektöründeki taşeron işçi sayılarını içeren Tablo 3'den de anlaşılacağı gibi kamudaki taşeronlaşma uygulamaları aynı yıla ait özel sektöre taşeronlaşma uygulamalarına nazaran oldukça yüksek düzeydedir.

Tablo 3: 2015 yılı itibari ile kamu sektöründe belirli iş kollarında taşeron işçi sayıları

Kamu Sektörü	
Temizlik	202.620
Veri Girişi	40.804
Güvenlik	119.316
Sağlık	24.589
Atık	10.266
Diğer Hizmet	170.168
Toplam	567.763

Kaynak: TÜİK, Kamu Sektörü İstihdam Verileri IV. Dönem, (2015).

Taşeron işçilerin sosyal güvence içinde yer aldıkları süreç kadrolu çalışan personele göre daha kısa sürer. Kadrolu çalışan personel açısından böyle bir sorun bulunmamaktadır (Zorlutuna, 2012: 36). Taşeron işçiler ile kadrolu çalışanlar arasında bulunan başka bir fark taşeron işçilerin iş güvencelerinin olmamasından dolayı oluşan belirsizlik duygusudur. Ayrıca işçiler ile kadrolu çalışanların arasında yıllık izin kullanımlarının düzensiz olması, mesai ücreti alamamaları, çalışma saatlerinin fazla olması gibi farklılıklar da vardır. Bunlardan dolayı taşeron işçiler ile kadrolu çalışanların işlerini yaparken farklı motivasyonlar içinde yapacakları belirtilebilir (Taşkıran, 2011: 13).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMUDA TAŞERON İŞÇİLİĞİNİN GELECEĞİ

Kamu kurum ve kuruluşları 696 sayılı KHK'ye göre, bundan sonra personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını yapamayacaktır. Bu bağlamda KHK kapsamında taşeronlaştırmaya dair getirilmiş tek sınırlılık budur. Ayrıca KHK'ye göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak görülen çağrı merkezi hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı, hastane bilgi yönetim hizmet alımı bu kapsamdan çıkarılmıştır. Başka bir ifade ile taşeron işletmelerden alınan bu hizmetler personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra ihalede belirtilen maliyette yaklaşık işçilik giderlerinin %70'in altında kalması ya da ihalenin bir yıldan daha kısa sürecek olması durumunda, bu işkollarındaki hizmet alımları da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmemektedir (Nurol, 2017: 88).

Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarının anahtar teslim iş yani yapım ihalesi, mal ihalesi, çağrı merkezi ihalesi, danışmanlık hizmet ihalesi, personel çalıştırılmasına dayanmayan hizmet alımı, hastane bilgi yönetim sistemi hizmet alımı üzerinden taşeron işçi çalıştırılmasına devam edebilecektir. İSKİ, Karayolları gibi kurumlarda olduğu gibi gerçekte hizmet alımı niteliğinde olan işlerin kâğıt üzerinde yapım ihalesi (anahtar teslim iş) gibi gösterilerek, bu işkollarında taşeron işçilerin çalıştırılması eskisi gibi mümkün olacaktır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları, süresi bir yıldan az olan ihaleler ile hizmet alımını düzenlemede belirtilen şekliyle personel çalıştırılmasına dayalı olmayacak duruma getirebilir ya da bir yıl süren işler için ihaleyi cihazlı, malzemeli ya da araçlı şekilde yaparak, maliyetleri işçilik giderleri bakımından %70'in altına düşürerek, taşeronlaşmanın devamını sağlayabilir. Bu durum kamuda taşeron işçi çalıştırmanın 696 sayılı KHK ile son bulduğunu değil aksine taşeron işçi çalıştırmanın farklı bir şekilde yapıldığının göstergesi olmaktadır[15].

Bu bölümde 696 sayılı KHK kapsamında kamuya geçişleri yapılan taşeron işçiler ile kamuya geçişte kapsam dışı bırakılan işçiler ele alınacaktır. İşçilerin ücretleri

[15] https://teoriveeylem.net/2018/03/taseron-isciler-khk-ve-kadro-mucadelesi/, Erişim Tarihi: (18.12.2019).

ve haklarına ilişkin düzenlemelere, sorunların çözümlerine yönelik açıklamalara yer verilecektir.

3.1. KADROYA GEÇEN İŞÇİLERİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI

Kamuda sürekli işçi kadrosuna geçişi yapılan işçilerin mali ve sosyal haklarının belirtildiği toplu iş sözleşmesi 375 sayılı KHK'nin geçici 23. maddesi gereğince düzenlenmiştir. Sürekli işçi kadrosuna geçiş süreci tamamlanan çalışanlar için uygulanacak olan toplu iş sözleşmesi maddeleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir[16]:

Ücret: Sürekli işçi kadrosuna geçen çalışanların maaşlarına 01.01.2018 itibariyle %4 oranında ücret iyileştirmesi yapılmıştır. Fakat bu dönem yapılmış bir ücret iyileştirmesi varsa bu oran %4 üzerinden mahsup edilir. Ücretlere yapılacak iyileştirme her altı ayda bir olmak üzere 2020 yılı sonuna kadar uygulanacaktır.

İkramiye: Çalışanların ikramiye ödemeleri her yıl Ocak ve Temmuz aylarında olmak üzere beşer günlük ücret karşılığında ödenir. İşçinin çalışma süresi bir yıldan daha az ise ücretin ödenmesi bununla orantılı şekilde hesaplanır.

Aylık maaşa ek ödenen sosyal yardımlar

-Çalışanların çalışmış oldukları her gün için olmak üzere bir öğün yemek ya da yemek ücreti karşılığında beş lira ödenir.

-Çalışanlara üç çocuğa kadar ödenecek olan çocuk yardımı her çocuk için aylık olarak yirmi beş liradır.

- Çalışanlara aylık olarak otuz lira yakacak yardımı ödenir.

-Sorumluluk primi olarak aşağıdaki ödemeler yapılır:

Direksiyon başında şoför gibi görevleri bulunan çalışanlara çalıştıkları her gün için yapılacak olan ödeme iki liradır.

Hastanelerde bulaşıcı hastalık riski olan ameliyathane, yoğun bakım gibi birimlerde çalışan temizlik görevlilerine her çalışma günü için iki lira ödenir.

[16] http://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=calisma-bakanligi-toplu-is-sozlesmesi.pdf, Erişim Tarihi: (19.12. 2019).

Silah ruhsatı bulunan güvenlik görevlilerine, çalışmış oldukları her gün için ödenecek sorumluluk primi iki liradır.

Yılda bir defa maaşa ek ödenen sosyal yardımlar

-Çalışanların eğitimine devam eden çocuklarına bunu belgelendirmek koşulu ile her yılın Eylül ayında ödenecek ek sosyal yardımlar:

İlkokul öğrencisi çocuk için yüz lira,

Ortaokul öğrencisi çocuk için yüz on lira,

Lise öğrencisi çocuk için yüz yirmi lira,

Üniversite ve üzeri öğrenimi alan öğrenciler için asgari eğitim süresine eklenen bir yıl süresince yüz kırk lira ödenir.

-Her yıl iki defa dini bayramlardan bir hafta önce çalışanlara yetmiş beş lira bayram parası adı altında ödeme yapılır.

Diğer yardımlar

-Çalışanlar içinde evlenecek olanlara yüz kırk lira ödeme yapılır.

-Çalışanlardan doğum yapanlara her çocuk için üç yüz ile altı yüz lira ödeme, süt parası olarak yüz kırk dokuz lira ödeme yapılır.

-Hastalık durumunda işçilere hastalık nedeniyle üç gün ve üzerinde rapor alanlara Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenmeyen günlerin ücreti kurum tarafından ödenir.

-Hastalık nedeniyle yılda en çok defaya mahsus işçinin çalışmadığı günlerin ya da raporlu olduğu günlerin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenmeyen ilk iki günün ücreti kurum tarafından ödenir.

-Çalışanın hastalık nedeniyle işyeri dışında başka bir adreste olan sağlık kurumuna sevk edilmesi halinde ayaktan işlemlerine göre çalışana ücretli izin verilir.

-Doğal afetler sonucunda çalışanların karşılaştıkları maddi hasar durumunda yardım parası bin liraya kadar ödenir.

-Vefat durumunda; çalışanın vefatı iş kazası sonucunda ise yakınlarına bin iki yüz lira, iş dışında vefatı halinde sekiz yüz lira, çalışanın yakınlarının vefatı halinde de üç yüz lira ödeme yapılır.

-Askerlik yardımı olarak kurumdan askerlik görevini yapmak üzere ayrılanlara üç yüz lira ödeme yapılır.

Hafta ve genel tatillerdeki çalışma ve ücret

-Çalışanlar haftalık tatil günlerinde çalıştırıldıkları takdirde her gün için çift mesai ücreti ödenir.

-Kurumun dini ve milli bayram tatillerinde işçileri çalıştırma niyeti bulunuyorsa, bu kararı daha önceden işçiye haber vermeli ve bu durumda çalışılacak günlerde işçiye üç mesai ücreti ödenir.

-Çalışanlar akşam 20:00' den sonra vardiyalı çalıştıkları takdirde mesai ücreti normalden %10 zamlı ödenir. Bu koşul güvenlik görevlilerine uygulanmaz.

İzinler

-Çalışanlar yıllık izinlerde aşağıdaki gün haklarını kazanırlar;

Bir ve beş yıl arasında çalışması olan işçiler on altı gün,

Beş yıl ile on beş yıl arasında çalışması bulunan işçiler yirmi iki gün,

On beş yıl ve üzerinde çalışması bulunan işçiler yirmi sekiz gün izin hakkı kazanırlar.

-Çalışanların yılda kırk beş güne kadar mazeret izni kullanma hakkına sahiptir.

-Çalışanlara nikah izni olarak beş gün, babalık izni olarak beş gün, birinci derece aile yakının vefatı halinde altı gün, ikinci derece aile yakınının vefatı halinde beş gün, eşin anne babasının vefatı halinde iki gün izin hakkı tanınır.

-Çalışanlara sel, yangın, deprem gibi doğal afet durumlarında zarar için tanınan izin hakkı ise on güne kadar çıkabilir.

İhbar süresi

İhbar süresi için 4857 sayılı kanun hükümleri uygulanmaktadır. Buna göre;

Altı aydan daha az çalışma süresi için iki hafta,

Altı ay ile bir buçuk yıl arasında çalışma süresi için dört hafta,

Bir buçuk yıl ile üç yıl arasında çalışma süresi için altı hafta,

Üç yıldan fazla çalışma süresi için sekiz hafta ihbar süresinin ardından çalışanın iş akdi sonlandırılır.

Kıdem tazminatı hesaplanması ve ödenmesi

İş akdinin işveren tarafından feshedilmesi halinde İş Kanunu'nda ilgili maddelerde belirtilen hallerde çalışana kıdem tazminatı ödenmesinde uygulanacak haller aşağıdaki gibidir;

-Çalışanın hizmet verdiği her yıl için otuz beş günlük ücreti karşılığında,

-Çalışanın iş kazası ya da meslek hastalığı nedeniyle yaşamını kaybetmesi durumunda ise her yıl için kırk günlük ücreti karşılığında kıdem tazminatı ödemesi yapılır[17].

3.1.1. Kadroya Geçen İşçiler İçin Çözüm Önerileri

KHK ile kadroya geçen işçiler için çeşitli kuruluşlardan, sendikalardan çözüm önerileri gelmektedir. Bu hususta, Hak-İş Bakanlar Kurulu tarafından 13. Olağan Genel Kurulu toplantısında alınan kararlar açıklanmıştır. Bu açıklamalar genel olarak kadroya geçirilen işçilerin yaşadığı sorunlara değinilerek, aşağıdaki gibi bazı önerilerde bulunulmaktadır.

Kadroya geçen işçilerin ciddi sorunlarla karşı karşıya olduklarını belirten Hak-İş Başkanlar Kurulu, kadroya geçirilen işçilerin yaşadıkları uyum sorunları nedeniyle gereken uyum eğitimlerinin verilmesini vurgulamıştır.

Kadroya geçişi yapılan taşeron işçilere tayin, nakil ve gereken koşulları sağladıkları takdirde terfi olanakları getirilmelidir.

[17] http://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=calisma-bakanligi-toplu-is-sozlesmesi.pdf, Erişim Tarihi: (19.12. 2019).

Kadroya geçen işçilerden sendikalı olmalarına rağmen toplu iş sözleşmesi yapılmayanlara toplu iş sözleşmesi yapma hakkı getirilmelidir.

Kadroya geçişi yapılan taşeron işçiler için özel bir çerçeve sözleşme düzenlenmelidir.

KİT'ler ve kapsam dışı bırakılan taşeron işçiler için, Bakanlık ile yapılacak ortak bir çalışma sonucunda kadro olanağı verilmelidir.

696 sayılı KHK kapsamında çalışma süreleri uzatılmış geçici işçiler ile mevsimlik işçiler açısından sahada çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Bu işçilerin çalışma süreleri 5 ay 29 günden uzatılarak 9 ay 29 güne uzatılmıştır. Fakat işçilerin bu uzatılan sürede de çalıştırılmalarında sorunlar yaşanmaktadır. Öncesinde Çay-Kur işçilerinin kampanya döneminde en az 180 gün çalıştırılmaları hususunda kurumla protokol yapılmıştır. Hak-İş bu protokole uyulmasını önemle vurgulamaktadır. Aynı şekilde Orman Genel Müdürlüğü'nde çalışan mevsimlik ve geçici işçilerin yasada olduğu gibi 9 ay 29 gün çalıştırılmasında bazı aksaklıklar yaşanmıştır. Yasa gereği işçilerin bu belirlenen sürede çalıştırılması gerekmektedir.

Hak-İş, 696 sayılı KHK kapsamında çalışma süreleri uzatılmış olan geçici ve mevsimlik işçilerin KHK'de belirlenmiş şekilde süre uzatmalarının genişletilerek yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Bunun için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından vize işlemlerinin kısa sürede tamamlanmasını belirtmiştir.

Hak-İş, mevsimlik ve geçici işçilerin iş akitlerinin askıda olduğu dönemlerde Sosyal Güvenlik prim ödemelerinin işsizlik sigortası fonundan karşılanması için talepte bulunmuştur.

Kadroya geçişi yapılan işçilere sosyal taraflarla müzakere edilerek, güçlendirilmiş şekilde yeni bir kıdem tazminatı verilmesi gündeme getirilmelidir. Hak-İş, işçiler açısından kıdem tazminatına bu haliyle erişilmesinin oldukça kısıtlı bir hak olduğunu ve bu sistemin günümüzdeki haliyle sürdürülemez olduğunu da vurgulamıştır. Geri dönüşü olmayacak şekilde haklar belirlenmeli, tüm çalışanlara istisnasız şekilde kıdem tazminatı verilecek bir model geliştirilmelidir. Dolayısıyla emekçilerin kıdem tazminatını garanti altına alan ve koruyucu bir sistemin geliştirilmesi gerekmektedir. Sistem devlet garantisi taşımalı ve sistem yönetiminde işçi konfederasyonları da bulunmalıdır.

Kadroya geçişi yapılan ve kamuoyunda emeklilikte yaşa takılanlar olarak bilinen çalışanlar için de acil çözüm üretilmelidir. Hak-İş Başkanlar Kurulu bu sorunun IMF politikaları neticesinde yaşandığını belirtmektedir. Emeklilikte aranan koşullardan prim gün sayısı, sigortalılık süresi dolmuş ve yaş koşuluna takılmış olan işçiler arasından işten çıkarılmış olanlar, çalışma gücünü kaybedenler ya da sektörde iş bulamayan kişiler için mutlaka çözüm üretilmesi gerekmektedir.

Hak-İş, işsizlik ile mücadele edebilmek için etkin politikalara ihtiyaç duyulduğunu da vurgulamaktadır. Ayrıca güvensizleştirme, sendikasızlaştırma, düşük ücretlerle, kayıt dışı çalıştırma karşısında da itirazlarını ifade etmektedir. İşsizlik sorunun çözümlenmesi amacıyla yeni bir model ya da sistemin geliştirilmesi gerekmektedir. Hak-İş tarafından istihdamları kapsayan teşviklerin tespitinde, daha önceki destekler analiz edilerek, sahadan çıkarımların yapılmasına önem verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

3.2. TAŞERON İŞÇİLERİN KADROYA ALINMA SÜRECİNİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

2017 yılında 696 sayılı KHK ile başlatılan kadrolaşma süreci yanında KHK'de yer alan 112. madde ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na getirilmiş olan EK 2. madde gereğince kamu sektörü toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri nitelik bakımından değiştirilmiş oldu. Bu tarihten itibaren kamu sektöründe toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri yasal zemine kavuşturulduğu, taraflar arasında hukuki bağlayıcılık kazandığı belirtilebilir. Fakat düzenlemenin içeriği, endüstri ilişkileri ve sendikacılığa yansıyan etkileri göz önüne alındığında, düzenlemenin geniş kapsamlı olduğu görülmektedir (Karabacak, 2018: 42).

Düzenleme neticesinde Türkiye'de kamu sektöründe ayrı bir endüstri ilişkileri sisteminin oluşturulduğu, kamu sektöründe toplu pazarlık ve grev hakkının yeniden şekillendirildiği ifade edilebilir. Düzenleme ile hükümet, işçi konfederasyonları ile kamu işveren sendikaları arasında çerçeve anlaşma protokolleri zorunlu tutulmamıştır. Fakat tarafların imzalaması durumunda, EK 2. madde içeriğinde bulunan taraf konfederasyonlara üye sendikalar ile idareler açısından protokoller bağlayıcı olacaktır.

Kamu sektörüne getirilmiş bu sistemle bir çeşit gelirler politikası aracı haline gelebilecek toplu pazarlıkların merkezi düzeyde yapılması, işçi konfederasyonlarının pazarlığın yasal tarafı olması sağlanmıştır. Bu bağlamda kamu sektörü endüstri ilişkileri sistemi içinde sendikal yapıların tabandan kopması ve merkezi yapıya kavuşarak, bürokratik ve oligarşik yapıya bürünmesi söz konusu olacaktır. Bu şekilde işçi konfederasyonlarına toplu pazarlık yapabilme yetkisi tanınmıştır. Bu durumda Hak-İş ile Türk-İş arasındaki var olan rekabet yoğunlaşabilecektir. Ayrıca kamuda toplu pazarlıkların merkezi düzeyde bağıtlanmış olması nedeniyle sendikaların grev hakkı kullanılamaz hale gelecek, kamuda memur sendikaları gibi grevsiz toplu pazarlık sistemi oluşabilecektir.

Bu bağlamda söz konusu düzenlemenin kadrolaşma sürecinde Türkiye'deki endüstri ilişkileri sistemine olası etkilerinin aşağıdaki gibi sıralanabilmesi mümkündür[18]:

-Yasal olarak Türkiye'de sadece sendikaların toplu pazarlık ehliyeti bulunmaktadır. Fakat çerçeve anlaşma protokolleri ile kamuda toplu pazarlık ehliyetine işçi konfederasyonları da sahip olmuştur. Bu nedenle işçi konfederasyonları ve bağlı sendikaların güç dengelerinde değişiklik, kamuda işçiler arasında kopuk toplu pazarlık süreçlerinin yaşanması söz konusudur.

-İşçi ve işveren tarafı çerçeve anlaşma protokolleri çerçevesinde hukuki olarak eşit örgütler olmaktan çıkarılmıştır. Protokolde işveren tarafını kamu işveren sendikaları, işçi tarafını da işçi konfederasyonu temsil edecektir.

-Hükümet kamu sektöründe toplu pazarlıkta üçüncü taraf olacaktır. Bu durum, kamu sektöründeki toplu pazarlıkları merkezileştirerek, ulusal düzeyde gerçekleşmesini sağlayacaktır. Bu şekilde çerçeve anlaşma protokolleri kamu sektöründe özellikle ücretlerin disipline edilmesi amacıyla kullanılabilecektir. Türkiye'de kamu sektörünün özelleştirmeler nedeniyle 2000'li yıllardan itibaren küçülmesinin yanında ek olarak toplu pazarlığın kapsamını da daraltacaktır. Böylece kamuda toplu pazarlık süreci kontrolü ve yönetimi kolay hale getirilecektir.

[18] http://www.calismatoplum.org/sayi61/uckan.pdf, Erişim Tarihi: (22.12.2019).

-Temel toplu pazarlık düzeyi 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda öngörüldüğü gibi işyeri düzeyinde yapılan toplu pazarlıklardır. Fakat metal sektöründe olduğu gibi iş kollarının bazılarında grup toplu pazarlıklar uygulanmakta ve EK 2. madde gereğince kamu sektörüne yönelik ulusal düzeydeki toplu pazarlık yapısına geçilecektir. Böylece Türkiye'de merkezi ve büyük ölçekli toplu pazarlıklar işyeri düzeyindeki toplu pazarlıklara göre daha fazla olacak ve önem kazanacaktır (Şafak, 2006: 36).

-Bağlayıcı nitelikteki çerçeve anlaşma protokolleriyle kamu sektöründeki örgütlü sendikaların sahip oldukları grev hakları da kullanılamaz duruma gelecektir. Çerçeve anlaşma protokolleri imzalandığında, konfederasyon üyesi sendikalar greve gidemeyeceklerdir. Dolayısıyla bu uygulama ile kamu sektöründe ilerleyen yıllarda grev yaşanmayacağı tahmin edilebilir.

-Hukuki nitelik kazanan çerçeve anlaşma protokolleri ile kamu sektöründe ağırlıklı olarak Hak-İş ile Türk-İş arasındaki rekabet artış gösterecektir. Sendikalar arasında sendikalı işçi sayısının artışı son yıllarda asimetrik dağılım göstermektedir. Bu şekilde devam etmesi durumunda Türk-İş ile Hak-İş arasındaki üye makasının daralacağı belirtilebilir. 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçen işçilere ilişkin veriler çelişkili olmasına rağmen, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun verilerinden 700 binin üzerindeki işçinin kadroya geçtiği görülmektedir (Çelik, 2018). Hak-İş'e üye oldukları söylenebilen bu işçilerle birlikte Hak-İş üye sayısının belirgin düzeyde artacağı görülebilir.

Sonuç olarak, 2017 yılında yapılan düzenleme neticesinde çerçeve anlaşma protokollerinin hukuki bağlayıcılık niteliği kazanması ile Türkiye'de toplu çalışma mevzuatındaki kurallar önemli oranda değişmektedir. Buna bağlı olarak Türkiye'de endüstri ilişkileri sistemi ve dengesinde de önemli değişimler meydana gelecektir.

3.2.1. Çerçeve Anlaşma Protokolleri

Kamu alanında 1989 yılında toplu görüşmelerin tıkanması sonucunda yasal bir düzenleme yapılması yerine, taraflar arasında gönüllü olarak oluşturulan kurullar aracılığıyla imzalanan kamu sektörü toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri günümüze kadar devam etmiştir. Fakat 20.11.2017 tarihli 696 sayılı KHK'deki 112. madde ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda yer alan Ek 2. madde gereğince çerçeve anlaşma protokollerinin niteliği değiştirilmiş, aynı zamanda kamu alanında örgütlü sendikaların toplu pazarlık ehliyetlerinin kullanılamaz duruma getirmiş ve bağlı oldukları konfederasyonlara vermiştir. Bu düzenlemenin Türkiye'deki sendikacılık hareketini ve endüstri ilişkilerini önemli düzeyde doğrudan etkileyecek ve kamu sektöründe yeni bir endüstri ilişkileri sisteminin oluşmasında etkili olacaktır (Uçkan Hekimler, 2019).

Centilmenlik anlaşması niteliğindeki çerçeve anlaşma protokolleri

Türkiye'de 1980 yılından itibaren uygulanmaya başlanan düşük ücret politikaları nedeniyle, bu süreçte ekonominin ağırlıklı bir unsuru olan kamu sektöründeki toplu pazarlığa merkezi bir yapının kazandırılması yoluna gidilmiştir. Süreçte 6.6.1984 tarihli 1984/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu'nun yapısı, yetkileri ve işlevlerinin belirlenmesi ise 5.7.1984 tarihli 1984/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yapılmıştır. Kamu sektöründe yer alan işyerlerinde yapılacak olan toplu iş sözleşmeleri için Kurul ilke kararları almıştır. Kurul bunu yaparken daha önceki yıllarda TİSK ve YHK tarafından benimsenen ilke kararlarını da devam ettirmiştir. Bu gelişme sonucunda Türk-İş, toplu pazarlık sürecinde Kurul'un müdahalesine karşı çıkarak, toplu pazarlıklara katılmamıştır. Bu tepki üzerine 1986/1 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılarak, kamu işveren sendikalarının organizasyonu yeniden yapılmıştır. Kamu işveren sendikalarının yeniden yapılanma çalışmaları da toplu pazarlık görüşmeleri için bir çözüm olamamıştır. Kamu işveren sendikalarının büyük oranda hükümetin etkisinde olmalarından dolayı katı bir tutum sergilemesi nedeniyle Türk-İş, tavrını daha fazla netleştirmiştir. Türk-İş Başkanlar Kurulu 1988 yılındaki toplu pazarlık sürecinde belirlemeye çalıştığı ortak strateji ile taleplerinin yerine getirilmemesi durumunda Eylem Komitesi tarafından belirlenen eylemlere başlanacağına karar vermiştir (Tokol, 2012: 281; Koray ve Çelik, 2011: 432-433). Kamu sektöründeki

toplu pazarlık sürecindeki bu gerilim nedeniyle 12 Eylül askeri müdahalesinin ardından 1989 yılı bahar aylarında işçilerin en etkili ve kapsamlı eylemleri yaşanmış, Türkiye Taşkömürü Kurumu çalışanlarının 1990 yılında başlattıkları grev[19] ve devamında Ocak 1991'de yapılan Zonguldak-Ankara yürüyüşü ile sürmüştür (Uçkan Hekimler, 2019).

1989 yılında 600.000 kamu işçisini kapsayan toplu iş sözleşmelerinin gündeme gelmesiyle Türk-İş'e bağlı olan sendika başkanları ile koordinasyon kurulu oluşturulmuştur. Yapılan çalışmalarla bazı sosyal haklarda anlaşmanın sağlanmasına rağmen, ücret artışları gibi önemli konularda uzlaşma sağlanamamıştır (Önsal, 2016: 90). Tıkanan görüşmeler sonrası işçiler birlik ve beraberlik içinde üretmeme haklarını kullanarak Mart 1989'da üç ay kadar sürecek ve Bahar Eylemleri olarak anılan eylemler gerçekleştirilmiştir[20]. Bu eylemler sendikalara rağmen işçilerin gerçekleştirdikleri, emek tarihindeki en büyük eylem olduğu ifade edilmektedir (Özveri, 2016: 703). Dönemin Başbakanı olan Turgut Özal eylemleri eleştirmiş, aynı zamanda Karabük Demir Çelik ve İskenderun Demir Çelik Fabrikalarındaki grevleri ertelemiştir. İşçi kesimi ile hükümet arasında yaşanan bu gerilim Mart 1989'da yapılan seçimlere yansımış ve hükümetin oy oranı %35 düzeyinden %21,88 düzeyine kadar inmiştir. Bu sonuç üzerine işçi ve işveren tarafı ile Devlet Bakanı arasındaki görüşmelerle ilk yılın ilk altı ayında %80+10.000 TL, son altı ayında %40+70.000 TL ücret artışı olması sağlanmıştır. Bu ücret artışı oranları ikinci yıl için ilk altı ayda %25, son altı ayda ise %20 olarak belirlenmiştir. Bu Koordinasyon Kurulu ile Hükümet arasında imzalanan ilk çerçeve anlaşma protokolü olmuştur (Çelik, 1996: 103; Önsal, 2018: 93-97).

İkinci çerçeve anlaşma protokolü ise 1990 yılında yapılmış olan kamu sektörü toplu görüşmeleri sonucunda imzalanmıştır. Daha sonra Hükümet ile Türk-İş arasında 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 ve 2017 yıllarında yapılan toplu görüşmelerden sonra bu anlaşmalar imzalanmıştır. 2000'li yıllardan itibaren Türk-İş dışında kamu sektöründe üye sayısını önemli oranda

[19] 1990-1991 Zonguldak Grevi için ayrıntılı bilgi bkz: Engin, 2012.
[20] Bahar eylemlerinin hazırlayıcısı süreç ve eylemlerin gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Voyvoda, 2011.

arttıran Hak-İş ve Hükümet arasında 2013, 2015, 2017 yıllarında çerçeve protokol anlaşmaları da imzalanmıştır (Kılıç, 2018).

Bu çerçeve protokol anlaşmalarının sosyal diyalog mekanizması, centilmenlik anlaşması niteliğinde olması nedeniyle hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Buna rağmen protokollere Hak-İş ve Türk-İş'e bağlı olan işçi sendikaları ve kamu işveren sendikaları önemli oranda uyarak toplu iş sözleşmeleri imzalanmıştır. Protokoller karşılıklı iyi niyete dayalı olarak taraflar arasında yol gösterici, koordinasyonu sağlayıcı bir protokol metni çerçevesinde imzalanmıştır. Sadece bu protokollerle kamu sektörü işçilerinin tümünü bağlayan bir sözleşmeden bahsedilmesi mümkün değildir (Çelik, 2017:184).

Çerçeve protokol anlaşmalarında yer alan hükümler genellikle ücret artışı ve evlenme yardımı, doğum yardımı, yemek yardımı gibi maktu ödemelere ilişkindir. Bu açıdan kamu kesimindeki toplu pazarlıklarda ücret artışı dışındaki diğer konular ele alınmakta, görüşmeler olumlu sonuçlanmış olsa da çerçeve protokolünün sonucu beklenerek, anlaşmanın hükümleri toplu iş sözleşmelerine alınmakta ve toplu iş sözleşmesi imzalanarak süreç tamamlanmaktadır (Canbolat, 2013: 305). Böylece kamu sektöründeki ücret artışı pazarlıklarının merkezileştiğini, fiilen örgütlü sendikaların ücret artışlarını toplu pazarlık ajandalarından çıkarıldığı söylenebilir.

Bağlayıcı nitelikteki çerçeve anlaşma protokolleri

Kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokollerinin niteliği 2017 yılında 696 sayılı KHK'nin 112 maddesi ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Ek 2. maddesi ile değiştirilmiştir. Anlaşma protokollerinin centilmenlik anlaşması niteliği bağlayıcı niteliğe dönüşmüştür. Bu madde gereğince kamu işveren sendikaları, Hükümet ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında kamu sektöründe çalıştırılan işçilerin sosyal ve mali haklarının belirlenmesi amacıyla kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin imzalanması mümkündür. Protokol hükümlerinin geçerliliği öngörülen sürede idareler ve taraf konfederasyon üyesi sendikalar açısından bağlayıcıdır. Yapılan düzenleme protokolleri yasal zemine kavuşturmuş, tarafları bağlayıcı hale getirmiştir. Protokollerin niteliğinin değiştirilmesinin aynı zamanda Türkiye'deki endüstri ilişkileri sisteminde de bazı yapısal değişikliklere neden olabileceği söylenebilir (Kılıç, 2018).

Bu yasal düzenleme kamu işveren sendikaları, işçi konfederasyonları ve Hükümet arasında çerçeve anlaşma protokollerinin imzalanmasını zorunlu tutmamaktadır. Ancak protokolün imzalanması halinde, Ek 2. madde gereğince protokoller idareleri ve taraf konfederasyon üyesi sendikalar açısından bağlayıcı olacaktır. Yapılan yasal düzenlemenin Türkiye'deki endüstri ilişkilerine bazı etkilerinin olacağı açıktır.

1989'dan itibaren uygulamada olan kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri 2017 yılında 696 sayılı KHK ile hukuki olarak bağlayıcı nitelik kazanmış ve toplu çalışma mevzuatının kurallarını ciddi oranda değiştirmiştir. Ayrıca söz konusu düzenleme ile Türkiye'de endüstri ilişkileri ve dengesinin de değişeceği ifade edilebilir (Kılıç, 2018).

3.2.2. Toplu Pazarlık

Uluslararası karşılaştırmalara göre Türkiye'de sendikalaşma oranları oldukça düşüktür. Bununla birlikte sendikalaşma oranları artış göstermesine rağmen toplu pazarlık kapsamında olan işçilerin sayısı da oldukça düşük oranlardadır. Sendikalara üye olan işçilerin %30-35 kadarı toplu iş sözleşmesinden yararlanamamaktadır. Bu oran ülkedeki sendikalaşmada yaşanan artışın yapay olduğu görünümü vermektedir. Ayrıca kamu sektöründeki toplu pazarlık sürecinde zorunlu tahkim ve grev yasağı bulunduğundan, sürecin etkisiz toplu pazarlık olduğu ifade edilebilir. Kamuda 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile taşeron işçilerinin kadroya alınmasıyla, işçilerin toplu pazarlık haklarının üç yıl askıya alınması da endüstri ilişkilerindeki büyük zaaf olarak değerlendirilebilir. Grev hakkının yasaklar ve keyfi ertelemeler ile fiilen kullanılamaması yüzünden sendikalaşma oranının artması da fiili olmaktan öteye gidememektedir.

Endüstri ilişkileri rejimi bakımından anayasal zorunlu tahkim kurulu olan YHK'nin endüstri ilişkileri sisteminde istisnai unsur olmaktan çıkarak asli unsura dönüşmesi önemli bir etkendir. YHK'nin yeniden endüstri ilişkileri sisteminde önemli bir unsur haline gelmesinde kamu taşeron işçilerinin toplu pazarlık ve sendikalaşma sürecidir. Kamu işveren sendikasının kamu taşeron işçileri toplu pazarlıklarını

yürütmekten kaçındığından, uyuşmazlıklar sendikaların örgütlediği grev oylaması ile YHK'ye taşınarak sonuçlandırıldı.

Yasal olarak Türkiye'de sadece sendikaların toplu pazarlık ehliyeti bulunmaktadır. Fakat çerçeve anlaşma protokolleri ile kamu sektöründeki toplu pazarlık ehliyetine ve yetkisine işçi konfederasyonları da sahip olmaktadır. Bu düzenleme ile işçi konfederasyonları ve bağlı sendikaların arasında güç dengesi değişecek, kamu sektöründeki toplu pazarlık süreci işçi tabanından kopuk şekilde işleyebilecektir.

Çerçeve anlaşma protokolleri tarafları olan işçi ve işveren hukuki olarak eşit düzeyde örgütler olmayacaktır. İşçi tarafı protokolde işçi konfederasyonunu temsil etmekte, işveren tarafını da kamu işveren sendikaları temsil etmektedir.

Kamu sektörü toplu pazarlığı sırasında Hükümet üçüncü taraf olarak yer alacaktır. Bu şekilde kamu sektöründeki toplu pazarlıklar ulusal düzeyde merkezileşerek gerçekleşmiş olacaktır. Bu düzenleme ile önceki pazarlık sisteminin yerine merkezi toplu pazarlık sistemi oluşturulmuş olacaktır. Dolayısıyla kamu sektöründeki çerçeve anlaşma protokolleri, bir anlamda gelirler politikası aracı şeklinde, daha çok ücretlerin disipline edilmesi amacıyla kullanılabilecektir. Özelleştirmelerin etkisiyle Türkiye'de 2000'li yıllardan başlayarak küçülmeye devam eden kamu sektöründeki toplu pazarlığın kapsamı giderek daralmıştır. Özel sektöre göre kamudaki toplu pazarlık kapsamı öncesine göre tam tersine dönerek daralmıştır. Bu toplu pazarlık sürecinin kontrolünü ve yönetimini daha kolay hale getirebilecektir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda aynı 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda olduğu gibi işyeri düzeyindeki toplu pazarlıklar temel toplu pazarlık düzeyidir. Fakat metal sektöründe olduğu gibi bazı iş kollarındaki grup toplu pazarlıklar ile Ek 2. madde gereğince kamu sektöründeki ulusal düzeydeki toplu pazarlık sistemiyle Türkiye'de endüstri ilişkileri fiili olarak çok düzeyli toplu pazarlığa geçilmiştir. Bununla ülkede işyeri düzeyindeki toplu pazarlıklar azalırken, büyük ölçekli, merkezi toplu pazarlıklar yaygınlaşacak ve önem kazanacaktır (Şafak, 2006: 36).

3.2.3. Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi

Düşük sendikalaşma oranına sahip olan Türkiye aynı zamanda sendikalaşma oranından daha düşük toplu iş sözleşmesi kapsamına sahiptir. Toplu iş sözleşmelerinin 1-3 yıl süreli bağıtlanmasına rağmen, uygulamada bu süre ağırlıklı olarak iki yıl olarak bağıtlanmaktadır. Ancak yıllık olarak bakanlık tarafından toplu iş sözleşmesi kapsamı verilerinin yayınlanmasına rağmen, toplam toplu iş sözleşmesi kapsamına bu verilerden ulaşılması zordur. Bunun nedeni toplu iş sözleşmelerinde uyuşmazlık, pazarlık, yetki sürecindeki uzama, grev uygulamalarından dolayı iki yıllık dönemlerde sarkma meydana gelmesidir. Bu sebeple iki yıldan fazla üç-dört yıllık ortalamaların kullanımı tercih edilmektedir (Çelik, Lordoğlu, 2006).

Başka bir kaynak ise bakanlık tarafından derlenen ve nadir olarak kamuoyu bilgisine sunulan verilerdir. Bunlar yıl sonu itibariyle yürürlükte olan ya da iş sözleşmesine dönen toplu iş sözleşmelerini kapsamaktadır. Memurlar hariç 2018 yıl sonu itibariyle 16 milyon 254 bin işçi sayısı bulunmaktadır (TÜİK, 2019). 13 milyon 412 bin sigortalı işçi sayısı içinden toplu iş sözleşmesi kapsamında olanların sayısı ise sadece 1 milyon 132 bindir. Toplu iş sözleşmesi kapsamında olan sigortalı işçilerin oranı %8,4 olurken, buna kayıtsız işçiler de dahil edildiğinde oran %7 seviyesine düşmektedir. Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamının dışında işçilerin oranı 2018 sonu itibariyle %93 olup, sayıları da 15 milyon 122 bindir. Türkiye'deki sendikalı işçi sayısından bile düşük olan toplu iş sözleşmesi kapsamında işçi sayısı bulunmaktadır.

Tablo 4: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı (OECD)

Ülke	TİS Kapsamı (Yüzde)	Sendikalaşma Oranı (Yüzde)
Fransa	98,5	7,9
Avusturya	98	26,9
Belçika	96	54,2
Yunanistan	90	24,7
İzlanda	90	85,5
İsveç	90	66,1
Finlandiya	89,3	64,5
Danimarka	84	67,2
İtalya	80	34,3
Hollanda	78,6	17,3
İspanya	73,1	13,9
Portekiz	72,3	16,1
Norveç	67	52
Slovenya	65	19,6
Avustralya	59,2	14,6
Almanya	56	17
Lüksemburg	55	34,1
İsviçre	49,2	15,7
Çek Cumhuriyeti	46,3	10,4
İrlanda	33,5	24,2
Kanada	30,3	26,2
İngiltere	26,3	23,7
İsrail	26,1	22,8
Slovakya	24,4	10,9
Macaristan	22,8	8,5
Şili	20,9	17,6
Estonya	18,6	4,5
Japonya	16,7	17,1
Yeni Zelanda	15,9	18,7
Polonya	14,7	12,4
Letonya	13,8	12,6
Meksika	12,5	12,5
ABD	12	10,3
Kore	11,8	10,1
Litvanya	7,1	7,7
Türkiye	7	8,6

Kaynak: OECD, Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi İstatistikleri, 2018. DİSK-AR

Batı Avrupa endüstri ilişkilerine nazaran Türk endüstri ilişkileri sisteminin arasındaki en önemli fark toplu iş sözleşmesi ile sendikalaşma arasındaki ilişkidir. Batı Avrupa ülkelerinde genellikle toplu iş sözleşmesi oranı sendikalaşmanın üzerindedir. Teşmil uygulamaları ile işçiler sendika üyesi olmasa da sendikaların bağıtlamış olduğu toplu iş sözleşmesinden yararlanmaktadır. Türkiye'de teşmil mekanizması bulunsa da kullanımı oldukça sınırlıdır. Ayrıca işkolu, işyeri barajları ve toplu iş sözleşmesi yetki sistemi gibi nedenlerden sendikalaşmaya göre toplu iş sözleşmesi kapsamı oldukça düşüktür.

İşçilerin sendikalar tarafından bağıtlanmış toplu iş sözleşmelerinden hangi ölçüde yararlandığını toplu iş sözleşmesi kapsamı göstermektedir. Başka bir ifade ile toplu iş sözleşmesi kapsamı, işçilerin sendikal haklarını ne ölçüde kullanılabildiğinin önemli bir göstergesidir. İşçi sendika üyesi olsa da toplu iş sözleşmesi kapsamında olmadığında, fiili olarak sendikal haklarından yararlandığının bahsedilmesinin mümkün olmadığı belirtilebilir.

Tablo 5: Konfederasyonların Üye Sayıları (Ocak 2019)

İşçi Sendikaları Konfederasyonları	**Üye Sayıları**
TÜRK-İŞ (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	975.300
HAK-İŞ (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	684.144
DİSK (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	171.428
TÜM-İŞ (Tüm İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	839
BİRLİK-İŞ (Birleşmiş İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	372
BAĞIMSIZ	26.955
Genel Toplam	**1.859.038**

Kaynak: AÇSHB, Ocak 2019 İstatistikleri

Sendikalı işçi sayısı 2019 yılı Ocak ayında 1 milyon 859 bindir. Fakat 2018 yılının sonunda sendikaya üye olan ve toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısı 1 milyon 132 bindir. Sendikaya üye olan 727 bin işçi toplu iş sözleşmesinden yararlanamamaktadır. Toplu iş sözleşmesinden yararlanamayan sendikalı işçi sayısının oranı %39 düzeyindedir. Dönemsel olarak toplu iş sözleşmesi kapsamında olmayan işçi sayısı gerilese de 2013 yılında %31 iken 2018 yılında bu oran %39 düzeyine çıkmıştır.

Toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalan işlerin %39 oranında olması, 2822 ile 6356 sayılı yasaların uygulandığı dönemde toplu iş sözleşmesi yetki sistemindeki başarısızlığın olduğunu ortaya koymaktadır. En önemlisi karmaşık ve uzun yetki tespit sürecinin olması, bunun yanında sendika üyeliğinden sonra yetki sürecinin uzaması, toplu iş sözleşme sürecinin uzaması, sendikanın yetki alamaması, sendikaya üye işçinin işten çıkarılması, işçinin işten çıkarıldıktan sonra bir yıl daha sendika üyeliğinin sürmesi gibi nedenler sendikalaşmaya göre toplu iş sözleşmesi kapsamının düşük olmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte 696 sayılı KHK gereğince kamu taşeron işçilerinin toplu iş sözleşmelerinin sona ermesi, işçilerin belediye şirketlerine ya da kamuya geçirilerek toplu iş sözleşmesi haklarının da 2020 yılına kadar askıya alınması, işçilerin sendikalı olsa da toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalmasına neden olmuştur.

Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın hazırladığı 2020 Ocak istatistiklerine göre, toplam işçi sayısı 13 milyon 856 bin 801 olup sendikalı işçi sayısı artarak 1 milyon 917 bin 893'e ulaşmıştır. Ocak 2019 ile Ocak 2020 arasında işçi sendikalarının üye sayısı 58.855 kişi artmıştır. Bu artışta Türk-İş en fazla üyeye sahip konfederasyon iken Hak-İş'te 17.841 kişilik üye kaybı söz konusudur. DİSK'in üye sayısında ise 13.424 kişilik bir artış yaşanmıştır. Hak-İş'te yaşanan gerilemenin sebebi, bünyesindeki ÖZ-İŞ Sendikası'nın üyelikten ihraç edilmesidir. Bunun üzerine Öz-İş Sendikası, 5 sendika ile bir araya gelerek ÜLKEM-İŞ Konfederasyonu çatısı altında birleşmiştir. Aşağıdaki tabloda göreceğiniz gibi üye sayısı 15 bin 679 bindir.

Tablo 6: Konfederasyonların Üye Sayıları (Ocak, 2020)

İşçi Sendikaları Konfederasyonları	Üye Sayıları
TÜRK-İŞ (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	1.018.092
HAK-İŞ (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	666.303
DİSK (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	184.852
TÜM-İŞ (Tüm İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	4.013
ÜLKEM-İŞ (Ülkem İşçi Sendikaları Konfederasyonu)	15.679
BAĞIMSIZ	28.954
Genel Toplam	**1.917.893**

Kaynak: AÇSHB, Ocak 2020 İstatistikleri

Kamu taşeron işçilerinin önemli bir kısmı 2018 yılındaki 692 sayılı KHK kapsamında belediye şirketlerine ve merkezi idareye alınmıştır. Fakat 696 sayılı KHK ile Anayasa ile güvence altına alınmış olan toplu iş sözleşmesi hakları yaklaşık olarak iki yıl askıya alınmıştır. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın değerlendirmesine göre belediye şirketlerine geçirilen taşeron işçilerin 30 Haziran 2020 tarihine kadar, merkezi idareye geçirilen taşeron işçilerin ise 31 Ekim 2020 tarihine kadar yeni toplu pazarlık süreci başlatamıyor ve YHK tarafından belirlenen ücret zamlarından yararlanabiliyorlar. Kamu işçi sayısının artması, kamunun toplu pazarlıkta ve sendikalaşmadaki payını da arttıracaktır. Kamuya alınan taşeron işçilerin 2020 yılından itibaren toplu sözleşme sürecinin başlaması ile toplu pazarlıkta kamunun payını belirleyecek düzeye gelecek, kamu toplu iş sözleşmeleri kapsamına giren işçilerin sayısı da artacaktır. Fakat bu gelişmelerin Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde bir kaosa yol açabileceği de ortadadır.

696 sayılı KHK'nin 112. maddesi gereğince 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na Ek 2. madde getirilmiş, önemli oranda kamuda örgütlü sendikaların toplu pazarlık ehliyetleri kullanılamaz duruma getirilerek, bunu bağlı oldukları konfederasyonlara vermiş, toplu iş sözleşmesi niteliğinde olan çerçeve

anlaşma protokollerinin imzalanması mümkün kılınmıştır (Uçkan, 2019). Bunun neticesinde uyuşmazlık durumunda grev yapılamayacak, grev hakkı fiili olarak askıya alınacaktır. Bu gelişme aynı zamanda toplu pazarlıkta merkezileşme eğilimini güçlendirecek etkiye sahiptir. Hükümet ile Türk-İş arasında halen yürütülen, kamu işçilerinin toplu pazarlığına dair çerçeve anlaşma protokolü, 696 sayılı KHK gereğince oluşturulan yeni sistemle kamu işçilerinin neredeyse tümünü kapsayacak şekilde merkezi bir toplu pazarlığa neden olacaktır. Ayrıca lastik, metal, deri, cam, tekstil iş kollarında grup toplu pazarlıkları da merkezileştirilmektedir. Bu şekilde toplu iş sözleşmesi kapsamı düşük oranda gerçekleşmekte, gittikçe merkezileşen toplu pazarlık rejimi oluşturulmaktadır.

3.2.4. Grev Hakkı

Grev, çalışanların üye oldukları sendikanın aldığı karar gereğince toplu olarak çalışmayarak, işi durdurma eylemi olarak tanımlanmaktadır. İsteklerini elde etmek isteyen işçiler iş sözleşmesinden doğan yükümlülükleri geçici süreyle yerine getirmeme niyetlerini ortaya konan ve işin bırakılmasıyla neticelenen fiili bir durumdur. Grev hakkı, toplu iş sözleşmesi düzeninde işçinin daha güvenli çalışma yaşamında olmasını, çalışma koşullarının iyileştirilmesini öngören bir yaptırım aracıdır. Türkiye'de grev hakkının tanınması 1961 Anayasası ile 1963 tarihli olan 273-275 sayılı kanunlarla olmuştur (Centel, Tuçomağ, 2005: 453). Bazı ülkelerde grev hakkının kullanımı sıkı, bazı ülkelerde ise daha esnektir. Örnek olarak Almanya'da işçi sendikasının grev kararı alabilmesi, sendika tarafından alınacak kolektif bir karara ve karara eklenecek olan sendika üyelerinin greve katılacaklarını beyan bağlıdır (Volker, 2010: 57). Türkiye'de ise grev hakkının uygulaması ve kullanımı sürelerle sınırlandırılmış bir durumdur (2822/37).

Prensipte imzalanan ve bağlayıcılığı olmayan çerçeve anlaşma protokollerinde grev hakkı ve TİS yetkisi işçi konfederasyonlarına bağlı işkolu sendikalarına aitti. Konfederasyonlara üye işkolu sendikaları çerçeve protokolünü referans alarak TİS imzalarlardı. Ancak bazı maddelerde değişiklik yapma ve yüksek oranda zam talep etme olanakları vardı. Anlaşmanın sağlanamaması durumunda işkolu olarak greve

gitmeleri mümkündür. İstisnalar dışında işkolu sendikalarının çerçeve anlaşması kapsamında TİS'leri sonuçlandırdıkları belirtilebilir. Bu işleyiş 696 sayılı KHK ile bağlayıcı hale getirilen çerçeve anlaşmalarına kadar bu şekilde devam etmiştir. Bu süreçten itibaren yasal olarak işkolu sendikalarının yetkisi yok sayılarak, işçilerin grev hakkı ortadan kaldırılmıştır. Konfederasyonların işkolu sendikalarının çatı örgütleri olmasından dolayı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası gereği TİS imzalama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yapılan değişiklikle işkolu sendikalarının çatı örgütleri tarafından yetkisiz hale getirildiği görülmektedir.

Bağlayıcı nitelikteki çerçeve anlaşma protokolleri ile kamu sektöründeki örgütlü sendikaların grev haklarının da dolaylı olarak kullanılamaz hale gelmesi söz konusudur. 1980 yılından itibaren ülkede yasal grev türü sadece menfaat grevidir. Bu bağlamda greve sadece toplu pazarlıkta anlaşma sağlanamadığı takdirde gidilebiliyordu. Çerçeve anlaşma protokolü imzalandığı zaman, taraf konfederasyon üyesi sendikaların greve gitmeleri mümkün olmayacaktır. Başka bir ifade ile Hak-İş ve Türk-İş bağlayıcı protokolü imzaladığı takdirde, toplu pazarlık düzeni alt üst edecek ve kamu işçilerinin grev hakkı ortadan kalkacaktır (Çelik, 2019).

Bu durum sendikaların sınırlı hatta bazen kullanılamaz olan grev hakkının fiilen ortadan kaldırılması demektir. Türkiye'de kamu sektöründe 1990'lı yıllarda yapılan grev sayısı da belirgin şekilde azalmıştır. 2009-2011 yılları arasında ise kamu sektöründe grev olmamıştır. Bağlayıcı nitelikteki çerçeve anlaşma protokolleri ile ilerleyen yıllarda kamuda grev yaşanmayacağı da söylenebilir. Yasal olmasa da bu gelişmeyle birlikte kamu sektöründeki grev hakkı fiili olarak ortadan kalkmakta ve yapay çalışma barışı oluşmasına zemin hazırlanmaktadır.

Çerçeve anlaşma protokolündeki bağlayıcılık sadece içeriğindeki konularla sınırlıdır. İşkolu sendikaları protokol hükümlerinin dışındaki konularda müzakere edebilmeleri hukuken mümkündür. Fakat parasal ve ücret hususlarında bağlayıcı bir protokolün olması durumunda sendikaların diğer konularda pazarlık gücü bulunmaz. Ücret konusunda anlaşma sağlandığı takdirde diğer konular için greve başvurulması mümkün değildir. Türkiye'de kamu görevlileri toplu sözleşmelerinde yapıldığı gibi kamu işçileri toplu pazarlığında da konfederasyon düzeyinde ele alma, grevsiz olarak yürütme söz konusudur. Bu düzenleme ile merkezi ücret disiplini sağlanmış, işkolu

sendikalarında merkez kaç eğilimlere ket vurmuş ve greve başvurabilecek işkolu sendikalarının bu grevlerinin ertelenmesine gerek kalmamış olacaktır (Çelik, 2019).

Yerel yönetimlerde şirketlere, merkezi idarede kadroya geçirilen taşeron işçiler için 2020 yılına kadar uygulanacak olan TİS hükümlerine göre kamuya geçirilen taşeron işçilerle mevcut kadrolu işçilerin arasında herhangi bir hak ve ücret eşitliğine gidilmemiş, taşeron işçilerin mevcut kadrolu işçilerin TİS'ten yararlanmasına da engel olunmuştur. İşçilere verilen yıllık ücret artışı, işçilerin enflasyon altında ücret artışı almalarına yol açmıştır. Mali ve sosyal haklar açısından ise işçiler taşeron döneminde imzalanan TİS düzeyinde hatta haklarda kayıplar olacaktır. Bu durum kamuda kadroya geçirilen taşeron işçiler açısından 2020 yılına kadar taşeron düzeninin devam edeceğini göstermektedir (Bakır, 2018).

3.2.5. Sendikalarda Ehliyet ve Yetki Süreci

696 sayılık KHK çıkarılıncaya kadar kamu sektöründe toplu iş sözleşmeleri sürecinde yetki iş kolu sendikalarında bulunmaktaydı. KHK sonrasında yetki konfederasyonlara devredilmiş ve konfederasyonlara bağlı olan iş kolu sendikaları süreç dışında bırakılmıştır.

696 sayılı KHK'nin çıkarılmasıyla 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na eklenen Ek 2. madde ile 1989 yılından itibaren uygulama olan kamu sektörü toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri geçmişte bir prensip anlaşması iken yasal bir zemine oturtulmuş, hukuken bağlayıcılık kazanmıştır. Fakat düzenlemenin endüstri ilişkileri ve sendikacılığa olan etkileri yüzeysel düzeyde olmayacaktır. Bu düzenleme ile kamu sektöründe ayrı bir endüstri ilişkileri oluşturulmakta, kamu sektöründe toplu pazarlık ve grev hakkı yeniden oluşturulmaktadır. Bu yeni sistemde toplu pazarlıklar bir tür gelirler politikası aracına dönüştürülerek, merkezi düzeyde toplu pazarlıklar yapılacak, pazarlığın yasal tarafında işçi konfederasyonları da yer alacaktır. Bu yüzden sendikal yapılan kamu sektörü endüstri ilişkileri sistemindeki tabandan koparak merkezi yapıya kavuşacaktır. Bu sayede daha oligarşik ve bürokratik yapıya sahip olacaklardır. Bu şekilde işçi konfederasyonlarına yeni düzenleme ile toplu pazarlık yapma ehliyet ve yetkisinin

verilmesiyle, büyük konfederasyonlarından olan Hak-İş ve Türk-İş arasındaki rekabetin artması da söz konusu olabilecektir.

Yapılan yeni düzenleme ile işçi sendikaları konfederasyonları ile kamu işveren sendikaları ve hükümet arasında kamu işçilerinin sosyal ve mali haklarının belirlenmesi için kamu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanması mümkün hale getirildi. Bunun yanı sıra protokol hükümlerinin geçerlilik süresinde taraf konfederasyona üye olan sendikalar ile idare için bağlayıcı olacağı hüküm altına alındı. Bu koşul önemli bir değişimin göstergesidir. Türkiye'de çalışma ilişkileri rejimi dahilinde toplu iş sözleşmesi ehliyeti işkolu sendikalarınındır. Konfederasyonların toplu iş sözleşmesi bağıtlaması yapması mümkün olmadığı gibi toplu iş uyuşmazlığı çıkarmaları, greve gitmeleri söz konusu değildir. Bunları yapabilecek olan işkolu sendikalarıdır (Çelik, 2019).

Toplu iş sözleşmesi tarafı olmayan, greve gidemeyen konfederasyonlara toplu iş sözleşmelerinde bağlayıcı protokol imzalaması için yetki verilmiştir. Protokolde işçi tarafını işçi konfederasyonunun; işveren tarafını ise kamu işveren sendikalarının temsil etmesi üzerine işçi ve işveren tarafının hukuken eşit olmadığını, güç dengesinin değiştiğini söyleyebiliriz. Burada konfederasyonların greve başvurmaması yanında konfederasyona üye sendikaların iradesi aranmadan bağlayıcı çerçeve anlaşma protokolü yapma olanağının tanınması düşündürücüdür. Bu düzenleme işkolu sendikalarının sahip olduğu toplu pazarlık yetkisini ortadan kaldırmakta, grev yapma yetkilerini olanaksız hale getirmektedir. Düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu, 6356 sayılı Kanunun diğer maddeleri ile çeliştiği ortadadır. Fakat imzalanan protokol aksine bir yargı kararı olmadıkça bağlayıcı niteliktedir.

3.2.6. Sendikalar Arası Rekabet

Hukuken çerçeve anlaşma protokollerinin bağlayıcı niteliğe kavuşması ile kamu sektöründe örgütlü olan Hak-İş ve Türk-İş arasında rekabetin artması da söz konusu olabilir. Kamu sektöründe çalıştırılan taşeron işçilere 24 Aralık 2017 tarihinde 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçiş olanağının verilmesiyle, verilerin çelişkili olmasına rağmen Sosyal Güvenlik Kurumu'na göre 700.000'inden fazla işçi kamuda

kadroya alınmıştır (Çelik, 2018). Kadroya geçen işçilerin önemli kısmının Hak-İş sendikalarına üye oldukları düşünüldüğünde, Hak-İş'in üyelerinin artacağı belirtilebilir. Hukuken çerçeve anlaşma protokollerinin bağlayıcı niteliğe bürünmesiyle Hak-İş ve Türk-İş'in kamu sektörü toplu pazarlıkları süreçlerinde belirleyici taraf olabilmek için ciddi bir rekabete girişeceği de ifade edilebilir.

2018 yılının sonunda sendika üyesi olan işçilerin %98,4'ü Hak-İş, Türk-İş ve DİSK'e yani üç büyük konfederasyona bağlı sendikalara üyedir. Sendikalar üye olan 1 milyon 859 bin işçinin 1 milyon 831 bini bu üç büyük konfederasyona bağlı olan sendikalara üyedir. Bu üç büyük konfederasyon çevresinde merkezileşme ve konsolidasyon oluşsa da 6356 sayılı yasa ile birlikte üç konfederasyonda asimetrik bir üye artışı meydana gelmiştir. 857 bin sendika üyesi işçinin 2013-2019 yılları arasında işçi konfederasyonları arasındaki dağılımı dikkat çekicidir. İşçi konfederasyonları arasında en büyük olma özelliğini devam ettiren Türk-İş açısından üye artışının önemli düzeyde yavaşladığı görülmektedir. Türk-İş'in 2013-2019 yılları arasındaki üye artış payı 266 bin düzeyindedir. Bu süreçte üye sayısı 709 bin iken 975 bine ulaşmıştır. Hak-İş ise süreçte en fazla üye artışı sağlayan konfederasyondur. 2013-2019 yılları arasında kazandığı 517 bin yeni üye ile sendikal mucizenin oluşmasına neden olmuştur. DİSK ise üye sayısını aynı dönemde 100 binden 171,4 bine yükselterek, üçüncü büyük konfederasyon olma özelliğini devam ettirmiştir. Diğer küçük konfederasyonların ve bağımsız sendikaların üye sayısı ise aynı dönemde 25-50 bin arasında seyretmiştir (DİSK-AR, 2017: 7).

Bunun neticesinde konfederasyonlarda üye artışları ve temsil oranlarında dikkat çekici gelişmeler olmuştur. Sendikalı işçi sayısından 2013 yılından bu yana %86 artış olması ve artışın asimetrik olması ilginçtir. Süreçte en büyük konfederasyon Türk-İş'e bağlı olan sendikalardaki üye sayısının artışı %38 olurken, Hak-İş'e bağlı olan sendikalardaki artış düzeyi %311 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Diğer sendikalardaki üye sayısının düşmesinin nedeni ise 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişiminden sonra Aksiyon-İş ve bağlı sendikaların kapatılmasıdır. DİSK ise üye sayısını bu dönemde %71 düzeyinde arttırmıştır. Genelleme yapılırsa 2013-2019 sürecinde sendikalara üye olan işçilerin %61'i Hak-İş, %8'i DİSK, %31'i ise Türk-İş'e üye olarak örgütlenmiştir (DİSK-AR, 2017: 7).

Kamuda kolay örgütlenebilen, ılımlı ve geleneksel özelliklere sahip olan Türk-İş'in üye sayısı sınırlı oranda artarken, öncesinde sınırlı bir varlığı bulunan Hak-İş'teki üye artışının değerlendirilmesi gerekir. Bu konfederasyona bağlı sendikalardaki üye sayısı olağanüstü düzeyde artmıştır. Bu dönemde Hak-İş'in dikkat çekici bir örgütlenme çabası ya da sendikal mücadelesi bulunmamaktadır. Buna rağmen üye sayısının böylesine yüksek bir düzeyde artması mucize olarak ifade edilebilir.

Hak-İş'in üye sayısının artması en fazla taşeronlarda örgütlenme ve toplu pazarlığın kolaylaştırılmasını sağlayan düzenlemeler sonrasında gerçekleştiği görülmektedir. Kamudaki taşeron işçilerin 2018 yılında belediye şirketlerine ve merkezi idarede kadroya alınmasıyla birlikte Hak-İş üye sayısının artmaya devam ettiği ifade edilebilir. Hak-İş'e bağlı sendikaların genel işkolu dışında banka-finans, büro, sağlık-sosyal hizmet, güvenlik gibi taşeron işçisi istihdamının yoğun olduğu işkollarında hızlı şekilde büyüdüğü belirtilebilir (Çelik, 2018).

Sendikalaşmadaki asimetrik gelişme aynı zamanda sendikal konfederasyonların temsil düzeylerine de etkili olmaktadır. En büyük üç konfederasyonun sıralamasında eğişim olmamasına rağmen, Türk-İş ile Hak-İş arasındaki üye sayısının hızla kapandığı görülmektedir. 2019 başı itibariyle konfederasyon düzeyinde sendikalı işçilerin dağılımı Türk-İş %52,5 ile en büyük konfederasyon olma özelliğini korumuştur. Hak-İş %36,8, DİSK ise %9,2 ile ikinci ve üçüncü konfederasyon konumundadır. Fakat temsil oranlarında hızlı bir değişim olduğu görülmektedir. 2013 başında Türk-İş %71 oranında sendikalı işçileri temsil ederken, üye sayısını arttırmasına rağmen sendikalı işçilerin dağılımı göz önüne alındığında 2019 başında temsil oranı %52'ye düşmüştür.

Türk-İş'in temsil oranı düşerken Hak-İş kazandığı üye sayısı ile temsil gücünü arttırmıştır. 2013 başında %16,6 düzeyinde olan temsil gücü, 2019 başında %37 düzeyine çıkmıştır. Bu oranlardan Hak-İş'in hızlı bir şekilde Türk-İş'e yaklaştığı görülmektedir. İlerleyen yıllarda bu oranın giderek kapanacağı da ifade edilebilir. Hak-İş'in üye sayısının daha çok kamu işçileri ve kamu taşeron işçilerinden oluştuğu görülmektedir. Hak-İş'e bağlı sendikaların özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında ya da bu kurumlardaki taşeron işçilerde yoğunluk kazandığı anlaşılmaktadır. Üye sayısındaki artışın özel sektör yerine kamu kurum ve kuruluşlarından kaynaklanması,

Hak-İş'in siyasiler ve kamu yetkilileri tarafından korunduğu, kollandığı iddialarına neden olmuştur (Çelik, 2018).

3.2.7. İşkollarındaki Sendikalaşma Durumu

Türkiye'de endüstri ilişkileri sisteminin temel unsurlarından biri işkolu sendikacılığıdır. İşkolu sendikacılığı ile sendikacılık önemli düzeyde merkezileşmiş, işyeri ve meslek sendikacılığının sistemde yer alması engellenmiştir. İşkolu barajlarının yüksekliği bağımsız ve yeni sendikaların oluşmasını da sınırlandırmıştır. İşkolu sendikacılığındaki işkolu barajlarının etkisiyle sendikalar Türkiye'de üç konfederasyon çevresinde konsolide olmuştur (Çelik, 2018).

Sendikalaşma konfederal olarak asimetrik özelliklere sahip olması yanında işkolları açısından da aynı özelliklere sahiptir. Sendikalaşma oranlarının işkollarına göre önemli farklılıkları bulunmaktadır. Hizmet sektöründe olan turizm ve büro işkolunda ve inşaat alanında sendikalaşma oranın en düşük düzeydedir. İnşaatta %4,4 olan sendikalaşma oranı konaklama ve eğlence işkolunda %4,3 seviyesindedir. Türkiye'de 3,6 milyon işçinin çalıştığı en büyük işkolu olan büro, ticaret, eğitim ve güzel sanatlar işkolunun sendikalaşma oranı ise %5,2 düzeyindedir. Bu işkolunda çalışan işçilerin sendika üyesi olanların sayısı sadece 188 bindir. Bu işkollarında kayıt dışı olarak işçiler de göz önüne alınırsa sendikalaşma oranının daha düşük olacağı ifade edilebilir.

İmalat sanayisinde sendikalaşma oranının %12-23 olarak genel ortalamanın üzerinde olduğu, genel işler, banka, finans ve sigorta, güvenlik alanları ise sendikalaşmanın yüksek olduğu işkollarıdır. Savunma işkolunda kamu çalışanlarının yanı sıra özel güvenlik çalışanları da ağırlıklı örgütlüdür. Kamu kurumları ve kuruluşlarında özel güvenlik görevleri taşeron işçi statüsünde iken 2018 yılındaki düzenleme ile belediye şirketleri ya da kamu idaresi bünyesine alınmıştır. Son yıllarda özel güvenlik görevlerinin arasında ciddi oranda örgütlenme yaşanmıştır. Taşeron şirketlerdeki işçilerin sendikalaşması ile genel hizmetler işkolu sendikalaşma oranı en yüksek olan işkolları arasına girmiştir (Çelik, 2018).

2013 yılı başında savunma ve güvenlik işkolundaki sendikalaşma oranı %12,2'den 2019 yılı başında %43,1'e yükselmiştir. Genel hizmetler işkolunda da 2013 yılı başında %20,5 olan sendikalaşma oranı, 2019 yılı başında %45,7'ye yükselmiştir. Banka ve finans sektöründeki sendikalaşmanın ciddi oranda artmasında kamu bankalarındaki sendikalaşmanın önemli bir etkisi bulunmaktadır. 2013 yılı başında %22,3 olan sendikalaşma oranı 2019 yılı başında %35 olmuştur.

Tablo 7: (2013-2019) Üye Sayısı En Fazla Artan 10 Sendika

Sendika	**Konfederasyon**	**İşkolu**	**Ocak 2013**	**Ocak 2019**	**Artış**
Hizmet-İş	HAK-İŞ	Genel İşler	51.079	315.199	264.120
Türk Metal	TÜRK-İŞ	Metal	151.734	205.515	53.781
Belediye-İş	TÜRK-İŞ	Genel İşler	41.314	79.846	38.532
Genel-İş	DİSK	Genel İşler	41.466	87.551	46.085
Öz Finans-İş	TÜRK-İŞ	Banka Finans ve Güvenlik	-	38.226	38.226
Öz Büro-İş	HAK-İŞ	Ticaret büro eğitim	5.988	47.315	41.327
Öz Sağlık-İş	HAK-İŞ	Sağlık ve sosyal hizmetler	-	31.226	31.226
Koop-İş	TÜRK-İŞ	Ticaret büro eğitim	28.089	62.857	34.768
Güvenlik-İş	TÜRK-İŞ	Savunma ve güvenlik	239	35.884	35.645
Öz Güven-Sen	HAK-İŞ	Savunma ve güvenlik	-	34.654	34.654
TOPLAM					618.364

Kaynak: (DİSK-AR, 2019).

2013 Ocak ile 2019 Ocak arasında sendikalara üye olan 857 bin işçi arasından 618 bininin 10 sendikaya üye olduğu görülmektedir. Bu sendikalar Hizmet-İş, Öz

Büro-İş, Genel-İş, Türk Metal, Öz Finans-İş, Belediye-İş, Öz Sağlık-İş, Öz Güven-Sen, Koop-İş, Güvenlik-İş'tir. Sendikaların içinde 5'i Hak-İş üyesi, 4'ü Türk-İş üyesi, 1'i ise DİSK üyesidir. Tablo 5'te görüldüğü gibi üye sayısı en fazla artan sendikaların çoğunluğu Hak-İş'in finans, genel hizmetler, sağlık ve sosyal hizmetler ile güvenlik işkollarında olan sendikalardır. Sendikalara genellikle kamuda ve yerel yönetimlerde çalışan işçiler üye olmuştur. Genel işler, metal, ticaret büro, savunma ve güvenlik, banka finans işkolları üye sayısının en fazla arttığı sendikalardır. Bu işkolları ise taşeron işçilerin yoğun çalıştığı işkolları, üye sayıları artan sendikaların örgütlü oldukları işkolları da taşeron işçilerin yoğunluğunun fazla olduğu işkollarıdır. Genel işler işkolu 349 bin artışla üye sayısının en fazla arttığı işkoludur (DİSK-AR, 2019).

Tablo 8: İşkollarına Göre Sigortalı ve Sendikalı İşçi Sayısı ile Sendikalaşma Oranları (Ocak 2020)

İŞKOLU	**İşçi Sayısı**	**Üye Sayısı**	**Sendikalaşma Oranı**
Konaklama ve eğlence işleri	927.146	36.651	4,0
İnşaat	1.110.229	49.347	4,5
Ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar	3.811.060	201.126	5,4
Basın, yayın ve gazetecilik	86.329	6.893	8,0
Dokuma, hazır giyim ve deri	1.148.954	101.627	8,9
Ağaç ve kâğıt	233.475	19.984	8,6
Gemi yapımı ve deniz taşımacılığı, ardiye ve antrepoculuk	186.995	17.088	9,2
Taşımacılık	824.447	86.377	10,5
Petrol, kimya, lastik, plastik ve ilaç	502.615	57.219	11,4
Sağlık ve sosyal hizmetler	468.669	61.384	13,2
Gıda sanayi	626.346	72.138	11,6
Metal	1.566.446	272.275	17,5
Madencilik ve taş ocakları	177.732	37.624	21,2
İletişim	72.377	16.650	23,0
Çimento, toprak ve cam	149.896	34.905	23,3
Avcılık, balıkçılık, tarım ve ormancılık	139.737	28.029	20,1
Enerji	235.206	71.607	30,5
Banka, finans ve sigorta	290.706	99.461	34,2
Savunma ve güvenlik	304.300	135.484	44,6
Genel işler	994.136	512.025	51,6
Genel Toplam	**13.856.801**	**1.917.893**	**13,8**

Kaynak: AÇSHB, Ocak 2020 İstatistikleri

Ocak 2020'de açıklanan istatistikler göz önüne alındığında en yüksek sendikalaşma oranının savunma ve güvenlik işkolu ile genel hizmetler işkolunda olduğunu söyleyebiliriz. Genel olarak kamu ağırlıklı işkollarında sendikalaşma oranlarında daha çok artış yaşanmıştır. Ocak 2019 ile Ocak 2020 karşılaştırıldığında en çok artış genel işler işkolunda gerçekleşmiştir. Bu artışta kamu sektörünün büyük çoğunluğunun Hak-İş konfederasyonunda örgütlü olması ile yaşanan üye sayısı artışı etkili olmuştur. Aynı zamanda en yüksek oranın genel işlerde olması kamu taşeron işçilerinin kadroya alınması veya belediye şirketlerine geçirilmesi ile açıklanabilir. Konaklama, inşaat ve ticaret-büro işkolları ise önceden olduğu gibi en düşük sendikalaşma oranlarına sahiptir. Toplam sendikalı işçi sayısı 2019 yılına oranla 58 bin 855 kişi artmış; sendikalaşma oranı ise yüzde 13,9'dan 13,8'e gerilemiştir.

2018'den itibaren yaşanan bütün bu artışlarda, kamu işçilerinin kadroya alınması ve hükümete yakın sendikalarda üye olmaları etkili olmaktadır. Ancak bu artışlar karşısında yanılgıya düşmeden yaşanan hak kayıplarını da göz önünde bulundurmak gerekir.

SONUÇ

Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde ucuz işgücü en önemli kaynaklar arasındadır. Türkiye'de özelleştirme ile birlikte taşeron işçiliği giderek artmıştır. Devlete ayrıca bir yük getirmeyen taşeron işçiliği devletin yerine getirmesi gereken sorumlulukları azaltmıştır.

Çalışma yaşamında sosyal devlet tarafından toplumun her kesimine sağlanan refah gayesinden taşeron işçilerin de faydalanma hakkı bulunmaktadır. Bu gerekliliğe rağmen, Türkiye'de kamu sektöründe çalışan taşeron işçilerinin, emeğinin karşılığını yeterince alamadığı, yaşam koşullarının insan onuruna yakışmayacak şekilde olduğu, iş güvencesizliği ile karşı karşıya kaldıkları, sendikaların umursamaz tavırları, yasalar çerçevesinde yok sayıldıkları göz önüne alındığında, taşeronluk sisteminin refah devleti anlayışı ile bağdaşmadığı belirtilebilir.

Türkiye'de taşeron işçilerinin yasal düzenlemelerle asli ve daimî kamu hizmeti olarak görülen işleri de yapacak konuma getirildiği görülmektedir. Taşeron işçi sayısının hızla artmasına ve sürekli personel ile aynı işlerin yapılmasına rağmen, sosyal ve özlük hakları açısından diğer çalışanlara göre geri planda kalmış ve güvencesiz çalışma koşullarına haiz olmuşlardır. Belirli dönemlerde kendilerine kadro sözü verilmiş ancak yapılan düzenleme ile taşeron işçilerin sadece bir bölümü daimî işçi olabilmiştir.

Düzenleme yapılmasına rağmen kamuda taşeron uygulaması nihai çözüme kavuşmamıştır. 696 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ile yeni sorunlar, tartışmalar gündeme gelmiştir. Düzenleme ile taşeron işçiler tabi oldukları koşullara göre merkezi idare ve yerel şirketlerde çalışan taşeron işçi ayrımına gidilmiştir. Bunun giderilmesi için yerel yönetim şirketlerinin kamu statüsüne alınması önerisinin gündeme taşınmıştır. Bu düzenlemenin işçiler açısından güvenceli istihdam bakımından önemli olduğu ifade edilebilir.

Kamu sektöründe taşeron işçilere verilen kadro hakkının formalite bir işlem olmasından ziyade, içinin doldurulması, kadroya geçiş hakkı kazanan işçilerin çalışma koşullarında, haklarında gerçek anlamda iyileştirme yapılabilmesi gerekmektedir. Bunun tersine bir uygulamanın taşeron işçiler açısından sorunların giderilmesinde

herhangi bir etkisi olmayacaktır. İşçilerin mevcut sıkıntıları giderilemediği gibi artarak devam edecektir. Bu durumun toplumda sınıflar arası ayrılıkları derinleştirmesi, toplumsal ve sosyal barışa olumsuz etki yapması da söz konusu olabilir.

Türkiye'de taşeronlaştırma sisteminin endüstri ilişkilerine olan etkileri de göz önünde bulundurularak yarattığı bazı sonuçları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

1. Taşeron sisteminde işverenin sıklıkla değişmesine bağlı olarak yürütülen işlerin kısa vadeli olması kaçınılmazdır. İşçinin yapacağı herhangi bir olumsuzluk, sözleşmelerin kolaylıkla feshedilmesine zemin hazırlamaktadır. Buradan hareketle işçilerin iş güvencesinin olmadığı açıktır. Bu yüzden işçiler arasında oluşan endişe, korku ortamı var olan ekonomik sorunları perçinlemekte, sosyal yaşamlarını da olumsuz etkilemektedir.
2. Sistemin, sendikal hareketleri zayıflatması ve hak arayışını önlemesi en temel sorunlar arasındadır. Çalışma hayatında sendikal hareketlerin azalarak sendikasızlaşmaya doğru kayması işçilerin hak kayıpları karşısında ortak hareket etmesini engellemektedir. Aynı zamanda bireysel sendika özgürlüğünü de kısıtlamaktadır. Özetle taşeron işçiler kolektif haklarından yoksun bırakılmaktadır.
3. Toplu pazarlıkların merkezileşerek konfederasyonlara yetki verilmesi işçilerin gerçek anlamıyla toplu iş sözleşmesinden faydalanması önünde büyük bir engeldir. Konfederasyon ile hükümet arasında imzalanan çerçeve anlaşmalarında, toplu pazarlıkların tek kanaldan ilerlediğini görmek mümkündür. İşçi konfederasyonu kararlarının sendikalar adına bağlayıcı olması hali hazırda sınırlı olan grev hakkını ortadan kaldırdığı gibi işçileri de bu anlaşmaya zorlamaktadır.
4. Taşeron sisteminde sosyal güvencenin varlığından söz etmek zordur. Çoğunluk sigortasız bir şekilde istihdam edilmekte, kadrolu çalışanlarla eşit haklara sahip olamamaktadır. Sözleşmelerin kısa sürelerle yenilenmesi ile birlikte taşeron işçiler için kazanılmış haklar çoğu zaman (kıdem ve ihbar tazminatı hakkı, yıllık ücretli izin hakkı) ortadan kalkmakta, emeklilik hayal olmaktadır. İşyerindeki sağlık hizmetinden yararlanıldığını söylemek de oldukça güçtür.

5. Alt işveren tarafından istihdam edilen taşeron işçiler ağır çalışma koşulları, düşük ücret, uzun ve zorunlu mesai saatlerine maruz kalmaktadır. İşçinin iş yükü artarken ücretlerine herhangi bir artış yansımamaktadır. Çalışma saatlerine ek olarak mesaiye kalan işçilerin büyük bir çoğunluğunun mesaileri ödenmemektedir. Hastalık durumunda ise alınan raporların geçerliliğinin olmamasından dolayı işbaşı yapmaktadırlar.

En radikal çözüm, taşeronluk sisteminin ortadan kaldırılmasıdır. Ancak Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik durum ve mevcut ekonomik ilişkiler böylesine bir çözüme olanak vermemektedir. Taşeron işçilerin sendikalaşmasının zorunlu hale getirilmesi, işçi ve işveren tarafının eşitlenmesi, en temel işçi haklarından biri olan grev hakkının tanınması, çalışma saatlerinin uluslararası hukuka göre düzenlenmesi, sosyal güvenlik tedbirlerinin arttırılması gibi çözümler önerilebilir.

Taşeron işçiler ile ilgili düzenlemenin kanun yerine KHK ile yapılmasının, mevzuat yapım aşamasında bazı grupların dışlanması da diğer sorunlar arasında yer almıştır. Bu açıdan taşeron işçilere yönelik yapılacak mevzuat düzenlemeleri kapsamında ilgili sendikaların da görüşlerine başvurulması, emekçinin görüşmelere dahil edilmesi önemli bir husustur. 2020 yılına kadar işçilerin sosyal ve mali haklarının belirlenmesinde YHK sözleşmesinin uygulanması işçilerin sözleşmeden yararlanma hakkına yapılmış müdahale olarak görülmektedir. Bu nedenle daha fazla beklenmemesi ve tüm işçilerin toplu sözleşmeden yararlanması sağlanmalıdır. Kamuda sayıları oldukça fazla olan, danışmanlık, yapım işi, mal ihalelerinde, su ve kanalizasyon, karayolları gibi işlerde çalıştırılan işçilerin kısa sürede diğerleri gibi aynı haklardan yararlanacak duruma getirilmesi ve daimî işçi kadrosuna geçirilmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe çalışan işçilerin tümünün çalışma koşulları, özlük ve mali hakları bakımından güvence ve eşitlik ilkesi gözetilerek, belirsizliğe ve taşeron uygulamasına son verilmelidir. Bu Türkiye'deki çalışma barışı için önemli bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

1. <u>Kitaplar</u>

Akyiğit, E. (2014) *İş Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Balcı, Yusuf. (1999). *Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi*, 1. Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları.

Ekin, Nusret, (2002). *Ekonomik ve Hukuksal Boyutlarıyla Alt İşveren*, İstanbul, İTO Yayınları.

Centel, Tankut /Kenan Tuçomağ, (2005). *İş Hukukunun Esasları,* Beta Yayınları, s. 453.

Çelik, A. (1996). "Bahar Eylemleri 1989", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi.* Cilt: 1, İstanbul: Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss. 103-104.

Çelik, A. (2017). "Zarf Değişti Mazruf Aynı Kaldı: 6356 Sayılı Yasa Sonrasında Türkiye'de İşçi Sendikacılığı", *Zor Zamanlarda Emek.* (Der: A. Makal ve A. Çelik), Ankara: İmge Kitabevi, ss. 149-215.

Eryılmaz, B. (2011), Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eyrenci, Öner/Taşkent, Savaş/Ulucan, Devrim, (2017). Bireysel İş Hukuku, 8. Baskı, Beta, İstanbul.

Freeman, Chris ve Soete, Luc, (2003). *Yenilik İktisadı*, Çev. Ergun Türkcan, Ankara, Tübitak Yayınları.

Koç, Yıldırım. (2001). *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler*, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara.

Koçel, Tamer (2011), *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Yayınları.

Krugman, Paul, (2008). *Politika Taşeronları, Azalan Beklentiler Çağında İktisadi Eğilimler ve Önemsizleşen Refah*, 3. Basım, Çev: Neşenur Domaniç, İstanbul, Literatür Yayıncılık.

Narmanlıoğlu, Ünal, (2014). *İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri I*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Beta, İstanbul.

Önsal, N. (2016). *Kamu İşveren Sendikaları*. Ankara.

Önsal, Engin. (2011). *Endüstri İlişkileri Sözlüğü*, Türk-İş Yayınları, Ankara.

Özmen Özsoy Arzu (2017), *Uyum ve Direniş*, İstanbul: Notabene Yayınları.

Püsküllüoğlu, Ali. (1997). *Arkadaş Türkçe Sözlük*, Arkadaş Yayınları, Ankara.

Rieble, Volker, *Federal Almanya'da Toplu Sözleşme Sistemi*, Alpay Hekimler (ed.) *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Toplu Sözleşme Sistemleri*, Legal yayınları, 2010, s. 57.

Richthofen, Wolfgang Von: (2010) *Çalışma Denetimi*, Ankara, MPM Yayınları: 712.

Salihoğlu, S. ve Özgün, K. M. (2019) "*Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyelerde İşçi İstihdamı", Yerel Siyaset*, Ankara: Palme Yayınevi.

Sayan Ö, İ. ve Demirci, G. A. (2012) *"Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi*", Akdoğan, A. (der.) Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek, Ankara: YAYED Yayınları.

Sayan, İpek Özkal (2016), "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 71, N. 3.

Schniederjans, Marc J., Schniederjans Ashly M. ve Schniederjans Dara G. (2005). *Outsourcing and Insourcing in an International Context*, Armonk-New York, London-England, M.E. Sharpe.

Silver, Beverly; (2009), *Emeğin gücü: 1870'den günümüze işçi hareketleri ve küreselleşme,* Çev: A. Önal, İstanbul, Yordam Kitap.

Tokol, A. (2012). *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*. Bursa: Dora Yayınevi.

2. <u>Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar</u>

Aktürk, B. (2015). "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalıştırılan Alt İşveren (Taşeron) İşçilerinin Kıdem Tazminatı Nasıl Ödenecektir?" *İSMMMO Mali Çözüm*, Ocak-Şubat.

Akyiğit, E. (2015) Kamuda Asıl İşin bir Bölümü Altişverene Verilirken Muafiyet Var mıdır? Çalışma ve Toplum, 2

Atılgan, Ahmet. (2013), "Neo-Liberal Köle Pazarları", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* Cilt: 1, Sayı. 3.

Aydın, U. (2015) 6552 Sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren- Alt İşveren İlişkileri, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 5 Sayı 1.

Çelik, Aziz., (2019). "*Kamu işçisinin grev hakkı tehdit altında"* BirGün.

Çelik, Aziz., (2019). "Bir protokolün aynasında Türkiye'de sendikal hareket: 'Fabrika ayarlarına dönmek lazım!' BirGün.

Çelik, Aziz, (2018). "Sembiyotik İlişkiler ve Otoriter Korporatizm Kıskacında 2010'lu Yıllarda Türkiye'de Sendikalaşma, Toplu Pazarlık ve Grev Eğilimleri", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, CEEİK 2018 Özel Sayısı.

Bakır, O. (2016). "Bir Yılan Hikâyesi ve Kadro Masalında Sona Doğru: Bir Truva Atı Olarak "Özel Sözleşmeli Personel"." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 71(3).

Başbuğ, A. (2010). *Asıl İşveren ve Alt İşveren İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme Şeker Sanayi Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma*, Ankara: Türkiye Şeker Sanayi İşçileri Sendikası.

Bayrakçı, Onur; (2018), Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Doktora Tezi, Muğla.

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).

Canbolat, T. (2013). "Toplu İş İlişkileri", *Yargıtay'ın 2011 Yılı İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri*. Ankara: Kamu-İş, ss. 253-325.

Çaşkurlu, Sibel; (2010), Küreselleşen işgücünün krizi ve küresel eşitsizlik. Ekonomik Yaklaşım, 21(77).

Çelen A. İ. (2017) Taşeron sorununun çözümünde sosyal diyalog mekanizmasının yeri ve önemi. *Journal of Current Researches on Social Sciences*, 7.

Çelik, A., & Lordoğlu, K. (2006). Türkiye'de resmi sendikalaşma istatistiklerinin sorunları, Çalışma ve Toplum, 2006 http://www.calismatoplum.org/sayi9/celik_lordoglu.pdf, Erişim Tarihi: 06.02.2020.

Çolak A. (2017) Türkiye'de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi. *International Journal of Social Sciences and Education Research* 3(3).

Çukurçayır, M., (2009). "Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru" *Sayıştay Dergisi*, (73), 31-49.

DİSK-AR. (2017). *Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu* (2013-2017).

DİSK-AR (2019). Sendikalaşma araştırması. İstanbul: Çoğaltma. http://disk.org.tr/wpcontent/uploads/2018/05/AKP-Döneminde-Emek-DISK-RAPORU.pdf

Ekin, Nusret: "Çağdaş KOBİ'lere Dönüşen Alt İşverenlik" *Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri Sendikası Aylık Dergisi*, Sayı: 278, Şubat 2003.

Engin, F. (2012). "Bir Grev İncelemesi: 1990-1991 Zonguldak Grevi", *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*, İstanbul: Petrol-İş Yayını No: 117, ss. 195- 205.

Erdoğan, H. (2016) *Taşeron İşletme Personeli İş Tatmin Düzeyi: Adana Büyükşehir Belediyesinde Bir Araştırma*, International Multidisciplinary Conference, 21-22 Nisan, Antalya.

Erdut, T. (2005). İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 3.

Ergönül Ö. Taşeron firmalarda çalışan sağlık çalışanlarının enfeksiyon riskleri ve korunma yolları, *Toplum ve Hekim*, 2008;23(5).

Etci, H. ve D. Kağnıcıoğlu (2017). "Kamuda Taşeron Olarak Çalışan İşçilerin Sendikal Algısı: Eskişehir Örneği." *Çalışma ve Toplum Dergisi 1*.

Farr, J. R; (2000), New approaches to European history. (BEİK, William & BLANNING, Timothy) Cambridge: *Cambridge University Press.*

Giunta, A.; Nifo, A., Scalera, D. (2012) Subcontracting in Italian Industry: Labour Division, Firm Growth and the North-South Divide, *Regional Studies Journal,* Vol 46:8.

Göker, Aykut. (2012). "Taşeron ve Taşeronluk", *Cumhuriyet Bilim Teknoloji Dergisi,* Sayı: 1332.

Gözübüyük, Ş. ve Tutum, C. (1975) "Yasa Gücünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, 8, 1.

Güzel, Ali, "İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları*", Çalışma ve Toplum Dergisi*, Yıl: 2004, Cilt: 1, Sayı: 1.

İslamoğlu, E. Ve S. Yıldırımalp (2016). "«Kamu Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçilerin Sorunları".» Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Dr. H. İbrahim Boduri, *Girişimcilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi* 11(2): 175-197.

İşeri, Ergun, (2016). "Taşeron İşçileri ve Toplu Sözleşme Hakkı", *Sol Defter,* 07.01.2016.

İzgi, Mustafa Cumhur; Türkmen, Hafize Öztürk; (2012), "Akdeniz Üniversitesi'nde Taşeron Sağlık İşçilerinin İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Durum Tespiti", *Türkiye Halk Sağlığı Dergisi,* 10/3.

Kaya, G. (2015). "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği.*" Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 14(55).

Kayhan N. (2010) Ulusal ve uluslararası normlara göre Türkiye'de yıllık izin hakkı ve kamuda alt işverenlik izin uygulaması. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 1.

Kılıç, Ş. (2018). Türk Hukukunda Grup Toplu İş Sözleşmeleri ve Çerçeve Sözleşmeler. (*Yayımlanmamış Doktora Tezi*). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Koca, Ferhan "*Alt İşveren Çalışanının İsig Uygulamaları Açısından Sağlık Hakkı Çerçevesinde İncelenmesi: İETT Örneği*", İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2014.

Koç, Muzaffer (2016), "Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C: 4, S: 2, Eylül 2016.

Koç, Yıldırım (2001) Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler, *Türk-İş Eğitim Yayınları,* No: 61, Ankara.

Koray, M. ve Çelik, A. (2007). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog. Ankara: *Belediye-İş Yayınları.*

Köker, S., (2017). *Asıl-alt işverenlik (taşeronluk) sistemi- Niğde'de bir uygulama*. Yüksek Lisans Tezi. Kayseri: Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Min, K. B., vd. (2013). "Subcontractors and Increased Risk for Work-Related Diseases and Absenteeism." American Journal Of Industrial Medicine 56.

Mütevellioğlu, Nergis ve Işık, Sayım. (2009). "Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm", Mütevellioğlu, N. ve Sönmez, S. (Der.), Küreselleşme Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm, *İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları*, İstanbul.

Nurol B. (2017) Post endüstriyel iyimserlikten hegemonik despotizme: 21. yüzyılın ilk çeyreğinde taşeron çalışma. *Politik Ekonomik Kuram*,1.

Okcan, N. ve O. Bakır (2010). "İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma": Taşeron Cumhuriyetine Doğru…." Çalışma ve Toplum Dergisi 4.

Öngen, Tülin, (1995). "Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik", 95-96 Petrol İş Yıllığı.

Önsal, N. (2018). "Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri İlk İki Örnek ve Son Durum", *Kara Tahta İş Yazıları Dergisi*, Sayı: 10, ss. 93-100.

Önsal, N. (2018). "Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri", *Kara Tahta İş Yazıları Dergisi*, Sayı: 10, ss.103-149.

Ören, K., vd. (2016). "Refah Devleti Paradoksu Olarak Kamuda Taşeron Çalışma Sistemi: Isparta Örneği." *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* 5(11).

Özdemir, Cumhur Sinan (2018), Taşeron İşçi Düzenlemesi, *Mali Çözüm Dergisi*, İstanbul Vol. 28, (Mar/Apr 2018).

Özdemir, G. Y. (2010). "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma." *Çalışma ve Toplum Dergisi* 4.

Özveri, M. (2016). "Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi", *Çalışma ve Toplum*. Sayı: 2, No:49, ss. 701-724.

Özveri, Murat. (2014). "Alt İşveren (Taşeron) Sermayenin Örgütlü İşgücüne Başkaldırısıdır", *DİSK-AR Dergisi 2*: Taşerondan Kiralık İşçiliğe Yeni İstihdam Biçimleri, Kış Sayısı.

Saklı, Ali Rıza (2013), "Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 12, S. 44.

Sayan Ö, İ. ve Demirci, G. A. (2012) "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi", Akdoğan, A. (der.) Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek, Ankara: *YAYED Yayınları*.

Sayan Ö., İ. (2016) "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71, 3.

Suğur, Nadir. (2012). "Türkiye'de Çalışma Yaşamı ve Sorunları" Sungur, Z. (Der.) Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, *Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları*, Eskişehir.

Şafak, C. (2006). "Türkiye'de Toplu Pazarlığın Değişen Çizgisi", *Çalışma ve Toplum.* Sayı: 3, No: 10, ss. 31-70.

Şafak, C. (2004) 4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt işveren) Meselesi, *TBB Dergisi*, Sayı 51.

Şahin İlkorkor Z., (2010), Kamu Yönetiminde Etkinliğin sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi, *Türk İdare Dergisi*, 468, 63-84

Şakar, Müjdat. (2010), "Taşeronlaşma" Olayı, Solmaz, Ö. A. (Der.) *Taşeronlaştırma Sorununa Siyasi ve Akademik Bakış, TES-İŞ Dosya,* Ağustos Sayısı.

Şen. S., (2006). "Alt İşverenlik Ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi", *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, C:3,S:10.

Taşkıran, G. (2011). Taşeron İşçilerde Örgütlenme Sorunları: Sağlık İşçileri Üzerine Bir Araştırma. III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu (24-25 Ekim 2011) Kocaeli.

Tiyek, R. (2014). Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi,* Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 7 (2014/3).

Topak O. (2007) *"2000'li yıllarda Türkiye'de refah devleti''*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Ulukan, N. C. ve D. Ö. Yılmaz (2016). "Kamu Sağlık Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçiler: Samsun ve Ordu İli Örneği." *Çalışma ve Toplum Dergisi* (1).

Uçkan Hekimler, B. (2019). Türkiye'de kamu sektöründe yeni bir endüstri ilişkileri sistemine geçişin habercisi: Kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2, 903-916.

Uyanık, Y. (2008), Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* 2008; 10(2).

Wills, J. (2009). "Subcontracted Employment and Its Challenge to Labor." *Labor Studies Journal* 34(4).

Voyvoda, N. (2011). The Transformation of the Labor Market and the Reconstruction of Workers' Mobilization: The Experience of the Spring Demonstrations of 1989. (*Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

Yücesan Özdemir, Gamze. (2010). "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt: 4, Sayı. 27.

Zorlutuna E. (2012) *Bir işletmede kadrolu çalışanlar ile taşeron çalışanların iş tatmini ve motivasyon değişkenleri arasındaki ilişkinin incelenmesi*. Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

3. <u>Elektronik Kaynaklar</u>

4857 Sayılı İş Kanunu, https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6759/4857.pdf, Erişim Tarihi (10.12.2019).

5393 sayılı Belediye Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, Erişim Tarihi (10. 12. 2019).

6552 sayılı "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1.pdf, Erişim Tarihi (12.12. 2009).

696 Sayılı KHK, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

94 No'lu Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377264/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi (12.12.2019).

Aile ve Çalışma Bakanlığı, (2018), https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/isci-sayilari-ve-sendikalarin-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

Bakır, Onur (2016), "Star"ın „Taşerona süresiz iş" haberi kendi kendini tekzip ediyor!", Günlük Evrensel Gazetesi, 11.04.2016, https://www.evrensel.net/haber/277336/starin-taseronasuresiz-is-haberi-kendi-kendini-tekzip-ediyor Erişim Tarihi (12.12.2019).

Bakır, Onur (2017), https://www.evrensel.net/haber/340268/khk-ile-taseron-duzenlemesi-ne-getiriyor-40-soru-40-cevap, Erişim Tarihi (12.12.2019).

Bakır, Onur (2018), "15 maddede kadro verilmeyen yüz binlerce işçinin durumu", https://www.evrensel.net/haber/349053/15-maddede-kadro-verilmeyen-yuz-binlerce-iscinin-durumu, Erişim Tarihi (16.12.2019).

Çelik, A. (2018). "Kamuda Kaç Taşeron İşçi Kadroya Alındı", https://www.birgun.net/haber/kamuda-kac-taseron-isci-kadroya-alindi-236728, Erişim Tarihi: (22.12.2019).

DİSK, 2016, "Başkanlar Kurulu Sonuç Bildirgesi", http://disk.org.tr/2016/04/disk-baskanlar-kurulusonuc-bildirgesi-4/ (11.01.2020).

DİSK-AR (2017), Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu, http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2017/08/DISK-AR-Sendikalas%CC%A7ma-ve-toplu-is%CC%A7-so%CC%88zles%CC%A7mesi-raporu-Ag%CC%86ustos-2017.pdf, Erişim Tarihi (18.12.2019).

Erdem, Faruk (2018), "70 bin taşeron işçiye müjde", https://www.sabah.com.tr/yazarlar/erdem/2018/07/01/70-bin-taserona-mujde, Erişim Tarihi (16.12.2019)

Erkan, Aydoğanoğlu; "*Kamu istihdamı güvencesizleşirken 'taşerona kadro'nun anlamı"*

HAKİŞ, (2017), http://www.hakis.org.tr/uploads/yayinlar/yayin-pdf-26.pdf , Erişim Tarihi (11.01.2020).4857 Sayılı İş Kanunu, https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/6759/4857.pdf, Erişim Tarihi (10.12.2019).

http://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=calisma-bakanligi-toplu-is-sozlesmesi.pdf, Erişim Tarihi: (19.12. 2019).

http://ses.org.tr/wp-content/uploads/2018/01/ta%C5%9Ferona-kadro-bilmecesi.pdf, Erişim Tarihi: (17.12.2019).

http://www.calismatoplum.org/sayi61/uckan.pdf, Erişim Tarihi: (22.12.2019).

http://www.kamuajans.com/taseron-khk-li-isci/hak-is-ten-taseron-cikisi-ciddi-sorunlar-yasaniyor-h539367.html, Erişim Tarihi: (19.12.2019).

http://www.sivilsayfalar.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/08/OHAL-RaporKapak.pdf, Erişim Tarihi (12.12. 2019).

https://teoriveeylem.net/2018/03/taseron-isciler-khk-ve-kadro-mucadelesi/, Erişim Tarihi: (18.12.2019).

https://www.aydinlik.com.tr/taseronlukla-mucadele-ve-94-sayili-ilo-sozlesmesi, Erişim Tarihi (12.01.2020)

https://www.evrensel.net/haber/341842/taseron-iscilere-feragatname-tuzagi, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami, Erişim Tarihi: (10.12.2019).

https://www.resmigazete.gov.tr/, Erişim Tarihi: (16.12. 2019).

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180101-5.htm, Erişim Tarihi (12.12.2019).

Öngel, İklim (2017), "Taşeron yüzde 500 arttı, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/758388/taseron-yuzde-500-artti.html, Erişim Tarihi: (07.12.2019).

Turan, Bilal Emin (2017), "*Taşeronla ilgili merak edilenler*", http://www.posta.com.tr/- 1359560, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

TÜRK-İŞ, (2018), http://www.turkis.org.tr/konusmalar, Erişim Tarihi (12.12.2019).

Uğurlu, Ali Hikmet (2018), "*Taşeron Düzenlemesi Çıktı! Kamu Kurumlarını Neler Bekliyor?*" http://e-taseron.net/mevzuat/makaleler/, Erişim Tarihi: (16.12.2019).

ÖZGEÇMİŞ

1992 Antakya doğumlu olan Mansuroğlu, ilk ve orta öğrenimini Antakya'da tamamlamıştır. 2010 yılında Kocaeli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümüne başlamıştır. 2014 yılında Petrol-İş Sendikası'nda staj yapmıştır. 2015 yılında mezun olup aynı yıl içerisinde Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalında yüksek lisansa başlamıştır. 2016-2017 arası dönemde eğitimine Milano Üniversitesi'nde devam etmiştir. Döndükten sonra ilk iş tecrübesi olarak Huawei Telekomünikasyon şirketinde işe başlamıştır.